

**Prof. Dr. Wolfgang Tietze**  
**PädQUIS / FU Berlin**

## **Familienzentren NRW – Stand der Entwicklung**

Herr Minister, meine Damen und Herren,

als Johann Wolfgang Goethe an der Kanonade von Valmy teilgenommen hatte, in der sich die Truppen des revolutionären Frankreich mit den Fürstensöldnern der alten europäischen Regime ein Gefecht lieferten und diese mühelos bezwangen, schrieb er später: „Von hier und heute geht eine neue Epoche der Weltgeschichte aus, und ihr könnt sagen, ihr seid dabei gewesen.“

Nun liegt es mir fern, die Einführung von Familienzentren in NRW mit einem weltpolitischen Ereignis wie der Französischen Revolution zu vergleichen – obwohl, wenn man es recht bedenkt, unsere gegenwärtige Diskussion um Fragen der Kinderbetreuung durchaus revolutionäre Züge hat:

Da kündigt die Bundesfamilienministerin an, die Anzahl der Plätze für die unter Dreijährigen auf 750 000 verdreifachen zu wollen, nachdem über Jahrzehnte hinweg sich hier in der alten Bundesrepublik nichts bewegt hat. Ein Bischof aus dem süddeutschen Raum sieht daraufhin den Untergang des Abendlandes nahen und Mütter zu Gebärmaschinen degradiert. Eine selbsternannte Expertin erklärt in einer Talkshow ein Drittel der schwedischen Kinder für verhaltensgestört, wegen des dort gut ausgebauten Betreuungssystems, - übrigens völlig aus der Luft gegriffen. Und aus der hohen Bundespolitik hören wir, dass es ab 2013 einen Rechtsanspruch auch für die unter Dreijährigen geben wird, mit dauerhafter Finanzierungsbeteiligung durch den Bund.

Und ganz leise höre ich auch: Um Qualitätsverbesserungen vorzunehmen seien ebenfalls Milliarden vorgesehen – allerdings sagen andere Stimmen, hierbei handele es sich nur um ein Gerücht. Wer weiß?

Jedenfalls scheinen die Tage unseres anderen großen Klassikers, Friedrich Schiller, vorüber, als er in seinem „Lied von der Glocke“ für die moderne Familie dichtete:

*Der Mann muss hinaus, muss wetten und wagen,  
das Glück zu erjagen.  
Und drinnen waltet die zücht`ge Hausfrau  
die Mutter der Kinder  
und herrschet weise  
im häuslichen Kreise. ...*

Es steht zu befürchten, dass auch etwaige „Herdprämien“, wie sie in der Presse genannt werden, uns diese Idylle nicht zurückbringen.

Vielleicht wäre die Bezeichnung „revolutionär“, für die gegenwärtigen kinder- und familienpolitischen Entwicklungen, in die auch die nordrhein-westfälischen Familienzentren einzuordnen sind, etwas übertrieben, aber neu und markant sind sie allemal. Dieses grundsätzlich Neue, was mit den Familienzentren in NRW verbunden ist, geht manchmal im aktuellen Tagesgeschäft etwas unter. Ich möchte deshalb im Folgenden zwei Punkte zum Thema Familienzentren NRW herausgreifen, die meines Erachtens sehr bemerkenswert sind und über den Tag hinausweisen:

1. Familienzentren bilden einen Abschluss und einen Neuanfang in der historischen Entwicklung von Kindertageseinrichtungen. Dies ist ein wichtiger Aspekt, den ich in seiner historischen Dimension wenigstens kurz beleuchten möchte.
2. Mit dem Gütesiegel „Familienzentrum NRW“ wird ein neues Steuerungsinstrument angewendet, das die traditionelle Inputsteuerung ablöst und konsequent an definierten und erreichten Zielen ansetzt, also am sog. Output, und das von der Zielerreichung auch die Finanzierung abhängig macht. Wir sollten uns auch diesen wirklich neuen Gesichtspunkt kurz verdeutlichen.
3. In einem dritten Punkt möchte ich Ihnen, gleichsam im Zeitraffer, den Verlauf und die wichtigsten Elemente der Gütesiegelüberprüfung darstellen, also das, was uns heute aktuell zusammenführt.

### **Zu 1: Wo stehen Familienzentren im historischen Prozess?**

Historisch lässt sich ein epochaler Prozess erkennen, in dem ein zwischen Familie und außerfamilialen Instanzen der Bildung, Betreuung und Erziehung junger Kinder „geteiltes Sozialisationsfeld“ zunehmend zur Normalbiografie für Kinder im vorschulischen Alter geworden ist. Während in Preußen um 1850 ca. 1 % der Kinder einen Kindergarten besuchten, waren es im Deutschen Reich um 1910 ca. 13 % und um 1950 etwa 30 %.

Wir haben heute aufgrund des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz, der in den 1990er Jahren realisiert wurde, mit 90 % Kindergartenbeteiligung praktisch eine Vollversorgung, und der Ausbau für die unter Dreijährigen, verbunden mit einem Rechtsanspruch auch für diese Altersgruppe wird dazu führen, dass von etwa drei Viertel der Zwei- bis Dreijährigen und der Hälfte der Ein- bis Zweijährigen ein Platz in Anspruch genommen wird.

Für praktisch alle Kinder im Kindergartenalter und für mehr als die Hälfte der Ein- bis unter Dreijährigen wird in den kommenden Jahren die Bildung, Betreuung und Erziehung zur Normalbiografie gehören. Das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts dürfte in Deutschland zu der Epoche werden, in der ein rund 200jähriger Entwicklungsprozess von Kindertageseinrichtungen mit eigener Legitimation für die Entwicklung und Bildung von Kindern seinen Abschluss findet – ein Prozess, der mit gewissen zeitlichen Versetzungen in allen europäischen Ländern beobachtet werden kann.

Aber genau diese Verselbständigung wirft zunehmend die Frage der Verbindung zu den benachbarten Erziehungsinstanzen auf, zur sich anschließenden Schule und besonders zur parallel wirkenden Erziehungsinstanz Familie. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Versuche der Verbindung zwischen Kindergarten und Schule, die vertikale Übergangsfrage, zu sehen und nicht weniger die Frage der Verbindung zwischen Tageseinrichtungen und Familie.

Die gewachsene Eigenständigkeit der Einrichtungen erfordert eine qualitativ neue Beziehung zu den Familien. Es geht um eine neue Form der Erziehungspartnerschaft zwischen Einrichtung und Familie, und die neue Aufgabe der Einrichtungen als Familienzentren liegt nicht mehr nur darin, ihren Job im Sinne von direkter Bildung, Betreuung und Erziehung gut zu machen, sondern auch die Familien in ihrer Erziehungskompetenz zu stärken und damit die Kinder zusätzlich indirekt zu fördern.

Das ist ein grundsätzlich neues Paradigma in der Frühpädagogik, das ausdrücklich auch auf die Familie und ihre Erziehungskraft setzt. Dieses neue Paradigma macht sich die wissenschaftliche Erkenntnis zunutze, dass der Einfluss der Familie auf Förderung und Bildung der Kinder rund zwei- bis dreimal so groß ist wie der der Einrichtung. Wenn wir also das fachliche und politische Ziel haben, Kinder auf beste Weise fördern zu wollen, kommen wir um den Einbezug und die Unterstützung von Familien nicht herum. Förderung der Kinder durch die Einrichtung ist damit direkte Förderung *und* indirekte Förderung über die Familie. Mir ist dieser Punkt wichtig: Familienzentren erfüllen viele zusätzliche Aufgaben für Familien, für Mütter und Väter: Sie dienen letztlich aber dem Kernauftrag der Einrichtungen für Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder.

## **Zu 2: Gütesiegel – neue Steuerungsform**

Das Land NRW begeht nicht nur mit dem flächendeckenden Aufbau eines Netzes von Familienzentren einen Weg, der in dieser Konsequenz in Deutschland beispiellos ist, sondern ist nicht weniger revolutionär, was die Steuerung des neuen Systems Familienzentren angeht. Im Rahmen einer traditionellen *Inputsteuerung* würde man sehr viele Rechtsvorschriften für Personal, Finanzen, Räume, Ausstattungen u.ä. machen mit zahlreichen Formularen für Bezuschussungen hier, Pauschalen dort und hohem administrativen Aufwand. Das Problem bei dieser Art Input-Steuerung besteht – neben dem administrativen Aufwand – darin, dass der Output, auf den es ankommt, sprich: die Dienstleistungen des Familienzentrums recht unbestimmt bleibt. Vor allem gibt es in diesem Steuerungsmodell kein Kriterium dafür, ob der intendierte Output, also die Strukturen und Leistungen, die ein Familienzentrum fachlich ausmachen, auch tatsächlich realisiert werden.

Aus diesem Grunde hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung bei den Kommunalen Spitzenverbänden bereits 1993 empfohlen, statt des Inputs den *Output* und seine Qualität in das Zentrum der Steuerung zu rücken. Genau dies geschieht bei dem Projekt „Familienzentrum NRW“. Das Konzept Familienzentrum bildet nicht irgendeine vage Idee, unter der man vieles verstehen kann, sondern wurde in seinen Strukturen und Leistungen genau beschrieben, wobei dieses Konzept zugleich Variationen und individuelle Ausprägungen vor Ort ermöglicht. Wir alle können auf diese Weise sehr genau wissen, was mit einem Familienzentrum gemeint ist. Zugleich ist damit die Voraussetzung für eine outputorientierte Steuerung gegeben, denn es kann nun bei der einzelnen Einrichtung überprüft werden, ob und inwieweit die vorgesehenen Strukturen und Leistungen tatsächlich erbracht werden. Dafür bedarf es eines Prüfinstruments; das ist die Gütesiegelüberprüfung. Das Gütesiegel „Familienzentrum NRW“ ist also dafür da festzustellen, ob das Konzept Familienzentrum vor Ort hinreichend realisiert wurde. Es geht also um die Umsetzung genau dieses Konzepts, nicht um ein allgemeines Gütesiegel für Kindertageseinrichtungen, wie es manchmal missverstanden wird.

Worin ist der Vorteil bei diesem Ansatz zu sehen?

- Die Einrichtungen haben eine klare Orientierung, die über die sonst eher allgemeinen Beschreibungen deutlich hinausgeht.
- Die fachliche und fachpolitische Steuerung ist zielgenau.

- Die finanzielle Zuwendung des Landes an die Familienzentren wird als Pauschbetrag gezahlt und kann von den einzelnen Familienzentren nach ihren jeweiligen Bedürfnissen mit einem hohen Grad an Flexibilität genutzt werden.
- Der Aufwand der Einrichtungen für die Gütesiegelüberprüfung ist in der Summe deutlich niedriger als der administrative Aufwand bei der Inputsteuerung, zumal die Gütesiegelüberprüfung nur alle vier Jahre ansteht.
- Der Aufwand bedeutet qualitativ eine *fachliche* Selbstvergewisserung und ist nicht mit einer fachneutralen Administrationsarbeit verbunden.
- Und nicht zuletzt stellt das Gütesiegel einen Außenausweis dar, der Eltern bei einer entsprechenden Einrichtung die Gewissheit gibt: Hier steht nicht nur „Familienzentrum“ dran, hier ist auch „Familienzentrum“ drin.

Dieser Ansatz, den ich bisher so in keinem anderen Bundesland realisiert sehe, ist neu und zukunftsweisend. Und er verlangt von allen Beteiligten ein gewisses Umdenken und neue Einstellungen. Ich denke, wir alle dürfen auf die zukünftigen Erfahrungen gespannt sein.

### **Zu 3: Verlauf und Elemente der Gütesiegelüberprüfung**

Ich sagte eben, das Gütesiegel „Familienzentrum NRW“ ist ein konzeptgebundenes Gütesiegel. Am Anfang muss also die Formulierung eines Konzepts „Familienzentrum“ stehen, das dann in den einzelnen teilnehmenden Einrichtungen umgesetzt werden soll und hinsichtlich seiner Realisierung über das Gütesiegel überprüft wird. Dieses Konzept wurde auf der Grundlage entsprechender Vorarbeiten mit dem MGFFI abgestimmt und unter der Bezeichnung „Orientierungspunkte“ Ende August 2006 ins Netz gestellt. Es stand damit allen teilnehmenden Einrichtungen und darüber hinaus der interessierten Fachöffentlichkeit zur Verfügung.

Natürlich galt es im Rahmen eines partizipativen Prozesses, diese Vorgabe für Diskussion, Kritik und Anregungen von Einrichtungen, Trägern, Kompetenzteams und anderen Stellen zu öffnen. Bis etwa Mitte Oktober haben wir zahlreiche Anregungen erhalten. Unterstützt wurde dieser Austauschprozess auch dadurch, dass Mitarbeiter von PädQUIS an den Sitzungen der Kompetenzteams regelmäßig teilgenommen haben.

Unter Berücksichtigung dieser Rückmeldungen entstand eine aktualisierte und überarbeitete Version, die wir Anfang Januar dem MGFFI vorlegen konnten und die vom MGFFI mit dem Ständigen Arbeitskreis der Trägerorganisationen diskutiert wurde. Die aus diesem

Abstimmungsprozess resultierende Version lag gegen Mitte März vor und wurde dann unter der Bezeichnung „Gütesiegelpapier“ allen Piloteinrichtungen zur Verfügung gestellt.

Parallel zum Abstimmungsprozess des Gütesiegelpapiers haben wir ein Evaluationsinstrument entworfen als Grundlage für die Gütesiegelüberprüfung. Das Instrument existiert in zwei Versionen, zum einen für einzelne Familienzentren, zum anderen für sog. Verbundeinrichtungen.

Natürlich haben wir das Instrumentarium in der Praxis getestet, bevor es ins Feld ging. Dazu sind Mitarbeiter von PädQUIS in verschiedene Einrichtungen gefahren, haben die Fragebogen zusammen mit Leiterinnen ausgefüllt, die entsprechenden Unterlagen gesichtet und Begehungen vorgenommen. Diese Vortestung hat zu einer Reihe von Verbesserungen geführt.

Für die eigentliche Gütesiegelerhebung war uns wichtig, dass wir auch tatsächlich jede der Piloteinrichtungen im Land erreichen würden. Das klingt leichter als es ist. In der Vorkontaktierung der Piloteinrichtungen stellte sich heraus, dass Email-Adressen teils nicht mehr stimmten, Emails teils nur sehr sporadisch nachgesehen wurden oder auch die Spam-Filter so eingestellt waren, dass Kontakt-Mails darin verschwanden.

Wir haben Briefe geschrieben und -zig Telefonate geführt, was immer angezeigt war, um einen verlässlichen Kontakt herzustellen. Denn wir wollten vermeiden, dass auch nur eine einzelne Einrichtung wegen eines Kommunikationsfehlers nach all der Mühe der Qualitätsentwicklung im Pilotjahr nicht an der Gütesiegelüberprüfung hätte teilnehmen können.

Je nach Wunsch und Möglichkeiten der einzelnen Einrichtungen haben wir dann das Befragungsinstrument in elektronischer Form oder als Druckversion verschickt mit der Bitte, den beantworteten Fragebogen mit den erforderlichen Belegunterlagen bis zum 19. April zurückzuschicken. Wir wussten, dass die knapp vierwöchige Bearbeitungszeit recht kurz war, zumal die Osterzeit in diesen Zeitraum fiel. Um unseren heutigen Termin der Gütesiegelüberreichung nicht zu gefährden, war eine längere Bearbeitungszeit nicht möglich.

Die Gütesiegelüberprüfung war für alle Einrichtungen etwas Ungewohntes und Neues; deshalb haben wir eine feste Telefonsprechstunde zur Beratung eingerichtet und, wo immer möglich, mit Rat zur Seite gestanden. Sie, die Einrichtungen, haben in dieser Zeit Außergewöhnliches geleistet; denn Sie hatten ja nicht nur die Fragebogen zu beantworten, vielmehr galt es auch, Unterlagen wie Adress- und Angebotsverzeichnisse, Vereinbarungen mit Kooperationspartnern und sonstige Materialien zusammenzutragen und dem beantworteten Fragebogen beizufügen, um die Angaben im Fragebogen zu belegen.

## Wie erfolgte nun die Überprüfung auf Gütesiegelfähigkeit?

1. In einem ersten Schritt haben wir die eingegangenen Unterlagen auf Vollständigkeit hin durchgesehen. Die allermeisten Einrichtungen hatten die erbetenen Informationen und Materialien sehr genau zusammengetragen, was uns die Bearbeitung sehr erleichterte. Es gab aber auch Einrichtungen, die uns sozusagen ihren ganzen Aktenschrank eingepackt hatten, nach dem Motto: Sucht mal, ob Ihr etwas Passendes darin findet, andere schickten uns Fotografien ihrer Aktensammlung nach dem Motto: Seht mal, wir haben es bestimmt! Im Regelfall haben wir dann telefonisch klären können, was an Belegunterlagen nötig war.
2. Die Gütesiegelüberprüfung beruht im Wesentlichen auf einer Selbstauskunft. Aber natürlich müssen diese Selbstauskünfte um der Glaubwürdigkeit des Gütesiegels willen überprüfbar sein und auch im Kern überprüft werden. So lautete beispielsweise eine Frage: Haben Sie ein aktuelles Verzeichnis über Angebote zur Gesundheits- und Bewegungsförderung? Wenn ja, fügen Sie es bitte bei. Dadurch konnten wir die Angabe verifizieren. Wir haben viele beeindruckende Belege gefunden für die Breite des aktuellen Angebots. Es gab aber auch Fälle, in denen das aktuelle Verzeichnis noch in DM-Preisen ausgezeichnet war. In diesem Fall waren wir vom Kriterium der Aktualität des Angebots nicht überzeugt.
3. Familienzentren zeichnen sich ja dadurch aus, dass sie mit Kooperationspartnern zusammenarbeiten. Dies geschieht auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen, und im Fragebogen wurde nach der Adresse von Kooperationsstellen und Ansprechpartnern gefragt, z. B. einer Erziehungsberatungsstelle und dem dortigen Ansprechpartner. Teil der Gütesiegelüberprüfung war dann auch, solche Angaben zumindest stichprobenartig zu überprüfen. Dies geschah dann durch unsere Berliner Evaluatoren über Anrufe. Wenn sich dann unter der Telefonnummer statt der angegebenen Erziehungsberatung eine erkennbar ältere Dame am Telefon meldete, konkret die Oma einer Erzieherin, haben wir Rücksprache mit der Einrichtung genommen und die Angelegenheit telefonisch geklärt. Andere Formen der elektronischen Überprüfung, die wir von Berlin aus vorgenommen haben, liefen über das Internet, z.B. die jeweils eigene Internetpräsenz als Aspekt im Strukturbereich „Kommunikation“. Wir haben die angegebene Seite dann aufgerufen und uns angesehen. Es war erstaunlich, wie viele Einrichtungen in guter, übersichtlicher und sehr einladender Form sich präsentierten. Es gab aber auch Einrichtungen, bei denen die

angegebene Internet-Präsenz nicht (oder vielleicht noch nicht) vorhanden war. Wir haben auf diesem Weg der Prüfung der beigefügten Unterlagen, der telefonischen und elektronischen Verifikation im Einzelfall ein sehr differenziertes Bild gewinnen können, auf dessen Grundlage die Entscheidungen über die Gütesiegelvergabe nach festgelegten Regeln erfolgte. Im Durchschnitt hat diese Evaluation, einschließlich der Gütesiegelberechnung, etwa 7 bis 8 Stunden pro Einrichtung in Anspruch genommen.

4. Die Absprache mit dem MGFFI sah vor, 30 % der Familienzentren zusätzlich durch eine Begehung vor Ort zu überprüfen. Um hier keine Einrichtungen zu bevorteilen oder zu benachteiligen, haben wir die zu begehenden Einrichtungen nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dies geschah nach Posteingang, indem jede dritte Einrichtung für die Begehung ausgewählt wurde.

Für die Begehung haben wir einen Mitarbeiterstab in NRW geschult, wobei zur Schulung dieser Mitarbeiter auch Probebegehungen unter direkter Supervision von PädQUIS gehörten. Die Begehungen selbst erfolgten nach einem für den Einzelfall von PädQUIS jeweils vorgegebenen Raster. Die Begeher kannten dabei die Ergebnisse der Vorauswertungen aufgrund des Fragebogens nicht, so dass die Begehung als eine zusätzliche und unabhängige Überprüfung bzw. Verifikation zu betrachten ist. Ich möchte diese Funktion der Begeher als punktueller Überprüfung einzelner Aspekte vor Ort hervorheben, weil dieser Punkt, weniger bei den Einrichtungen, aber bei einzelnen Vertretern aus Jugendämtern und Trägervertretern, nicht immer richtig verstanden worden ist, sondern in einzelnen Fällen als umfassende Vor-Ort-Evaluation missverstanden wurde. Im Regelfall stimmten die Ergebnisse der Begehung sehr gut mit denen aus der Fragebogenevaluation und der elektronischen Überprüfung überein. Differenzen konnten immer aufgeklärt werden.

Meine Damen und Herren, Sie in den Einrichtungen haben in dieser Pilotphase Großartiges geleistet. Eine Kindertageseinrichtung zu einem Familienzentrum zu entwickeln, das bei laufendem Betrieb, ist eine beachtliche Leistung, die unser aller Anerkennung verdient. Die Einrichtungen hatten dabei unterschiedliche Ausgangspunkte und auch das Entwicklungstempo war natürlich in Abhängigkeit von den jeweiligen Bedingungen unterschiedlich. Einige Piloteinrichtungen hatten schon vor der Gütesiegelüberprüfung um eine Nachfrist gebeten, bei anderen ergab sich dieser Wunsch im Verlauf des Verfahrens. Insgesamt handelt es sich um deutlich weniger als 10% der Einrichtungen. Wir als PädQUIS sind zuversichtlich, dass wir auch bei diesen Einrichtungen den Zertifizierungsprozess recht bald positiv abschließen können.

## **Wie geht es weiter?**

Wir haben die Gütesiegelüberprüfung so angelegt, dass sie nicht nur auf eine Ja/Nein-Entscheidung hinausläuft, sondern dass sie zu einem differenzierten Qualitätsprofil bei jeder Einrichtung führt, das jeweilige Stärken und weitere Entwicklungspotenziale anzeigt. Auf Wunsch werden wir jeder Piloteinrichtung in den nächsten Wochen ein solches individuelles Qualitätsprofil erstellen, das dann im neuen Kindergartenjahr für die weitere Entwicklung der nun ja durch Gütesiegel zertifizierten Familienzentren genutzt werden kann. Wir haben schon viele Anfragen für diese Qualitätsprofile.

Und natürlich wird es auch eine kritische Evaluation des Gütesiegels und seiner Prozedur geben, aus der alle für die nächste Runde lernen können. Denn auch das Gütesiegel durchläuft, wie die Einrichtungen selbst, eine Pilotphase.

Ich möchte nicht schließen ohne einen Dank an Sie für Ihre Mühe bei der Entwicklung zum Familienzentrum. Dank all denen, die sich direkt beteiligt haben oder im Hintergrund gestützt, beraten und kritisch begleitet haben. Danke hier auch an die Coaches und Mitarbeiter von ISA; Dank an die Beteiligten im Ministerium für die konstruktiven Diskussionen. Mein besonderer Dank für Ihre gute Kooperation in den Einrichtungen während des Zertifizierungsprozesses, auch angesichts des engen Zeitrahmens – und, wenn Sie gestatten, möchte ich auch in den Dank einschließen die PädQUIS-Mitarbeiter, von denen ich viele auch abends um 10 Uhr und am Wochenende während der heißen Phase im Institut gesehen habe.

Ich hatte mit Goethe begonnen, der mit der Kanonade von Valmy, einem kriegerischen Ereignis, eine neue Epoche beginnen sah. Vielleicht können wir alle, die an dem Pilotprojekt „Familienzentrum NRW“ beteiligt waren, einschließlich der Politik, später einmal sagen: Von diesem friedlichen Pilotprojekt Familienzentrum NRW ging eine neue Epoche für Kinder und Familien aus und „wir können sagen, wir sind dabei gewesen“.