

Dr. Dieter Dohmen

## Kosten und Nutzen eines Gütesiegels für Kindertageseinrichtungen

Studie im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts

FiBS-Forum Nr. 23

Köln, Mai 2005

ISSN 1610-3548



W  
D  
B  
O  
E

© 2005 Forschungsinstitut für Bildungs-  
und Sozialökonomie, Köln

Nachdruck und Vervielfältigung – auch aus-  
zugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf  
sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Ge-  
nehmigung der Verfasser gestattet.



FiBS - Forschungsinstitut für  
Bildungs- und Sozialökonomie  
Platenstraße 39  
50825 Köln  
Tel.: 0221/550 9516  
Fax: 0221/550 9518  
E-Mail: [fibs@fibs-koeln.de](mailto:fibs@fibs-koeln.de)  
URL: [www.fibs-koeln.de](http://www.fibs-koeln.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Das Gütesiegel – Hintergrund und Ausgestaltung .....</b>	<b>8</b>
2.1 Hintergrund und Ausgestaltung eines Gütesiegels .....	8
2.2 Eine kritische Diskussion der Überlegungen von Spieß und Tietze .....	11
2.2.1 Qualitätsaspekte/Mindestqualität.....	11
2.2.2 Intervention, Qualitätssicherung, Qualitätsverbesserung – Welche Effekte hat unterschiedliche Kita-Qualität? .....	20
2.2.3 Entscheidungsverhalten und Qualitätsbeurteilung durch die Eltern .....	25
2.2.4 Einheitliches versus kompetitives Gütesiegel .....	28
2.2.5 Zusammenfassung .....	32
<b>3. Die Kosten-Nutzen-Betrachtung .....</b>	<b>33</b>
3.1 Die Kosten und Nutzen der Einführung eines Gütesiegels.....	36
3.1.1 Diskussion und Einigung auf einen Anforderungs- und Kriterienkatalog zur Qualität in Kindertageseinrichtungen .....	36
3.1.2 Entwicklung von Mess- und Überprüfungs-kriterien und -indikatoren .....	38
3.1.3 Politische und öffentliche Diskussion der Ergebnisse.....	39
3.1.4 Ausschreibungsverfahren .....	40
3.1.5 Aufbau und Betrieb der Evaluationsagentur, Schulung der Evaluatoren und Begehung der Einrichtungen.....	40
3.1.6 Zusammenfassung .....	42
3.2 Die Nutzen eines Gütesiegels .....	42
3.2.1 Individuelle bzw. private Nutzen .....	43
3.2.1.1 Einrichtung.....	43
3.2.1.1.1 Mitarbeiterinnen (Leiterin, Erzieherinnen).....	43
3.2.1.1.2 Die Kita als übergeordnete Einrichtung .....	44
3.2.1.2 Eltern .....	46
3.2.1.3 Kind.....	51
3.2.1.4 Wirtschaft und Unternehmen .....	52
3.2.2 Soziale (staatliche und gesellschaftliche) Nutzen.....	53
3.2.2.1 Fiskalische Effekte auf die öffentlichen Haushalte .....	53
3.2.2.2 Soziale Nutzen auf gesamtgesellschaftlicher, volkswirtschaftlicher Ebene.....	58
3.3 Zusammenfassung: Die Nettonutzen eines Gütesiegels i.e.S.....	59
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>66</b>



## 1. Einleitung

Deutschlands Bildungssystem steht aktuell wieder im Rampenlicht. Zwei OECD-Studien belegen, dass sowohl die Kindertageseinrichtungen als auch die Schulen in Deutschland ein erhebliches Qualitätsproblem haben. Aber auch unabhängig davon, gab und gibt es aus unterschiedlichen Gründen und mit unterschiedlichen Intentionen immer wieder politische und wissenschaftliche Diskussionen. Auch dabei werden (vermeintliche) Missstände und Probleme angesprochen, die verringert oder abgebaut werden sollen, mal werden Gebühren erhöht, deren generelle Abschaffung gefordert oder das Finanzierungssystem verändert, mal eine Ausdehnung der Öffnungszeiten gefordert, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen etc. Mit Blick auf die Bedeutung von Krippen und Kindergärten für den weiteren Bildungs- und Lebensweg von Kindern, für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die sich abzeichnenden demografischen Veränderungen werden die Anforderungen an die Einrichtungen ebenso wie an die Erzieherinnen weiter steigen. Hierbei geht es nicht nur um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, d.h. vornehmlich um Betreuung, sondern verstärkt um Kompensation einer unzureichenden Förderung und Lernunterstützung des Elternhauses.

Verschiedene Studien haben in den vergangenen Jahren gezeigt, dass Kindertageseinrichtungen auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einen positiven Beitrag zur Entwicklung einer Gesellschaft leisten. Den mit ihrer Errichtung und dem laufenden Betrieb verbundenen Kosten stehen höhere Erträge auf unterschiedlichen Ebenen gegenüber. Die vorliegende Arbeit wird jedoch nicht der Frage nachgehen, ob und in welchem Umfang Kindertageseinrichtungen generell einen positiven (wirtschaftlich relevanten) Beitrag leisten. Vielmehr wird untersucht, welche Kosten die Einführung eines Gütesiegels verursachen würde und welche positiven Erträge damit verbunden wären. Dies bedeutet implizit auch die Frage, welche positiven Effekte sind von einem qualitativ höherwertigen Kita-System für das Kind, die Eltern, die Einrichtungen und Träger, Unternehmen und Wirtschaft sowie letztlich die gesamte Gesellschaft zu erwarten.

Die Diskussion über die Einführung eines Gütesiegels für Kindertageseinrichtungen wird seit einigen Jahren geführt und wurde vor allem durch den Beitrag von Spieß und Tietze (2001) befördert. In der nachfolgenden Diskussion wurde der Begriff 'Gütesiegel' dann auch überwiegend mit diesem Ansatz verbunden und nicht allgemein als generelles Instrument zur Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen verstanden, wie dies in anderen sozialen Bereichen zur Sicherung der Dienstleistungsqualität der Fall ist. Der vor-

liegende Beitrag folgt – auftragsgemäß – dieser Gepflogenheit und konzentriert sich auf diesen Ansatz, um die Kosten und Nutzen eines einheitlichen Gütesiegels zu spezifizieren. Damit verbunden ist keine Bewertung dieses Ansatzes im Vergleich zu den anderen Qualitätszertifikaten oder Qualitätssicherungsverfahren wie DIN ISO 9000ff., LQK, EFQM, den Ansatz des Kronberger Kreises oder der EU noch eine konkrete Gegenüberstellung mit diesen Modellen. Auch wenn eine solche Gegenüberstellung und Diskussion zweifellos sehr spannend ist, kann dies von der vorliegenden Studie nicht geleistet werden. Hierzu wäre eine dezidierte Auseinandersetzung mit der konkreten Ausgestaltung jedes einzelnen Modells und den daraus resultierenden Implikationen für die Kosten und Nutzen-Betrachtung erforderlich.

Im folgenden wird zunächst die Begründung und das konkrete Gütesiegelmodell von Tietze und Spieß dargestellt und diskutiert. In einem zweiten Schritt werden dann die mit diesem Modell verbundenen Kosten und Nutzen konkretisiert und – soweit möglich – monetär bewertet.

Hierbei sei gleich zu Beginn darauf hingewiesen, dass ein Gütesiegel oder andere Qualitätszertifikate als ein Element der Qualitätssicherung nicht zwingend auf die Einführung wettbewerblicher Elemente im Kita-Bereich begrenzt sind, sondern auch in einem rein staatlich organisierten System angezeigt sein kann. Da auch in einem staatlich organisierten System Qualitätsunterschiede zu beobachten sind, könnte auch dort ein Gütesiegel bestätigen, dass ein Mindestmaß an pädagogischer Qualität erbracht wird. Dies sollte eigentlich durch die Erteilung der Betriebserlaubnis gewährleistet werden. Die Arbeit von Tietze (1998) dürfte aber gezeigt haben, dass dies im bisherigen System nur mit gewissen Einschränkungen der Fall ist.

Qualitätsinformationen könnten allerdings als unnötig oder überflüssig angesehen werden, wenn die Nachfrager oder Nutzer automatisch oder ohne eigenes Entscheidungsrecht zu bestimmten (Bildungs-)Einrichtungen zugewiesen werden, wie dies prinzipiell in der Grundschule der Fall ist. Prinzipiell unabdingbar sind Qualitätsinformationen demgegenüber, wenn Nachfrager über die Nachfrage nach bestimmten Gütern und Dienstleistungen selbst entscheiden müssen oder sollen und die Qualität der angebotenen Leistungen differiert. Da das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) den Eltern ausdrücklich ein Wahlrecht zugesteht, folgt hieraus, dass Qualitätsinformationen ein wesentliches Element ihrer Entscheidungsfindung sein sollten bzw. eigentlich müssen.

Entsprechend sind Diskussionen über Qualität, Qualitätssicherung und ggf. Qualitätsmessung insbesondere in den Bildungsbereichen oder bei den sozialen Dienstleistungen zu finden, bei denen die Nachfrager darüber entscheiden, welchen Anbieter sie in An-

spruch nehmen möchten. So wurde beispielsweise in der Weiterbildung bereits Mitte der 1990er Jahre über Qualitätssicherung diskutiert (siehe etwa Feuchthofen/Severing (Hrsg.) 1995; Kuwan/Waschbüsch 1996; Berufliche Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft 1998).

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

Eine Kosten-Nutzen-Analyse untersucht die mit der Einführung eines Instruments, hier der Einführung eines Gütesiegels, verbundenen Kosten und stellt diesen die mit der Einführung des Gütesiegels verbundenen positiven (oder negativen) Effekte 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 hat welche Kosten und wer hat welchen Nutzen. 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 unmittelbar auch Anreizmechanismen verbunden, da nur derjenige Geld für eine bessere Kita-Qualität ausgeben wird, der mindestens einen gleichhohen Nutzen daraus zieht.

Beispiele für Kosten-Nutzen-Analysen sind z.B. die Arbeiten von Spieß u.a. (2002), Bock-Famulla (2002) sowie von Müller Kucera und Bauer (2000), die untersuchen, welche Ausgaben die Ausdehnung des Kita-Angebots verursachen und welche Einnahmen für die öffentlichen Haushalte daraus resultieren würden. In beiden Fällen zeigt sich recht deutlich, dass die ökonomischen Vorteile letztlich höher sind als die mit der Ausdehnung des Angebotes verbundenen Kosten. Insbesondere die Arbeit von Müller Kucera und Bauer (2000) zeigt aber auch, dass Kostenträger und Nutzenempfänger nicht identisch sein müssen.

Auch die Studie der Prognos AG (2003) „Betriebswirtschaftlichen Effekte familienfreundlicher Maßnahmen“ ist eine Kosten-Nutzen-Analyse. Sie zeigt, dass sich familienfreundliche Maßnahmen letztlich auch für Unternehmen rechnen.

Unabhängig davon ist hervorzuheben, dass ökonomische Kosten und Nutzen nicht das einzige Kriterium für politische Entscheidungen sind. In Zeiten knapper öffentlicher Kassen werden sie aber zu einem immer wichtigeren Analyse-Instrument.

## 2. Das Gütesiegel – Hintergrund und Ausgestaltung

Spieß und Tietze (2001) schlagen konkret ein einheitliches und "allgemeingültiges" Gütesiegel vor, das die pädagogische Prozessqualität differenziert nach Qualitätsstufen bewerten soll. 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 prinzipiell aber nur dann angezeigt, wenn erstens nur die Gewährleistung einer gewissen Mindestqualität mit positiven Effekten auf die Kindesentwicklung verbunden ist und zweitens Eltern die Qualität der Einrichtung nicht ausreichend beurteilen können. Ein differenziertes Gütesiegel ist drittens nur dann angezeigt, wenn eine höhere Prozessqualität mit weiteren positiven Effekten für die Kindesentwicklung verbunden ist. Ein einheitliches und allgemeingültiges Gütesiegel kann nur dann begründet werden, wenn ein System unterschiedlicher Qualitätszertifikate das gleiche Ziel nicht oder nur zu deutlich höheren Kosten bewerkstelligen kann 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.

### 2.1 Hintergrund und Ausgestaltung eines Gütesiegels

Spieß und Tietze (2001) führen zunächst verschiedene Gründe an, warum Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen erforderlich sei.

Zum einen handele es sich bei Kinderbetreuung und -erziehung nicht um ein Erfahrungsgut, wie bei vielen anderen Gütern, bei denen der Marktmechanismus für eine entsprechende Qualitätssicherung Sorge. Stelle man nämlich bei einem „normalen“ Erfahrungsgut bzw. einer entsprechenden Dienstleistung fest, dass es bzw. sie von unzureichender Qualität sei, dann könne man es unproblematisch umtauschen. Dies würde dazu führen, dass die Produkte mit unzureichender Qualität vom Markt verdrängt würden und nur die ausreichend guten übrig blieben. Dies sei aber bei Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern bzw. generell im Bildungssystem nicht der Fall. Zwar sei ein Wechsel nach „schlechten Erfahrungen“ möglich, aber die Schäden oder Nachteile beim Kind könnten sehr groß bzw. ggf. sogar irreversibel sein. In jedem Fall ist dabei – u.U. in erheb-

lichem Umfang – Zeit vergangen, die nicht wieder aufgeholt werden könnte. Darüber hinaus könnten sich die Nachteile oder Schäden erst nach einiger Zeit feststellen lassen. Insoweit sei eine vorbeugende Qualitätssicherung angezeigt.

Weiterhin führen Spieß und Tietze eine „asymmetrische Informationsverteilung“ an, d.h. der Anbieter einer Leistung, hier die Kindertageseinrichtung, sei besser über die Qualität der angebotenen Leistung informiert als die Kinder bzw. Eltern. Erschwerend kommt im Kita-Bereich hinzu, dass die Eltern die Entscheidung für ihr Kind treffen müssen, aber selbst während des Leistungserstellungsprozesses nicht anwesend sind, und insoweit die Erbringungsqualität auch nicht unmittelbar beurteilen könnten.

Bei Eltern könne zudem auch nicht immer ein Interesse vorausgesetzt werden, sich über die pädagogischen Aspekte der Kinderbetreuung<sup>1</sup> in Kita-Einrichtungen umfassend zu informieren. Viele Eltern wären damit aus zeitlichen und anderen Gründen überfordert. Zwar hätten Eltern genaue Vorstellung über die Aspekte der Kinderbetreuung, die sie selbst direkt betreffen, wie bspw. Erreichbarkeit und Öffnungszeiten, andere Qualitätsaspekte würden aber nicht ausreichend beachtet. Dies gelte insbesondere für Aspekte der pädagogischen Qualität. Auch würden Eltern bei ihrer Bewertung zwar die verschiedenen Qualitätsmerkmale wahrnehmen und diese in Abhängigkeit vom Alter ihrer Kinder mit unterschiedlichen Gewichtungen versehen, dabei könnte es aber dennoch dazu kommen, dass die Gewichtung pädagogischer und anderer Merkmale je nach Interessenslage der Eltern erfolge. Die Ergebnisse der amerikanischen Cost, Quality and Outcome Study (1995)<sup>2</sup> zeigten, dass die Meinung der Eltern über die Qualität der Betreuung und die Qualität, wie sie sich nach fachwissenschaftlichen Standards bemesse, nicht korrelieren würden. Helburn und Howes (1996, S. 70) gehen noch weiter. „These findings (...) suggest that parents are not well informed consumers and (...) that it cannot be assumed that parents will purchase high-quality child care because they want the best for their children“. Eine Studie von Cryer, Tietze und Wessels (2001) habe ferner gezeigt, „dass Eltern die pädagogische Qualität der Einrichtungen, die ihr Kind schon lange besucht und mit der dementsprechend schon lange Kontakte bestehen, systematisch überschätzen. Dies kann sowohl auf einen elterlichen Selbstanspruch, für das Kind nur gute Betreuung zu verantworten, zurückgeführt werden als auch darauf, dass eine verlässliche Qualitäts-

---

<sup>1</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass der Begriff Kinderbetreuung zur sprachlichen Vereinfachung verwendet wird und nicht zu Reduktionszwecken. D.h. die Aufgabe von Kindertageseinrichtungen wird grundsätzlich umfassend im Sinne der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern verstanden.

<sup>2</sup> Alle Quellenangaben und Textbezüge in diesem Kapitel beziehen sich auf den zugrunde liegenden Artikel von Spieß und Tietze (2001). Auf den Verweis „zitiert in“ wird verzichtet. Seitenzahlen beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf Spieß und Tietze.

beurteilung für Eltern schwierig ist. All diese Befunde sind ein weiterer Grund dafür, dass die Qualitätssicherung von institutioneller Kinderbetreuung nicht allein dem Markt überlassen werden darf und dass staatliche Maßnahmen erforderlich sind“ (S. 9).

Als weiteren Grund führen sie die volkswirtschaftlichen Nutzen der Kinderbetreuung an. So würden verschiedene deutsche und amerikanische Studien zeigen, dass Kinderbetreuung längerfristig mit niedrigeren Ausgaben für Sonderschulen, Strafvollzug oder Sozialhilfe einhergingen. „Ein solcher positiver Nutzen für die Gesellschaft entsteht jedoch nur dann, wenn Kindertageseinrichtungen eine *gute* (Hervorhebung im Original, D.D.) pädagogische Qualität anbieten“ (S. 10). Unter Bezugnahme auf Tietze (1998) wird darauf verwiesen, dass eine gute Kindergartenqualität im Extremfall für einen Entwicklungsunterschied von bis zu einem Jahr verantwortlich sei. „Eine Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen kann demnach auch dazu beitragen, dass der volkswirtschaftliche Nutzen, der mit einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen prinzipiell verbunden ist, realisiert wird und die gesellschaftlichen Kosten tatsächlich übersteigt.“ (S. 10)

Darüber hinaus ließen sich auch politische Gründe für Qualitätssicherung anführen. So setze Chancengleichheit voraus, dass Kinder unabhängig vom Wohnort gleiche Zugangschancen zu Kindertageseinrichtungen haben sollten und die Beteiligung unabhängig vom Familieneinkommen sei und insbesondere, „dass in Kindertageseinrichtungen ein *gute* pädagogische Qualität angeboten wird. Damit hat Qualitätssicherung im Kindertagesstättenbereich auch vor dem Hintergrund der Verwirklichung von Chancengleichheit von Kindern eine elementare Bedeutung“ (S. 10). Demgegenüber belege aber die Studie von Tietze u.a. (1998) deutliche regionale Unterschiede in der pädagogischen Qualität von Kitas. Eine Studie von Johansen, Leibowitz und Waite (1996) zeige ferner, dass Mütter mit einem höheren Bildungsabschluss pädagogischen Qualitätsmerkmalen mehr Bedeutung zumessen als Mütter mit einem niedrigeren Bildungsabschluss. Ähnliches gelte auch bzgl. des väterlichen, nicht aber mütterlichen Einkommens. Gleichwohl zeigen aber Studien, dass insbesondere Kinder aus „anregungsarmen Herkunftsfamilien“ von guter Qualität profitieren würden und diese somit kompensatorische Effekte haben könne.<sup>3</sup>

Auch die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf sei an eine gute Qualität gebunden, da Mütter produktiver seien, „je zufriedener sie mit der Betreuung ihrer Kinder in einer Kindertageseinrichtung sind (Galinsky, o.J.)“ (Spieß und Tietze 2001, S. 11).

---

<sup>3</sup> Verwiesen wird dabei auf eine Studie von Hayes u.a. (1990).

Vor dem Hintergrund dieses Argumentationsstrangs schlagen die beiden Autoren ein einheitliches Gütesiegel vor, das zugleich Qualitätsdifferenzen ausweisen sollte. Die Vergabe soll durch eine unabhängige Institution oder Einrichtung erfolgen.

## 2.2 Eine kritische Diskussion der Überlegungen von Spieß und Tietze

Die vorstehenden Argumente und Überlegungen zur Begründung und Ausgestaltung eines Gütesiegels sollen nun einer kritischen Diskussion im Hinblick auf die vorgeschlagene Ausgestaltung und die durchzuführende Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. Dabei wird sich zeigen, dass einige Argumente nur bedingt überzeugen, andere dafür aber sogar verstärkt werden können. Zugleich werden im Laufe der nachfolgenden Ausführungen einige Konkretisierungen hinsichtlich der Ausgestaltung bzw. der erforderlichen Rahmenbedingungen vorgenommen, die für die nachfolgende Kosten-Nutzen-Analyse von erheblicher Bedeutung sind.

Die Begründungen von Spieß und Tietze bewegen sich auf verschiedenen Ebenen. Einerseits wird angeführt, dass eine Mindestqualität gewährleistet werden sollte und – andererseits – soll eine *gute* Qualität i.S.v. ausreichender, mittelmäßiger oder guter Qualität dokumentiert werden. Mit der Sicherstellung einer gewissen Mindestqualität geht die Frage einher, wie es sich mit der bereitgestellten Qualität tatsächlich verhält. Die zweite Qualitätsebene betrifft die Frage, ob genauere Informationen hinsichtlich der von der jeweiligen Einrichtung konkret bereit gestellten Qualität und damit auch über Qualitätsunterschiede zwischen unterschiedlichen Einrichtungen vorteilhaft wären bzw. begründet werden können. Dieses setzt zunächst voraus, dass eine bessere pädagogische Qualität auch zu zusätzlichen positiven Effekten auf die Kindesentwicklung bzw. zu weiteren Nutzen führt.

Darüber hinaus gibt es Argumente, die ihren Ursprung in der Rationalität bzw. Beurteilungsfähigkeit der Nachfrager, d.h. hier insbesondere den Eltern haben. Es erscheint auch aus systematischen Gründen sinnvoll, zwischen beiden Ebenen zu differenzieren. Dabei wird sich – über die Argumentationsebene von Spieß und Tietze hinaus – möglicherweise ein weiterer Interventionsanlass ergeben, der seine Ursache in sozio-ökonomisch unterschiedlichem Entscheidungsverhalten hat.

### 2.2.1 Qualitätsaspekte/Mindestqualität

Die Gewährleistung einer bestimmten Mindestqualität wäre angezeigt, wenn unzureichende Qualität mit negativen Effekten für die Entwicklung des betreuten Kindes verbunden wäre und dies durch die über die Nachfrage entscheidenden, d.h. in der Regel den

Eltern nicht erkannt bzw. beurteilt werden könnte. Da wir uns der Frage der Beurteilungsfähigkeit der Eltern später widmen werden, soll zunächst der Frage nachgegangen werden, ob die Gewährleistung notwendig ist, um negative Effekte zu verhindern. Dies würde bedeuten, dass Kinderbetreuung nicht per se mit positiven Wirkungen auf die Kindesentwicklung verbunden wäre.

Verschiedene, vor allen Dingen amerikanische Studien zeigen, dass eine unzureichende Kinderbetreuung negative Effekte auf die Kinder hat (siehe etwa Howes/Hamilton 1993, Helburn/Howes 1996) bzw. umgekehrt, dass *gute* Einrichtungen, die ein gewisses Mindestniveau überschreiten, positive Effekte auf Kinder haben (Gomby/Larner 1995; Helburn/Howes 1996).<sup>4</sup> Auch Currie (2001) kommt in einer Überblickstudie zu dem Schluss, dass die diversen US-Programme signifikant positive Effekte, kurz- und langfristiger Natur, gehabt hätten. Weiterhin geht sie davon aus, dass diese Effekte bei Kindern aus benachteiligten Familien größer seien, woraus sich ein zusätzlicher Anlass für Interventionen zugunsten dieser Zielgruppe ergebe. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die meisten dieser Studien sich auf kostenintensive Sonderprogramme für Kinder aus benachteiligten Familien beziehen und die Ergebnisse somit nicht automatisch auf andere Kinder übertragen werden können. Allerdings scheint die Annahme gerechtfertigt, dass die Bereitstellung einer bestimmten Mindestqualität letztlich für alle Kinder positiv ist bzw. – umgekehrt – eine unzureichende Qualität in der Regel mit negativen Effekten verbunden sein dürfte.

Die Ergebnisse dieser Studien, die sich vor allem mit den strukturellen Qualitätsmerkmalen (Erzieher-Kind-Schlüssel, Gruppengröße, Qualifikation des Personals) beschäftigen, werden auch in entsprechenden deutschen Arbeiten ausführlich zitiert (siehe etwa Fthenakis 1998, 2003; Tietze u.a. 1998) und als Beleg dafür angeführt, dass gute Qualität positive Wirkungen auf die kognitive und sozial-emotionale Entwicklung von Kindern habe. Dies deckt sich mit den Schlussfolgerungen der meisten US-amerikanischen Studien.

In einem ausführlicheren Überblicksartikel fasst Currie (2001) die Evaluationsergebnisse verschiedener Interventionsprogramme zusammen. Danach hat das Programm mit der geringsten Interventionsintensität, das Early Training Project, starke positive Effekte lediglich auf die Zuweisung in Special Education Programme. Statt 29 % wie in Kontrollgrup-

---

<sup>4</sup> Hierbei ist zu beachten, dass der in der Literatur gerne verwendete Begriff *gut* – soweit ersichtlich – nicht als Hinweis auf die tatsächlich erreichte Qualität, bspw. im Sinne „mittelmäßig, gut, hervorragend“ etc. verstanden zu werden scheint, sondern lediglich dahingehend, dass die Einrichtung nicht schlecht bzw. von unzureichender Qualität ist. Die unspezifische Verwendung des Begriffs ist daher leicht missverständlich. Auf die Frage, ob bessere Qualität auch zu besseren Ergebnissen führt, wird weiter unten noch eingegangen. Nur unter dieser Voraussetzungen ließe sich nämlich ein gestuftes Gütesiegel grundsätzlich begründen.

pen wurden nur 5 % der Kinder, die an dem Projekt teilgenommen hatten, in entsprechende Programme verwiesen. Die Einflüsse auf die Ergebnisse von Leistungstests, Klassenwiederholungsrate und High-School Abschluss seien zwar nicht statistisch signifikant, wiesen aber bei den beiden letzten Größen in die richtige Richtung. So graduierten 68 % verglichen mit 52 % der Kontrollgruppe und die fehlende statistische Signifikanz könnte an der geringen Größe der Gruppe gelegen haben.

Beim etwas größer angelegten Abecedarian Projekt waren die IQ-Werte der am Programm teilnehmenden Kinder bis zum Alter von 12 Jahren höher als bei der Kontrollgruppe, danach verringerte sich der Abstand. Im Alter von 15 Jahren waren die Werte bei beiden Gruppen gleich. Die Ergebnisse bei Leistungstests waren bei den Teilnehmern bis zum Alter von 21 Jahren besser als bei der Kontrollgruppe, die Zuweisung zu Sonderschulen im Alter von 15 Jahren niedriger, ebenso wie Klassenwiederholungen und Schulabbrüche. Ferner war der Anteil der College Besucher ebenso höher wie das Alter bei Geburt des ersten Kindes. Der Beschäftigungsstatus unterschied sich hingegen zu diesem Zeitpunkt nicht (Currie 2001).

Das Perry Preschool Programm hatte positive Effekte auf die Ergebnisse bei Leistungstests sowie auf Klassenwiederholungen, High school-Abschluss und Verdienste sowie auf die Beteiligung an Straftaten und Inanspruchnahme von Sozialleistungen; letztere gemessen bis zum Alter von 27 Jahren. Der Beschäftigungsstatus war im Alter von 19 Jahren höher als bei der Vergleichsgruppe, was sich aber bis zum Alter von 27 Jahren verändert hatte.

Currie (2001) fasst die Ergebnisse bis zum Alter von 27 Jahren dahingehend zusammen, dass diese gut organisierten und geplanten Programme einen positiven Einfluss auf das Leben von benachteiligten Kindern gehabt haben dürften, auch wenn nicht alle Evaluationen gleichartige Ergebnisse ausweisen würden. Hinzuweisen sei aber darauf, dass die drei genannten Programme eher kleine und teilweise kostenintensive Programme waren, deren Ergebnisse daher nicht für andere, groß angelegte Projekte gelten müssen bzw. nicht uneingeschränkt generalisiert werden können.

In einem weiteren Schritt untersucht Currie (2001) daher die Ergebnisse von Head Start bzw. vergleichbarer Programme, die eine wesentlich größere Reichweite hatten und auch mit deutlich geringeren Kosten verbunden waren. Aber auch hier bestätigen sich die meisten der vorgenannten Ergebnisse: bessere Ergebnisse in Leistungstests, geringere Klassenwiederholungs- und Abbruchquoten, geringere Überführung in Sonderschulen, höhere High school-Abschlussquoten sowie geringere Beteiligung an Straftaten. Aber trotz der Tatsache, dass die Ergebnisse in eine ähnliche Richtung wiesen, kommt Currie

(2001) zu dem Schluss, dass sie weniger eindeutig seien wie die Ergebnisse der oben beschriebenen Modellprogramme. Dies könne aber auch daran liegen, dass es nur sehr wenige gut angelegte Studien über die Langzeit-Effekte diese Programme gebe.

Mittlerweile liegen auch erste Ergebnisse bis zum Alter von 40 Jahren vor (Schweinhart 2004). Danach bleiben die Effekte weiterhin deutlich positiv und haben sich bezogen auf einzelne Variablen noch weiter verbessert, d.h. die Abstände zur Vergleichsgruppe haben sich weiter vergrößert. Der Anteil der High School-Absolventen liegt für die Programmteilnehmer bei 65 % gegenüber 45 % bei den Nicht-Teilnehmern. 60 % der Teilnehmer verdienen im Alter von 40 Jahren mindestens \$ 20.000 gegenüber 40 % der Nicht-Teilnehmer. Der durchschnittliche Jahresverdienst liegen bei \$ 20.800 gegenüber \$ 15.300. Die Beschäftigtenquote mit 40 Jahren liegt bei 76 % gegenüber 62 %. Im Alter von 27 Jahren waren es noch 69 bzw. 56 %. Erheblich geringer ist auch die Beteiligung an Straftaten, wodurch sich letztlich erhebliche geringere negative Auswirkungen auf andere Menschen und auf öffentliche Ausgaben ergeben. Insgesamt kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass jedem investiertem Dollar ein Ertrag von \$ 12.90 gegenüber stehe.

In einer späteren Untersuchung kommt Currie (2003) für Head Start zu dem Ergebnis, dass die Kinder, die daran teilgenommen hatten, bessere Leseleistungen und seltener eine Klasse wiederholt hätten. Werden die Ausgaben pro Kind konstant gehalten, dann hätten die Kinder aus den Projekten weniger Verhaltensprobleme und würden seltener eine Klasse wiederholen, in denen ein größerer Anteil des Budgets für Bildung und Gesundheit ausgegeben werde. Aber, als einziger struktureller Einflussfaktor könne der Erzieher-Kind-Relationen identifiziert werden.

Garces u.a. (2002) identifizieren für das gleiche Programm positive Langzeit-Effekte auf Bildungsleistungen und die Beteiligung an Straftaten. Currie und Thomas (1995) berichten bessere Test-Ergebnisse und weniger Klassenwiederholungen. Currie (2003) weist aber auch darauf hin, dass selbst diese Programme es scheinbar nicht geschafft hätten, die benachteiligten Kinder auf das durchschnittliche Leistungsniveau von nicht-benachteiligten Kindern zu heben. Dies würde auf erhebliche intergenerationale Transmissionsmechanismen hinweisen.

Auch für andere, vergleichbare Programme wie das Perry Preschool Project und das Carolina Abecedarian Projekt werden ähnliche Ergebnisse berichtet. Danach würden sich langfristig bessere akademische Leistungen ebenso zeigen wie positive Effekte auf die Anzahl an Teenager-Schwangerschaften oder Kriminalitätsbeteiligung (Currie 2003).

Garces, Thomas und Currie (2002) untersuchten die langfristigen Effekte des Head-Start Programms anhand von Zwillingen, von denen einer an Head Start teilgenommen hatte, der andere aber nicht. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass bei Weißen die Teilnahme mit einer 20 % höheren Wahrscheinlichkeit eines High School-Abschlusses und eines College-Besuchs (28 %) verbunden war und auch die Einkommen mit Anfang 20 tendenziell, aber nicht signifikant höher waren. Teilnehmende Afro-Amerikaner hätten eine 12 % geringere Wahrscheinlichkeit gehabt, wegen Straftaten verhaftet oder verurteilt zu werden.<sup>5</sup> Auch gäbe es Hinweise auf eine höhere Wahrscheinlichkeit des High school-Abschlusses bei afro-amerikanischen Männern. Weiterhin finden sie einige Evidenz für positive Effekte auf jüngere Geschwister, insbesondere im Hinblick auf deren Beteiligung an Straftaten. Ferner wird darauf hingewiesen, dass das Programm aber nicht alle Benachteiligungen der Zielgruppe kompensieren könne, d.h. die Wahrscheinlichkeit eines High school-Abschlusses ist nach wie vor geringer als für Personen, die nicht zur Zielgruppe von Head Start gehörten.

Fasst man die vorstehenden Ergebnisse zusammen, dann spricht eine erhebliche Evidenz für positive Effekte von interventionistischen Maßnahmen, insbesondere bei benachteiligten Kindern. Erheblicher schwieriger scheint demgegenüber die Diskussion darüber, welche Effekte qualitativ höherwertige Angebote gegenüber weniger guten Angeboten hat und was die entscheidenden strukturellen Merkmale dabei sind.

So verweist z.B. Fthenakis (1998) darauf, dass die drei Aspekte der strukturellen Qualität untereinander positiv korrelieren und somit Vorsicht hinsichtlich der Interpretation angezeigt sei. Auch wären die einzelnen Ergebnisse teilweise altersabhängig und „wahrscheinlich (sei) das Ausbildungsniveau und die Dauer des Trainings von Betreuungspersonen, die in verschiedenen Studien unterschiedlich waren, wichtig in Bezug auf die Qualität der Beziehung“ (S. 61).

Betrachtet man die vor allem amerikanische Literatur genauer, die versucht, die wesentlichen Strukturelemente und ihren Einfluss auf die Qualität von Kindertageseinrichtungen zu identifizieren, dann fällt auf, dass bei nahezu allen Studien auf erhebliche methodische Defizite und Probleme verwiesen wird (siehe etwa Blau/Mocan 1999; Glantz/Layzer 2000; Currie 2001, 2003; Blau 2000, 2001, 2002; Mocan 1997, 2002, 2003).

---

<sup>5</sup> Dies bedeutet lediglich, dass bei anderen Korrelationen keine signifikanten Zusammenhänge festgestellt wurden. Hieraus ist vor allen Dingen nicht rückzuschließen, dass schwarze Amerikaner häufiger kriminell wären als weiße.

So kritisieren Glantz und Layzer (2000) erhebliche methodische Probleme bei der Bestimmung aller drei Komponenten der Cost, Quality and Outcome Study,<sup>6</sup> wie die Stichprobenauswahl, der Stichprobengröße und deren Verringerung im Zeitablauf, einschließlich der Vernachlässigung möglicher Einflussfaktoren, die das Ergebnis verzerren könnten. Auch die Kombination von Kosten, die auf der Ebene einer Einrichtung betrachtet wurden, mit Qualitätsüberlegungen, die durch die Durchschnittsbildung auf Einrichtungsebene erfolge, sei problematisch. In beiden Fällen – so argumentieren sie – wäre es methodisch besser gewesen, einzelne Gruppen zu betrachten und nicht Einrichtungen. Da die Qualität von Krippen (für Kleinkinder) deutlich und signifikant schlechter wäre als die von Gruppen für ältere Kinder, würden Einrichtungen, die beides hätten, systematisch benachteiligt. So wäre die durchschnittliche Qualität von „Kindergartengruppen“ durchschnittlich gut bis exzellent gewesen, und die von Krabbelgruppen/Krippen schlecht bis mittelmäßig. Das generalisierte Gesamtergebnis, dass Kinderbetreuung in den USA generell schlecht bis medioker wäre, ließe sich durch die Studie somit nicht begründen. Sie raten daher zu einem wesentlich vorsichtigeren Umgang mit den Ergebnissen und verweisen darauf, dass wichtige Ergebnisse übertrieben dargestellt worden wären.

Auch Blau (2001) verweist auf gewisse Schwächen hinsichtlich der kontrollierten bzw. einbezogenen Variablen. Interessanter ist aber eine von ihm durchgeführte Re-Analyse auf der Basis der Gruppenunterschiede innerhalb einer Einrichtung. Durch diesen Ansatz will er vermeiden, dass nicht beobachtbare Faktoren das Ergebnis ungewollt verfälschen.<sup>7</sup> Bei dieser Re-Analyse kommt er z.B. zu dem Ergebnis, dass die Korrelation der Gruppengröße quasi das falsche Vorzeichen hätte, und somit suggeriere, dass die Leistungen mit zunehmender Gruppengröße besser würden.<sup>8</sup> Dieser Zusammenhang verringere sich aber, je mehr Variablen in das Modell eingebaut würden. Dies würde aber darauf hindeuten, dass

---

<sup>6</sup> Siehe zusammenfassend zu dieser Studie Helburn und Howes 1996.

<sup>7</sup> Blau (2001) bringt selbst als Beispiel, dass die unterschiedlichen Fähigkeiten (z.B. Motivationsfähigkeit, Energie, Enthusiasmus) der Leitung einer Einrichtung, erhebliche Auswirkungen auf die pädagogische Qualität und damit auf die Ergebnisse beim Vergleich unterschiedlicher Einrichtungen haben kann. Bei einer Betrachtung der Unterschiede ausschließlich innerhalb einer Einrichtung entfallen entsprechende Unterschiede.

<sup>8</sup> Dies erscheint unter gewissen Voraussetzungen nicht einmal unplausibel. So kommen einige Untersuchungen beispielsweise zu dem Ergebnis, dass die Kinder in ganz kleinen Gruppen zu sehr auf sich gestellt sind und somit nicht durch die Interaktion miteinander gefördert würden. Ein anderer Ansatz wäre, dass unterschiedliche sozio-ökonomische und Bildungshintergründe oder die Erziehungsqualität der Eltern eine Rolle spielen. Weiterhin könnten Unterschiede auch auf die Person der Erzieherin oder die Leiterin einer Einrichtung zurückzuführen sein, die größere Gruppen aufgrund individueller Fähigkeiten kompensieren könnten; auch die Sachmittelausstattung könnte positive Wirkungen entfalten.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass auch die Analysen zur Schüler-Lehrer-Relation bzw. Klassengröße im Schulbereich, beispielsweise im Nachgang von TIMSS und PISA, keine eindeutigen Ergebnisse über die Wirkungsweise unterschiedlicher Klassengröße bzw. Schüler-Lehrer-Relationen erbracht haben (siehe zusammenfassend u.a. Dohmen 2003)

die unzureichende Kontrolle möglicher Einflussvariablen die Ergebnisse verzerren würde. Als wichtigstes Ergebnis seiner Betrachtungen sieht er die Tatsache, dass der Einfluss aller Faktoren nahezu verschwinde und lediglich die Trainingsaktivitäten einen positiven Zusammenhang zu pädagogischen Qualität aufwiesen. „Apparently, even with the extensive set of control variables available in the CQOS (Cost, Quality, Outcome Study), there are still many important center-specific unobservables that can cause biased estimates when using between-center variation“ (S. 138). Da aber auch weiterhin bestimmte Faktoren, wie z.B. Motivation der Erzieherinnen mit den ihm vorliegenden Daten nicht beurteilt werden könnten, sollten auch seine Ergebnisse nicht als „Wahrheit“ aufgefasst werden. Wenn seine Analyse aber korrekt sein sollte, dann wäre die Folge, dass nahezu alle regulierbaren Inputfaktoren relativ wenig Einfluss auf das Ergebnis hätten und nur das Training (also Fortbildung, nicht Ausbildung) der Erzieherinnen übrig bliebe.

Auch andere Autoren (Mocan 1997, 2002, 2003; Currie 2001, 2003) verweisen auf erhebliche Probleme hinsichtlich der Beurteilung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen. Bestimmte Effekte könnten nur dann eindeutig aus den vorhandenen Daten bzw. ökonomischen Analysen abgeleitet werden, wenn sichergestellt wäre, dass andere mögliche Einflussfaktoren ausgeschaltet bzw. kontrolliert worden wären.<sup>9</sup> Würde dies nicht oder unzureichend berücksichtigt, dann würden die Qualitätseffekte einer Kita u.U. überzeichnet. Tatsächlich weist eine Vielzahl von Untersuchungen darauf hin, dass sich bei Berücksichtigung entsprechender Variablen der (messbare) Einfluss von Kitas, aber auch Schulen auf Leistungsunterschiede verringert bzw. sich die Argumentationszusammenhänge verändern.<sup>10</sup> Dies kann erhebliche Implikationen für bildungspolitische Ratschläge haben. Mit Blick auf die deutsche Diskussion gilt dies umso mehr, als bisher – soweit ersichtlich – erst wenige Untersuchungen über den konkreten Zusammenhang zwischen

---

<sup>9</sup> Die Kontrolle von möglichen Einflussvariablen auf bildungs- und qualitätsrelevante Prozesse ist wichtig, wenn man die Wirkungs- und Einflussweise einzelner Einflussvariablen ermitteln will. So können z.B. bessere Lese- oder Mathematikleistungen auch dadurch bedingt sein, dass die Kinder aus höheren sozio-ökonomischen Herkunftsfamilien kommen. Würde also der sozio-ökonomische Hintergrund eines Kindes nicht kontrolliert, könnte die Aussage, dass bestimmte Kindergärten bessere Leseleistungen als andere erzielten – also „besser“ wären – auch auf unterschiedliche sozio-ökonomische Bedingungen zurückzuführen sein und weniger auf die Kita. Um Missverständnisse zu vermeiden sei darauf hingewiesen, dass mittlerweile alle Studien diesen Faktor kontrollieren.

<sup>10</sup> Dies sei an einem zugespitzten Beispiel verdeutlicht: Nehmen wir eine Kita in Berlin-Charlottenburg und eine in Berlin-Neukölln. Nehmen wir an, dass erstere eine Gruppengröße 12 Kinder hätte und letztere eine von 10 Kindern. Würde sich nun herausstellen, dass die Sprachkompetenz in der Charlottenburger Gruppe besser wären als in der Neuköllner, dann könnte man ja durchaus zu dem Schluss kommen, dass die Leseleistung positiv mit der Gruppengröße korreliert und dass die Bildungsleistung der Neuköllner-Kita schlechter wäre als die der Charlottenburger. Statt dessen dürfte es aber eher so sein, dass die Kinder der Charlottenburger Kita vor allen Dingen aus sozio-ökonomischen Gründen bessere Sprachleistungen hätten als die Kinder der Neuköllner Kita. Würde man zudem die Sprachkompetenz zu Beginn und zu Ende des Kita-Jahres messen, wäre nicht auszuschließen, dass der Leistungszuwachs in Neukölln größer wäre als in Charlottenburg.

Betreuungsqualität und Auswirkungen auf das kurz- und längerfristige Leistungsvermögen und die Fähigkeiten der Kinder vorliegen (siehe etwa Tietze u.a. 1998; Tietze 2001). Allerdings beschränken sich auch diese Arbeiten noch auf vergleichsweise kurze Zeitspannen, während die ersten amerikanischen Studien mittlerweile die Effekte bis zum 40. Lebensjahr messen konnten. Hier besteht somit erheblicher Nachholbedarf.

Den Einfluss der Familie versucht man seit einigen Jahren dadurch zu eliminieren, dass man eineiige Zwillinge miteinander vergleicht, von denen eine(r) am Programm teilgenommen hat, der/die andere jedoch nicht. Mit diesem Ansatz untersuchen Currie und Duncan (1995, 1997) die Effekte von Head Start und zeigen, dass die partizipierenden Geschwister bessere Lese- und mathematische Leistungen vorweisen können. Somit kann einerseits gezeigt werden, dass die Beteiligung an diesem Programm positive Entwicklungs- und Bildungseffekte zur Folge hatte. Andererseits zeigen eine Vielzahl von Studien die zentrale Bedeutung, die die familiären Rahmenbedingungen und Hintergründe auf die Kindesentwicklung und Schülerleistungen haben (siehe etwa Wössmann 2004).

Blau (2001) hat auf der Grundlage des National Longitudinal Survey of Youth (NLSY) Analysen auf unterschiedlichen Ebenen vorgenommen. Zunächst untersucht er den Einfluss von Kinderbetreuungsvariablen (Gruppengröße, Erzieher-Kind-Schlüssel) auf verschiedene Leistungsmessverfahren und kommt zu dem Ergebnis, dass deren Einfluss auf die genannten Variablen vergleichsweise gering ist. Signifikant sei lediglich der Einfluss der Gruppengröße und der Erzieher-Kind-Schlüssel, wobei der Gruppengrößeneffekt positiv korreliere. D.h. je größer die Gruppe, desto besser die Leistung; er hätte also das „falsche“ Vorzeichen. Bedeutsamer seien demgegenüber etwa die Effekte von kognitiver Stimulation und emotionaler Unterstützung, deren Auswirkungen drei bis fünfmal stärker seien als die vorgenannten Variablen. Familiäre Rahmenbedingungen seien danach wesentlich bedeutsamer als die Kinderbetreuung. Hieraus kann allerdings wiederum nicht geschlossen werden, dass Kinderbetreuung bedeutungslos sei.

In einem weiteren Schritt kontrolliert er den Einflussfaktor Familie, indem er die Effekte von Kinderbetreuung auf Geschwister betrachtet. Hier zeigen die Ergebnisse aber kaum signifikante Zusammenhänge; allerdings enthalten die vorhandenen Daten des NLSY auch keine Hinweise über die Betreuungsqualität, so dass die Insignifikanz auch auf eine im Durchschnitt unzureichende Qualität zurückzuführen sein könnte.

Auf einer dritten Ebene werden dann quasi verzögerte Effekte gemessen. Hier zeigen die Ergebnisse einen negativen Effekt beim Erzieher-Kind-Schlüssel, d.h. je kleiner der

Schlüssel, desto besser die Ergebnisse im Lesetest<sup>11</sup>, und einen negativen Effekt der Gruppengröße auf beobachtete Verhaltensprobleme.<sup>12</sup>

Blau kommt zu dem Schluss, dass die gemessenen Ergebnisse nur wenige Hinweise auf konkrete Zusammenhänge zwischen Kinderbetreuung und Kindesentwicklung liefern. Die wenigen konkret gemessenen Zusammenhänge seien gering und veränderten sich, wenn mögliche andere Einflussfaktoren (Familie, Kindescharakteristika) kontrolliert würden. Hieraus könne nun aber wiederum nicht geschlossen werden, dass große Gruppen, weniger Erzieher je Kind und unausgebildete Erzieherinnen keine negativen Auswirkungen hätten. Blau sieht daher insbesondere das Problem, welche Folgerungen Politiker daraus hinsichtlich der Regularien für Inputfaktoren ziehen sollten. „It is not clear that regulating the inputs or subsidizing child care based on the inputs will succeed in improving child care quality“ (S. 143). Auch dürften Inputs als wichtiges Signal für Eltern bei der Auswahl von Einrichtungen gelten, selbst wenn sie keinen unmittelbaren Einfluss auf die Qualität hätten. Dies könnten auch Hinweise auf andere unbeobachtbare und für die Kindesentwicklung vorteilhafte Merkmale und damit die Identifikation guter Kinderbetreuungsqualität sein.

Die meisten der bisher dargestellten Studien konzentrieren sich auf die Effekte von relativ kostenintensiven Programmen auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Aus ihnen kann daher formal korrekt nur geschlossen werden, dass die Beteiligung an diesen Programmen für Kinder aus sozio-ökonomisch benachteiligten Familien vorteilhaft ist. Zwar kann aus diesen Studien nicht unmittelbar auf Kinder aus bildungsnahen und höheren sozio-ökonomischen Schichten zurückgeschlossen werden, jedoch dürfte auch hier der grundsätzliche Schluss zulässig sein, dass Interventionen, die eine bestimmte Mindestqualität gewährleisten, positive Effekte auf die Kindesentwicklung haben. Die Literatur gibt darüber hinaus vereinzelt auch Hinweise darauf, dass die Effekte bei Kindern aus bildungsferneren oder sozio-ökonomisch benachteiligten Familien höher sind als bei sozio-ökonomisch günstigeren Konstellationen (siehe etwa Lowe Vandell, Wolfe 2002; Magnusson, Ruhm, Waldfogel 2004).

Eine Studie von Masse und Barnett (2002) referiert positive Effekte für Kinder aus ärmeren Familien, die bereits kurz nach der Geburt eine Kindertageseinrichtung besucht

---

<sup>11</sup> Zum besseren Verständnis: Hat eine Erzieherin 5 Kinder zu betreuen, dann ist der Erzieher-Kind-Schlüssel 0,2, erhöht sich die Zahl der zu betreuenden Kinder auf 10, verringert sich der Schlüssel auf 0,1. Das oben genannte Ergebnis würde bedeuten, dass die Kinder der letztgenannten Gruppe bessere Leseleistungen aufweisen würden.

<sup>12</sup> Hier weist das Ergebnis in die „richtige“ Richtung: Je kleiner die Gruppe, desto weniger Verhaltensprobleme wurden beobachtet.

haben. Danach hatten diese Kinder bereits nach kurzer Zeit höhere Intelligenzwerte als Kinder der Kontrollgruppe. Im Alter von acht Jahren wurden signifikant höhere IQ-Werte und signifikant bessere Leistungen in Mathematik- und Lesetests festgestellt. Leistungsvergleiche im Alter von 12 Jahren wiesen ähnliche Ergebnisunterschiede aus und somit auf langfristig positive Effekte auf Leistung und Intelligenz hin. Im Alter von 15 Jahren verringerten sich die Wirkungen auf den IQ („the effect on IQ tended to fade“), während die positiven Leistungseffekte in Mathematik und Lesen bestehen blieben und auch noch im Alter von 21 Jahren bestätigt werden konnten. Ferner hatte mit 36 % ein erheblich größerer Anteil der Kinder mit Kita-Besuch ein vierjähriges College absolviert als die Kontrollgruppe (13 %;  $p=.01$ ). „In general, the results of all the assessments supported the claim that the preschool intervention was effective in improving measures of intelligence and achievement over the long term“ (S. 5).

Weiterhin wurden weniger Klassenwiederholungen bzw. Verweise in Sonderschulklassen festgestellt. Anders als das Perry Preschool Program konnten beim Abecedarian Projekt keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Kriminalitätsbeteiligung festgestellt werden. Positive Effekte konnten jedoch für die „Teenager“-Mütter festgestellt werden, deren Kinder am Programm teilnahmen. Sie hatten wesentlich häufiger einen High-school-Abschluss und/oder an post-sekundärer Bildung partizipiert, waren finanziell häufiger unabhängig und hatten weniger weitere Kinder geboren als Mütter, deren Kinder nicht daran teilgenommen hatten. Ferner hätten sie häufiger eine Anstellung gefunden und ebenfalls häufiger eine Tätigkeit für angelernte oder ausgebildete Kräfte. Unmittelbar (monetär) messbar sind dabei höhere Einkommen sowie eine geringere Abhängigkeit von Sozialleistungen. Diese Ergebnisse werden in einem anderen, zusammenfassenden Überblicksbeitrag von Barnett (2002) bestätigt.

Mit Blick auf den konkreten Ausgestaltungsvorschlag von Spieß und Tietze, der ein nach Qualitätsaspekten differenziertes Gütesiegel vorsieht, stellt sich noch die Frage, ob dies durch zusätzliche Nutzeneffekte begründet werden kann. Dies würde bedeuten, dass Kitas mit einer besseren Struktur- und/oder Prozessqualität die Kindesentwicklung stärker befördern als „schlechtere“ Einrichtungen.

### **2.2.2 Intervention, Qualitätssicherung, Qualitätsverbesserung – Welche Effekte hat unterschiedliche Kita-Qualität?**

Die im Folgenden zu beantwortende Kernfrage lautet: Ist der Besuch von guten oder sehr guten Kinderbetreuungseinrichtungen mit weiteren (zusätzlichen) positiven Wirkun-

gen für die Entwicklung eines Kindes verbunden als der Besuch einer mittelmäßigen? Und wenn ja, welche Effekte lassen sich identifizieren und wie stark sind sie?

Eine der ersten Studien, die den Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Bildungs- und Erziehungsprogrammen in Vorschulen und der Kindesentwicklung analysiert hatten, ist Schweinhart u.a. (1986). Danach haben unterschiedliche Curricula unterschiedliche Effekte. Konkret haben Kinder, die dem sog. High/Scope Modell zugewiesen waren, bessere familiäre Beziehungen, konnten bessere Bildungsleistungen erwarten und hatten bessere kommunikative Fähigkeiten als Kinder, die nach dem Distar-Modell erzogen worden waren.<sup>13</sup> Auch waren diese Kinder fünfmal häufiger in Eigentumsdelikte verwickelt als die anderen Kinder.

Konkreter scheinen aber die Ergebnisse der NICHD-Studie (2002) sowie der Überblick von Barnett (2002) hinsichtlich der Frage zu sein, ob höherwertige Qualität positive Effekte hat. So identifizierte die Studie des NICHD Zusammenhänge zwischen der Qualität der Kinderbetreuung und der sprachlichen und der kognitiven Entwicklung der Kinder in den ersten drei Lebensjahren. Auch im Alter von vier Jahren war bessere Qualität mit besseren sprachlichen Fähigkeiten und einem besseren Kurzzeit-Gedächtnis und höherer Aufmerksamkeit verbunden. Ferner wurden Zusammenhänge zwischen Einrichtungen, die die professionellen Richtlinien hinsichtlich Kind-Erzieher-Verhältnis, Gruppengröße, Ausbildung und Qualifikation der Erzieherinnen stärker berücksichtigten und höheren kognitiven und sprachlichen Fähigkeiten und einer höheren Schulfertigkeit hergestellt. „All of these associations were modest in size, controlling for family background and home environment. Variations in effects with family background have not been found consistently“ (Barnett 2002, S. 10).

Andere Studien zeigten, dass Kinder, die höherwertige Kitas besucht hatten, höhere Werte im Peabody Picture Vocabulary Test-Revised (PPVT-R)<sup>14</sup> und in Leistungstests in „pre-reading“ und in mathematischen Fähigkeiten im Alter von vier Jahren auswiesen. Nachfolgetests zeigten zwar anhaltende PPVT-R-Ergebnisse während des Kindergartens, allerdings verringerten sich die Unterschiede in nachfolgenden Jahren bis zum Alter von acht Jahren, wobei für die Qualität der nachfolgenden Schule kontrolliert wurde. Demgegenüber blieben die Unterschiede bei mathematischen Fähigkeiten bestehen.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Während im Distar-Modell die Aktionen von den Erzieherinnen initiiert wurden und die Kinder diesen folgten, wurden die Aktionen im High/Scope-Modell gemeinsam geplant und initiiert.

<sup>14</sup> Dies ist ein „test of receptive language, but it often is used as a „quick“ IQ test“ (Barnett 2002, S. 11f.).

<sup>15</sup> Verschiedene Studien erbrachten unterschiedliche Ergebnisse – in Abhängigkeit von der konkreten Anlage der Untersuchung – hinsichtlich der Effekte auf pre-reading und Mathematik bei Kindern mit weniger gut gebildeten Müttern, nicht aber bei Kinder mit besser gebildeten Müttern (Barnett 2002).

Insbesondere die kürzlich veröffentlichte Studie des National Institute of Child Health and Human Development (NICHD 2002) könnte aber geeignet sein, diese Schwachpunkte zu überwinden, da sie die Ergebnisse für eine Reihe von möglichen und wesentlichen Einflussfaktoren kontrolliert. Untersucht wurden die Zusammenhänge zwischen Quantität, Qualität und Art der frühkindlichen Erziehung bei 54 Monate alten Kindern und bspw. für Geschlecht, Ethnizität, Anwesenheit des Vaters im Haushalt, Bildung der Mutter, durchschnittliches Verhältnis zwischen Einkommen und dem Bedarf, Qualität der Erziehung durch die Eltern sowie Familien-Charakteristika kontrolliert.

Die kognitiven Ergebnisse korrelierten signifikant mit der Kinderbetreuung. Kinder, die qualitativ bessere Einrichtungen besucht hatten, erzielten bessere Ergebnisse bei vorakademischen Fähigkeiten und Sprache als Kinder aus schlechteren Einrichtungen. Kinder, deren Einrichtungen „erst“ im Laufe der Zeit besser geworden waren, hatten bessere vorakademische Leistungen, während schlechter werdende Einrichtungen den gegenläufigen Effekt hatten. Auch nach Kontrolle von Familiencharakteristika, die alle in die erwartete Richtung wiesen, schließen die Autoren, dass die Qualität der Kinderbetreuung ein „moderately strong predictor of these outcomes“ ist (S. 151).

Die Auswirkungen von Kinderbetreuung auf das soziale Verhalten wurden anhand von vier Variablen auf der Grundlage von Aussagen der Mutter sowie der Erzieherin eingeschätzt. Auch hier kam es zu recht klaren Zusammenhängen. Hervorzuheben ist dabei allerdings, dass es einen negativen Zusammenhang zwischen dem Umfang an Kinderbetreuung und dem sozialen Verhalten zu geben scheint. D.h. bei Kleinkindern, die einen größeren wöchentlichen Stundenumfang hatten, wurden häufiger Probleme beim Sozialverhalten beobachtet als bei Kindern mit einem geringeren Umfang. Hinsichtlich Qualität und Art der Kinderbetreuung konnten lediglich dann Zusammenhänge festgestellt werden, wenn die Variablen nicht kontrolliert wurden. Insoweit bleibt vor allen Dingen der zeitliche Umfang der Kinderbetreuung ein Indikator für die Auswirkungen auf das soziale Verhalten der Kinder.

Aufgeschlüsselt nach den Beobachtungskontexten, Quantität und Qualität der Kinderbetreuung wurden die Ergebnisse dann noch einmal spezifiziert. Konkret wurden bei Kindern mit einem Betreuungsumfang von mindestens 30 Stunden pro Woche während der ersten 54 Monate mehr Probleme im sozialen Verhalten beobachtet als bei Kindern mit einem Betreuungsumfang von unter 10 Stunden. Negativ war demgegenüber der Zusammenhang zwischen Erziehungsqualität der Eltern bzw. Familieneinkommen und dem beobachteten Problemen beim Sozialverhalten. D.h. je besser die Erziehungsqualität bzw. je höher das Familieneinkommen, desto weniger Probleme wurden beim Sozialverhalten

beobachtet. Während die Ergebnisunterschiede im mittleren und oberen Drittel vergleichsweise gering waren, nahmen die Probleme im unteren Drittel jeweils deutlich zu. Dies gilt umgekehrt für den zeitlichen Umfang der Kinderbetreuung. Hier stiegen die beobachteten Probleme im oberen Zeitfenster deutlich an, während sie bei einem Betreuungsumfang unter 30 Stunden vergleichsweise moderat waren.

Differenziert nach Qualität der Kinderbetreuung hatten Kinder im oberen Qualitätsdrittel höhere Punktwerte bei den vor-akademischen Fähigkeiten und beim Sprachtest als Kinder im unteren Drittel. Schlüsselte man auch hier die Einflüsse nach Qualität der Eltern-erziehung, der Qualität der Kinderbetreuung bzw. dem Familieneinkommen auf, dann ist der Einfluss der elterlichen Erziehungsqualität sowie des Familieneinkommens tendenziell deutlich stärker als der Einfluss der Kita-Betreuungsqualität. Während der Einfluss der familiären Einflussfaktoren vom unterem zum mittleren Drittel stärker ansteigt als vom mittleren zum oberen, verhält es sich bei der Betreuungsqualität umgekehrt. D.h. hier sind die Effektunterschiede zwischen dem mittleren und dem oberen Drittel größer als zwischen dem unteren und dem mittleren. Dies könnte bedeuten, dass zwischen Betreuungsqualität und Auswirkungen auf die Leistungsindikatoren des Kindes steigende Grenzerträge vorliegen, während die Grenzerträge bei der Erziehungsqualität der Eltern und beim Familieneinkommen abnehmend sind.

Es ist allerdings auch hier wiederum darauf hinzuweisen, dass die Validität bei einigen dieser Studien wahrscheinlich nur eingeschränkt gegeben ist, sieht man – soweit ersichtlich – von der NICHD-Studie (2002) ab. Weiterhin lassen sich Langzeiteffekte hinsichtlich der Wirkungen von unterschiedlicher Qualität nicht mit hinreichender Sicherheit beurteilen, da die vorteilhaften Kontrollen der Variablen teilweise nicht vorgenommen wurden. Schwierigkeiten dürfte in diesem Kontext auch die Tatsache bereiten, dass die Qualität der später besuchten Schule erheblichen Einfluss auf die gemessenen Leistungsunterschiede hat bzw. haben kann (Magnuson, Ruhm, Waldfogel 2004).

Mit Blick auf die deutsche Literatur ist festzustellen, dass sie in weiten Teilen ebenfalls auf die hier zitierte amerikanischen Untersuchungen abhebt. Eine der wenigen Studien, die für Deutschland der Frage nach den Auswirkungen von unterschiedlicher Qualität auf die Kindesentwicklung nachgeht, ist die Arbeit von Tietze u.a. (1998). Sie identifiziert Unterschiede vor allem bei der Sprachentwicklung und der Bewältigung von Lebenssituationen im Kindergarten. Die Entwicklung eines Kindes könne zwischen einem Kindergarten mit sehr hoher und einer sehr schlechten pädagogischen Qualität um bis zu einem Jahr differieren. Für ein Drittel der Kinder beträgt der durch die unterschiedliche Kindergartenqualität bedingte Entwicklungsunterschied über ein halbes Jahr. Insgesamt kann bis zu

rund einem Drittel der Entwicklungsunterschiede der Kinder auf die jeweilige Kindergartengruppen zurückgeführt werden, wobei das Modell selbst knapp 20 % der gemessenen Varianz erklärt. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass aus der Darstellung nicht ersichtlich ist, inwieweit mögliche Einflussfaktoren durch die Anlage der Untersuchung ausreichend kontrolliert werden.<sup>16</sup>

Soweit ersichtlich dürften zumindest einige der oben genannten Vorbehalte hinsichtlich möglicher Einflussfaktoren auf die gemessenen Leistungsunterschiede zwischen den Einrichtungen auch hier geltend gemacht werden können (Spieß 1998). Dies würde bedeuten, dass auch hier wichtige Einflussvariablen, die sich auf den sozio-ökonomischen und Bildungshintergrund der Eltern etc. beziehen und die erheblichen Einfluss auf die Leistungsunterschiede haben, unzureichend kontrolliert worden wären.<sup>17</sup> Das könnte aber bedeuten, dass ein Teil der Leistungsunterschiede nicht auf eine unterschiedlich gute oder „schlechte“ Kita-Qualität zurückzuführen wäre, sondern auf familiäre Bedingungen. Allerdings sollte daraus nicht geschlossen werden, dass der Einfluss marginal wäre, umgekehrt sollte der Einfluss der Kita auf die Entwicklung von Kindern aber auch nicht überschätzt werden.

Trotz einer gewissen (formal-methodischen) Unsicherheit lassen sich somit aus der vorliegenden Literatur zwei zusammenfassende Schlüsse ziehen: Erstens sollten Kindertageseinrichtungen eine bestimmte Mindestqualität erbringen, da ansonsten negative Wirkungen auf das Wohl und die weitere Entwicklung des Kindes nicht auszuschließen bzw. unter Umständen sogar zu erwarten sind. Dies ist ein wesentliches Ergebnis der gesamten Literatur und Diskussion über die Wirkungen von Interventionen.

Das zweite Ergebnis ist, dass offensichtlich eine darüber hinaus gehende Qualität weitere positive Effekte erwarten lässt. Dies würde bedeuten, dass für die nachfolgenden Betrachtungen im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse auch zwischen diesen zwei Ebenen zu unterscheiden wäre. Formal müssten daher zunächst die Kosten und Nutzen der Gewährleistung einer gewissen Mindestqualität ermittelt werden und in einem zweiten

---

<sup>16</sup> Die Autoren weisen selbst darauf hin, dass „weitere entwicklungsrelevante Unterschiede zwischen den Kindergartengruppen bestehen, die wir mit den von uns angewendeten Qualitätsmessungen nicht erfaßt haben“ (Tietze 1998S. 327).

<sup>17</sup> Ausweislich der Ausführungen in Tietze u.a. (1998) kontrolliert das Modell einige sozio-ökonomische oder bildungsrelevante Merkmale der Eltern. So werden z.B. Bildungsstatus der Mutter oder Anzahl der Kinder im Haushalt explizit genannt. Darüber hinaus können aber weitere Variablen wie etwa Familien- oder Äquivalenzeinkommen, beruflicher Status des Vaters und/oder der Mutter etc., Einfluss auf die Entwicklung des Kindes haben, die aber zumindest nicht explizit genannt werden. Insofern ist nicht ersichtlich inwieweit sie tatsächlich einbezogen wurden. Nach einer mündlichen Auskunft von Herrn Tietze wurden weitere Variablen kontrolliert, hatten aber keinen messbaren Einfluss auf das Ergebnis.

Schritt die mit einer weiteren Qualitätsverbesserung verbundenen Kosten und Nutzen. Dies dürfte aber angesichts der begrenzten Validität der vorliegenden Ergebnisse sowie auch aufgrund unzureichender Spezifiziertheit über die letztlichen Ursachen-Wirkungszusammenhänge und vor allen Dingen die Stärke der jeweiligen Effekte kaum leistbar sein. Wir werden hierauf weiter unten noch genauer eingehen.

Die vorgenannten Argumente können somit, insgesamt gesehen, zugunsten eines gestuften Gütesiegels angeführt werden, wie es Spieß und Tietze (2001) letztlich vorschlagen, sofern die Eltern nicht selbst in der Lage sind, die Qualität hinreichend zu beurteilen.

### **2.2.3 Entscheidungsverhalten und Qualitätsbeurteilung durch die Eltern**

Kommen wir zur zweiten Betrachtungsebene, dem Entscheidungsverhalten und der Fähigkeit der Eltern, die Qualität von Kindertageseinrichtungen einzuschätzen. Ein Gütesiegel bzw. die Zertifizierung einer Mindestqualität wäre nämlich prinzipiell erforderlich, wenn die Eltern die Qualität nicht selbst beurteilen könnten. Betrachtet man die Literatur, dann gibt es viele Hinweise darauf, dass die Beurteilungsfähigkeit der Eltern eingeschränkt ist (siehe etwa Spieß 1998; Blau 2001; Mocan 2003). Neben den von Spieß und Tietze erwähnten asymmetrischen Informationen sind auch Nutzen- bzw. Interessensinterferenzen sowie begrenzt rationales Verhalten anzuführen.

Aber selbst, wenn man zunächst einmal – streng-ökonomisch – von rationalem Verhalten ausgeht, ließe sich begründen, warum die Entscheidung nicht optimal zugunsten der Wahl der besten Kita ausfallen muss bzw. wohl auch nicht wird. In diesem Fall würden die Kosten der Informationsbeschaffung und -auswertung (z.B. Informationen über Struktur- und Prozessqualität der Einrichtungen, Besuch der Einrichtungen und ggf. Transportkosten, Zeit etc.) dazu führen, dass die Entscheidung suboptimal ausfällt. Dies würde bedeuten, dass die Eltern sich über die wesentlichen strukturellen und pädagogischen Aspekte von Kinderbetreuungseinrichtungen sachkundig machen und die Qualität der in Betracht kommenden Einrichtungen inspizieren müssten. Dies wäre mit relativ hohem zeitlichen Aufwand und somit (Opportunitäts-)Kosten verbunden. Hinsichtlich der grundsätzlichen Fähigkeit, wesentliche Aspekte oder Qualitätsfaktoren von Kinderbetreuungseinrichtungen einzuschätzen, zeigen verschiedene Studien zudem ein eher vorsichtiges bis skeptisches Bild. So wird die Bedeutung einzelner Qualitätsmerkmale, wie sie sich z.B. in der KES-R oder dem amerikanischen Vorbild ECERS-R widerspiegelt, von den Eltern noch vergleichsweise ähnlich wie von Fachleuten eingeschätzt (siehe etwa Tietze u.a. 2001; Mocan 2002, 2003). Stellt man dann aber die Einschätzungen von Eltern und Fachleuten bei

konkreten Einrichtungen gegenüber, dann bewerten die Eltern die Qualität deutlich höher als die Fachleute (Tietze u.a. 2001; Honig u.a. 2002; Mocan 2002, 2003).

Bei der Inspektion von in Betrachtung kommenden Einrichtungen orientieren sich Eltern überwiegend an den „leicht zu erkennenden Faktoren“, die für sie als Qualitätsindizes geeignet erscheinen (Mocan 2002, 2003; Checchi 2004). Dies könnten aber geschickte Anbieter ausnutzen, indem sie genau bei diesen Faktoren auf die Einhaltung achten, während sie auf die für die tatsächliche Qualität wichtigen Faktoren weniger Wert legt. Wäre Qualität mit höheren Kosten verbunden, könnte dies dazu führen, dass die qualitativ schlechten Anbieter im Markt verbleiben, während die qualitativ besseren Anbieter ausscheiden würden (adverse selection).

Darüber hinaus kommt Mocan auch zu dem Ergebnis, dass die Genauigkeit der Beobachtung von individuellen Persönlichkeitsmerkmalen abhängt, wie Bildung oder verheiratet sein.<sup>18</sup> Auch für Deutschland werden in Abhängigkeit von sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen unterschiedliche Anforderung an Kindertageseinrichtungen gestellt. So kommen Honig u.a. (2002) für Eltern katholischer Kindergärten in Rheinland-Pfalz etwa zu dem Ergebnis, dass Elternhäuser mit viel Bildung im Vergleich zu den weniger begüterten im Schnitt geringere Anforderungen an die Einrichtungen hätten. Der Kindergarten bekäme eine Kompensationsfunktion „insbesondere für die Eltern, deren Bildungs-Ressourcen als relativ gering eingestuft werden müssten“ (S. 14).<sup>19</sup>

Weitere Aspekte, die im vorliegenden Kontext zu berücksichtigen sind, betreffen das generelle Entscheidungsverhalten von Eltern bei der Wahl von Bildungseinrichtungen für ihre Kinder. So deuten verschiedene Untersuchungen darauf hin, dass die Wahlbereitschaft und auch das Informationsverhalten vom Bildungsniveau der Eltern beeinflusst wird. Untersuchungen in Milwaukee (Wisconsin), wo Bildungsgutscheine im Schulsystem eingeführt wurden, um Kindern aus den unteren Einkommensschichten den Besuch von Privatschulen zu ermöglichen, zeigten, dass die Inanspruchnahme des Programms positiv mit dem Bildungsniveau der Eltern korreliert, d.h., dass die Eltern von Kindern, die für das

---

<sup>18</sup> Für die USA kommt Mocan (2003) auch zu dem Ergebnis, dass Rasse und deren Gleichartigkeit zwischen Eltern und Erzieherin von Bedeutung sind.

<sup>19</sup> Die Ausführungen von Honig u.a. (2002) müssen in dieser Form verwundern. Zwar dürfte unbestritten sein, dass Kindertageseinrichtungen eine Kompensationsfunktion für unzureichende familiäre Unterstützung haben, allerdings erscheint zweifelhaft, dass dies den bildungsferneren Eltern in der oben beschriebenen Form bewusst ist. Dies würde eine negative Korrelation zwischen Bildungshintergrund der Eltern und deren eigener Kompensationserwartung bezogen auf die Kindertageseinrichtung bedeuten. Dies würde aber quasi die anderen Studien „auf den Kopf stellen“, die eine deutlich höhere Bildungsaspiration und -erwartung bildungsnäherer Eltern ausweisen. Es erscheint daher m.E. plausibler, dass den meisten bildungsfernen Eltern diese Kompensationsfunktion gerade nicht bewusst ist, sondern eher bildungsnähere Eltern eine höhere Bildungserwartung an die Kindertageseinrichtungen haben.

Gutscheinsystem optierten, ein höheres Bildungsniveau hatten (Witte et al. 1994). Ähnliches wird auch aus Chile (Gauri 1998) und für den Kita-Bereich aus Großbritannien (West/Pennell 1997) berichtet. Ferner gibt es auch Hinweise darauf, dass ein Teil der Eltern ihre vorhandenen Wahlmöglichkeiten nicht ausnutzt (West/Pennell 1997) oder nicht einmal über die Qualität der Kindergärten oder Schulen in ihrer näheren Umgebung informiert ist (Gauri 1998).

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen wäre eine prinzipielle Information darüber, dass eine Einrichtung zumindest einem gewissen Standard entspricht, für die Eltern hilfreich. Dies würde deren Informations- und Suchkosten verringern und die Qualität der Information verbessern.<sup>20</sup> Hierzu stehen verschiedene Möglichkeiten offen. Eine erste, naheliegende Möglichkeit wäre, dass die Betriebsgenehmigung diesen Mindeststandard gewährleistet, was auch der ursprüngliche Hintergrund ihrer Einführung war. Allerdings zeigen z.B. die Arbeiten von Tietze (2003) und Tietze u.a. (1998, 2001), dass dies zumindest in einigen Fällen nicht der Fall war. Dies deutet darauf hin, dass entweder die enge Verbindung von Träger und der Betriebsgenehmigung ausstellenden Organisation problematisch ist<sup>21</sup> oder aber die für die Erteilung maßgeblichen (strukturellen) Faktoren nicht oder nur begrenztem Zusammenhang mit der pädagogischen Qualität stehen. Tatsächlich deuten viele der o.g. Untersuchungen zu den konkreten Einflussfaktoren auf die Erstellungsqualität darauf hin, dass die meisten strukturellen Faktoren allenfalls von begrenzter Wirkung auf die tatsächliche Leistungsqualität sind (siehe hierzu auch Blau 2002).

Auch die Ergebnisse der Qualitätsanalysen von Tietze (2003) sowie Tietze u.a. (1998, 2001) deuten in diese Richtung. Anders wäre nämlich – von situationsbedingten Ausnahmen abgesehen – nicht zu erklären, warum die Qualität auch innerhalb eines Bundeslandes bzw. einer Trägerorganisation zwischen unzureichend und sehr gut schwanken kann. Einschränkend ist diesbezüglich allerdings anzuführen, dass nach der Bremer Untersuchung (Tietze 2001) die strukturellen Variablen nur 27 % der ermittelten Unterschiede

---

<sup>20</sup> Angesichts des sozio-ökonomisch unterschiedlichen Informations- und Entscheidungsverhaltens dürfte dies jedoch nicht ausreichend sein, sondern müsste durch Beratung und ggf. weitere Unterstützung für Familien aus bildungsfernen und sozio-ökonomisch schwächeren Schichten ergänzt werden (Dohmen 2004b).

<sup>21</sup> Vor diesem Hintergrund wäre dann u.U. auch zu befürchten, dass die öffentliche Hand im Zuge der größer werdenden Haushaltsprobleme eine Reduktion der Standards vornehmen könnte, entweder um Geld zu sparen oder um zu vermeiden, dass offenkundig würde, dass mit den bereitgestellten Mitteln u.U. eine erforderliche Mindestqualität nicht zu gewährleisten ist. Insoweit wäre dann auch die Überlegung von Spieß und Tietze (2001), dass das Gütesiegel von (einer) unabhängigen Einrichtung(en) vergeben werden sollte, gerechtfertigt und vorteilhaft.

erklären können.<sup>22</sup> Genauso groß sei allerdings auch die Varianz, die durch unmittelbar die Prozessqualität betreffende Faktoren erklärt werde.

Die vorstehenden Ausführungen sprechen zusammengefasst relativ deutlich für die Vorteilhaftigkeit von Qualitätsinformationen, insbesondere für die Eltern. Aber auch für die Träger bzw. die Leitung einer Einrichtung dürften ergänzende Informationen über die Qualität ihrer eigenen Einrichtung, insbesondere im Vergleich zu anderen Einrichtungen hilfreich sein, so dass auch sie einen Nutzen davon hätten. Damit ist allerdings die Frage noch nicht beantwortet, ob es ein einheitliches Gütesiegel sein sollte oder es mehrere unterschiedliche sein können.

#### 2.2.4 Einheitliches versus kompetitives Gütesiegel

Die vorstehenden Ausführungen können zwar begründen, dass Qualitätsinformationen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kita-Systems beitragen können. Allerdings kann damit noch nicht begründet werden, warum es eine zentrale Einrichtung sein soll. Statt dessen könnten dies auch private Institutionen sein, die sich am Markt positionieren; genauso wie dies derzeit mit den vorliegenden Qualitätssicherungsansätzen etwa der KES-R oder anderen (unabhängigen) Instrumenten der Fall ist.

Eine solche marktwirtschaftliche Lösung setzt aber entweder eine ausreichend hohe Zahlungsbereitschaft bzw. eine ausreichend große Nachfrage der Eltern und/oder ein freiwilliges Zertifizierungsinteresse der Einrichtungen bzw. Träger voraus. Einrichtungen bzw. Träger werden sich aber nur dann freiwillig zertifizieren lassen, wenn sie hiervon einen Vorteil für ihre Positionierung am Markt haben.<sup>23</sup> Dies ist insbesondere dann zu erwarten, wenn das Angebot größer ist als die Nachfrage und die Eltern ihre Entscheidung, in welcher Einrichtung sie das Kind anmelden, auf der Grundlage von Qualitätskriterien bzw. Zertifizierung treffen. Treffen die Eltern ihre Entscheidung aber nach anderen Kriterien, wie z.B. räumliche Nähe, oder ist die Nachfrage (regional) größer als das Angebot, dann sind andere Strategien ökonomisch vorteilhafter. In diesem Fall ist die Wahl des Standorts für den Anbieter entscheidender als die Zertifizierung.

---

<sup>22</sup> Angeführt werden drei konkrete Bedingungen, von denen die Prozessqualität stark abhängt: Raumbedingungen, Vollzeitbeschäftigung des pädagogischen Personals, eher geringer Ausländeranteil (Tietze u.a. 2001). Dies würde aber zugleich bedeuten, dass die „üblichen“ Kernkriterien Gruppengröße, Erzieher-Kind-Schlüssel, Qualifikation des Personals von geringerer Bedeutung wären.

<sup>23</sup> Aus Sicht der Einrichtungen bzw. Träger könnte die Qualitätssicherung möglicherweise auch aus Gründen der Steuerung der Kitas ein Interesse haben. Dies ist aber für die vorliegende Arbeit von untergeordneter Bedeutung.

Darüber hinaus verweisen verschiedene Untersuchungen darauf, dass insbesondere leistungsschwache Einrichtungen/Träger ein Interesse haben könnten, ihre wahre Leistungsfähigkeit zu verschleiern (Mocan 2002; 2003; Blau 2001).

Auf der anderen Seite könnten die Verbraucher, d.h. die Eltern ein solches Zertifikat auch einfordern. Eine Voraussetzung wäre beispielsweise, dass Eltern ihr Kind nur in zertifizierten Einrichtungen anmelden. Ist die Zahl der Eltern bzw. deren Marktmacht ausreichend groß, würde dies einen Druck auf die Einrichtungen entfalten, dem sie sich nur schwerlich entziehen könnten. Ausgehend von den unterschiedlichen Artikulationsinteressen und auch der Tatsache, dass das Interesse der Eltern durch sozio-ökonomische und Bildungshintergründe beeinflusst werden (s.o.) ist dies prinzipiell eher dort zu erwarten, wo der Anteil von Familien aus mittleren und höheren sozio-ökonomischen und bildungsnäheren Gruppen höher ist. Soweit eine höhere Kinderbetreuungsqualität mit einem höheren Preis verbunden wäre, könnte auch die festgestellte begrenzte Zahlungsbereitschaft einschränkend wirken (Mocan 2002; 2003; Blau 2002). Hinzu kommt u.U. die ökonomische Überlegung, dass die Kosten einer Organisation von Interessen höher sind als die erwarteten (kurzfristigen) Nutzen. Wenn Eltern eine neue Arbeitsstelle antreten müssen, dann werden sie u.U. auch nicht-zertifizierte Einrichtungen akzeptieren. Insoweit ist eine freiwillige Lösung wohl nicht wirklich zu erwarten.

Dies bedeutet, dass sich eine staatliche Vorgabe zur Zertifizierungspflicht für am Markt operierende Einrichtungen durchaus begründen ließe, z.B. indem die Betriebsgenehmigung an die Einhaltung bestimmter Mindeststandards gebunden wäre.

Auf der Grundlage einer solchen Vorgabe könnten sich dann Zertifizierungseinrichtungen am Markt positionieren und ggf. unterschiedlich hohe Standards setzen, wobei das Minimum gesetzlich vorgegeben werden könnte. Eine analoge Regelung gibt es z.B. im deutschen Hochschulbereich, wo die neuen Bachelor- und Masterstudiengänge von anerkannten Zertifizierungsorganisationen akkreditiert sein müssen. Die Hochschulen können dann entscheiden, von welcher der zugelassenen Organisationen sie sich zertifizieren lassen. Stärker noch als im deutschen System haben sich in den USA unterschiedliche Niveaus etabliert, die dazu führen, dass bestimmte Zertifizierer eine höhere Qualität gewährleisten bzw. zumindest versprechen als andere. Eine Hochschule, die sich im oberen Qualitätssegment positionieren möchte, lässt sich dann von bestimmten Organisationen zertifizieren. Der Name des Zertifizierers ist dann das Qualitätssignal. Ein ähnliches System ließe sich prinzipiell auch im deutschen Kita-System etablieren.

Dies bedeutet aber zunächst nur, dass ein Zertifizierungssystem etabliert und gesetzlich begründet werden kann, wenn das bisher praktizierte System eine ausreichende Qualität

nicht gewährleisten kann. Andernfalls könnte auch eine Reform des bestehenden Systems ausreichend sein, wenn dadurch sichergestellt würde, dass die Mindestqualität nicht unterschritten werden kann. Betriebsgenehmigungen müssten also (teilweise) mit etwas höheren Qualitätsstandards als bisher einhergehen. Z.B. ist zu gewährleisten, dass die Einrichtungen, die von Tietze u.a. (1998, 2001) sowie Tietze (2003) als von unzureichender Qualität identifiziert wurden, entweder ihre Qualität verbessern müssten oder ihnen die Betriebsgenehmigung zu verweigern bzw. entziehen wäre. Inwieweit dies ggf. aufgrund der begrenzten kommunalen Haushalte behindert werden könnte, ist nicht unmittelbar absehbar. In vielen Kommunen dürfte der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz aber nur dann erfüllt werden können, wenn auch leistungsschwächere Einrichtungen weiterhin operieren dürften. Insoweit wäre zumindest eine Regelung auf Landes- oder Bundesebene anzustreben, vorausgesetzt, dort gibt es keine vergleichbaren Interessenskonflikte.

Hinsichtlich der mit der Qualitätsverbesserung verbundenen Kosten deuten einige Studien darauf hin, dass dies nicht unbedingt mit hohen Mehrkosten verbunden sein muss. So ermitteln beispielsweise einige amerikanische Studien relativ geringe Kostendifferenzen (Helburn/Howes 1996; Mocan 2002). Auch die von Tietze u.a. (1998, 2001) bzw. Tietze (2003) ermittelten Qualitätsunterschiede unter ähnlichen Rahmenbedingungen deuten darauf hin, dass eine bessere Qualität in vielen Fällen nicht mit (deutlich) höheren Kosten verbunden sein muss, sondern auch durch Restrukturierungen erreichbar sein dürfte. Wir werden hierauf weiter unten noch genauer eingehen.

Um die angesprochenen Interessenskonflikte zu vermeiden, erscheint jedoch eine Trennung von Zertifizierung, Finanzierung und ggf. Träger durchaus sinnvoll. Damit verbunden wäre dann die Frage, wer die mit der Zertifizierung verbundenen Kosten trägt. Da die Einholung des Zertifikats Voraussetzung für die Betriebsaufnahme bzw. Fortführung wäre, könnten die Kosten den Einrichtungen auferlegt werden. Da allerdings in jedem Fall mindestens eine Deckung der Kosten erforderlich ist, wäre eine Refinanzierung erforderlich, d.h. sie würden ggf. über die staatliche Finanzierung oder über Kita-Gebühren refinanziert werden müssen.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Prinzipiell bzw. theoretisch könnte man die Zertifizierungskosten auch als „sunk-costs“ oder verlorene Kosten deklarieren, die durch den Träger selbst erbracht werden müssen. Dies würde allerdings den Markteintritt insofern beschränken, als private Einrichtungen, insbesondere auch Eltern-Kind-Initiativen, kaum in den Markt eintreten könnten, es sei denn, die Eltern finanzieren dies aus dem eigenen Einkommen und Vermögen. Dies wäre aber nichts anderes als eine implizite Gebührenlösung, die vor allem die Gründergeneration treffen würde.

Unterschiedliche Zertifizierungsniveaus setzen aber wiederum voraus, dass die Nachfrager bessere Qualität honorieren bzw. dies kurz- und/oder langfristig positive Auswirkungen auf die Kinder hat. Betrachtet man die verschiedenen Studien, die sich mit diesem Thema befasst haben, so kommen zwar viele von ihnen zu dem Ergebnis, dass höhere Qualität zu besseren IQ-Werten, besseren Lese- und Mathematikleistungen sowie längerfristig zu Vorteilen in nachfolgenden Bildungsbereichen führt. Gleichzeitig weisen die Ausführungen weiter oben aber durchaus auch darauf hin, dass von höherwertigen Einrichtungen zusätzliche positive Effekte zu erwarten sind, auch wenn hinsichtlich der konkreten Zusammenhänge zwischen den Strukturvariablen und den Wirkungen noch viele Fragen unzureichend geklärt sind.

Gegenüber einem marktwirtschaftlichen Ansatz dürfte ein einheitliches System, das auf einem Konsens zwischen den verschiedenen Beteiligten beruht, vor allen Dingen den Vorteil einer insgesamt höheren Akzeptanz haben. Inwieweit es darüber hinaus vorteilhaft sein könnte, hängt von verschiedenen anderen Rahmenbedingungen ab. Während ein Gütesiegelsystem mit unterschiedlichen Siegel-„Produzenten“ den Vorteil der Vielfalt und damit der Berücksichtigung unterschiedlicher Vorstellungen über Kinderbetreuungsqualität haben könnte und damit auch unterschiedlichen pädagogischen Vorstellungen der Eltern Rechnung tragen könnte, wäre ein einheitliches Gütesiegel mit dem Vorteil einer höheren Transparenz hinsichtlich der unterschiedlichen Qualität der Einrichtungen für die Eltern verbunden. Dies würde demnach ihre Informations- und Suchkosten verringern. Dies setzt allerdings voraus, dass es tatsächlich gelingt, sich auf einheitliche Kriterien zu verständigen, die einerseits ausreichend flexibel sein müssten, um unterschiedliche pädagogische Ansätze berücksichtigen zu können und andererseits ausreichend spezifisch sein sollten, um tatsächlich valide Aussagen über die Qualität unterschiedlicher Einrichtungen machen zu können.

Einen wichtigen Vorteil hätte ein einheitliches System aber, wenn es zu einer weiteren Qualitätsverbesserung über das (durchschnittliche) Niveau in einem System mit vielen verschiedenen Qualitätssiegeln hinaus kommt. Dies ist nach Spieß und Tietze (2001) ein Ziel des Gütesiegel-Vorschlags. Ob und inwieweit dieses gelingen kann, kann hier nicht beurteilt werden, dürfte aber auch von den Rahmenbedingungen eines solchen Gütesiegel-Systems abhängig sein. Die ausschließliche Implementation eines Gütesiegels ohne weitergehende Anpassungen würde nur dann zu Qualitätsverbesserungen führen, wenn Mitarbeiterinnen, Einrichtungen und Träger einen intrinsischen Nutzen daraus ziehen würden, und nach dem Prinzip verfahren „wir haben ein Gütesiegel mit der Stufe 5 und nicht der Stufe 4“. Hierauf wird weiter unten noch zurückzukommen sein.

## 2.2.5 Zusammenfassung und Folgerungen

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass wesentliche Überlegungen von Spieß und Tietze zur Einführung eines Gütesiegels begründet sind. So ist die Sicherstellung einer Mindestqualität im Interesse des Kindes und seiner Entwicklung, da unzureichende Qualität negative Effekte haben kann und die Eltern in der Regel nur unzureichend in der Lage sind, die tatsächliche Qualität einer Kindertageseinrichtung zu beurteilen.

Darüber hinaus lässt eine über das Mindestniveau hinausgehende strukturelle und pädagogische Qualität zusätzliche positive Wirkungen auf die Kindesentwicklung erwarten, so dass auch der Ausweis der entsprechenden Qualitätsunterschiede wünschenswert wäre. Dies würde Eltern, Trägern und Aufsichtsbehörden eine bessere Informationslage beschaffen und die Informationskosten insbesondere der Eltern verringern.

Inwieweit allerdings ein einheitliches Gütesiegel vorteilhaft ist, hängt von verschiedenen Aspekten ab. Sein wesentlicher Vorteil besteht darin, dass es die Transparenz erhöht und somit die Informationskosten, vor allem der Eltern verringert. Ein weiterer Vorteil könnte sich dann ergeben, wenn es zu einer Qualitätsverbesserung führt, die über die Entwicklung in einem (marktwirtschaftlichen) System mit unterschiedlichen Zertifikaten hinausgeht. 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. Gleichzeitig erhöht es aber wieder den Informationsbedarf und damit die Informationskosten der Eltern. D.h. es behindert tendenziell eine schnelle Entscheidung der Eltern. Umgekehrt ist es u.U. schneller umsetzbar.

Unabhängig davon, ob es ein einheitliches oder vielfältiges Gütesiegel ist, ist aber festzuhalten, dass der Qualitätsverbesserungsdruck vor dem Hintergrund sozio-ökonomisch unterschiedlichen Informations- und Entscheidungsverhaltens für Einrichtungen größer wäre, deren Umfeld aus höheren sozio-ökonomischen und bildungsnäheren Familien besteht. Auch sind – unabhängig von eventuellen intrinsischen Interessen von Trägern, Leiterinnen und Erzieherinnen – Verbesserungen nur dann zu erwarten, wenn ein externer Anreiz zu Qualitätsverbesserung besteht. 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) und Nutzen(empfänger) zu geben. Auch daraus lassen sich wichtige Rückschlüsse für die Implementation von Qualitätssicherungsverfahren ziehen.

### 3. Die Kosten-Nutzen-Betrachtung

Für die Kosten-Nutzen-Analyse sind die folgenden Aspekte von besonderer Bedeutung: Ein Gütesiegel dokumentiert zunächst *nur* die gemessene Qualität einer Einrichtung. Es befriedigt damit einmal das Informationsinteresse von Erzieherinnen, Leitung, Träger, Finanzier (Jugendamt, Ministerium) und Eltern. Wenn daraus keine weitergehenden Konsequenzen und Schlüsse gezogen würden, dann würden den Kosten der Qualitätsmessung und -dokumentation nur der Informationsgewinn als Nutzen gegenüberstehen. Auch wenn dieser u.U. positiv wäre, d.h. die individuellen und/oder die Summe der individuellen Nutzen größer wäre, wäre dennoch „nicht viel gewonnen“.

Erst wenn die Eltern auf der Grundlage der mit dem Gütesiegel nachgewiesenen Qualitätsunterschiede entscheiden und die Einrichtung mit einer besseren Qualität auswählen, ergeben sich weitergehende positive kurz- und längerfristige Effekte auf die Entwicklung des Kindes. Diese Effekte sind prinzipiell umso größer, je besser die strukturelle und pädagogische Qualität der entsprechenden Einrichtung ist. Dies gilt trotz der Tatsache, dass von Unterschieden in der Kindesentwicklung nicht unmittelbar auf Qualitätsunterschiede von Kindertageseinrichtungen geschlossen werden kann. Statt dessen wird die Kindesentwicklung von vielen Faktoren beeinflusst, die unabhängig von der Qualität der jeweiligen Kita sind. Unabhängig von dieser Feststellung kann man festhalten dass gute Kita-Qualität u.a. die folgenden positive Effekte, d.h. Nutzen hat:

- unmittelbare Partizipationsnutzen der Kinder (höhere Zufriedenheit, besseres Sozialverhalten, höheres Selbstwertgefühl etc.)
- höhere IQ-Werte
- evtl. frühere Einschulung
- weniger Klassenwiederholungen

- geringerer Verweis auf Sonderschulen
- geringere Abbruchraten bzw. höhere Absolventenquoten
- früherer Bildungsabschluss
- höhere Übergangsquoten auf weiterführende Bildungseinrichtungen (Optionsertrag)
- besseres soziales Verhalten
- bessere Gesundheit und Ernährung
- geringere Kriminalitätsraten
- höheres Erwerbseinkommen und höhere Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen
- geringere Arbeitslosigkeit
- geringere Inanspruchnahme von Sozialleistungen
- höhere Partizipation von Frauen am Erwerbsleben
- eine höhere Arbeitsproduktivität der Eltern(kurzfristig), insbesondere der Mutter, aber (langfristig) auch des (erwachsenen) Kindes
- höhere (emotionale) Zufriedenheit der Mutter, weil sie Erwerbstätigkeit und Kindererziehung miteinander kombinieren kann
- verbesserte Eltern-Kind-, insbesondere auch Mutter-Kind-Beziehungen etc.

Gleichwohl lässt sich aber bisher – und das ist von zentraler Bedeutung für die Nutzenbetrachtung – kaum hinreichend messen, in welchem ursächlichen Verhältnis die jeweiligen positiven Effekten und die Qualität der Kindertageseinrichtung, vor allem in Deutschland stehen. Es ist zumindest bisher nicht möglich zu schlussfolgern, dass eine Kita-Qualität der Stufe IV gegenüber der Stufe III zu einer um durchschnittlich X Prozent geringeren Wahrscheinlichkeit etwa hinsichtlich des Sitzenbleibens oder des Schulabbruchs führt etc. Ferner werden positive Effekte der Kita durch familiäre Rahmenbedingungen verstärkt oder aber gebremst, ähnliches gilt für die nachgelagerten Bildungsbereiche etc. Umgekehrt kann eine schlechte oder unzureichende Kita-Qualität durch familiäre Komponenten oder nachgelagerte Bildungsbereiche (teilweise) kompensiert werden.

Wenn aber schon die generellen Effekte durch Qualitätsunterschiede kaum exakt gemessen werden können, dann gilt dies noch stärker mit Blick auf den Einfluss, den die Einführung eines Gütesiegels hierauf hat, da es letztlich nur ein Medium und somit allenfalls von mittelbarem Einfluss ist.

Darüber hinaus ist auch darauf hinzuweisen, dass viele der amerikanischen Studien, die auf die positiven Effekte von guter Kinderbetreuungsqualität verweisen, kostenintensive und zielgerichtete Programme für Kinder aus sozial benachteiligten Familien untersucht haben, deren Ergebnisse nicht automatisch generalisiert werden können. Ferner müssen die Erfahrungen, die in den USA gemacht wurden, nicht unmittelbar auf Deutschland

übertragbar sein. Soweit ersichtlich liegen jedoch kaum entsprechende deutsche Studien vor. Die Studien von Tietze u.a. (1998, 2001) geben zwar Hinweise darauf, dass höherwertige Kitas einen positiven Effekt auf die Kindesentwicklung haben, allerdings lassen sie noch keine weitergehenden Folgerungen hinsichtlich der längerfristigen Effekte bzw. der Größenordnung dieser Effekte zu. D.h. eine Quantifizierung der Nutzen(-zuwächse), die sich durch die Einführung eines Gütesiegels im deutschen Kita-System ergeben würden, kann zur Zeit ehrlicherweise nicht vorgenommen werden. Dies verweist aber u.a. darauf, dass ein entsprechender Forschungsbedarf besteht.

Kaum überwindbare Schwierigkeiten ergeben sich ferner auch daraus, dass bisher keine Informationen darüber vorliegen, wie sich konkrete Qualitätsunterschiede z.B. auf die Kindesentwicklung und auf den Bildungsverlauf auswirken. Führt beispielsweise die Erhöhung der durchschnittlichen Qualität von Stufe III auf Stufe IV oder von Stufe V auf VI zu einer Verringerung der Quote von Jugendlichen ohne abgeschlossene Hauptschule von 8 auf 6 % oder von 8 % auf 4 %, oder könnte eine Erhöhung von Stufe III auf Stufe VII diese Quote auf annähernd null reduzieren. Einige Studien zeigen für die USA, dass diejenigen, die bessere Einrichtungen besucht haben, eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, mehr als 2.000 US-Dollar pro Monat zu verdienen, als diejenigen, die schlechtere Einrichtungen besucht haben. Wie groß ist aber die durchschnittliche Einkommensdifferenz? Verdienen die einen durchschnittlich \$ 2,050 oder \$ 2,500 und die anderen \$ 1,950 oder \$ 1,500? Handelt es sich dabei um Brutto- (vermutlich) oder Nettoeinkommen? Auch dies verhindert eine spezifizierte Betrachtung der Effekte von besseren gegenüber schlechteren Einrichtungen. Unabhängig von diesen Schwierigkeiten soll im Folgenden versucht werden, die möglichen Nutzenwirkungen bestimmter Effekte exemplarisch aufzuzeigen und sie den einzelnen Nutzenempfängern zuzuordnen. Dies soll auf zwei Ebenen erfolgen. Zunächst werden die Kosten und Nutzen der unmittelbaren Einführung eines Gütesiegels auf der Grundlage der Überlegungen von Spieß und Tietze ermittelt. Die damit verbundenen Nutzen ergeben sich aus der verbesserten Transparenz und den geringeren Informationskosten. Dieses Basismodell wird ergänzt durch eine Betrachtung der damit verbundenen Wirkungen auf das Entscheidungsverhalten. Damit lassen sich einige wesentliche Effekte von guter bzw. besserer Qualität auf Kosten und Nutzen aufzeigen.

In einem weiteren Schritt wird dann kurz untersucht, welche Effekte sich ergäben, wenn die Einführung eines Gütesiegels über das Entscheidungsverhalten der Eltern zu einer höheren Durchschnittsqualität im Kita-Bereich führen würde. Dies wäre möglich, wenn die Einführung eines Gütesiegels zu einem Qualitätsverbesserungsprozess führen würde.

### 3.1 Die Kosten und Nutzen der Einführung eines Gütesiegels

Kosten entstehen zunächst auf zwei Ebenen, einmal für die Entwicklung und Einführung des Gütesiegels und zum anderen für den Evaluierungs- und Zertifizierungsprozess.

Ausgehend von den Ausführungen von Spieß und Tietze (2001) lassen sich für die Entwicklungs- und Einführungsphase damit folgende Schritte ableiten:

1. Diskussion und Einigung auf einen Anforderungs- und Kriterienkatalog zur Qualität in Kindertageseinrichtungen
2. Entwicklung der Kriterien für die Mess- und Überprüfbarkeit
3. Ggf. Ausschreibung der Einrichtung, die für die Begutachtung und Vergabe des Gütesiegels zuständig sein wird
4. Im Anschluss an die Entwicklung der Indikatoren müssen die Evaluatoren geschult werden
5. Qualitätsfeststellung- und Vergabeprozess, u.a. durch Begehung der jeweiligen Einrichtung

Im Folgenden sollen diese mit der Entwicklung und Umsetzung eines Gütesiegels verbundenen Kosten etwas genauer quantifiziert werden.

#### 3.1.1 Diskussion und Einigung auf einen Anforderungs- und Kriterienkatalog zur Qualität in Kindertageseinrichtungen

Bevor ein Gütesiegel eingeführt werden kann, sind die Qualitätsstandards in einem umfassenden Diskussionsprozess zwischen den verschiedenen Beteiligten zu konkretisieren. Hierfür schlagen Spieß und Tietze die Einsetzung einer Kommission vor, der Vertreter der unterschiedlichen Gruppen von Beteiligten angehören sollen. Hierzu zählen u.a.

1. Vertreter der Fachwissenschaften (Pädagogik, Psychologie, etc.)
2. Vertreter der ErzieherInnen/Gewerkschaften
3. Vertreter der Trägerorganisationen/Wohlfahrtsverbände
4. Vertreter der Aus- und Fortbildung von Erzieherinnen bzw. Elementarpädagogen
5. Elternvertreter
6. Vertreter der Politik, Jugendämter bzw. Landesjugendämter

Unabhängig davon, ob nun alle Organisationen und Verbände berücksichtigt wurden oder nicht, sollte das Gremien einerseits vielfältig besetzt sein und andererseits eine be-

stimmte Größenordnung nicht übersteigen, um die Arbeitsfähigkeit der Kommission nicht zu beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund sei unterstellt, dass die Kommission aus nicht mehr als 10 bis 12, allenfalls 15 Personen bestehen sollte.

Darüber hinaus erscheint die Einsetzung einer Geschäftsstelle, deren Leitung ggf. gleichzeitig die Moderation des Beratungsprozesses übernimmt, angebracht, um den wissenschaftlichen und fachlichen Sachverstand aufzuarbeiten sowie die Sitzungen vor- und nachzubereiten.

Im Hinblick auf die Kostenermittlung lassen sich nun verschiedene Konstellationen und Modi diskutieren und auch unterschiedliche Gründe für eine kürzere oder längere Beratungsdauer finden. Es seien daher kurz drei alternative Szenarien dargestellt.

- Im Interesse einer möglichst schnellen sowie effizienten Beratung und Entscheidungsfindung und weil die Kommission aus hochqualifizierten und auf dem aktuellen Stand der Diskussion befindlichen Personen besteht, wäre unter bestimmten Rahmenbedingungen von einem vergleichsweise kurzen, aber intensiven Prozess auszugehen. Ohne die Einsetzung einer externen Geschäftsstelle, aber mit einem unabhängigen und sachkundigen Moderator (nebst Sekretariat für organisatorische und dokumentarische Aufgaben) könnte ein Szenario eine Dauer von sechs Monaten vorsehen. Unterstellt man in dieser Zeit einen Arbeitsaufwand von einem (oder zwei) Monaten je Person, so ergäben sich folgende Kosten:

12 Experten a 2 Monat = 24 Monate á € 10.000	€ 240.000
Moderation/Sekretariat (extern; 6 Monate, 2 Personen á € 15.000)	€ 180.000
<u>Sonstige Kosten (Reisekosten, Übernachtung etc.)</u>	<u>€ 80.000</u>
Summe	€ 500.000

- In einem zweiten Szenario sei davon ausgegangen, dass der Beratungsprozess etwas umfangreicher ist und neben der Aufarbeitung der fachlichen bzw. wissenschaftlichen Diskussion auch Vor-Ort-Erkundungen im In- und Ausland vorsieht. Dies erfordert zugleich eine Geschäftsstelle mit einem/einer LeiterIn und z.B. 2 wissenschaftlichen MitarbeiterInnen und 1 SekretärIn. Die Besetzung der Kommission entspricht dem vorherigen Beispiel. Wiederum sei davon ausgegangen, dass die Beratung in eine Entscheidung münden müsse. Hieraus ergibt sich folgende Kostenschätzung:

12 Experten a 4 Monate = 48 Monate á € 10.000	€ 480.000
Moderation/Sekretariat (extern; 12 Monate, 4 Personen á € 15.000)	€ 720.000
<u>Sonstige Kosten (Reisekosten, Übernachtung etc.)</u>	<u>€ 200.000</u>
Summe	€ 1.400.000

- Ähnliches Szenario wie Nr. 2, nun wird aber unterstellt, dass die Mehrheit der Mitglieder dies im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben übernimmt, so dass für deren Zeiteinsatz weitgehend keine Kosten auf Seiten der die Kommission einsetzenden Einrichtung (z.B. Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Landesministerium) anfallen. In diesem Fall sei vereinfachend von € 2.000 pro Person und Monat ausgegangen. Weiterhin sei angenommen, dass eine öffentlich grundfinanzierte wissenschaftliche Einrichtung die Geschäftsstellenfunktion übernehme. In diesem Fall wären die Kosten geringer:

12 Experten a 4 Monate = 48 Monate á € 2.000	€ 96.000
Moderation/Sekretariat (extern; 12 Monate, 4 Personen á € 7.500)	€ 360.000
<u>Sonstige Kosten (Reisekosten, Übernachtung etc.)</u>	<u>€ 200.000</u>
Summe	€ 656.000

Die drei Beispiele zeigen, dass die Kosten für die Kommission in Abhängigkeit von den zugrunde gelegten Annahmen erheblich differieren und zwischen € 500.000 und knapp € 1,4 Mio. liegen können.<sup>25</sup>

### 3.1.2 Entwicklung von Mess- und Überprüfungskriterien und -indikatoren

Die von der Kommission entwickelten Standards sind in einem in mess- und (intersubjektiv) überprüfbar Kriterien und Indikatoren zu überführen. Es ist davon auszugehen, dass diese Indikatoren eher durch eine kleinere Gruppe von wissenschaftlichen Experten entwickelt und dann von der Kommission diskutiert werden. Diese Aufgabe könnte durch eine Kerngruppe der Kommission und die Geschäftsstelle übernommen werden. Letztere bräuchte dann vermutlich eine etwas komfortablere Personalausstattung, die Kommissionsmitglieder ein zusätzliches Zeitbudget, das entsprechend zu honorieren wäre. Es sei daher davon ausgegangen, dass die Geschäftsstelle drei zusätzliche wissenschaftliche Mitarbeiter erhält und vier Kommissionsmitglieder die Kerngruppe bilden. Sie werden wiederum mit einem akzeptablen Betrag vergütet.

<sup>25</sup> Es lassen sich viele weitere Konstellationen vorstellen, die alle zu unterschiedlichen Ergebnissen führen würden. Da es jedoch lediglich um Größenordnungen geht, sei hierauf verzichtet.

4 Experten a 4 Monate = 16 Monate á € 10.000	€ 160.000
Geschäftsstelle (extern; 12 Monate, 3 Personen á € 15.000)	€ 540.000
<u>Sonstige Kosten (Reisekosten, Übernachtung, Literatur etc.)</u>	<u>€ 100.000</u>
Summe	€ 800.000

Ginge man in einer zweiten Überlegung davon aus, dass die Vergütung weniger großzügig ist, sondern eher denn öffentlich-rechtlichen Beträgen entspricht, dann wären die Kosten entsprechend geringer:

4 Experten a 4 Monate = 16 Monate á € 5.000	€ 80.000
Geschäftsstelle (extern; 12 Monate, 3 Personen á € 7.500)	€ 270.000
<u>Sonstige Kosten (Reisekosten, Übernachtung, Literatur etc.)</u>	<u>€ 100.000</u>
Summe	€ 450.000

Im Ergebnis wäre für die Festlegung von Mess- und Überprüfbarkeitskriterien von Kosten zwischen € 450.000 und 800.000 auszugehen.

Implizit wurde davon ausgegangen, dass die Kosten für die ersten beiden Prozessschritte durch die Einrichtung getragen werden, die die Kommission beruft. Unter ökonomischen Gesichtspunkte wäre es dabei vorteilhaft, wenn dies ein einmaliger Prozess für das gesamte Bundesgebiet wäre. Andernfalls müssten die vorstehend ermittelten Kosten im Prinzip für jedes Bundesland repliziert werden.

### 3.1.3 Politische und öffentliche Diskussion der Ergebnisse

Es ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse der beiden vorherigen Schritte – insbesondere aber der Kommissionsarbeit – in die politische und fachöffentliche Diskussion transportiert werden müssen. Hierfür ist einerseits ein zusätzliches Zeitfenster vorzusehen, andererseits sind damit Kosten verbunden, die zwar zu berücksichtigen wären, realistisch aber kaum „sauber“ geschätzt werden können, da es zu viele Varianten gibt. Im Hinblick auf einen möglichst effizienten und zielorientierten Entscheidungsfindungsprozess könnte eine Strategie darin bestehen, in den (größeren) Flächenländern jeweils zwei zentrale Veranstaltungen durchzuführen und in den kleineren Flächenländern bzw. Stadtstaaten jeweils nur eine.<sup>26</sup>

Insgesamt würde dies ungefähr 25 ein- bis zweitägige Veranstaltungen bedeuten. Unter der Annahme, dass die Teilnehmer dieser Veranstaltungen die Kosten selbst zu über-

<sup>26</sup> Es wäre dabei auch möglich, diese z.B. in Niedersachsen/Bremen, Hamburg/Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz/Saarland und Berlin/Brandenburg miteinander zu verknüpfen.

nehmen haben oder eventuell von ihren Einrichtungen oder Trägerorganisationen erstattet bekommen, wären von der Bundesebene die Reise- und Übernachtungskosten sowie ggf. die Vergütungen für die Mitglieder der Kommission zu übernehmen

Zur Vereinfachung sei davon ausgegangen, dass jeweils drei Experten plus ein Mitglied der Geschäftsstelle an den meist zweitägigen Veranstaltungen teilnehmen und hierfür jeweils € 1.000 pro Tag anzusetzen sind, incl. Reise- und Übernachtungskosten. Dies liefe auf insgesamt € 100.000 hinaus. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wer ggf. die Raumkosten und das Catering übernimmt etc. – dies sei hier allerdings vernachlässigt.

Hinzu kämen die (Opportunitäts-)Kosten für die Mitarbeiter des oder der Bundesministerien sowie der Landesministerien, des Landesjugendamtes, der Jugendämter, der politischen Parteien und Trägerorganisationen, Einrichtungen sowie andere Interessierte, insbesondere natürlich auch Eltern. Angesichts der vergleichsweise geringen Beträge und der Vielzahl an möglichen Annahmen, sei auf diese Kostenposition lediglich verwiesen; sie wird aber nicht weiter quantifiziert.

### **3.1.4 Ausschreibungsverfahren**

Spieß und Tietze schlagen vor, dass die „Evaluationsagentur“ zur Vermeidung von Interessenskonflikten keine staatliche Einrichtung sein solle. Vielmehr könnte die Vergabe im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens erfolgen.

Dies würde bedeuten, dass die Ausschreibung vorbereitet und veröffentlicht sowie die eingegangenen Bewerbungen evaluiert werden müssten. Die genauen Kosten dürften aber vermutlich angesichts des Gesamtumfanges vernachlässigbar sein und vielleicht zwischen € 5.000 und € 10.000 liegen, selbst wenn man von einem Vollkostenansatz ausgehe. Die Grenzkosten dürften wesentlich geringer sein.

### **3.1.5 Aufbau und Betrieb der Evaluationsagentur, Schulung der Evaluatoren und Begehung der Einrichtungen**

Inwieweit diese Kosten für den Aufbau und Betrieb der Evaluationsagentur hier zu berücksichtigen sind, hängt von den genauen Rahmenbedingungen ab. Wäre es eine öffentliche Einrichtung, die vom Bund oder dem entsprechenden Bundesland finanziert würde, dann wären diese Kosten hier gesondert zu erfassen. Handelt es sich demgegenüber um eine (private oder gesonderte) Einrichtung, die nach Fallpauschalen bzw. Tagessätzen oder grundsätzlich mit einem Pauschalbetrag vergütet würde, dann sind die Kosten für den Aufbau und den Betrieb der Einrichtung und die Schulung der Evaluatoren in diesem Betrag enthalten und werden nicht mehr gesondert erfasst.

Um einen Eindruck von möglichen Größenordnungen zu bekommen, erscheint eine detaillierte Betrachtung angebracht. Dies gilt auch mit Blick auf den Bedarf an (internen wie externen) Evaluatoren und anderen Mitarbeitern der Evaluationsagentur. Da der Personalbedarf vor allem auch von der Zahl der insgesamt zu evaluierenden Kindertageseinrichtungen, der Periodizität und der Anzahl an Evaluatoren abhängig ist, die jeweils eine Einrichtung besuchen, bietet es sich an, die Kostenbetrachtung von diesem Ende her aufzubauen.

Hinsichtlich des Evaluationszyklus hatten Spieß und Tietze vorgeschlagen, dass ein Gütesiegel nur für einen begrenzten, konkret dreijährigen Zeitraum zugeteilt werden sollte.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2003a) gab es in Deutschland am 31.12.2002 insgesamt knapp 47.300 Einrichtungen der Kindertagesbetreuung. Dies waren knapp 2 % weniger als ein Jahr zuvor und angesichts der demografischen und finanziellen Situation ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Einrichtungen weiter sinken wird. Geht man davon aus, dass die Einführung eines Gütesiegels – oder eines anderen Qualitätssicherungsverfahrens – vermutlich einige Jahre dauern wird, kann für die nachfolgenden Betrachtungen vereinfachend von 45.000 Einrichtungen ausgegangen werden.

Der Personalbedarf ist weiterhin davon abhängig, ob Einrichtungen oder Gruppen begutachtet bzw. das Gütesiegel erhalten. Es erscheint zwar plausibel, davon auszugehen, dass das Gütesiegel an Einrichtungen und nicht an einzelne Gruppe in diesen Einrichtungen vergeben wird, dennoch sollten zumindest mehrere Gruppen einer zur Evaluation anstehenden Einrichtung begutachtet werden. Ferner scheint es aber sinnvoll und angemessen anzunehmen, dass der Zeitbedarf sich bei den meisten Einrichtungen in einem relativ engen Zeitfenster bewegen wird. Es erscheint somit vertretbar, von einem durchschnittlichen Zeit- und Personenbedarf auszugehen.

Unterstellt man zunächst, dass jede Evaluation durch ein Team von zwei Personen durchgeführt und einschließlich der Berichtserstellung und internen Beratung der Ergebnisse insgesamt zwei Tage dauert, dann wären dies 4 Personentage je Einrichtung. Bei einem dreijährigen Begutachtungszyklus wären jährlich 15.000 Einrichtungen zu begutachten, was 60.000 Personentagen bzw. – bei durchschnittlich 220 Arbeitstagen pro Person – einem Bedarf an 273 Evaluatoren (Vollzeit-Äquivalente).

Geht man in einem weiteren Schritt davon aus, dass ein Personentag an Evaluation durchschnittlich € 500 (€ 750) kostet, dann ergäbe sich ein jährliches Finanzvolumen von € 30,0 Mio. (€ 45,0 Mio.). Die durchschnittlichen Kosten je evaluierter Einrichtung beliefen sich dann auf € 2.000 (€ 3.000) pro Evaluationsverfahren bzw. € 667 (€ 1.000) pro

Jahr. Franken (2003, S. 46) verweist auf einen Marktpreis für externe, prozesshafte Qualitätsentwicklung von € 4.000, In diesem Fall würden solche Kosten auf € 60 Mio. pro Jahr erhöhen. Allerdings wären darin faktisch die Entwicklungskosten enthalten.

### 3.1.6 Zusammenfassung

Fasst man die vorstehenden Ausführungen zusammen, dann ergeben sich die folgenden Größenordnungen und Beträge:

	einmalige Kosten	jährliche Kosten
Kommission	€ 0,50-1,50 Mio.	
Entwicklung Messverfahren	€ 0,50-0,75 Mio.	
PR/öffentliche Diskussion	€ 0,50-1,50 Mio.	
Ausschreibung	€ 0,1 Mio.	
Evaluation/Zertifizierung		€ 30-60 Mio.
Summe	€ 1,60-3,85 Mio.	€ 30-60 Mio.

Tabelle 1: Kosten der Einführung eines Gütesiegels und des Evaluationsverfahrens

Dies bedeutet, dass mit einmaligen Kosten zwischen € 1,6 und knapp € 4,0 Mio. sowie mit jährlichen Kosten von € 30 bis € 60 Mio. zu rechnen ist. Insgesamt kann man damit die Kosten der Einführung als vergleichsweise marginal betrachten. Bezogen auf die jährlichen Ausgaben von gut € 11,7 Mrd. (2002) (BLK 2004) ist dies allenfalls ein halbes Prozent.

Geht man davon aus, dass die Einführung entweder auf Bundes- oder Landesebene erfolgen sollte, dann wären die damit verbundenen Kosten auch von der zuständigen Ebene zu tragen. Aufgrund von Effizienz- und Kostenüberlegungen spräche vieles für eine Kommission auf Bundesebene, was allerdings noch nicht zwingend heißt, dass die Kosten auch durch den Bund zu tragen wären. Vielmehr könnten sich auch Bund und Länder diese Kosten teilen. In diesem Fall würden sich die Kosten auf € 100-240.000 belaufen.

## 3.2 Die Nutzen eines Gütesiegels

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

### 3.2.1 Individuelle bzw. private Nutzen

Private Nutzen können einmal bei der Einrichtung – den Erzieherinnen, den Leiterinnen und den Trägern – dann beim Kind und dessen Eltern anfallen sowie bei den Unternehmen bzw. der Wirtschaft, sei es mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der Eltern bzw. längerfristig des in den Arbeitsmarkt eingetretenen „Kindes“, wenn es sich als erwachsene Person dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellt. Weiter oben waren die möglichen kurz- und langfristigen Nutzen kurz zusammenfassend dargestellt worden, nun gilt es diese den einzelnen Empfängern zuzuordnen

#### 3.2.1.1 Einrichtung

Die Einrichtung ist ein „System“, das sich aus verschiedenen Individuen (Leiterin, Erzieherinnen) sowie einem übergeordneten „Meta-Gebilde“ zusammensetzt. Auf beiden Ebenen können Nutzen anfallen, die sich teilweise voneinander unterscheiden und teilweise voneinander abhängig sind. So hat eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der Erhalt derselben über die Sicherung des Arbeitsplatzes Auswirkungen auf Erzieherinnen und Leitung.

##### 3.2.1.1.1 Mitarbeiterinnen (Leiterin, Erzieherinnen)

Die positiv verlaufende Zertifizierung einer Einrichtung dürfte positiv auf die MitarbeiterInnen rückwirken, wenn ihnen ein hoher pädagogischer Qualitätsstandard bestätigt wird. Umgekehrt kann eine Zertifizierung bzw. Begutachtung, die nicht zur Zufriedenheit der MitarbeiterInnen verläuft natürlich auch negative Effekte auf Motivation etc. haben.<sup>27</sup> In jedem Fall erhalten die MitarbeiterInnen jedoch konkrete und unabhängige Hinweise auf ihre Arbeitsleistung und bei guter Bewertung erhöhen sich Selbstbewusstsein, Selbstwert, Zufriedenheit und Motivation etc. Ggf. erhalten sie auch Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, die mittelfristig wiederum positive Effekte entfalten.

Davon ausgehend, dass die Entscheidung der Eltern von der Qualitätszertifizierung abhängt, sichern sich die MitarbeiterInnen damit zugleich ihren Arbeitsplatz und ihr Einkommen, das allerdings nur in Höhe des Nettoeinkommens zu berücksichtigen ist; Steuer- und Sozialversicherungszahlungen sind Nutzen der öffentlichen Hand. Weitere Nutzen für Leiterinnen und Erzieherinnen hängen von den Rahmenbedingungen ab und können nicht verallgemeinert werden; sie werden hier der Vollständigkeit halber aufgeführt.

---

<sup>27</sup> Dies dürfte umso stärker gelten, je größer die Diskrepanz zwischen der Fremd- und der Selbsteinschätzung der MitarbeiterInnen.

Soweit z.B. Promotion und Beförderung von entsprechenden Aspekten abhängig sind, werden solche Erzieherinnen einen Vorteil haben, die leistungsstärker und motivierter sind, d.h. denen eine bessere pädagogische Qualität bestätigt wird.<sup>28</sup> In einem System leistungsorientierter Vergütung würde eine solche Leistungserhöhung auch Rückwirkungen auf die Vergütung haben. Die Erzieherinnen hätten somit nicht nur einen intrinsischen Vorteil, sondern auch einen monetären Nutzen. Dieses Beispiel zeigt aber auch, dass die Kosten und Nutzen eines Gütesiegels bzw. einer verbesserten Qualität von den Rahmenbedingungen abhängig sind, unter denen sie eingeführt werden. Weiterhin können sie Auswirkungen auf die Wirksamkeit haben.

### **3.2.1.1.2 Die Kita als übergeordnete Einrichtung**

Die Einrichtungen haben einen Nutzen durch den Erhalt eines Gütesiegels, weil sie dadurch bestätigt bekommen, dass sie ein bestimmtes Qualitätsniveau bzw. bestimmte Qualitätsstandards einhalten. Sie verbessern damit ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen vergleichbaren, insbesondere aber gegenüber schlechteren Einrichtungen. Welche Nutzen sich hierdurch konkret ergeben, hängt von den Rahmenbedingungen ab.

Gäbe es z.B. einheitliche Zuweisungen pro Einrichtung unabhängig von Qualität oder Kinderzahl, dann würde eine bessere Einrichtung keinen Nutzen aus einer höheren Qualität ziehen, solange unzureichende, qualitätsbedingte Nachfrage ihre grundsätzliche Existenz nicht gefährdet. Ähnliches gilt, wenn die Nachfrage so groß ist, dass jedes Angebot quasi automatisch nachgefragt wird. In diesem Fall wären qualitätsverbessernde Aktivitäten nicht mit Nachfrageveränderungen verbunden. In diesem Fall gäbe es allenfalls dann einen externen Anreiz, wenn das Mindestniveau unterschritten würde und dies mit einer Betriebsschließung verbunden wäre. Wird aber das Mindestniveau erreicht, würden Qualitätsunterschiede keine zentrale Rolle mehr spielen, es sei denn, es gibt eine intrinsische Motivation der Belegschaft. Diese wären dann aber allenfalls mittelbar auf das Gütesiegel zurückzuführen.

Die Wirksamkeit eines Gütesiegels könnte etwa dadurch verbessert werden, dass einerseits Qualitätsunterschiede ausgewiesen werden und andererseits die Finanzausstattung einer Einrichtung (zumindest teilweise) an die Nachfrage gekoppelt wird. Dies gilt lediglich dann nicht, wenn der Träger oder die Aufsichtsbehörde selbst unmittelbare Konsequenzen aus der Zertifizierung zieht. Beides ist jedoch nicht unmittelbar mit der Einführung eines Gütesiegels verbunden, sondern könnte bei ausreichendem Eigeninteresse

---

<sup>28</sup> Am Rande sei darauf hingewiesen, dass dies – wenn es keinen adäquaten Nachwuchs an Erzieherinnen gibt – zu Leistungsverringerung führen kann.

auch unabhängig davon durchgeführt werden – wie dies z.B. in Brandenburg oder bei den evangelischen Kindertageseinrichtungen in Bremen der Fall ist.

Bereits weiter oben war darauf hingewiesen worden, dass der Nutzen aus einer Qualitätszertifizierung für die Einrichtungen dann umso größer ist, je stärker der Wettbewerb um Eltern bzw. Kinder „am Markt“ ist. Je größer etwa das Angebot im Verhältnis zur Nachfrage, desto wichtiger können entsprechende Zertifikate sein; umso eher ist allerdings auch mit einer freiwilligen Zertifizierung durch die Kitas selbst zu rechnen und desto weniger werden staatliche Vorgaben bzw. ein einheitliches Gütesiegel erforderlich sein. In all diesen Fällen hätte nämlich eine Einrichtung mit einem höherwertigen Qualitätszertifikat bessere Marktchancen und somit ein größeres Budget, d.h. sie hätte einen unmittelbaren Nutzeneffekt für die Einrichtung. Dies gilt auch, wenn etwa die Finanzaufweisungen qualitätsabhängig sind.

Das Problem für die vorliegende Betrachtung ist damit aber, dass die konkreten – monetären – Nutzen von verschiedenen Rahmenbedingungen abhängig sind, die einzeln zu spezifizieren wären. So wäre etwa (spekulativ) „festzulegen“, mit welchen Zuweisungsunterschieden eine Bewertung nach Kategorie IV gegenüber III oder VI gegenüber V verbunden wäre. Ferner wäre anzunehmen, wie sehr die Eltern bei ihrer Anmeldeentscheidung auf Qualitätsunterschiede reagieren. Die ist aber nach unterschiedlichen Studien vom sozio-ökonomischen Hintergrund der Eltern und insbesondere vom Bildungshintergrund der Mutter abhängig. D.h. die Qualitätselastizität der Nachfrage wäre in Gebieten mit höherem sozio-ökonomischem Status bzw. Bildungshintergrund höher als in anderen Gebieten. Dies würde aber zugleich bedeuten, dass der Anreiz zur Qualitätsverbesserung für Einrichtungen in einzelnen Stadtteilen erheblich höher wäre als in anderen. Ebenso gilt, dass der Nutzen umso größer ist, je größer der Preisunterschied zwischen den Qualitätsniveaus. Dies bedeutet aber im Gegenzug, dass sich die Kosten für die finanzierende Kommune bzw. das ko-finanzierende Land entsprechend verändern würden. Dies gilt trotz verschiedener Studien, die darauf verweisen, dass die Kosten einer Qualitätserhöhung vergleichsweise moderat sein sollen. So schätzen Helburn und Howes (1996) den Kostenunterschied zwischen mittelmäßiger und guter Qualität auf 10 % der variablen Kosten. Dies entspräche einem Betrag von ca. € 360 pro Jahr und Platz oder € 30 pro Monat.

Im Endeffekt hängt das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Betrachtung für die einzelne Kindertageseinrichtung demnach von der konkreten Ausgestaltung und den Rahmenbedingungen des Gütesiegels ab. Gegenüber einer Situation ohne Qualitätszertifikat ergeben sich allerdings zunächst einmal überwiegend nicht-monetäre Effekte. Ein Unterschied zwischen einem marktwirtschaftlichen Zertifikatssystem und einem einheitlichen Gütesie-

gel ist eigentlich nur dann zu erwarten, wenn das einheitliche Gütesiegel höhere Qualitätsanforderungen einfordern kann oder schneller zu Qualitätssteigerungen führt. Inwieweit dies allerdings als Nutzen für die Einrichtung anzusehen ist, ist nicht ersichtlich.

### 3.2.1.2 Eltern

Als wesentliche Zielgruppe und Nutzenempfänger eines Gütesiegels lassen sich die Eltern identifizieren. Sie profitieren durch die Bereitstellung von Informationen, die sie sonst mühsam selber generieren müssten, mit den in Kapitel 2.2.3 ausführlich beschriebenen Problemen.

Die Referenzsituation aus Sicht der Eltern hieße daher, es gibt kein Gütesiegel bzw. Zertifizierungssystem, d.h. sie hätten keine „objektiven und wissenschaftlich fundierten“ Informationen, die ihnen von Dritten bereitgestellt werden. In diesem Fall müssten sich die Eltern die Informationen über die wichtigen Parameter struktureller und pädagogischer Qualität selbst beschaffen, d.h. gegebenenfalls pädagogische Literatur beschaffen und lesen und die in Frage kommenden Einrichtungen vor diesem Hintergrund inspizieren. Gibt es konkurrierende Gütesiegel bzw. Zertifizierungsverfahren, dann müssten sie sich über die Bewertungskriterien der jeweiligen Zertifikate informieren und deren Ergebnisse miteinander vergleichen und letztlich in ein individuelles Vergleichsraster bringen.

Im Ergebnis hätte ein einheitliches Gütesiegel für die Eltern damit einige Vorteile. Es würde die Transparenz verbessern, die unmittelbare Verwertbarkeit der Qualitätsinformation erhöhen und den erforderlichen Zeitaufwand reduzieren. Die Frage ist jedoch, wie dieser Nutzenzuwachs der Eltern gemessen werden kann.

Den geringeren Zeitaufwand könnte man prinzipiell versuchen anhand einer Gegenüberstellung mit einer Situation ohne Gütesiegel zu ermitteln. Mangels vorhandener Aufzeichnungen müsste man abschätzen, wie lange es dauern würde, sich den entsprechenden Wissensstand anzueignen und die in Betracht kommenden Einrichtungen zu evaluieren und zu vergleichen. Im Prinzip müsste man vermutlich von mehreren Wochen oder gar Monaten ausgehen, wobei der Zeitaufwand vermutlich negativ mit dem Bildungs- und sozio-ökonomischem Hintergrund korrelieren würden, während die Opportunitätskosten vermutlich damit positiv korrelieren würden. D.h. zugespitzt, Akademikereltern würden vermutlich weniger Zeit aufwenden, diese aber mit einem höheren Stunden- oder Tagessatz bewerten als Eltern mit Haupt- oder ohne Schulabschluss, die dafür aber im Durchschnitt mehr Zeit benötigen würden. Ein weiteres Problem wäre nun, dass es sich überwiegend um entgangene Freizeit handeln würde. D.h. konkret, faktisch ist es kaum möglich, eine „vernünftige“ Kalkulation auf dieser Grundlage vorzunehmen. Vielleicht

wäre ein Betrag in der Größenordnung von einigen („wenigen“) einhundert Euro „realistisch“.

Ein anderer Ansatz könnte versuchen, die Zahlungsbereitschaft der Eltern für entsprechende Informationen abzuschätzen, die allerdings teilweise von deren Zahlungsfähigkeit beeinflusst wird. Hierbei würde es sich allerdings um ein Konstrukt handeln, das nicht nur den Zeitgewinn, sondern auch die bessere Informationsqualität umfassen würde.

Aber auch hierbei handelt es sich primär um ein theoretisches Modell, das mit erheblichen Messproblemen verbunden wäre und für das keine direkten Informationen vorliegen. So könnte man höchstens aus der begrenzten Zahlungsbereitschaft oder -fähigkeit für höherwertige Kinderbetreuung (Blau 2002; Mocan 2002, 2003) darauf zurückschließen, dass auch die Zahlungsbereitschaft für Qualitätsinformationen begrenzt ist.

Für diese Annahme spricht auch die Vermutung, dass es beispielsweise keinen Markt für „Übersichten über Kindertageseinrichtungen“ zu geben scheint, zumindest nicht soweit es sich um „kommerzielle“ Angebote handelt, die man käuflich erwerben kann.<sup>29</sup> Das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) hat vor einigen Jahren für Köln eine entsprechende Marktübersicht (mit weitergehenden Informationen über die Einrichtung, jedoch ohne Qualitätsinformationen) in Form einer sogenannten „Kinderkarte Köln“ initiiert und verkauft diese gegen ein geringes Entgelt, die Druckkosten wurden im wesentlichen über Anzeigen finanziert. Für eine Neuauflage wurde ein Preis von € 12-15 diskutiert, der intuitiv als „im Bereich des vom Markt akzeptierbaren“ angesehen wurde. Auch wenn zu vermuten ist, dass dies nicht die absolute Obergrenze hinsichtlich der Zahlungsbereitschaft der Eltern darstellen dürfte, erscheint es plausibel anzunehmen, dass diese nicht vielleicht nicht viel größer ist und im Bereich von € 20 bis 25 liegen würde. Ökonomisch würde dies bedeuten, dass dieser Betrag dem Grenznutzen der Eltern entsprechen würde.<sup>30, 31</sup>

---

<sup>29</sup> Sofern überhaupt entsprechende Übersichten verfügbar sind, handelt es sich meist um Adresslisten mit einigen wenigen formalen Informationen über die Altersgruppen, die Öffnungszeiten etc.

<sup>30</sup> Betrachtet man die Preisgestaltung auf Vergleichsmärkten wie etwa dem Hochschulranking, dann kosten die entsprechenden Zeitschriftenausgaben € 3-3,50, ggf. zzgl. Versandkosten von € 1,80. Die eigentliche Evaluation dürfte somit über Werbung, Sponsoring oder Stiftungsgelder finanziert werden.

<sup>31</sup> Selbst wenn einmal die Kosten für die grundsätzliche Entwicklung eines Gütesiegels vernachlässigen und unterstellen würde, dass es ein solches Instrument z.B. mit der KES-R bereits gäbe, wären die Grenzkosten im Bereich von unter € 500 je Einrichtung. Stellt man dies den oben genannten Grenzkosten von € 20 bis 25 gegenüber, dann müssten mindestens 20 bis 25 Eltern ein Interesse an diesen Informationen haben, oder aber das kommunale oder Landesinteresse die Differenz aufwiegen. Dies bedeutet aber, dass der Nutzen umso größer ist, je größer die zertifizierte Einrichtung ist.

Es sei ferner einschränkend darauf hingewiesen, dass sich die Eltern diese Informationen nur beschaffen werden, wenn sie Wahlmöglichkeiten haben und die erhaltenen Informationen auch für die Entscheidung nutzen wollen. D.h. eine überschlägige Betrachtung auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene kann nicht einfach unterstellen, dass sich alle Eltern der z.Zt. rund 750.000 3-jährigen Kinder entsprechende Informationen tatsächlich beschaffen würden und deren jährlicher Gesamtnutzen somit bei € 15-20 Mio. liegen würde. Der tatsächliche Gesamtnutzen ist aber mit ziemlicher Sicherheit kleiner. Aber selbst wenn der Gesamtnutzen in dieser Größenordnung läge, dann verdeutlicht eine Gegenüberstellung mit den überschlägig ermittelten Kosten von € 30-60 Mio., sodass sich ein entsprechender Markt nicht etablieren würde, da die Einnahmepotenziale unter den Kosten lägen. Erst wenn die Zahlungsbereitschaft mindestens doppelt so hoch läge und alle Eltern eines Altersjahrgangs ein Interesse daran hätten, wäre eine Kostendeckung zu erreichen.<sup>32</sup>

Unter Einbeziehung der positiven Effekte besserer Kita-Qualität auf die Kindesentwicklung, die über interdependente Nutzenfunktionen auch den Nutzen der Eltern erhöhen würde,<sup>33</sup> sollte der zu erwartende längerfristige Nutzen für die Eltern deutlich höher sein. Formal sind aber diese Nutzen mit der diskontierten Zahlungsbereitschaft für Qualitätsinformationen bereits abgegolten. D.h. es besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Zahlungsbereitschaft und der damit explizierten Nutzenbewertung der Eltern und dem Einfluss von Kita-Qualität auf die Kindesentwicklung. Dies würde die etwa von Mocan (2002, 2003) geäußerte begrenzte Rationalität elterlichen Verhaltens bestätigen. Dies würde mit anderen Worten bedeuten, dass der Einfluss besserer Kita-Qualität auf die Entwicklung ihrer Kinder für viele Eltern vergleichsweise gering zu sein scheint.

Dies muss aus einer ökonomischen Perspektive umso mehr verwundern, als die unzureichende Qualität von Kindertageseinrichtungen im ungünstigsten Fall – ggf. im Zusammenwirken mit familiären Hintergründen oder mit nachgelagerten Bildungsbereichen – zu erheblichen zusätzlichen Kosten für die Eltern führen kann, etwa wenn das Kind eine oder mehrere Klassen wiederholen müsste oder die Schule ohne Abschluss verlassen würde. Die Kosten eines zusätzlichen Schuljahres lassen sich vergleichsweise einfach berechnen.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe belaufen sich die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben der

---

<sup>32</sup> Eine nicht-repräsentative, kleine Umfrage im Bekanntenkreis deutet darauf hin, dass die Zahlungsbereitschaft eher noch geringer ist.

<sup>33</sup> Siehe hierzu etwa etwa Dohmen (1999) für berufliche bzw. weiterführende Ausbildungsentscheidungen.

Eltern für ein 12-18jähriges Kind auf € 373.<sup>34</sup> Dies bedeutet zusätzliche Kosten von knapp € 4.500 für ein zusätzliches Jahr.<sup>35</sup>

Ambivalent kann der Nutzen aus einer besseren Kita-Qualität für die Eltern werden, wenn das Kind anschließend gar das Gymnasium besuchen könnte, denn in diesem Fall erhöhten sich die Kosten der Eltern bzw. sie hätten sie über einen längeren Zeitraum zu finanzieren. Die Eltern müssten über weitere drei Jahre den Lebensunterhalt von rund € 4.500 p.a. finanzieren, insgesamt rund € 13.500. Würde das Kind demgegenüber eine Ausbildung im dualen System durchlaufen, erhielte es eine Ausbildungsvergütung von zurzeit durchschnittlich € 595, so dass die Eltern ihre Aufwendungen für den Lebensunterhalt des Kindes reduzieren können. Sie würden also € 13.500 sparen.

Sollte das Kind im Anschluss daran studieren, würde sich der Zeitraum, in dem die Eltern Unterhalt zu leisten hätten, weiter verlängern und meist erhöht sich auch der Unterhaltsbetrag. Der durchschnittliche Elternunterhalt beläuft sich nach der 17. Sozialerhebung (Isserstedt u.a. 2004) auf rund € 435 pro Monat. Von diesem Betrag wäre das Kindergeld von € 154 abzuziehen, d.h. die monatlichen Nettokosten der Eltern beliefen sich auf € 280 bzw. jährlich € 3.360. Bei einer Studienzeit von 10 Semestern entspricht dies einem Betrag von insgesamt € 16.800.

Die Nutzeneffekte, die sich aus einer höherwertigen Kita und einer besseren bzw. weiterführenden Schulausbildung des Kindes für die Eltern ergeben, sind demnach widersprüchlich. Einerseits ziehen sie zwar einen positiven Nutzen z.B. aus einer geringeren Wahrscheinlichkeit einer Klassenwiederholung oder Schulabbruchs und der Einweisungen in Sonderschulklassen. In diesen Fällen könnten sie ihren Finanzierungsbeitrag frühzeitiger verringern. Ein erheblicher Teil der elterlichen Nutzen ist allerdings monetär kaum zu messen ist. Zudem lässt sich für Eltern kaum absehen, wie hoch denn ihre individuelle Wahrscheinlichkeit ist, dass „gerade“ ihr Kind eine Klasse wiederholen würde und dies durch den Besuch einer besseren Kita vermeiden kann. Andererseits bedeutet einer längerer Schulbesuch des Kindes, dass sie länger für den Kindesunterhalt aufkommen müssen und teilweise auch höhere Kosten zu finanzieren hätten, was zu Lasten ihres eigenen Konsums oder zu lasten anderer Kinder ginge. Inwieweit diese Kosten durch den Nutzenzuwachs individuell überkompensiert werden, hängt von der individuellen Nutzenfunktion der Eltern ab. Es erscheint nicht gerechtfertigt, hierbei automatisch von einem positiven Netto-

<sup>34</sup> Zur ausführlichen Berechnung siehe Dohmen/Hoi (2004).

<sup>35</sup> Würde man den Betrag einmal auf den Betrag von € 25 für eine „Kita-Qualitätsübersicht“ abzinsen, dann ergäbe sich ein Zinssatz von 68 % p.a. D.h. es wäre für Eltern ausgesprochen sinnvoll, die Kita für ihr Kind nach der Qualität der Einrichtung auszusuchen.

nutzen auszugehen, da sie auch mit höheren Kosten verbunden ist (siehe Dohmen 1999, 2004a).

Zusammenfassend muss man jedoch konstatieren, dass der wahrgenommene Nutzenzuwachs der Eltern aus der Einführung eines Gütesiegels vergleichsweise gering zu sein scheint. Aus ihrer Sicht scheinen andere Faktoren eine wichtigere Rolle zu spielen, die nicht Bestandteil des Gütesiegels sind. So dürften Vollzeit-erwerbstätige Eltern insbesondere ein Interesse an einer möglichst ganztägigen Betreuung ihres Kindes haben, die über ihre unmittelbare Arbeitszeit hinaus geht. Die Dauer der Betreuung ist aber – u.E. berechtigterweise<sup>36</sup> – kein Kriterium für die erteilte Qualitätsstufe des Gütesiegels.<sup>37</sup>

### Exkurs

Darüber hinaus könnten sich für die Eltern auch kurzfristig höhere Kosten ergeben, wenn nämlich der Besuch einer besseren Kita mit höheren Gebühren verbunden wäre. Dies könnte zu einem veränderten Entscheidungsverhalten führen. Erstens ist zu fragen, ob die höherwertige Kita den zusätzlichen Betrag „wert“ ist. Dies ist in aller Regel eine sehr subjektive Entscheidung, die von verschiedenen Faktoren abhängig ist. Zunächst einmal hätte das Gütesiegel den Vorteil, dass es die Informationsbasis der Eltern und damit deren Entscheidungsfähigkeit verbessert, d.h. es signalisiert ihnen bessere oder schlechtere Qualität.

Die Entscheidung der Eltern wäre dann beispielsweise, ist mir eine Kita mit einem Gütesiegel der Stufe V oder VI den zusätzlichen Betrag gegenüber einer Kita mit der Stufe III oder IV wert. Dies wird einerseits von der Wertschätzung des Gutes Kita-Bildung sowie andererseits von der Qualitäts- und Preiselastizität der (individuellen) Nachfrage abhängen und letztlich auch von dem Verhältnis der Nutzenfunktionen des Kindes und der Eltern zusammenhängen. Die Zahlungsbereitschaft der Eltern wird zudem durch die Budgetrestriktion, d.h. das Familieneinkommen tangiert. Ist das Budget ausgeschöpft, d.h. nicht mehr disponibel oder umschichtbar, dann mag die individuelle Bereitschaft noch so groß sein, eine höherwertige Kita ist nicht finanzierbar.

Geht man davon aus, dass Eltern mit einem höheren Bildungs- und sozio-ökonomischen Hintergrund eine höhere Preiselastizität der Kita-Nachfrage und zudem

---

<sup>36</sup> Um Missverständnisse zu vermeiden: Dies heißt nicht, dass der Verfasser ganztägige Betreuung für nicht wünschenswert hält, allerdings stellt dies kein unmittelbares Merkmal pädagogischer Qualität dar, die sich in der Skala des Gütesiegels widerspiegeln sollte. Kitas mit einer (flexiblen und sicheren) Halbtagsbetreuung erbringen nicht per se eine „schlechtere“ pädagogische Qualität als Ganztageseinrichtungen.

<sup>37</sup> Zu den fiskalischen Kosten und Nutzen eines erweiterten Kita-Angebots siehe Spieß u.a. (2002) sowie Müller Kucera und Bauer (2000) für die Stadt Zürich.

auch eine höhere Qualitätssensibilität haben, dann wären sie wesentlich eher dazu bereit, eine höhere Gebühr zu zahlen als andere Eltern. Ähnliches gilt für Eltern, die den Nutzen des Kindes höher wert schätzen, d.h. formal altruistischer sind, als tendenziell eher „egoistische“ Eltern (Dohmen 1999). Und letztlich kann auch die Zukunftsorientierung der Eltern einen gewissen Einfluss auf ihre Entscheidung haben. Aber auch in diesem Fall gilt, die Entscheidung der Eltern ist nicht eindeutig, sie haben lediglich eine verbesserte Entscheidungsgrundlage.

### 3.2.1.3 Kind

Das Kind ist die zentrale Person, auf die die Leistung einer Kindertageseinrichtung ausgerichtet ist. Sein Nutzen aus der Einführung eines Gütesiegels 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:

<p><b>Kurzfristig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– unmittelbarer Partizipationsnutzen: Umgang mit anderen Kindern höhere Zufriedenheit, besseres Sozialverhalten, höheres Selbstwertgefühl etc.</li> <li>– höhere IQ-Werte,</li> <li>– bessere Gesundheit und Ernährung</li> <li>– verbesserte Eltern-Kind-, insbesondere auch Mutter-Kind-Beziehung etc.</li> </ul> <p><b>Mittelfristig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– evtl. frühere Einschulung</li> <li>– weniger Klassenwiederholungen,</li> <li>– geringerer Verweis auf Sonderschulen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– geringeres Schulabbruchrisiko</li> <li>– höhere Abschlusswahrscheinlichkeit</li> <li>– kürzere Verweildauer im Bildungssystem</li> <li>– höhere Übergangswahrscheinlichkeit auf weiterführende Bildungseinrichtungen (Optionsertrag)</li> <li>– besseres soziales Verhalten</li> </ul> <p><b>Langfristig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– frühere Einkommenserzielung</li> <li>– höheres Erwerbseinkommen (netto)</li> <li>– geringeres Arbeitslosigkeits- und Sozialleistungsrisiko</li> <li>– eine höhere Arbeitsproduktivität</li> <li>– geringere Kriminalitätsraten</li> </ul>
--	--

Abbildung 1: Übersicht über die kurz-, mittel- und langfristigen Effekte besserer Kita-Qualität auf das Kind

Einzelne der dargestellten Nutzensvorteile lassen sich exemplarisch quantifizieren. So bedeutet eine geringere Wiederholungswahrscheinlichkeit zunächst einmal eine kürzere Schulzeit bzw. einen früheren Eintritt ins Berufsleben. Dies bedeutet eine früheres Erwerbseinkommen und ein höheres Lebenseinkommen. Die Vorteil der verbesserten

Grundbildung entspricht dann der (abdiskontierten<sup>38</sup>) Differenz eines weiteren Arbeitsjahres. Geht man vom derzeitigen Durchschnittseinkommen einer Person mit abgeschlossener Berufsausbildung nach Haupt- oder Realschule aus, dann beliefen sich der Einkommensvorteil auf € 41.000 (brutto) bzw. € 26.000 (netto).<sup>39</sup>

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 zusätzliche individuelle (und öffentliche) Kosten verursachen und erst später 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 befinden (sog. Opportunitätskosten). Geht man von der durchschnittlichen Ausbildungsvergütung von € 595 pro Monat (2003 brutto) bzw. € 5.700 (netto) im Jahr, und unterstellt ein durchschnittliches Einstiegseinkommen nach einer Lehre von € 25.000 (brutto) bzw. € 17.000 (netto), dann beliefen sich die (Opportunitäts-)Kosten des Kindes für gymnasiale Oberstufe und Studium auf rund € 100-110.00.<sup>40</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.

### 3.2.1.4 Wirtschaft und Unternehmen

Die Wirtschaft kann einmal kurzfristige und vor allen Dingen langfristige Nutzen aus höherwertigen Kitas erzielen. Kurzfristig könnte sich die Produktivität der Eltern, insbesondere der Mutter erhöhen, wenn diese davon ausgehen kann, dass ihr Kind in einer

---

<sup>38</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. Welchen Gegenwartswert ein Einkommen von z.B. € 5.000 im Jahre 2025 hat, hängt auch vom zugrunde gelegten Zinssatz ab. Unterstellt man einen durchschnittlichen Zinssatz von 2,0 % entspricht dies einem heutigen Betrag von € 3.365, bei 5,0 % reduziert sich der heutige Wert auf € 1.885.

<sup>39</sup> Zugrunde gelegt wurde exemplarisch das Durchschnittseinkommen eines männlichen Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe 2003. Bei vollzeit-erwerbstätigen Frauen lag der vergleichbare Durchschnittsverdienst bei € 32.335 bzw. ca. € 21.500.

<sup>40</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.

guten Kita untergebracht ist. Sie könnte dann „entspannter“ bzw. umgekehrt selbst weniger gefordert sein, und sich somit mehr auf die Arbeit konzentrieren können. Inwieweit dies tatsächlich der Fall ist, ist u.W. bisher nicht abschließend untersucht worden.<sup>41</sup> Amerikanische Studien berichten aber, dass eine bessere Betreuungsqualität die Wahrscheinlichkeit erhöhen würde, dass Eltern im Bildungssystem blieben, ihren Job behalten und mehr Stunden arbeiten würden (Lowe Vandell und Wolfe 2002). Diese Ausführungen beziehen sich aber soweit ersichtlich auf Mütter aus benachteiligten Schichten, zudem ist nicht immer eindeutig erkennbar, inwieweit es dabei tatsächlich um Unterschiede in der Qualität der Einrichtungen geht.

Den wesentlichen Vorteil aufgrund einer besseren Kita-Qualität hätten Unternehmen aber mittel- bis langfristig, wenn die bessere Basisausbildung zu einer höherer Qualität der Auszubildenden bzw. der Arbeitskräfte führt. Im ersten Fall könnten sie entweder ihre eigene Ausbildungsintensität und damit die Ausbildungskosten verringern bzw. müssen weniger nachqualifizieren oder aber sie könnte das Ausbildungsniveau entsprechend erhöhen. D.h. sie hätten entweder geringere Ausbildungskosten oder höhere Erträge während der nachfolgenden Erwerbstätigkeit. Das höhere Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen führt zu einer höheren Produktivität und verringert damit die Produktionskosten bzw. den Output (und dessen Qualität), wodurch sich letztlich der Unternehmensgewinn erhöht. Implizit bedeutet dies auch, dass sich die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland erhöhen würde (siehe auch unten „Demografische Entwicklung“).

## **3.2.2 Soziale (staatliche und gesellschaftliche) Nutzen**

### **3.2.2.1 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

---

<sup>41</sup> Dass die Eltern, insbesondere die Mutter durch ein Kita-Angebot mit längeren Öffnungszeiten entlastet würde, ist evident, aber hier wiederum nicht Gegenstand der Betrachtungen, da es um die Effekte einer höheren Kita-Qualität bzw. der Einführung eines Gütesiegels geht, bei der die Öffnungszeiten der Einrichtungen von untergeordneter Bedeutung sind. Dies heißt nicht, dass längere oder kürzere Öffnungszeiten nicht in das Entscheidungskalkül und damit die Nutzenfunktion der Eltern eingehen.

(€ 8.000) aus, dann ergäben sich zusätzliche öffentliche Ausgaben von rund € 62.500.<sup>42</sup> Hinzukommen die Ausgaben für Kindergeld und BAföG von rund € 15.000 insgesamt. Die zusätzlichen öffentlichen Kosten belaufen sich demnach auf rund € 77.500 (Dohmen 2004a).

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 € □15-20.000 sowie Sozialversicherungseinnahmen von rund € 60.000.

Diesen zusätzlichen Ausgaben stehen aber mittel- bis langfristig 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 sein 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 berufsvorbereitenden und anderen 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 Berufsausbildung oder von Akademikern. Das ge-

---

<sup>42</sup> Ausgegangen wurde von drei Jahren in der gymnasialen Oberstufe und einem fünfjährigen Studium. Die durchschnittlichen Ausgaben eines Schülers an einem Gymnasium belaufen sich nach Angaben des Statistischen Bundesamtes auf € 5.200, eine Differenzierung nach Sekundarstufe I und II wird dabei nicht vorgenommen. Berücksichtigt man, dass die Schüler-Lehrer-Relation in den gymnasialen Oberstufen mit 12,6 im Bundesdurchschnitt erheblich niedriger ist als in der Sekundarstufe I mit 17,7 (Zahlenangaben jeweils 2002) (Kultusministerkonferenz 2003) und zudem die Lehrergehälter in der Sekundarstufe II höher sein, erscheint ein Kostenunterschied von rund 50 % realistisch. Hieraus ergibt sich der o.g. Betrag.

ringere Kriminalitätsrisiko führt zu geringeren Ausgaben für Strafverfolgung und Strafvollzug, von den Folgen für die Opfer ganz zu schweigen.

Mit Blick auf eine spezifizierte Kosten- bzw. Nutzenbetrachtung auf der Ebene der öffentlichen Haushalte ist auf die Problematik hinzuweisen, dass es keine Informationen darüber gibt, mit welcher Wahrscheinlichkeit eine verbesserte Kita-Qualität zu den angesprochenen positiven Entwicklungen führt. Ferner bestehen Abhängigkeiten von den nachfolgenden Bildungsbereichen, die ebenfalls – wie die IGLU-, TIMMS- oder PISA-Untersuchungen gezeigt haben – erhebliche Probleme aufweisen. Insoweit seien mögliche Kostensenkungseffekte auf die öffentlichen Haushalte lediglich exemplarisch dargestellt:

- Die jährlichen Ausgaben für einen Hauptschüler belaufen sich im Bundesdurchschnitt auf € 5.100, für einen Realschüler auf € 4.700. Für jeden Schüler, der statt der Hauptschule eine Realschule besuchen könnte, verringerten sich somit die Kosten um € 400 pro Jahr bzw. € 2.400 bezogen auf eine sechsjährige Schulzeit.
- Jeder Schüler, der eine Klasse nicht wiederholen müsste, würde an einer Hauptschule Kosten von € 5.100 und an einer Realschule von € 4.700 einsparen. Klemm hat errechnet, dass durch Klassenwiederholungen 16.500 Lehrerstellen gebunden würden (Kölner Stadt-Anzeiger v. 21.7.2004). Auch wenn man diese Stellen nicht alle abbauen könnte, entspricht dies einem Finanzvolumen von bis € 825 Mio.
- Ein Schulabschluss, der um ein Jahr vorverlegt werden könnte, erhöht das individuelle Lebenseinkommen um ein Jahresgehalt. Ginge man dabei von einem Bruttogehalt von (nur) € 25.000 aus, resultierten hieraus öffentliche Steuereinnahmen von € 3.000 sowie Sozialversicherungseinnahmen von € 10.000. Das geringere Arbeitslosigkeits- und Sozialleistungsrisiko verbessert die Bilanz zusätzlich. Bei einem durchschnittlichen Sozialhilfebezug von nur € 450 pro Monat würde sich eine qualitätsbedingte Kostenerhöhung in Kitas von 25 %, dies entspricht einem Betrag von € 900, amortisieren, wenn sich der Sozialhilfebezug um zwei Monate reduzieren würde.

Die vorstehenden beispielhaften Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, dass sich eine Verbesserung der strukturellen und pädagogischen Qualität von Kindertageseinrichtungen auch positiv auf die öffentlichen Haushalte auswirken würde. Von zentraler Bedeutung für die Analyse der konkreten Kosten- und Nutzeneffekte ist aber die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund, Länder und Kommunen. So sind vor allen Dingen die Kommunen, im Verbund mit dem jeweiligen Bundesland vor allem für das Kita-System zuständig, während die Länder (überwiegend) die finanzielle Verantwortung für die Schulen und Hochschulen und der Bund für die Nachqualifizierungsmaßnahmen der Bundes-

agentur für Arbeit tragen. Dies bedeutet jedoch, dass eine eventuell unzureichende Bildungsqualität in vorgelagerten Bildungsbereichen nicht mit Kosten auf der gleichen Trägerebene in nachgelagerten Bereichen verbunden ist. Die Folge wäre umgekehrt auch, dass mit Kosten verbundene Qualitätsverbesserungen im Kita-Bereich, die durch die jeweiligen Kommune und das Land finanziert werden müssten, nicht mit Einsparungen bei diesen beiden Kostenträgern einhergehen müssen. Vielmehr entstehen Einsparungen auch und gerade bei denjenigen, die nicht an den qualitätsbedingt höheren Kosten partizipieren. Es bietet sich daher an, der Verteilung der finanziellen Zuständigkeiten genauer nachzugehen. Hierbei wird nämlich deutlich, dass Kostenträger und Nutzenempfänger tatsächlich in erheblichem Maße auseinander fallen.

### **3.2.2.2 Gegenüberstellung der öffentlichen Kosten und Nutzen bzw. Kosteneinsparungen**

Die nachstehende Übersicht zeigt exemplarisch die Verteilung der Kosten und Nutzen auf die verschiedenen politischen Ebenen (siehe Abbildung 2). Während die mit der besseren Qualität verbundenen Kosten überwiegend auf kommunaler und (geringer) Landesebene anfallen, fallen die Erträge zu einem erheblichen Teil auf Landes- und vor allem Dingen Bundesebene an. Berücksichtigt man zudem mögliche Wanderungsbewegungen zwischen Kommunen und Bundesländern, so ist für die einzelne Kommune bzw. das einzelne Bundesland die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Erträge von einer anderen Kommune bzw. einem anderen Bundesland erzielt werden.

Auf der Ebene der einzelnen Kommune bzw. des Bundeslands wäre der Nutzenempfang nur dann gegenüber der Ausgangssituation egalisiert, wenn Zu- und Abgänge sich ausgleichen. Inwieweit dies erwartet werden kann, ist angesichts des langen Planungshorizonts a priori aber nicht absehbar. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass ein beispielsweise um 10 % geringeres Sozialleistungsrisiko nicht mit 10 %, sondern mit einem geringeren Anteil in die Analyse eingeht. Die Folge ist, dass sich der Nettonutzen reduziert.

Zusammenfassend bedeuten die vorstehenden Ausführungen und die Gegenüberstellung der öffentlichen Kostenträger und Nutzenempfänger aber, dass das Interesse an Qualitätsverbesserungen bei den zuständigen Ebenen (Kommunen und – eingeschränkt – Land) vergleichsweise gering ist, während die Ebenen, die den Nutzen erzielen, keinen unmittelbaren Einfluss auf qualitätsrelevante Entscheidungen haben.

	Kommune	Land	Bund
<b>Kosten</b>	Zertifizierungskosten Kosten der Qualitätsanpassung (überwiegend) qualitätsbedingt höhere Zuweisungen an Kitas, höhere Gehälter etc. (evtl.)	höhere Schulausgaben bei mehr Übergängen in weiterführendes Gymnasium u. Hochschule  Kosten der Qualitätsanpassung (unterschiedlich) qualitätsbedingt höhere Zuweisungen an Kita-Einrichtungen (evtl.)	Kommission und Umsetzungskosten
<b>Monetäre Nutzen/ Kostenreduktionen</b>	Geringere Sozialhilfeausgaben höhere Einkommensteuereinnahmen (15%), ggf. auch frühere höhere Gewerbesteuereinnahmen niedrigere Ausgaben bei anderen Jugendhilfeausgaben etc.	geringere „Reparatur“-kosten (z.B. Sonderschulen) höhere Einkommensteuereinnahmen (42,5%), ggf. auch frühere niedrigere Sozialausgaben geringere Kriminalitätskosten (Strafverfolgung, Strafvollzug)	geringere Bildungs- und Reparaturkosten (z.B. berufsvorbereitende Maßnahmen, Jump) höhere Einkommensteuereinnahmen (42,5%), ggf. auch frühere frühere u. höhere Sozialversicherungseinnahmen (100 %), gering. Bundeszuschuss Bessere Wettbewerbsfähigkeit Höheres Wirtschaftswachstum Bessere Gesundheit = geringere KV-Kosten
<b>Nicht-monetäre Nutzen/externe Effekte</b>	Standortfaktor Qualifikation, Familie, Bildung sonstige externe Effekte (Demokratie, soziales Kapital)	Standortfaktor Qualifikation, Familie, Bildung sonstige externe Effekte (Demokratie, soziales Kapital)	Standortfaktor Qualifikation, Familie, Bildung sonstige externe Effekte (Demokratie, soziales Kapital)

Abbildung 2: Exemplarische Übersicht über die öffentlichen Kosten und Nutzen nach Trägern und Empfängern

Erschwerend dürfte aber auch hinzukommen, dass die tatsächlichen Kosten von Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung weitgehend unbekannt sind. Soweit ersichtlich sind in Deutschland bisher keine entsprechenden Untersuchungen durchgeführt worden. Untersuchungen aus den USA deuten darauf hin, dass sich die Kosten in einem Bereich von 10 % für eine Verbesserung von mittelmäßig auf gut auf der KES- bzw. ECERS-Skala bewegen (Helburn und Howes 1996; Mocan 1997). Genauso unbekannt sind aber bisher die monetarisierten Nutzenzuwächse. Die vorliegende Studie kann mit den o.g. Beträgen zumindest einen gewissen Eindruck hinsichtlich möglicher Nutzeneffekte aufzeigen. Über alle Finanzierungsebenen hinweg, wäre die Nettobilanz mit Sicherheit positiv.

Auf nachgelagerten und nur schwer zu quantifizierenden Ebenen dürfte zudem die Qualität des kommunalen bzw. regionalen Bildungssystems ein wesentlicher Standortfaktor im Zuge des demografischen Wandels sein. Dies gilt insbesondere für die höher qualifizierten Arbeitskräfte, die ihre Entscheidungen, wo sie sich wohnungsmäßig niederlassen, auch und vielleicht gerade von der Qualität der Bildungseinrichtungen abhängig machen. Da Unternehmen aber auf hochqualifizierte Arbeitskräfte angewiesen sind, dürfte dies mittelfristig auch Einfluss auf die Ansiedlungsentscheidung von Unternehmen haben. Da die kommunale und regionale Wettbewerbsfähigkeit und die Ansiedlung von Unternehmen auch Auswirkungen auf die jeweiligen öffentlichen Haushalte hat, bekäme das Bildungswesen eine wichtige Bedeutung für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung von

Kommunen und Regionen. Diese Wirkungen sind oben teilweise als nicht-monetäre Effekte erfasst worden, obwohl sie mittelbar auf monetäre Auswirkungen haben.

### 3.2.2.3 Soziale Nutzen auf gesamtgesellschaftlicher, volkswirtschaftlicher Ebene

Die sozialen Erträge auf volkswirtschaftlicher Ebene setzen sich aus zwei Gruppen von Erträgen zusammen. Sie ergeben sich zum einen aus der Summe der privaten, individuellen Nutzen und der fiskalischen Effekte auf die öffentlichen Haushalte. Zum anderen gibt es darüber hinaus sogenannte externe Effekte, die bei keiner der unmittelbar beteiligten Gruppen, sondern bei nicht-unmittelbar beteiligten (Personen-)Gruppen auftreten.<sup>43</sup>

Der Bildung werden eine Reihe von positiven externen Effekte zugeschrieben, die im wesentlichen jedoch bereits im vorangegangenen Abschnitt genannt wurden: geringere Kriminalität, höheres Wirtschaftswachstum, positive Effekte auf die demokratische Entwicklung etc. Wichtig ist in diesem Kontext, in dem es um die Effekte einer besseren Qualität von Kindertageseinrichtungen geht, dass die Qualität eines Bildungssystems – und nicht nur die allgemeine Bildungsdauer – erhebliche positive Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes hat.

Da diese externen Effekte bisher aber kaum quantifiziert werden können, sei auf eine vertiefende Darstellung an dieser Stelle verzichtet. Es sei lediglich darauf hingewiesen, dass erste Untersuchungen, die versuchen, diese Effekte zu quantifizieren zu erheblichen positiven Effekten kommen und die sogenannte soziale Ertragsrate von Bildungsinvestitionen nahezu verdoppeln könnte (McMahon 1999).

Aus Sicht des Verfassers lohnt sich jedoch einen Aspekt noch hervorzuheben, für den eine bessere Qualität frühkindlicher Erziehung von besonderer Bedeutung sein dürfte.

#### Exkurs: Demografische Entwicklung

Der demografische Wandel führt dazu, dass die nachwachsenden Alterskohorten bereits seit Jahren verkleinern und sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiter verringern werden. So werden Mitte der 2020er Jahre die in den Arbeitsmarkt hinein-

---

<sup>43</sup> Es gibt grundsätzlich zwei Arten von externen Effekten, die als positive oder negative externe Effekte bezeichnet werden. Ein negativer externer Effekt ist z.B. die Umweltverschmutzung, die z.B. von Unternehmen oder Autofahrern verursacht werden. Da sie bei einer rein marktwirtschaftlichen Lösung nicht in der Bilanz der Beteiligten auftauchen, ergibt sich ein staatliches Eingriffsrecht, wodurch die beispielsweise mit der Umweltverschmutzung verbundenen Kosten den Unternehmen z.B. über Steuern „in Rechnung gestellt werden“. Auch die Mineralölsteuer hat – soweit sie etwa der Kompensation der Umweltverschmutzung durch Abgase dient – eine entsprechende Wirkung. Sie kann darüber hinaus auch einen verhaltenslenkenden Effekt haben, wenn Autofahrer aufgrund der steuerbedingt höheren Kosten weniger Auto fahren als sie es ansonsten tun würden.

wachsenden Alterskohorten höchstwahrscheinlich nur noch halb so groß sein wie die aus dem Arbeitsmarkt ausscheidenden. D.h. wenn von den älteren nur die Hälfte arbeitet, muss von den jüngeren jeder einzelne in den Arbeitsmarkt eintreten, nur um den Ersatzbedarf befriedigen zu können. Berücksichtigt man dabei das Qualifikationsniveau der ausscheidenden Jahrgänge sowie den zu erwartenden generellen Höherqualifizierungsbedarf der Wirtschaft, dann würde dies eine Akademikerquote von rund 35-40 % bedeuten. Gegenüber der aktuellen Quote von unter 20 % bedeutet dies eine Verdopplung. Dies ist aber nur zu erreichen, wenn frühzeitig die Grundlagen gelegt werden, d.h. unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Abiturienten 2020 und die Hochschulabsolventen 2025 in diesem Jahr ihren Bildungsweg mit der Kita beginnen, müsste die Qualität der Kitas kurzfristig verbessert werden, um den Anteil von Wiederholungen (25-30 % aller Schüler) und Schulabbrechern (10 % eines Altersjahrgangs) deutlich zu reduzieren und den Anteil an hochqualifizierten Berufsanfänger erheblich zu erhöhen. (Dohmen 2004d)

Gelänge es, dieses Ziel zu erreichen, könnte ein Teil der sich abzeichnenden Lücke zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften geschlossen werden. Gelingt es – umgekehrt – nicht, dieses Ziel zu erreichen, wird der Druck auf die Unternehmen zur Produktionsverlagerung ins Ausland weiter steigen. Auch die zu erwartenden Produktivitätssteigerungen werden dies nicht auffangen können, erfordern aber ebenso wiederum tendenziell höherqualifizierte Arbeitskräfte.

Mit Blick auf die zu erwartenden Kosten und Erträge einer entsprechenden Strategie können derzeit keine seriösen Zahlen vorgelegt werden. Unseres Wissens gibt es bisher keine diesbezüglichen Analysen, wobei zu berücksichtigen ist, dass auch diese zwangsläufig mit erheblichen Schwierigkeiten bzgl. der Annahmen konfrontiert wären. In jedem Fall dürften die Erträge aber beträchtlich sein und deutlich über den Kosten liegen.

### **3.3 Zusammenfassung: Die Nettonutzen eines Gütesiegels i.e.S.**

Ein Gütesiegel ist zunächst „nur“ ein Instrument, das dazu dient, Informationen über die Qualität von Kindertageseinrichtungen bereitzustellen. Insoweit trägt es zur Verbesserung der Informationsqualität bei Einrichtungen, Trägern, Jugendämtern, Ministerien und Eltern bei. Für die Eltern verringert es zudem die Kosten der Informationsbeschaffung bei der Entscheidung, bei welcher Einrichtung sie ihr Kind anmelden sollen.

Kosten für die Einrichtung eines Gütesiegels entstehen für die Entwicklung und Einführung sowie für den Evaluierungs- und Zertifizierungsprozess. Die Kosten für Entwicklung und Einführung sind prinzipiell einmalige Kosten von bis zu € 4 Mio. Demgegenüber sind die Evaluierungs- und Zertifizierungskosten laufende Kosten, die für jede Einrichtung in

einem drei- oder vierjährigen Rhythmus anfallen. Je nach den zugrunde gelegte Kosten je Einrichtungen, die hier mit € 2-4.000 je Einrichtung angesetzt wurden, belaufen sich die jährlichen Gesamtausgaben auf € 30 bis 60 Mio.

Der Nutzenzuwachs der Eltern aus der verbesserten Informationsqualität und dem geringeren Zeitaufwand für die Informationsbeschaffung ist schwer zu quantifizieren. Zwar könnte man versuchen, den Zeitaufwand für Lesen der Literatur, Gespräche mit Freunden und evtl. Fachleuten (im Freundeskreis) und Inspektion der in Betracht kommenden Einrichtungen zu quantifizieren. Allerdings bliebe hierbei eine erhebliche Unsicherheit, zumal ein Teil dieser Prozesse eher informell ist und während der Freizeit abläuft.

Alternativ wurde daher versucht, den Nutzenzuwachs über eine Abschätzung der Zahlungsbereitschaft von Eltern für entsprechende Informationen zu ermitteln. Eine Plausibilitätsüberlegung, die durch eine (nicht-wissenschaftliche und nicht-repräsentative) Befragung im Bekannten- und Freundeskreis unterstützt wurde, deutet darauf hin, dass diese vergleichsweise gering ist und höchstwahrscheinlich im Bereich von unter € 25 liegen dürfte. Bezogen auf die jeweilige Alterskohorte, für die eine entsprechende Entscheidung ansteht, dürfte der Gesamtnutzen bei unter € 20 Mio. und somit unter den laufenden jährlichen Kosten liegen. Höchstwahrscheinlich ist er sogar deutlich niedriger, was zugleich bedeutet, dass ein privater Markt für entsprechende Informationen auf der Grundlage des geringen Interesses der Nachfrager nicht entstehen würde. Angesichts der erheblichen positiven Effekte, die aufgezeigt, wenn auch nicht im Detail quantifiziert werden konnten, bedeutet dies aber, dass die Politik entsprechend gefordert ist. Dies kann z. B. durch eine Akkreditierungs- oder Zertifizierungspflicht erfolgen.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass die Entwicklungs- und Einführungskosten nur anfallen würden, wenn ein einheitliches Gütesiegel entwickelt werden sollte, wie dies von Spieß und Tietze (2001) vorgeschlagen wird. Würde demgegenüber zwar die Einführung von Qualitätszertifikaten vorgeschrieben, die Entwicklung aber dem Markt überlassen, so würden sich diese Entwicklungskosten auf den Evaluierungs- und Zertifizierungspreis niederschlagen, sofern dieser nicht staatlich festgelegt würde.

Für die Eltern hätte ein einheitliches Gütesiegel den Vorteil, dass die Transparenz der Informationsgrundlage höher wäre und somit die Informationskosten weiter verringern würde. Angesichts des offensichtlich geringen Nutzenzuwachses dürfte der damit verbundene Vorteil aber fast als marginal anzusehen sein.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist davon auszugehen, dass die Entwicklung und Einführung eines Gütesiegels zunächst mit Netto-Kosten verbunden wäre. Dies wür-

de sich allerdings dann ändern, wenn die Eltern die erhaltenen Qualitätsinformationen dahingehend nutzen, dass sie ihr Kind an der besten Einrichtung im Einzugsbereich anmelden. Ein zusätzlicher Nutzengewinn wäre dann dahingehend zu erwarten, dass sich eine bessere strukturelle und pädagogische Qualität positiv auf die Kindesentwicklung auswirken würde. Hieraus könnten sich die folgenden Effekte für das Kind ergeben, die als dessen Nutzen anzusehen sind (siehe Abbildung 1).

Aus diesen positiven Effekten auf die Kindesentwicklung ergeben sich Folgewirkungen auf verschiedene Kostenträger und Nutzenempfänger. Die folgende Übersicht stellt die wesentlichen Kosten und Nutzen differenziert nach den einzelnen Kostenträgern und Nutzenempfängern dar. Umgekehrt folgt aus diesen Überlegungen allerdings auch, dass eine unzureichende Qualität mit negativen Effekten auf die Kindesentwicklung und damit auch z.B. auf nachgelagerte Bildungsprozesse oder Sozialleistungswahrscheinlichkeit und Arbeitslosigkeit verbunden ist. Wichtig ist dabei, dass sich teilweise sprunghafte Effekte ergeben, wenn etwa ein Schuljahr wiederholt werden muss.

Im Ergebnis zeigt sich, dass wie bei der isolierten Betrachtung der Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, Kostenträger und Nutzenempfänger in weiten Teilen auseinanderfallen (siehe Abbildung 3). Während Eltern und Kommunen überwiegend die Kosten zu tragen haben, sind Unternehmen, Bund und Kind die Begünstigten, die aber im wesentlichen an den Kosten nicht beteiligt sind. Zwar könnte man bei Eltern und Kind noch von einer Interdependenz der Nutzenfunktionen ausgehen, wodurch sich die positiven Effekte für das Kind auch positiv in der Nutzenbilanz der Eltern auswirken. Hierbei dürfte aber die erhebliche zeitliche Diskrepanz zwischen kurzfristigen anfallenden Kosten und unsicheren langfristigen Erträgen dazu führen, dass sich der Nutzenzuwachs des Kindes (scheinbar) unzureichend in der Nutzenfunktion der Eltern wiederfindet.<sup>44</sup> Ein wesentliches Problem dürfte aber auch darin liegen, dass die Eltern keinerlei Informationen über die „tatsächliche“ zukünftige Entwicklung ihres Kindes mit besserer oder schlechterer Kindertageseinrichtung haben. Ihnen fehlt somit die Referenzsituation, die ihnen eine vergleichende Betrachtung und damit „gesicherter Informationsgrundlage“ ermöglichen würde.

---

<sup>44</sup> Siehe bzgl. der Berufs- und Hochschulbildung Dohmen 1999.

	Einrichtung/ Träger	Kind	Eltern	Unternehmen	Staat	Gesellschaft
<b>Kosten</b>	Zertifizierung Qualitätsanpassung		höhere Steuerzahlung (marginal, c.p.)  Höhere Gebühren (qualitätsbedingt)	höhere Steuerzahlung (marginal, c.p.)  Anpassungskosten in Betriebskindergärten	Kommission (B/L)  Politische Transaktions/ Umsetzungskost. (B/L)  Zertifizierungskost. (K)  Höhere Zuweisungen an Einrichtungen (K)	Summe private Kosten
<b>Monetäre Nutzen</b>	motiviertere Mitarbeiter Wettbewerbsfähigkeit höhere Einnahmen aus Gebühren/Zuweisungen	Bessere Bildung/Erzieh. Bessere Bildungsleistg. Kürzere Bildungszeiten Höhere Einkommen Geringere Arbeitslosigk.	Geringere Such- u. Informationskosten  Geringere „Reparatur“- kosten  Geringere Lebenshalt. (Kürz. Bildungsdauer)  Höheres eigenes Einkommen (Produktivität, Arbeitszeit)	Produktivere u. weniger Teilzeit arbeit. Eltern  bessere Wettb.fähigkeit  höherer Gewinn  geringere Steuerzahl.  geringere Lohnnebenk.  geringere Qualifizie- rungskosten	Niedr. Sozialausgaben (kurz-/langfristig)  Höhere Steuer- und SV-Einnahmen (kurzfr.)  Geringere Bildungs- und Reparaturkosten  Höhere Steuer- und SV-Einnahmen (langfr.)  Standortfaktor Quali- fikation, Familie, Bildung	Summe private Erträge  Höheres Wirtschaftswachstum  Bessere Wettbewerbsfähigkeit  Standortfaktor Quali- fikation, Familie, Bildung
<b>Nicht- monetäre Nutzen/ externe Effekte</b>	Branding (Markenbil- dung, Profilierung)	Bessere Gesundheit Konsumverhalten Geringere Kriminalitäts- wahrscheinlichkeit	Höhere pädagogische Zufriedenheit	Bessere Wettbewerbs- fähigkeit  Standortfaktor Quali- fikation, Familie, Bildung	Geringere Kriminalitäts- wahrscheinlichkeit  Höhere Wettbewerbs- fähigkeit	Geringere Kriminalität  Bessere Gesundheit  sonstige externe Effekte (Demokratie, soziales Kapital)

Abbildung 3: Exemplarische Übersicht über die Kosten und Nutzen nach Trägern und Empfängern

Diese Ungewissheit für die Eltern und die Tatsache, dass für Deutschland kaum Informationen über den (wahrscheinlichen) Zusammenhang und die Größenordnung zwischen dem Besuch einer höherwertigen Kita und den Auswirkungen auf nachfolgende Bildungs- und Erwerbsprozesse vorliegen, verhindert zudem eine konkrete Kosten-Nutzen-Betrachtung. Ginge man ferner davon aus, dass sich vor allem bei den besonders relevanten Risikogruppen, d.h. Kinder aus bildungsfernen und sozio-ökonomisch schwächeren Familien sowie mit Migrationshintergrund, die Wahrscheinlichkeit der Wiederholung von Schulklassen und des Bildungsabbruchs verringern würde und die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Haupt- oder Realschulabschlusses mit anschließender Berufsausbildung erhöhen würde, dann würde sich dies für die öffentliche Hand mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit rentieren.

Zusammenfassend verdeutlichen die vorstehenden Ausführungen und Beispiele, dass die Einführung von Qualitätsinformationen mit erheblichen positiven Effekten für allen beteiligten verbunden wäre, vorausgesetzt, die Eltern nutzen die erhaltenen Informationen und entscheiden sich für die qualitativ besseren Einrichtungen. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass das Gütesiegel nur ein Medium ist, das die gemessene Qualität von Kindertageseinrichtungen offenlegt. Die wesentlichen positiven Effekte ergeben sich erst wenn die Eltern darauf reagieren und die Anmeldeentscheidung von Qualitätsinformationen beeinflusst wird und somit (ökonomische) Anreize zur Qualitätsverbesserung entstehen.

Ein Schwachstelle ergibt sich allerdings, wenn das (regionale) Angebot limitiert bzw. unzureichend flexibel ist bzw. nicht genügend Anreize für Qualitätsverbesserungen bestehen. Ist das Angebot nur unwesentlich größer als die Nachfrage und würden sich die informierten Eltern für die Einrichtungen mit einer besseren Qualität entscheiden, wie sie durch das Gütesiegel bestätigt würde, dann kommt es zu Verdrängungseffekten in Abhängigkeit von den Auswahlkriterien der jeweiligen Einrichtungen. Dies würde bedeuten, dass die Einführung eines Gütesiegels allenfalls zu einer Umverteilung der qualitativ besseren Plätze führen würde. Hierdurch könnte zudem das Gegenteil des gewünschten erreicht werden, wenn Kinder aus bildungsferneren und sozio-ökonomisch schwächeren oder Migrantenfamilien aus besseren Kitas in schlechtere verdrängt werden. In diesem Fall wäre davon auszugehen, dass die Einführung eines Gütesiegels letztlich zusätzliche Kosten verursachen würde.

Dies bedeutet, dass Anreize für die Einrichtungen geschaffen werden sollten, ihre Qualität zu verbessern und gleichzeitig eine hinreichend große Flexibilität gewährleisten werden sollte, das Angebot an die qualitätsbedingte Nachfrage anzupassen. Die vorstehenden Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, dass sich dies sowohl für die öffentlichen als auch privaten Haushalte rechnen würde. Problematisch ist dabei, dass Kostenträger und Nutzenempfänger in weiten Teilen auseinanderfallen und auch innerhalb der einzelnen Ebene Kosten- und Nutzenbetrachtungen, die über den einzelnen Haushalt hinausgehen selten angestellt werden. Dies führt dazu, dass Qualitätsverbesserungen nur als kostenrelevante Größe angesehen werden, während die Nutzengewinne an anderer Stelle (z.B. im Sozial- oder Jugendhilfehaushalt oder auf der Einnahmeseite) nicht wahrgenommen werden. Es wäre zudem vorteilhaft, wenn die positiven Effekte entsprechender Maßnahmen einmal anhand eines detaillierten Szenarios nachvollzogen werden könnten, um die Informationsbasis zu verbessern.

Berücksichtigt man ferner die höchstwahrscheinlich begrenzte Zahlungsbereitschaft vieler Eltern und die begrenzte Zahlungsfähigkeit von einkommensschwachen Familien, bedeutet dies einerseits, dass bei einer privaten Finanzierungskomponente die Gebührenspreizung verstärkt werden müsste und – vor allen Dingen – dass die öffentliche Hand den überwiegenden Anteil finanzieren müssen.

Eine verstärkte Gebührenspreizung dürfte aber höchstwahrscheinlich dazu führen, dass die Eltern, die mehr zahlen müssten, einerseits möglicherweise ein (leicht) abnehmendes Interesse an besserer Qualität hätten, da sich der Nettonutzen etwas verringert. Andererseits ist zu erwarten, dass sie gerade weil sie einen höheren Betrag zahlen müssen, umso höhere Erwartungen an die Qualität der Einrichtung haben. Unter Berücksichtigung der

regionalen und sozio-ökonomischen Differenzen verstärkt dies den Qualitätsverbesserungsdruck in einem eher städtischen und „gehobenem sozio-ökonomischen“ Umfeld. Somit wären vor allen Dingen die Einrichtungen gezwungen, sich möglichst „hochwertig“ zertifizieren zu lassen, die mit einem höheren Wettbewerbsdruck bzw. entscheidungsstärkeren Nachfragern und/oder einer starken Konkurrenz konfrontiert wären. Die Folge wäre dann aber wahrscheinlich, dass es zu einer verstärkten Leistungsdifferenzierung und nicht zu einer generellen Leistungserhöhung käme. Wenn aber qualitativ bessere Einrichtungen ein stärkeren Effekt auf die Kindesentwicklung haben, dann würde dies zudem die – m.E. eigentlich wünschenswerte – Angleichung sozialer Lebensbedingungen nicht nur verhindern, sondern sogar ins Gegenteil verkehren. Eine Qualitätssteuerung über Gebührendifferenzierung erscheint vor diesem Hintergrund ausgesprochen problematisch. Gleiches gilt im übrigen prinzipiell auch hinsichtlich der Nutzungszeiten, wenn der Elternbeitrag vom Zeitumfang abhängig ist.

Dies bedeutet zugleich, dass ggf. erforderliche finanzielle Anreize zur Qualitätsverbesserung (überwiegend) durch öffentliche Finanzausweisungen erfolgen müssten. Dieses ist aber prinzipiell bzw. theoretisch nur dann zu erwarten, wenn der öffentliche Financier einen ausreichend hohen Nutzen hätte und die damit verbundenen Ausgaben tragen kann. Wie aber gezeigt werden konnte, haben die öffentlichen Haushalte, insbesondere die Kommunen, kaum ausreichenden finanziellen Spielraum für entsprechende Ausgaben und zugleich sind auch deren Nutzenerwartungen vergleichsweise gering. Dies führt zugleich zu dem Schluss, dass das Finanzierungssystem von Kindertageseinrichtungen grundsätzlich auf den Prüfstand gehört.

Aus Sicht der Einrichtungen ist zu berücksichtigen, dass die grundsätzliche Entscheidung, ob eine Qualitätsverbesserung vorgenommen werden soll oder nicht, auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Betrachtung erfolgen wird. Eine Qualitätsanpassung wird demnach nur dann erfolgen, wenn die mit der Qualitätserhöhung verbundenen Nutzen, d.h. Einnahmefeffekte und Reputationsverbesserung, über den Kosten liegen. Dies führt im Grundsatz wieder zu dem Ergebnis, dass je stärker der Wettbewerbsdruck auf die Einrichtung, d.h. je höher die Qualität der Einrichtungen im Einzugsbereich und je qualitätsreagibler die Nachfrager, desto stärker sind die Einrichtungen gezwungen, ihre Qualität anzupassen. Dies betrifft dann wiederum vor allem die Einrichtungen in Ballungsgebieten mit höheren sozio-ökonomischer und bildungsnaher Klientel und weniger die Einrichtungen in ländlichen Regionen und/oder mit bildungsfernen und niedrigem sozio-ökonomischem Hintergrund. Aber auch hier gilt wiederum, dass dies gleichermaßen

für ein einheitliches Gütesiegel wie für konkurrierende Akkreditierungsorganisationen gilt, sofern sich unterschiedliche Qualitätsniveaus entwickeln.

Ein anderer Aspekt könnte ebenfalls zur Qualitätsverbesserung führen, wenn nämlich – unabhängig von der Wettbewerbssituation und dem Nachfrageverhalten – die Differenz zwischen Kosten und zusätzlichen Einnahmen so groß ist, dass allein aus diesem Grund eine Qualitätsverbesserung vorteilhaft ist. In diesem Sinne müsste dann aber die Gestaltung der Finanzaufweisung eine Art „Gewinnkomponente“ enthalten. Ein Vorteil könnte ein einheitliches Gütesiegel bei einer differenzierten Finanzaufweisung haben: Es könnte sich schneller und transparenter entwickeln, da es unmittelbar die Qualitätsunterschiede signalisiert, während sich die Qualitätsunterschiede bei einem Akkreditierungsverfahren mit diversen Qualitätszertifikaten unter Umständen erst im Laufe der Zeit herauskristallisieren bzw. durch ergänzende Informationen deklariert werden müssten. In diesem Sinne könnte ein einheitliches Gütesiegel einen Transparenzvorteil gegenüber einem Akkreditierungsverfahren haben. Weiterhin wäre anzuführen, dass ein solches differenziertes und einheitliches Gütesiegel etwas leichter in differenzierte Zuweisungen übertragen werden könnte als ein Akkreditierungsverfahren mit konkurrierenden Agenturen.

Im Ergebnis lassen sich die vorstehenden Überlegungen dahingehend zusammenfassen, dass ein einheitliches, differenziertes Gütesiegel, wie es Spieß und Tietze vorschlagen, nur vergleichsweise geringe Vorteile gegenüber einem gesetzlich vorgegebenen Akkreditierungsverfahren mit konkurrierenden (und unabhängigen) Zertifizierungsagenturen hätte, wenn diese Qualitätsunterschiede dokumentieren bzw. unterschiedliche Qualitätsanforderungen an die Akkreditierung stellen. Der Vorteil des einheitlichen Gütesiegels ist in der größeren Transparenz und den damit verbundenen geringeren Informationskosten für Eltern und sonstige Beteiligte zu sehen sowie in der schnelleren Dokumentation der jeweiligen Qualitätsunterschiede.

## Literaturverzeichnis

- Barnett, W. Steven (2002), Early Childhood Education, in: Alex Molnar (Hrsg.), School Reform Proposals: The Research Evidence (Information Age Publishing).
- Berufliche Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft gGmbH (1998), Qualitätssicherung in der Weiterbildung: Modellversuchsergebnisse. Leitfaden für die Bildungsträger im Marktsegment „Öffentlich geförderte Weiterbildung“, Band 1, Bielefeld.
- Blau, David M. (2000), Child Care Subsidy Programs, NBER-Working Paper, No. 7806, Cambridge MA.
- Blau, David M. (2001), The Child Care Problem. An Economic Analysis, New York.
- Blau, David M. (2002), The Effect of Input Regulations on Input Use, Price, and Quality: The Case of Child Care (mimeo), Chapel Hill, NC ([www.unc.edu/depts/econ/papers/blau2.pdf](http://www.unc.edu/depts/econ/papers/blau2.pdf))
- Blau, David M., H. Naci Mocan (1999), The Supply of Quality in Child Care Centers, NBER-Working Paper, No. 7225, Cambridge MA.
- Bock-Famulla, Kathrin (2002), Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten, Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung (Zusammenfassung), vervielfältigt, Bielefeld.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (2004), BLK-Bildungsfinanzbericht 2002/03, Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, Heft 116, Bonn.
- Checchi, Daniele (2004), School Choice and Quality, Paper presented at the conference „Schooling and Human Capital Formation in the Global Economy: Revisiting the Equity-Efficiency Quandary, München 3. und 4. September 2004, mimeo.
- Currie, Janet (2001), Early Childhood Education Programs, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 15, No. 2, pp. 213-238.
- Currie, Janet (2003), When Do We Really Know What We Think WE Know? Determining Causality (mimeo), Los Angeles ([www.popcenter.umd.edu/conferences/nichd/papers/currie.pdf](http://www.popcenter.umd.edu/conferences/nichd/papers/currie.pdf)).
- Currie, Janet, Matthew Neidell (2003), Getting Inside the „Black Box“ of Head Start Quality: What Matters and What Doesn't, NBER-Working paper, No. 10091, Cambridge, MA.
- Currie, Janet, Duncan Thomas (1995), Does Head Start Make a Difference, in: American Economic Review, Vol. 85, No. 3, pp. 341-364.
- Currie, Janet, Duncan Thomas (1997), Can Head Start Lead to Long Term Gains in Cognition After All, in: SRCS-Newsletter, Vol. 40, No. 2, pp. 3-5.
- Currie, Janet, Duncan Thomas (2000), School Quality and the Longer-Term Effects of Head Start, in: Journal of Human Resources, Vol. 35, No. 4, pp. 755-774.
- Dohmen, Dieter (1999), Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich. Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen, Berlin.
- Dohmen, Dieter (2003), Interne Effizienz von Bildungssystemen, in: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaft, 25. Jahrgang, Heft 3, S. 373-401.
- Dohmen, Dieter (2004a), Finanzierung lebenslangen Lernens von der Kita bis zur Weiterbildung, in: Dominik Haubner, Erika Mezger, Hermann Schwengel (Hrsg.), Wissensgesellschaft, Verteilungskonflikte und strategische Akteure. Marburg (zugleich: FiBS-Forum Nr. 22 ([www.fibs-koeln.de](http://www.fibs-koeln.de)), Köln).
- Dohmen, Dieter (2004b), Kita-Gutscheine – einige Anmerkungen zur aktuellen Diskussion, in: Angelika Diller, Hans Rudolf Leu, Thomas Rauschenbach (Hrsg.), Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, München.
- Dohmen, Dieter (2004c), Demografischer Wandel - Bildungs- und Beschäftigungspotenziale nutzen, Vortrag beim Workshop der Interministeriellen Arbeitsgruppe „Demografischer Wandel“ am 29. April 2004 in Düsseldorf, FiBS-Forum Nr. 23 ([www.fibs-koeln.de](http://www.fibs-koeln.de)), Köln (i.V.).
- Dohmen, Dieter, Michael Hoi (2004), Bildungsaufwand in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets, (Studien zur Technologischen Leistungsfähigkeit, 3-2004), FiBS-Forum Nr. 20, Köln.

- Feuchthofen, Jörg. E, Eckart Severing (Hrsg.) (1995), Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung in der Weiterbildung, Neuwied.
- Franken, Bernd (2003), Basiswissen Kita: Qualitätssicherung, Freiburg.
- Fthenakis, Wassilios E. (1998), Erziehungsqualität: Operationalisierung, empirische Überprüfung und Messung eines Konstrukts, in: ders., Martin R. Textor (Hrsg.), Qualität von Kinderbetreuung. Konzepte, Forschungsergebnisse, internationaler Vergleich, Weinheim.
- Fthenakis, Wassilios E. (2004), Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder, in: ders. (Hrsg.), Elementarpädagogik nach PISA. Wie aus Kindertagesstätten Bildungseinrichtungen werden können, Freiburg u.a.
- Garces, Eliana, Duncan Thomas, Janet Currie (2002), Longer Term Effects of Head Start, in: American Economic Review, Vol. 92, No. 3, pp. 999-1012.
- Glantz, Frederic B., Jean Layzer (2000), The Cost, Quality and Child Outcome Study: A Critique (Final report), Cambridge, MA.
- Gauri, Varun (1998), School choice in Chile: Two Decades of Educational Reform, Pittsburgh.
- Gomby, D.S., M.B. Lerner (eds.) (1995), Long-term outcomes of early childhood programmes, in: The Future of Children, Vol. 5 No. 3, pp. 1-224.
- Hayes, C.D., J.I. Palmer, M.J. Zaslow (eds.) (1990), Who cares for America's children? Child Care Policy for the 1990s, Washington D.C.
- Helburn, Suzanne W., Carollee Howes (1996), Child Care Cost and Quality, in: The Future of Children (ed.), Financing Child Care, Vol. 6, No. 2, pp. 6282.
- Isserstedt, Wolfgang, Elke Middendorf, Steffen Weber, Klaus Schnitzer, Andrä Wolter (2004), Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003. 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch HIS, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn, Berlin.
- Honig, Michael-Sebastian, Magdalena Joos, Norbert Schreiber (2002), Perspektivität pädagogischer Qualität. Zwischenbericht der Trierer „Caritas-Studie“, Arbeitspapier II-05, Trier.
- Howes, C., C.E. Hamilton (1993), Child Care for young children, in: B. Spodek (ed.) Handbook of Research on the Education of Young Children, New York.
- Kreyenfeld, Michaela (2004), Sozialstruktur und Kinderbetreuung, Max-Planck-Institut für Demografische Forschung Working Paper 2004-009, Rostock.
- Kultusministerkonferenz (2003), Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1993-2002, Dokumentation Nr. 171, Bonn.
- Kuwan, Helmut, Eva Waschbüsch (1996), Zertifizierung und Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung, Berichte zur beruflichen Bildung 193, hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Bielefeld.
- Lowe Vandell, Deborah, Barbara Wolfe (2002), Child Care Quality: Does it Matter and Does It Need to Be Improved, in: K. Bogenschneider, B. Friese, K. Balling, J. Mills (eds.), Early Childhood Care and Education: What are States doing, Madison, WI. pp. 1-11. (<http://www.uwex.edu/ces/familyimpact/reports/fis17one.pdf>).
- Magnuson, Katherine A., Christopher Ruhm, Jane Waldfogel (2004), Does Prekindergarten Improve School Preparation and Performance, NBER-Working paper No. 10452, Cambridge, MA.
- Masse, Leonard N., W. Steven Barnett (2002), A Benefit Cost Analysis of the Abecedarian Early Childhood Intervention, National Institute for Early Education Research (NIEER), New Brunswick (<http://nieer.org>).
- McMahon, Walter W. (1999), Education and Development. Measuring the Social Benefits, Oxford.
- Melms, Brigitte (2002), Relevanz rechtlicher Regelungen für die Qualitätssicherung der Weiterbildung auf der Ebene der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Bielefeld.
- Mocan, H. Naci (1997), Cost Functions, Efficiency, and Quality in Day Care Centers, in: Journal of Human Resources, Vol. 32, S. 861-891.
- Mocan, H. Naci (2002), The Market for Child Care, in: NBER Reporter, Spring, S. 12-15.
- Mocan, H. Naci (2003), Can Consumers Detect Lemons? Information Asymetry in the Market for Child Care, Denver, CO.

- Müller Kucera, Karin, Tobias Bauer (2000), Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlußbericht, vervielfältigt, Bern.
- National Institute of Child Health and Human Development (NICHD 2002), Early Child Care and Children's Development Prior to School Entry: Results from the NICHD Study of Early Child Care, in: American Educational Research Journal, Vol. 39, No. 1. S. 133-164.
- Prognos AG (2003), Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- Schweinhart, L., C. Weikart, M. Larner (1986), Consequences of three pre-school curriculum models through age fifteen, in: Early Education Research Quarterly, Vol. 1, S. 15-45.
- Schweinhart, L., (2004), David Weikart's Legacy – The High/Scope Pery Preschool Study to Age 40, mimeo ([www.highscope.org](http://www.highscope.org)), Ypsilanti.
- Spieß, C. Katharina (1998), Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich, Frankfurt am Main.
- Spieß, C. Katharina, Wolfgang Tietze (2001), Gütesiegel als neues Instrument der Qualitätssicherung von Humandienstleistungen. Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen am Beispiel von Kindertageseinrichtungen, DIW-Diskussionspapier Nr. 243, Berlin.
- Spieß, C. Katharina, Jürgen Schupp, Markus Grabka, John P. Haisken-De New, Heike Jakobeit, Gert G. Wagner (2002), Abschätzung der Brutto-Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 233, Baden-Baden.
- Statistisches Bundesamt (2003), Kindertagesbetreuung in Deutschland. Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990 bis 2002, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004a), Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.2002, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004b), Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe 2002. Ausgaben und Einnahmen, Wiesbaden.
- Tietze, Wolfgang (2003), Rede zur Preisverleihung zum 2. Brandenburger Kita-Qualitätswettbewerb am 17.5.2004 ([www.paequis.de/cmain/brandenburg04.html](http://www.paequis.de/cmain/brandenburg04.html)), Neuwied.
- Tietze, Wolfgang (2001), Zum Einfluss pädagogischer Qualität bei familialer und institutioneller Betreuung auf die kindliche Entwicklung, in: Pediatrics and Related Topics, Vol. 40, S. 547-574.
- Tietze, Wolfgang (Hrsg.) (1998), Wie gut sind unsere Kindergärten?. Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten, Neuwied.
- Tietze, Wolfgang, Christian Bethke, Katja Braukhane, Hans-Günther Roßbach, Daena Schlecht, Natalie Schmidt (2001), Analyse und Sicherung pädagogischer Qualität in den Tageseinrichtungen der Bremischen Evangelischen Kirche – Zusammenfassung und Empfehlung, mimeo, Berlin.
- West, Anne, Hazel Pennell (1997), Educational Reform and School Choice in England and Wales, in: Education Economics, Vol. 5, Nr. 3, S. 285-305.
- Witte, John, Christopher A. Thorn, Kim M. Pritchard, Michelle Claibourn (1994), Fourth-Year-Report: Milwaukee Parental Choice Program, Madison.
- Wössmann, Ludger (2004), How Equal Are Educational Opportunities? Family Background and Student Achievement in Europe and the United States, CESifo Working Papers, No. 1162, München.