

Boris Ulshöfer

# Neue Steuerung – Neue Professionalität?

Eine Governance-Analyse zur  
Fachkraft im Hessischen Bildungs-  
und Erziehungsplan

**BELTZ JUVENTA**

# 1 Einleitung

Der Band „Neue Steuerung – Neue Professionalität?“ bietet eine kindheitssoziologische Perspektive auf die neuere Gestaltung des Elementarbereichs durch Bildungs- und Erziehungspläne. Anhand des hessischen Plans „Bildung von Anfang an“ wird untersucht, inwiefern sich diese Steuerungstechnik einer zunehmenden Rationalisierung und Ökonomisierung des sozialen Bereichs verschreibt. Darauf aufbauend können dann aus einem erziehungswissenschaftlichen Blickwinkel die möglichen Folgen für die Rolle der professionellen Fachkräfte in der Frühpädagogik herausgearbeitet werden. In der Einleitung sollen zunächst jene Entwicklungen kurz umrissen werden, die im Rahmen der Fallstudie maßgeblichen Einfluss auf die frühe Bildung, Erziehung und Betreuung in der Bundesrepublik Deutschland haben: Die „neuen Steuerungsmodelle“ aus den 1990er-Jahren und der „PISA-Schock“ nach der ersten Studie im Jahr 2000.

## 1.1 Neue Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe

Die strategische Neuausrichtung, die in den 1990er-Jahren den Umbau von weiten Teilen der öffentlichen Verwaltung programmatisch begleitete, wurde auch als „Verschlankung“ bezeichnet (vgl. Kulbach/Wohlfahrt 1996, S. 30f.). Es ging, so Kulbach und Wohlfahrt, um „Modernisierungsbemühungen“ mit zwei zentralen Vorgängen: Einer Reaktion auf Überbürokratisierung und Fehlsteuerung im Verwaltungshandeln und dessen Effizienz- und Effektivitätsverbesserung aufgrund „der immer prekärer werdenden kommunalen Haushaltslage“ (ebd., S. 30). Die damaligen Maßnahmen erfassten auch das Sozialwesen und somit die freie Wohlfahrtspflege, die ebenso wie andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung, über Privatisierung, Deregulierung sowie Plafondierung und Budgetierung neu aufgestellt werden sollte (vgl. ebd., S. 31ff.). Mit dem Rückbau von autoritärer und bürokratischer Steuerung durch Gesetze und Verordnungen und der Ausrichtung an ergebnisabhängigen und marktorientierten Anreizstrukturen wurde diese Entwicklung unter dem Begriff der „neuen Steuerungsmodelle“ (international mit „New Public Management“ bzw. „NPM“ bezeichnet) diskutiert (vgl. ebd., S. 34).

Im Bereich der Jugendhilfe wird dieser Vorgang von Kulbach und Wohlfahrt anhand des Produktbegriffs vorgestellt. So schlug die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) 1994 die Steuerung der

Jugendhilfe über Produkte vor.<sup>1</sup> „Produkte benötigen eine klare Beschreibung von vereinbarten Zielen, Zielgruppen, Leistungsumfang, Ressourcen, Quantität, Qualität und Zielerreichung für die einzelne Leistung/das Produkt.“ (ebd., S. 49) An dieser Stelle markieren sie nun einen wichtigen Unterschied zwischen den einzelnen Verwaltungsbereichen, der die wesentliche Problematik eines ökonomischen Umbaus im Sozialwesen verdeutlicht. Könne das Einwohnermeldeamt anhand der Ausstellung von Reisepässen oder Personalausweisen noch relativ gut mit der Frage nach seiner Produktivität konfrontiert werden, gelte dies in der Jugendhilfe nicht. „Die Leistung eines Jugendamtes lässt sich dagegen nicht in Errichtung und Betrieb eines Kindergartens darstellen, sondern in der fachlichen Betreuung und Erziehung der Kinder.“ (ebd.) Sie stelle also, so ihre These, keine Produkte her und sei somit mit Anschlussproblematiken belastet, die sie insgesamt herausfordere.

Ein konkretes Beispiel stellen Verfahren zur wirkungsorientierten Steuerung sozialer Dienste dar. Die Wirkungsorientierung wird in diesem Zusammenhang v. a. über die Vereinbarung und Festschreibung von Zielen angestrebt. „Neben der Vorgabe, Hilfeplanziele ‚s.m.a.r.t.‘ (spezifisch, messbar, attraktiv/akzeptabel, realistisch, terminiert) zu formulieren, werden mancherorts Hilfeplanziele quantitativ begrenzt, so dass beispielsweise pro Hilfeplan nicht mehr als drei Ziele formuliert werden sollen.“ (Polutta 2011, S. 374) Diese individuellen Verläufe werden dann, eine Ebene höher, als Grundlage für Evaluationen des lokalen Systems genutzt. Über Kennzahlen sollen so die Ergebnisse der Maßnahmen im Sinne eines „Controlling“ überprüft werden. „Formulare zur Erfassung des Zielerreichungsgrades sind dabei weit verbreitet, hier wird vielfach mittels Skalierungen wie Schulnoten oder Prozentangaben die Erreichung von zuvor (z. B. beim vorherigen Hilfeplangespräch festgelegten) konkreten Hilfezielen erfasst.“ (ebd., S. 375) Auf der dritten und höchsten Ebene sollen diese Ergebnisse wiederum Vergleichbarkeit (z. B. innerhalb einer Kommune) erzeugen. Damit wird konkret auf Mechanismen der Marktwirtschaft gesetzt, um höhere Effektivität und Effizienz zu erzeugen. „Dies steigert Legitimationsdruck bzw. wettbewerblichen Druck, da die Trägerrankings beispielsweise innerhalb einer Kommune ausweisen sollen, wie die leistungserbringenden Einrichtungen in Bezug auf Kosten, Hilfedauer, Zufriedenheit oder Zielerreichung im Vergleich zueinander stehen.“ (ebd., S. 375f.) Polutta schließt seine Darstellung der Instrumente mit der Feststellung, dass das Steuerungsmedium Geld im Bezugsrahmen „Wirkungsorientierung“ für professionelle Entscheidungen an Bedeutung gewinne, da markt- und wettbewerbsförmige Elemente mit finanzieller und outputorientierter Steuerung zusammenkommen (vgl. ebd., S. 376).

---

1 vgl. auch Olk/Otto/Backhaus-Maul (2003)

Zusammenfassend kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Mechanismen Neuer Steuerung Auswirkungen auf die Praxis der Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe haben, da sie den Kontext für professionelle Entscheidungen verändern und diese somit auch beeinflussen. Wie dies in Bezug auf den Elementarbereich einzuordnen ist, wird in den Folgeabschnitten herausgearbeitet.

## 1.2 Neue Steuerung im Elementarbereich

In Bezug auf Tageseinrichtungen für Kinder, relativieren Betz, Diller und Rauschenbach (2010) deren Rolle in den eingangs geschilderten Umbauten der 1990er-Jahre. Bis 1996 blieb der Elementarbereich von Modellen Neuer Steuerung weitgehend unberührt und erst der zu diesem Zeitpunkt umgesetzte Rechtsanspruch für einen Betreuungsplatz führte zu Auseinandersetzungen, die einhergingen „mit einer erhöhten öffentlichen Aufmerksamkeit gegenüber bisherigen Defiziten, Mängeln und Entwicklungserfordernissen der bundesdeutschen Kindertagesbetreuung“ (ebd., S. 10f.). Vorrangig wurden die Finanzierung, die Rolle der Eltern und die Qualität der Arbeit diskutiert. So stellen sie heraus, dass nun das System der Pauschalfinanzierung hinterfragt wurde, um über die tatsächliche Inanspruchnahme eine „nachfrageorientierte Steuerung des Systems zu ermöglichen“ (z. B. mit Kita-Gutscheinen), dass über eine solche marktförmige Umgestaltung die Rolle der Eltern gestärkt werden sollte (weg vom „Bittsteller“ um einen der knappen Plätze) und dass auch vermehrt die Frage einheitlicher Qualitätsstandards diskutiert wurde (vgl. ebd., S. 11f.). Diese drei „Mängel“ und der zusätzliche Kostendruck beim nun notwendigen Ausbau des Platzangebots führten unweigerlich zu der Erwartung, der Bereich der Kindertageseinrichtungen solle konzeptionell und finanziell neu ausgerichtet werden.

In der Debatte, die um die Subjektförderung durch Gutscheine entstand, ging es im Kern darum, ob die geforderte Ausrichtung an einer ökonomischen Logik bedarfsgerechte Kinder- und Jugendarbeit überhaupt zulasse oder ob gerade sie das beste Mittel sei, die Qualität der pädagogischen Arbeit zu erhöhen. Später eingebettet in die Folgen aus dem „PISA-Schock“ (vgl. 2.3), in die Erkenntnis, dass „der Geburtenrückgang nur mit einer wesentlich verbesserten familien- und zudem kinderfreundlichen Politik gestoppt werden könne“ und in Diskussionen um „Erziehungsversagen“ bei Fällen von Kindesvernachlässigung, wurden das System „der Kindertagesbetreuung neu bewertet und Ausgaben verstärkt als gesellschaftlich notwendige Investitionen eingeschätzt“ (ebd., S. 14).

Ähnlich referiert Rauschenbach (2010a) die Pluralität der neuen Anforderungen, die es miteinander zu vereinbaren gilt. So gehe es um einen quan-

titativen Ausbau, die Zuverlässigkeit des bedarfsgerechten Angebots, eine dezidierte Bildungsorientierung, eine Verbesserung der Fachlichkeit des Personals, eine generelle Qualitätsoffensive und um eine „Dynamisierung“ des Bereichs durch „mehr Wettbewerb, mehr Dienstleistung, mehr Marktdynamik“ (vgl. ebd., S. 25f.). Stehen diese Erwartungen hier zwar nebeneinander, ist doch spürbar, dass das Ideal einer zunehmenden Ökonomisierung des Bereichs in der Debatte fast immer mitschwingt. So ist in weiteren Beiträgen zur Frage nach den Kita-Gutscheinen z.B. von Kindern, Eltern und Gesellschaft als „Kunden“ die Rede (vgl. Ott 2010), vom „größtmöglichen ‚Output‘“ im Bereich der Bildung, Betreuung und Erziehung, (vgl. Spieß 2010, S. 100) oder von „allokativer Effizienz“, d.h. der ressourcengünstigen Erfüllung von Nachfrage (vgl. Enste/Diekmann/Hülkamp 2010, S. 131f.). Kritisch wird dazu z.B. angemahnt, dass Wettbewerb prinzipiell nur bei einem „Überangebot“ möglich sei, welches aber mit einer stetigen Existenzangst der Einrichtungen einherginge (vgl. Rauschenbach 2010a, S. 29ff.), dass die Verantwortung der „Nachfrage“ Eltern aus bildungsfernen Schichten überfordere und Chancengleichheit somit verhindere (vgl. Hocke/Eibeck 2010, S. 62) oder dass eine Wettbewerbssituation (hier zwischen Schulen) zu „verstärkter sozialer, ethnischer und auch leistungsmäßiger Segregation“ führe (Böttcher/Hogrebe/Keinert 2010, S. 153). Insgesamt, so lässt sich am Beispiel der Kita-Gutscheine definitiv festhalten, dreht sich diese Debatte also um die Frage, „ob in der Bildung funktioniert, was sich in der Ökonomie – cum grano salis – als erfolgreich erwiesen hat“ (ebd., S. 151).

Infolge dieser Entwicklung werden also die zentralen Bezugspunkte des Elementarbereichs auf Möglichkeiten der Ressourcensteuerung hin ausgeleuchtet. So diskutieren z.B. Hogrebe et al. (2011) den Umgang mit Ungleichheit aus finanz-ökonomischer Perspektive. Dabei folgen sie der Grundannahme, dass unterschiedliche Formen der Finanzierung auch unterschiedliche Effekte auf die inhaltliche Ausgestaltung der frühkindlichen Pädagogik hätten (vgl. ebd., S. 178). Mit dieser Perspektive wird der Einwand, Ökonomie und Pädagogik folgten unterschiedlichen (sich mitunter widersprechenden) Handlungsrationalfitäten, entschieden zurückgewiesen, um zu postulieren: „Die Ausgestaltung eines Finanzierungssystems – trotz des Gegenstandsbereichs der Steuerung von Finanzmitteln – unterliegt nicht per se einer ökonomischen Rationalität“ (ebd., S. 179). Es gehe vielmehr um die „Allokation von Ressourcen“, und somit um „die lebensweltliche Einbettung einer Finanzierungssystematik für Kitas“ (ebd.).<sup>2</sup> Anschließend erläutern sie ein Modell einer bedarfsgerechten Ressourcensteuerung, das, indikatorengestützt und formelbasiert, die unterschiedlichen Kontexte (Klientel, Sozial-

---

2 vgl. dazu ausführlich Hogrebe (2014)

raum, Mietkosten) von Bildung, Erziehung und Betreuung im Elementarbereich berücksichtige, zu einer besseren Verteilung der Finanzmittel führe und „einen wichtigen Beitrag für mehr soziale Gerechtigkeit leisten kann“ (ebd., S. 185). Sie schließen (etwas überraschend) mit dem Verweis darauf, dass es bei Finanzierungsfragen in erster Linie um „gewisse Rahmenbedingungen“ gehe, und „deren wertvolle Ausgestaltung aber weiterer Steuerungselemente (z.B. Rechtssteuerung oder Qualitätsentwicklung) bedarf“ (ebd.). Eines dieser „weiteren Steuerungselemente“ stellt im Kontext der vorliegenden Fallstudie die frühkindliche Bildungs- und Erziehungsplanung der Bundesländer dar, die aufgrund des Zusammenspiels von Neuer Steuerung und den Bedingungen „nach PISA“ in ihrer aktuellen Form entstehen konnte.

### 1.3 Neue Steuerung nach PISA am Beispiel der Schule

Im vorliegenden Band wird zur *Kontrastierung des Elementarbereichs* immer wieder auf Beispiele für Entwicklungen im Schulsystem zurückgegriffen. Auf diese Weise wird es (gewissermaßen über eine „Außenperspektive“) möglich, die Besonderheiten, denen die frühe Bildung, Erziehung und Betreuung gegenübersteht, anschaulich herauszuarbeiten. So ist der Bereich z.B. aktuell mit denselben öffentlichen Bildungserwartungen konfrontiert, wie die Schule (Hammer/Kostov/Medjedović 2015), ohne aber, durch seine Zugehörigkeit zur Kinder- und Jugendhilfe, ein genuiner Teil desselben Systems zu sein. In welchem Zusammenhang Neue Steuerung und PISA nun stehen, soll im folgenden Abschnitt am Beispiel der Schule dargestellt werden.

Seit PISA verändert sich das Bildungs- und Erziehungssystem in Deutschland in erheblichem Maße. Der attestierte Reformbedarf, getragen vom Interesse einer breiten Öffentlichkeit und ausformuliert von namhaften PädagogInnen, wird in zahlreichen Maßnahmen durch die Politik umgesetzt (vgl. Klieme et al. 2010). In der staatlichen Erziehungseinrichtung Schule brachten diese Entwicklungen vor allem eine Standardisierung der Lerninhalte durch Vergleichsarbeiten und einheitliche Abschlüsse hervor (vgl. Raidt 2010). Zudem wird in einem „Deregulierungsprozess“ die Förderung der Autonomie der Einzelschule betrieben: Autonom im Sinne eines eigenen Profils, das es zu formulieren, zu bewerben und anzupreisen gilt, um sich in der Konkurrenz um SchülerInnen als auch um das eigene Lehrpersonal durchsetzen zu können. Diese „neue Schulautonomie“ bezieht sich dabei in erster Linie auf den organisationalen Kontext der Institution. „Neue Gestaltungsfreiheiten der Einzelschule finden sich vorwiegend in den unterrichtsfernen organisatorischen Entscheidungsfeldern der Personalbewirtschaftung und Sachmittelbewirtschaftung und nicht mehr bei der Lern- und Unterrichtsorganisation.“ (Rürup 2007, S. 201) Somit wurde es möglich, zeitgleich die Abkehr

von der bislang praktizierten „Inputsteuerung“ (Lehrpläne für den Unterricht) und die Einführung, der in der PISA-Logik konstitutiven „Outputsteuerung“ zu vollziehen, die sich in Form von Zielvereinbarungen und Lernstandards manifestiert. Die zugehörigen Verfahren, „mit welchen die Wirkungen von Schule und Unterricht zunehmend von ihrem Ende, d.h. von definierten Ergebnissen von Lernprozessen („Output“, „Outcome“, „Impact“) her kontrolliert und bewertet werden sollen“, etablieren die „Vorstellung von Bildung als eines im Prozess des Unterrichtsgeschehens produzierbaren Gutes“ (vgl. Fuchs 2009, S. 371). Analog zu den eingangs geschilderten Auswirkungen Neuer Steuerung im Sozialwesen und der Kinder- und Jugendhilfe, wird hier mit dieser Entwicklung ein bislang in der Betriebswirtschaft üblicher Steuerungsprozess auf das Erziehungssystem übertragen (vgl. Radtke 2009a; Tacke 2005). Das Miteinander der Reforminstrumente „Standards“ und „Autonomie“ wurde vorrangig deshalb attraktiv, da es „die Methoden der Schulleistungsstudien aufgriff und in modernen Konzepten des Managements staatlicher Dienstleistungen (New Public Management) verankert werden konnte“ (vgl. Klieme et al. 2010, S. 288). Es wird eine Erreichbarkeit der erwünschten und für nötig befundenen Ziele durch Techniken vorausgesetzt, denn was für einen Produktionsbetrieb einleuchtend klingt, soll nun auch in der öffentlichen Erziehung seine Wirkung entfalten (vgl. Radtke 2009a).

Sowohl mit dem in den Programmen gebräuchlichen Begriff des „Lebenslangen Lernens“, der seine Prominenz vor allem der „Lissabon-Strategie“ verdankt (vgl. EU 2000), als auch mit dem in 1990er-Jahren begonnen Umbau der öffentlichen Verwaltung, wird deutlich, warum diese Entwicklung konsequenterweise nach und nach den gesamten Bildungs- und Erziehungsbereich erfasst (vgl. Hübenhal/Olk 2009); so auch den Elementarbereich, welcher in der Fallstudie betrachtet werden soll (vgl. Stöbe-Blossey 2012).

## 1.4 Qualität und Bildungsplanung

Die Veröffentlichung von Bildungsplänen im Elementarbereich kann als Steuerungselement zu dessen Qualitätssicherung, -entwicklung und -steigerung verstanden werden, insofern sie einen erwünschten Zustand beschreiben, d.h. Zielvereinbarungen anbieten. Die Pläne „präzisieren [...] den Bildungsauftrag der Tageseinrichtungen für Kinder, sie formulieren [...] die von der Erzieherin wahrzunehmenden Aufgaben und zu erbringenden Leistungen, sie benennen Förderbereiche und deuten dabei methodische Optionen an“ (Faas 2013, S. 93). Diese Form der Steuerung kann in ihrer Gesamtheit über den Qualitätsbegriff erschlossen werden, da sich dieser sowohl im Diskurs um die Professionalisierung von ErzieherInnen über die Weiterentwicklung ihrer Praxis als zentral erweist (vgl. ebd.), es aber auch möglich machen soll, die Güte zielge-

richteter und geplanter pädagogischen Handlungen über deren Ergebnisse abzubilden. Welches Verständnis den unterschiedlichen Konnotationen des Begriffs unterliegt, soll im Folgenden geklärt werden.

Honig (2004) verweist darauf, dass es, trotz jahrelanger Debatten, keinen Konsens über den Referenzrahmen von Qualität in der Pädagogik gebe. Es sei sogar von einem grundsätzlichen Dilemma auszugehen, dass sich im Gegensatz ausdrücke, Qualität sei immer normativ bestimmt, verspreche aber einen „nicht-normativen Begriff des Pädagogischen“ (ebd., S. 18). Im frühpädagogischen Bereich macht er eine umfangreiche Debatte aus, die sich über Gremien, Stiftungen, Trägerverbände, Gewerkschaften und Berufsverbände bis hin zu den Massenmedien erstreckte und dabei entscheidend von politischen Instanzen, nicht zuletzt durch die Erarbeitung der Bildungsprogramme, geprägt sei (vgl. ebd., S. 19). Aus wissenschaftlicher Perspektive sind, so Honig, Mitte der 1990er-Jahre vor allem durch Roßbach und Tietze wichtige Schritte in Richtung eines Begriffs von Qualität in der Frühpädagogik gemacht worden. Auf Grundlage des Imports der Qualitätsterminologie, vornehmlich aus dem US-amerikanischen Raum, erläutert er das Verständnis dieser Diskursposition. „Pädagogische Qualität ist danach Wirkung (*outcome*) von Erfahrungen und Interaktionen in der Kindergartengruppe (Prozessqualität im Sinne eines Vorhandenseins von Leistungen; *output*); diese werden von Ressourcen ermöglicht (oder behindert; *input*), unter denen die materiellen Bedingungen der pädagogischen Arbeit und die professionellen Handlungsorientierungen des Personals die wichtigsten sind.“ (ebd., S. 20f.) An diesen Ausgangspunkt anschließend rezipiert er fünf wichtige Positionen der Debatte (vgl. ebd., S. 21f.).<sup>3</sup> Zunächst nennt Honig das Konzept der „Programmentwicklung“, welches über eine input-Steuerung (z.B. durch die Bildungsprogramme der Bundesländer) Standards setzen und Verhältnisse steuern möchte. Die zweite Position nehmen „Selbst-Bildungsprozesse“ der Kinder und deren Entsprechung (z.B. durch Anregungen) ein. Hier führt er Gerd E. Schäfer als wichtigen Vertreter an. Die dritte Position, welcher z.B. Hans-Joachim Laewen und Beate Andres oder Hans Rudolf Leu zuzuordnen seien, fokussiere die Professionalisierung der Fachkräfte, um eine Sensibilisierung für die Bildungsprozesse der Kinder zu erreichen (z.B. im Rahmen des Situationsansatzes). Der vierte Ansatz beschäftige sich auch mit dem Professionalisierungsaspekt, betone aber die Dimension des Qualitätsmanagements, d.h. die Qualität der ganzen Einrichtung soll über Evaluationen der einzelnen Prozesse erhöht werden. Hier benennt er den „Kronberger Kreis“. Die fünfte und letzte Position gehe, so Honig, von vorab zu bestimmenden

---

3 Die zugehörigen Literaturangaben können Honig/Joos/Schreiber (2004) entnommen werden.



Kriterien aus, mit denen eine Überprüfung, v. a. gemessen an der Effektivität, möglich wird. Diese outcome-orientierte Position werde von Wolfgang Tietze und Susanne Viernickel vertreten. Honig resümiert, dass die unterschiedlichen Positionen nicht als Gegensätze zu sehen seien, sondern unterschiedliche Akzente setzten. Ihnen allen aber gemein sei, „dass sie in einem bildungspolitischen Kontext stehen“ (ebd., S. 22), der sich (auch über zehn Jahre später) intensiv mit der Frage beschäftigt, welchen Stellenwert frühkindlicher Bildung im Rahmen des deutschen Bildungssystems zukomme.

Die letzte Position lässt sich nun über ihre Outcome- bzw. Outputorientierung direkt in die theoretischen Bezugspunkte der festgestellten Entwicklungen einer Neuen Steuerung im frühpädagogischen Bereich einordnen. Markiert sie bei Honig zwar gewissermaßen den Gegensatz zur ersten Position, der input-Steuerung durch z. B. Bildungspläne, soll im Folgenden nun der Zusammenhang von Bildungsplanungen und Outputsteuerung geklärt werden.

## 1.5 Bildungsplanung als Qualitätsmanagement

Wie in den bisherigen Ausführungen deutlich wurde, soll es bei der Neuausrichtung des Bereichs der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung, um die Beseitigung von Mängeln gehen, und dabei nicht zuletzt um die Frage nach der Effektivität und Effizienz der eingesetzten Mittel. Dazu sind Vergleichswerte notwendig, die mess- bzw. erhebbar sein müssen. Der zentrale Ansatzpunkt zu dieser Messung der Ergebnisse von Tageseinrichtungen für Kinder ist, innerhalb des Steuerungsdiskurses, deren Qualität: „Qualitätsmanagement hat die kontinuierliche Verbesserung von Arbeitsprozessen und Arbeitsergebnissen zum Ziel“ (Viernickel 2007, S. 4). Über einen „Regelkreis“, welcher widerkehrend den Ist- mit dem Sollzustand vergleiche, könne, so Viernickel, auch im Elementarbereich Qualitätsmanagement betrieben werden. Mit dem richtigen „Handwerkszeug“ würden so Evidenzen für Entwicklungen erbracht. „Die so gewonnenen Informationen stehen wiederum als Grundlage für weitere Optimierungsmaßnahmen und Weiterentwicklungen zur Verfügung.“ (ebd., S. 4) Um diese Evidenzen zu erheben werden Kriterien benötigt, welche im Vorfeld formuliert werden. Im Bereich der Kindertageseinrichtungen seien vor allem drei Bezugsrahmen maßgeblich: „Insbesondere die aus der Nationalen Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder hervorgegangenen Kriterienkataloge, aber auch die trägerspezifischen Qualitätsmanagement-Ansätze und die nunmehr in allen Bundesländern entwickelten Bildungsprogramme enthalten teilweise sehr umfassende Beschreibungen guter oder ‚bester‘ Fachpraxis“ (ebd., S. 6). An dieser Stelle wird deutlich, in welchem Zusammenhang die Betrachtung von Auswirkungen Neuer Steuerung und die Veröffentlichung von Bil-

dungsprogrammen oder -plänen im Bereich der öffentlichen frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung stehen. Sie könnten zwar, so Viernickel, nur mit Einschränkungen als direkte Evaluationsinstrumente gesehen werden (vgl. ebd., S. 7f.), jedoch bildeten sie einen wichtigen Teil des Qualitätsmanagements. „Durch die Kommunalisierung und Deregulierung des gesetzlichen Bildungsauftrags erhöht sich insbesondere die Verantwortung der Träger und Kindereinrichtungen für die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität der pädagogischen Arbeit.“ (Schuster-Lang/Viernickel/Weltzien 2008, S. 48) Ergänzt würden die Orientierungsrahmen im Sinne eines umfassenden Qualitätsmanagements durch z.B. nationale Kriterienkataloge, die sich auch explizit der (neuen) professionellen Rolle widmen. „Sie beschreiben systematisch die erforderlichen professionellen Kompetenzen der Fachkräfte und auch die dazu notwendigen räumlich-materiellen Bedingungen. Es sind wichtige Beiträge zur Unterstützung des Bildungsmanagement bei der Umsetzung des Bildungsauftrages in Einrichtungen der frühen Kindheit, die somit der Beliebigkeit pädagogischer Praxis entgegenwirken helfen.“ (ebd. 2008, S. 49)

## 1.6 Die Fallstudie zum Hessischen Bildungs- und Erziehungsplan

Das Land Hessen veröffentlichte 2007 die überarbeitete und erprobte Fassung des Bildungs- und Erziehungsplans (BEP) für Kinder von null bis zehn Jahren.<sup>4</sup> Er wurde vornehmlich aus drei Gründen für die Fallstudie ausgewählt. Auf der Ebene der allgemeinen Betrachtung, steht er als *Fall für* den neuen Steuerungsmechanismus Bildungsplan als Orientierungsrahmen. Somit können anhand seiner Veröffentlichung und Implementierung die Strategien zu seiner Etablierung und Akzeptanz anschaulich diskutiert werden, mit dem zentralen Ziel eine übertragbare Perspektive auf diese Form der politischen Regulierung zu schaffen. Zusätzlich kann der BEP im Speziellen als Beispiel dafür dienen, wie die Konzeptionierung eines Bildungsprogramms gestaltet sein kann, die als wesentlichen Bezugspunkt den Beginn „lebenslangen Lernens“ hat. Allein sein Titel „Bildung von Anfang an“ legt nahe, dass er im Zeichen dieser Tendenz zur *Optimierung von Bildungsbiographien* steht, nicht zuletzt mit dem übergeordneten Ziel, größtmögliche Erträge (gesellschaftlich, ökonomisch und individuell) zu erzeugen. Die letzte Begründung zur Untersuchung dieses Plans ergibt sich aus der räumlichen Nähe

---

4 In der Fallstudie wird die sechste unveränderte Auflage aus dem Jahr 2014 genutzt: (Hessen 2014).

und damit der guten Kenntnis des (länderspezifischen) Umfelds in dem der BEP Wirkungen entfalten soll. So ist der vorliegende Band auch als *hessischer Kommentar* zur hessischen Bildungsplanung im Elementarbereich zu verstehen. Die drei angeführten Gründe stellen den Ausgangspunkt für die nun folgenden Erläuterungen zur Konturierung der Fallstudie dar.

Im BEP wurden von der Politik erstmals inhaltliche Vorschläge gemacht, um die Anschlussfähigkeit der Kinder im Übergang vom Kindergarten zur Grundschule zu gewährleisten. Damit verbunden ist auch die Setzung von Standards für Kompetenzen, die ein Kind bis zum zehnten Lebensjahr für eine erfolgreiche Bildungskarriere haben sollte. Die Analogie zu den geschilderten Entwicklungen im Schulsystem ist eindeutig. Eine vereinheitlichte Standardisierung der Bildungsinhalte soll die Qualität in den Einrichtungen sichern und steigern. Da aber der Elementarbereich in Deutschland traditionell zur Kinder- und Jugendhilfe zählt, zum überwiegenden Teil subsidiär organisiert ist und somit keine genuin staatliche Institution, sind in ihm keine vorbereitenden organisatorisch-strukturellen Umbauten (z.B. der Deregulierung oder Autonomisierung) notwendig. Es bleibt der Kern der Entwicklung, die Einführung einer Outputsteuerung als Instrument der (staatlichen) Kontrolle von Erziehung und Bildung und, nicht zuletzt, pädagogischer Professionalität (vgl. Böttcher 2007, S. 198). Insofern ist in diesem Fall auch nicht von einem Deregulierungsprozess zu sprechen, es wird vielmehr erstmals eine externe Regulierung eingeführt. Diese Neue Steuerung anhand ihrer Ausdrucksform „Bildungs- und Erziehungsplan“ zu untersuchen, stellt das zentrale Anliegen der vorliegenden Fallstudie dar. Sie folgt dabei drei Desideraten: (1) einer Governance-Analyse für den Elementarbereich, (2) einer professionstheoretischen Betrachtung der Professionalität von frühpädagogischen Fachkräften und (3) der Frage nach einer konzeptionellen Ökonomisierung der Interaktionsebene von früher Bildung, Erziehung und Betreuung.

War das Forschungsfeld „Kindergarten“ lange Zeit nur ein Nebenschau- platz der Erziehungswissenschaft, erfährt es im Rahmen der aktuellen Entwicklungen zunehmende Beachtung. Trotzdem sind theoretische Reflexionen des Bereichs bislang in besonderem Maße gefordert, fehlt ihnen noch zu großen Teilen ein „traditionelles Repertoire“. „Durch die lange bestehende geringe disziplinäre Verankerung sind die historischen Ressourcen für eine originär frühpädagogische Theoriebildung und Forschung gering ausgebildet und die Wissensbasis damit schmal ausgeprägt.“ (Wildgruber/Becker-Stoll 2011, S. 70) Die drei Forschungsansätze sollen in ihrer Gesamtheit einen Beitrag zu einer solchen wissenschaftlichen Theoriebildung leisten.

(1) Das erste Desiderat kann als Beitrag zur Etablierung des Governanceansatzes im Forschungsfeld der frühen Bildung und Erziehung zusammengefasst werden. Mit dieser Analyseperspektive können Handlungsabstimmun-

gen zwischen voneinander abhängigen Akteuren erfasst werden (vgl. Mayntz 2010). Im Zuge von neuen Regulierungsstrategien, die sich nicht auf rechtliche Sanktionierungen stützen, sondern ihren Einfluss über die Implementierung von Normen und Ressourcen geltend machen, erlangt dieses Forschungskonzept einige Bedeutung. Im Kontext der Fallstudie stellt die Veröffentlichung eines Bildungs- und Erziehungsplans für den Elementarbereich einen solchen Vorgang dar (vgl. Diskowski 2008). Mit der Identifizierung beteiligter Akteure, deren Positionierung auf unterschiedlichen Ebenen, sowie der Diskussion ihrer Einflusspotentiale auf die Erarbeitung des Plans, kann sein Implementierungsprozess beschrieben werden (vgl. dazu Kussau/Brüsemeister 2007). Zudem wird es möglich, mit den Kategorien des bildungstheoretischen Zuschnitts „Educational Governance“, die Inhalte des Plans zu untersuchen, in denen eben jene notwendigen Normen und Ressourcen einer erwünschten Neuordnung auffindbar sein müssen. Diese zielen nicht zuletzt auch auf eine Neugestaltung der professionellen Rolle: „Interessanter und aussagekräftiger für die zu analysierenden Transformationen ist jedoch, dass die beschworenen neuen Steuerungsmodelle neue Rollen für alte MitspielerInnen vorsehen“ (Altrichter/Heinrich 2007, S. 94). Der Forschungsansatz wird in Bezug auf nationale wie internationale Untersuchungen der Institution Schule vielfach genutzt, dies für den Elementarbereich zu adaptieren, soll eine Leistung der vorliegenden Fallstudie sein.

(2) In wissenschaftlichen Reflexionen zu Handlungsanforderungen an PädagogInnen ließen sich unter dem Begriff der „Professionstheorien“ lange Zeit in erster Linie Diskurse zum LehrerInnenhandeln (vgl. Helsper 2004; Tacke 2005; Oevermann 2008) und zu den Tätigkeiten von SozialpädagogInnen (vgl. Schütze 1992; Merten 2002) finden. Der frühpädagogische Bereich, der sich traditionell durch eine disziplinäre Abwesenheit an den Universitäten auszeichnet, ist strukturell mit der Berufsausbildung zur Erzieherin bzw. zum Erzieher gekoppelt, die sich jenseits von Hochschulen vollzieht. Dieser Situation entsprach auch die wissenschaftliche Wahrnehmung des Berufs: Normative Reflexionen der Handlungsanforderungen, denen die PädagogInnen des Vorschulbereichs gegenüberstehen, waren lange Zeit rar, wurde diese Gruppe doch nicht durch die Merkmale eines besonderen Status, einer wissenschaftlichen Ausbildung oder einer dominanten Position innerhalb des Erziehungssystems gekennzeichnet.<sup>5</sup> „Über Jahrzehnte hinweg blieb der Bil-

---

5 Eine wichtige Ausnahme, die dezidiert auf Elementarpädagogik bezogen ist, bildet hierbei Rabe-Kleberg (1996), die sich mit macht- und geschlechtstheoretischen Aspekten auseinandersetzt und daran anschließend die professionellen Dimensionen des „Frauenberufs“ der Erzieherin diskutierte.