

**Das Kindergartenwesen im internationalen Vergleich:  
An den Beispielen Taipeh (Taiwan) und Nordrhein-Westfalen  
(Deutschland)**

*Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. phil.)  
an der Fakultät für Erziehungswissenschaft, Universität Bielefeld*

**vorgelegt von Hsiu-Ching Lo, Tao-Yuan, Taiwan**

**Bielefeld, im März 2008**

**Gutachter: Prof. Dr. Dagmar Hänsel  
Prof. Dr. Klaus Peter Treumann**

# Inhaltverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	IV
Einleitung.....	1
1. Theoretischer Rahmen.....	13
1.1. Der Ansatz vom Wohlfahrtspluralismus.....	15
1.2. Der Ansatz von der Steuerungstheorie.....	19
1.3. Der akteurzentrierte institutionalistische Ansatz.....	26
1.4. Der interventionstheoretische Ansatz.....	31
1.5. Die Übertragung der theoretischen Ansätze auf das Kindergartenwesen.....	33
2. Die Genese und die Entwicklung des Kindergartenwesens in beiden Ländern.....	39
2.1. Die Genesung und die Entwicklung des Kindergartenwesens in Taiwan.....	39
2.1.1. Aufbauphase (1945-1952).....	40
2.1.2. Stagnationsphase (1953-1970).....	43
2.1.3. Expansionsphase (1971-1980).....	48
2.1.4. Systembildungsphase (1981-1997).....	53
2.1.5. Reformphase (1998-2007).....	58
Zwischenbilanz.....	62
2.2. Die Genese und die Entwicklung des Kindergartenwesens in Deutschland.....	63
2.2.1. Vorgeschichte (1800-1932).....	63
2.2.2. Wiederaufbauphase (1945-1969).....	70
2.2.3. Reformphase (1970-1978).....	75
2.2.4. Stagnationsphase (1979-1989).....	82
2.2.5. Innovationsphase (1990 - 2007).....	86
Zwischenbilanz.....	92
3. Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern.....	93
3.1. Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in Taipeh.....	93
3.1.1. Die als Elementarbereich anerkannte Position im Bildungswesen.....	94
3.1.2. Pädagogische Strukturqualität.....	98
3.1.3. Merkmale der Träger.....	103
3.1.3.1. Aufnahmekriterien.....	103
3.1.3.2. Finanzierung.....	104
3.1.3.3. Öffnungszeiten.....	110
3.1.3.4. Entfernung.....	110
3.1.4. Pädagogische Gestaltung.....	111
Zwischenbilanz.....	116
3.2. Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in NRW.....	117
3.2.1. Die Zwischenposition des Kindergartenwesens.....	118
3.2.2. Pädagogische Strukturqualität.....	126
3.2.3. Merkmale der Trägerschaft.....	132
3.2.3.1. Aufnahmekriterien.....	132
3.2.3.2. Finanzierung.....	133
3.2.3.3. Öffnungszeiten.....	146
3.2.3.4. Entfernung.....	147
3.2.4. Pädagogische Gestaltung.....	149
Zwischenbilanz.....	157
4. Die Strukturprobleme des Kindergartenwesens in beiden Ländern.....	159
4.1. Die Strukturprobleme des Kindergartenwesens in Taiwan am Beispiel Taipeh... ..	159
4.1.1. Die Ausgangslage des Kindergartenbesuchs in Taipeh.....	160
4.1.2. Das Problem der Koordination.....	164

4.1.2.1.	Die Konkurrenz zwischen den öffentlichen Trägern von Kindergärten und den privaten/kommerziellen .....	164
4.1.2.2.	Die Konkurrenz zwischen den privaten/kommerziellen Trägern von Kindergärten und den privaten/kommerziellen Trägern von Kinderkrippen.....	166
4.1.2.3.	Die Konkurrenz zwischen den illegalen Trägern von Kindergärten und den legalen privaten/kommerziellen.....	167
4.1.3.	Das Problem der Kontrolle.....	168
4.1.3.1.	Die Schwierigkeiten mit der Erfüllung oder der Einhaltung der Standards der pädagogischen Strukturqualität .....	169
4.1.3.2.	Die durchgesetzten Maßnahmen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten .....	171
4.1.4.	Das Problem des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens ..	174
4.1.5.	Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern.....	179
	Zwischenbilanz .....	183
4.2.	Strukturprobleme des Kindergartenwesens in Deutschland am Beispiel NRW ....	184
4.2.1.	Die Versorgung mit Kindergartenplätzen in NRW .....	185
4.2.2.	Das Problem der Versorgung .....	188
4.2.3.	Das Problem der Zugänglichkeit .....	192
4.2.4.	Das Problem der Flexibilität.....	194
4.2.5.	Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern.....	196
	Zwischenbilanz .....	199
5.	Das Kindergartenwesen im internationalen Vergleich .....	201
5.1.	Die Genese und die Entwicklung der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich .....	201
5.2.	Die beiden gegenwärtigen Systeme der Kindergartenwesen im internationalen Vergleich .....	204
5.2.1.	Die beiden Positionen der Kindergartenwesen im internationalen Vergleich	207
5.2.2.	Die pädagogische Strukturqualität der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich.....	208
5.2.3.	Die Merkmale der Träger der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich.....	210
5.2.4.	Die pädagogische Gestaltung der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich.....	212
5.3.	Die Strukturprobleme der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich ..	216
5.4.	Die Möglichkeiten zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens im internationalen Vergleich.....	220
5.4.1.	Die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch der beiden Kindergartenwesen im Vergleich .....	221
5.4.2.	Die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf eine bessere pädagogische Strukturqualität der beiden Kindergartenwesen im Vergleich.....	223
5.4.3.	Die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens an das Grundschulwesen der beiden Kindergartenwesen im Vergleich.....	226
5.4.4.	Die Bewertung der Möglichkeit zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich .....	233
	Zwischenbilanz .....	235
6.	Kritische Würdigung und Vorschläge.....	237
6.1.	Kritische Würdigung .....	237
6.1.1.	Die Kindergartenpolitik in beiden Ländern .....	237

6.1.2. Die Umsetzung der Kindergartenpolitik und deren Zusammenhang mit den Strukturproblemen in beiden Ländern .....	239
6.1.3. Die Ursachen der Strukturprobleme in beiden Ländern.....	244
6.2. Vorschläge.....	248
6.2.1. Die rechtliche Interventionsform .....	249
6.2.2. Die ökonomische Interventionsform.....	251
6.2.3. Die ökologische Interventionsform.....	253
6.2.4. Die pädagogische Interventionsform.....	255
Zwischenbilanz.....	261
Schlussfolgerungen .....	263
Deutsches Literaturverzeichnis .....	273
Chinesisches Literaturverzeichnis.....	299
Danksagung	

# Abbildungs- und Tabelleverzeichnis

Tabelle 1-1 Merkmale der Sektoren der Wohlfahrtsproduktion	18
Abbildung 3-1-1 Das gegenwärtige System des Bildungswesens in Taiwan	96
Abbildung 3-1-2 Bezugsgeflecht von Trägern, zuständigen Behörden und rechtlichen Regelungen am Beispiel der Stadt Taipeh	98
Tabelle 3-1-3-1 Der Etat des Schulamtes Taipeh für Kindergärten von 1995 bis 1997	106
Tabelle 3-1-3-2 Die Obergrenze der Höhe des Elternbeitrags und der Nebenkosten in festgelegten Bereichen, in denen bezahlt werden muss, in Kindergärten Taipehs im Jahre 1999	107
Abbildung 3-1-4 Das Bezugsgeflecht der pädagogischen Gestaltung in taiwanesischen Kindergärten	114
Abbildung 3-2-1 Bezugsgeflecht von Trägern, zuständigen Behörden und rechtlichen Regelungen am Beispiel des Landes NRW	121
Abbildung: 3-2-2 Das gesamte System des deutschen Bildungswesens	124
Tabelle 3-2-1 Die Verteilung der Finanzierung von Bau- und Einrichtungskosten	139
Tabelle 3-2-2 Die Verteilung der Finanzierung von Betriebskosten	140
Tabelle 3-2-3 Die aktuelle Verteilung der Finanzierung von Betriebskosten	143
Tabelle 3-2-4 Vergleich des Soll-Personals und der Betriebskosten pro Soll-Platz in Euro nach Gruppentypen in Nordrhein-Westfalen (1998-2000)	145
Abbildung 3-2-4 Bildungsbereiche in der Bildungsvereinbarung NRW	154
Tabelle 4-2-1 Verfügbare Plätze für Kinder im Kindergartenalter und Versorgungsquote für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren und 3 bis unter 6, 5 Jahren am 31. 12. 1998 in NRW	187
Tabelle 5-2-1 Überblick über das System des taiwanesischen Kindergartenwesens	205
Tabelle 5-2-2 Überblick über das System des deutschen Kindergartenwesens	206
Tabelle 5-2-3 Der Tagesablauf im internationalen Vergleich	214

## Einleitung

Mit der „Modernisierung der Gesellschaft“ (Alber 1989: 346-365) ist das Problem der Kinderbetreuung für Familien von einer privaten zu einer öffentlichen Angelegenheit geworden, da die einzelne Kleinfamilie allein kaum noch in der Lage ist, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren. Unter diesen Umständen ist die institutionelle Kinderbetreuung zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als Lösungsmöglichkeit entstanden. Sie wurde nach und nach als „Wohlfahrtsproduktion“ akzeptiert (Kaufmann 1994) und wird den vielfältigen Aufgaben eines Wohlfahrtsstaates zugerechnet. Angesichts der wachsenden Erziehungsanforderungen hat sich die Funktion dieser institutionellen Kinderbetreuung gewandelt - von einer Bewahranstalt zu einer Bildungs- bzw. Erziehungseinrichtung. Zudem ist das Kindergartenwesen als Elementarbereich des gesamten Bildungswesens anerkannt. Diese Anerkennung scheint in vielen Ländern aber eine Leerformel zu sein, da das Kindergartenwesen in den bildungspolitischen Diskussionen nicht selten in Vergessenheit gerät. Es bleibt eher als außerschulische Einrichtung vom Schulsystem bzw. dem gesamten restlichen Bildungswesen entfernt. Vor kurzer Zeit gab es in einigen Ländern einen Wendepunkt im Elementarbereich, vor allem in Deutschland und in Taiwan<sup>1</sup>.

Das Thema Kindergartenwesen hat in Deutschland durch den „PISA-Schock“ von 2000 wieder an Aktualität gewonnen. Das Ergebnis des PISA-Tests von 2000 hat gezeigt, dass die 15-jährigen deutschen Schülerinnen und Schüler bei diesem Test der Lesekompetenz im Vergleich mit anderen OECD-Ländern nicht so gut, wie erwartet, abgeschnitten haben. Um die Kompetenz der Schülerinnen und Schüler langfristig auf der weiterführenden Schullaufbahn zu verbessern bzw. zu stärken, wurden einige Änderungen im Schulwesen eingeführt, wie Sprachförderungsangebote, ein Umbau des Schulsystems hin zu Ganztagschulen und schließlich die Einführung der Eingangsphase in Grundschulen. Neben solchen Änderungen wurde das Kindergartenwesen **wieder** als ein Elementarbereich des Bildungswesens entdeckt. Dazu wurden im Jahr 2003 in Nordrhein-Westfalen die Abschließung der *Bildungsvereinbarung*, die Veröffentlichung des *Schulfähigkeitsprofils* und die Einführung der Sprachförderung im Kindergartenbereich gezählt. Daraus kann abgeleitet werden, dass bestimmte Bildungsinhalte im Elementarbereich, dessen Begriff sonst als Leerformel erscheint, angeboten werden müssen,

---

<sup>1</sup> Mit dem Namen „Taiwan“ sind zwei Bedeutungen verbunden. Die eine bezieht sich auf die größte Insel in der Republik China. Die andere bezieht sich auf den inoffiziellen Staatsnamen der Republik China. In dieser Arbeit ist der Begriff „Taiwan“ mit der zweiten Bedeutung gemeint.

damit die Kindergartenkinder die zur Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten im Elementarbereich vermittelt werden können.

In Taiwan wurde die öffentliche Aufmerksamkeit bei der Bildungsreform in den 1990er Jahren auf das Kindergartenwesen gelenkt. Die Beendigung des Ausnahmezustandes im Jahre 1987 löste in Taiwan eine Reihe von Reformen aus. Nach der politischen Demokratisierung folgte in den 1990er Jahren die Bildungsreform mit dem Hauptziel der Reduzierung des Leistungsdrucks auf die Kinder, wobei das Kindergartenwesen eher in den Hintergrund gedrängt wurde. Bis zum Jahre 1998 wurde dem Kindergartenwesen mit der Einführung des Gutscheins für Fünfjährige zum Besuch einer legalen privaten Vorschuleinrichtung in Taipeh Beachtung geschenkt. Seitdem wurde das Kindergartenwesen bei der begonnenen Bildungsreform wahrgenommen und seine Verbesserung zu einem Teil derselben gemacht. Angesichts der anderweitigen Probleme im Bildungssystem wurden die *Verstaatlichung der Kindergärten* und die *Verpflichtung zum Kindergartenbesuch* im Rahmen der Reform als Lösungsvorschläge vorgestellt. Daraus wird ersichtlich, dass man in Taiwan versucht, die elementare Position des Kindergartenwesens im gesamten Bildungswesen nicht nur durch die formale Anerkennung, sondern auch durch strukturelle Änderungen tatsächlich zu konsolidieren.

Trotz der verschiedenen Auslöser und der unterschiedlichen Zeitpunkte für die Reformen der Kindergartenwesen in beiden Ländern gibt es eine Gemeinsamkeit, nämlich die, dass das Kindergartenwesen trotz seiner Randstellung im gesamten Bildungswesen als elementare Bildungseinrichtung wieder wahrgenommen und mit einbezogen worden ist. Es stellt sich die Frage, wie und inwieweit dieses als Elementarbereich des gesamten Bildungswesens anerkannte Kindergartenwesen im jeweiligen Land etabliert worden ist. Zur Beantwortung dieser Frage, wird der theoretische Ansatz von Kaufmann über den „Mehrebenen-Charakter der Wohlfahrtsproduktion“ (Kaufmann 1994: 357-380) herangezogen. In der vorliegenden Arbeit wird dieser Ansatz auf die institutionelle, die organisatorische und die interaktive Ebene beschränkt. Anzumerken ist noch, dass diese drei Ebenen in einer hierarchischen Weise aufeinander aufgebaut sind.

Bezüglich der institutionellen Ebene wird versucht, die Frage zu beantworten, welche Ziele die staatliche Kindergartenpolitik erreichen soll. Daran lässt sich ablesen, welches Interesse der Staat für das Kindergartenwesen hat und inwieweit der Staat bereit ist, das Kindergartenwesen als elementare Bildungseinrichtung zu unterstützen. Bezüglich der organisatorischen Ebene ist

durch diese Forschungsarbeit festzustellen, wie die zur Durchführung der staatlichen Kindergartenpolitik benötigten pädagogischen Rahmenbedingungen geschaffen werden und welche Akteure das tun. Es könnte sein, dass der Staat als Schlüsselfigur die zur Umsetzung seiner Kindergartenpolitik benötigten pädagogischen Rahmenbedingungen ohne Berücksichtigung der Interessen der Träger der Kindergärten allein festgelegt hätte. Dann würden bei der Erreichung der Ziele der staatlichen Kindergartenpolitik auf dieser Ebene Schwierigkeiten durch den Widerstand der Träger bereitet werden. Es könnte auch sein, dass der Staat die Träger für Partner bei seinen Bemühungen, das Ziel zu erreichen, halten würde und sie an der Schaffung der pädagogischen Rahmenbedingungen teilnehmen lassen würde. Dann würde die Bemühung um die Ziele auf dieser Ebene eher reibungslos begonnen werden. Schließlich geht es darum, eine bessere pädagogische Arbeit auf der interaktiven Ebene in den Kindergärten zu gewährleisten. Und die staatliche Kindergartenpolitik muss schließlich auf dieser Ebene umgesetzt werden. Zudem bedarf die bessere pädagogische Arbeit in den Kindergärten der staatlichen Unterstützung. Die Frage ist, ob die staatliche Kindergartenpolitik durch die vorgegebenen pädagogischen Rahmenbedingungen eine bessere pädagogische Arbeit in den Kindergärten fördert oder eher behindert.

Die auf der institutionellen Ebene eingeleitete staatliche Kindergartenpolitik kann auf der interaktiven Ebene keinen direkten Einfluss auf die einzelnen Kindergärten nehmen, da die einzelnen Kindergärten über eine Gestaltungsautonomie verfügen, die keine Eingriffe von außen auf die pädagogische Gestaltung zulässt. Jedoch sind indirekt Einflüsse von der organisatorischen Ebene aus möglich. Die organisatorische Ebene verbindet die institutionelle Ebene mit der interaktiven Ebene. Einerseits muss die vom Staat auf der institutionellen Ebene eingeleitete Kindergartenpolitik durch die auf der organisatorischen Ebene geregelten pädagogischen Rahmenbedingungen auf der interaktiven Ebene umgesetzt werden. Andererseits werden die auf der interaktiven Ebene benötigten Ressourcen bzw. Betriebserlaubnisse auf der organisatorischen Ebene geregelt bzw. erteilt, und als Gegenleistung wird verlangt, die zur Ausführung der staatlichen Kindergartenpolitik gesetzten pädagogischen Rahmenbedingungen auf der interaktiven Ebene einzuhalten. In den bisherigen wissenschaftlichen Forschungsarbeiten über das Kindergartenwesen im Bereich der Erziehungswissenschaft fehlt diese Betrachtungsweise: Es wird zu wenig beachtet, dass die pädagogische Gestaltung im Kindergarten durch die geregelten pädagogischen Rahmenbedingungen bezüglich der organisatorischen Ebene stark beeinflusst wird.

## Einleitung

Die bisherigen Forschungen haben in Bezug auf die institutionelle Ebene des Kindergartenbereichs in beiden Ländern zu zahlreichen wissenschaftlichen Diskussionen bzw. Arbeiten geführt. Zu nennen sind die Frage der organisatorischen Zuordnung der Kindergärten in der Weimarer Republik (Hoffmann 1971: 56; Grossmann 1974: 49-57; Erning u. a. 1987: 24ff.; Konrad 2004: 130-134) und die Frage der Zuordnung der Fünfjährigen in der deutschen Bildungsreform der 1960er/1970er Jahre (Schmalohr 1972: 133ff.; Pichottka 1973; Betrifft: Erziehung 1978), sowie die organisatorischen Modellversuche (Porttner/Liegle 1973; Eßer/Kaufmann 1979), während in Taiwan wissenschaftliche Arbeiten über die Frage der organisatorischen Zuordnung der Kindergärten zeitversetzt erst während der Bildungsreform der 1990er Jahre (Jin, Yu-Shan 1995; Li, Xing-Zhong 1995; Xu, Hui-Ping 1995) sowie in den Debatten um die Verpflichtung zum Kindergartenbesuch (Xie, Mei-Hui 2000; Cai, Chun-Mei 2002; Wang, Jing-Zhu 2002) erschienen. In beiden Ländern zeigten diese Arbeiten, dass das Kindergartenwesen als Elementarbereich in den bildungspolitischen Diskussionen wahrgenommen worden ist, und man es durch eine Änderung der Strukturen der Kindergärten und Grundschulen in das Schulsystem zu integrieren versucht hat.

In Bezug auf die interaktive Ebene wurden in beiden Ländern zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten und Diskussionen hauptsächlich über die angemessenen Curricula in Kindergärten veröffentlicht. In Deutschland waren sie die Auseinandersetzung über das „frühe Lesenlernen“ in der Bildungsreform der 1960er/1970er Jahre (Doman 1967), die Diskussion um die verschiedenen curriculären Ansätze (Flitner 1974), die Forschungsarbeiten zur Evaluation des situationsorientierten curriculären Ansatzes (Arbeitsgruppe Vorschulerziehung 1973: Anregungen I; Arbeitsgruppe Vorschulerziehung 1974; Arbeitsgruppe Vorschulerziehung 1976: Anregungen III). Im anschließenden Zeitraum wurden ausländische Kinder mit Migrationshintergrund in Deutschland unter dem Begriff der kompensatorischen Erziehung in der Forschung berücksichtigt (Akpinar/Zimmer 1984; Jakubeit/Schröer 1985; Staatsinstitut für Frühpädagogik 1985; Elschenbroich/Schweitzer 1986). Danach wurde die Forschung auch auf die Beziehungen der Kindergärten zu anderen gesellschaftlichen Institutionen, vor allem zu Grundschulen, ausgerichtet. Dies bezog sich auf den Übergang vom Kindergarten zur Grundschule (Hebenstreit 1977: 195-213; Wittmann 1978: 349-362; Machhold/Thiel 1985: 138-152; Griebel/ Niesel 2003: 136-151; Roßbach 2006: 280-292). In Taiwan konzentrierten sich die Forschungsarbeiten bezüglich dieser Ebene auf die Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher (Cai, Chun-Mei 1988; Xing, Man-Lin/Gao, Jing-Wen 1994; Ke, Hua-Wei 1995; Zhang, Jia-Lin 1995) und die Auseinandersetzung über das verschulte Curriculum (Chen, Shu-Min 1993; Chen,

Li-Qiu 1995; Chen, Ying-Ling 2002), wobei sie sich auf die pädagogische Arbeit innerhalb des Kindergartens beschränkten. Außerdem wurde die pädagogische Qualität in beiden Ländern zum Thema gemacht (Jin, Yu-Shan 1995; Xu, Hui-Ping 1995; Feng, Yan 1995; Fthenakis/Textor 1998; Tietze 1998).

Zur organisatorischen Ebene findet man in Deutschland nur eine Forschungsarbeit aus dem Bereich der Soziologie (Domscheit/Kühn 1984), in der die Trägerstruktur der Kindergärten berücksichtigt wurde, um den vielschichtigen Prozess der Kindergartenreform der 1960er/1970er Jahre zu erfassen, während im Bereich der Erziehungswissenschaft zu dieser Ebene in beiden Ländern existieren keine bzw. keine Forschungsarbeiten zu finden sind. Die Diskussionen bzw. Forschungsarbeiten zur institutionellen Ebene haben beabsichtigt, durch eine Strukturänderung in Kindergärten und Grundschulen dazu beizutragen, einen Kindergartenbesuch für alle Vorschulkinder zu ermöglichen. Da man die bestehende Trägerstruktur auf der organisatorischen Ebene nicht berücksichtigt hat, ist diese Strukturänderung jedoch gescheitert. Beispiele dafür sind der mißlungene Versuch der Eingliederung des Kindergartenwesens ins Schulwesen in der Weimarer Republik und der gescheiterte Strukturplan zur Zuordnung der Fünfjährigen in der deutschen Bildungsreform der 1960er/1970er Jahre. Die zur interaktiven Ebene veröffentlichten Forschungsarbeiten haben sich ausschließlich darauf konzentriert, wie die pädagogische Arbeit in Bezug auf das Curriculum, die pädagogische Qualität und Übergänge zu anderen Institutionen auf dieser Ebene verbessert werden könnte, wobei die für ein erfolgreiches pädagogisches Geschehen benötigten pädagogischen Rahmenbedingungen auf der organisatorischen Ebene außer Acht gelassen worden sind. Folglich sind die Bemühungen um Verbesserungen der pädagogischen Arbeit in Kindergärten nur begrenzt erfolgreich.

Mit der vorliegenden Arbeit soll versucht werden, diese Forschungslücke in der Erziehungswissenschaft zu schließen, wobei der Bezugsrahmen auf den vorgegebenen pädagogischen Rahmenbedingungen in der bestehenden Trägerstruktur auf der organisatorischen Ebene beruht. Wenn der Bezugsrahmen erläutert worden sein wird, wird im weiteren auf den Forschungsgegenstand eingegangen werden. Die zahlreichen obengenannten wissenschaftlichen Arbeiten aus beiden Ländern können dann unter zweierlei Gesichtspunkten betrachtet werden, nämlich unter dem **der Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch** und unter dem **der kindgerechten pädagogischen Gestaltung mit einem bestimmten Niveau von pädagogischer Qualität** sowohl allgemein für alle Kinder als auch spezifisch für Kinder mit Migrationshintergrund und für Kinder aus sozial und wirtschaftlich benachteiligten Familien. Im

Hinblick auf die aktuelle bildungspolitische Entwicklung mangelt es außer an den beiden Gesichtspunkten an der Berücksichtigung eines weiteren wichtigen Gesichtspunktes, nämlich dem **der Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens an das Grundschulwesen**, da den Kinder durch den Kindergartenbesuch die für die Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten vermittelt werden sollen. Es geht nicht mehr darum, die Beziehungen zwischen Kindergärten und Grundschulen nur als „Übergänge“ zu betrachten. Unter Berücksichtigung sowohl des gesamten Bildungswesens als auch des Interesses jedes Kindes sollen die beiden Bildungseinrichtungen - der Kindergarten und die Grundschule - sich in bestimmtem Umfang aufeinander beziehen, damit ein kontinuierlicher Bildungsprozess der Kinder bereits im Elementarbereich abgesichert werden kann.

Der Forschungsgegenstand dieser Arbeit ist das Kindergartenwesen. Dabei wird dem Kindergartenwesen als Elementarbereich des gesamten Bildungswesens im erziehungswissenschaftlichen Bereich ein seiner Bedeutung angemessener Stellenwert zugewiesen. Zudem geht es darum, dass einerseits die Zugangschancen zum Kindergartenbesuch für alle Kinder gleich werden. Andererseits wird die im Kindergarten praktizierte Erziehung in dieser Arbeit nicht als außerschulische, sondern vielmehr als vorschulische Erziehung angesehen, wobei die familienergänzende Erziehung weiterhin beibehalten wird. Der Begriff der vorschulischen Erziehung verbindet das Kindergartenwesen als Elementarbereich mit dem Grundschulwesen, wobei beide je nach dem Entwicklungsstand und den Bedürfnissen der Kinder kindgerecht gestaltet werden sollen, und im Kindergarten zugleich die Vorbereitung auf die kommende Einschulung beachtet werden soll. Angesichts einer derartigen Bestimmung wird das Kindergartenwesen mit einer zu berücksichtigenden Zielvorstellung verbunden: **Die Kindergärten sind allen Kindern zugänglich und an die Grundschulen anschlussfähig zu machen, und den Kindern sind in ihnen durch die kindgerechte pädagogische Gestaltung die zur Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten zu vermitteln.** Diese Zielvorstellung für das Kindergartenwesen richtet sich ausschließlich an Bildungspolitikerinnen und Bildungspolitiker, mit der Anregung, diese in Zukunft bei der Planung und Durchsetzung der neuen Kindergartenpolitik im Rahmen der Bildungspolitik zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens zu berücksichtigen.

Um die genannte Zielvorstellung zu konkretisieren, werden gleichzeitig drei aufeinander bezogene Ansprüche an das Kindergartenwesen gestellt, nämlich **der Anspruch auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch, der Anspruch auf eine bessere**

**pädagogische Strukturqualität und der Anspruch auf die Anschlussfähigkeit an das Grundschulwesen.** Ohne die Ansprüche auf eine bessere pädagogische Strukturqualität und die Anschlussfähigkeit zu berücksichtigen, zielt die Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen nur darauf ab, die Kindergärten zu Bewahranstalten für alle sie besuchenden Kinder zu machen. Folglich werden Kinder während des Aufenthalts in Kindergärten mit geringen Erziehungsanforderungen und Bildungsmöglichkeiten unterfordert. Wenn nur der Anspruch auf eine bessere pädagogische Strukturqualität erfüllt werden sollte, würde die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch in Frage gestellt werden, da solche Kindergärten aus Kostengründen höchstwahrscheinlich nur den Kindern aus einkommensreichen Familien zugänglich sein würden. Konzentrierte man sich nur auf die Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit an das Grundschulwesen, dann würde der Kindergarten im Extremfall zu einer auf die Grundschule vorbereitenden Vorschule werden, in der die Kinder überfordert werden würden. Zudem ginge die Eigenständigkeit der Kindergartenpädagogik dadurch verloren.

Der Anspruch auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch wird damit begründet, dass Kinder durch den Kindergartenbesuch die gleichen pädagogischen Startbedingungen für ihre künftige Bildungskarriere gewinnen sollten, damit die aus ihren sozialen, ökonomischen, kulturellen Hintergründen resultierenden ungleichen pädagogischen Bedingungen ausgeglichen werden können. Der Grund für den Anspruch auf eine bessere pädagogische Strukturqualität besteht darin, dass trotz der unterschiedlichen pädagogischen Konzepte in den verschiedenen Kindergärten das pädagogische Geschehen kindgerecht mit vergleichbarem Niveau von pädagogischer Qualität in allen Kindergärten gestaltet werden soll. Schließlich ist der Anspruch auf die Anschlussfähigkeit an das Grundschulwesen zu begründen. Dessen pädagogischer Grund besteht darin, dass jede vorausgehende Bildungsstufe sinnvollerweise die pädagogischen Aufgaben der weiterführenden Bildungsstufe berücksichtigen und jede anschließende höhere Bildungsstufe von den bisher erreichten Bildungs- und Entwicklungsstand eines Kindes ausgehen sollte, damit die kontinuierliche Gesamtentwicklung eines Kindes aufgrund dieser aufeinander aufbauenden Lern- und Bildungsprozesse ermöglicht werden kann.

Der Anspruch auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch ist nichts Neues. Während der deutschen Bildungsreform der 1960/1970er Jahre wurde die Zugangschance zum Kindergartenbesuch als kompensatorische Erziehung für die Kinder sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligter Eltern und wird gegenwärtig für Kinder mit Migrationshintergrund angesehen.

Dieser Gesichtspunkt wird bis heute sowohl für Deutschland als auch für Taiwan als gültig gesehen. Durch das Ergebnis des PISA-Tests von 2000 wurde die Benachteiligung der Migrantenkinder in Deutschland hervorgehoben. Allerdings wurden sie im vorschulischen Bereich auf der sprachlichen Ebene allzuwenig gefördert (Roux/Stuck 2005: 92-108). Diejenigen Migrantenkinder, die aus bildungsfernen Familien kommen, sollten berücksichtigt werden, um ihnen durch den Zugang zum Kindergartenbesuch eine pädagogische Chancengleichheit im Schulsystem zu gewährleisten. Der Anspruch auf eine bessere pädagogische Strukturqualität, welche man in den obengenannten zahlreichen wissenschaftlichen Forschungsarbeiten aus den 1990er Jahren findet, ist auch nichts Neues. Ihn zu erfüllen, stellt aber im Kindergartenbereich nach wie vor eine Herausforderung dar. Der Anspruch auf die Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens an das Grundschulwesen, der in dieser Arbeit erhoben wird, ist etwas Neues in den bisherigen erziehungswissenschaftlichen Arbeiten.

Bis vor kurzem war in Deutschland hauptsächlich vom Begriff des **Übergangs** zwischen Kindergärten und Grundschulen die Rede (Griebel/Niesel 2003: 136-151; Roßbach 2006: 280-292), während jetzt der Begriff der **Anschlussfähigkeit** von Kindergärten und Grundschulen infolge des „PISA-Schocks“ allmählich in den Vordergrund gerückt wird. Dadurch ist in Deutschland das neue Forschungsgebiet der konkreten Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Grundschulen eröffnet worden (Hacker 2001: 80-94; Hacker 2005: 286-291). In der Praxis wurden aufgrund der *Bildungsvereinbarung NRW* und der Empfehlung im *Schulfähigkeitsprofil* die Kernlernbereiche für die Kindergärten zwar schon festgelegt, ihre konkrete Gestaltung bleibt aber noch in einem Erprobungsstadium. Durch die Einführung der Eingangsstufe in den Grundschulen in NRW hat das Schulwesen seine Bemühungen um die Anschlussfähigkeit an das Kindergartenwesen gezeigt. Jedoch fehlt es bis jetzt an jeglicher Verbindung von dem Kindergartenwesen aus, um seine Anschlussfähigkeit an das Grundschulwesen zu beweisen. Dieser Aspekt wird in der vorliegenden Arbeit behandelt. Ein weiterer neuer Aspekt besteht darin, dass die genannten drei Ansprüche, nicht separat als einzelne, sondern als aufeinander bezogenes Ganzes an das als elementare Bildungsstufe anerkannte Kindergartenwesen gestellt werden.

Es scheint sinnvoll zu sein, die Möglichkeiten zur Erfüllung der genannten Ansprüche an das Kindergartenwesen und die ihnen entgegenstehenden Beschränkungen auf der Grundlage eines internationalen Vergleichs zu untersuchen. Es ist selbstverständlich, dass die ausländischen Erfahrungen angesichts der verschiedenen bildungspolitischen, wirtschaftlichen und

gesellschaftlichen Bedingungen nicht kritiklos zur Problemlösung auf das eigene Land übertragen werden sollten. Jedoch können sie zu deren Möglichkeiten beitragen. In dieser Arbeit werden die deutsche und die taiwanesishe Trägerstruktur ausgewählt. Angesichts des unterschiedlichen Staats- und Verwaltungsaufbaus<sup>2</sup> in beiden Ländern wird das Forschungsfeld auf das Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) in Deutschland und die provinzielle Stadt Taipeh in Taiwan beschränkt. Die Gründe für diese Auswahl sind: 1. NRW und Taipeh besitzen einen vergleichbaren politischen Status. 2. Die Trägerstruktur in diesem Bundesland bzw. in dieser Stadt kann als typische Trägerstruktur der Kindergärten im jeweiligen Land betrachtet werden. Die von freien Trägern geprägte Trägerstruktur in NRW kann also für eine typisch deutsche Trägerstruktur stellvertretend stehen und die von kommerziellen Trägern gekennzeichnete Trägerstruktur in Taipeh für eine typisch taiwanesishe Trägerstruktur. 3. NRW und Taipeh nehmen Führungspositionen in Bezug auf die Bildungsangelegenheiten im jeweiligen Land ein, wodurch die in dieser Arbeit untersuchten Möglichkeiten für die anderen Bundesländer bzw. Städte im jeweiligen Land Signalwirkungen haben können.

In dieser Arbeit werden im folgenden solche Fragen behandelt: Was ist unter dem als Elementarbereich anerkannten Kindergartenwesen im jeweiligen Land zu verstehen? Wie und inwieweit wird diese Anerkennung von der staatlichen Kindergartenpolitik bis zur Kindergartenpraxis, vor allem von den verschiedenen Trägern der Kindergärten, im jeweiligen Land in die Tat wahrgenommen und umgesetzt? Schließlich ist noch diese Frage zu behandeln: Ist es dem im jeweiligen Land als Elementarbereich anerkannten Kindergartenwesen möglich, die genannten Ansprüche in der aus den verschiedenen Trägern gebildeten Trägerstruktur zu erfüllen, damit die Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens verbessert werden kann? Um solchen Fragen zu behandeln, sollen vielfältige theoretische Ansätze angewandt werden, die zum theoretischen Rahmen dieser Arbeit beitragen. Sie sind die Ansätze des Wohlfahrtspluralismus (Evers/Olk 1996: 9-60), der Steuerungstheorie (Mayntz/Scharpf 1995a: 9-38;), der Qualitätstheorie (Fthenakis u.a. 1998; Tietze u.a. 1998), des akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000: 73-122; Mayntz/Scharpf 1995b: 39-72) und der Interventionstheorie (Kaufmann

---

<sup>2</sup> Deutschland gliedert sich nach dem föderalen Prinzip in Bundes- und Landesebene sowie die Ebene der Kommunen. Das Kindergartenwesen in Deutschland ist der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe auf der Bundesebene zugeordnet. Die Ausführung der von der Bundesebene vorgeschriebenen Aufgaben von Kindergärten zählt zu den Hoheitsaufgaben der Länder. Taiwan (Republik China) ist hingegen nach dem zentralen Prinzip mit Zentral- und Kommunalebene gegliedert. Obwohl die Stadt Taipeh zur Kommunalebene gehört, besitzt sie angesichts ihrer provinziellen Position einen vergleichbaren Status wie ein Bundesland in Deutschland. Das Kindergartenwesen in Taiwan zählt zum Zuständigkeitsbereich des Kultusministeriums auf der Zentralebene. Die Ausführung der von der Zentralebene vorgeschriebenen Aufgaben von Kindergärten untersteht der Zuständigkeit der Kommunen.

1982: 49-86). Mit den Ansätzen des Wohlfahrtspluralismus und der Steuerungstheorie werden die Herausbildung der zwei ausgewählten typischen Trägerstrukturen und deren Strukturprobleme aufgezeigt. Die Strukturprobleme werden als Hindernisse bei der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens bezeichnet und ihre Behebung wird gefordert. Mit dem Ansatz der Qualitätstheorie wird die Diskussion um die pädagogische Qualität auf die pädagogische Strukturqualität beschränkt. Mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus wird das Verhältnis zwischen dem Staat und der bestehenden Trägerstruktur aufgezeigt und analysiert, um die Ursachen der Strukturprobleme sowohl auf der organisatorischen als auch auf der institutionellen Ebene zu untersuchen. Der Ansatz der Interventionstheorie dient zu Überlegungen über Lösungsmöglichkeiten zu den Strukturproblemen und über die Erhöhung der Möglichkeiten der Erfüllung der genannten Ansprüche.

Die Vorarbeiten wie die Hospitationserfahrungen und Gespräche mit den Erzieherinnen und Erziehern in taiwanesischen und deutschen Kindergärten tragen zu dieser Arbeit so bei, dass sie trotz des internationalen Vergleichs auf der institutionellen und der organisatorischen Ebene immer noch auf der Ebene der Kindergartenpraxis basiert und realitätsnah bleibt. Die in dieser Arbeit benutzten Materialien sind meistens Sekundärmaterialien aus der Zeit bis Ende August 2007. Sie umfassen wissenschaftliche Veröffentlichungen, offizielle Dokumente bzw. Veröffentlichungen, Beiträge aus Fachzeitschriften und Zeitungsberichten. Durch den Kontakt mit Expertinnen auf der kommunalen Ebene in Deutschland und in Taiwan können aktuelle Daten und Gesetzesänderungen berücksichtigt werden, so dass die in dieser Arbeit benutzten Materialien auf einem aktuellen Stand sind. Für die in dieser Arbeit benutzten taiwanesischen Veröffentlichungen wird zusätzlich ein Literaturverzeichnis in chinesischer Sprache erstellt, in welchem die chinesischen Literaturangaben<sup>3</sup> nach dem am häufigsten benutzten phonetischen Pin-Yin System für nicht-chinesischsprachige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und mit dem original Standard-Chinesisch für chinesischsprachige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler dargestellt wird. Diese Arbeit soll als Denkanstoß für die staatliche Kindergartenpolitik im Sinne der Bildungspolitik dienen. Die Verwirklichung der vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten im jeweiligen Land erfordert zwar weitere Forschungsarbeiten, möchte aber zugleich weitere Forschungsmöglichkeiten eröffnen.

---

<sup>3</sup> Wenn eine Englische Übersetzung bezüglich des Buchtitels, der Zeitschrift, des Namen einer Behörde und des Personennamen vorhanden ist, wird sie in dieser Arbeit übernommen und nicht mehr ins Deutsch übersetzt.

Dieser Arbeit liegt folgender Aufbau zugrunde: Zuerst wird der theoretische Rahmen dargelegt (Kapitel 1), um die Instrumente für die Erklärung und die Abgrenzung vorzustellen. Anschließend werden die Genese und die Entwicklung des Kindergartenwesens in den beiden Ländern dargestellt (Kapitel 2), um den jeweiligen Hintergrund des gegenwärtigen Systems des Kindergartenwesens zu erläutern. Um die eigenständigen Strukturprobleme im jeweiligen Kindergartenwesen (Kapitel 4) abzuleiten, die aus dem Zusammenwirken zwischen dem historisch bedingt Hintergrund und dem gegenwärtigen System des Kindergartenwesens entstanden sind, wird das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in Bezug auf die gesetzlichen Vorschriften, seine Position im gesamten Bildungswesen, die pädagogische Strukturqualität, die Merkmale der Trägerschaft und die pädagogische Gestaltung dargestellt (Kapitel 3). Nachdem die Entwicklung, das gegenwärtige System des Kindergartenwesens und dessen Strukturprobleme im jeweiligen Land aufgezeigt worden sind, wird ein systematischer Vergleich bezüglich der Genese und der Entwicklung des Kindergartenwesens, des gegenwärtigen Systems des Kindergartenwesens und der Strukturprobleme zwischen den ausgewählten Ländern Taiwan und Deutschland angestellt, damit die Möglichkeiten der Anspruchserfüllung zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens gezeigt werden können (Kapitel 5). Zum Schluss werden Ursachen der Strukturprobleme durch eine kritische Betrachtungsweise (Kapitel 6.1) gesucht und Lösungsmöglichkeiten auf der Basis der herausgefundenen Ursachen und des angesprochenen systematischen Vergleichs (Kapitel 6.2) vorgeschlagen. Am Ende dieser Arbeit wird eine Schlussfolgerung gegeben.



# 1. Theoretischer Rahmen

Die Vorstellung von einem Idealzustand einer Gesellschaft in Taiwan hat sich von Generation zu Generation in Verbindung vor allem mit dem Konfuzianismus verbreitet und ist in der Gesellschaft verwurzelt. Die schriftliche Rechtfertigung dafür findet man in der von Konfuzius dargelegten *Großen Gemeinsamkeit*<sup>4</sup>: „Als das Große Dau noch wirkte, war alles unter dem Himmel Sache der Allgemeinheit“. Mit der hohen Wertschätzung des Gemeinnsinns konnten theoretisch alle Mitglieder der Gesellschaft ein gutes Leben führen. Allerdings wurden die Hilfsbedürftigen gut mit versorgt: „Die Alten fanden ein Ende in Frieden, die Kräftigen angemessene Verwendung, die Jungen ungehindertes Wachstum, die Verwitweten, Waisen, die kinderlosen Alten und die Verkrüppelten fürsorgliche Pflege“ (zitiert nach Schwarz 1984: 168). Nach Konfuzius kann dieser ideale Zustand nur durch die vom Individuum aufgrund der Orientierung am Gemeinnsinn selbst gebildete moralische Tugend geschaffen werden. Heutzutage fällt die Verwirklichung der von Konfuzius beschriebenen Vorstellung unter die Aufgaben eines Staates. Einerseits hat der Staat die Aufgabe, ein Wohlfahrtssystem einzurichten und zu unterhalten, um die Hilfsbedürftigen zu versorgen. Andererseits ist es seine Aufgabe, ein Bildungswesen zu schaffen, in dem der Heranwachsende bezüglich seiner am Gemeinwesen orientierten Selbstbildung bzw. Selbstverwirklichung gefördert werden kann und ihm zugleich die zur beruflichen Qualifikation benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten vermittelt werden können. Somit kann der Heranwachsende ein selbstbestimmtes Leben führen und zugleich das bestehende Wohlfahrtssystem unterstützen.

Die Einrichtung des genannten Bildungswesens beinhaltet die Gewährleistung der Teilnahme an dessen Angebote und dessen den kontinuierlichen Lernprozessen des Heranwachsenden entsprechenden sowie auf jeder Bildungsstufe kohärenten Bildungsinhalt. Allerdings ist diese Gewährleistung vom Kindergarten an anzustreben, da die pädagogischen Defizite höchstwahrscheinlich bereits vor der Einschulung verursacht worden sind. Angesichts der Veränderung der Sozialisationsbedingungen der Kinder ist es nicht mehr selbstverständlich, Kinder als Spielpartner sowohl in der Familie als auch in der Nachbarschaft zu finden. Es kommen noch die veränderten Umweltbedingungen dazu, dass z.B. angesichts der

---

<sup>4</sup> Die *Große Gemeinsamkeit* wurde von Konfuzius als Idealzustand einer Gesellschaft betrachtet. Der Text mit diesem Titel stammte aus dem *Buch der Riten* (Li Dschi) im 9. Kapitel. Das *Buch der Riten* ist eine Sammlung von Ritualtexten, die unter dem Han-Kaiser Hsüen redigiert und in 49 Kapitel unterteilt wurden. Seitdem gehörte das *Buch der Riten* zum unbedingten Pensum des konfuzianischen Eleven. Eine deutsche Teilübersetzung wurde von Ernst Schwarz in seinem Buch: *Der Ruf der Phönixflöte: Klassische chinesische Prosa* herausgegeben.

Verkehrsmenge auf den Strassen die Vorschulkinder wenige Chancen haben, sich ohne die Aufsicht von Erwachsenen in der Umgebung frei zu bewegen. Diesbezüglich ist der Kindergarten zu einer der selbstverständlichen Sozialisationsinstanzen der Vorschulkinder geworden.

Unter dem Gesichtspunkt der Sozialisationsinstanzen betrachtet, nimmt der Kindergarten eine Vermittlungsposition zwischen Familie und Grundschule ein, indem die Kinder in ihm vom informellen Lernen über das non-formelles Lernen ins formelle geführt werden. Unter dem Gesichtspunkt der Bildungseinrichtung betrachtet, ist der Kindergarten als elementare Bildungsstufe des gesamten Bildungswesens anerkannt und liegen seine Aufgaben darin, die Persönlichkeitsbildung der Kinder dem jeweiligen Bedürfnis und dem Entwicklungsstand entsprechend zu fördern und zugleich die zur Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten der Kinder zu vermitteln. Mit anderen Worten hat der Kindergarten heutzutage eine Doppelrolle - als Vermittler zwischen Familie und Grundschule und zugleich als Elementarbereich des gesamten Bildungswesens - zu erfüllen. Der Kindergarten wird in dieser Arbeit im Rahmen der Erziehungswissenschaft untersucht und deswegen wird seine Rolle als elementare Bildungsstufe in Bezug auf das gesamte Bildungswesen hervorgehoben.

Die Umsetzung der Anerkennung des Kindergartens als elementare Bildungsstufe bedarf der staatlichen Unterstützung. Diese Unterstützung spiegelt sich in der staatlichen Kindergartenpolitik und den zu deren Durchführung vorgegebenen Regelsystemen wider. Jedoch müssen die vorgegebenen Regelsysteme bei der Durchführung der staatlichen Kindergartenpolitik von den verschiedenen Trägern der Kindergärten wahrgenommen und in der Kindergartenpraxis berücksichtigt werden, da trotz der Gestaltungsautonomie der Träger die pädagogische Gestaltung den als gemeinsames Wissensfundament bekannten Regelungen unterstehen sollte. Zwischen der Kindergartenpolitik und der Kindergartenpraxis spielt die aus den verschiedenen Trägern gebildete Trägerstruktur eine entscheidende Rolle. Einerseits hängt die erfolgreiche Verfolgung der Ziele der staatlichen Kindergartenpolitik davon ab, ob und inwieweit die vorgegebenen Regelsysteme durch die bestehende Trägerstruktur im Elementarbereich so realisiert wird, dass die Akzeptanz der staatlichen Kindergartenpolitik bei den verschiedenen Trägern durch die Einhaltung der vorgegebenen Regelungen gefunden werden kann. Andererseits ist die Umsetzung der Anerkennung des Kindergartens als elementare Bildungsstufe entsprechender pädagogischer Gestaltung auf die staatliche Unterstützung

angewiesen, deren Einsatz wiederum von der bestehenden Trägerstruktur beeinflusst werden kann.

In dieser Betrachtungsweise wird im folgenden mit ausgewählten theoretischen Ansätzen auf die Trägerstruktur näher eingegangen werden, um den theoretischen Rahmen dieser Arbeit zu bilden. Zuerst werden die Herausbildung der jeweiligen Trägerstruktur, die Prinzipien der Handlungskoordination der verschiedenen Träger in der jeweiligen Trägerstruktur, die Defizite bzw. Mängel in der jeweiligen Trägerstruktur und die Mängelbehebung aufgrund des internationalen Vergleichs mit Hilfe der ausgewählten theoretischen Ansätze aufgezeigt. Anschließend wird diesbezüglich auf das Kindergartenwesen übertragen, um die Thematik der Anerkennung des Kindergartens als elementare Bildungsstufe des gesamten Bildungswesens im jeweiligen Land weiter zu behandeln.

## **1.1. Der Ansatz vom Wohlfahrtspluralismus**

Es besteht hiernach zuerst ein Erklärungsbedarf für solche Begriffe wie Wohlfahrt und Wohlfahrtsproduktion. Unter Wohlfahrt ist die vom Individuum subjektiv wahrgenommene Bedürfnisbefriedigung zu verstehen, zu der es im Prozess der Konsumtion durch den Einsatz und Verbrauch von Gütern, Diensten, Zeit und Energie kommt (vgl. Zapf 1977; Glatzer/Zapf 1984). Zur Thematisierung der Wohlfahrt sei hier der Begriff der Wohlfahrtsproduktion eingeführt. Er verweist darauf, dass die Wohlfahrtsproduktion dazu dient, zum individuellen Wohlbefinden beizutragen, wenn die Wohlfahrtsproduktion auf Ergebnisse des Produktionsprozesses in Bezug auf die Nachfrageseite abzielt. Nach Zapf beruht die Wohlfahrtsproduktion auf einem Konzept, „das sich auf die kausale Verknüpfung von Aufwand und Ertrag, von Inputs und Outputs bezieht und sich deshalb auf die Anbieter, die Produktionsinstanzen konzentriert“ (Zapf 1981: 389). Durch den Begriff der Wohlfahrtsproduktion ist die Nachfrageseite mit der Angebotsseite verbunden.

In einer demokratischen Gesellschaft sind in der Regel mehrere gesellschaftliche Sektoren vorhanden, die sich gleichzeitig an der Leistungserbringung zur Wohlfahrtsproduktion beteiligen. Sie bringen jeweils spezifische Ressourcen und Aktivitäten ein und vertreten die Anbieter der Wohlfahrtsproduktion. Nach Evers und Olks Konzept des Wohlfahrtspluralismus gibt es vier Typen der gesellschaftlichen Sektoren, nämlich den Marktsektor, den Staatssektor, den informellen Sektor und den Nonprofit-Sektor (Evers/Olk 1996: 9-60). Weil die Anbieter der Wohlfahrtsproduktion im informellen Sektor Familien, Nachbarschaften und Freundeskreise

umfassen, die außerhalb des Bezugsrahmens dieser Arbeit stehen, wird dieser Sektor aus den weiteren Diskussionen ausgeschlossen. Nun soll der Blick auf die einzelnen gesellschaftlichen Sektoren gerichtet und auf deren Merkmale konzentriert werden. Es wird sich nicht übersehen lassen, dass die Anbieter in jedem gesellschaftlichen Sektor ausschließlich in der Lage sind, sich anhand ihrer eigenen institutionellen Handlungskoordination nur an ihren eigenen Bezugswerten zu orientieren und die Wohlfahrtsleistung nach ihrem eigenen Interesse zu erbringen. Daraus resultieren nicht selten die spezifischen Defizite in jedem Sektor sowohl für die Produzenten untereinander als auch für die Adressaten. Diese sollen im Folgenden kurz skizziert und anschließend mit der Tabelle 15 überschaubar dargestellt werden:

1. Auf dem *Marktsektor* begegnen die Anbieter mit ihrer Wohlfahrtsproduktion in Form von Waren und Dienstleistungen den Kunden mit ihrer Zahlungsfähigkeit. Die Interaktionen zwischen den beiden vollziehen sich mit dem Medium Geld, wodurch die maximale Effizienz der Güterproduktion und eine hohe Wahlfreiheit der Kunden ermöglicht werden. Neben diesen Vorteilen im Marktsektor muss man allerdings den Nachteil hinnehmen, dass die Wahlfreiheit der Kunden bezüglich der Wohlfahrtsgüter von ihrer Zahlungsfähigkeit (Geld) abhängig ist. Dadurch ist die Teilnahme der Kunden am Konsum von Wohlfahrtsgütern stark eingeschränkt und ungleich verteilt. Angesichts des Prinzips der Handlungskoordination durch den Wettbewerb kommt nicht selten zwischen den Anbietern die Verdrängungskonkurrenz im Preiskampf vor. Folglich könnten die Waren guter Qualität mit teurerem Preis von den Waren niedrigerer Qualität mit billigerem Preis verdrängt bzw. durch sie ersetzt werden.
2. Im Gegensatz zum Marktsektor garantieren die Anbieter auf dem *Staatssektor* den Bürgern die gleiche Verteilung von Wohlfahrtsprodukten, die von einer hierarchisch strukturierten öffentlichen Verwaltung auf der Grundlage des Rechtes und des Gewaltenmonopols zu vergeben gesichert wird. Das staatliche Angebot standardisierter Wohlfahrtsgüter ignoriert jedoch zugleich den individuellen Bedarf aufgrund der individuellen Lebenssituationen. Hinzu kommen noch die langen bürokratischen Bearbeitungsprozesse, zu denen es aufgrund des hierarchischen Aufbaus der Verwaltungsinstanzen kommt. Darüber hinaus können die dadurch produzierten Wohlfahrtsgüter schwer auf einen sozialen Wandel ausgerichtet werden. Außerdem sollte

---

<sup>5</sup> Diese Tabelle ist von der Verfasserin nach den Merkmalen der Sektoren der Wohlfahrtsproduktion von Evers und Olks modifiziert worden. Anzumerken ist, dass der Teil des Nonprofit-Sektors mit dem Verbandsmodell von Streeck und Schmitter vergleichbar ist. (Siehe Evers/Olk 1996: 23; Streeck/Schmitter 1996 :133ff.)

darauf geachtet werden, dass der Rechtsanspruch auf die Wohlfahrtsgüter sich allgemein auf die Gewährleistung der Quantität derselben konzentriert. Im Falle der Kürzung der öffentlichen Finanzierung wird nicht ausgeschlossen, dass die Qualität der Wohlfahrtsgüter der Sicherstellung ihrer Quantität zum Opfer gebracht werden kann.

3. Der *Nonprofit-Sektor* besteht aus freiwilligen gemeinnützigen Assoziationen, die gemeinsam als Wohlfahrtsverbände die Wohlfahrtsproduktion organisieren. Aufgrund des zentralen Bezugswertes der Solidarität handeln die Mitglieder jedes Wohlfahrtsverbandes miteinander in der Form der Verhandlung und beachten die organisatorische Konzentrierung als das Prinzip ihrer Handlungskoordination. Ein ausgehandelter Beschluss innerhalb eines Wohlfahrtsverbandes wird mit anderen Wohlfahrtsverbänden und anschließend mit dem Verhandlungspartner (dem Staat) zur Erreichung eines Kompromisses weiter ausgehandelt. Der abgeschlossene Kompromiss dient einerseits dazu, dass die Mitglieder eines Wohlfahrtsverbandes einen bestimmten Anteil an Ressourcen vom Verhandlungspartner zur Leistungserbringung der Wohlfahrtsproduktion sicher erhalten können, und andererseits dazu, dass der Verhandlungspartner von der Bereitstellung von Wohlfahrtsgütern entlastet werden kann. Diesen Vorteilen stehen die Nachteile in diesem Sektor wie die langwierigen Handlungsprozesse und die suboptimalen Handlungsergebnisse gegenüber. Dazu zählen noch die Qualitätsfrage und die Vernachlässigung des Bedarfs der Adressaten.

**Tabelle 1-1**

**Merkmale der Sektoren der Wohlfahrtsproduktion**

Institution	Markt	Staat	Zivilgesellschaft
Sektor der Wohlfahrtsproduktion	Marktsektor	Staatssektor	Nonprofit-Sektor
Zentraler Bezugswert	(Wahl-)Freiheit	Gleichheit	Solidarität
Anbieter	Unternehmen	Öffentliche Verwaltungen	Assoziationen
Prinzip der Handlungskoordination	Wettbewerb	Hierarchie	Organisatorische Konzertierung
Komplementärrolle bzw. Adressaten	Konsument	Sozialbürger	Mitglieder der Assoziationen od. Mitbürger
Zugangsregel	Zahlungsfähigkeit	Legal verbürgte Anspruchsrechte	Bedürftigkeit
Austauschmedium	Geld	Recht	Gegenseitige Anerkennung von Status und Rechtsansprüchen
Zentrales Defizit			
Seitens der Anbieter	Verdrängungskonkurrenz	Überlappende Zuständigkeiten, bürokratische Bearbeitungsprozesse	langwierige Verhandlungsprozesse, suboptimale Kompromisse
Seitens der Adressaten	Zugangsungleichheit	Rechtsanspruch mit mangelhafter Qualität, Vernachlässigung von Minderheitsbedürfnissen	Die Vernachlässigung des Bedarfs von Adressaten
Andere Defizite	Negierung nicht-monetarisierbarer Folgelasten	Inflexibilität bezüglich eines sozialen Wandels	Das Kontrollproblem des Verhandlungspartners

Von der Tabelle 1-1 ist ein Überblick über die Merkmale und die Defizite der einzelnen gesellschaftlichen Sektoren zu gewinnen. Es wäre mangelhaft, wenn nur die Merkmale und die Defizite der einzelnen gesellschaftlichen Sektoren aufgezeigt werden würden, ohne dass die Beziehungen zwischen den verschiedenen Sektoren erklärt werden würden. Wohlfahrt und Wohlbefinden in einer demokratischen Gesellschaft waren und sind schon immer Produkte des Zusammenwirkens unterschiedlicher gesellschaftlicher Sektoren. Nur ein/e von verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren geformtes „welfare mix“ bzw. eine „gemischte

Wohlfahrtsproduktion“ kann die benötigten Wohlfahrtsleistungen der Wohlfahrtsproduktion erbringen (Zapf 1981; Johnson 1987; Heinze/Hilbert/Olk 1988; Evers/Wintersberger 1988; Evers/Svetlik 1993; Kaufmann 1994; Abrahamson 1995), aber nicht ein alleiniger gesellschaftlicher Sektor. Die Bildung der gemischten Wohlfahrtsproduktion ist weniger Ergebnis zielgerichteten politischen Handels, als vielmehr Resultat der Wirksamkeit vielfältiger politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozesse. Trotzdem die vielfältigen wohlfahrtspluralistischen Konzepte auf eine Pluralisierung von Institutionen und Akteuren der Wohlfahrtsproduktion von Marktsektor und Staatssektor sowie auf eine Stärkung von Nonprofit-Sektor und informellem Sektor zu verweisen scheinen, bildet sich im jeweiligen Staat in Wirklichkeit die eigenständige Sektorstruktur aufgrund der gemischten Wohlfahrtsproduktion.

In einigen Ländern ist die Sektorstruktur der gemischten Wohlfahrtsproduktion stark vom Marktsektor geprägt, während sie in anderen eher vom Nonprofit-Sektor bestimmt wird. In Anbetracht des Überwiegens der vom Marktsektor geprägten Sektorstruktur sind die Interaktionsbeziehungen der Produzenten aus den anderen gesellschaftlichen Sektoren und die daraus resultierenden Defizite mit denen auf dem Marktsektor vergleichbar. Das Gleiche geschieht auch in der vom Nonprofit-Sektor gekennzeichneten Sektorstruktur. Dies wird bezüglich des Wohlfahrtspluralismus ausschließlich durch eine kurze Skizze mit einer statischen Tabelle dargestellt. Im folgenden werden die lebendigen Interaktionsbeziehungen der Akteure verschiedener gesellschaftlicher Sektoren mit ihrem eigenständigen Prinzip der Handlungskoordination und die daraus resultierenden Defizite in der jeweiligen Sektorstruktur - sowohl in der vom Marktsektor als auch in der vom Nonprofit-Sektor geprägten Sektorstruktur - mit dem Ansatz der Steuerungstheorie gezeigt.

## **1.2. Der Ansatz von der Steuerungstheorie**

Hiermit wird zuerst der Begriff der Steuerung geklärt, damit die weiteren Diskussionen in Verbindung mit der Steuerungstheorie geführt werden können. Nach Mayntz bedeutet die Steuerung, wie „ein System von einem Ort oder Zustand zu einem bestimmten anderen zu bringen“ ist (Mayntz 1997: 190). In diesem Sinne wird ein Steuerungssubjekt vorausgesetzt, das mit dem Einsatz von Steuerungsaktivitäten ein Steuerungsobjekt zu einem bestimmten Steuerungsziel (bestimmte Zustandsänderung) zu verwirklichen führen wird. Das Steuerungssubjekt ist im sozialwissenschaftlichen Zusammenhang entweder eine Person oder eine handlungsfähige soziale Personengruppe. Nach Mayntz ist das Steuerungsobjekt selbst ein

System und verfügt über eine autonome Existenz, d.h., es würde sich ohne Steuerung selbsttätig weiter entwickeln (Mayntz 1997: 191ff.). Jedoch kann die autonome Dynamik des Steuerungsobjektes durch den Steuerungseingriff gezielt geändert werden. Oder das Steuerungsobjekt könnte ein System sein, das eine bestimmte Struktur vor Veränderungstendenzen bewahrt.

Statt des Begriffs des Steuerungsobjektes wird der Begriff des Steuerungsakteurs in dieser Arbeit verwendet, da in Wirklichkeit kein Steuerungsobjekt besteht, das alleine ein System in eine bestimmte Richtung steuern könnte. Hinzu kommt noch, dass der Markt selbst nach Mayntz keine Steuerung ist, sondern eine Steuerungsform bzw. eine Form von Handlungskoordination. Daher konzentriere ich mich im folgenden ausschließlich auf die Steuerungsform bzw. die Form von Handlungskoordination, in der die Steuerungsakteure miteinander handeln. Dazu werden zwei Steuerungsformen in der jeweiligen (vom Markt- und vom Nonprofit-Sektor geprägten) Sektorstruktur ausgewählt, nämlich die Markt-Steuerungsform und die korporatistische Steuerungsform, um die Interaktionsbeziehungen der Steuerungsakteure und die Defizite in der jeweiligen Steuerungsform mit der Steuerungstheorie zu behandeln.

Die Markt-Steuerungsform setzt die Freiheit des Aushandelns der Kunden und die Konkurrenz der Steuerungsakteure (Anbieter) voraus. Unter dieser Voraussetzung begegnen anzeigende Nachfragen Produktionskapazitäten anzeigender Angebote. Der Steuerungsakteur kalkuliert die Relationen zwischen Gewinnaussichten und Kosten und vergleicht sie mit anderen Akteuren. Dadurch entscheidet er sich für die Werte seiner Waren und zeichnet sie mit bestimmten Preisen aus. Der Kunde informiert sich über die unterschiedlichen Preise einer bestimmten Ware und entschließt sich aufgrund seiner Kaufkraft zum Kauf. Vor diesem Hintergrund verbinden Preise die Angebote mit Nachfragen. Diese Steuerungsform funktioniert so, dass die Steuerungsakteure durch das Steuerungsmedium Preis (Geld) miteinander konkurrieren, während die Kunden angesichts des abnehmenden Grades der Selbstversorgungsmöglichkeiten zunehmend auf ihre Kaufkräfte (Geld) angewiesen sind, um ihre Wohlfahrtsgüter zu ihrer Wohlfahrtsbefriedigung zu konsumieren.

Nicht selten kommt es vor, dass es angesichts der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Steuerungsakteuren und Kunden, vor allem der „Informationsmängel“ auf der Nachfrageseite, zu Problemen mit der Qualität kommen kann (vgl. Spieß 1996: 105ff.). Die Informationsmängel bedeuten die Qualitätsunkenntnisse der Kunden, die durch die

Kenntnismängel bezüglich der Qualität eines Konsumgutes entstehen. Im Sinne der Qualitätsunkenntnis wird unterstellt, dass die Kunden beim Konsum nicht in der Lage sind, sich über die qualitativen Eigenschaften eines Gutes ausreichend zu informieren. Die möglichen Gründe dafür bestehen darin, dass die Kunden für ein bestimmtes Gut die Qualität erst nach einer langfristigen Benutzung, aber nicht vor der Benutzung, also auch nicht beim Kauf, beurteilen können, oder dass sie aufgrund ihrer Kompetenzbegrenzung, die Qualität eines bestimmten Gutes wegen ihres Mangels an spezifischem Fachwissen nicht beurteilen können. Hingegen müssen die Steuerungsakteure mehr über die Qualität eines Gutes wissen, damit sie sich für den Preis dieses Gutes zur Konkurrenz mit den anderen entschließen können.

In diesem Zusammenhang wird nicht ausgeschlossen, dass auf einem bestimmten Markt der Wohlfahrtsproduktion angesichts der Gewinnmaximierungen die Akteure ihre Produkte, die mit irrelevanten Elementen bzgl. der Qualität an die gute Qualität gekoppelt werden, so anbieten werden, dass solche Produkte den Kunden für einen höheren Preis verkauft werden können. Das wird als *Moral Hazard der Anbieter* bezeichnet (vgl. Spieß 1996: 107), da die Kunden an guter Qualität mit der Nutzenmaximierung orientiert sind. Bei dem gleichwertigen Preis einer bestimmten Ware werden angesichts der Qualitätsunkenntnis und der Orientierung an Nutzenmaximierung der Kunden solche Produkte am häufigsten gekauft, die viele irrelevante Elemente bzgl. der Qualität haben. Dies hat auf Seiten der Nachfrage eine *Adverse Selection* (vgl. Spieß 1996: 106ff.) zur Folge, so dass diejenigen Steuerungsakteure, die ihre Produkte ohne irrelevante Elemente bzgl. der Qualität verkaufen, vom Markt verdrängt werden. Dagegen werden diejenigen Anbieter, die ihre Produkte mit irrelevanten Elementen bzgl. der Qualität und zugleich mit höherem Preis anbieten, im Markt verbleiben. Es ist also dadurch eine Verdrängungskonkurrenz zwischen den Akteuren entstanden.

Die Beziehungen zwischen dem *Moral Hazard der Anbieter* und der *Adverse Selection der Nachfrage*<sup>6</sup> sind angesichts der Qualitätsunkenntnisse der Kunden verfestigt. Angesichts ihrer Qualitätsunkenntnis haben die Kunden die Vorstellung, dass die Qualitätssteigerung mit höheren Kosten verbunden sei, d.h., dass die Waren mit höheren Preisen mit besserer Qualität verbunden sein sollten. Um diese Vorstellung auszunutzen und zugleich die Gewinne zu maximieren, werden die Steuerungsakteure den Kunden ihre Waren mit irrelevanten Elementen bzgl. der Qualität und zugleich zu höheren Preisen verkaufen. Die Kunden haben angesichts ihrer

---

<sup>6</sup> Es könnten auch *Moral Hazard der Nachfrage* und *Adverse Selection der Anbieter* sein. Berthold gibt ein Beispiel am Versicherungsmarkt dafür. (Siehe Berthold 1988: 339-369)

Qualitätsunkenntnis bei einem gleichwertigen Preis und unter Berücksichtigung der Nutzenmaximierung die Ware mit irrelevanten Elementen bzgl. der Qualität eingekauft, statt der Ware mit besserer Qualität ohne irrelevanten Elementen. *Adverse Selection der Nachfrage* hat *Moral Hazard der Anbieter* zur Folge und befestigt zugleich diese noch. Daraus ergibt sich bei der Markt-Steuerungsform das Hauptdefizit im Rahmen des Qualitätsproblems, indem bestimmte Wohlfahrtsgüter trotz der Konkurrenz der Steuerungsakteure immer noch mit zu teuerem Preis angeboten werden.

Zu den weiteren Defiziten bei dieser Steuerungsform zählen die Ungleichheit der Zugangschancen zum Konsum der Wohlfahrtsproduktion auf der Nachfrageseite und unfaire Konkurrenz auf der Seite der Anbieter. Bei dem zuerst genannten Defizit können hinsichtlich der Zugangsregel der Zahlungsfähigkeit nur diejenigen Kunden, die über die dem zu konsumierenden Wohlfahrtsprodukt entsprechende Zahlungsfähigkeit verfügen, dieses zu ihrer Wohlfahrtsbefriedigung kaufen. Diejenigen, die keine oder nur eine nicht ausreichende Zahlungsfähigkeit besitzen, finden entweder keinen Zugang oder nur geringere Zugangschancen zum Konsum der Wohlfahrtsproduktion. Daraus ergibt sich die ungleichen Zugangschancen zur Wohlfahrtsproduktion. Bei den Letzteren gibt es hinsichtlich dieser Steuerungsform bestimmte Eingangsregelungen, wie z. B. die Betriebserlaubnis, die von den Steuerungsakteuren eingehalten werden müssen, damit die Kunden trotz der unterschiedlichen Preise Waren mit vergleichbarer Qualität kaufen können. Falls Steuerungsakteure ohne Einhaltung der Eingangsregelungen ihre Waren trotzdem verkauft haben, ist eine unfaire Konkurrenz entstanden.

In der Markt-Steuerungsform handeln die atomistischen Akteure zum Wettbewerb unabhängig voneinander und geraten sich in ein Konkurrenzverhältnis, während in der korporatistischen Steuerungsform organisierte „korporative Akteure“ zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles bzw. einer gemeinsamen Wirkung strategisch voneinander abhängig handeln (Scharpf 2000: 101-107), wobei sie „über eine hierarchische Struktur verfügen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind“ (Schmitter 1979: 92ff.). Sie erscheinen in Form von Organisationen und vereinigen sich als Assoziationen bzw. Verbände. Dabei besteht „zwischen den einzelnen Verbänden (...) kein pluralistisches Konkurrenzverhältnis, sondern eine informell geregelte Kooperation“ (Heinze/Olk 1981: 108). In einen steuerungstheoretischen Ausdruck umformuliert, heisst das, dass die „pluralistischen Interessenvertretungen“ innerhalb einer Gruppe korporativer Akteure und zwischen verschiedenen dieser Gruppen in begrenzter Anzahl zur organisatorischen Konzertierung mit der Interaktionsform der Verhandlung in eine „neo-

„korporatistische Interessenvermittlung“ transformiert werden (vgl. Streeck/Schmitter 1996: 146). Das Steuerungsmedium ist die gegenseitige Anerkennung von politischem Status und Rechtsansprüchen. Somit richten die korporativen Akteure Forderungen aneinander und bieten als Gegenleistung für deren Erfüllung die Einhaltung erzielter Kompromisse durch ihre Mitglieder an.

Die korporatistische Steuerungsform beruht in erster Linie auf Interaktionen in Form von Verhandlungen innerhalb und zwischen interdependenten korporativen Akteuren, bzw. innerhalb eines Verbandes. Also wird eine gegenseitige Abstimmung von Interessen von den korporativen Akteuren im Verhandlungsprozess zuerst innerhalb eines Verbandes erzielt. Dann wird diese Abstimmung in weitere Verhandlungsverfahren eingebracht. Sekundäre Interaktionen bei dieser Steuerungsform finden zwischen Verbänden und ihren Mitgliedern sowie mit außenstehenden, nicht-verbandlichen Verhandlungspartnern, nämlich mit Staatsakteuren, statt. Auf dieser Ebene wird zuerst ein als „kollektives Eigeninteresse“ bezeichneter einheitlicher Beschluss zwischen Verbänden durch die Verhandlungen der korporativen Akteure erzielt. Dann wird dieser Beschluss weiter mit den Staatsakteuren ausgehandelt, um schließlich einen konkludenten Kompromiss abschließen zu können (Streeck/Schmitter 1996: 145).

Um eine effektive Handlungskoordination bei dieser Steuerungsform sowohl innerhalb eines Verbandes und zwischen Verbänden als auch mit den Mitgliedern und den Verhandlungspartnern (Staatsakteuren) zu erreichen, müssen die korporativen Akteure, also die Verbände, in einem bestimmten Sektor oder Beruf wirksame Monopolpositionen erworben haben. Zudem müssen sie als „intermediäre Repräsentanten“ in vertikaler Perspektive zwischen ihren Mitgliedern und Adressaten einerseits und den Staatsakteuren andererseits stehen (vgl. Olk 1995:100-106; Streeck/Schmitter 1996: 138; Backhaus-Maul/Olk 1997: 26-27). Nach unten müssen sie aufgrund einer Unterstützungsbasis von ihren Mitgliedern, ehrenamtlichen Mitarbeitern und Adressaten durch deren Interessenvertretung die Akzeptanz, die Legitimität und die Loyalitätsbindungen gewinnen. Außerdem müssen sie die Kontrolle über das Mitgliederverhalten zur Sicherung der Einhaltung des Kompromisses haben. Nach oben müssen sie sich mit anderen Verbänden abstimmen und verständigen und sich als „private Interessenregierungen“ vereinigen (Streeck/Schmitter 1996: 142-145), um schließlich den Zugang zu bestimmten Ressourcen und Einflusschancen durch die Verhandlung mit den Staatsakteuren zu sichern.

Hiermit erscheint ein Exkurs zur Erklärung der „privaten Interessenregierungen“ angebracht. Mit dem Ausdruck „privaten Interessenregierungen“ ist gemeint, dass bestimmte politisch einflussreiche korporative Akteure in begrenzter Anzahl mit ihren kollektiven Eigeninteressen durch einen komplexen Aushandlungsprozess mit den Staatsakteuren zur Erreichung öffentlicher Ziele zum Einsatz kommen (vgl. Streeck/Schmitter 1996: 144ff.). Mit anderen Worten sind einige organisierte korporative Akteure als „private Interessenregierungen“ so einflussreich, dass sie bei der Wahrnehmung ihrer kollektiven Eigeninteressen einen dem öffentlichen Interesse zur Verfügung stehenden Kompromiss mit der öffentlichen Regierung vereinbaren können. Der abgeschlossene Kompromiss wird von den Mitgliedern der organisierten korporativen Akteure eingehalten. Die Einhaltung des Kompromisses der Mitglieder wird damit begründet, dass die Mitglieder durch den Kompromiss fast vollständige Berechenbarkeit und Gewissheit für die Realisierung ihrer Interessen gewonnen haben. Sie haben verringerte Unsicherheit bezüglich des Handlungsergebnisses und wissen darüber Bescheid, welchen Anteil an Ressourcen bzw. Unterstützungen sie durch die Umsetzung des Kompromisses erhalten können.

Staatsakteure werden durch den Kompromiss mit den bestimmten korporativen Akteuren bzw. den „privaten Interessenregierungen“ von ihren öffentlichen Aufgaben entlastet. Diese Staatsentlastung bezieht sich sowohl auf die Konsensbildung für die Formulierung der Politik als auch auf deren Umsetzung. Die Ermöglichung dieser Entlastung setzt die staatlichen Unterstützungen bzw. Förderungen voraus. Dazu zählen die staatliche Bestandsgarantie und die öffentlichen Subventionen. Unter staatlicher Bestandsgarantie ist gemeint, dass einigen bestimmten korporativen Akteuren ein Sonderstatus vom Staat verliehen bzw. lizenziert wird. Mit diesem Status wird ihnen einerseits quasi als selbstverständlich zugestanden, sich an der Formulierung der Politik zu beteiligen. Sie sind auf unterschiedlichen Ebenen in unterschiedlicher Art – als Arbeitsgemeinschaften, Fachverbände, sowie Jugendwohlfahrtsausschüsse usw. – zu einem „Teil der Willensbildungsstruktur“ geworden (Olk 1995: 105). Andererseits sind sie an der Ausführung öffentlicher Aufgaben mit dem Sonderstatus maßgeblich beteiligt. Zur Sicherung der genannten Ausführung bekommen sie noch die öffentlichen Subventionen. Somit besitzen sie in horizontaler Perspektive als „Repräsentationsmonopol“ gegenüber den anderen korporativen Akteuren (Neumann 1992: 425; Heinze/Olk 1981: 96). Sie sind sowohl bei der Beteiligung an der Formulierung der Politik als auch bei der Umsetzung der öffentlichen Aufgaben vor Konkurrenz mit anderen Akteuren um Ressourcen und Unterstützung geschützt.

Unter dem Stichwort der Staatsentlastung schreibt Olk, werde „eine stärkere Trennung zwischen staatlicher Gewährleistungsverantwortung und der konkreten Leistungserbringung durch nicht-staatliche Träger vorgenommen“ (Olk 1995:111). Dies deutet darauf hin, dass es eine Aufgabenteilung zwischen den Staatsakteuren und den bestimmten korporativen Akteuren mit anerkanntem Sonderstatus gibt. Die Staatsakteure übernehmen die Letztverantwortung für die öffentlichen Aufgaben, während die genannten korporativen Akteure für die Durchführung dieser Aufgaben zuständig sind. Unter diesen Umständen haben sie eine Vorrangstellung gegenüber den Staatsakteuren. Im Zusammenhang damit spricht man vom „Verlust an (direkter) staatlicher Kontrolle“ (Streeck/Schmitter 1996: 148). Jedoch bringt diese Aufgabenteilung den Staatsakteuren geringere Vollzugskosten und größere Vollzugseffizienz, wodurch die Staatsentlastung ermöglicht wird. Diese Entlastung erstreckt sich auch auf den finanziellen Bereich, da die bestimmten korporativen Akteure mit Sonderstatus „in Folge ihrer Organisationsweise zusätzliche Ressourcen (Spenden, ehrenamtliche Tätigkeiten, Mitgliederbeiträge, Sammlungen etc.) mobilisieren können“ (Heinze/Olk 1981: 107).

Bei dieser Steuerungsform sind als Nachteile langwierige Verhandlungen und deren Resultate, die sich als zweitbeste Lösungen darstellen, zu nennen (Streeck und Schmitter 1996: 140). Zu einer konkludenten Abstimmung werden diejenigen Vereinbarungen abgeschlossen, die möglicherweise einen kompromisshaften Charakter haben, da Überlegungen über die Durchsetzbarkeit der Abstimmung bereits in die Politikformulierung eingeflossen sind. Dadurch wird höchstwahrscheinlich die Qualität der erbrachten Wohlfahrtsproduktion beeinträchtigt. Das geschieht eventuell schon dadurch, dass zum Zwecke der finanziellen Durchsetzbarkeit statt Fachkräfte ehrenamtliche Laien beschäftigt werden. Des Weiteren ist die Vernachlässigung des Bedarfs der Adressaten zu nennen. Obwohl die bestimmten korporativen Akteure mit Sonderstatus sich als „Sozialanwälte“ verstehen und die Interessen benachteiligter Bevölkerungsgruppen bzw. ihrer Adressaten vertreten (Backhaus-Maul/Olk 1997: 26), ist weder deren Beteiligung an den innerverbandlichen Verhandlungen noch eine solche an der Verhandlung mit den Staatsakteuren zugelassen. Dies hat die Folge, dass die privaten Interessenregierungen „über hohes Maß an Unabhängigkeit von den letztendlichen Nutznießern ihres Handelns verfügen“ (Scharpf 2000: 101). Schließlich ist die finanzielle Entlastung des Staates angesichts des Mitgliederschwundes der bestimmten korporativen Akteure, des Mangels an Spenden und deren finanziellen Abhängigkeit von öffentlichen Subventionen nicht mehr so effektiv wie zuvor.

Wenn man den angesprochenen wohlfahrtspluralistischen Ansatz mit dem Ansatz der Steuerungstheorie vergleicht, erkennt man Folgendes: Während der wohlfahrtspluralistische Ansatz sich auf die Leistungserbringung in allen gesellschaftlichen Sektoren erzielt, konzentriert sich der steuerungstheoretische Ansatz auf eine bestimmte Steuerungsform in einer bestimmten Sektorstruktur. Zu dem wohlfahrtspluralistischen Ansatz ist als Staatsaufgabe die Pluralisierung der Trägerschaft zu fördern. Sie ist im steuerungstheoretischen Aspekt die für eine funktionierende Steuerungsform benötigten Rahmenbedingungen zu schaffen. Im folgenden wird mit dem akteurzentrierten institutionalistischen Ansatz versucht, durch die Analyse des Verhältnisses zwischen den Regelsystemen und den sich in der jeweiligen Sektorstruktur befindenden Akteuren die Ursachen der in der jeweiligen Steuerungsform gebildeten Defizite herauszufinden, damit zu deren Behebung effektive Lösungsmaßnahmen eingesetzt werden können.

### **1.3. Der akteurzentrierte institutionalistische Ansatz**

Mit dem akteurzentrierten institutionalistischen Ansatz (Mayntz/Scharpf 1995b: 39-72; Scharpf 2000: 33-94, 95-122) wird erklärt, wie Akteure angesichts ihrer Handlungsorientierungen und der Akteurkonstellationen in vorgegebenen Regelsystemen (Institution) mit anderen Akteuren in Interaktion kommen. Zu den wichtigen Elementen des Ansatzes zählen Handlungsorientierungen, Akteurkonstellationen, Regelsysteme (Institution) und Interaktionsformen. Im Idealfall würden die Akteure je nach ihren Handlungsorientierungen handeln, die auf den objektiven Interessen basieren würden. Das heisst, dass die Akteure aufgrund ihrer wirklichkeitsgetreuen Wahrnehmungen und ihrer ausreichenden Kapazitäten in der Lage sind, Informationen zu verarbeiten. Somit könnten sie auf die Risiken und Chancen reagieren, die in einer bestimmten Akteurkonstellation enthalten sind. Schließlich könnten sie die optimalen Handlungsoptionen wählen und umsetzen, um die erwünschten Handlungsergebnisse zu erzielen. In Wirklichkeit basieren die Handlungsorientierungen der Akteure jedoch auf den subjektiv wahrgenommenen Präferenzen, da sie angesichts der Kompetenzbegrenzung nicht in der Lage sind, alle auf sie zukommenden Informationen zu verarbeiten. Außerdem werden die Handlungsorientierungen noch von den Akteurkonstellationen beeinflusst, die bei der Interaktion mit anderen Akteuren in Erwägung gebracht werden müssen. Schließlich werden Handlungsorientierungen, Akteurkonstellationen und Interaktionen der Akteure von vorgegebenen Regelsystemen (Institution) beeinflusst.

Die Handlungsorientierungen der Akteure beziehen sich einerseits auf ihre Präferenzen und andererseits auf die Akteurkonstellationen zwischen ihnen. Zur Operationalisierung der subjektiv wahrgenommenen Präferenzen werden die von Scharpf vorgeschlagenen Komponenten<sup>7</sup> angenommen, nämlich Eigeninteressen, normative Rollenerwartung und Identität (Scharpf 2000: 116-122). Die Handlungen der Akteure sind selbstverständlich an der ersten Stelle an ihrer Eigeninteressen orientiert. Aber sie können nicht immer nur für sich selbst handeln, sondern sie handeln auch für größere soziale Einheiten wie z.B. Familien oder Organisationen, in denen sie ihre sozialen Rollen spielen, die mit sozialen Normen und Erwartungen verbunden sind. Außerdem wird es nicht ausgeschlossen, dass Akteure vor Handlungsoptionen in Konflikte zwischen Eigeninteressen und normativen Rollenerwartungen geraten. Oder es gibt Entscheidungssituationen, in denen weder das Eigeninteresse noch normative Rollenerwartungen klare Handlungsleitlinien für die Handlungsorientierung bieten. Unter diesen Umständen haben die Akteure die Fähigkeit, eine eigene Identität herauszubilden. Die Präferenzen werden je nach den äußerlichen Akteurkonstellationen und den Regelsystemen entweder in einer harmonischen Einheit der drei Komponenten gebildet oder werden von einer derselben stark geprägt.

Die Akteurkonstellationen beschreiben, wie die an Interaktionen beteiligten Akteure ihre Strategieoptionen und ihre Präferenzen in Bezug auf die Optionsergebnisse gegenüber anderen Akteuren einschätzen. Diese haben sich nur als ein abstraktes Bild zwischen den Akteuren gezeigt. All die Überlegungen über die Akteurkonstellationen müssen von den Akteuren aufgrund ihrer eigenen Handlungsorientierungen in die Tat umgesetzt werden. Zudem werden die Interaktionen der Akteure eingeführt, die zugleich ein lebendiges Bild der Beziehungen zwischen den Akteuren darstellen. Jedoch soll darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Handlungsorientierungen, die Akteurkonstellationen und die Interaktionen von den jeweiligen „Institutionen“ bzw. Regelsystemen beeinflusst werden. Scharpf bezeichnet den Ausdruck „Institutionen“ als Sammelbegriff von Regelsystemen, der die normative Modalität für Akteure darstellt und zugleich als „das gemeinsame Wissen“ zwischen ihnen dienen (vgl. Scharpf 2000: 81). Sie können in verschiedenen Formen erscheinen: Von informellen Sitten und Bräuchen bis zu formellen Rechtsnormen und Verfahrensanweisungen, die die Handlungsverläufe der Akteure strukturieren (vgl. Scharpf 2000: 77). Diese Regelsysteme sind durch menschliches Handeln geschaffen worden und können auch verändert werden. Daher sind Institutionen bzw. Regelsysteme in verschiedenen Ländern und zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich.

---

<sup>7</sup> Bei Präferenzen hat Scharpf insgesamt vier Komponenten gewählt. Die Komponente Interaktionsorientierungen wird in dieser Arbeit weggelassen, da der Begriff der Akteurkonstellation bereits ausreichend Erklärungen dafür bieten kann.

Die Elemente des akteurzentrierten Institutionalismus ähneln denen der angesprochenen Steuerungstheorie: Nach dem akteurzentrierten Institutionalismus ist die Markt-Steuerungsform in der Steuerungstheorie ein Teil der Regelsysteme des Markts. Es ist allen Akteuren bekannt, dass die Kunden je nach ihrer Kaufkraft die angebotenen Waren mit unterschiedlichen Preisen konsumieren. Hinzu sind noch die für die Marktordnung festgesetzten Regelungen als gemeinsames Wissen zu befolgen. Die Handlungsorientierungen der Akteure sind Gewinnmaximierungen, verbunden mit Kundengewinnung. Diese Orientierungen spiegeln sich in der Interaktionsform des Wettbewerbs mit Preiskampf wider. Die Nonprofit-Sektorstruktur in der korporatistischen Steuerungsform ist auch ein Teil der Regelsysteme der Verbände. Als gemeinsames Wissen sind allen organisierten korporativen Akteuren ihre kollektiven Eigeninteressen und ihre Interaktionsform einer Verhandlung bekannt. Aufgrund ihres gemeinsamen Wissens werden organisierte korporative Akteure vermöge ihrer kollektiven Eigeninteressen durch Verhandlungen mit den Staatsakteuren der Ausführung der öffentlichen Aufgaben dienen. Die organisierten korporativen Akteure sind an ihren Mitgliederinteressen orientiert und handeln zur organisatorischen Konzertierung in der Interaktionsform der Verhandlung miteinander. Die Verhandlungskette wird durch einen konkludenten Kompromiss mit den Staatsakteuren beendet. Aus beiden Regelsystemen ergeben sich einige typische Defizite, deren Ursachen gesucht und geklärt werden.

Die Suche nach den Ursachen ist wichtig und notwendig, da die einzusetzenden Lösungsmaßnahmen darauf basieren sollen. Mit diesem akteurzentrierten institutionalistischen Ansatz wird auf die vorgegebenen Regelsysteme konzentriert, um zu untersuchen, ob die Ursachen an den vorgegebenen Regelsystemen liegen, welche die Resultate der früheren, falsch eingesetzten öffentlichen Maßnahmen sind. Diesbezüglich mag es sein, dass es den Gesetzgebern an Wissen über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge gemangelt hat, um die richtigen Lösungsmaßnahmen einzusetzen. Es mag auch sein, dass die vorgegebenen Regelsysteme mit den Handlungsorientierungen der Akteure in Konflikte geraten. Zudem hätte dann die Akteure keine Motivation, die Regelsysteme zu befolgen. Bei der Suche nach Ursachen kommt der von *Kaufmann* entwickelte „Mehrebenen-Charakter der Wohlfahrtsproduktion“ zum Einsatz (Kaufmann 1994: 367ff.). Insgesamt gibt es vier in einer hierarchischen Form aufeinander bezogene Ebenen, nämlich die Individualebene, die interaktive Ebene, die organisatorische bzw. interorganisatorische Ebene und die institutionelle Ebene. Diesbezüglich wird Folgendes ausgeführt:

1. Auf der *Individualebene* handelt es sich um eine individuelle Nutzung konkreter Lebenslagen. Die Wohlfahrtsproduktion resultiert „aus dem Zusammenspiel von Eigentätigkeit und Opportunitätsstrukturen“ (Kaufmann 1994: 369). Einerseits kann das Individuum je nach seiner eigenen Fähigkeit und seinen von ihm zu benutzenden Ressourcen seine Wohlfahrtsbedürfnisse selbst befriedigen. Andererseits kann das Individuum die bereitgestellte Infrastruktur zur Förderung des eigenen Wohlbefindens in Anspruch nehmen, wenn es nicht in der Lage ist, durch die Selbstversorgung seine Wohlfahrt zu befriedigen. Vor diesem Hintergrund ist unter der Nutzung der konkreten Lebenslage gemeint, dass die von Staatssektor, Marktsektor und Nonprofit-Sektor gebotenen räumlichen und institutionellen Chancen von den Individuen subjektiv wahrgenommen und auch in Anspruch genommen werden.
2. Die Wohlfahrtsleistungen der gesellschaftlichen Sektoren wirken sich erst dann auf die individuellen Lebenslagen aus, wenn sie auf der *interaktiven Ebene* erbracht werden, d.h., erst dann, wenn die Wohlfahrtsproduktion zur Bedürfnisbefriedigung von den Individuen in Anspruch genommen wird, kann ihre Wirkung auf die individuelle Lebenslage eintreten. Die Anbietung einer Wohlfahrtsleistung ohne Inanspruchnahme bleibt wirkungslos. Die Inanspruchnahme einer Wohlfahrtsproduktion hängt davon ab, ob die erbrachte Wohlfahrtsproduktion dem Bedarf der Adressaten entsprechend gestaltet wird. Die Gestaltung der Wohlfahrtsproduktion ist wiederum stark von den einzelnen Trägern und den vorgegebenen Regelsystemen beeinflusst.
3. Auf der *organisatorischen Ebene* werden politische Programme zur Leistungserbringung der Wohlfahrtsproduktion von Akteuren mit den vorgegebenen Regelsystemen durchgeführt. Die Regelsysteme können allein vom Staat ohne Berücksichtigung der Trägerinteressen in Form von den rechtlichen Vorschriften geregelt werden oder sie können aus den abgeschlossenen Vereinbarungen zwischen den Staatsakteuren und den organisierten korporativen Akteuren bestehen. Die Art des Zustandekommens der Regelsysteme spielt bei der Durchsetzbarkeit der politischen Programme einerseits und bei der Gestaltung der dem Bedarf der Adressaten entsprechenden Wohlfahrtsproduktion andererseits eine entscheidende Rolle. Es mag sein, dass die Art des Zustandekommens der Regelsystemen die Undurchführbarkeit der politischen Programme verursacht hat, aber die Gestaltung dem Bedarf der Adressaten entsprechenden Wohlfahrtsproduktion

ermöglicht hat. Es kann auch sein, dass die Art des Zustandekommens der Regelsysteme die Durchsetzbarkeit der politischen Programme ermöglicht hat, aber die genannte Gestaltung verhindert hat.

4. Schließlich gilt es, die *institutionelle Ebene der Wohlfahrtsproduktion* zu besprechen. Auf dieser Ebene werden die politischen Programme erstellt, deren zu erreichende Ziele gesetzt und die grundlegenden Regeln für die organisatorische Leistungserbringung bei der Durchführung festgelegt. Erst auf dieser Ebene gewinnt der Staat wieder seinen Einfluss auf die Wohlfahrtsproduktion, da er immer noch über zwei traditionelle Kontrollmittel verfügt, nämlich die finanziellen Unterstützungen und die gesetzlichen Vorschriften. Diejenigen Träger, die der Umsetzung der politischen Programme dienen, sind meistens entweder auf die öffentliche Finanzierung durch Subventionen oder Steuern angewiesen oder unterliegen den gesetzlichen Vorgaben.

Die oben angesprochene Individualebene wird angesichts des Ansatzes des akteurzentrierten Institutionalismus in dieser Arbeit ausgeschlossen. Die Suche nach den Ursachen der Probleme wird in den weiteren Diskussionen hauptsächlich auf die institutionelle und die organisatorische Ebene ausgerichtet werden, wobei sie auf der interaktiven Ebene mit berücksichtigt werden wird. Auf der institutionellen Ebene wird darauf eingegangen werden, welche staatliche Politik zu welchen Zielen gesetzt wird, die entweder realitätstreu ist oder realitätsfern, die in der Praxis auftretenden Probleme verursacht. Auf der organisatorischen Ebene wird es vor allem darum gehen, in welcher Art und Weise die Regelsysteme erstellt worden sind und wie sie die Durchführung der staatlichen Politik bewirkt haben. Dabei mag es sein, dass der Staatsakteur allein die Regelsysteme vorgeschrieben hat, ohne die Eigeninteressen der Akteure berücksichtigt zu haben und deswegen die Defizite herbeigeführt hat. Die Ursache kann auch auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Staat und Akteuren zum Erstellen der Regelsysteme zurückzuführen sein. Schließlich kann die Problemursache auf der interaktiven Ebene liegen, indem die gemäß der Orientierung der Kunden gestaltete Wohlfahrtsproduktion gerade die Problemursache sein kann.

Nachdem die Problemursachen mit dem akteurzentrierten institutionalistischen Ansatz auf den drei genannten Ebenen analysiert worden sein werden, werden die darauf basierenden Lösungsmöglichkeiten im folgenden mit dem interventionstheoretischen Ansatz behandelt werden.

## 1.4. Der interventionstheoretische Ansatz

Die Wohlfahrtsproduktion wird durch die verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren erbracht. Daraus wird eine eigenständige Sektorstruktur gebildet, in der die Akteure mit ihrer Interaktionsform ihre Leistungen zur Wohlfahrtsproduktion effektiv erbringen. Dadurch wird der Staat von seiner Leistungserbringung zur Wohlfahrtsproduktion entlastet. Leider werden einige Defizite bzw. Mängel als Nebenprodukte bei der Leistungserbringung zur Wohlfahrtsproduktion in der jeweiligen Steuerungsform mit erzeugt. Vor allem dann, wenn die Wohlfahrtsproduktion zur Klasse der „meritorischen Güter“<sup>8</sup> gehört (Schmidt 1964: 335-362; Musgrave 1966: 14ff.; Head 1966: 1-29, 1969: 214-225, 1974; Wittmann 1978: 15ff.; Kaufmann 1982: 65), muss der Staat zur Mängelbehebung eingreifen. Dafür besteht der Grund, dass bei der Inanspruchnahme solcher meritorischer Güter gleichzeitig „positive externe Effekte“ (Kaufmann 1994: 362ff.) gezeitigt werden, an denen ein öffentliches Interesse besteht. Im Falle der Nichtinanspruchnahme wird es nicht ausgeschlossen, dass die Wohlfahrt bestimmter Bevölkerungsgruppen in Zukunft beeinträchtigt werden kann und dies ein Problem für die öffentlichen Interessen darstellen wird.

In Bezug auf die Mängelbehebung bzw. Problemlösung in den jeweiligen Regelsystemen bzw. in der jeweiligen Steuerungsform werden die von Kaufmann entwickelten vier Interventionsformen der öffentlichen Maßnahmen in die Diskussion eingeführt, nämlich die rechtliche, die ökonomische, die ökologische und die pädagogische Interventionsform (Kaufmann 1982: 49-86). Beim Einsatz dieser Interventionsformen werden die Beschränkungen und die Möglichkeiten derselben unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit berücksichtigt, damit die sich aus der jeweiligen Sektorstruktur ergebenden spezifischen Defizite effektiv beseitigt werden können. Anzumerken ist noch, dass die Adressaten der Interventionsformen in dieser Arbeit sowohl die individuellen Adressaten als auch die Leistungserbringer bzw. Anbieter der Wohlfahrtsproduktion umfassen. Im folgenden werden die vier genannten Interventionsformen dargestellt:

1. Die rechtliche Interventionsform zielt darauf ab, dass das Teilnahmerecht des Adressaten an der Wohlfahrtsproduktion dadurch gesichert werden und die Teilnahme des Leistungserbringers an der Wohlfahrtsproduktion dadurch gefördert werden kann. Die Voraussetzungen einer wirksamen rechtlichen Intervention sind einerseits das Rechtsbewusstsein der Adressaten und andererseits die Kontrolle der Aufsichtsbehörden.

---

<sup>8</sup> Nach Kaufmann werden mit meritorischen Gütern solche gemeint, deren Konsum ausschließlich positive externe Effekte produziert.

Die Beschränkung dieser Interventionsform ist mit den Problemen verbunden, ob und inwieweit die individuellen Adressaten als Laien ihren Rechtsanspruch bewusst wahrnehmen können. Bezüglich der Frage der Überwindung dieser Beschränkung besteht die Annahme, wenn die rechtlichen Regelungen von den Produzenten bzw. Anbietern akzeptiert werden würden, würde das Rechtsbewusstsein der individuellen Adressaten nicht gebraucht. Dies scheint unwahrscheinlich zu sein, wenn der Einsatz der rechtlichen Intervention die Interessen der Anbieter beeinträchtigen wird. Im wesentlichen wird die rechtliche Interventionsform durch die Kontrolle seitens der Aufsichtsbehörden bestimmt. Jedoch können die Aufsichtsbehörden durch die Vermehrung der gesetzwidrigen Fälle überfordert werden.

2. Durch die ökonomische Interventionsform ist die Finanzierung des Adressaten und des Anbieters direkt zu verbessern. Eine unkomplizierte ökonomische Maßnahme wäre die Geldleistung, soweit die Anspruchsberechtigten aufgrund schriftlicher Nachweise festgestellt worden sind und sie ihre Ansprüche geltend zu machen wissen. Bei bestimmten, zweckgebundenen Geldleistungen ergibt sich jedoch ein erheblicher Verwaltungsaufwand, der mit einer Reihe von Tatbestandsermittlungen verbunden ist. Die Beschränkung bei dieser Interventionsform liegt hauptsächlich an den öffentlichen Finanzierungen. Die Aufbringung der zusätzlichen Geldleistungen in einem bestimmten Bereich bedeutet notwendigerweise Ausgabenverzichte in anderen Bereichen. Aus diesem Grunde wird solch eine Interventionsform prinzipiell am häufigsten bei Bedürftigen bzw. bestimmten Bevölkerungsgruppen oder bestimmten Organisationen eingesetzt. Die Grenze der Wirkung ökonomischer Interventionen ergibt sich dort, „wo mit Geldleistungen *bestimmte* soziale Verhaltensweisen anvisiert werden“ (Kaufmann 1982: 75).
3. Die ökologische Interventionsform versteht sich als Intervention zur Verbesserung der Zugangschancen der Adressaten durch die zur Verfügung gestellten Angebote, wobei die Pluralisierung der Angebote berücksichtigt wird. Wenn es sich um Angebote mit dem Merkmal der „Ortsgebundenheit“ handelt (vgl. Kaufmann 1982: 76), müssen sie an die Adressaten geliefert werden. Das heisst, dass diese Angebote für ihre Kunden möglichst wohnortnah bereitgestellt werden sollten, falls die Kunden nicht bereit oder fähig sind, die Kosten der Mobilität aufzubringen. Zudem liegt eine Beschränkung bei dieser Interventionsform in dem Problem, wie der Staat eine funktionierende Struktur schaffen

kann, in der die Anbieter die benötigte, z. B. wohnortnahe, Wohlfahrtsproduktion erbringen können. Die zweite Beschränkung ist die Inanspruchnahme der bereitgestellten Angebote, wodurch der Bedarf des individuellen Adressaten bei dieser Intervention mit berücksichtigt werden sollte.

4. Die pädagogische Interventionsform zielt einerseits auf die direkte Steigerung der Handlungsfähigkeit der individuellen Adressaten und andererseits auf die Qualitätsverbesserung der Wohlfahrtsproduktion auf der Seite der Anbieter ab. Um ersteres zu erreichen, können mit Hilfe öffentlicher Angebote wie Beratungsstellen errichtet oder informative Broschüren versandt werden, um den individuellen Adressaten ausreichend richtige und wichtige Informationen zu vermitteln. Um letzteres zu erreichen, kann der Staat vorschreiben, dass die Leistungserbringer bei der Wohlfahrtsproduktion bestimmte Qualitätsstandards erfüllen müssen. Zu den Beschränkungen bei dieser Intervention zählen die Inanspruchnahme einer öffentlichen Angebotes zur Steigerung der Handlungsfähigkeit seitens der individuellen Adressaten und die von Staat, Leistungserbringern und Adressaten gemeinsam akzeptierte Definition der Qualität der Wohlfahrtsproduktion.

Durch diese vier Interventionsformen sollten die Möglichkeiten der Problemlösung bzw. der Mängelbehebung aufgezeigt werden. Es muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass immer auf die Beschränkungen der jeweiligen Interventionsform geachtet werden muss, wenn die einzusetzenden Maßnahmen wirksam werden sollen. Mit diesen interventionstheoretischen und den vorherigen theoretischen Ansätzen sind die Merkmale in der jeweiligen Trägerstruktur, die Interaktionsbeziehungen zwischen Trägern in jeweiliger Trägerstruktur, die sich daraus ergebenden Defizite, die Suche nach deren Ursachen und Lösungsmöglichkeiten für die Probleme aufgezeigt worden. Die entsprechenden Ergebnisse werden im folgenden auf das Kindergartenwesen übertragen.

## **1.5. Die Übertragung der theoretischen Ansätze auf das Kindergartenwesen**

Bezüglich der Wohlfahrtsproduktion geht es in dieser Arbeit bezüglich der Produktionsinstanz um die Art der Versorgung mit Kindergartenplätzen von Kindergartenträgern. Mit dem wohlfahrtspluralistischen Ansatz lässt sich erkennen, dass die Versorgung mit Kindergartenplätzen durch das Zusammenwirken von unterschiedlichen Trägern in

verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren ermöglicht wird. Sie sind öffentliche Träger im Staatssektor, private/kommerzielle Träger und illegale Träger<sup>9</sup> im Marktsektor und freie Träger im Nonprofit-Sektor. Die Träger in einem bestimmten Sektor können ausschließlich nach ihren eigenen Bezugswerten mit Trägern aus anderen Sektoren handeln. Zudem sind die Beziehungen zwischen verschiedenen Trägern aus unterschiedlichen Sektoren nicht immer harmonisch. Insbesondere erbringt nicht jeder Träger den gleichen Anteil an der gesamten Versorgung mit Kindergartenplätzen. Daraus resultiert eine bestimmte Trägerstruktur der Kindergärten im jeweiligen Land. Während in einem Land die Trägerstruktur vom überwiegen privater/kommerzieller Träger geprägt wird, wird sie in einem anderen Land von freien Trägern bestimmt. Daher kommt der Ansatz der Steuerungstheorie zum Einsatz.

Die von privaten/kommerziellen Trägern geprägte Trägerstruktur wird in der Steuerungstheorie Markt-Steuerungsform genannt und die von freien Trägern gekennzeichnete korporatistische Steuerungsform. In der Markt-Steuerungsform können die Kindergartenplätze je nach Kundenwunsch entsprechend der unterschiedlichen Höhe des Elternbeitrags angeboten werden, da die Träger angesichts ihrer Handlungsorientierung an Gewinnmaximierung unterschiedliche Kindergartenangebote zu verschiedenen Preisen gegenüber der Konkurrenz von anderen Trägern anbieten müssen. Gegenüber diesen unterschiedlichen Kindergartenangeboten besitzen die Kunden (die Eltern) die Wahlfreiheit je nach ihrer Zahlungsfähigkeit. Zudem sind die Zugangschancen ihrer Kinder ungleich verteilt. Angesichts der Unkenntnisse der Eltern bezüglich der Qualität und der Orientierung der kommerziellen Träger an Gewinnmaximierung können die an Kundenwünschen orientierten Kindergartenangebote nicht kindgerecht sein und nicht genügend qualifizierte oder sogar unqualifizierte Lehrkräfte beschäftigt werden. In diesen Regelsystemen dürfen zwar nur Träger mit Betriebserlaubnis Kindergärten betreiben. Es kommt aber nicht selten vor, dass angesichts der Möglichkeit der Gewinnmaximierung illegale Träger ohne Betriebserlaubnis Kindergärten betreiben.

In der korporatistischen Steuerungsform werden Kindergartenplätze am meisten von organisierten freien Trägern angeboten. Ein geringfügiger Anteil an Kindergartenplätzen wird von den öffentlichen Trägern zur Verfügung gestellt. Dies basiert auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen freien Trägern und öffentlichen Trägern. Die anerkannten freien Träger vereinigen sich aufgrund ihrer Mitgliederinteressen durch Verhandlungen und verfolgen

---

<sup>9</sup> Im Marktsektor sind prinzipiell atomistische Akteure vorhanden, die unabhängig voneinander handeln. In dieser Arbeit werden sie angesichts ihres Eigeninteresses hypothetisch für organisierte korporative Akteure gehalten. Sie erscheinen als private/kommerzielle Träger und illegale Träger im Marktsektor.

ihre kollektiven Eigeninteressen, damit sie vermöge der Zusammenarbeit mit dem Staat die zu erfüllenden Eignungsvoraussetzungen und die benötigten öffentlichen Subventionen für die Versorgung mit Kindergartenplätzen weiter aushandeln können. Der Staat ist dadurch von der Versorgung mit Kindergartenplätzen entlastet. Dafür müssen als Gegenleistungen die öffentlichen Subventionen und die Verleihung der Anerkennung an bestimmte Träger hingenommen werden. Angesichts der finanziellen Abhängigkeit der Letzteren von öffentlichen Subventionen kann nur eine begrenzte Anzahl von Kindergartenplätzen angeboten werden und qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher können nur in begrenzter Anzahl beschäftigt werden. Es kommt aber nicht selten vor, dass der Bedarf des Adressaten bei der Verhandlung völlig ignoriert wird. Folglich können Kindergartenangebote, die dem Bedarf des Adressaten nicht entsprechend gestaltet sind, nicht in Anspruch genommen werden.

Solche aus der jeweiligen Trägerstruktur resultierenden Defizite werden in dieser Arbeit als Strukturprobleme des Kindergartenwesens bezeichnet. Seit kurzer Zeit ist im Kindergartenbereich ausgewählter Länder zu beobachten, dass das Kindergartenwesen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens beitragen sollte. Um diesen Beitrag leisten zu können, sollten einerseits die Strukturprobleme des jeweiligen Kindergartenwesens behoben werden, die als Hindernisse zu dem Beitrag bezeichnet werden. Andererseits ist angesichts der Anerkennung des Kindergartens als elementare Bildungsstufe seine Leistungsfähigkeit im jeweiligen Land zu optimieren. Um diese Optimierung zu ermöglichen, werden in dieser Arbeit drei zu erfüllende Ansprüche an das Kindergartenwesen gestellt. Diese sind der Anspruch auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch, der Anspruch auf eine bessere pädagogische Qualität und der Anspruch auf die Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens an das Grundschulwesen. Im Folgenden werden diese drei Ansprüche zuerst operationalisiert.

Nach der Qualitätstheorie wird die Qualität in drei Kategorien weiter differenziert, nämlich in die Strukturqualität (Fthenakis u.a. 1998; Tietze u.a. 1998), die Prozessqualität (Fthenakis u.a. 1998; Tietze u.a. 1998) und die Ergebnisqualität (Phillips/Howes 1987). In dieser Arbeit wird die Qualität auf die Strukturqualität beschränkt, wird also die pädagogische Qualität mit der pädagogischen Strukturqualität gleichgesetzt. Dafür bestehen diese Gründe: 1. Die Prozessqualität untersteht der Macht der Träger und der Kompetenz der Erzieherinnen und Erzieher. Deren Kontrolle von außen ist nur schwer durchsetzbar. 2. In Bezug auf die Ergebnisqualität gibt es bis jetzt keine einheitlichen Standards bzw. Tests wie Schulreifetests, die

die Erreichung der Lernziele durch den Kindergartenaufenthalt zu beurteilen erlauben würden. 3. Die pädagogische Strukturqualität ist die einzige meßbare pädagogische Qualität von den dreien. Zu ihren Indikatoren zählen die Gruppengröße, die Zusammensetzung der Altersgruppe (homogen/ heterogen), der Kind-Erzieherin/Erzieher-Schlüssel, die Räumlichkeiten und die Ausstattung und die Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher. Der Begriff der Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch wird unter zwei Gesichtspunkten betrachtet, nämlich unter dem Gesichtspunkt der Situationen der Versorgung mit Kindergartenplätzen im allgemeinen und unter dem Gesichtspunkt der Merkmale der verschiedenen Träger im besonderen. Die Versorgungssituation kann man von der statistischen Anzahl ablesen. Zu den Indikatoren der Merkmale der Träger zählen die Aufnahmekriterien, die Finanzierung, die Öffnungszeiten und die Entfernung.

Schließlich wird der Begriff der Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens geklärt. Dieser Begriff umfasst die pädagogische Gestaltung innerhalb der Kindergärten und die Zusammenarbeit mit den Grundschulen. Von den kontinuierlichen Lernprozessen der Kinder her betrachtet, darf das Kindergartenwesen nicht mehr vom Bildungssystem getrennt gesehen werden. Es darf auch nicht mehr ausschließlich als eine eigenständige Einrichtung ohne Berücksichtigung der zur Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten der Kindergartenkinder für sich allein bleiben. In diesem Zusammenhang ist unter einem anschlussfähigen Kindergartenwesen in dieser Arbeit gemeint, dass die Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten dadurch gefördert wird und die Kinder zugleich die zur Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten erlangen sollten. Zudem kann das Kindergartenwesen nicht mehr nur als außerschulische Einrichtung, sondern sollte eher als vorschulische Einrichtung angesehen werden, damit es in der Tat die elementare Stufe des gesamten Bildungswesens bildet. Zu den Indikatoren der pädagogischen Gestaltung in den Kindergärten zählen die pädagogischen Ziele und Konzepte, der Tagesablauf, Lehr- und Lerninhalte bzw. Lehr- und Lernmaterialien. Die Zusammenarbeit mit den Grundschulen bezieht sich auf die gemeinsamen Veranstaltungen, die gemeinsamen Fortbildungskurse zwischen Grundschullehrerinnen/Grundschullehrern und Erzieherinnen/Erziehern, die kontinuierlichen Lerninhalte und den Austausch der pädagogischen Erfahrungen zwischen beiden Institutionen.

Das Interesse dieser Arbeit liegt darin, die Möglichkeiten der Erfüllung der drei genannten Ansprüche mit den bestehenden Bedingungen, also der bestehenden Trägerstruktur, dem

gegenwärtigen System des Kindergartenwesens und den Strukturproblemen desselben, zu bewerten. Der Erfüllung derselben stehen die aus der jeweiligen Trägerstruktur resultierenden Strukturprobleme als Hindernisse im Wege, die beseitigt werden sollen. In diesem Zusammenhang lässt sich die erste Frage stellen, die in dieser Arbeit zu behandeln ist, nämlich: **Welche Strukturprobleme des Kindergartenwesens werden von der jeweiligen Trägerstruktur bewirkt und wie entstehen sie?** Bevor die möglichen Lösungsmaßnahmen erörtert werden, sollen zuerst die Problemursachen herausgefunden werden. Hiermit wird der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus eingeführt, um die Beziehung zwischen den Regelsystemen (den pädagogischen Rahmenbedingungen) und den Akteuren (den Träger der Kindergärten) in den jeweiligen Trägerstrukturen – von der Zielerreichung der Kindergartenpolitik bis zu deren Umsetzung - zu analysieren. Dadurch soll festgestellt werden, worin die Problemursachen liegen. Die genannten Regelsysteme in dieser Arbeit umfassen die gesetzlichen Vorschriften, die Position des Kindergartenwesens im gesamten Bildungswesen, die zuständige Behörde, die pädagogische Strukturqualität, die Merkmale der Träger (die Aufnahmekriterien, die Finanzierung, die Öffnungszeiten und die Entfernung) und die Orientierungsleitlinien der pädagogischen Gestaltung.

Wenn die Problemursachen mittels des Ansatzes des akteurzentrierten Institutionalismus herausgefunden worden sein werden, wird auf deren Lösungsmöglichkeiten eingegangen. Hierbei kommt der Ansatz der Interventionstheorie aufgrund des internationalen Vergleichs zum Einsatz. In dieser Arbeit liegt das anzustrebende Ziel darin, dass die jeweiligen Strukturprobleme des Kindergartenwesens in den beiden Ländern durch den internationalen Vergleich neu identifiziert werden und eventuell Lösungsmöglichkeiten gefunden und übernommen werden können. Daraus ergibt sich die zweite Frage, die in dieser Arbeit zu behandeln ist, diese: **Welche Lösungsmöglichkeiten können für die Strukturprobleme des Kindergartenwesens im jeweiligen Land aufgrund dieses internationalen Vergleichs geboten werden, und welche Vorschläge können zur Optimierung der Leistungsfähigkeit des als Elementarbereich anerkannten Kindergartenwesens gemacht werden?** Dadurch kann diese international vergleichende Arbeit zur Verwirklichung der Zielvorstellungen – das Kindergartenwesen allen Kindern zugänglich und anschlussfähig zu machen, indem die zur Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten der Kinder in kindgerechter Weise zu vermitteln sind - in beiden Ländern beitragen.



## **2. Die Genese und die Entwicklung des Kindergartenwesens in beiden Ländern**

In diesem Kapitel werden die Genese und die Entwicklung des Kindergartenwesens sowohl in Taiwan als auch in Deutschland unter der Beeinflussung durch die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen im jeweiligen Land betrachtet. Der Zeitraum dieser geschichtlichen Entwicklung des Kindergartenwesens im jeweiligen Land beschränkt sich auf die Zeit zwischen 1945 und 2007. Die Entwicklungsphasen des taiwanesischen Kindergartenwesens werden zuerst nach den wirtschaftlichen Entwicklungsphasen in drei Phasen geteilt, anhand deren auch dargestellt werden wird, wie das taiwanesisches Kindergartenwesen unter der Beeinflussung durch die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen vernachlässigt worden ist, aber schließlich doch als Teil des Bildungswesens wahrgenommen wurde. Wenn das taiwanesisches Kindergartenwesen bezüglich der ihm im Bildungswesen eigenen Position deutlich geworden sein wird, werden die weiteren Entwicklungsphasen nach der bildungspolitischen Entwicklung dargelegt. Die verschiedenen Entwicklungsphasen des taiwanesischen Kindergartenwesens werden dann im Unterkapitel 2.1 erörtert. Weil der Kindergarten in Deutschland schon seit 1840 bereits existiert hat, wird bezüglich der Entwicklung des deutschen Kindergartenwesens vor 1945 aber seine Geschichte berücksichtigt, um auf seine Tradition zurückzublicken. Allerdings wird dabei die Entwicklung im NS-Regime in Deutschland ausgenommen, da sie nicht zur Kontinuität des deutschen Kindergartenwesens gehört. Die Entwicklung des deutschen Kindergartenwesens nach dem Zweiten Weltkrieg wird nach der bildungspolitischen Entwicklung in vier Phasen geteilt. Das wird im Unterkapitel 2.2 behandelt.

### **2.1. Die Genesung und die Entwicklung des Kindergartenwesens in Taiwan**

Im folgenden werden die Genese und die Entwicklung des Kindergartenwesens in Taiwan unter dem Einfluss der politischen und der wirtschaftlichen Entwicklungen betrachtet. Weil die wirtschaftliche Entwicklung Taiwans einen großen Einfluss auf die frühere Entwicklung des Kindergartenwesens hatte, wird die Entwicklung desselben nach der wirtschaftlichen Entwicklung hier zuerst in drei Phasen geteilt. Sie sind die Aufbauphase (1945-1952), die Stagnationsphase (1953-1970) und die Expansionsphase (1971-1980). Mit der Verabschiedung des *Kindergartengesetzes* von 1981 wurde das taiwanesisches Kindergartenwesen als elementare

Stufe des gesamten Bildungswesens anerkannt. Seitdem wurde das Kindergartenwesen in der wissenschaftlichen Befassung mit ihm als bildungspolitisches Thema behandelt. Aus diesem Grunde wird hier seine Weiterentwicklung in zwei weitere Phasen geteilt, nämlich die Systembildungsphase (1981-1997) und die Reformphase (1998-2007). Diese fünf Entwicklungsphasen werden am Beispiel des Kindergartenwesens in Taipeh dargestellt.

### **2.1.1. Aufbauphase (1945-1952)**

Nach dem Zweiten Weltkrieg interessierte sich die Zentralregierung Taiwans aufgrund der Bedrohung ihrer Existenz mehr für Wirtschaftspolitik und Verteidigungspolitik als für Bildungspolitik. In dieser Aufbauphase war das offizielle staatliche Ziel Taiwans die Wiedergewinnung des seit 1949 durch den Bürgerkrieg<sup>10</sup> verlorenen Festlandsgebietes. 1949 sind zwei Chinas entstanden, das eine die von der kommunistischen Partei regierte Volksrepublik China (PRC) in Festlandchina, das andere die von der Kuomintang (KMT) regierte Republik China (ROC) auf Taiwan. Beide Regierungen behaupteten, dass sie den Alleinvertretungsanspruch für China besäßen und diesen in der internationalen Gesellschaft durchsetzen wollten. Demzufolge ist Taiwan in einen „Ausnahmestand“<sup>11</sup> geraten. 1951 wurde angesichts der geographischen Wichtigkeit Taiwans für die USA das „Sino-American Mutual Defense and Assistance Agreement“ zwischen Taiwan und den USA geschlossen. Zudem wurde eine „Military Aid and Assistant Group“ (MAAG) aus den USA in Taiwan eingesetzt, um Taiwan vor der kommunistischen Bedrohung zu schützen. 1952 wurde der „Treaty of Peace between Japan and the Republic of China“ abgeschlossen, wodurch Taiwan als Alleinvertretung Chinas in der internationalen Gesellschaft bis in die 1970er Jahre anerkannt wurde.

In dieser Phase ist Taiwan von der Agrarwirtschaft geprägt gewesen. Obwohl die weibliche Beteiligungsrate am Arbeitsmarkt schon 41% betrug (Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan 1984: 15), waren „außerhäuslich“ erwerbstätige Frauen selten, denn die meisten von ihnen arbeiteten ohne Arbeitslohn während der Erntesaison oder in der Heimarbeit. Unter diesen Umständen konnte die Kinderbetreuung mit der

---

<sup>10</sup> Als Ergebnis dieses Bürgerkrieges (1946-1949) zwischen der regierenden Partei KMT und der kommunistischen Partei im damaligen China gab es seit dem Jahre 1949 zwei unabhängige Regierungen mit dem Namen „China“: die seit 1912 existierende „Republik China“, welche den Bürgerkrieg verloren hatte und deren Regierung sich unter der Leitung von Chiang Kai-Shek nach Taiwan zurückgezogen hatte, sowie die „Volksrepublik China“ (VR China) mit der Hauptstadt Peking. Da ein Großteil der damaligen Staaten gegen den Kommunismus war, wurde die Republik China (Taiwan) von der UNO als das einzige China anerkannt, wobei die Republik China (Taiwan) zu jener Zeit ein Mitgliedsstaat der UNO war, nachdem sie schon ein Gründungsstaat der UNO gewesen war.

<sup>11</sup> Das *Gesetz über den Ausnahmestand* in Taiwangebieten trat 1949 in Kraft und wurde erst im Jahre 1987 abgeschafft. Während des Ausnahmestandes war die Verfassung Taiwans quasi eingefroren, und zugleich waren die Presse-, die Religions- und die Vereinigungsfreiheit aufgehoben.

Berufstätigkeit vereinbart werden. Im Gegensatz zu dem Gesamtgebiet von Taiwan betrug die Beteiligungsrate der Frauen am Arbeitsmarkt in Taipeh nur 11%, (Taipeh City Government 1953: 24). Nur wenige erwerbstätige Frauen konnten sich private Kindergartenplätze leisten, um die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung zu ermöglichen. Dies spiegelte sich in der Trägerschaft der Kindergärten wider. 1952 gab es 7 öffentliche und 26 private Kindergärten in Taipeh (Taipeh City Government 1952).

Während des Ausnahmezustandes diente das ganze Bildungswesen in Taiwan als Instrumentarium zur Erreichung der politischen Ziele. Man konzentrierte sich zum einen darauf, die Einflüsse der japanischen kolonialen Bildungspolitik auszulöschen,<sup>12</sup> zum anderen darauf, das vor 1945 in Festlandchina errichtete Bildungssystem auf Taiwan zu übertragen.<sup>13</sup> Unter diesen Umständen waren die meisten Kindergärten in Taiwan öffentlich zugänglich und den öffentlichen Grundschulen angegliedert. In Taipeh waren angesichts der dort weiter entwickelten Wirtschaft überwiegend private Kindergärten vorhanden. Das Gemeinsame im Kindergartenbereich war, dass die meisten Erzieherinnen unqualifiziert waren. Einerseits war die Anzahl der qualifizierten Erzieherinnen in dieser Zeit sehr gering. Andererseits gab es Konkurrenz um Lehrkräfte zwischen Grundschulen und Kindergärten. Darauf soll im folgenden näher eingegangen werden.

In diesem Zeitraum gab es einen Mangel an Lehrkräften sowohl in Kindergärten als auch in Grundschulen. Nach der *Anweisung über die Errichtung der Kindergärten* von 1943 wurden diejenigen Frauen, welche, die Ausbildung für Erzieherinnen absolviert hatten, als Erzieherinnen staatlich anerkannt, wobei sie außer in Kindergärten auch in Grundschulen arbeiten konnten. Diejenigen Grundschullehrerinnen, die mindestens eine einjährige Berufserfahrung in Kindergärten hatten, konnten als Erzieherinnen staatlich anerkannt werden (Huang, Yi-Mao 1995: 86). Anders gesagt, konnten qualifizierte Erzieherinnen und Grundschullehrerinnen in beiden Institutionen arbeiten. Diejenigen, welche die angesprochenen Eignungsvoraussetzungen nicht erfüllten, konnten aufgrund einer Sonderprüfung durch die zuständige Behörde als anerkannte Erzieherinnen in Kindergärten arbeiten. Wenn es schwierig war, staatlich anerkannte Erzieherinnen zu finden, konnten unqualifizierte Erzieherinnen aufgrund einer

---

<sup>12</sup> Folglich wurden alle Gesetze bzw. Rechtsvorschriften über Bildung, die in der japanischen Besatzungszeit (1895-1945) erlassen worden waren, außer Kraft gesetzt. Siehe: Dokumentationsausschuss der taiwanesischen Provinzregierung (Hg.) 1970: 80.

<sup>13</sup> Was Kindergärten betraf, war die *Anweisung über die Errichtung der Kindergärten* von 1943 im damaligen Festlandchina wieder aktiviert worden. Jedoch wurde das Kindergartenwesen aus dem Bildungssystem ausgeschlossen.

## Kapitel 2

### Die Genese und Entwicklung des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Sondergenehmigung der zuständigen Behörde als Ersatzerzieherinnen in Kindergärten arbeiten (Schulamt der Taiwan-Provinz-Verwaltung 1984: 1-2). Nach dieser *Anweisung* konnten qualifizierte Erzieherinnen als Grundschullehrerinnen in Grundschulen arbeiten. Zudem wurde die genannte Sonderprüfung von unqualifizierten Erzieherinnen als Eignungsprüfung für Grundschullehrerinnen betrachtet, woraufhin sie dann versuchten, Grundschullehrerinnen zu werden (Huang, Yi-Mao 1995: 86).

Wenn man den Blick von der gesetzlichen Vorschrift auf die Praxis richtet, erkennt man, dass die in den Kindergärten tätigen Erzieherinnen in dieser Phase mit unterschiedlichen Bildungsniveaus aus sechs Gruppen bestanden. Sie waren 1. Frauen, die vor 1945 in China Schulen für Erzieherinnen besucht hatten, 2. Erzieherinnen, welche, die in 1947 in Taiwan eingerichtete Fachrichtung Kindergartenpädagogik an öffentlichen Colleges mit dreijähriger Ausbildungsdauer von Lehrerinnen studiert hatten,<sup>14</sup> 3. Frauen, die während der japanischen Besatzungszeit in Begleitung eines Bruders bzw. ihres Ehemannes im Ausland Vorschulerziehung studiert hatten, 4. die Absolventinnen einer Junior- oder Senior-High-School, 5. die Absolventinnen der Studienrichtung der Kindergartenpädagogik an einem privaten College für Theologie, 6. die Absolventinnen einer Grundschule, die eine Ausbildung für die Kindergartenpädagogik abgeschlossen hatten (Weng, Li-Fan 1998: 282-283). Laut der genannten *Anweisung* waren nur die Erzieherinnen aus den ersten zwei Gruppen als staatlich anerkannte Erzieherinnen und vor ihrem Berufseintritt gut qualifiziert.

Angesichts des Bürgerkrieges von 1949 konnten nur wenige Erzieherinnen, die sich vor 1945 in China qualifiziert hatten, nach Taiwan auswandern. Die erste öffentliche Ausbildungsstätte für Erzieherinnen in Taiwan war das 1947 errichtete Taipéh College für Lehrerinnen. Dessen Absolventinnen der Fachrichtung Kindergartenpädagogik konnten als Grundschullehrerinnen in der Primarstufe oder als Erzieherinnen berufstätig sein. Angesichts des Mangels an Lehrkräften in den Grundschulen wurden diese Absolventinnen meistens den Grundschulen zugeteilt. Die übrigen in Kindergärten tätigen Absolventinnen gingen früher oder später auch in die Grundschulen über, wo bessere Arbeitsbedingungen angeboten wurden. Die meisten Erzieherinnen, die die Sonderprüfung bestanden hatten, gingen in Grundschulen über und waren als Grundschullehrerinnen tätig. Folglich waren die meisten in Kindergärten berufstätigen Lehrkräfte „Ersatzerzieherinnen“, die unqualifiziert waren.

---

<sup>14</sup> In solch ein College wurden die Absolventinnen von Junior-High-Schools durch die Aufnahmeprüfung aufgenommen, wobei die Fachrichtung Kindergartenpädagogik angeboten wurde. Das Studium dieser Fachrichtung dauerte drei Jahre.

Zusammenfassend kann gesagt werden: In dieser Aufbauphase diente das ganze Bildungssystem als Instrument zur Erreichung der politischen Ziele. Zudem wurde das vor dem Bürgerkrieg im damaligen China existierende Bildungssystem auf Taiwan übertragen, wobei das während der japanischen Besatzungszeit eingeführte Bildungssystem in Taiwan abgeschafft wurde. Jedoch blieb das Kindergartenwesen angesichts seiner geringen politischen Bedeutung außerhalb des gesamten Bildungssystems. Um die Einflüsse der japanischen kolonialen Bildungspolitik auszulöschen, waren allerdings die meisten Kindergärten in Taiwan an den Grundschulen eingerichtet worden. Die Trägerschaft in Taipeh war angesichts der weiter entwickelten Wirtschaft von privaten Trägern geprägt. In dieser Phase war der Bedarf an Kindergartenplätzen gering. Ein Kindergarten wurde ausschließlich als Betreuungsanstalt angesehen, weshalb man keine pädagogisch ausgebildeten Erzieherinnen verlangte. Hinzu kam die Konkurrenz um Lehrkräfte zwischen Grundschulen und Kindergärten, aufgrund deren viele qualifizierte Erzieherinnen zu Grundschulen übergingen. Auch deswegen waren die meisten in Kindergärten tätigen Erzieherinnen unqualifiziert. In dieser Phase wurde das Kindergartenwesen in der Bildungspolitik sowie in der Gesellschaft weitgehend außer Acht gelassen.

### **2.1.2. Stagnationsphase (1953-1970)**

Mit der Absicherung des politischen Status in der internationalen Gesellschaft und dem US-amerikanischen Schutz gegen die kommunistische Bedrohung konnte die Zentralregierung Taiwans sich nun auf die wirtschaftliche Entwicklung konzentrieren. 1953 begann die Phase der Planwirtschaft,<sup>15</sup> in der die Basis der Industrialisierung in Taiwan etabliert wurde. Als sich der Schwerpunkt der Wirtschaft Taiwans von der Landwirtschaft auf die Industrie verschoben hatte, wurden angesichts der internationalen Konkurrenz billige Massenarbeitskräfte gebraucht. Zudem stieg die Rate der Beteiligung der Frauen spezifisch am Lohnarbeitsbereich von 31% (1953) auf 37% (1964) (Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan 1984: 161, 163). Angesichts der vorher vorherrschenden Agrarwirtschaft war zunächst der Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung im allgemeinen in Taiwan gering gewesen. Mit der neuen Wirtschaftsentwicklung nahm der Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung in Stadtgebieten wie in Taipeh allmählich zu.

## Kapitel 2

### Die Genese und Entwicklung des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Angesichts der Wirtschaftsentwicklung wurden qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gebraucht, weswegen die Akzente der Bildungspolitik auf die Verlängerung der Schulpflichtzeit<sup>16</sup> und die Berufsausbildung gelegt wurden. Deren Wirkung im Kindergartenbereich bestand in der Kürzung der Ausgaben für die an Grundschulen angegliederten öffentlichen Kindergärten.<sup>17</sup> Der daraus resultierende Mangel an Kindergartenplätzen wurde nach einem Appell der Zentralregierung von privaten Kindergärten abgedeckt. Die Folge war, dass der Anteil der privaten Träger an der gesamten Trägerschaft im taiwanesischen Kindergartenbereich von 25% (1953) auf 62% (1964) stieg (Erziehungsministerium 1985: 2, 18). Diese finanzielle Kürzung hat die von privaten Trägern geprägte Trägerschaft der Kindergärten in Taipeh aber nicht wesentlich geändert. Der Anteil von privaten Trägern in Taipeh stieg in dieser Phase wegen der Wirtschaftsentwicklung von 81% (1953) auf 91% (1964) (Taipeh City Government 1953-1964). Angesichts dieser von privaten Trägern geprägten Trägerstruktur der Kindergärten war der Zugang zu einem privaten Kindergarten auf die Zahlungsfähigkeit der Eltern angewiesen und ungleich verteilt.

Man hat versucht, den Mangel an qualifizierten Erzieherinnen durch die Bildung eines eigenen Systems zur Erzieherinnenausbildung in Taiwan zu lösen. Das Taipeh College für Lehrerinnen, gegründet 1947, war die erste öffentliche Ausbildungsstätte für Erzieherinnen in Taiwan, und danach wurden weitere öffentliche Colleges für Lehrerinnen in Taiwan eingerichtet. Angesichts der Kürzung der finanziellen Mittel für die den Grundschulen angegliederten öffentlichen Kindergärten wurden den angehenden Erzieherinnen aber immer weniger Arbeitsplätze in öffentlichen Kindergärten zugeteilt.<sup>18</sup> Folglich wurde die Aufnahme der Bewerberinnen der Fachrichtung für Kindergartenpädagogik von 1955 bis 1965 immer mehr reduziert und dann eingestellt (Ke 1974: 13-15). Nach der Umstrukturierung der öffentlichen Colleges für

---

<sup>15</sup> Von 1953 bis 1972 gab es für die Wirtschaft in Taiwan die Phase der Planwirtschaft. Insgesamt gab es in diesem Zeitraum fünf Wirtschaftspläne. Der erste vierjährige Wirtschaftsplan war von 1953-1956 in Kraft und der zweite von 1957-1960, in welchen Jahren vor allem landwirtschaftliche Produkte exportiert wurden, um Rohstoffe und Maschinen zur Entwicklung der Industrie kaufen zu können. Seit dem dritten vierjährigen Wirtschaftsplan (1961-1965) war die wirtschaftliche Entwicklung ausschließlich an der Industrie orientiert. (Siehe Qin, Xiao-Yi 1983: 1030-1044; 1226-1227.)

<sup>16</sup> 1968 wurde die Schulpflichtzeit von sechs Jahren (Grundschulzeit) ohne Aufnahmeprüfung auf neun Jahre (Grundschulzeit plus anschließender dreijähriger Junior-High-School-Besuch) verlängert.

<sup>17</sup> Die Erziehung in Kindergärten an den Grundschulen gehörte nicht zur Schulpflicht. Daher durften die staatlichen Finanzmittel für Grundschulen nicht für öffentliche Kindergärten an den Grundschulen ausgegeben werden. 1962 wurde die staatliche Finanzierung von Kindergärten an den Grundschulen somit beendet. (Siehe Wang, Jing-Zhu 1992: 161)

<sup>18</sup> Den Absolventinnen von öffentlichen Colleges für Lehrerinnen oder von öffentlichen Universitäten für Lehrerinnen wurden je nach ihrer Fachrichtung Arbeitsplätze in den öffentlichen Kindergärten, öffentlichen Grundschulen, öffentlichen Junior-High-Schools oder Senior-High-Schools zugeteilt.

Lehrerinnen<sup>19</sup> von 1963 wurde die Fachrichtung der Kindergartenpädagogik nur noch in zwei öffentlichen Colleges für Lehrerinnen angeboten und dann 1965 abgeschafft. Danach wurde im gleichen Jahr die Fachrichtung der Kindergartenpädagogik der Fachrichtung der Schulpädagogik der öffentlichen Colleges für Lehrerinnen angegliedert.<sup>20</sup> Die Bildung des Systems der Erzieherinnenausbildung in Taiwan als Maßnahme zur Lösung des Problems des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen wurde beendet. Angesichts der Aussichtslosigkeit, in einem öffentlichen Kindergarten eine Arbeitsstelle zu finden, interessierten sich noch weniger Studierende für die Fachrichtung der Kindergartenpädagogik (Lai 1983: 65).

Eine andere Maßnahme wurde als Notlösung eingesetzt. Zudem wurde die *Anweisung über die Beantragung und die Überprüfung für die staatliche Anerkennung als Erzieherin und Erzieher* von 1969 erlassen (Erziehungsministerium 1971: 678-680), wodurch unqualifizierte Ersatzerzieherinnen als qualifizierte Erzieherinnen staatlich anerkannt wurden. Im § 10 dieser *Anweisung* wurde geregelt, dass diejenigen Interessentinnen, die eine der folgenden Eignungsvoraussetzungen erfüllten, auf ihren Antrag hin als qualifizierte Erzieherinnen anerkannt werden konnten.

1. Diejenigen, welche die öffentlichen Universitäten für Lehrerinnen und Lehrer oder die pädagogischen Fakultäten der Universitäten absolviert haben.
2. Diejenigen, die vor 1945 in China als Erzieherinnen qualifiziert worden waren.
3. Diejenigen, die ein öffentliches College für Lehrerinnen und Lehrer absolviert hatten.
4. Diejenigen, welche die Fakultät für Haushaltswirtschaft der Universitäten absolviert und zugleich die benötigten pädagogischen Scheine erworben hatten.

---

<sup>19</sup> Zur Verbesserung der Qualität der allgemeinen Lehrkräfte an Grundschulen wurden alle öffentlichen Colleges für Lehrerinnen ab 1960 umstrukturiert. Dadurch wurden die Eingangsvoraussetzungen zu dieser Ausbildung angehoben. Statt der Absolventinnen der Junior-High-School (Absolventinnen der 9. Klasse) wurden nun die Absolventinnen der Senior-High-School (Absolventinnen der 12. Klasse) durch die Aufnahmeprüfung aufgenommen, wobei die Ausbildung auf drei Jahre festgelegt wurde. 1963 wurden alle dreijährigen öffentlichen Colleges für Lehrerinnen noch einmal umstrukturiert – von öffentlichen Colleges mit dreijähriger Lehrerausbildung zu öffentlichen Colleges mit fünfjähriger Lehrerausbildung, wobei nur die Absolventinnen der Junior-High-School durch eine Aufnahmeprüfung aufgenommen wurden. Die Dauer der dreijährigen Erzieherinausbildung in solchen Colleges ist bis 1965 unverändert geblieben (Siehe Huang, Yi-Mao 1995: 130; Cai, Chun-Mei 1988: 47).

<sup>20</sup> Es wurde in der *abgeänderten Anordnung für Curricula in fünfjährigen öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer* von 1965 vorgeschrieben, dass die Studienrichtung der Kindergartenpädagogik angesichts der Einstellung der Fachrichtung für Kindergartenpädagogik an fünfjährigen öffentlichen Colleges für Lehrerinnen ergänzend errichtet werden durfte. Zudem wurde die Fachrichtung der Kindergartenpädagogik der Fachrichtung der Schulpädagogik angegliedert.

5. Diejenigen, welche die Senior-High-School absolviert hatten und zugleich an den vom Erziehungsministerium zugewiesenen Ausbildungsstätten die festgelegten Kurse mit befriedigenden Noten besucht hatten,
6. Diejenigen, welche die Behelfsschulen für Lehrerinnen und Lehrer absolviert und als Lehrkräfte über drei Jahre lang in Kindergärten gearbeitet hatten.

All diese Interessentinnen und Interessenten konnten auf ihren Antrag hin von den zuständigen Behörden als Erzieherinnen und Erzieher staatlich anerkannt werden.

Daneben ist noch die Vorschrift im § 11 der *Anweisung* zu beachten, wodurch die Frauen mit benötigtem Bildungsstand durch eine Sonderprüfung<sup>21</sup> staatlich anerkannte Erzieherinnen werden konnten. Der benötigte Bildungsstand wurde als Voraussetzung für die Beteiligung an der Sonderprüfung betrachtet, und es kamen dafür die folgenden Personen in Frage:

1. Diejenigen, die Abgängerinnen der einschlägigen Fakultäten an den Universitäten oder den Colleges mit befriedigenden Noten waren.
2. Diejenigen, welche die Senior-High-School absolviert hatten.
3. Diejenigen, welche als Abgängerinnen der Senior-High-School diese mit befriedigenden Noten nach zwei Jahren Schule verlassen hatten und zugleich mehr als dreijährige Berufserfahrungen in Kindergärten hatten.

Sie wurden zur Sonderprüfung zugelassen. Nachdem sie diese Prüfung bestanden hatten, konnten sie staatlich anerkannte Erzieherinnen werden. In Bezug auf die Regelungen der Beantragung waren die öffentlichen Universitäten für Lehrerinnen und Lehrer oder die pädagogischen Fakultäten der Universitäten die Ausbildungsstätten für Grundschullehrerinnen und Grundschullehrer, aber nicht für Erzieherinnen und Erzieher. Ihre Absolventinnen und Absolventen zogen angesichts des Beamtenstatus die Berufstätigkeit als Grundschullehrerin und Grundschullehrer vor. Für die Studierenden der Fakultät für Haushaltswirtschaft der Universitäten wurden keine einschlägigen pädagogischen Kurse angeboten, und in den vom Erziehungsministerium zugewiesenen Ausbildungsstätten (öffentliche Colleges für Lehrerinnen und Lehrer) wurden keine festgelegten Kurse für Absolventinnen und Absolventen der Senior-High-School gegeben, weswegen sie nicht auf Antrag staatlich anerkannte Erzieherinnen und Erzieher werden konnten (Huang, Yi-Mao 1995: 170). Nach dieser *Anweisung* sollte die

---

<sup>21</sup> Die Sonderprüfung bestand aus drei aufeinander folgenden Teilen, nämlich Klausuren in acht Fächern, einer mündlichen Prüfung und einer Lehrprobe. Wenn die Teilnehmerinnen die Klausur bestanden hatten, durften sie sich am weiteren Prüfungsverfahren beteiligen.

Stammgruppe der Erzieherinnen und Erzieher aus den Absolventinnen und Absolventen der Fachrichtung der Kindergartenpädagogik der öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer bestehen. Dies war ohne eine sichere Arbeitszuteilung kaum möglich. Diese Sonderprüfung fand im Zeitraum zwischen 1950 und 1970 nur einmal statt.<sup>22</sup>

Diese *Anweisung* wurde als „Notlösung“ für den Mangel an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern bezeichnet. Die Absolventinnen und Absolventen mit höherem Bildungsstand konnten nicht durch Beantragung zu staatlich anerkannten Erzieherinnen und Erziehern werden, da die benötigten Nebenmaßnahmen nicht ausgeführt wurden. Folglich stellte diese *Anweisung* in Bezug auf die Beantragung eine „Leerformel“ dar. Die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher, die Ersatzerzieherinnen und Ersatzerzieher, die Abgängerinnen und Abgänger der Universitäten und die Absolventinnen und Absolventen der Senior-High-Schools konnten hingegen durch die Sonderprüfung ohne Berufsausbildung zu staatlich anerkannten Erzieherinnen und Erziehern werden. Diese Sonderprüfung hat aufgrund ihrer Einmaligkeit nur sehr wenig zur Überwindung des quantitativen Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern beigetragen, aber den qualitativen Mangel noch verschlechtert. Der Mangel an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern blieb weiterhin bestehen.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Nach der Gewinnung einer zeitweilig stabilen politischen Position in der internationalen Gesellschaft schritt die wirtschaftliche Entwicklung in Taiwan in dieser Phase rasch voran. Angesichts der Wirtschaftsentwicklung nach dem Beginn der Industrialisierung waren qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit höherem Ausbildungsniveau gefragt. Als Reaktion darauf wurden die Akzente der Bildungspolitik auf die Verlängerung der Schulpflichtzeit und den Aufbau des Berufsausbildungssystems gerichtet. Dafür wurden die finanziellen Ausgaben für öffentliche Kindergärten gekürzt: Es gab immer weniger Kindergartenplätze in öffentlichen Kindergärten, wodurch immer weniger Erzieherinnen und Erzieher gefragt wurden. Folglich wurden alle Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher geschlossen. Das Ausbildungssystem für Erzieherinnen und Erzieher wurde aufgelöst. Der Mangel an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern blieb bestehen. Die Wirtschaft in Taiwan war in dieser Phase immer noch in erheblichem Ausmaße von der Agrarwirtschaft

---

<sup>22</sup> Die vermutlichen Gründe dafür könnten die folgenden gewesen sein: Es gab zu wenige Teilnehmerinnen und Teilnehmer für diese Prüfung oder diese Prüfung wurde von den öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer zum Schutz ihrer Absolventinnen und Absolventen stark kritisiert. Daher wurde diese Sonderprüfung nur in den Jahren 1971 und 1972 vom Schulamt Taipehs je einmal organisiert.

geprägt. Zwar war der Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung noch relativ gering, aber nahm allmählich zu.

### **2.1.3. Expansionsphase (1971-1980)**

Durch den Verlust der Vertretung Chinas in der UNO im Jahre 1971 hatte Taiwan eine politische Niederlage in der internationalen Gesellschaft erlitten. Um die sich daraus ergebende soziale Unruhe im Inland zu besänftigen, wurde eine Reihe von Gesetzen über die Wohlfahrt bestimmter Bevölkerungsgruppen, wie das *Kinderwohlfahrtsgesetz* von 1973, verabschiedet.<sup>23</sup> Dieses vorschnell erlassene Gesetz hat zu einem dualen System im Vorschulbereich in Taiwan geführt. Während in diesem Gesetz die Altersgrenzen für die in eine Kinderkrippe aufzunehmenden Kinder auf das Alter zwischen einem vollendeten Monat und den Zeitpunkt der Einschulung festgelegt wurden, waren die Grenzen für den Kindergartenbesuch in der *abgeänderten Anweisung über die Errichtung der Kindergärten* von 1977 das Alter von vier Jahren und der Zeitpunkt der Einschulung. Darüber hinaus wurden die Unterschiede zwischen einer Kinderkrippe und einem Kindergarten etwas verwischt. Außerdem deutete die Verabschiedung des neuen Gesetzes darauf hin, dass der Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung wahrgenommen wurde.

In den 1970er Jahren trat die wirtschaftliche Entwicklung Taiwans in die Phase der Industrialisierung ein. 1973 wurden die „Ten Great Constructions“ einerseits zum Ausbau der Infrastruktur und andererseits zur Etablierung der Elementarindustrien in Taiwan umgesetzt. Die Wirtschaftsentwicklung in Taiwan wurde in den 1970er Jahren von der am Export orientierten Wirtschaft geprägt, was heute noch gilt. Einerseits war angesichts der internationalen Konkurrenz diese am Export orientierte Wirtschaft auf die billigen weiblichen Arbeitskräfte angewiesen. Andererseits verbesserte der verlängerte Schulbesuch die Qualifikation der Frauen. In diesem Zusammenhang kam es zur Zunahme des Anteils erwerbstätiger Frauen am Arbeitsmarkt. Die weibliche Beteiligungsrate am Arbeitsmarkt ist von 35,37% (1971) auf 39,25% (1980) gestiegen (Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan 1994: 2-5; 247-249), insbesondere dadurch, dass die Beteiligungsrate der erwerbstätigen Mütter mit Kindern unter sechs Jahren auf 26,52% (1980) stieg (Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan/Economic Development Commission 1994: 4).

---

<sup>23</sup> Tsai und Chang vermuteten, dass die Rechtsverfügungen primär der politischen Propaganda gedient hatten, da die öffentlichen Finanzen wegen der Ölkrise von 1974 da niederlagen und zugleich keine zusätzliche zuständige Behörde eingerichtet wurde und keine professionellen Fachleute zusätzlich eingestellt wurden (Siehe Tsai/Chang 1985: 245-251).

Neben der steigenden weiblichen Beteiligungsrate am Arbeitsmarkt hat diese Wirtschaftsentwicklung sich in Veränderungen der Familien ausgewirkt. Diesbezüglich sind der Rückgang der Geburtenrate,<sup>24</sup> die abnehmende Personenanzahl pro Haushalt<sup>25</sup> und die Veränderung der Frauenrolle zu nennen. In Taipeh ist die Geburtenrate von 24,13% (1971) auf 19,60% (1981) gesunken (Taipeh City Government 1999: 13). Dies deutet zugleich auf die Abnahme der Geschwisterzahl hin. Ein Kind als Spielpartner sowohl in der Familie als auch in der Nachbarschaft zu finden, war schwierig geworden. Die durchschnittliche Personenanzahl pro Haushalt ist von 5,29 (1970) auf 4,57 (1980) gesunken (Taipeh City Government: 1994). Die Frauenrolle hat sich von derjenigen einer Hausfrau zu der einer erwerbstätigen Frau gewandelt. Diese Veränderungen haben das Problem der familiären Kinderbetreuung bewirkt. Daraus resultierte dann ein immer stärkerer Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung. Zudem machte die Zentralregierung Taiwans sich die traditionelle Auffassung zu Nutze – „Kinderbetreuung ist eine Familienangelegenheit bzw. eine Frauensache“ - und überließ es den privaten Vorschuleinrichtungen, für die benötigten Kinderbetreuungsplätze zu sorgen.

Dies führte zur Expansion der privaten Vorschuleinrichtungen. Während die Anzahl der privaten Kindergärten in Taipeh von 91 (1971) auf 259 (1980) sprunghaft wuchs, betrug die Anzahl der öffentlichen Kindergärten im Jahre 1981 nur noch 11 (Taipeh City Government 1971-1980). Angesichts der Verabschiedung des *Kinderwohlfahrtsgesetzes* von 1973 besteht Grund zu der Annahme, dass in Taipeh damals viele private Kinderkrippen eingerichtet worden sind, um den dringenden Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung zu befriedigen. Leider gibt es keine veröffentlichte Statistik zur Anzahl der Kinderkrippen in Taipeh in dieser Zeit. Weil der Bedarf in Taipeh stärker als im übrigen Taiwan war und ist, kann man die veröffentlichten statistischen Angaben zu den Kinderkrippen in Taiwan heranziehen, um die Annahme zu überprüfen. Während die Anzahl der privaten Kinderkrippen in ganz Taiwan von 246 (1971) auf 730 (1980) rasch gestiegen ist, nahm die Anzahl der öffentlichen Krippen in Taiwan von 5 (1971) auf 12 (1980) nur langsamer zu. Dadurch wird die Annahme bestätigt. In dieser Phase hielten die Eltern sowohl Kindergärten als auch Kinderkrippen ausschließlich für „Bewahranstalten“. Die Gefahr, Kindergärten und Kinderkrippen miteinander zu verwechseln, wurde dadurch verstärkt.

Wenn man den Blick auf den Mangel an qualifizierten Erzieherinnen und Erzieher richtet, erkennt man, dass, während das Schulsystem in dieser Phase im Mittelpunkt stand, das Kindergartenwesen in einer Randposition blieb. Dafür ist die Konkurrenz um Lehrkräfte zwischen Grundschulen und Kindergärten der Beweis. Zudem wurden staatlich anerkannte Erzieherinnen und Erzieher zugleich als qualifizierte Grundschullehrerinnen und Grundschullehrer den Grundschulen vor allem für die Primarstufe zugeteilt. 1971 wurde angesichts des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erzieher die Studienrichtung für Kindergartenpädagogik an der provinanzugehörigen Jia-Yi-Berufsfachschule für Hauswirtschaft eingerichtet, in die Absolventinnen und Absolventen der Senior-High-Schools aufgenommen wurden. Nach dieser dreijährigen Ausbildungsdauer konnten Absolventinnen und Absolventen auf ihren Antrag hin als Erzieherinnen/Erzieher staatlich anerkannt werden. Obwohl die werdenden Erzieherinnen und Erzieher an der Jia-Yi-Berufsfachschule eine kürzere Ausbildung als die öffentlichen Colleges mit fünfjähriger Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrer absolvierten, galten sie dann vor dem Berufseintritt als qualifiziert. Dies wurde als Aufbruch zur Pluralisierung des Monopolsystems der Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher bezeichnet.<sup>26</sup>

Weil es dem Gesetzgeber an Wissen über die Sachverhalte in der Kindergartenpraxis fehlte, wurde die folgende Regelung in der *abgeänderten Anweisung über die Errichtung der Kindergärten* von 1970 vorgeschrieben, um die pädagogische Gestaltung in den überfüllten Klassenzimmern zu verbessern: In jede Klasse durften nicht über 30 Kinder aufgenommen werden, für die je zwei Lehrkräfte vorhanden sein mussten. Der Kind-Lehrkraft-Schlüssel durfte nicht über 15 zu 1 betragen. Nach der amtlichen Statistik gab es im Jahre 1971 2.403 Erzieherinnen und Erzieher für 100.696 Kindergartenkinder (Erziehungsministerium 1985: 6, 8, 18, 20). Somit betrug der Kind- Lehrkraft-Schlüssel durchschnittlich 41 zu 1. Nach der Regelung fehlten noch 4.310 Lehrkräfte. In der *abgeänderten Anweisung über die Errichtung der Kindergärten* von 1973 wurde geregelt, dass in jeder Klasse nicht über 40 Kinder sein durften,

---

<sup>24</sup> Vermutlich hat die seit 1964 durchgesetzte Familienplanung zu dieser Höhe des Geburtenrückgangs beigetragen.

<sup>25</sup> Die Industrialisierung hat die Familienstruktur in Taiwan nicht geändert. Als Familientyp in Taiwan ist immer noch derjenige der Kernfamilie – Eltern mit Kindern – besonders ausgeprägt. Der zweite verbreitete Familientyp in Taiwan ist die erweiterte Familie – Eltern mit unverheirateten erwachsenen Kindern und/oder Eltern mit der Familie eines verheirateten Sohnes. Der Sohn ist für die Erhaltung des Familienstammes und die Versorgung der Eltern zuständig. Der Geburtenrückgang und die geringere Anzahl der Söhne haben die Abnahme der Personenanzahl pro Haushalt in Taiwan verursacht. (Siehe Chen, Kuan-Zheng/Lai, Ze-Han 1979; Qi, Li 1995)

<sup>26</sup> Früher wurden nur die Absolventinnen und Absolventen der Fachrichtung der Kindergartenpädagogik aus zugewiesenen öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer als Erzieherinnen und Erzieher staatlich anerkannt.

für die zwei Lehrkräfte – Erzieherin/Erzieher und Assistenzerzieherin/Assitenzerzieher - vorhanden sein mussten. Zudem wurde der Kind-Lehrkraft-Schlüssel auf 20 zu 1 herabgesetzt. Es gab im Jahre 1973 2.871 Lehrkräfte für 110.997 Kindergartenkinder (ebenda). Für den abgeänderten Schlüssel fehlten immer noch 2.678 Lehrkräfte.

Im Jahre 1976 wurden Fortbildungskurse für die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher an sechs öffentlichen Colleges mit fünfjähriger Ausbildungsdauer für Lehrerinnen und Lehrer angeboten. Nur diejenigen, die mit einem Senior-High-School-Abschluss, einem Berufsfachschule-Abschluss oder höheren Schlüssen in einem legalen Kindergarten als Assistenzerzieherinnen/Assitenzerzieher arbeiteten, konnten sich nach einer Aufnahmeprüfung an solch einem Kurs beteiligen. Somit wurden die unqualifizierten Assistenzerzieherinnen/Assitenzerzieher als Erzieherinnen/Erzieher staatlich anerkannt. Die Assistenzerzieherinnen/Assitenzerzieher wurden in der *abgeänderten Anweisung über die Errichtung der Kindergärten* von 1973 erwähnt, wobei eine Qualifikation nicht vorgeschrieben wurde. Diese wurde erst in der *abgeänderten Anweisung über die Beantragung und die Überprüfung für die staatliche Anerkennung als Erzieherinnen und Erzieher* von 1977 geregelt: 1. Diejenigen, die den Senior-High-School Abschluss bzw. einen vergleichbaren Schulabschluss haben und zugleich mehr als dreijährige Berufserfahrungen in Kindergärten gesammelt haben; 2. und diejenigen, die den Junior-High-School-Abschluss haben und zugleich mehr als dreijährige Berufserfahrungen in Kindergärten gesammelt haben, können als Assistenzerzieherinnen in Kindergärten arbeiten.

Durch diese *abgeänderte Anweisung* von 1977 konnten die damaligen unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher, welche in der Sonderprüfung von 1970 durchgefallen waren, als „Assistenzerzieherinnen/Assitenzerzieher“ weiterhin in Kindergärten berufstätig sein. Obwohl sie immer als unqualifizierte Erzieherinnen/Erzieher angesehen wurden, hatten sie durch die Fortbildungskurse ab 1976 die Möglichkeit bekommen, als Erzieherinnen/Erzieher staatlich anerkannt zu werden. Neben dieser Fortbildungsmöglichkeit wurde den dadurch qualifizierten Erzieherinnen/Erziehern anschließend die Weiterbildungsmöglichkeit angeboten. 1978 wurde die Fachrichtung für Kindergartenpädagogik an öffentlichen Colleges mit fünfjähriger Ausbildungsdauer für Lehrerinnen und Lehrer für die durch die Fortbildungskurse qualifizierten Erzieherinnen und Erzieher eingerichtet (Hong 2000: 137), damit sie sich um eine höhere Qualifikation (mit College-Abschluss) bemühen konnten (Cai 1988: 48ff.). Die Lehrveranstaltungen zu dieser Weiterbildung fanden angesichts der Berufstätigkeit der

Erzieherinnen und Erzieher am Abend oder in den Sommer- und Winterferien statt. Das Berufspraktikum wurde auch zu diesen Zeiten durchgeführt. Jedoch waren die meisten Kindergärten zu diesen Zeiten geschlossen. Zudem stellte man die Qualität der durch diese Weiterbildung qualifizierten Erzieherinnen und Erzieher in Frage.

Mit der Verabschiedung des *Gesetzes zur Lehrerinnen- und Lehrerausbildung* von 1979 wurde die kurze Pluralisierung der Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher beendet. Im § 3 dieses Gesetzes wurde vorgeschrieben: Die Erzieherinnen und Erzieher durften nur an den vom Erziehungsministerium zugewiesenen bestimmten öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer ausgebildet werden (Cai 1988: 51). Die Absolventinnen und Absolventen der einschlägigen Fachrichtungen für Kindergartenpädagogik an anderen als den gesetzlich vorgeschriebenen öffentlichen Ausbildungsstätten wurden nicht mehr als qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher staatlich anerkannt. Die vor der Verabschiedung dieses Gesetzes an der provinzzugehörigen Jia-Yi-Berufsfachschule ausgebildeten Erzieherinnen und Erzieher wurden als qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher staatlich anerkannt. Die späteren Absolventinnen und Absolventen der Jai-Yi-Berufsfachschule durften nur noch als Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger in Kinderkrippen arbeiten. Anzumerken ist noch, dass nach diesem Gesetz die staatlich anerkannten Erzieherinnen und Erzieher ausschließlich in Kindergärten arbeiten durften und nicht mehr auch als Grundschullehrerinnen und Grundschullehrer in der Primarstufe der Grundschulen. Es scheint so zu sein, dass der Mangel an Grundschullehrerinnen und Grundschullehrern inzwischen überwunden worden war. Aber der Mangel an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern blieb bestehen.

Zusammenfassend kann gesagt werden: In dieser Phase hat die wirtschaftliche Entwicklung nach der Industrialisierung einen starken Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung bewirkt. Einerseits überließ es der Staat den privaten/kommerziellen Trägern diesen Bedarf abzudecken. Andererseits verabschiedete der Staat das *Kinderwohlfahrtsgesetz* von 1973, damit statt in einen Kindergarten Vorschulkinder auch in eine Kinderkrippe aufgenommen werden konnten. Dies brachte die Gefahr mit sich, dass Kindergärten mit Kinderkrippen gleichgesetzt wurden. Im Vergleich mit dem Schulwesen wurde das Kindergartenwesen eher wenig berücksichtigt. Dies spiegelte sich in den Maßnahmen zur Behebung des Mangels an Lehrkräften für Letzteres wider. Die meisten qualifizierten Erzieherinnen und Erzieher wurden als ebenso qualifizierte Grundschullehrerinnen und Grundschullehrer für die Primarstufe den Grundschulen zugeteilt. Der Mangel an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern wurde dann durch die Beteiligung an

Fortbildungskursen etwas behoben. Statt der Ausbildung zu Erzieherinnen war die Beteiligung an Fortbildungskursen das Medium zur Qualifizierung weiterer Erzieherinnen und Erzieher.

#### **2.1.4. Systembildungsphase (1981-1997)**

Bezüglich der Entwicklung des Kindergartenwesens sind in dieser Phase zwei Strömungen zu betrachten. Die eine bestand darin, dass das Thema des Bedarfs an institutioneller Kinderbetreuung angesichts des wirtschaftlichen Aufstiegs Taiwans mit dem Thema der Erwerbstätigkeit von Frauen verbunden wurde. Nach offiziellen statistischen Angaben ist die weibliche Beteiligungsrate am Arbeitsmarkt von 38,76% (1981) auf 44,89% (1993) angestiegen (Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan 1994: 2-5; 247-249). Allerdings nahm die Beteiligungsrate von Müttern mit Kindern im Alter von unter sechs Jahren am Arbeitsmarkt von 26,55% (1981) sogar auf 41,62% (1993) zu (Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan /Economic Development Commission 1994: 4). Hinzu kam noch die Verschwommenheit des Verhältnisses zwischen Kindergärten und Kinderkrippen. In diesem Zusammenhang geriet das Thema der Versorgung mit Kindergartenplätzen vor allem in die beschäftigungspolitischen Diskussionen (Xu/Huang 1993; Liu 1996; Wang, Li-Rong 1995: 281ff.; Wang, Li-Rong 1996; Wang/Lai 1997).

Die andere Strömung bestand darin, dass der Kindergarten mehr und mehr als Bildungseinrichtung anerkannt wurde. Diese Strömung wurde allmählich zur Hauptströmung. Für Kindergärten gab es nur die *Anweisung über die Errichtung der Kindergärten* von 1943, die angesichts des Sozialwandels 1970, 1973 und 1977 dreimal abgeändert wurde. Sie war eine Verwaltungsvorschrift, deren Rechtswirkung für die Kontrolle der anwachsenden Zahl der privaten Kindergärten nicht genügte. Unter diesen Umständen wurden viele private Kindergärten ohne Betriebslizenz eingerichtet, in denen zum Zwecke der Kosteneinsparung viele unqualifizierte Erzieherinnen und Erzieher beschäftigt wurden und die Anlagen der Einrichtung ohne Kontrolle unsicher waren. Vor diesem Hintergrund wurde das *Kindergartengesetz* von 1981 verabschiedet. Dessen Rechtswirkung erstreckte sich auf die legalen Kindergärten als auch auf die nicht-genehmigten Kindergärten. Durch die Verabschiedung dieses Gesetzes wurde das Kindergartenwesen als Elementarbereich des gesamten Bildungswesens anerkannt.

Das *Kindergartengesetz* von 1981 hat die vorhandenen Probleme im Kindergartenbereich noch verschärft. Zum einen wurde das duale System im Vorschulbereich dadurch konsolidiert, dessen Wirkung zu einer gewissen Unklarheit zwischen Kindergärten und Kinderkrippen führte.

Kindergärten fielen in den Zuständigkeitsbereich des Schulamtes und Kinderkrippen in den des Sozialamtes. Jedoch konnten Kinder im Alter von vier Jahren bis zur Einschulung sowohl in einen Kindergarten als auch in eine Kinderkrippe aufgenommen werden. Im Vergleich mit denen für eine Kinderkrippe waren die gesetzlichen Vorschriften zur Errichtung eines Kindergartens strenger und der daraus folgende Elternbeitrag war teurer. Unter diesen Umständen besteht Grund zu der Annahme, dass zwei Klassen von Kindergartenkindern entstanden sein könnten: Während die Kindergartenkinder aus einkommensstärkeren Familien Kindergärten besuchten, besuchten die Gleichaltrigen aus einkommensschwächeren Familien Kinderkrippen. Zum anderen waren die nicht angemeldeten privaten Kindergärten durch das neue Gesetz zu illegalen bzw. nicht-genehmigten Kindergärten geworden. Deren Kontrolle war nicht erfolgreich. Die Entstehung der nicht-genehmigten Kindergärten weist darauf hin, dass die Wichtigkeit des Kindergartenbesuchs den Eltern allgemein bekannt war. Dies wurde durch eine Untersuchung bestätigt. 1991 besuchten 85,5% der Vorschulkinder, die sich in Taipeh in einer Vorschuleinrichtung befanden, Kindergärten, wobei 8,8% der Vorschulkinder illegale Kindergärten besuchten (Lin/Zheng 1991a: 66). Jedoch war der Unterschied zwischen einem legalen und einem illegalen Kindergarten den Eltern nicht recht klar und war ihnen das Problem einer kindgerechten pädagogischen Gestaltung in den Kindergärten fremd.

Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern wurde im *Kindergartengesetz* von 1981 von den Bildungspolitikerinnen und den Bildungspolitikern wahrgenommen, und man versuchte es wieder durch eine weitere Entwicklung der Erzieherinnenausbildung zu lösen, damit die Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher qualitativ sowie quantitativ verbessert werden konnte. Die Eignung der Lehrkräfte wurde im § 7 der *Anweisung über die staatliche Anerkennung als Erzieherin/Erzieher und als Kindergartenleiterin/Kindergartenleiter* von 1983 vorgeschrieben. Diejenigen, die eine der folgenden Eignungsvoraussetzungen erfüllten, konnten auf Antrag bei der zuständigen Behörde als Erzieherin/Erzieher staatlich anerkannt werden. Als geeignet sollten die folgenden Personen gelten<sup>27</sup>:

1. Diejenigen, die die Fachrichtung der Kindergartenpädagogik an öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer mit fünfjähriger Ausbildung absolviert haben,

---

<sup>27</sup> Die obige zweite und die obige dritte Eignungsvoraussetzung wurden nach der Erklärung des Erziehungsministeriums ergänzt. Siehe: Die Erklärung des Erziehungsministeriums zum 2. und 3. Absatz im § 7 der *Anweisung über die staatliche Anerkennung als Erzieherin/Erzieher und als Kindergartenleiterin/Kindergartenleiter* von 1983, Nr. 36890. In: Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 1996: 39.

2. diejenigen, die die Fachrichtung der Kindergartenpädagogik an Colleges mit dreijähriger Ausbildung oder an Hochschulen bzw. Universitäten,<sup>28</sup> die weder zu den Colleges für Lehrerinnen und Lehrer noch zu den Universitäten für Lehrerinnen und Lehrer gehören, absolviert haben,
3. diejenigen, die die Senior-High-Schools, die Berufsfachschulen oder Colleges mit fünfjähriger Ausbildung absolviert haben und zugleich die benötigten pädagogischen Scheine mit befriedigenden Noten bekommen haben,
4. diejenigen, die vor der Verabschiedung der *Ausführungsverordnung zum Kindergartengesetz* von 1983 bereits als staatlich anerkannte Erzieherinnen/Erzieher tätig gewesen waren,

konnten auf ihren Antrag hin von der zuständigen Behörde als Erzieherinnen/Erzieher staatlich anerkannt werden.

Wenn man auf diese Eignungsvoraussetzungen näher eingeht, erkennt man, dass nur diejenigen, die die erste und die vierte Voraussetzung erfüllt haben, qualifizierte und geeignete Erzieherinnen und Erzieher waren. Diejenigen, die die zweite Voraussetzung erfüllt haben, haben zwar ein höheres Bildungsniveau erreicht, aber vor dem Berufseintritt wenige oder keine praktische Erfahrungen mit Kindergartenarbeit gewonnen. Diejenigen, die die dritte Voraussetzung erfüllt haben, waren die als Assistenzerzieherin/Assitenzerzieher in Kindergärten tätigen gewesen unqualifizierten Erzieherinnen/Erzieher, die durch die Fortbildungskurse als qualifiziert galten. Nach der Regelung im § 7 der *Ausführungsverordnung zum Kindergartengesetz* von 1983 mussten für jede Klasse zwei Erzieherinnen/Erzieher vorhanden sein. Somit wurde der Status „Assistenzerzieherin/Assitenzerzieher“ für die Kindergärten abgeschafft. Die Fortbildungskurse für solche unqualifizierten Assistenzerzieherinnen und Assitenzerzieher zur Qualifizierung wurden 1985 beendet (Cai 1988: 53).

Ab 1983 wurde eine zweijährige Erzieherinnenausbildung an öffentlichen Colleges zur fünfjährigen Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern eingeführt. Zu dieser Ausbildung konnten nur diejenigen, die einen Senior-High-School Abschluss oder einen vergleichbaren Abschluss hatten, durch die Aufnahmeprüfung aufgenommen werden. Danach konnten deren

---

<sup>28</sup> Die Eingangsvoraussetzungen für Colleges mit dreijähriger Ausbildung und Universitäten mit vierjährigem Studium waren gleich. Es wurden nämlich diejenigen Absolventinnen und Absolventen der Senior-High-Schools, die die Prüfung zur Aufnahme an eine Universität mit guten Noten bestanden hatten, je nach ihren Noten in jene Colleges oder Universitäten aufgenommen.

Absolventinnen und Absolventen auf ihren Antrag hin als Erzieherinnen und Erzieher staatlich anerkannt werden. Obwohl alle jene öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer 1987 in öffentliche Colleges mit vierjähriger Ausbildung umstrukturiert wurden,<sup>29</sup> wurde die zweijährige Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern unverändert bis 1991 fortgesetzt (Hong 2000: 140). Es wurde wieder die Erzieherinnenausbildung durchgeführt, in der staatlich anerkannte Erzieherinnen und Erzieher vor ihrem Berufseintritt ausgebildet werden konnten. Ab 1991 wurde die Fachrichtung der Kindergartenpädagogik mit vierjähriger Ausbildung am öffentlichen Taipeh College für Lehrerinnen und Lehrer eingerichtet. Zudem wurden nur diejenigen, die die Prüfung zur Aufnahme an eine Universität mit guten Noten bestanden hatten, aufgenommen. 1992 wurde diese Fachrichtung an weiteren 8 Colleges für Lehrerinnen und Lehrer eingerichtet, wodurch die zweijährige Erzieherinnenausbildung eingestellt wurde. Die Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher wurden dadurch wieder von den öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer monopolisiert, wobei das Bildungsniveau auf Hochschulniveau angehoben wurde.

1994 wurde das *Gesetz zur Ausbildung der Lehrkräfte* erlassen, durch das die Qualifikation der Lehrkräfte von Kindergärten bis zu Hochschulen und deren geeignete Ausbildungsstätten vorgeschrieben wurden. Nach diesem Gesetz wurde das Bildungsniveau für qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher auf das Hochschulniveau mit dem Bachelor-Abschluss allgemeingültig in Taiwan angehoben. Diejenigen Universitäten, die vom Erziehungsministerium eine Genehmigung zur Einrichtung der Fachrichtung der Kindergartenpädagogik erhielten, durften als Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher werden. Seitdem hat sich der Charakter des Ausbildungssystems für Erzieherinnen und Erzieher von der Monopolisierung zur Pluralisierung gewandelt. Dafür interessieren sich aber nur wenige Studenten. In einer anerkannten privaten Universität wurde die Fachrichtung der Kindergartenpädagogik aufgrund ihres Mangels an Studenten nach zwei Jahren wieder aufgelöst (Hong 2000: 140). Die Pluralisierung der Ausbildungsstätten für Erzieherinnen/Erzieher und die Wiederherstellung der Erzieherinnenausbildung haben den Mangel an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern gelindert, aber nicht völlig überwunden.

---

<sup>29</sup> Zur Heraufsetzung der Qualifikation der Grundschullehrerinnen/Grundschullehrer wurde diese Umstrukturierung an allen öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer mit fünfjähriger Ausbildung durchgesetzt, wobei nur die Senior-High-School-Absolventinnen und -Absolventen durch die Prüfung zur Aufnahme an einer Universität mit guten Noten aufgenommen wurden. Dadurch wurde die Qualifikation der werdenden Grundschullehrerinnen und Grundschullehrer auf das Hochschulniveau gehoben.

Aufgrund der relativen politischen Entspannung des Verhältnisses zur Volksrepublik China ist 1987 der Ausnahmezustand in Taiwan aufgehoben worden,<sup>30</sup> woraufhin die politische Entwicklung in Taiwan langsam den Weg der Demokratisierung beschritt. Die Bürger konnten nun ihre Ansprüche durch demokratische Meinungsbildungsprozesse wie Demonstrationen erstmals anmelden. Nach der politischen Demokratisierung in den 1980er Jahren folgte die Bildungsreform. Am 10.4.1994 wurde eine Demonstration zur Bildungsreform veranstaltet, um Unzufriedenheit mit dem damaligen Bildungssystem und mit dessen Problemen auszudrücken.<sup>31</sup> Im gleichen Jahr wurden einige allgemeine bildungspolitische Ziele ohne konkreten Inhalt im Kindergartenbereich auf der Siebten Nationalen Bildungskonferenz apostrophiert;<sup>32</sup> zu jenem Zeitpunkt war das Kindergartenwesen noch nicht in die Bildungsreform eingeschlossen worden. 1996 wurde der *Bericht über die Vorschläge zur Bildungsreform* veröffentlicht, wobei das Kindergartenwesen immer noch als Nebenthema behandelt wurde.

Zusammenfassend kann folgendes gesagt werden: Nach der Verabschiedung des *Kindergartengesetzes* von 1981 gewann das Kindergartenwesen als Elementarbereich seine eigene Position im Bildungswesen. Zudem wurden die Diskussionen um das Kindergartenwesen von denen um die Beschäftigungspolitik abgekoppelt und mit denjenigen um die Bildungspolitik verbunden. Die Bedeutung eines Kindergartens als Bildungseinrichtung ist den Eltern bekannt geworden, wodurch die Anzahl der Kindergartenkinder zugenommen hat. Es war den Eltern aber noch oft unbekannt, ob ihre Kinder einen legalen Kindergarten besuchten. Ein nicht-genehmigter Kindergarten bedeutete, dass die Erzieherinnen und Erzieher unqualifiziert, die Ausstattung, die Anlagen und der Kindergartenomnibus unsicher, die Räumlichkeiten ungenügend und die pädagogische Gestaltung nicht kindgerecht sein konnten. Außerdem machte die Verschwommenheit des Verhältnisses zwischen Kindergärten und Kinderkrippen die Eltern sowie die Träger der Kindergärten unzufrieden. Der Mangel an qualifizierten Erzieherinnen und

---

<sup>30</sup> Der Ausnahmezustand in Taiwan endete im Jahr 1987 mit der Abschaffung des *Gesetzes über den Ausnahmezustand*, die am 10. Mai 1949 während der Regierungszeit der KMT in Kraft getreten war. In § 11 dieses Gesetzes war festgelegt worden: Die Vorschriften über die Meinungsfreiheit, die Pressefreiheit, die Vereinsfreiheit und die Religionsfreiheit werden „eingefroren“. Folglich wurden Demonstrationen und Streiks verboten. Nach der Abschaffung des Ausnahmezustandes hat die politische Entwicklung in Taiwan wieder verfassungsmäßig den Weg der Demokratie beschritten.

<sup>31</sup> Deren Anforderungen waren: Die Verwirklichung der kleinen Klassengröße und der kleinen Schulen, der Ausbau der Senior-High-Schools und der Universitäten, die Förderung der modernen Bildung und die Festlegung des *Bildungsgrundgesetzes*.

<sup>32</sup> Sie sind das Anstreben der Steigerung der Besuchsrate der Kindergärten, die Anhebung des Bildungsniveaus der Erzieherinnen/Erzieher auf das Hochschulniveau, die Bereitstellung von Fortbildungsmöglichkeiten, der Ausbau der an Grundschulen angegliederten Kindergärten, die Abänderung der einschlägigen Vorschriften über Kindergärten, die Förderung der Anschlussfähigkeit der Kindergärten an Grundschulen und die Entwicklung eines kindgerechten Curriculums. (In: Erziehungsministerium 1995: 31-38)

Erziehern konnte durch Fortbildungskurse nicht gelöst werden und durch die Monopolisierung der Ausbildungsstätten auch nicht. Er hatte nicht nur mit der Qualifikation zu tun, sondern auch mit den Arbeitsbedingungen. All diese Aspekte von Unzufriedenheit mit dem Kindergartenwesen hat man erst bei der Kindergartenreform zu überwinden versucht.

### **2.1.5. Reformphase (1998-2007)**

Aufgrund des Berichtes von 1996 und der neuen Entwicklung im Kindergartenbereich wurde das *Programm zur Umsetzung der Bildungsreform* im Jahre 1998 erstellt, worin es allein um die Kindergartenreform als ein eigenständiges Thema ging.<sup>33</sup> Durch die Bürgermeisterwahl von Taipeh im Jahre 1998 wurde die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Kindergartenreform in Taiwan gelenkt. Kurz vor dieser Wahl wurde in Taipeh der Gutschein für den „Besuch einer legalen privaten Vorschuleinrichtung“ zur Förderung der Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch eingeführt. Aufgrund des geringen Wertes des Gutscheins wurde dieses Ziel aber nicht erreicht. Die Einführung des Gutscheins war nur eine Wahlkampfstrategie gewesen. Jedoch hat diese Campagne die Auswirkung gezeitigt, dass die nicht-genehmigten Träger von Kindergärten zu legalen privaten Trägern von Kinderkrippen werden konnten. Dafür war die Zunahme der Anzahl der privaten legalen Kinderkrippen von 419 (1998) auf 503 (1999) der Beweis.<sup>34</sup> Obwohl die pädagogische Qualität der Kindergärten dadurch nicht verbessert wurde, wurde die für die nicht-genehmigten Kindergärten zuständige Behörde durch diese Auswirkung entlastet.

Zu diesem Zeitpunkt war man ausschließlich in Taipeh als der Hauptstadt Taiwans dazu in der Lage, diese Gutscheinaktion durchzuführen. Die Kinder, die in anderen Städten bzw. Kreisen wohnten, bekamen keine Gutscheine. Folglich fand eine Demonstration in Taipeh statt.<sup>35</sup> Deren Forderungen waren die Einführung des Gutscheins in ganz Taiwan, die Vereinheitlichung von Kindergärten und Kinderkrippen und die Durchführung von Fortbildungskursen für unqualifiziert tätige Erzieherinnen und Erzieher ohne den Bachelor-Abschluss

---

<sup>33</sup> Als zu reformierende Punkte im Kindergartenbereich sind die folgenden zu nennen: Die Steigerung der Besuchsrates der Kindergärten durch den Ausbau der öffentlichen Kindergärten, die Abänderung der einschlägigen Vorschriften über Kindergärten, die Steigerung des Bildungsniveaus der Erzieherinnen und der Erzieher, die Entwicklung des Curriculums für Kindergärten und die Intensivierung der Verwaltungsbemühungen zur Verringerung der Anzahl der illegalen Kindergärten. (Siehe Zeng/Weng 1999:128)

<sup>34</sup> Zur Anzahl der Kinderkrippen in Taipeh vor 1999 gibt es keine Veröffentlichung. Nach einem telefonischen Kontakt erhielt ich diese statistische Angabe von der zuständigen Sachbearbeiterin des Sozialamtes der Stadtverwaltung von Taipeh durch e-Mail. Die zuständige Sachbearbeiterin ist Huang, Yu-Jun. E-Mail: [child715@yahoo.com.tw](mailto:child715@yahoo.com.tw) Tel: + 886-(0)2-2759-7732

<sup>35</sup> Die Demonstration wurde nach dem Motto „Lassen Sie uns für die Belange aller Kinder in Taiwan auf die Strasse gehen“ am 18. Oktober 1998 von vielen gemeinnützigen Vereinen, Eltern, privaten Trägern von Kindergärten und privaten Trägern von Kinderkrippen organisiert. Nach *Liberal Times* vom 19.10.1998.

(<http://www.deming.com.tw/deming/3/31998111.htm> vom 2.10.2002). Als Reaktion darauf hat das Erziehungsministerium am 19.10.1998 das *Mittelfristige Programm zur fünfjährigen Entwicklung der Kindergärten* angekündigt, worin die Steigerung der Anzahl der Kindergartenkinder durch die Unterstützung von illegalen Kindergärten zwecks ihrer Legalisierung und die Vermehrung von Fortbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten für die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher zur Qualifizierung als Schwerpunkte gesetzt wurden (Liberal Times vom 20.10.1998). Der Inhalt dieser Ankündigung war nicht neu, aber die Art der Umsetzung: Die Steigerung der Anzahl der Kindergartenkinder wurde nicht nur durch den Ausbau der öffentlichen Kindergärten, sondern auch durch die Legalisierung der nicht-geheimten Kindergärten angestrebt. Zudem wurde die Perspektive der Verbesserung der pädagogischen Qualität mit berücksichtigt.

2001 wurde die Tagung: *Die Nachprüfung und die Verbesserung der Bildungsreform* veranstaltet, wobei die Reformmaßnahmen gemäß dem *Bericht über die Vorschläge zur Bildungsreform* von 1996 und die Arbeitsinhalte des *Programms zur Umsetzung der Bildungsreform* von 1998 die Gegenstände der Tagung waren. Diejenigen Probleme, die neu aufgetreten waren, wurden mit berücksichtigt, um eine klare Orientierungsrichtung der weitergehenden Bildungsreform zu zeigen (<http://www.edu.tw/educdm2001/edures01.htm> vom 18.2.2003). Die diesbezüglichen Vorschläge bei der Tagung stimmten mit dem Inhalt des *Mittelfristigen Programms zur fünfjährigen Entwicklung der Kindergärten* von 1999 überein. Das *Mittelfristige Programm* wurde von 2000 bis 2004 durchgeführt. Der Gutschein für den Besuch einer legalen privaten Vorschuleinrichtung wurde in Taiwan im Jahre 2000 allgemein ausgegeben; die einschlägigen Vorschriften über Kindergärten wurden 2001 abgeändert und veröffentlicht; der Entwurf des Curriculums für Kindergärten wurde 2000 vorgestellt (National institute of educational resources and research 2001: 39); die unqualifiziert tätigen Erzieherinnen und Erzieher konnten sich nach der Wahrnehmung von Fortbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten wieder qualifizieren lassen; der Schlussbericht über den *Entwurf zur Vereinheitlichung von Kindergärten und Kinderkrippen* wurde 2003 vom Ministerium des Inneren in Zusammenarbeit mit dem Erziehungsministerium hergestellt (Ministerium des Inneren 2003).

Angesichts des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern wurde die *Dienstanweisung für die Teilnahme an Fortbildungskursen und die Anstellung von Ersatzerzieherinnen/Ersatzerziehern in Kindergärten von Taipeh* von 1999 erlassen (China Times vom 8.9.1999). Dadurch konnten die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher als

## Kapitel 2

### Die Genese und Entwicklung des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Ersatzerzieherinnen und Ersatzerzieher in Kindergärten von Taipeh arbeiten, wobei für jede Klasse wenigstens eine qualifizierte Erzieherin bzw. ein qualifizierter Erzieher vorhanden sein musste. Die Eignungsvoraussetzungen für Ersatzerzieherinnen und Ersatzerzieher umfassten nun den vorgeschriebenen Bildungsstand und eine bestimmte Zeit, in der Berufserfahrungen gesammelt worden waren. In Bezug auf den Bildungsstand mussten die vormals unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher nun 1) den Bachelor-Abschluss oder einen höheren Abschluss als diesen oder 2) einen College-Abschluss oder einen höheren Abschluss als diesen oder 3) den Senior-High-School Abschluss besitzen. Daneben mussten die vormals unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher nun jeweils eine ununterbrochene dreimonatige Berufserfahrung oder eine einjährige Berufserfahrung mit Unterbrechung nachweisen. Außerdem mussten sie innerhalb eines Schuljahrgangs je nach ihrem Bildungsstand und ihrem Studienfach an Fortbildungskursen mit bestimmter Stundensumme teilnehmen. Somit durften sie für ein weiteres Jahr als Ersatzerzieherinnen bzw. als Ersatzerzieher eingestellt werden.

In Bezug auf die unqualifiziert tätigen Erzieherinnen und Erzieher wurde die *Anweisung über die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungskurse für die tätigen Erzieherinnen/Erzieher* im Jahre 2000 abgeändert, durch die sich die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher wieder qualifizieren lassen konnten (Lin, Wei-Ran 2001: 8). Diejenigen unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher, welche einen College-Abschluss und zugleich eine dreijährige Berufserfahrung mit Arbeit in Kindergärten hatten oder den Senior-High-School-Abschluss und zugleich eine fünfjährige Berufserfahrung mit Arbeit in Kindergärten besaßen, konnten nach einer Aufnahmeprüfung an den einschlägigen Weiterbildungskursen dafür zugelassener Universitäten teilnehmen und dann aufgrund einschlägiger Prüfungen als Erzieherinnen/Erzieher mit dem Bachelor-Abschluss staatlich anerkannt werden. Die *Dienstanweisung* von 1999 und diese *Anweisung* von 2000 traten durch die Verabschiedung der *Anweisung über die Teilnahme an Weiterbildungskursen für die in Kindergärten und Kinderkrippen tätigen unqualifizierten pädagogischen Lehrkräfte* von 2003 außer Kraft. Es durften danach keine Ersatzerzieherinnen bzw. keine Ersatzerzieher mehr in Kindergärten berufstätig sein. Die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher mit niedrigem Bildungsstand konnten seit 2003 nicht mehr direkt durch die Teilnahme an Weiterbildungskursen den Bachelor-Abschluss bekommen.

Von dieser neuen *Anweisung* von 2003 waren nur die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher, die als pädagogische Fachkräfte in Kindergärten beschäftigt worden waren, betroffen. Sie konnten nun durch die Aufnahmeprüfung für das Universitätsstudium zu Studenten werden

und dann, nach dem Erwerb der benötigten Scheine, an den Weiterbildungskursen teilnehmen. Am Ende wurden vordem unqualifiziert tätig gewesene Erzieherinnen und Erzieher dadurch als qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher mit einem Bachelor-Abschluss anerkannt. Aus den einschlägigen rechtlichen Vorschriften über die Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher lässt sich schließen, dass nur diejenigen Erzieherinnen und Erzieher, die entweder als Studierende die Erzieherausbildung an einer der vom Erziehungsministerium dazu berechtigten Universitäten vor ihrem Berufseintritt absolviert haben oder erst nach vorheriger unqualifizierter Tätigkeit als Erzieherinnen/Erzieher den Studenten-Status erworben hatten und dann an Weiterbildungskursen teilgenommen haben, als qualifizierte Erzieherinnen/Erzieher mit einem Bachelor-Abschluss anerkannt werden konnten. Trotz der Bemühungen des Gesetzgebers ist der Mangel an qualifizierten Erzieherinnen und Erzieher nicht überwunden worden. Darauf wird im Abschnitt 4.1.5 näher eingegangen werden.

Nachdem der *Entwurf zur Vereinheitlichung von Kindergärten und Kinderkrippen* erstellt worden war und man den Gutschein für Fünfjährige allgemein in Taiwan eingeführt hatte, hat der Minister für Erziehung, Yang, Zhao-Xiang, bei einer Tagung eine geplante Strukturänderung bis zur Einführung einer 12-jährigen Schulpflicht angekündigt: Während die Fünfjährigen mit den Erstklässlern und den Zweitklässlern zu einer Bildungsstufe gehören, bilden die Schüler von den Drittklässlern bis zu den Sechstklässlern eine andere. Die dreijährige Bildungsstufe der Senior-High-School bleibt unverändert ([http://www.ttn.com/cna/000123/s70\\_b.html](http://www.ttn.com/cna/000123/s70_b.html) vom 23.1.2000). Zudem werden die Fünfjährigen in die verlängerte Schulpflicht eingeschlossen. Im *Entwurf zur Vereinheitlichung von Kindergärten und Kinderkrippen* von 2003 ist die Verschwommenheit des Verhältnisses zwischen Kindergärten und Kinderkrippen überwunden worden: Die Kinder im Alter von zwei bis fünf Jahren werden in Kindertageseinrichtungen aufgenommen, wofür das Sozialamt zuständig ist; die Fünfjährigen werden zu Schülern, wofür das Schulamt zuständig ist (Ministerium des Inneren 2003).

Zusammenfassend kann gesagt werden: In dieser Phase hat sich die Kindergartenreform in demokratischer Weise entfaltet. Durch den Bürgermeisterwahlkampf von 1998 in Taipeh wurde der Gutschein zur Förderung der Chancengleichheit zum Kindergartenbesuch in Taipeh eingeführt. Dies hat zu einer Reihe von Demonstrationen geführt, durch welche die Bildungspolitikerinnen und Bildungspolitiker mit Reformforderungen bezüglich des Kindergartenbereichs konfrontiert worden sind. Es kam daraufhin zu einem Dialog über die gesellschaftlichen Anforderungen und die bildungspolitischen Maßnahmen im

Kindergartenbereich. Jedoch fehlte es dabei noch an der Berücksichtigung einiger Sachverhalte – der von den privaten/kommerziellen Trägern geprägten Trägerstruktur im Bereich der Kindergärten sowie der Akzeptanz der geplanten Strukturänderungen von Trägern. Viele bildungspolitische Maßnahmen zur Verbesserung der pädagogischen Qualität der Kindergärten und zum Ausbau der Kindergartenplätze sind in dieser Reformphase durchgeführt worden, und neue Strukturänderungen, betreffend das Verhältnis zwischen Kindergärten und Grundschulen, hat man geplant. Es ist fraglich, ob ohne die Unterstützung der privaten/kommerziellen Träger die geplante Strukturänderung erfolgreich durchgeführt werden kann.

## Zwischenbilanz

In den ersten drei Entwicklungsphasen wurden die taiwanesischen Kindergärten sowohl in der Gesellschaft als auch vom Gesetzgeber als Kinderbetreuungsanstalten angesehen. Dafür wurden qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher nicht gebraucht. Der „Beweis“ dafür war, dass alle Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher schließlich geschlossen wurden. Angesichts der wirtschaftlichen Prosperität ist erst in der Expansionsphase ein starker Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung entstanden. Um diesen zu befriedigen, konnten Kindergartenkinder in eine Kinderkrippe aufgenommen werden. Für diese Expansion wurden wieder Erzieherinnen und Erzieher ohne Berücksichtigung ihrer Qualifikation nachgefragt. In dieser Phase gab es für einen kürzeren Zeitraum nur eine einzige Ausbildungsstätte für Erzieherinnen und Erzieher. Angesichts des Mangels an Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher haben viele unqualifizierte Erzieherinnen und Erzieher an Fortbildungskursen teilgenommen, wonach sie als qualifizierte Erzieherinnen/Erzieher staatlich anerkannt wurden. Mit der Verabschiedung des *Kindergartengesetzes* von 1981 hat der Kindergarten seine Position im Bildungswesen gewonnen und ist als Elementarbereich anerkannt worden, um ihn von der als Kinderbetreuungsanstalt angesehenen Kinderkrippe zu unterscheiden. Somit haben die qualifizierten Erzieherinnen und Erzieher auch ihre Bedeutung gewonnen.

Leider sind viele Probleme im Kindergartenbereich entstanden, die man über einen längeren Zeitraum hinweg ignoriert hat, weil man die Kindergärten damals leicht mit den Kinderkrippen verwechseln konnte. Die 1990er Bildungsreform brachte die Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit dem Bildungswesen zum Ausdruck. Durch den Bürgermeisterwahlkampf von 1998 in Taipeh ist die Kindergartenreform ausgelöst worden. Eine Reihe von Reformforderungen für den Kindergartenbereich wurde nun an die Bildungspolitikerinnen und Bildungspolitiker gerichtet. Als Reaktion darauf wurden viele Maßnahmen durchgeführt. Zugleich ist eine neue

Strukturänderung zwischen Kindergärten und Grundschulen geplant worden. Bei allen diesen von Bildungspolitikerinnen und Bildungspolitikern geleiteten und geplanten Maßnahmen ist außer Acht gelassen worden, dass die Trägerstruktur weitgehend kommerziell geprägt ist. Diese Trägerstruktur muss berücksichtigt werden.

## **2.2. Die Genese und die Entwicklung des Kindergartenwesens in Deutschland**

Nach dem Zweiten Weltkrieg hat die Entwicklung des Kindergartenwesens in Deutschland langsam ihre Kontinuität wieder gefunden. Neben der Kontinuität hat die deutsche Bildungsreform in den 1960er/1970er Jahren neue Impulse zur Weiterentwicklung des Kindergartenwesens mit sich gebracht. In diesem Zusammenhang wird angesichts der Kontinuität im folgenden zuerst die Entwicklung vor dem Zweiten Weltkrieg als Vorgeschichte (1800-1932) dargestellt. Dann wird die Bildungsreform in den 1970er Jahren als Neuanfang im Rahmen der Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg bewertet. Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wird bezüglich der Entwicklung des Kindergartenwesens in Deutschland in vier Phasen untergliedert, nämlich die Wiederaufbauphase (1945-1969), die Reformphase (1970-1978), die Stagnationsphase (1979-1989) und die Innovationsphase (1990-2007). Dies wird im folgenden am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen ausgeführt.

### **2.2.1. Vorgeschichte (1800-1932)**

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts geriet Deutschland in einen politischen Umbruch. Die Industrialisierung erfasste erst langsam, dann immer schneller das Land. Vor diesem Hintergrund ist die institutionelle Kinderbetreuung notwendig geworden. In den Städten entwickelte sich angesichts der Konkurrenz zwischen den Manufakturen die institutionelle Kinderbetreuung, wodurch die Frau eines Handwerkers entlastet werden und ihren Mann bei der Arbeit unterstützen konnte. In bürgerlichen Familien konnten die Mütter infolge der Entlastung durch die institutionelle Kinderbetreuung den großen Familienhaushalt leichter organisieren. Die institutionelle Kinderbetreuung ist im Zeitraum von 1800 und 1850 durch das Engagement bürgerlicher Kreise in Gang gekommen. Danach wurde die institutionelle Kinderbetreuung auch für die Mütter des Proletariats angeboten, um diesen die außerhäusliche Erwerbstätigkeit zu ermöglichen und ihre Kinder vor Gefahren, namentlich vor Verwahrlosung zu schützen. Bei der institutionellen Kinderbetreuung gab es trotz den unterschiedlichen Bezeichnungen drei

## Kapitel 2

### Die Genese und Entwicklung des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Grundtypen, nämlich Kinderbewahranstalten, Kleinkinderschulen und Kindergärten (Dammann/Prüser 1987: 18ff.; Konrad 2004: 46ff.).

In die Kinderbewahranstalten wurden Kinder aus Familien, in denen beide Eltern berufstätig waren, wie Fabrik- und Landarbeiter oder Tagelöhner bzw. solche aus sonstigen armen Familien aufgenommen. Für die pädagogische Konzeption von Kinderbewahranstalten kann Johann Georg Wirth (1807-1851) genannt werden (Dammann/Prüser 1987: 19ff.; Erning 1987: 30ff.). Zwei Aufgabenschwerpunkte lassen sich in seinen Kinderbewahranstalten herausstellen, nämlich die Beaufsichtigung und die Erziehung zu Fleiß und Arbeitsamkeit durch nützliche Beschäftigungen. Der erste Aspekt beinhaltet die Abwendung körperlicher, geistiger und sittlicher Gefahren und die Körperpflege sowie die Anhaltung zu Bewegung, die Bereitstellung von Nahrung und Kleidung usw. Der letztere Aspekt dient der Vorbereitung auf die religiös-moralische und geistige Ausbildung in der Volksschule und auf das Leben überhaupt. Bei den nützlichen Beschäftigungen sollten alle hergestellten Gegenstände verwendbar, zum Verkauf oder zum direkten Hausgebrauch brauchbar, sein. Dies ist unter der Bekämpfung der Armut zu verstehen. Das Spiel wurde von Wirth als Erholung betrachtet, indem man es „nach gewissen Leistungen, Handarbeiten, Übungen folgen lassen“ könne (Wirth 1838: 265).

Die Kleinkinderschulen wurden von Einzelpersonen und Wohltätigkeitsvereinen, insbesondere auf konfessioneller Grundlage, gegründet (Dammann/Prüser 1987: 20ff.). Zudem wurden sie meistens als christliche Kleinkinderschulen angesehen. Sie verstanden sich als familienergänzende Erziehungsanstalten für die Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren aus bürgerlichen Familien, deren Mütter sich wegen ihrer anderen Arbeiten für einige Stunden nicht mit ihnen beschäftigen konnten. Der Hauptvertreter der Idee und Praxis christlicher Kleinkinderschulen war Theodor Fliedner (1800-1864). Der „höchste und letzte Zweck der Anstalt“ sei es, so Fliedner, „dass sie den Eltern helfen will, ihre Kinder der apostolischen Ermahnung gemäß aufzuziehen in der Zucht und Vermahnung zum Herrn“ (Erning 1976: 61). Zudem war damals die religiöse Unterweisung der Kinder Kernpunkt der pädagogischen Arbeit in Kleinkinderschulen. Obwohl es die kindliche Fassungskraft überstieg, wurde das Auswendiglernen von Gebeten, religiösen Liedern und Sprüchen als „Heiligung“ der Kinder angesehen, wodurch Fliedner seine didaktische Legitimation zu erhalten glaubte (Erning 1987: 33ff.). Zu beachten ist noch die „**Klassenpädagogik**“ in Kleinkinderschulen (Konrad 2004: 63). Kinder aus Proletarierfamilien und aus bürgerlichen Familien wurden in Kleinkinderschulen aufgenommen und getrennt mit unterschiedlichen pädagogischen Konzeptionen erzogen:

Arbeitserziehung für die Kinder des Proletariats und Schulvorbereitung für die Kinder des Bürgertums.

1840 gründete Friedrich Fröbel (1782-1852) eine neue Institution zur Kinderbetreuung und gab ihr den Namen „Kindergarten“. Der Ausgangspunkt von Fröbels pädagogischen Überlegungen war weniger die familienfürsorgerische Notwendigkeit von institutioneller Kinderbetreuung als vielmehr die Idee der Menschenerziehung. Die Aufgabe der Erziehung ist es, sah Fröbel, den Menschen zur Harmonie mit der Welt zu führen, zur „Lebenseinigung“ (Grossmann 1978: 26). Deren Mittelpunkt sei das Spiel in der frühen Kindheit: Das Spiel sei die spezifisch kindliche Aneignungsweise und zugleich die Weise der Durchdringung der Welt. Fröbel sah im Spiel des Kindes, dass „das Fundament einer bildenden Auseinandersetzung mit der Welt und dem eigenen Ich gegeben“ sei (Erning 1987: 37). Im Grunde sind drei zentrale Elemente in der Fröbelpädagogik zu nennen, nämlich **die Spielgaben und die Beschäftigungsmittel, die Bewegungsspiele und die Gartenarbeit** (Erning 1987: 36ff.; Heiland 1987: 168ff.; Konrad 2004: 86ff.). Die Kinder sollten im Umgang mit den Spielgaben und den Beschäftigungsmitteln in kognitiver und symbolischer Weise die Welt begreifen. Bei Bewegungsspielen sollten sie ihre Bewegungslust ausleben, den eigenen Körper und die Kräfte, die in ihm stecken, spüren können. Schließlich sollten die Kinder durch die Arbeit im Garten „das Wachstum und Werden der Natur als Spiegelbild der eigenen Selbstwerdung erfahren“ (Erning 1987: 37).

Fröbel hat zwar ein Modell der außerfamilialen Kleinkinderziehung geschaffen, dies aber nach dem Vorbild der Familienerziehung. Zudem trugen die von ihm entworfenen Spielmaterialien zunächst deutliche Züge der Selbstbelehrung. Später zeigte es sich, dass sich die Fröbelpädagogik nur dann verbreiten ließ, wenn eine institutionelle Absicherung gegeben war. 1840 rief Fröbel zur Gründung eines „Allgemeinen Deutschen Kindergartens“ auf (Hoffmann 1982: 114ff.),<sup>36</sup> wobei der Kindergarten die unterste Stufe eines einheitlichen Bildungssystems für alle Kinder sein sollte. Jedoch konnten nur Kinder aus bürgerlichen Familien Fröbelsche Kindergärten besuchen, da sie nur für einen relativ geringen Teil des Tages geöffnet wurden und der Elternbeitrag für ärmere Schichten relativ hoch war (Erning 1987: 38). Durch das Verbot der Kindergärten in Preußen von 1851<sup>37</sup> wurde die Fröbelpädagogik bekannt und außerhalb Preußens verbreitet. Nach der Aufhebung des Kindergartenverbots im Jahre 1860 in Preußen

---

<sup>36</sup> Ursprünglich wollte Fröbel den Kindergarten als eine „Bildungsanstalt für Kinderpflegerinnen, Erzieher und Erzieherinnen“ und keine neue vorschulische Einrichtung gründen.

<sup>37</sup> Das Verbot ist auf eine Verwechslung Friedrich Fröbels mit seinem Neffen Karl Fröbel, dem eine revolutionsfreundliche Haltung nachgesagt wurde, zurückzuführen. (Siehe Dammann/Prüser 1981: 142)

verbreitete sich die Fröbelpädagogik weiter. In Kleinkinderschulen wurden die Beschäftigungsmittel und Spielgaben eingeführt. Die dem Bedarf der unteren Volksschichten entsprechende Bezeichnung „Volkskindergarten“ entstand (Dammann/Prüser 1987: 23), wobei trotz der Einführung der Spielgaben von Fröbel die Klassenpädagogik weiterhin durchgesetzt wurde (Grossmann 1978: 28).

In Bezug auf die Ausbildungsstätten für die Lehrkräfte in Betreuungseinrichtungen ist ein Musterverfahren zu nennen: Zuerst gab es einen Verein, der eine Betreuungseinrichtung gründete und trug, diesem wurde dann ein Ausbildungsseminar für Lehrkräfte angegliedert (Konrad 2004: 90). Nach diesem Verfahren wurden zuerst die Fliedner'schen Einrichtungen gegründet, in denen Lehrerinnen für Kleinkinderschulen in Diakonissenmutterhäusern ausgebildet wurden (Konrad 2004: 64). Dadurch war der erste qualifizierte pädagogische Frauenberuf entstanden. Jedoch kam dieser Beruf nur für kirchlich orientierte Frauen in Frage. Er bildete für diese eine ernsthafte Alternative zu Ehe und Mutterschaft (Schauer 1960). Die Inhalte dieser Ausbildung waren nach Fliedners Lehrplan von religiöser Unterweisung bestimmt, und es ging darum, praktische Fertigkeiten zu erlernen und zu entwickeln (Derschau 1987: 69). Zudem blieb kaum Raum für theoretische Reflexion und Vermittlung von pädagogischen Grundkenntnissen. Bis ins 20. Jahrhundert hinein waren die evangelischen Ausbildungsseminare an Diakonissenmutterhäuser angeschlossen. Ebenso lange ist dort der Fliedner'sche Lehrplan in Kraft geblieben.

Im Vergleich mit der Fliedner'schen Ausbildung war die von Fröbel konzipierte Ausbildung als erste Stufe eines Volksbildungssystems gedacht, „die die Entfaltung von kindgemäßem und freiem Leben sowie die Unterstützung der Familie in Erziehungsfragen anstrebte“ (ebenda). Dieser hohe Anspruch wurde bei der Umsetzung in den Seminaren von Fröbel und seinen Schülerinnen mehrmals modifiziert. Infolge der Bestrebungen der Fröbelvereine bzw. des Fröbelverbandes <sup>38</sup> (Hanschmann 1874; Heerwart 1906: 899ff.) haben sich die Fröbelkindergärten und die Fröbel'schen Ausbildungsstätten in Deutschland schnell ausgebreitet. 1895 wurde der berühmte „Normallehrplan“ formuliert – er sollte zur Aufwertung der Kleinkinderziehung und der in ihr tätigen Kindergärtnerinnen beitragen (Konrad 2004: 101). Darin wurden die Ausbildungsdauer und der an der Fröbelpädagogik orientierte

---

<sup>38</sup> 1873 wurde der Deutsche Fröbel-Verband (DFV) in Nordhausen in Thüringen gegründet, der zum Dachverband aller bisher bestehenden regionalen Fröbel-Vereine wurde.

Ausbildungsinhalt festgelegt (Galdikaite'1927: 45). 1905 wurde die überarbeitete Fassung des Normallehrplans veröffentlicht, um damit erneut in der Öffentlichkeit zu werben.

Neben diesen Bemühungen der Fröbelanhänger um die Verbreitung der Fröbelpädagogik fand die Fröbelpädagogik bereits in vielen Lehrervereinen Zustimmung. Allerdings forderte die Lehrerversammlung von 1848 in Thüringen in der „Bitte an die deutschen Regierungen und den Reichstag zu Frankfurt“ vom Staat, „die Kinder der Armen“ durch die allgemeine Einführung von Kindergärten nach der Fröbelpädagogik in die Pflicht zu nehmen (Erning 1976: 11ff.). Außerdem war die bürgerliche Frauenbewegung so eng mit dieser Fröbelbewegung verbunden, dass diese „als eine Fraktion innerhalb der Frauenbewegung“ bezeichnet wurde (Reyer 1987b: 36). 1898 forderten die Vorsitzende des Bundes Deutscher Frauenvereine (BDF), Auguste Schmidt, und die Fröbel-Anhängerin Henriette Goldschmidt gemeinsam in einer Petition an die deutschen Länderregierungen, dass der Kindergartenbesuch kein Ausnahmephänomen mehr sein sollte, sondern den Kindern der gesamten Bevölkerung möglich sein müsse; der Kindergarten solle dazu für alle Kinder im Vorschulalter dem öffentlichen Bildungswesen eingegliedert werden (Erning 1976: 153ff.). Darüber hinaus sollte diese Petition dem Zweck dienen, die Arbeit der Kindergärtnerin vermöge der staatlichen Aufsicht über die Ausbildungsseminare und der staatlichen Lizenzierung des Berufes zu einer öffentlich anerkannten Berufstätigkeit werden zu lassen (Konrad 2004: 98).

Als die Bedeutung des Kindergartens für die Erziehung zu „vaterländischem Bewußtsein“ und Kaisertreue“ erkannt wurde, nahm die Zahl der staatlichen Seminare für Kindergärtnerinnen und der Betreuungseinrichtungen zu (Derschau 1987: 71-72). 1908 wurde in Preußen die höhere Mädchenschule als öffentliche, zehnjährige und allgemeinbildende Schule mit einer darauf aufbauenden vierjährigen Oberstufe mit Abitur eingeführt: Für diejenigen Mädchen, die eine Berufsausbildung vorzogen, bot diese Oberstufe als Lyzeum die Möglichkeit, dass die Mädchen sich entweder in einem vierjährigen Ausbildungsgang auf den Beruf der Volksschullehrerin vorbereiteten oder eine Ausbildung zur Kindergärtnerin absolvierten (Kraul 1991: 279-303). Der letztere Ausbildungsgang wurde als Frauenschule bezeichnet. 1911 wurden *Prüfungsordnungen für die Abschlussprüfungen an den an Frauenschulen angegliederten Kursen zur Ausbildung von Kindergärtnerinnen und Jugendleiterinnen* erlassen. Dadurch wurde die Zugangsvoraussetzung zu Frauenschulen erschwert, indem statt des Volksschulabschlusses der Mittelschulabschluss verlangt wurde. Darauf musste zuerst ein

## Kapitel 2

### Die Genese und Entwicklung des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Kurs von mindestens einjähriger Dauer an einer Frauenschule absolviert werden, dann die Prüfung in den vorgeschriebenen Fächern bestanden werden, und schließlich wurde der Titel einer „Kindergärtnerin in Familien und kleinen Kindergärten“ verliehen (Konrad 2004: 114).

Obwohl diese Regelung nur für die Frauenschulen und die staatlichen Seminare galt, übernahmen die Fröbelseminare sie sofort, um sich die damit verbundene staatliche Anerkennung zu sichern. 1912 erhielten alle preußischen Fröbel-Kindergärtnerinnenseminare die staatliche Anerkennung (Konrad 2004: 93). Diese staatliche Regelung wurde hingegen von den Trägern der kirchlichen Ausbildungsstätten abgelehnt. Die Gründe dafür waren: Einerseits, fürchtete man, dass die christlich-religiöse Ausrichtung dadurch eingeschränkt werden könnte; andererseits meinte man, dass die Ausbildung der Kindergärtnerinnen, für die „vorwiegend Herzensbildung und praktische Gabe nötig“ seien (Hanse 1929: 264), in Verbindung mit dem heraufgesetzten Mittelschulabschluss verschult werden könnte (Derschau 1987: 71). Jedoch wurde diese Regelung nach und nach von den kirchlichen Trägern „nicht aus Begeisterung für diese Bestimmung (...), sondern mehr aus (...) Zwang heraus“ akzeptiert (Hanse 1929: 264), da Kindergärtnerinnen, die eine staatliche Abschlussprüfung absolviert hatten, in der Weimarer Republik bei der Anstellung immer bevorzugt wurden (Metzinger 1993: 88-90). Bereits 1910 wurde das erste staatliche Seminar – die Königliche Elisabethschule in Berlin - in Preußen eröffnet, in dem die Fröbelpädagogik gelehrt wurde. Im zweiten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts war schließlich der Ausbildungsinhalt in staatlichen und kommunalen Seminaren fest in der Fröbelpädagogik verankert.

Dem Aufbau einer Einrichtung zur Kinderbetreuung ging häufig die Gründung eines Vereins voraus, um die benötigten finanziellen Mittel durch Spenden, Mitgliederbeiträge und Elternbeiträge aufzubringen. Die Einrichtung einer Stätte zur Kinderbetreuung brauchte die behördliche Zustimmung und unterlag der Staatsaufsicht. Doch der Staat enthielt sich der finanziellen Mitträgerschaft, „denn dafür habe sich die so genannte Privatwohlthätigkeit für zuständig erklärt“ (Konrad 2004: 111). Vor diesem Hintergrund wurde im 19. Jahrhundert die Trägerlandschaft von Vereinsträgern bzw. Trägern der „Privatwohlthätigkeit“ gebildet (Reyer 1987a: 41). Mit der Verabschiedung des *Bürgerlichen Gesetzbuches* (BGB) von 1900 wurde einerseits einem Verein der Rechtsstatus als juristische Person des Privatrechts geschaffen. Dadurch entstand der staatsunabhängige Rechts- und Betätigungsraum (Reyer 1987a: 48). Als das Verbot der Verbindung von Vereinen abgeschafft worden war, haben sich viele Vereine zusammengeschlossen und zu Verbänden gewandelt (Neumann: 1992: 77). Diese

verbandförmigen Organisationen sollten später ihren Einfluss auf den Kindergartenbereich zeigen. Andererseits wurde der Staat durch das BGB dazu verpflichtet, für die Bedingungen eines gedeihlichen Aufwachsens aller Kinder und Jugendlichen zu sorgen. Das BGB kann als Grundstein für alles spätere Kinder- und Jugendrecht bezeichnet werden (Hasenclever 1978).

Mit der Gründung der Weimarer Republik war eine Reform und Neuorganisation des deutschen Schulwesens notwendig geworden. In Artikel 146 der neuen Reichsverfassung wurde vorgeschrieben: „Auf einer für alle gemeinsamen Grundschule baut das mittlere und höhere Schulwesen auf.“ Aber wohin sollte der Kindergarten gehören, und wie verbindlich sollte sein Besuch sein? Diesbezüglich wurde in der Verfassung nichts geregelt. Vor diesem Hintergrund wurde die Reichsschulkonferenz von 1920 veranstaltet, deren Beschlüsse nur den Charakter von Empfehlungen hatten. Jedoch bildeten sie die Grundlage für das später erlassene Gesetz. Bei den Diskussionen um die Kindergärten standen diese Fragen im Zentrum: Sollte der Kindergarten Teil des Bildungssystems sein und dann der Schule angegliedert werden, oder musste er als sozialfürsorgerische Einrichtung Aufgabe der Jugendwohlfahrt sein? Wer war künftig als Träger von Kindergärten zuzulassen? Der während der Reichsschulkonferenz gebildete Ausschuss „Kindergarten“ gelangte allgemein zu der Auffassung, der Kindergarten müsse eine Einrichtung der Jugendwohlfahrt sein und sollte nicht als eine „Überleitung zur Schule“ bzw. nicht als eine Stätte zur Vorbereitung auf die schulische Bildungsarbeit gewertet werden, sein Besuch sollte ein Angebot für aufsichtsbedürftige Kinder sein (vgl. Reichsschulkonferenz (1920) 1972: 691; 694). Das Kindergartenangebot wurde als „Notfallpädagogik“ bezeichnet (Ebert 1996: 146).

Auf dieser Grundlage wurde das *Reichsjugendwohlfahrtsgesetz* (RJWG) von 1924 verabschiedet. Somit fiel der Kindergarten als sozialfürsorgerische Einrichtung in den Bereich der Jugendhilfe, für die das Jugendamt (§ 4 RJWG) zuständig war. Auf der Landesebene wurden aufgrund des Aufsichtsrechts die entsprechenden Richtlinien über die Mindestanforderungen an Einrichtungen für Vorschulkinder in Bezug auf Hygiene, Gruppen- und Raumgröße, Ausstattung, Fachpersonal usw. festgelegt (Konrad 2004: 135). Die zusammengeschlossenen Verbände bildeten 1924 die Deutsche Liga der Freien Wohlfahrtspflege auf Reichsebene und traten als anerkannte freie

Träger der Kindergärten auf. Angesichts des Prinzips der Subsidiarität<sup>39</sup> hatten sie gegenüber den öffentlichen Trägern die Vorrangstellung im Kindergartenbereich und bekamen noch öffentliche Finanzierung. Eine von freien Trägern, vor allem von den konfessionellen Trägern, geprägte Trägerschaft der Kindergärten ist dadurch entstanden. Trotz der verschiedenen Bezeichnungen der Einrichtungen für Vorschulkinder wurde angesichts der Preußischen Richtlinien „im amtlichen Verkehr die einheitliche Bezeichnung Kindergarten“ verwendet (Konrad 2004: 135).

Zusammenfassend kann gesagt werden: In der Entwicklung von der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zur Weimarer Republik wird der Umriss des gegenwärtigen deutschen Kindergartenwesens erkennbar: Der Kindergarten wurde als familienfürsorgerische Einrichtung dem Bereich der Jugendhilfe zugeordnet. Zudem wurden vorzüglich aufsichtsbedürftige Kinder und im allgemeinen Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren freiwillig und gebührenpflichtig aufgenommen. Dafür war das Jugendamt zuständig. Der neue Beruf der „Kindergärtnerin“ entstand. Die pädagogische Strukturqualität bezüglich der Ausstattung, der Qualifikation des Fachpersonals, der Raum- und Gruppengröße usw. wurden als Mindestanforderungen geregelt. Der Bildungs- bzw. Erziehungsinhalt in Kindergärten wurde nicht vorgeschrieben, war aber stark von der Fröbelpädagogik geprägt. Die Trägerstruktur wurde von freien Trägern, vor allem von konfessionellen Trägern, geprägt. Für das Betreiben der Kindergärten bekamen sie öffentliche Finanzierung und hatten angesichts des Subsidiaritätsprinzips die Vorherrschaft im Vergleich mit anderen Trägern. Dieses etablierte deutsche Kindergartenwesen blieb bis zur Bildungsreform in den 1960er/1970er Jahren in seinem Wesen erhalten.

### **2.2.2. Wiederaufbauphase (1945-1969)**

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Deutschland von den Alliierten anfänglich in vier Besatzungszonen geteilt, die später zu zwei Staaten - der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) – wurden. Die BRD wurde mit der

---

<sup>39</sup> Der Begriff „Subsidiarität“ ist von dem lateinischen Wort „subsidiuum“ abgeleitet worden und bedeutet „Hilfestellung“. In der ursprünglichen Begriffsbedeutung ist darunter in der Militärsprache eine „Reservestellung“ zu verstehen, die erst im Falle der Hilfsbedürftigkeit der Frontstellung zum Einsatz kommt. (Siehe Schmidt-Jortzig 1982: 5.) Die katholische Sozialphilosophie sieht das Wesen des Subsidiaritätsprinzips in seinem Vorrang gegenüber dem untergeordneten Gemeinwesen, wobei eine Aufgabe von der damit beauftragten Person oder Personengruppe nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit erfüllt werden kann, entsprechend dem Prinzip, nach dem „dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf.“ In: Die Enzyklika Leos XIII, *Rerum novarum* und die Enzyklika Pius' XI, *Quadragesimo anno* 1946, S. 29, 47ff.. Dies wurde auf den Bereich der Jugendhilfe übertragen: Der staatliche Eingriff kommt erst dann, wenn die Ressourcen der Wohlfahrtsverbände ausgeschöpft sind.

Unterstützung der Westalliierten, vor allem der USA, langsam wieder aufgebaut (Grebing 1980). Das politische Ziel der Regierung der BRD war es u.a., durch die Aufhebung der Besatzungssituation die völlige Unabhängigkeit zu erlangen. Das wirtschaftliche Ziel war es, die materielle Not zu beseitigen, wobei es zunächst an männlichen Arbeitskräften mangelte. Zudem wurden weibliche Arbeitskräfte eingesetzt. Daher nahm auch die Anzahl der langfristig erwerbstätigen Mütter aufgrund der Daseinsvorsorge für ihre Familien zu. Jedoch gab es in der Öffentlichkeit viele Stimmen gegen das „Doppelverdienertum“ (Weichmann o.J., 27), d.h., ausschließlich gegen die Berufstätigkeit mitverdienender Ehefrauen. Das Frauenbild war noch weithin von der Vorstellung von der Hausfrau bzw. Mutter geprägt und diese wurde als „weibliche Normalbiographie“ angesehen (Levy 1977). Aufgrund dieser Mutterideologie schien kein staatlicher Handlungsbedarf zu bestehen. Die Erziehung bzw. die Betreuung der Vorschulkinder galt als Elternrecht, also als Frauensache. Infolgedessen knüpfte das Kindergartenwesen wieder an das alte System der Weimarer Republik an und galt weiterhin als familienfürsorgerische Einrichtung. Außerdem mangelte es an Fachkräften in den Kindergärten, was teilweise das NS-Regime verursacht hatte (Dyckerhoff 1983: 219ff.).<sup>40</sup>

Nachdem der politische Besatzungsstatus der BRD durch den Deutschlandvertrag von 1952 aufgehoben worden war und sich zugleich die wirtschaftliche Entwicklung am Anfang der 1950er Jahre stabilisiert hatte, rückte nun die Bildungspolitik in den Vordergrund. Dazu gab es als Auftakt die Problematisierung der „Schulreife“, die durch Kerns Buch Aufmerksamkeit gewann (Kern 1951). Der Begriff Schulreife beruhte auf der Reifungstheorie (Herff 1967; Tietze 1973: 15-21; Garlichs 1977: 24ff.; Mandl 1981: 93). Sie ging von der biologischen Bedingtheit der Anlagen aus, wobei Schulversagen als Folge des Mangels an Schulreife gesehen wurde. Ist ein Kind noch nicht schulreif, so muss - nach dieser Anschauung - nur lange genug gewartet werden, bis es nach den eigenen Gesetzen der Reifungsvorgänge nachgereift ist. Diese Nachreife ist weitgehend unabhängig von pädagogischen Einflüssen. Aus diesem theoretischen Postulat wurden Schulkindergärten für schulunreife Kinder zu ihrer Nachreife an Grundschulen errichtet. Mit dieser Auffassung wurde die Kindergartenarbeit als bewahrende Spielpflege in dem Sinne betont, dass Kinder sich in Kindergärten durch das Spiel auslebten und von selbst zur Schulreife gelangten (vgl. Schmalohr 1970: 3ff.).

---

<sup>40</sup> Diejenigen Fachkräfte in Kindergärten, die im Dritten Reich Mitglieder der NSDAP gewesen waren, waren nach dem Zweiten Weltkrieg oft von sich aus gegangen, um nicht entlassen zu werden.

Der „Sputnik-Schock“<sup>41</sup> von 1957 hat die bildungspolitischen Diskussionen über die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems in den westlichen Ländern entfacht (Grossmann 1987: 97), wobei das Kindergartenwesen eher in den Hintergrund gedrängt wurde. Erst Mitte der 1960er Jahre zog das Kindergartenwesen durch eine weltbekannt gewordene us-amerikanische Forschungsarbeit über die Intelligenz neue Aufmerksamkeit auf sich. Diese Arbeit ging davon aus, dass den Bedingungen der Lernumwelt bei der Entwicklung der Begabung eines Kindes entscheidende Bedeutung zuzumessen sei. Es wurde unterstellt, dass die intellektuelle Leistungsfähigkeit eines Menschen durch Erziehungs- und Bildungsmaßnahmen beeinflussbar sein könnte, insbesondere dann, wenn solche Maßnahmen bereits im frühen Kindesalter eingesetzt würden und am meisten wirken würden (Bloom 1964). Durch diese umweltbezogene Intelligenztheorie fand die Theorie der anlagebedingten Reifung ihren terminologischen Niederschlag. Aufgrund der von daher gewonnenen neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse wurde einerseits die kognitive Frühförderung in der us-amerikanischen Literatur stark betont (Hechinger 1970). Andererseits wurde diese Intelligenztheorie zum Zwecke der Überwindung der kulturellen Vernachlässigung im „*Headstart-Programm*“<sup>42</sup> angewandt (Grotberg 1969; Steiner 1979). Zudem wurde erwartet, dass die herkunftsbedingte Ungleichheit in den schulischen Startbedingungen für die sozio-kulturell benachteiligten Kinder durch die Förderprogramme in Kindergärten kompensiert werden könnte.

In Deutschland war Lückert<sup>43</sup> der Vertreter der Idee der Förderung des frühen Lesenlernens und hielt es für eine Säule der Begabungs- und Bildungsförderung (Lückert 1969). Gegen solche Strömungen der Förderung des frühen Lesenlernens und der kognitiven Frühförderung in Kindergärten wurde die Gefahr einer frühen Intellektualisierung der Erziehung bzw. einer „intellektuellen Verfrühung“ betont (Schultze 1970: 32). Im Gegensatz zu den USA wurde der Forschungsschwerpunkt in Deutschland auf das Lernen gelegt. Das Gutachten zu *Begabung und Lernen* (Roth 1969) basierte auf umfangreichen deutschen Forschungen in den Bereichen von

---

<sup>41</sup> Mit dem „Sputnik-Schock“ war gemeint, dass es der Sowjetunion vor den Amerikanern gelungen war, einen Satelliten „Sputnik“, in eine Umlaufbahn um die Erde zu schießen. Dieser Erfolg der Russen löste die Frage nach der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems der westlichen Welt aus.

<sup>42</sup> 1965 wurde das Programm initiiert. 560.000 Kinder aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen im Alter von fünf und sechs Jahren wurden in den Sommermonaten auf die kommende Einschulung vorbereitet. Das Hauptziel des Programms war es, die Kontaktfähigkeit der Kinder zu fördern, ihre Selbstachtung und die Achtung anderen gegenüber zu entfalten, durch persönliches Ansprechen ihre emotionalen Kräfte zu entwickeln, ihre sprachliche Kommunikationsfähigkeit zu verbessern und ihre Lernbereitschaft zu stärken. Leider wurde die Durchführung des Programms als gescheitert beurteilt.

<sup>43</sup> Lückert übersetzte ein us-amerikanisches Buch (Doman, G. 1968: How to teach your baby to read) über frühes Lesenlernen. Er selbst leitete ein Projekt „Basale Begabungs- und Bildungsförderung“, in dem es um fünf Programme ging, nämlich, um das Leselernprogramm, das Vorschuldidaktikprogramm, das Kinderbuchprogramm, das Rhythmikprogramm und das Sprachtrainingsprogramm.

Pädagogik, Psychologie und Soziologie, wobei der Begriff Begabung als ein neuer Begriff von Lernen mit Komponenten wie Lernfähigkeit und Lernleistungen gefasst wurde. Das Forschungsergebnis zeigte, dass „die Schule (...) nicht Begabungen, die als Erbanlage(n) vorliegen, zu fördern, sondern die Kinder zu „begaben“, d.h. frühzeitig vielseitige Möglichkeiten zur Entwicklung von Begabungen anzubieten“ habe (Deutscher Bundestag 1971: 22). Mit der neuen Auffassung über die Begabung wurde der Begriff der Schulreife durch den der Schulfähigkeit ersetzt. Am Anfang waren unter der Schulfähigkeit die von den Schulen geforderten Persönlichkeitsmerkmale oder Fähigkeiten zu verstehen (Burgener-Woeffray 1996). Dann wurde erkannt, dass die Schulfähigkeit durch Lernvorgänge erworben wurde und gefördert werden konnte. Dabei hing die Schulfähigkeit sowohl vom Kind als auch von den jeweiligen Festsetzungen der Schule ab. Außerdem fand die unter us-amerikanischen Pädagogen verbreitete Anwendung der Begabungstheorie auf die sozial benachteiligten Kinder in Deutschland auch schnell Beachtung.

Vor diesem Hintergrund wurden Forderungen nach vorschulischer Erziehung in Deutschland laut, und zwar unter zwei Gesichtspunkten - dem Gesichtspunkt der Erziehungswissenschaft und dem der Sozialpädagogik. Unter dem Gesichtspunkt der Erziehungswissenschaft bildete das *Frühlesen* von Lückert den Auftakt zur öffentlichen Diskussion über Kindergärten. Dann folgte der *Streit um die Ziele vorschulischer Erziehung* (Fliedner 1967: 515-538; Hofmann 1967: 17-32; Lückert 1967: 3-16; Corell 1967), wobei einige Autoren für den Schutz einer kindlichen Eigenwelt eintraten, während andere Autoren eine schulvorbereitende Vorschulerziehung propagierten. Unter dem Gesichtspunkt der Sozialpädagogik wurde der Kindergartenbesuch für die sozial benachteiligten Kinder gefordert, wobei die vorschulische Erziehung als *kompensatorische Erziehung* (Hechinger 1970; Caldwell 1971; Thiersch 1971; Iben 1972; Bronfenbrenner 1974; Oevermann 1974; Steiner 1979: 213-235) heftig diskutiert wurde. Die Vertreter dieser Idee gingen davon aus, dass die herkunftsbedingte Ungleichheit in den schulischen Startbedingungen durch den Kindergartenbesuch abgebaut werden könnte. Neben diesen bildungspolitischen Diskussionen war aufgrund der teilweise miserablen Praxis mit Aspekten wie Mangel an Kindergartenplätzen, überfüllte Kindergartengruppen, unzureichende sachliche und räumliche Ausstattung und schließlich Mangel an Kindergärtnerinnen eine Kindergartenreform notwendig geworden.

Bezüglich der Gestaltung der Ausbildung der Kindergärtnerinnen wurde auch wieder an die in der Weimarer Republik angeknüpft: Das Aufnahmealter wurde auf das vollendete 17.

## Kapitel 2

### Die Genese und Entwicklung des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Lebensjahr festgelegt; zu den Aufnahmevoraussetzungen zählten die schulische mittlere Reife oder eine anerkannte Ersatzbildung und eine einjährige hauswirtschaftliche Vorbildung; für Volksschülerinnen wurde eine Prüfung der Bildungsreife verlangt (Metzinger 1993: 138ff.). Im Laufe der Diskussionen um die Bildungsreform war die Kritik laut geworden, dass die Kindergärtnerinnen ihren vielfältigen Aufgaben unter veränderten sozialen und neuen gesellschaftlichen Ansprüchen nicht ausreichend gewachsen seien (Metzinger 1993: 143). Hinzu kamen noch die große Zahl neuer Ausbildungsgänge bzw. Ausbildungsschwerpunkte auf dem sozialpädagogischen Gebiet, wie z. B. die eigenständige Ausbildung der Heimerzieherinnen neben der Ausbildung der Kindergärtnerinnen, und die damit einhergehende Aufsplitterung in verschiedene sozialpädagogische Berufe. Vor diesem Hintergrund war eine Neugestaltung des sozialpädagogischen Bildungswesens notwendig geworden. Zudem hat die Kultusministerkonferenz (KMK) von 1967 die *Rahmenvereinbarung über die sozialpädagogischen Ausbildungsstätten* beschlossen.

Somit wurde die Ausbildung zur Kindergärtnerin und Hortnerin mit derjenigen zur Jugend- und Heimerzieherin zu einer gemeinsamen Ausbildung zur „staatlich anerkannten Erzieherin“ zusammengefasst, wobei diese eine zweijährige schulische Ausbildung und daran anschließend ein einjähriges Berufspraktikum umfasste und schließlich mit einer staatlichen Prüfung abschloss (Fischer 1974: 217; Derschau 1976: 133). Die Dauer der Ausbildung für Erzieherinnen wurde auf drei Jahre verlängert. Die Aufnahmevoraussetzungen waren die Vollendung des 17. Lebensjahres, der Abschluss der Realschule oder ein diesem gleichwertiger Bildungsabschluss und eine mindestens einjährige geeignete praktische Tätigkeit (Metzinger 1993: 162). Die Ausbildungsstätten wurden als „Fachschulen für Sozialpädagogik“ bezeichnet. Die Vereinheitlichung der unterschiedlichen sozialpädagogischen Ausbildungsgänge zwischen den verschiedenen Bundesländern wurde damals nicht erreicht, aber die allgemeingültigen Aufnahmevoraussetzungen für diese Ausbildung und die einheitliche Berufsbezeichnung „staatlich anerkannte Erzieherin“ aufgrund der Ausbildung. Darüber hinaus wurden die Tätigkeitsfelder dieses Berufs erweitert: Eine staatlich anerkannte Erzieherin konnte in Horten, Kindergärten oder Kinderheimen arbeiten.

Zusammenfassend ist festzuhalten: In der Nachkriegszeit knüpfte angesichts z.B. der Vernachlässigung durch die Politik das Kindergartenwesen wieder an das alte System in der Weimarer Republik an, wobei es weiterhin eine sozialfürsorgerische Einrichtung blieb. Nachdem die politische und die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland stabilisiert

worden war, gewann das Kindergartenwesen aufgrund der internationalen Beeinflussung wieder Beachtung. Zudem breiteten sich heftige Diskussionen um das Kindergartenwesen aus, zumal um die Ziele der Arbeit in den Kindergärten – sollten sie schulvorbereitende Einrichtungen oder eigenständige Kindergärten sein - als auch um die Lerninhalte – Trainingsprogramme für kognitives Lernen oder Spielen für die Persönlichkeitsbildung. Allerdings wurde die Kindergartenerziehung aufgrund der us-amerikanischen Beeinflussung als kompensatorische Erziehung für sozial benachteiligte Kinder hervorgehoben. Angesichts dieser veränderten gesellschaftlichen Ansprüche wurde 1967 durch die „Rahmenvereinbarung über die sozialpädagogischen Ausbildungsstätten“ eine dreijährige Erzieherinnenausbildung beschlossen, deren Absolventinnen die Berufszeichnung „staatlich anerkannte Erzieherin“ verliehen wurde. Leider wurden die veränderten Ansprüche nicht bei der Gestaltung der Ausbildungsinhalte berücksichtigt.

### **2.2.3. Reformphase (1970-1978)**

Die seit 1949 auf der Bundesebene regierende konservative Partei (CDU) wurde 1969 von der sozialdemokratischen und der liberalen Partei (SPD/FDP) abgelöst. Mit ihrer kontinuierlichen internationalen Entspannungspolitik hat diese neue Regierung eine neue politische Beziehung zur DDR angefangen: Die Bundesrepublik hat, statt den Alleinvertretungsanspruch für Deutschland aufrechtzuerhalten, zwei deutsche Staaten akzeptiert (Hillgruber 1987: 129ff.; 137ff.).<sup>44</sup> Im familienpolitischen Bereich wurde von der neuen Regierung die Gleichberechtigung der Frauen wahrgenommen und gefördert, und es wurde bereits eine Reihe von Reformmaßnahmen, wie z. B. die Reform des Kindergeldes und die Verbesserung der Ausbildungsförderung, durchgesetzt (Koch 1991: S. 64ff.). In der neuen Regierung vertrat man die Vorstellung, dass Beruf und Familie für Frauen vereinbar seien sollten.<sup>45</sup> Vor allem hatte die Frauenbewegung in den 1960er Jahren zu größerer Offenheit der Frauenrolle geführt. Unter diesen Umständen stieg die Quote der erwerbstätigen Mütter mit Kindern unter sechs Jahren von 29,7% (1970) auf 33,6% (1974) leicht an (Wirtschaft und Statistik 1975: 460). Hinzu kamen noch die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse über die umweltbedingte Intelligenzentwicklung, wodurch die Bedeutung des Kindergartenwesens aufgewertet wurde. Vor diesem Hintergrund

---

<sup>44</sup> Diese neue Beziehung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR basierte auf dem „Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen“ (dem Grundlagenvertrag), der am 21.12.1972 abgeschlossen wurde und am 21.6.1973 in Kraft trat. 1973 wurden die Bundesrepublik Deutschland und die DDR als zwei Mitgliedsstaaten in die UNO aufgenommen.

<sup>45</sup> Zur Verwirklichung dieses Zieles wurde 1979 der Mutterschaftsurlaub eingeführt, damit berufstätige Frauen nach der achtwöchigen Mutterschaftsfreistellung einen zusätzlichen Urlaub bis zur Vollendung des sechsten Lebensmonats des Kindes in Anspruch nehmen konnten. Siehe Bethusy-Huc 1987. Im Weiteren stand noch das „Modellprojekt Tagesmutter“ zur Verfügung. (Siehe Münch 1990).

wuchs der staatliche Handlungsbedarf an quantitativer sowie qualitativer Verbesserung der Kindergärten.

Bevor auf die Kindergartenreform eingegangen wird, sollte zuerst die Situation der Kindergärten in den Jahren 1969/70 am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen (NRW) kurz skizziert werden. 1969 kamen 27,9 Kindergartenplätze auf 100 Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren (Landtag Nordrhein-Westfalen 1971: 1323). Dieser Platzmangel drückte sich in langen Wartelisten sowie überfüllten Kindergruppen aus, wodurch pädagogische Arbeit kaum möglich war. In Bezug auf die Trägerstruktur wurden hiermit die Daten aus der ganzen Bundesrepublik verwendet, da es aus NRW keine trägerspezifische Erhebung des Kindergartenangebots gab. Während der Anteil der freien Träger im Jahre 1970 87,3% der gesamten Trägerschaft betrug, machte derjenige der öffentlichen Träger nur 9,7% aus (Deutscher Städtetag 1972). Hinzu kam noch der geringfügige öffentliche Anteil an der Verteilung der Finanzierung der Kindergärten. Zudem wurde der Anteil der öffentlichen Finanzierung auf 5% bis 10% der Betriebskosten geschätzt (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1970: 129). Die damit zusammenhängende Bereitschaft der freien Träger zum Ausbau der Reform hing davon ab, ob sie bezüglich der finanziellen Belastung durch das Betreiben der Kindergärten durch die Staatskasse entlastet werden würden.

1970 hat der Deutsche Bildungsrat<sup>46</sup> den *Strukturplan für das Bildungswesen* als Empfehlung für die zukünftige Bildungsstruktur veröffentlicht. Darin wurden der Ausbau der Kindergärten für Drei- und Vierjährige und die Einschulung der Fünfjährigen vorgeschlagen, wozu eine zweijährige Eingangsstufe für fünf- und sechsjährige Kinder an Grundschulen einzurichten sei (Deutscher Bildungsrat 1970: 119-120). Bezüglich einer Einschulung der Fünfjährigen wurde erwartet, dass die Kontinuität der Lern- und Erziehungsprozesse unter Berücksichtigung der Chancengleichheit am ehesten gesichert und gewährleistet werden würde. Es ist hinsichtlich der Entwicklung der Curricula für Kindergärten noch zu erwähnen, dass das Frühlesenlernen stark betont wurde und zugleich die allgemeinen Lernvoraussetzungen für die Schulfähigkeit in Grundschulen berücksichtigt werden sollten. Vor allem wurde die Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Grundschulen hervorgehoben, da im künftigen Bildungssystem auf den

---

<sup>46</sup> Der Deutsche Bildungsrat wurde im Jahr 1965 gegründet und arbeitete in zwei Kommissionen, nämlich der Bildungs- und der Regierungskommission. Erwartet wurden Bedarfs- und Entwicklungspläne sowie Vorschläge für die zukünftige Struktur des Bildungswesens zur langfristigen Planung. Seine Gutachten und Empfehlungen hatten jedoch lediglich beratenden Charakter. Aus Mangel an bildungspolitischem Konsens zwischen der Bildungs- und der Regierungskommission, aber auch zwischen der Regierung des Bundes und den Regierungen der Länder wurde der Deutsche Bildungsrat 1975 aufgelöst. (Siehe Schraub und Zenke 2000: 136)

Kindergarten die Eingangsstufe folgen sollte. Entsprechend hiess es: „Die Zusammenarbeit sollte sich auf die Abstimmung der Erziehungsprogramme beider Einrichtungen und auch auf die gegenseitige Beratung bei pädagogischen Problemen im Einzelfall erstrecken“ (Deutscher Bildungsrat 1970: 120), um eine Kontinuität des Erziehungsgeschehens in beiden Institutionen zu sichern.

Bei der Entwicklung des Curriculums für Kindergärten hat Schmalohr die Möglichkeiten und Grenzen einer kognitiven Frühförderung untersucht und die Ergebnisse einer Reihe von Arbeiten mit schon vorliegenden Programmen zusammengefasst (Schmalohr 1970): **1. Die Hypothese einer Beziehung zwischen der Sprachförderung und der kognitiven Entwicklung wurde nicht bestätigt.** Die Annahme, die Steigerung des Wortschatzwissens auch ohne weiteres mit der Förderung der kognitiven Entwicklung verbinden zu können, wurde abgelehnt. Welche Art von Zusammenhang zwischen Sprach- und Denkentwicklung besteht, müsse die künftige Forschung zeigen. **2. Die Versuche, ein quasi wissenschaftliches Begreifen durch arithmetische und mathematische Programme frühzeitig zu entwickeln, brachten keinen signifikanten Erfolg.** Aufgrund des im Vorschulalter der Kinder vorgenommenen Einsatzes von Arithmetikprogrammen könne man nur ein rein mechanisches Lernen aus Gewohnheit ohne begriffliches Verständnis erwarten. Die Mathematikprogramme, durch die man den Kindern im Vorschulalter strukturierte mathematische Begriffe und Operationen hatte beibringen wollen, waren nicht erfolgreich gewesen. Schmalohr stellte fest, dass der Versuch, die allgemeine Denkentwicklung mit Hilfe spezieller, relativ kurzzeitiger Trainingsprogramme zu beschleunigen, nur wenig Erfolg gezeitigt habe.

Die Bundesregierung stimmte mit dieser Empfehlung überein (Bildungsbericht '70: 43ff.). Im Bildungsgesamtplan<sup>47</sup> vom 18.10.1971 wurde die gleiche Auffassung vertreten. Hervorzuheben war, dass die Kultusministerien für die Curricula im Elementarbereich zuständig sein sollten (BLK 1973: 20). Gegen diese Hauptströmung bezüglich der Einschulung der Fünfjährigen waren die Träger der Wohlfahrtspflege und die Sozialverwaltung. Für die freien Träger bedeutete es einen quantitativen Verlust und zugleich die Abwertung der Kindergärten als Bewahranstalten

für Drei- und Vierjährige; für die Sozialverwaltung bedeutete es den Verlust ihres bisherigen Kompetenzbereiches durch die Mitsprache des Kultusministeriums bei der pädagogischen Gestaltung des Kindergartens (Domscheit/Kühn 1984: 174ff.). Daraus ergab sich die Frage der Zuordnung der Fünfjährigen – in Kindergärten, Eingangsstufen<sup>48</sup> oder Vorklassen.<sup>49</sup> Diese bezog sich darauf, welche Art von vorschulischer Einrichtung die Lernfähigkeit der Fünfjährigen am wirksamsten fördern bzw. steigern könnte. Um diese Frage zu beantworten, wurden zahlreiche wissenschaftlich fundierte Modellversuche durchgeführt.

Bevor man den Strukturplan offiziell verabschiedet hat, hatte die Landesregierung von NRW bereits auf seiner Grundlage einen mittelfristigen Entwicklungsplan „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“ (NWP 1975) für den Ausbau des Elementarbereiches veröffentlicht, wobei die Entscheidung über die Frage der Zuordnung der Fünfjährigen von dem Ergebnis des von der Landesregierung von NRW vorgenommenen Modellversuchs „Modellkindergarten-Vorklasse“ abhängig gemacht worden war (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1970). NRW hatte einen Vorsprung bei der Kindergartenreform und ging seinen eigenen Weg. Zur Absicherung der Finanzierung des Ausbaus der Kindergärten und zur Unterstützung des eigenen Modellversuchs in Kindergärten wurde am 21.12.1971 in NRW das *Kindergartengesetz* verabschiedet. Dadurch wurden die Finanzierungsbedingungen der freien Träger und der Eltern verbessert. Zudem begann die Vermehrung der Kindergartenplätze: Die Versorgungsquote in NRW stieg auf 76,4 Plätze (1978) für 100 Kinder im Vorschulalter an (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW 1979). Zugleich nahm der Anteil der kommunalen Träger von 9,7% (1970) auf 14,0% (1975) zu (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW 1977:

---

<sup>47</sup> 1970 wurde die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) eingerichtet. Die BLK sollte einen Rahmenplan für die Bildungspolitik in Deutschland erarbeiten. Leider waren Beschlüsse der BLK für die Bundesländer nicht bindend. Der vollständige Bildungsgesamtplan wurde 1973 vorgelegt; er umfasste die Zielsetzungen für alle Schularten, die betriebliche Berufsausbildung, die Lehrerbildung, Studium und Forschung an den Hochschulen, Fort- und Weiterbildung, die außerschulische Jugendarbeit und weitere Teilbereiche des Bildungswesens. Aufgrund des Mangels an Übereinstimmung in den bildungspolitischen Grundpositionen zwischen den verschiedenen Landesregierungen sind die meisten Zielvorstellungen nicht verwirklicht worden. (Siehe Schaub/Zenke 2000: 98; 117)

<sup>48</sup> Die Eingangsstufe war als Teil des Primarbereichs gedacht, wobei eine neue zweijährige pädagogische und organisatorische Einheit für Fünf- und Sechsjährige errichtet werden sollte. Dadurch sollte das bisherige Grundschulsystem aufgelöst werden und in eine Eingangs-, eine Grund- und ggf. eine Orientierungsstufe gegliedert werden. (Siehe den *Strukturplan für das Bildungswesen* von 1970 und den *Bildungsgesamtplan* von 1973.)

<sup>49</sup> Die Vorklasse war als Einrichtung zur einjährigen Frühförderung Fünfjähriger gedacht und sollte organisatorisch den Grundschulen zugeordnet werden. Ziel der pädagogischen Arbeit in der Vorklasse war es, bei allen Kindern Lernbereitschaft und Lernfähigkeit zu steigern. Neben der Stabilisierung der kindlichen Persönlichkeit sollte ein möglichst gleitender Übergang aus der Familien- und Kindergartenenerziehung in die Grundschule ermöglicht werden. (Siehe Schaub/Zenke 2000: 587)

328). Durch diese Zunahme gewannen die kommunalen Träger nun als Trägergruppe an politischer Bedeutung.

Angesichts des quantitativen Ausbaus der Kindergartenplätze wurde der Mangel an qualifizierten Erzieherinnen wahrgenommen. Diesen hatten der Fehlbestand an Ausbildungskapazität und die hohe Fluktuationsrate unter den pädagogischen Mitarbeitern verursacht (Domscheit/Kühn 1984: 134). Seine kurzfristige Überwindung wurde unter dem Aspekt der politischen Durchsetzbarkeit mit Kirchen und freien Wohlfahrtsverbänden vereinbart. Offiziell waren nur examinierte Erzieherinnen als Gruppenleiterinnen vorgesehen.<sup>50</sup> Jedoch konnte eine „Gleichstellung“ anderer Personen durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales mit ihnen erfolgen, wodurch viele Kindergartengruppen von Kinderpflegerinnen geleitet wurden. Als weitere Lösungsmaßnahmen wurden in NRW verkürzte Sonderausbildungslehrgänge für Hausfrauen, umschulungswillige Arbeitskräfte sowie Kinderpflegerinnen eingeführt, um zusätzliche Fachkräfte zu gewinnen.<sup>51</sup> Außerdem wurden zusätzlich 15 Fachschulen errichtet, um die Anzahl der qualifizierten Erzieherinnen zu erhöhen. Solche Maßnahmen hatten bereits nach kurzer Zeit ihren Erfolg.<sup>52</sup> Mit der Zunahme der Ausbildungsstätten stieg der Anteil der öffentlichen Träger von 39% (1971) auf 54% (1974) an (Derschau 1976). Zum ersten Mal gab es nun einen überwiegenden Anteil der öffentlichen Träger an der gesamten Trägerschaft der Ausbildungsstätten.

Das bundesweit verbreitete Problem der Zuordnung der Fünfjährigen wurde durch einen Zwischenbericht über Modellversuche gelöst. Die vorläufige Auswertung der Modellversuche besagte, „dass der Besuch einer vorschulischen Einrichtung für die Förderung der Gesamtpersönlichkeit bedeutsamer ist als der Besuch einer bestimmten Art vorschulischer Einrichtung“ (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung 1976: 7). Somit wurde die erste Reformphase zum Ausbau der Kindergartenplätze beendet. Einerseits lagen keine überzeugenden Forschungsergebnisse der Modellversuche zur Unterstützung der Entscheidung für die Zuordnungsfrage vor. Andererseits führte das langsam auftretende Finanzierungsproblem dazu, dass weder die Eingangsstufen noch die Vorklassen weiter unterstützt werden konnten

(Briel 1985: 122ff.; Lipski 1981: 26ff.). Die geplante Eingangsstufe wurde am Ende doch nicht realisiert. Eine Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Grundschulen fand nicht statt. Die Fünfjährigen blieben weiterhin in Kindergärten. Für die Zuordnungsfrage kündigte die Landesregierung NRW bereits 1970 indirekt an, dass „die soziale Aufgabe des Kindergartens für die Fünfjährigen erhalten bleibt“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1970: 128ff.). Bestätigt wurde dies durch die Verabschiedung des *Kindergartengesetzes NRW* von 1971.<sup>53</sup> Als der Abschlussbericht zu den Modellversuchen in NRW die herkömmlichen altersgemischten Kindergärten als geeignete vorschulische Einrichtungen bestätigte (Eßer/Kaufmann 1979: 67-96), wirkte das bloß wie die „offizielle Bestätigung einer faktisch bereits unabänderlichen Entscheidung“ (Domscheit/Kühn 1984: 186).

Bis Mitte der 1970er Jahre waren die Ausstattungs- und Personalprobleme im Kindergartenbereich weitgehend gelöst. Nun war nicht mehr die Frage der organisatorischen Zuordnung die Leitfrage, sondern die Frage der pädagogischen Bedingungen wurde immer mehr dazu. Mit der neuen Auffassung über Begabung als Lernfähigkeit wurde der Begriff der Schulreife durch denjenigen der Schulfähigkeit in Bezug auf die Einschulung ersetzt, wobei die Lernvoraussetzungen in Kindergärten für den Erwerb der Schulfähigkeit eine entscheidende Rolle spielten. Somit wurde die weitere Reformphase mit der Frage begonnen, welche curricularen Ansätze (Zimmer 1973: 19ff.; Flitner 1974: 49-53; Hemmer/Obereisenbuchner 1979;

---

<sup>50</sup> Nach einer 1964 getroffenen Vereinbarung gemäß §78 (3) JWG über die Voraussetzungen der Eignung der in Tageseinrichtungen für Kinder, Kinderheimen der Träger der freien Jugendhilfe tätigen Erzieher und sonstigen Kräfte zwischen Spitzenverbänden und MAGS in NRW sind nach § 3 (3) ausgebildete Kindergärtnerinnen als Gruppenleiterinnen vorgesehen.

<sup>51</sup> 1971 wurde zum Abbau des Mangels an Erzieherinnen die „verkürzte Ausbildung zum staatlich anerkannten Erzieher“ eingeführt. (Siehe Runderlass des Kultusministers von Nordrhein-Westfalen vom 11.2.1971, abgedruckt in Kessels 1973: 119.)

<sup>52</sup> Die 1970 im NWP anvisierte Zahl von jährlich 1.800 Absolventen der Fachschulen für Sozialpädagogik wurde bereits 1972 überschritten. (Siehe MAGS 1979: 32)

<sup>53</sup> Im § 1 des *Kindergartengesetzes* von 1971 wurde vorgeschrieben: „Kindergärten im Sinne dieses Gesetzes sind Tageseinrichtungen“. Und es gehe darum, „die Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr an bis zum Beginn der Schulpflicht (zu) betreuen, fördern, erziehen und bilden“.

Lipski 1981: 29ff.)<sup>54</sup> in Kindergärten als angemessen angeboten werden sollten. Dabei wurde der Situationsansatz ins Zentrum der Diskussion des Curriculums gerückt (Arbeitsgruppe Vorschulerziehung 1973; Arbeitsgruppe Vorschulerziehung 1974; Arbeitsgruppe Vorschulerziehung 1976; Arbeitsgruppe Vorschulerziehung 1980/81). Ein bundesweites Erprobungsprogramm (1975-1978) wurde durchgeführt (Hoschka/Hössel/Raab 1978; Krug/Pelzer 1978; Projektgruppe Erprobungsprogramm 1979; Krappmann 1983; Krappmann 1985). Die Ziele dieses Programms waren einerseits die Evaluation situationsbezogener Ansätze und andererseits die Überprüfung der Übertragbarkeit der in Modellkindergärten erarbeiteten didaktischen Materialien auf die Regelkindergärten. Folglich wurde der Situationsansatz für das Curriculum in Kindergärten als Norm akzeptiert (Krappmann 1985; Colberg-Schrader/Derschau 1991: 340). Die Übertragbarkeit der erarbeiteten Materialien auf die Regelkindergärten hing angesichts der Gestaltungsautonomie von den verschiedenen Trägern der Kindergärten ab. Mit dem Abschluss des Erprobungsprogramms im Jahre 1978 war die Bildungsreform offiziell beendet.

Im Hinblick auf die Landesebene hat die Bildungsreform der 1970er Jahre die Kindergärten in NRW quantitativ und materiell verbessert, aber nicht qualitativ. Der Ausbau der Kindergartenplätze in NRW war in Zusammenarbeit mit den freien Trägern erfolgreich gewesen. Um diese Zusammenarbeit zu gewinnen, hat die Landesregierung von NRW bei der Bildungsreform auf hoheitliche Eingriffe in die Gestaltungsautonomie der Träger verzichtet: Statt Curricula vorzugeben, wurden die zusammen mit Vertretern der freien Träger erarbeiteten „Arbeitshilfen“ in Kindergärten verwendet, und die Qualifikationsstandards für Erzieherinnen wurden mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege vereinbart (Domscheit/Kühn 1984: 94ff.). In Bezug auf die Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher haben sich die Träger der Fachschulen in NRW kaum an den Modellversuchen in systematischer Weise beteiligt. Daher wurden die neu entwickelten Materialien und wissenschaftlichen Erkenntnisse

---

<sup>54</sup> In den theoretischen Überlegungen spielten drei curriculare Ansätze eine wesentliche Rolle, nämlich der funktionsorientierte, der disziplinentorientierte und der situationsorientierte Ansatz. Im funktionsorientierten Ansatz wird als zentrale Aufgabe die Entwicklung weitgehend situationsunabhängiger Fähigkeiten und Persönlichkeitsmerkmale betrachtet, die in einer Vielzahl möglicher und verschiedenartiger Situationen angewandt werden können. Bei dem disziplinentorientierten Ansatz wird davon ausgegangen, dass aufgrund einer nur begrenzten Vorhersehbarkeit möglicher Situationsanforderungen das Ziel in der Herausbildung allgemeiner und formaler Faktoren liegen müsse. Darum werden wissenschaftliche Methoden und Problemlösungsstrategien vermittelt. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass im Zuge der Verwissenschaftlichung des Lebens wissenschaftliches Denken und Handeln Bedingungen seiner Bewältigung seien. Der situationsorientierte Ansatz zielt auf den Zusammenhang von Qualifikationserwerb und Lebensgestaltung. Kinder mit verschiedener sozialer Herkunft und mit unterschiedlicher Lerngeschichte sollen durch ihn dazu befähigt werden, in Situationen ihres gegenwärtigen und künftigen Lebens in einer möglichst autonomen Weise zu denken und zu handeln. Daher stellen die Lebenssituationen von Kindern den zentralen Bezugspunkt dar.

nicht in die Ausbildung aufgenommen (Lipski 1981: 38). Die Bildungsreform der 1970er Jahre hat wegen der Trägerautonomie der Fachschulen die Ausbildung der Erzieherinnen inhaltlich wenig verändert, aber quantitativ verbessert. Zudem wurde die Ausbildungsreform während der genannten Bildungsreform als einseitige Kapazitätsausweitung bezeichnet (Fischer 1974). Hinzu kam noch der als Leerformel vorgeschriebene „eigenständige Bildungsauftrag“ des Kindergartens. Eine zu detaillierte Ausführung dieses Auftrags wurde als Beeinträchtigung der Gestaltungsautonomie des Kindergartenträgers bewertet (Domscheit/Kühn 1984:192). Um den sichtbaren quantitativen Erfolg in der Zusammenarbeit mit den freien Trägern zu erreichen, wurde diesem die qualitative Verbesserung zum Opfer gebracht.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die während der Bildungsreform in Modellkindergärten realisierten pädagogischen Bedingungen haben sich aufgrund des Ausbleibens einer zusätzlichen öffentlichen Finanzierung nach der Reform allgemein verschlechtert. Der Kindergarten blieb nach dem Scheitern der Einführung der Eingangsstufe in Grundschulen weiterhin eine außerschulische Einrichtung für Kinder im Alter von drei Jahren bis zur Einschulung und fiel trotz der Bezeichnung als „Elementarbereich des Bildungswesens“ in den Zuständigkeitsbereich der Jugendhilfe. Die in verschiedenen Bundesländern erlassenen Kindergartengesetze sind weder Bildungs-, noch präzise Gestaltungs-, sondern in erster Linie Finanzierungsregelungen geworden (Briel 1985: 133). Die Umsetzung des als Norm akzeptierten Situationsansatzes hing von den einzelnen Trägern ab. Jedoch hat das Selbstverständnis der Träger des Kindergartenwesens sich von demjenigen eines Schutz- und Schonraumes zu demjenigen eines umweltoffenen und gesellschaftsbezogenen Lern- und Erfahrungsraumes gewandelt, dessen Besuch weiterhin freiwillig und kostenpflichtig war. Schließlich schwankte der Charakter des Kindergartenwesens nach der Bildungsreform ständig zwischen der Beeinflussung durch die pädagogischen Ansprüche und der durch die Trägerautonomie eingeschränkten Wirklichkeit.

#### **2.2.4. Stagnationsphase (1979-1989)**

Angesichts der erneut bedrohlichen Rüstungssituation zwischen Ost und West waren die internationalen Beziehungen seit dem Ende der 1970er Jahre wieder sehr angespannt.<sup>55</sup> Die Aufrüstung mit neuen sowjetischen und amerikanischen Mittelstreckenraketen, die jeweils in den

---

<sup>55</sup> Gegenüber der Raketen-Bedrohung durch die Sowjetunion fassten die Regierungen der NATO-Mitgliedsstaaten einen „Doppelbeschluss“, der auf einem Vorschlag des Bundeskanzlers Schmidt vom Herbst 1979 basierte. Ihm zufolge sollten die Mittelstreckenraketen der Sowjetunion aufgrund von Verhandlungen bis zum Herbst 1983 abgebaut werden. Für den Fall, dass dies nicht gelingen würde, wurde vorgesehen, in einigen NATO-Mitgliedsstaaten, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, moderne Mittelstreckenraketen als Gegengewicht zu stationieren. (Siehe Hillgruber 1987: 142ff.)

zwei deutschen Staaten stationiert wurden, führte aber zum Erstarren der Friedensbewegung auch in den zwei deutschen Staaten. Diese strebte an, Mitteleuropa zu einer atomwaffenfreien Zone werden zu lassen, und gab zugleich der Grünen Bewegung in Deutschland (später die Partei „Die Grünen“) Auftrieb. Im März 1983 zog die Grüne Partei während der konservativ-liberalen Koalition (CDU/CSU/FDP) in den Bundestag ein. In diesem gehörten 20% der weiblichen Abgeordneten der Grünen Partei an, wodurch die Frauenpolitik, wie z.B. die Politik bezüglich der Gleichstellung von Mann und Frau auf dem Arbeitsmarkt, immer mehr Aufmerksamkeit erfuhr. Vor diesem Hintergrund wurde das Thema des Kindergartens der Familien- bzw. Frauenpolitik zugeordnet, also nicht der Bildungspolitik. Die Quote der Versorgung mit Kindergartenplätzen wuchs wegen des Geburtenrückgangs auf 80,0% (1985) an (BMBW 1990). Mit dem „heißen“ Thema des Geburtenrückgangs erlangte die Familien- bzw. Frauenpolitik eher Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit als die Kindergartenpolitik. Folglich wurde das *Bundeserziehungsgeldgesetz* vom 6. Dezember 1985 zur Familienförderung erlassen (Zmarzlik/Zipperer/Viethen 1986; Bethusy-Huc 1987: 66; Zmarzlik/Zipperer/Viethen 1992). Davon wurde einerseits eine Erhöhung der Geburtenrate und andererseits ein von dem Verzicht der vordem erwerbstätig gewesenen Mütter auf ihre Berufstätigkeit erzeugter Entlastungseffekt für den Arbeitsmarkt erwartet (vgl. Koch 1991: 68ff.).

Im Kindergartenbereich wurde der Geburtenrückgang von der öffentlichen Hand nicht zur Durchsetzung reduzierter Gruppengröße genutzt, sondern zu finanzieller Kürzung und Personalabbau. Ende 1978 betrug die Quote der Versorgung mit Kindergartenplätzen in NRW 76,4%, die von der Landesregierung für ausreichend erklärt wurde. Als Kürzungsmaßnahmen sind am Beispiel des Landes NRW für jene Zeit die folgenden zu nennen (Dittrich/Miedaner/Schneider 1982: 294-382): Durch den am 1.9.1981 in Kraft getretenen Runderlaß des MAGS wurden Überschreitungen der Gruppenstärke bis zu 5 Kindern zugelassen; die Öffnungszeit für die Nachmittagsbetreuung wurde reduziert oder gar nicht angeboten; in manchen Kindergärten wurden nur noch Halbtagsstellen für pädagogische Fachkräfte ausgeschrieben; durch die Entlassung von ausländischen und nicht-katholischen Kindern konnten Kindergruppen aufgelöst werden (Friedberg/Paderborn), wodurch der Personaleinsatz reduziert werden konnte; die Elternbeiträge wurden erhöht und zusätzlich wurden Beiträge für die Übermittagsbetreuung eingeführt; die Eltern wurden darum gebeten, zusätzlich freiwillige Spenden, Reinigungs- und Verwaltungsarbeit zu leisten.

Als Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Kindergartenpraxis sind die folgenden zu nennen (Miedaner/Schneider 1985: 36): Die Kindergruppen wurden größer und der Raum enger, wodurch der Lärm zunahm; die Möglichkeiten zur individuellen Gestaltung von Situationen und Beschäftigungen nahmen ab; angesichts der verkürzten Öffnungszeit wurde die Kontinuität vieler Tätigkeiten der Kinder abgebrochen, und stabile Beziehungen unter den Kindern waren schwer aufzubauen; angesichts des Mangels an Spielmaterialien wurde die Befassung mit ihnen mehr auf vorgegebene Formen als auf kreatives Ausprobieren und die Eigenständigkeit der Kinder gelenkt. Unter diesen Umständen waren die Erzieherinnen kaum noch in der Lage, die sozial benachteiligten Kinder und die Integration der ausländischen Kinder zu fördern (Colberg-Schrader 1986: 71). Außerdem verloren viele qualifizierte Erzieherinnen durch solche Maßnahmen ihre Arbeitsstellen. Nach Derschaus Rechnung stieg die Quote der arbeitslosen Erzieherinnen von 11% (1981) auf 20% (1984) an (Derschau 1986: 146). Angesichts dieser Existenzbedrohung wandelte sich der Beruf der Erzieherin von einer Vollzeitbeschäftigung zu einer Teilzeitbeschäftigung (Colberg-Schrader 1985: 165), wodurch es zur „Arbeitsintensivierung“ kam (Schneider 1986: 54). Diese ließ Vor- und Nachbereitung, Teamarbeit und Fortbildung kaum noch zu. Hinzu kamen noch die zusätzlichen hauswirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Aufgaben. Kinder aus Arbeiter- und Ausländerfamilien wurden aufgrund steigender Elternbeiträge aus dem Kindergarten hinausgedrängt. Ein Zweiklassenkindergartenangebot ist je nach der Zahlungsfähigkeit der Eltern entstanden: Während die Eltern mit stärkerer Zahlungsfähigkeit ihre Kinder in Kindergärten unterbrachten, ließen die Eltern mit schwächerer Zahlungsfähigkeit ihre Kinder in Tagespflegestellen betreuen.

Gegenüber solchen Einsparungsmaßnahmen wurden viele Proteste laut und gab es Demonstrationen von Erzieherinnen, Eltern und Gewerkschaften. Als Reaktion darauf wurde am 21. Dezember 1982 in NRW das *Gesetz zur Änderung des Kindergartengesetzes* erlassen. Auf seiner Basis wurde der Elternbeitrag je nach den Familieneinkommen gesetzlich gestaffelt, und zugleich wurde die Erhöhung der Inanspruchnahme von Kindergartenplätzen angestrebt. Diese Bestrebung war teilweise mit dem Anwachsen der türkischen Bevölkerung in NRW verbunden. 1977 hatten in NRW nur 5,4% der ausländischen Kinder im Kindergartenalter einen Kindergartenplatz in Anspruch genommen (MAGS 1979: 280). Sie sollten nun durch die als kompensatorische angesehene Kindergartenerziehung gefördert werden, damit sie später weniger Schwierigkeiten bei der Einschulung bekommen würden. Zudem wurde die Erprobungsmaßnahme des Landes Nordrhein-Westfalen „Ausländische Kinder im

Kindergarten“ von dem Sozialpädagogischen Institut im Zeitraum von 1979 bis 1984 durchgeführt (Militzer 1987). Weil die Hälfte der ausländischen Kinder türkischer Herkunft war, wurden türkische Kontaktpersonen bei den Jugendämtern als Ansprechpersonen für türkische Eltern einerseits und für Erzieherinnen aus Kindergärten verschiedener Träger andererseits angestellt. Diese Erprobungsmaßnahme zeitigte ihre Wirkung: Am 31.12.1985 nahmen in NRW bereits 53,7% der ausländischen Kinder im Kindergartenalter einen Kindergartenplatz in Anspruch (MAGS 1989: 202).

In Bezug auf die qualitative Dimension des Kindergartenwesens wurden keine bemerkenswerten Fortschritte gemacht. Der im *Kindergartengesetz* von 1971 vorgeschriebene Bildungsauftrag des Kindergartens blieb weiterhin ohne detaillierte Ausführung. Die 1982 von der KMK verabschiedete *Rahmenvereinbarung über die Ausbildung und Prüfung von Erziehern/Erzieherinnen* bewirkte nur, dass die Zugangsvoraussetzungen zu dieser Ausbildung heraufgesetzt wurden (Derschau 1987: 73; 80ff.).<sup>56</sup> Jedoch kam es zu der Ausnahmeregelung, dass „eine nach Landesrecht angemessene Berufstätigkeit“ erforderlich sei, „oder ein einschlägiges Praktikum, das durch den Abschluß einer einschlägigen beruflichen Vollzeitschule ersetzt werden kann“ (Metzinger 1993: 185ff.). Diese Formulierung überließ es wiederum den Ländern, die Gleichwertigkeit bestimmter Vorbildungen in ihren Ausbildungs- und Prüfungsordnungen selbst zu definieren. In manchen Ländern wurde geplant, den Hauptschulabsolventen mit abgeschlossener Berufsausbildung den Zugang zur Fachschule für Sozialpädagogik zu ermöglichen (Metzinger 1993: 193-195). Den Anforderungen der sozialpädagogischen Praxis an die zu reformierende Ausbildung wurde kaum Rechnung getragen (Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 1983a und 1983b; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1982). Diese Vereinbarung war deutlich als kompromisshaftes Verhandlungsergebnis zwischen den verschiedenen Bundesländern gekennzeichnet.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre hat angesichts der Einsparungsmaßnahmen die Entwicklung des deutschen Kindergartenwesens eine Rezession erlebt. Diese führte dazu, dass viele Erzieherinnen arbeitslos wurden und sich die Kindergartenpraxis verschlechterte. Durch die Verabschiedung der *Änderung des Kindergartengesetzes* von 1982 in NRW wurde es erreicht, die Gleichheit der Zugangschancen der Kinder zum Kindergartenbesuch mit dem gesetzlich gestaffelten Elternbeitrag zu gewährleisten. Außer dieser ökonomischen Entlastung der Eltern und der Vereinbarung über die

---

<sup>56</sup> Eine darin festgehaltene Änderung der Zugangsvoraussetzungen forderte statt des einjährigen Vorpraktikums eine abgeschlossene Berufsausbildung von mindestens zweijähriger Dauer neben einem mittleren schulischen Abschluss.

Voraussetzungen für den Zugang zur Erzieherinnenausbildung wurden keine nennenswerten Fortschritte im Kindergartenbereich gemacht. Die Entwicklung des Kindergartenwesens in den 1980er Jahren wurde deswegen als Stagnationsphase bezeichnet. Der Bildungsauftrag des Kindergartens blieb weiterhin unklar. Mit der Zunahme des Anteils der ausländischen Bevölkerung wurde der Kindergarten als Ort zur Integration von ausländischen Vorschulkindern hervorgehoben. Die Einsparungsmaßnahmen bei der Finanzierung der Kindergärten waren nicht selten. Die deutschen Kindergärten waren angesichts „fiskalischer Sachzwänge“ (Pfaffenberger 1983: 337) und ihrer Zugehörigkeit zur Jugendhilfe besonders anfällig für finanzielle Kürzungen. Zu einem Wendepunkt zu einer neuen Entwicklung des Kindergartenwesens kam es erst in den 1990er Jahre.

### **2.2.5. Innovationsphase (1990 - 2007)**

Die internationalen Spannungen zwischen Ost und West in Europa waren mit dem Fall der Berliner Mauer und der Wende im Ostblock 1989 beendet, woraufhin es zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten kam. Die Wirtschaftslage im Inland blieb weiterhin unverbessert. Die Sozialisationsbedingungen der Kinder veränderten sich weiter. Zu diesen Veränderungen zählten die Zunahme der Anzahl der erwerbstätigen Mütter mit Kindern, die steigende Anzahl der Einzelkinder und die Pluralität der Familienformen. Der Anteil erwerbstätiger Mütter mit Kindern unter 6 Jahren stieg von 33,9% (1972) auf 46,8% (1995) an (BMFSFJ 1997: 99). 1960 wurden je Frau im Alter zwischen 15 und 44 Jahren statistisch gesehen 2,37 Kinder zur Welt gebracht, aber 1995 nur noch 1,34 Kinder (BMFSFJ 1997: 85). Hervorzuheben ist, dass im Jahre 1991 der Anteil der Einzelkinder an der Gesamtzahl der Kinder bereits 31,3% betrug (BMFSFJ 1996: 56). Solche Kinder lebten entweder ohne Kontakte mit Gleichaltrigen oder in einer geschwisterlosen Kindheit. Zu den verschiedenen Familienformen zählten die Ein-Elternteil-Familie, die Doppel-Verdiener-Familie usw. Unter diesen Umständen waren die Familien alleine kaum noch in der Lage, das kindgerechte Sozialisations- und Lernumfeld bzw. Lernmöglichkeiten für Vorschulkinder zu bieten. Dadurch sind neben Familien Kindergärten als Orte der Sozialisation der Vorschulkinder notwendig geworden.

Im Hinblick auf die rechtlichen Veränderungen wurde ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz erlassen. Aus Anlass der Neuregelung des Schwangerschaftsabbruches durch das *Schwangeren- und Familienhilfegesetz* vom 25. Juni 1992 (Art. 5 Nr. 1 SFHG) zum Schutz des vorgeburtlichen Lebens (*Süddeutsche Zeitung* vom 11./12.2.1995) und zur Förderung einer kinderfreundlichen Gesellschaft wurde § 24 des *Kinder- und Jugendhilfegesetzes* (KJHG) vom

27.7.1992 auf der Bundesebene neu gefasst, wodurch der Anspruch auf einen Kindergartenplatz eingeführt wurde. Nun wurde der Kindergartenbesuch als Regelangebot für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt angeboten. Auf der Landesebene wurde das *Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder* (GTK)<sup>57</sup> des Landes Nordrhein-Westfalen als Ausführungsgesetz zum KJHG erlassen, wobei Kinderkrippen, Kindergärten, Horte und altersgemischte Gruppen im allgemeinen als „Tageseinrichtungen für Kinder“ bezeichnet wurden. Somit konnten Kindergartenplätze sowohl in traditionellen Institutionen – Kindergärten –, als auch in verschiedenen Tageseinrichtungen für Kinder in unterschiedlichen Formen der Kindergruppen wie Kindertagesstättengruppen und altersgemischte Gruppen angeboten werden. Angesichts des Rechtsanspruchs wurde ein erneuter Ausbau der Kindergartenplätze nach dem Ende der Bildungsreform geplant und angestrebt.

Neben diesem quantitativen Ausbau der Kindergartenplätze wurde das Thema der pädagogischen Qualität der Kindergärten ins Zentrum der Diskussionen in den Fachkreisen der Erziehungswissenschaft gerückt. (Fthenakis/Textor 1998; Tietze 1998). Einerseits wurde der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nicht aus bildungspolitischem Interesse verabschiedet, sondern in erster Linie zum Schutz des vorgeburtlichen Lebens, um Frauen durch die Bereitstellung von Kindergartenplätzen von Schwangerschaftsabbrüchen abzuhalten. Andererseits bemühte man sich um die Einlösung dieses Rechtsanspruchs in einer Zeit, als die Finanzlage der öffentlichen Kassen immer angespannter wurde. Vor diesem Hintergrund wurde die Qualität des Kindergartenangebots in Frage gestellt. Zum einen wurde befürchtet, dass bestehende Qualitätsstandards (z.B. Gruppengröße und Personalschlüssel) beeinträchtigt werden würden (Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 1993). Zum anderen wurde vermutet, dass sich ein Zweiklassenkindergartenangebot je nach der Zahlungsfähigkeit der Eltern entwickeln würde. Nach langjährigen Bemühungen wurde 2003 „ein nationaler Kriterienkatalog“ als Basis pädagogischer Qualitätsstandards für Kindergärten veröffentlicht (Tietze/Viernickel 2003: 16-

---

<sup>57</sup> Daher wurde das *Kindergartengesetz* vom 21. Dezember 1971 durch das *Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder* (GTK) vom 29. Oktober 1991 in Nordrhein-Westfalen abgelöst. Das zweite GTK NRW wurde angesichts der bundesrechtlichen Änderungen in Bezug auf den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz vom 25. Juni 1992 verabschiedet. Zuletzt wurde das GTK NRW durch das *Haushaltsbegleitgesetz* 2004/2005 vom 27. Januar 2004 geändert.

22).<sup>58</sup> Somit gewann das Kindergartenwesen nach der Stagnationsphase der 1980er Jahre wieder seinen pädagogischen Sinn im Bereich der Erziehungswissenschaft.

In der Kindergartenpraxis haben sich die bestehenden Qualitätsstandards eher verschlechtert, also die erste genannte Befürchtung ging in Erfüllung. Von der Realisierung der im pädagogischen Fachkreis entwickelten Qualitätsstandards war keine Rede mehr. Zur Einlösung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz wurde angesichts der Knappheit der öffentlichen Finanzierung in NRW eine Reihe von finanziellen Sparmaßnahmen durchgeführt. Die 1994 eingeführte *Betriebskostenverordnung* (BKVO) wurde als „systematische Personalkürzung“ bezeichnet (Moskal/Foerster 2006), wodurch der Personaleinsatz für die Nachmittagsbetreuung erschwert wurde. Hinzu kam noch die Grundpauschale für Sachkosten in Kindergärten, durch die Lehr- und Lernmaterialien eingespart wurden. Dementsprechend wurden 1994 die rechtlichen Vorschriften über die bauliche Gestaltung und Ausstattung durch *Empfehlungen (Empfehlungen zum Bau und zur Ausstattung von Tageseinrichtungen für Kinder)* gelockert. Zudem sind die Träger nicht gebunden, diese *Empfehlungen* einzuhalten. Die Anforderungen an die baulichen Anlagen und die Ausstattung sind von der aktiven Förderung auf den passiven Schutz des Kindeswohls reduziert worden. Die Öffnungszeit der Kindergärten ist durch die *Budgetvereinbarung* von 2001 als „wöchentliches Budget“ ausgerichtet worden und nur noch diese geregelte wöchentliche Öffnungszeit wird öffentlich finanziert. Für die Kosten einer über diese hinaus verlängerten Öffnungszeit sollen die Eltern selbst bezahlen. Seit August 2006 kann sich jede Kommune in NRW je nach ihrer Finanzlage für eine angemessene Höhe des Elternbeitrags entscheiden (§ 17 Abs. 3 GTK). Unter diesen Umständen wäre es nicht erstaunlich, wenn es wieder zu Auswirkungen der Einsparungsmaßnahmen auf die Kindergärten wie in den 1980er Jahren kommen sollte.

Durch den „PISA-Schock“ von 2000 wurde das Kindergartenwesen wieder ins Zentrum der bildungspolitischen Diskussionen gerückt. Das Ergebnis des in den OECD-Ländern durchgeführten PISA-Tests von 2000 zeigte, dass die 15-jährigen deutschen Schülerinnen und Schüler beim Test ihrer Lesekompetenz nicht so gut abgeschnitten hatten, wie erwartet worden

---

<sup>58</sup> Der nationale Kriterienkatalog basierte wesentlich auf drei deutschen Veröffentlichungen, nämlich der „Kindergarten-Einschätz-Skala“ (die aktualisierte Fassung von 2001 ist die Kindergarten-Skala, KES-R) von Titze, Schuster/Roßbach 1997; „Qualität im Dialog entwickeln“ vom Kronberger Kreis 1998 und „Werkstatthandbuch zur Qualitätsentwicklung in Kindertagesstätten“ 1999 von Ziesche. Dazu kamen die enge Zusammenarbeit mit Fachkräften aus der pädagogischen Praxis und die intensiven Diskussionen mit Experten. Daraus resultierte der „nationale Kriterienkatalog“ von 2003 von Tietze und Viernickel (Hg.), der sowohl als Orientierung als auch als Konsensbildung bezüglich der pädagogischen Qualität in Kindergärten galt.

war. Neben den Diskussionen über das Schulsystem löste dieser „PISA-Schock“ von 2000 auch Diskussionen über den Bildungsinhalt, die Frühförderungsmaßnahmen<sup>59</sup> und den Übergang vom Kindergarten zur Grundschule im Kindergartenbereich aus. Für die Orientierungshilfe bezüglich der Bildungsarbeit in Kindergärten wurde die *Bildungsvereinbarung NRW* im August 2003 vom Ministerium für Schule, Jugend und Kinder (MSJK)<sup>60</sup> sowie den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege, den kommunalen Spitzenverbänden und Vertretern der katholischen und der evangelischen Kirche als Trägern verabschiedet (MSJK 2003a). Zugleich wurde die Förderung von Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Erlangung der Schulfähigkeit in den Kindergärten durch die Veröffentlichung des *Schulfähigkeitsprofils* gefordert (MSJK 2003b). Die *Bildungsvereinbarung* und das *Schulfähigkeitsprofil* zielten gemeinsam durch die Konkretisierung der Bildungsarbeit in Kindergärten auf eine erfolgreiche Einschulung der Kindergartenkinder ab. Somit entsprach der Kindergarten nun seiner als elementare Bildungsstufe des gesamten Bildungswesens anerkannten Bezeichnung. Weil nur die *Bildungsvereinbarung* hinsichtlich ihrer Rechtswirkung bindend war, orientierte sich daran nun die Bildungsarbeit in den Kindergärten. Anzumerken ist noch, dass die *Bildungsvereinbarung* die Zusammenarbeit mit den Grundschulen umfasste. Zu deren Umsetzung fehlt aber bis jetzt die strukturelle Verbindung zwischen den beiden Institutionen und sie fand und findet daher nur punktuell statt.

Neben dieser Konkretisierung der Bildungsarbeit in den Kindergärten wurde eine große Änderung in den Grundschulen zur Förderung der Schulfähigkeit initiiert. Durch die Verabschiedung des *Schulrechtsänderungsgesetzes*<sup>61</sup> vom 2.7.2003 in NRW (<http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schule/System/Recht/Vorschriften/Gesetze/SchRechtsAeG/index.html> vom 15.4.2004) wurde im Schuljahr 2005/2006 eine Schuleingangsphase in Grundschulen für die ersten zwei Jahrgänge eingeführt und wurden zugleich die Schulkindergärten abgeschafft. Dabei wurden die Schulen mit Nachmittagsbetreuung in Ganztagschulen umgewandelt. Hinzu kam das Vorziehen der Schulanmeldung, um die Lernausgangslage eines Kindes zu erfassen und zugleich eine umfassende Beratung der Eltern

---

<sup>59</sup> Seit dem Frühjahr 2002 wurden in Tageseinrichtungen für Kinder Sprachkurse aufgebaut, um die werdenden Schulanfänger im Gebrauch der deutschen Sprache zu unterstützen. Siehe „PISA hat Folgen: Veränderte Bildungsarbeit in Kindergarten und Grundschule“. [http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index\\_frame.html](http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index_frame.html) vom 15.4.2004.

<sup>60</sup> Nach dem „PISA-Schock“ von 2000 wechselte die ministerielle Zuordnung der Zuständigkeit für die Tageseinrichtungen für Kinder in NRW im November 2002 von dem Ministerium für Frauen, Jugend, Familien und Gesundheit in das neu ressortierte Ministerium für Schule, Jugend und Kinder. Damit wurden die Zuständigkeiten für Kindergarten und Grundschule in einem Haus zusammengeführt. (Siehe [http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index\\_frame.html](http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index_frame.html) vom 15.4.2004.)

<sup>61</sup> Die aktuelle Fassung dieses *Schulgesetzes* in NRW (SchulG) wurde am 15. Februar 2005 erlassen.

## Kapitel 2

### Die Genese und Entwicklung des Kindergartenwesens in beiden Ländern

durchzuführen. Insbesondere ist eine Erhebung des Sprachstandes der Kinder bei der Schulanmeldung zum Bestandteil der Vorbereitung der Einschulung geworden. Im Frühjahr 2007 wurde in NRW ein landesweiter Sprachtest für vierjährige Kinder durchgeführt. Dessen Ergebnis war, dass 19% der Vierjährigen Sprachförderbedarf hatten. (<http://bildungsklick.de/pm/54779/ergebnisse-des-ersten-landesweiten-sprachtests-fuer-vierjaehrige-34000-kinder-erhalten-zusaetzliche-sprachfoerderung/> vom 17.08.2007). Vierjährige Kinder werden in NRW künftig durch den Sprachtest daraufhin geprüft, ob ihnen empfohlen werden soll, die in Kindertageseinrichtungen bzw. in Familienzentren durchgeführten Sprachförderangebote zur Verbesserung ihrer Deutschkenntnisse in Anspruch zu nehmen.

In Bezug auf die Ausbildung der Erzieherinnen wurde angesichts der Wiedervereinigung Deutschlands von der Kultusministerkonferenz vom 28.1.2000 die *Rahmenvereinbarung*<sup>62</sup> beschlossen. Darin hiesst es: „Ziel der Ausbildung ist die Befähigung, Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsaufgaben zu übernehmen und in allen sozialpädagogischen Bereichen als Erzieher oder Erzieherin selbstständig und eigenverantwortlich tätig zu sein.“ (Ebert 2003: 336) Inhaltlich gab es keine gravierenden Änderungen gegenüber der *Vereinbarung* von 1982. Die Bildungsfunktion des Kindergartens wurde in der Ausbildung nach wie vor kaum berücksichtigt. Jedoch ging es, in dem Teil über die schulische Ausbildung nach dieser *Rahmenvereinbarung* nicht mehr um Unterrichtsfächer, sondern um Lernbereiche. Dies deutete darauf hin, dass an die Stelle der Fächerorientierung ein integrativer Unterricht nach Lernbereichen treten sollte, wodurch das lineare Denken vom vernetzten Denken ersetzt werden sollte (Ebert 2003: 345). Die Förderung der Selbständigkeit der Schülerinnen und Schüler konnte angesichts der hohen Stundenzahl und der geringen Wahlmöglichkeiten im schulischen Ausbildungsteil kaum ermöglicht werden, und im Teil der praktischen Ausbildung fehlte es immer noch an der Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern in ihrer Funktion als Ausbilderinnen/Ausbilder von Praktikantinnen und Praktikanten (Balluseck/Metzner/Schmitt-Wenkebach 2003: 319). In der *Rahmenvereinbarung über Fachschulen* der KMK vom 7.11.2002 gab es inhaltlich weiterhin keine große Änderung ([http://berufenet.arbeitsamt.de/data/pdf/r\\_02072.pdf](http://berufenet.arbeitsamt.de/data/pdf/r_02072.pdf) vom 2.8.2005).

Zu der aktuellen Entwicklung im Kindergartenbereich in NRW zählen die Einrichtung des neuen Ministeriums und der neue Gesetzentwurf. Seit 2005 fiel die Zuständigkeit für die Kindergärten in das neu eingerichtete Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MGFFI). Am 22. Mai 2007 wurde der Regierungsentwurf für das

neue *Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz: Kibiz)* vom Kabinett unter Berücksichtigung des 2005 erlassenen *Tagesbetreuungsbaugesetzes (TAG)* und des *Kinder- und Jugendhilfeentwicklungsgesetzes (KICK)* zum Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren beschlossen. Dieses soll am 1. August 2008 in Kraft treten. Danach ist die Sprachförderung als Regelaufgabe der Kindergärten anzubieten, und die Zusammenarbeit mit Grundschulen ist aufgrund der *Bildungsvereinbarung* gemäß dem Gesetz durchzuführen. Außerdem ist die Kommunalisierung der Elternbeiträge dadurch gesetzlich etabliert. Die Fragen, ob die pädagogische Qualität der Kindergärten trotz des Ausbaus gewährleistet werden könnte und ob ein Zweiklassenkindergartenangebot - Kindergartenplätze für Kinder von zahlungskräftigen Eltern und Plätze in Tagespflegestellen für Kinder von zahlungsschwächeren Eltern - wegen der Kommunalisierung der Elternbeiträge bei der Inanspruchnahme entstehen würde, bleiben noch offen.

Zusammenfassend ist zu sagen: In dieser Phase ist der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nicht aus bildungspolitischem Interesse, sondern zum Schutz des vorgeburtlichen Lebens erlassen worden. Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, die benötigten Kindergartenplätze durch die Zusammenarbeit mit freien Trägern zur Verfügung zu stellen. Für diese Plätze gibt es aber keine Qualitätsgarantie. Die pädagogische Qualität von Kindergärten ist im Fachkreise der Erziehungswissenschaft Thema geblieben, aber nicht in der Praxis. Angesichts der knappen öffentlichen Kassen wurden alle möglichen Einsparungsmaßnahmen durchgeführt, um den Rechtsanspruch einzulösen: Der Personaleinsatz für Nachmittagsbetreuung wurde eingeschränkt, die Lehr- und Lernmaterialien wurden durch die Grundpauschale für Sachkosten eingespart, und die Verfügungszeit wurde gekürzt. Somit konnten die gesamten Betriebskosten gesenkt werden. Infolge des „PISA-Schocks“ von 2000 wurde die *Bildungsvereinbarung* von 2003 abgeschlossen, an der sich die pädagogische Gestaltung orientieren soll. Ob die Bildungsarbeit in den Kindergärten nach dieser *Vereinbarung* „richtig“ und „ordentlich“ gemacht wird, ist eine offene Frage. Einerseits unterliegt die pädagogische Gestaltung nach wie vor der Trägerautonomie. Andererseits hat der einzelne Träger für die pädagogische Qualität in seinen Kindergärten selbst die Verantwortung. Das für die Kindergärten zuständige neu eingerichtete Ministerium zeigte, dass nur die Sprachförderung in den Kindergärten als seine Aufgabe bezüglich der Kindergärten wahrgenommen wird.

---

<sup>62</sup> Die aktuelle *Rahmenvereinbarung über Fachschulen* wurde von der Kultusministerkonferenz am 7.11.2002 beschlossen. (Siehe [http://berufenet.arbeitsamt.de/data/pdf/r\\_02072.pdf](http://berufenet.arbeitsamt.de/data/pdf/r_02072.pdf) Stand vom 2.8.2005.)

## Zwischenbilanz

Unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch ist die Realisierung der Bestrebung, den Kindergarten allen Kindern vor der Einschulung zugänglich zu machen, von den Tagen Fröbels bis heute nicht vollständig gelungen. Diese Bemühung ist in der Bildungsreform der 1970er Jahre hinsichtlich der Angliederung an das Schulsystem gescheitert. Dagegen brachte am Anfang der 1990er Jahre der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz neue Hoffnung. Angesichts der Knappheit in den öffentlichen Kassen wurde aber die pädagogische Qualität in den Kindergärten der Einlösung dieses Rechtsanspruchs zum Opfer gebracht. Darauf wurde in erziehungswissenschaftlichen Fachkreisen aufmerksam gemacht, aber in der Kindergartenpraxis nur wenig zur Verbesserung geändert. Durch den „PISA-Schock“ von 2000 wurde die Notwendigkeit von Bildungsarbeit in den Kindergärten wieder hervorgehoben, und doch wurde diese später auf die Sprachförderung und die Bildungsdokumentation reduziert. Diesbezüglich hat es im *Kinderbildungsgesetz* keine große Änderung gegeben. Es fehlt weiterhin sowohl an einer strukturellen Verbindung als auch an kontinuierlichen Curricula, die von den Kindergärten auf die Grundschulen übergreifen würden. Die Inhalte der Ausbildung der Erzieherinnen werden den veränderten gesellschaftlichen Anforderungen immer noch nicht gerecht. Die dazu dringlich gewordene Fortbildung ist wegen der immer mehr verkürzten Arbeitszeiten kaum möglich. Solange die benötigten pädagogischen Rahmenbedingungen nicht genügend vorhanden sind, bleibt die „Bildungsarbeit in Kindergärten als Basis schulischen Erfolgs“ eine Illusion.

### **3. Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern**

Nachdem die Genese und die Entwicklung des Kindergartenwesens in beiden Ländern im vorigen Kapitel dargelegt worden sind, wird in diesem Kapitel auf das gegenwärtige System des Kindergartenwesens der beiden Länder eingegangen, um herauszufinden, wie und inwiefern die Anerkennung des Elementarbereichs im jeweiligen Bildungswesen in der Gegenwart etabliert ist. Zu den Kategorien einer Beurteilung des gegenwärtigen Systems des Kindergartenwesens in beiden Ländern zählen die Position des Kindergartenwesens, die Standards der pädagogischen Strukturqualität, die Merkmale der Träger und die pädagogische Gestaltung. Im folgenden werden das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in Taiwan am Beispiel desselben in der Stadt Taipeh im Unterkapitel 3.1 und das gegenwärtige System des deutschen Kindergartenwesens am Beispiel desselben im Bundeslande Nordrhein-Westfalen im Unterkapitel 3.2 dargestellt.

#### **3.1. Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in Taipeh**

In Bezug auf das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in Taipeh ist zuerst die Position des taiwanesischen Kindergartenwesens im Bildungswesen anhand der Darlegung der einschlägigen rechtlichen Regelungen und der zuständigen Behörde zu erläutern. Anschließend werden die Standards der pädagogischen Strukturqualität in Bezug auf die Klassengröße, den Erzieherin-Kinder-Schlüssel, die Baulichkeiten und die Ausstattung, und die Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher dargestellt, um einen Überblick über die fachlich-pädagogischen Voraussetzungen zur Einrichtung eines Kindergartens zu gewinnen.

Damit die gewünschten pädagogischen Effekte auf die Kinder wirken können, sollten die angebotenen Kindergartenplätze in Anspruch genommen werden. Zur Inanspruchnahme sollte die Aufmerksamkeit auf die Merkmale der Träger gerichtet werden. Sie sind in dieser Arbeit die Aufnahmekriterien, die Finanzierung, die Öffnungszeiten und die Entfernung, die angegeben werden. Schließlich wird die pädagogische Gestaltung in den Kindergärten behandelt, um die dafür benötigten Voraussetzungen zu diskutieren.

### **3.1.1. Die als Elementarbereich anerkannte Position im Bildungswesen**

#### **Die rechtlichen Regelungen**

Die rechtlichen Regelungen erfolgen durch Gesetze, die aufgrund des Systems der Zentralregierung vom Legislativ-Yuan verabschiedet worden sind und einheitlich im ganzen Land (Taiwan) gültig sind. Die einschlägigen Gesetze in Bezug auf das Kindergartenwesen sind das *abgeänderte Kindergartengesetz* von 2003, die *abgeänderte Ausführungsverordnung zum Kindergartengesetz* von 2002<sup>63</sup>, und das *abgeänderte Gesetz zur Ausbildung der Lehrkräfte* von 2005. Im *Kindgartengesetz* werden die fachlich-pädagogischen Voraussetzungen und die Finanzierung zur Einrichtung der Kindergärten im allgemeinen vorgeschrieben. Zu ihnen zählen die Ziele der Kindergartenerziehung, die Klassengröße, die Eignungsvoraussetzungen der Lehrkräfte, die Räumlichkeiten und ihre Ausstattung, die Altersgrenze bezüglich der Aufnahme, die Höhe des Elternbeitrags, die Finanzierung und die Arbeitsbedingungen sowie Sicherheitsvorschriften und Strafregelungen. Das *abgeänderte Gesetz zur Ausbildung der Lehrkräfte* von 2005 umfasst die Vorschriften über die Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher sowie die Ausbildungen zu Lehrkräften für die Bereiche vom Kindergarten bis zur Hochschule.

Daneben gibt es noch die von den zuständigen Verwaltungsbehörden, wie z. B. dem Erziehungsministerium oder von den kommunalen Gebietskörperschaften wie z.B. vom Stadtrat der provinzfremen Stadt Taipeh erlassenen Verordnungen. Sie sind die *Leitlinien für das Curriculum in Kindergärten* von 1987, die *Verordnung über die staatliche Eignungsprüfung für die Lehrkräfte an Schulen unterhalb und einschließlich der Mittelstufe und an Kindergärten* von 2003,<sup>64</sup> die *Richtlinien für die Obergrenze der Höhe des Elternbeitrags und der Nebenkosten für die Bezahlungen in festgelegten Bereichen in Kindergärten in Taipeh*,<sup>65</sup> die *Dienstanweisung für die Sicherheit der Überprüfungsstandards bezüglich der Gebäude für Kindergärten*,

---

<sup>63</sup> Die Ausführungsverordnung zum Kindergartengesetz wurde vom 8.5.1996 in §§ 6-8 und § 10 zuletzt abgeändert.

<sup>64</sup> Diese Richtlinien sind gemäß dem Gesetz zur Ausbildung der Lehrkräfte erlassen worden. Durch die Verabschiedung der genannten Richtlinien sind die Anweisung über die staatliche Anerkennung als Erzieherin/Erzieher und als Kindergartenleiterin/Kindergartenleiter von 1983 außer Kraft getreten.

<sup>65</sup> Diese *Richtlinien* sind vom Schulamt Taipeh für jeden Schuljahrgang neu erlassen worden. Im Ausnahmefall kann die Obergrenze der Höhe des Elternbeitrags und der Nebenkosten nach einer Überprüfung durch das Schulamt überschritten werden (§ 5 der *Richtlinien für die Obergrenze der Höhe des Elternbeitrags und der Nebenkosten für die Bezahlungen in festgelegten Bereichen in Kindergärten in Taipeh*).

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

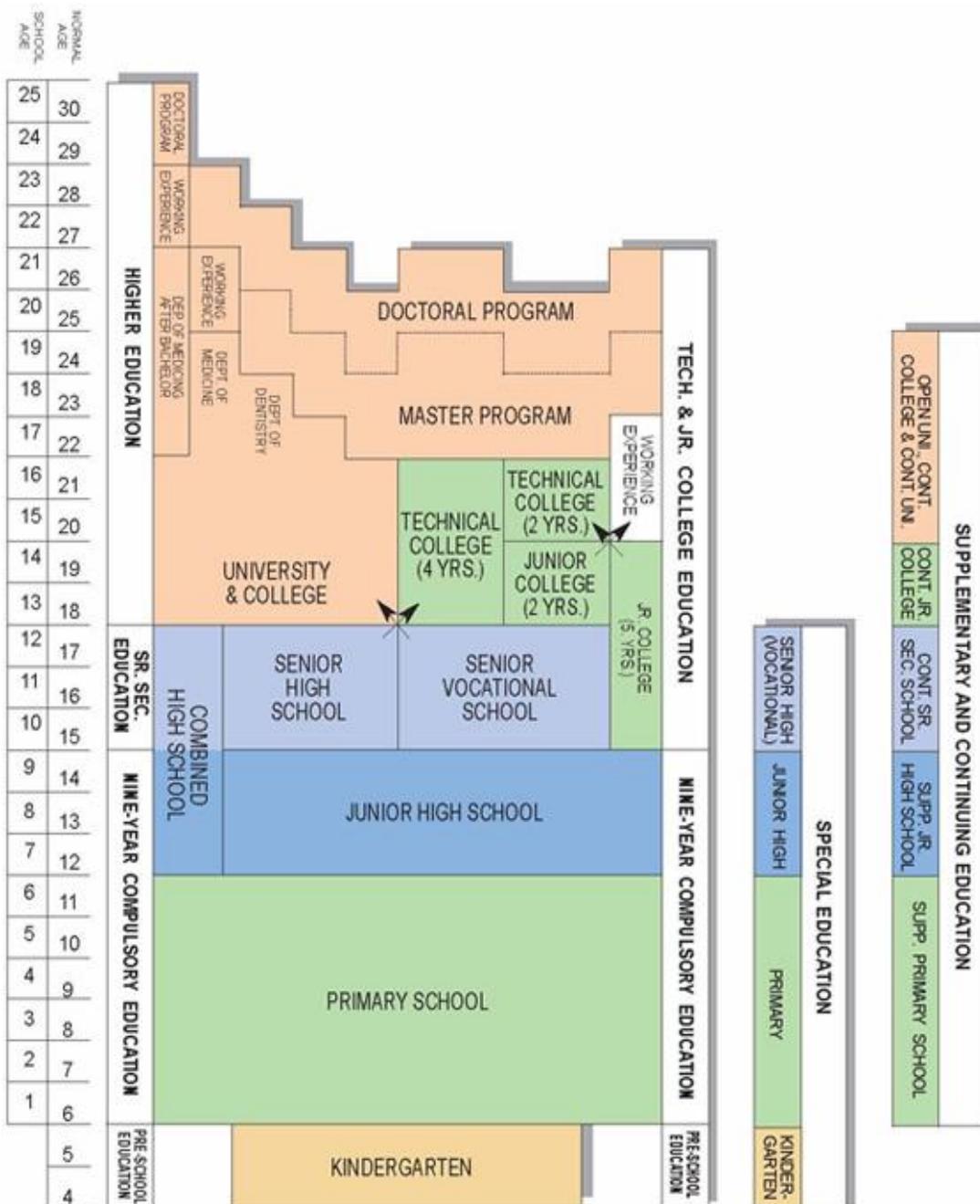
*Kinderkrippen und Tagespflegestellen in Taipeh* und die *Anordnung über die Ausstattungsstandards in Kindergärten* von 1989. Die Regelungen über das Curriculum, die Lehrkräfte und die Ausstattungsstandards sind direkt für die pädagogische Gestaltung in Kindergärten relevant. Die Regelung über die Überprüfung der Gebäude hingegen bezieht sich auf die Sicherheitsvorkehrungen und spielt beim Erwerb der Betriebslizenz für private Träger von Kindergärten eine entscheidende Rolle. Außerdem ist auf das *Kinderwohlfahrtsgesetz* von 1973<sup>66</sup> hinzuweisen. Nach diesem Gesetz können Kinder im Alter von zwei Jahren bis zur Einschulung in Kinderkrippen aufgenommen werden. Das heisst, dass Kinder im Kindergartenalter entweder in Kindergärten oder in Kinderkrippen untergebracht werden können.

---

<sup>66</sup> Die aktuelle Version ist als *abgeänderte Kinderwohlfahrtsgesetz* von 1999 erlassen worden.

Abbildung 3-1-1

Das gegenwärtige System des Bildungswesens in Taiwan



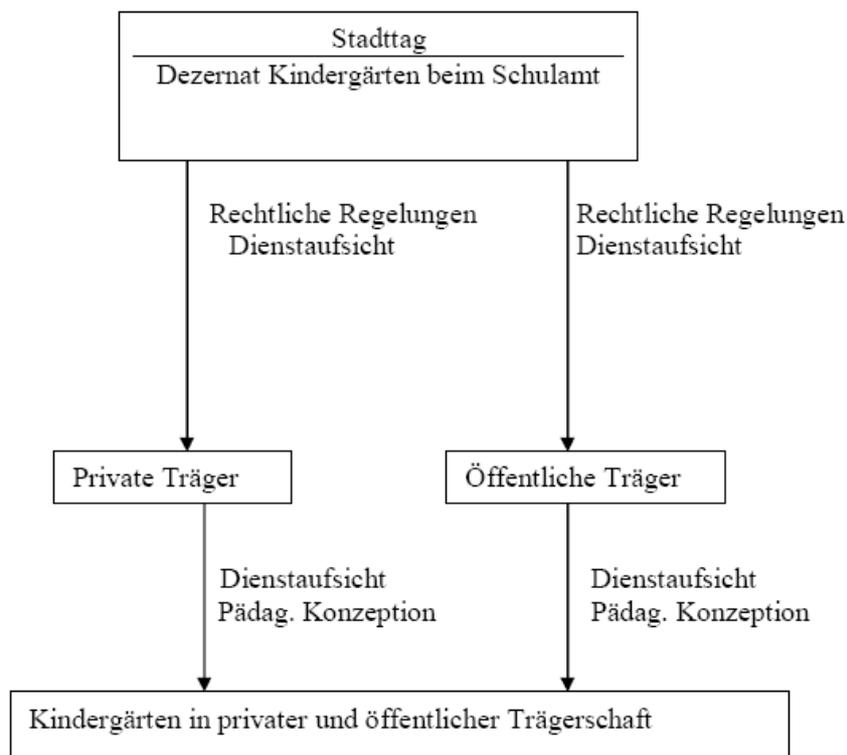
Quelle: <http://english.moe.gov.tw/ct.asp?xItem=153&CtNode=499&mp=1> Stand vom 14. 9. 2007

### **Die zuständige Behörde**

Mit der Verabschiedung des *Kindergartengesetzes* von 1981 ist das Kindergartenwesen in Taiwan als Elementarbereich des Bildungswesens anerkannt worden. Die für diesen zuständige Behörde auf kommunaler Ebene ist zunächst das Schulamt, dessen Haupttätigkeit die Aufsicht über die beiden ersten Schulstufen (Grundschulen und Junior-High-Schools) ist. Die Zuständigkeit für die Kindergärten war für das Schulamt lange Zeit nur der Bereich einer Nebentätigkeit. Seit 1999 gibt es das Dezernat für Kindergärten beim Schulamt in Taipeh, das nun für die Kindergärten zuständig ist. Daran lässt sich erkennen, dass das Kindergartenwesen mit seiner Anerkennung als Elementarbereich im ganzen Bildungssystem Beachtung gefunden hat. Auf der Ebene der Zentralregierung ist das Erziehungsministerium die übergeordnete Behörde für das Schulamt. Dies deutet darauf hin, dass der Kindergarten als Elementarbereich in den Zuständigkeitsbereich des Bildungswesens fällt. Die Abbildung 3-1-1 gibt einen Überblick über das gegenwärtige System des Bildungswesens in Taiwan. In der Abbildung 3-1-2 wird das Bezugsgeflecht von Trägern, zuständigen Behörden und rechtlichen Regelungen dargestellt.

**Abbildung 3-1-2**

**Bezugsgeflecht von Trägern, zuständigen Behörden und rechtlichen Regelungen am Beispiel der Stadt Taipeh**



Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassend kann gesagt werden: Von den gesetzlichen Regelungen und den zuständigen Behörden her betrachtet, ist das taiwanesisches Kindergartenwesen dem Bildungswesen zugeordnet. Also nimmt das taiwanesisches Kindergartenwesen eine als Elementarbereich des gesamten Bildungswesen anerkannte Position ein.

### **3.1.2. Pädagogische Strukturqualität**

Wenn man von Qualität spricht, bezieht man sich immer auf die Qualitätsbewertung mit Hilfe von Kontrollen aufgrund meßbarer Kriterien oder Standards, damit die Qualität beurteilt und danach verbessert werden kann. Die Einrichtung eines Kindergartens ist in Taiwan

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

meldepflichtig, wird aber je nach der Trägerschaft unterschiedlich geregelt (§ 4 *Kindergartengesetz*). Diejenigen Kindergärten, deren Träger Kommunen bzw. provinzzfreie Städte sind oder die in genehmigten Ausbildungsstätten wie in öffentlichen Colleges für Lehrerinnen/Lehrer oder in öffentlichen Universitäten zur Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern eingerichtet worden sind oder die an Grundschulen angegliedert sind, sind öffentliche Kindergärten. Alle andere Kindergärten sind private. Während ein Träger zur Einrichtung eines privaten Kindergartens die Betriebslizenz erteilt bekommen muss, braucht der öffentliche Träger sich nur bei der zuständigen Behörde anzumelden. Die messbaren Indikatoren der pädagogischen Strukturqualität sind die Klassengröße, der Erzieherin-Kinder-Schlüssel, die Räumlichkeiten, die Sicherheitsvorschriften und die Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher.

#### **Klassengröße, Erzieherin-Kinder-Schlüssel und Räumlichkeiten**

Die Klassengröße beschränkt sich auf maximal 30 Kinder (§ 8 *Kindergartengesetz*). Obwohl im Gesetz die Art der Zusammensetzung der Kinder nicht festgelegt ist, ist sie in der Praxis meistens in der Form einer Klasse gleichaltriger Kinder gegeben. Die Zusammensetzung der Kinder in der Form von altersgemischten Gruppen wird nicht ausgeschlossen. Der Erzieherin-Kinder-Schlüssel ist nicht direkt im Gesetzestext vorgeschrieben. Jedoch wird dort geregelt, dass in jeder Klasse zwei Lehrkräfte anwesend sein sollen (§ 7 die *abgeänderte Ausführungsverordnung zum Kindergartengesetz* von 1996). Das heisst, dass eine 30-köpfige Klasse von zwei Lehrkräften betreut wird. Zudem beträgt der Erzieherin-Kinder-Schlüssel 30:2. In Bezug auf die Räumlichkeiten muß es die im Gesetz vorgeschriebene Mindestflächen innerhalb der Gebäude der Kindergärten und im Außengelände für jedes aufgenommene Kind geben. Gemäß der *Anordnung über die Ausstattungsstandards in Kindergärten* von 1989 müssen in einem Kindergarten für jedes aufgenommene Kind eine Fläche innerhalb der Gebäude von nicht weniger als 1,5 qm und eine Fläche im Außengelände von nicht weniger als 2 qm gegeben sein.

#### **Sicherheitsvorschriften**

Unter diesen Sicherheitsvorschriften ist hauptsächlich die Lizenz zur Benutzung eines Gebäudes als Kindergarten gemeint. Nachdem der private/kommerzielle Träger die Benutzungslizenz eines Gebäudes als Kindergarten erhalten hat, kann er als privater Träger eines Kindergartens durch die benötigte Besichtigung und Überprüfung seitens der zuständigen Behörden die Betriebslizenz erhalten. Die Voraussetzungen zum Erhalt einer Benutzungslizenz für ein

Gebäude als Kindergarten sind im folgenden darzustellen:

1. Die Größe der gesamten Grundfläche eines Kindergartens darf nicht weniger als 240 qm betragen.
2. Die Benutzung der Gebäude in Kindergärten soll prinzipiell auf das Erdgeschoss eines flachen Hauses mit nur einer Etage oder auf das Erdgeschoss eines mehrstöckigen Hauses beschränkt werden. Im Ausnahmefall dürfen in der Reihenfolge Etagen bis zum zweiten Stockwerk benutzt werden.<sup>67</sup>
3. Die benötigten Luftschutz- bzw. Zufluchtsauflagen und die Bestimmungen über Feuerwehrausstattung sollen erfüllt werden.<sup>68</sup> Wenn sich ein Kindergarten in einem neu gebauten mehrstöckigen Haus befindet, bei dem der Benutzungszweck als Kindergarten neu zugelassen wird, wird zusätzlich verlangt, kindergartengemäße Luftschutz- bzw. Zufluchtsanlagen einzurichten. Wenn sich ein Kindergarten in einem vorhandenen mehrstöckigen Haus mit weniger als 5 Stockwerken befindet, darf dessen Träger die Benutzungslizenz für den Kindergarten ausnahmsweise erhalten, ohne zusätzlich Luftschutz- bzw. Zufluchtsanlagen einzurichten.

Es gibt manche Kindergärten, deren Träger ohne die Abänderung des Benutzungszwecks des Gebäudes die Benutzungslizenz für die Kindergärten erhalten können. Dies gilt für diejenigen Kindergärten, deren Grundflächen weniger als 200 qm betragen. Neben den oben genannten Sicherheitsvorschriften zählt die Regelung über den Kindergartenomnibus auch dazu. Der Kindergartenomnibus darf nicht älter als zehn Jahre sein.

### **Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher**

Gemäß den §§ 5 bis 8 *abgeänderte Gesetz zur Ausbildung der Lehrkräfte* von 2005 müssen die angehenden Erzieherinnen und Erzieher über die Eignungsvoraussetzungen für den Bildungsstand mit einem Bachelor-Abschluss, dem anschließenden Berufspraktikum und schließlich dem Staatsexamen erfüllen, damit sie als qualifizierte Erzieherinnen/Erzieher anerkannt werden können. In Bezug auf den Bildungsstand sollten die angehenden Erzieherinnen und Erzieher, die den vierjährigen Studiengang in Kindergartenpädagogik an den öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer bzw. an den öffentlichen Universitäten zur Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern oder an anderen Universitäten mit einem Bachelor-Abschluss

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

erfolgreich abgeschlossen haben. Die angehenden Erzieherinnen und Erzieher können auch solche sein, die andere Studienfächer studiert und ab dem dritten Studiensemester einen Lehrgang für Kindergartenpädagogik an einer der vom Erziehungsministerium diesbezüglich zugelassenen Universitäten absolviert haben. Sie müssen ihr eigenes vierjähriges Hauptstudium mit einem Bachelor-Abschluss absolviert und zugleich den genannten Lehrgang abgeschlossen haben. Dann können die Absolventinnen und Absolventen mit Bachelor-Abschluss sich an dem anschließenden sechsmonatigen Berufspraktikum beteiligen. Wenn eine Interessentin bzw. ein Interessent das Berufspraktikum erfolgreich absolviert hat, erhält sie bzw. er die Bescheinigung über die abgeschlossene Ausbildung als Erzieherin bzw. Erzieher. Schließlich müssen die angehenden Erzieherinnen und Erzieher noch das Staatsexamen für Erzieherinnen/Erzieher

---

<sup>67</sup> In § 8 der abgeänderten Ausführungsverordnung zum Kindergartengesetz von 2002.

<sup>68</sup> § 141 Abs. 2 Satz 3 der *Verordnung über Bautechnik*.

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

bestehen.<sup>69</sup> Danach wird einer angehenden Erzieherin bzw. einem angehenden Erzieher das Zertifikat für eine qualifizierte Erzieherin bzw. einen qualifizierten Erzieher verliehen, damit sie bzw. er in den Beruf der Erzieherin bzw. des Erziehers eintreten darf.

Im Gesetz ist der Bildungsstand der qualifizierten Erzieherinnen/Erzieher mit dem Bachelor-Abschluss gemeint. Sie können diejenigen Absolventinnen und Absolventen sein, die oben angeführt worden sind. Angesichts dessen, dass es so viele unqualifizierte Erzieherinnen und Erzieher gegeben hat, die mit niedrigem Bildungsstand in privaten sowie in öffentlichen Kindergärten berufstätig waren, ist die *Anweisung über die Teilnahme an Weiterbildungskursen für die in Kindergärten und in Kinderkrippen tätigen unqualifizierten pädagogischen Lehrkräfte* von 2003 erlassen worden. Somit können diejenigen unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher, die mit einem Senior-High-School-Abschluss bzw. mit einem anderen, vergleichbaren Abschluss als pädagogische Fachkräfte in Kindergärten berufstätig sind, sich weiter qualifizieren. Sie müssen zuerst die Aufnahmeprüfung zur Universität bestehen. Danach müssen sie die benötigten Scheine für den Nachweis allgemeiner Bildung an der Universität erwerben. Dann dürfen sie an Weiterbildungskursen für unqualifiziert berufstätige Erzieherinnen und Erzieher teilnehmen. Anschließend müssen sie das sechsmonatige Berufspraktikum absolvieren. Wenn sie es soweit geschafft haben, erhalten sie die Bescheinigung über die abgeschlossene Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher mit dem Bachelor-Abschluss. Erst nach dem Bestehen des Staatsexamens für Erzieherinnen und Erzieher wird ihnen das Zertifikat für qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher verliehen und werden sie als qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher anerkannt.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Die Einrichtung eines Kindergartens in Taiwan ist je nach der Trägerschaft entweder meldepflichtig oder lizenzpflichtig. Zu den Kategorien der pädagogischen Strukturqualität zählen die Klassengröße, der Erzieherin-Kinder-Schlüssel, die Räumlichkeiten, die Sicherheitsvorschriften und die Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher. Gesetzesgemäß sollen in eine Kindergartenklasse nicht mehr als 30 Kinder aufgenommen werden. Der Erzieherin-Kinder-Schlüssel beträgt 2:30. Was den Raumbedarf betrifft, ist für jedes aufgenommene Kind eine Mindestfläche innerhalb der Gebäude von nicht weniger als 1,5 qm und im Außengelände eine solche von nicht weniger als 2 qm vorgeschrieben. Die Sicherheitsvorschriften umfassen die kindergartengemäßen Luftschutz- bzw. Zufluchtsanlagen, die Benutzung von Gebäuden mit mehreren Stockwerken und den

---

<sup>69</sup> Siehe Verordnung über die staatliche Eignungsprüfung für die Lehrkräfte an Schulen unterhalb und einschließlich der Mittelstufe und an Kindergärten von 2003.

Kindergartenomnibus. Als letzte Kategorie der pädagogischen Strukturqualität ist die Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher zu nennen. Eine qualifizierte Erzieherin bzw. ein qualifizierter Erzieher muss das vom Staat verliehene Zertifikat erworben haben. Dafür muss sie /er den Bachelor-Abschluss besitzen und die Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher (einschließlich des Berufspraktikums) durch das Studium der Kindergartenpädagogik oder durch die Absolvierung eines Lehrgangs für Erzieherinnen und Erzieher oder nachgeholtter Weiterbildungskurse erfolgreich durchlaufen und schließlich das Staatsexamen für Erzieherinnen und Erzieher bestanden haben.

### **3.1.3. Merkmale der Träger**

Nachdem die als fachliche Voraussetzung bezeichnete pädagogische Strukturqualität und deren Inhalte dargelegt worden sind, wird der Blickwinkel im weiteren auf die Merkmale der Träger gerichtet, da sie eine entscheidende Rolle bezüglich der Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes spielen. Zu den Merkmalen der Träger zählen die Aufnahmekriterien, die Finanzierung, die Öffnungszeiten und die Entfernung. Dies wird im folgenden aufgezeigt.

#### **3.1.3.1. Aufnahmekriterien**

Bevor direkt auf die Aufnahmekriterien eingegangen wird, sollte zuerst ein Überblick über die Trägerstruktur der Kindergärten in Taipeh gegeben werden. In Taipeh sind die Träger der Kindergärten überwiegend privat/kommerziell. Jedoch nimmt der Anteil der öffentlichen Träger langsam zu. Vor der Verabschiedung des *Kindergartengesetzes* von 1981 betrug der Anteil der öffentlichen Träger weniger als 10%.<sup>70</sup> Danach stieg ihr Anteil langsam an. Im Schuljahrgang von 1987/1988 betrug der Anteil der öffentlichen Träger 16% (<http://www.edunet.taipei.gov.tw/public/DownFile/80/%AA%ED13%2Epdf> vom 20.11.2005), da 61 an städtische Grundschulen angegliederte Kindergärten in diesem Schuljahr zum Ausbau der Kindergartenplätze eingerichtet wurden. Einerseits gab es aufgrund der immer mehr abnehmenden Schülerzahl in den Grundschulen leere Klassenzimmer und andererseits war die Einrichtung der öffentlichen Kindergärten in dieser Weise kostengünstiger. Durch die Bildungsreform der 1990er Jahre stieg der Anteil der öffentlichen Träger weiter auf 29% an (ebenda). Im Jahr 2006 stieg der Anteil der öffentlichen Träger auf 38,32% ([http://www.edu.tw/EDU.WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/k.htm?open](http://www.edu.tw/EDU.WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/k.htm?open) vom 28.6.2007) an, wobei die meisten öffentlichen Kindergärten die an Grundschulen

---

<sup>70</sup> 1980 gab es 11 öffentliche und 259 private Kindergärten in Taipeh. Nach Department of Budget, Accounting, and Statistics Taipei City Government 1981.

### Kapitel 3.

Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

angegliederten Kindergärten waren. Trotz der Zunahme des Anteils der öffentlichen Träger betrug der Anteil der privaten/kommerziellen Träger immer noch über 70%.

Die allgemeinen Aufnahmekriterien für die Aufnahme in öffentliche und private/kommerzielle Kindergärten sind das Alter eines Kindes, der Elternbeitrag und die Nebenkosten. Ein Kind im Alter von vier Jahren bis zur Einschulung kann in einen Kindergarten aufgenommen werden. Die Höhe des Elternbeitrags und der Nebenkosten kann je nach der Trägerschaft und den zusätzlich angebotenen Dienstleistungen unterschiedlich sein. Dies wird im folgenden in 3.1.3.2 ausführlicher behandelt werden. Neben den allgemeinen Aufnahmekriterien sind noch die spezifischen Aufnahmekriterien zu beachten, von denen die öffentlichen Träger am meisten betroffen sind. Kinder aus sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligten Familien haben die Priorität, in öffentliche Kindergärten aufgenommen zu werden. Sie können Kinder von Alleinerziehenden, Kinder von Eltern, die beide berufstätig sind, Kinder von Sozialhilfeempfängern, behinderte Kinder oder Kinder von behinderten Eltern sein. Außer in öffentliche Kindergärten können solche Kinder im Alter von zwei Jahren bis zur Einschulung in öffentliche Kinderkrippen aufgenommen werden.

#### **3.1.3.2. Finanzierung**

Die Finanzierung der Kindergärten ist je nach der Trägerschaft zu unterschiedlichen Anteilen auf verschiedene Kostenträger verteilt. Die Kostenträger sind der örtliche Träger (wie z. B. die provinzfreie Stadt oder ein Kreis im Fall von Taiwan), die Träger der Kindergärten und die Eltern. Dies wird im folgenden zuerst unter der Überschrift der Verteilung der Finanzierung nach öffentlichen und privaten/kommerziellen Trägern aufgezeigt. Anschließend wird der Fokus auf den Elternbeitrag gerichtet, da dieser auch zur Finanzierung der Kindergärten gehört. Schließlich wird auf die jährlichen durchschnittlichen Kosten für den Kindergartenbesuch eines Kindes je nach der Trägerschaft eingegangen, um herauszufinden, wie groß die Kluft zwischen den Kosten bei öffentlichen und bei privaten/kommerziellen Trägern ist und wie teuer ein Kindergartenplatz nach öffentlichen und privaten/kommerziellen Trägern ist.

##### **A. Verteilung der Finanzierung nach öffentlichen und privaten/kommerziellen Trägern**

Die Finanzierung der Kindergärten der öffentlichen Träger stammt hauptsächlich aus den öffentlichen Subventionen, die für die Bau- und Einrichtungskosten sowie für die Betriebskosten ausgegeben werden. Zudem macht der Elternbeitrag nur einen geringfügigen Anteil aus. Die

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Finanzierung der Kindergärten der privaten/kommerziellen Träger beruht hingegen hauptsächlich auf den Elternbeiträgen, mit denen die Betriebskosten der Kindergärten abzudecken sind und der Gewinn zu erzielen ist. Die Bau- und Einrichtungskosten tragen die privaten/kommerziellen Träger aus der eigenen Tasche. Zudem gibt es selten öffentliche Subventionen. Jedoch können private Träger als alternative Einnahmequelle Spenden von anderen annehmen, wenn sie sich als Stiftungen haben eintragen lassen. Zur Gründung einer Stiftung muss als Eigenleistung eine bestimmte Mindestsumme aufgebracht werden, die ein privater Träger alleine kaum aufbringen kann. Neben den öffentlichen Subventionen, dem Elternbeitrag und der Eigenleistung ist noch die Steuerermäßigung zu nennen. Während die öffentlichen Träger als Träger von pädagogischen Einrichtungen eine Steuerermäßigung sowie Ermäßigung für Gas-, Strom- und Wasserkosten bekommen, erhalten die privaten/kommerziellen Träger als „kommerzielle Träger“<sup>71</sup> keine Steuerermäßigung und müssen Umsatzsteuern bezahlen.

Als Beispiel für die Ausgabe der öffentlichen Subventionen an Kindergärten wird der Etat des Schulamtes Taipeh für Kindergärten in der Tabelle 3-1-3-1 dargestellt: Die öffentlichen Subventionen für private/kommerzielle Kindergärten haben von 0 NT Dollar<sup>72</sup> (1995) auf 20.000.000 NT Dollar (1997) zugenommen. Prozentual gesehen hatten die öffentlichen Subventionen für private/kommerzielle Kindergärten einen Anteil von nur 3% (1997) am gesamten Etat im Kindergartenbereich. Wenn man die Verhältnisse des Jahres 1997 als Beispiel für die Verteilung des Etats des Schulamtes Taipeh für die Kindergartenkinder<sup>73</sup> rechnet, lässt man sich erkennen, dass 90% des Etats in diesem Jahr für die öffentlichen Kindergärten bestimmt waren, deren Kinder 30% der Gesamtzahl der Kindergartenkinder ausmachten; für die Kinder in den privaten/kommerziellen Kindergärten, die 70% der Gesamtzahl der Kindergartenkinder ausmachten, wurden nur 3% des Etats zur Verfügung gestellt. Jene 30% der Kindergartenkinder, die also öffentliche Kindergärten besuchten, stellten nur 11% der gesamten Kinderanzahl im Alter von vier bis zu sechs Jahren in Taipeh in diesem Jahr dar.<sup>74</sup> Mit anderen

---

<sup>71</sup> Nach den §§ 4 und 6 *Kindergartengesetz* werden die betrieblichen Träger, die nicht als Stiftung eingetragen sind, zu den kommerziellen Trägern gezählt. Zu ihnen zählen auch die den Universitäten bzw. Hochschulen angegliederten Kindergärten, falls diese Universitäten bzw. Hochschulen nicht zu den öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer bzw. zu den Universitäten mit der Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern gehören.

<sup>72</sup> „NT Dollar“ ist hier die Abkürzung für die Währung „Neuer Taiwan Dollar“. Diese Währung wird in Taiwan als offizielle Währung benutzt. Der Wechselkurs zwischen Euro und NT Dollar ist zur Zeit ca. 1:47.

<sup>73</sup> Im Jahr 1997 gab es in Taipeh 11.432 Kinder, öffentliche Kindergärten und 27.220 Kinder, private/kommerzielle Kindergärten besuchten. Siehe <http://www.edunet.taipei.gov.tw/public/DownFile/80/AA%ED13%2Epdf> vom 20.11.2005

<sup>74</sup> Nach den offiziellen Daten des Department of Civil Affairs Taipeh gab es in Taipeh 1997 35.042 Kinder im Alter von vier, 34.709 Kinder im Alter von fünf und 33.785 Kinder im Alter von sechs Jahren. Insgesamt gab es 103.536 Kinder im Alter von vier bis sechs Jahren. Siehe [www.ca.taipei.gov.tw/civil/page.htm](http://www.ca.taipei.gov.tw/civil/page.htm) vom 27.10.2005

### Kapitel 3.

Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Worten wurden (1997) 90% des Etats für 11% der Kinder in Taipeh bestimmt, die öffentliche Kindergärten besuchten.

**Tabelle 3-1-3-1**

#### **Der Etat des Schulamtes Taipeh für Kindergärten von 1995 bis 1997**

Einheit: NT Dollar

	1995	1996	1997
Entwicklung der Kindergärten	8.966.109	11.039.503	16.053.749
Unabhängiger städtischer Nan-Hai Kindergarten	21.917.678	24.268.836	27.539.686
Subventionen für die Ausstattungen der privaten Kindergärten	0	59.400.000	20.000.000
An Grundschulen angegliederte Kindergärten	431.083.486	448.121.098	520.821.192
Summe	461.967.273	542.829.437	584.414.627

Quelle: Lu, Mei-Gui 1997: 23

### **B. Elternbeitrag**

Gesetzlich je nach dem Familieneinkommen festgelegte Elternbeiträge gibt es in Taipeh nicht. Die Höhe des Elternbeitrags und der Nebenkosten ist prinzipiell je nach der Trägerschaft und den zusätzlich angebotenen Dienstleistungen unterschiedlich. Jedoch gibt es eine Rechtsvorschrift für die Obergrenzen der Höhe des Elternbeitrags und derjenigen der Nebenkosten in den festgelegten Bereichen, in denen bezahlt werden muss.<sup>75</sup> Im Regelfall sind angesichts der längeren Öffnungszeiten und der zusätzlich angebotenen Dienstleistungen der Elternbeitrag und die Nebenkosten bei privaten/kommerziellen Trägern höher als bei den öffentlichen. Kinder aus einkommensschwächeren Familien können in öffentlichen sowie in privaten/kommerziellen Kindergärten eine Ermäßigung für den Elternbeitrag erhalten. Die monatlichen Nebenkosten müssen die Eltern ohne Ermäßigung bezahlen. Kinder aus einkommensschwächeren Familien und Kinder von Sozialhilfeempfängern im Alter von zwei

<sup>75</sup>Gemäß der Richtlinien für die Obergrenze der Höhe des Elternbeitrags und der Nebenkosten für die Bezahlungen in festgelegten Bereichen in Taipeh ist die Obergrenze des Elternbeitrags festgelegt, und Nebenkosten sind nur in den festgelegten Bereichen zu bezahlen. Diese Rechtsvorschrift ist aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung je nach der Kommune von dem jeweiligen Schulamt unterschiedlich geregelt, und die Obergrenze der Kosten wird je nach den örtlichen Verhältnissen jedes Jahr neu festgelegt.

Jahren bis zur Einschulung können kostenlose Plätze in öffentlichen Kinderkrippen bekommen,<sup>76</sup> aber keine kostenlosen Kindergartenplätze in öffentlichen Kindergärten. Es gibt keine Geschwisterermäßigung. Mit anderen Worten sollten die Eltern über eine bestimmte Zahlungsfähigkeit verfügen, damit sie ihre Kinder in Kindergärten unterbringen können.

Wenn man die festgelegten Obergrenzen der Höhe des Elternbeitrags und der Nebenkosten bei öffentlichen und bei privaten/kommerziellen Kindergärten miteinander vergleicht, erkennt man, dass die unterschiedliche Höhe der Kosten bei den beiden hauptsächlich an den Elternbeiträgen liegt. Tabelle 3-1-3-2<sup>77</sup> gibt als Beispiel einen Überblick darüber. Um diese Kluft zwischen den Elternbeiträgen bei öffentlichen und bei privaten/kommerziellen Trägern zu schließen, ist 1998 der Gutschein für den Besuch einer Vorschuleinrichtung (einen Kindergarten oder eine Kinderkrippe) eingeführt worden. Alle Fünfjährigen in Taipeh, die eine legale private/kommerzielle Vorschuleinrichtung besucht haben, haben einen Gutschein bekommen. Diejenigen Fünfjährigen, die eine öffentliche Vorschuleinrichtung besucht haben, haben keinen solchen Gutschein erhalten. Wenn man den Wert des Gutscheins betrachtet, erkennt man, dass der Gutschein als Ermäßigung für den Elternbeitrag bezeichnet worden ist. Der Wert beträgt 5.000 NT Dollar pro Semester. Jährlich beträgt die Summe des Gutscheins 10.000 NT Dollar. Der jährliche Elternbeitrag für den Besuch eines privaten Kindergartens ist dadurch auf die Hälfte ermäßigt. Diejenigen einen privaten Kindergarten besuchenden Kinder, deren Eltern Sozialhilfeempfänger sind oder die aus einkommensschwächeren Familien stammen und bereits eine andere Ermäßigung bekommen haben, erhalten keine Gutscheine.<sup>78</sup> Für diejenigen sozial- bzw. wirtschaftlich benachteiligten Kinder, die einen privaten Kindergarten besucht haben, wird die Ermäßigung für ihren Lebensunterhalt mit der Ermäßigung für den Elternbeitrag gleichgesetzt. Unter diesen Umständen sollten sie einen öffentlichen Kindergarten besuchen, damit ihre Eltern zu ihrer wirtschaftlichen Entlastung beide Ermäßigungen erhalten können.

### **Tabelle 3-1-3-2**

Die Obergrenze der Höhe des Elternbeitrags und der Nebenkosten in festgelegten Bereichen, in denen bezahlt werden muss, in Kindergärten Taipehs im Jahre 1999

Einheit: NT Dollar

---

<sup>76</sup> Die Kinder der Sozialhilfeempfänger können gemäß § 4 der *Anordnung über die in Kinderkrippen aufgenommenen Kinder* kostenlos in Kinderkrippen aufgenommen werden. Die Kinder aus einkommensschwachen Familien können gemäß § 17 der *abgeänderten Anweisung zur Errichtung von Kinderkrippen* von 1981 kostenlos oder mit Ermäßigung für den Elternbeitrag in Kinderkrippen aufgenommen werden.

<sup>77</sup> Die in der Tabelle dargestellten Kosten gelten nur für Ganztagsplätze.

<sup>78</sup> Diese andere Ermäßigung bezieht sich auf den Lebensunterhalt der Kinder, aber nicht auf eine Ermäßigung für den Elternbeitrag. Leider wird der als erster benannte Beitrag mit dem letzten benannten gleichgesetzt.

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Bereiche	öffentliche KG	private KG	Verwendung
Elternbeitrag (pro Semester)	5.500	16.000	Personalkosten
Sonderveranstaltungen (monatlich)	210	210	
Materialien (monatlich)	320	320	
Zwischenmahlzeiten (monatlich)	1.080	1.285	
Mittagessen (monatlich)	750	940	
Ausstattungsanlagen (monatlich)		2.700	Miete
Andere Sachkosten (monatlich)		480	Instandhaltung, Wasser, Strom, Gas, Weiterbildung etc.
Kindergartenomnibus (monatlich)			mit Eltern zu vereinbaren
Gruppenversicherung (monatlich)			mit Eltern zu vereinbaren

Quelle: Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 1999a: 119

#### **C. Durchschnittliche Kosten für jedes Kindergartenkind nach öffentlichen und privaten/kommerziellen Trägern**

Wenn man den Blick von dem Elternbeitrag fort und auf die Ausgaben der Kindergärten richtet, bemerkt man, dass die Personalkosten und die Miete für die privaten/kommerziellen Träger die zwei größten Kostenfaktoren bilden. Hier wird die Tabelle 3-1-3-2 beispielhaft als Rechnungsgrundlage angenommen, um die durchschnittlichen jährlichen Kosten für die Ausgaben, die für jedes Kindergartenkind in öffentlichen Kindergärten einerseits und in privaten/kommerziellen Kindergärten andererseits anfallen, zu vergleichen. Bei der Rechnung werden die Kosten für die Miete der Kindergartenräume und andere Sachkosten ausgenommen, da es in diesem Beispiel bei öffentlichen Kindergärten an solchen fehlt. Im Jahre 1999 betragen die jährlichen Kosten für ein, einen privaten Kindergarten besuchendes, Kind 65.060 NT Dollar und für ein, einen öffentlichen besuchendes, Kind 39.320 NT Dollar. Die Berechnungsweise der jährlichen Kosten eines Kindergartenkindes in öffentlichen und privaten Kindergärten wird im folgenden dargestellt:

### **Die Berechnungsweise für die jährlichen Kosten des Besuches eines öffentlichen Kindergartens**

$$(5.500 \times 2 \text{ Semester}) + (210 + 320 + 750 + 1.080 + 750) \times 12 \text{ Monate} = 39.320$$

### **Die Berechnungsweise für die jährlichen Kosten des Besuches eines privaten/kommerziellen Kindergartens**

$$(16.000 \times 2 \text{ Semester}) + (210 + 320 + 1.285 + 940) \times 12 \text{ Monate} = 65.060$$

Nach dem Ergebnis dieser Berechnungsweise heisst das auf gar keinen Fall, dass die jährlichen Kosten für ein, einen öffentlichen Kindergarten besuchendes, Kind günstiger als die für ein, einen privaten/kommerziellen Kindergarten besuchendes, Kind sind. Die scheinbar günstigeren Ausgaben für den Besuch öffentlicher Kindergärten für die Personalkosten bedeuten auch auf gar keinen Fall, dass das Personal und die Lehrkräfte in öffentlichen Kindergärten schlecht bezahlt werden. Ganz im Gegenteil sind ihre Bezüge, einschließlich der Sozialversicherung,<sup>79</sup> vermöge der öffentlichen Subventionen relativ hoch. Angesichts der in der Tabelle unsichtbaren öffentlichen Subventionen (wie z. B. die Personalnebenkosten sowie die Kosten für Instandhaltung, Wasser, Strom usw.) scheinen die Elternbeiträge in öffentlichen Kindergärten relativ günstig zu sein. Nach Hongs Berechnung, bei der neben den Ausgaben die öffentlichen Subventionen mitgerechnet wurden, betragen die durchschnittlichen Kosten für ein, einen privaten/kommerziellen Kindergarten besuchendes, Kind in Taipeh 103.437 NT Dollar und die für ein, einen öffentlichen Kindergarten besuchendes, Kind 81.651 NT Dollar (Hong, Fu-Zai 2000: 148).<sup>80</sup> Zusätzlich bekam jedes einen öffentlichen Kindergarten besuchende Kind 49.151 NT Dollar öffentliche Subventionen. Zudem betragen die durchschnittlichen Kosten für solch

---

<sup>79</sup> In Taiwan sind Krankenversicherung und Unfallversicherung im Rahmen der Sozialversicherung allgemein für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingeführt worden. Es fehlen aber in der Sozialversicherung noch die Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung. Jedoch erhalten Beamte alle drei Versicherungsleistungen – Krankenversicherung, Unfallversicherung und Rentenversicherung - mit ihrem Sonderstatus. Im § 13 *Kindergartengesetz* ist vorgeschrieben, dass „Gehälter, Arbeitsbedingungen und Sozialversicherung für eine Kindergartenleiterin, die Lehrkräfte und das Personal in öffentlichen Kindergärten anhand der Vorschrift für Lehrerinnen/Lehrer und das Personal in öffentlichen Grundschulen vergleichbar geregelt werden sollen. Mit dieser Regelung haben Lehrkräfte und Personal in öffentlichen Kindergärten den Beamtenstatus bekommen. Wenn man die Leistungen der Sozialversicherung zum Gehalt zählt, werden die Erzieherinnen und Erzieher in öffentlichen Kindergärten besser bezahlt als die in privaten. Außerdem können Beamte normalerweise nicht gekündigt werden.

<sup>80</sup> Hong hat die unveröffentlichten Daten des Schulamtes Taipeh benutzen können, die öffentlich nicht zugänglich sind. Um die unsichtbaren öffentlichen Subventionen deutlich zu machen, werden seine Berechnung und die Daten in dieser Arbeit verwendet.

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

ein Kindergartenkind 130.802 NT Dollar. Nach Hongs Daten betrug der Elternbeitrag für ein, einen privaten/kommerziellen Kindergarten besuchendes, Kind 103.437 NT Dollar und der für ein, einen öffentlichen Kindergarten besuchendes, Kind nur 32.500 NT Dollar (= 81.651- 49151). Für die Eltern sind die Kosten für den Besuch eines privaten Kindergartens dreimal so teuer als die für den Besuch eines öffentlichen.

#### **3.1.3.3.Öffnungszeiten**

Es gibt keine rechtliche Vorschrift über die Öffnungszeiten der Kindergärten in Taipeh. Während die Öffnungszeiten öffentlicher Kindergärten praktisch von 8:00 bis 16:00 Uhr währen, dauern sie in privaten/kommerziellen Kindergärten von 7:00 bis 17:00 Uhr. Die Öffnungszeiten der privaten/kommerziellen Kindergärten können je nach dem Elternbedarf, zumal bei längeren Arbeitszeiten bzw. Überstunden der erwerbstätigen Eltern, noch länger dauern. Trotz der Angebote von Halbtagskindergartenplätzen werden am meisten die Ganztagsplätze in Anspruch genommen. Die Ganztagskindergartenplätze in Taiwan bedeuten, dass Kindergärten vom frühen Vormittag bis zum späten Nachmittag durchgehend geöffnet sind und ein Mittagessen anbieten, und zwar an fünf Tagen in der Woche. Je nach den örtlichen Verhältnissen wird zusätzlich in privaten/kommerziellen wie in öffentlichen Kindergärten ein Frühstück angeboten. Über die Dauer der Ferien gibt es keine Vorschrift. Die Sommer- und Winterferien von Kindergärten finden ungefähr im selben Zeitraum wie in den Grundschulen statt. Sie sind in den Kindergärten kürzer als in den Grundschulen. Im Vergleich mit denjenigen in öffentlichen Kindergärten sind sie in den privaten Kindergärten kürzer. Die Verfügungszeit während der Arbeitszeit ist selten oder gibt es überhaupt in öffentlichen sowie in privaten/kommerziellen Kindergärten nicht, da fast alle Kinder den ganzen Tag lang betreut werden müssen. Während das Gespräch zwischen den Eltern und den Erzieherinnen bzw. den Erziehern in öffentlichen Kindergärten beim Zubringen oder Abholen stattfindet, geschieht es in privaten/kommerziellen Kindergärten angesichts des Angebotes des Kindergartenomnibusses durch das Telefonat nach der Arbeitszeit.

#### **3.1.3.4.Entfernung**

Einen gesetzlich festgelegten Einzugsbereich eines Kindergartens gibt es in Taiwan nicht. Die Entfernung eines Kindergartens von den Wohnungen der Kinder, die einen Kindergarten besuchen, ist gesetzlich nicht geregelt. In der Praxis sind die meisten öffentlichen Kindergärten entsprechend dem School-District situiert, da sie an Grundschulen angegliedert sind. Für die Kinder, die im District eines öffentlichen, einer Grundschule angegliederten, Kindergartens wohnen und diesen besuchen, ist die Entfernung von ihrer Wohnung zu diesem Kindergarten

relativ gering, dieser also leicht zugänglich. Hingegen sind private/kommerzielle Kindergärten nicht immer wohnungsnah situiert, aber immer noch erreichbar. Von privaten/kommerziellen Kindergärten wird der Kindergartenomnibus als zu bezahlende Dienstleistung angeboten, um die Entfernung zu überwinden. Dafür sparen die Eltern die Zeit für das Hinbringen und Abholen ein. Seitens öffentlicher Kindergärten gibt es hingegen keine solche Dienstleistung. Mit anderen Worten sind private/kommerzielle Kindergärten für diejenigen Kinder, die nicht im ihrem nahen Einzugsbereich sondern weiter entfernt wohnen, durch dieses Beförderungsangebot erreichbarer als öffentliche Kindergärten. Dafür müssen die Eltern aber extra bezahlen.

Zusammenfassend kann gesagt werden: In taiwanesischen Kindergärten können Kinder im Alter von vier Jahren bis zur Einschulung mit der Bezahlung des Elternbeitrags aufgenommen werden. Es gibt in Taiwan keinen je nach dem Familieneinkommen gestaffelten Elternbeitrag und auch keine Geschwisterermäßigung. Aber die Obergrenzen der Höhe des Elternbeitrags und der Nebenkosten in festgelegten Bereichen sind gesetzlich geregelt. Kinder von Sozialhilfeempfängern oder aus einkommensschwächeren Familien bekommen eine Ermäßigung für den Elternbeitrag für einen privaten Kindergartenbesuch. Für sie gibt es keine kostenlosen Kindergartenplätze, aber kostenlose Kinderkrippenplätze in öffentlichen Kinderkrippen. Während die Finanzierung der Kindergärten öffentlicher Träger hauptsächlich durch öffentliche Subventionen unterstützt wird, ist die der privaten/kommerziellen Träger auf Elternbeiträge angewiesen. Sie dienen bei privaten/kommerziellen Kindergärten dazu, alle Betriebskosten ohne öffentliche Subventionen abzudecken. Daher werden die Kindergartenangebote in privaten/kommerziellen Kindergärten je nach den Kundenwünschen zur Verfügung gestellt, also z. B. die längere Öffnungszeit und das Angebot des Kindergartenomnibusses oder andere zusätzliche Dienstleistungen, sofern die Eltern dafür bezahlen können.

### **3.1.4. Pädagogische Gestaltung**

In Taiwan ist es das Ziel der Kindergartenerziehung, im physischen sowie im psychischen Bereich die gesunde Entwicklung der Kinder zu fördern. Ihre Durchführung ist hauptsächlich auf die Gesundheitserziehung, die Schulung der im Alltag benötigten Fähigkeiten und die Vermittlung der ethischen Werte als Schwerpunkte ausgerichtet (§ 3 *Kindergartengesetz*). Dabei soll sie mit der Erziehung in der Familie zusammenwirken, um die folgenden pädagogischen Ziele zu erreichen (ebenda):

1. Die physische und psychische Gesundheit der Kinder zu gewährleisten;

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

2. die angemessenen Umgangsformen der Kinder zu schulen;
3. die Lebenserfahrung der Kinder mit zu entwickeln und zu bereichern;
4. die ethischen Vorstellungen der Kinder zu prägen;
5. die gemeinschaftsfähige Persönlichkeit der Kinder zu fördern.

Die Zusammenarbeit mit den Familien erfolgt in den öffentlichen Kindergärten durch den persönlichen Kontakt mit den Eltern und bei privaten/kommerziellen am meisten durch das schriftliche Kontaktheft über die Hausaufgaben oder gelegentlich durch ein Telefonat mit den Eltern. Diese Zusammenarbeit geschieht in der Praxis hauptsächlich zur Sicherung des Lernerfolges der Kinder in Kindergärten. Um die genannten pädagogischen Ziele zu erreichen, wurden die Kernlernbereiche in Kindergärten in den *Leitlinien für das Curriculum in Kindergärten* von 1987 vorgeschrieben. Die Abbildung 3-1-4 zeigt das Bezugsgeflecht der pädagogischen Gestaltung. Diese *Leitlinien* dienen zum einen dazu, das Problem der verschulten Lehr- und Lerninhalte in Kindergärten zu lindern und zum anderen dazu, eine Orientierungshilfe für das kindgemäße Curriculum in Kindergärten zu bieten. Die Auswahl der Lehr- und Lernstoffe und die pädagogische Gestaltung werden den Lehrkräften der Kindergärten überlassen. Die Gesetzgeber haben gehofft, dass die Lehrkräfte der Kindergärten mit ihrer Kreativität und Kompetenz eine eigene kindgerechte pädagogische Gestaltung, ohne feste gesetzliche Beschränkung, angepasst an verschiedene Kinder mit unterschiedlichen Familienhintergründen und an regionale Besonderheiten, in dem jeweiligen Kindergarten umfassend entwickeln könnten. Die genannten *Leitlinien* umfassen sechs Kernlernbereiche, nämlich die Bereiche der Gesundheit, des Spielens, der Musik, der Arbeit, der Sprache und des elementaren Wissens. Diese werden im folgenden im Einzelnen dargestellt:

**Der Bereich der Gesundheit** beinhaltet (1) die Gewährleistung eines gesunden Körpers durch Förderung guter Angewohnheiten wie Essgewohnheiten (Tischmanieren und Ernährung) und Körperpflege sowie durch die Anregung des Interesses am Sport; (2) die Erzielung eines gesunden psychischen Zustands durch die Bildung des Sozialverhaltens und der richtigen Einstellung zum Gemeinwohl; und (3) das Erreichen eines gesunden Alltagslebens z.B. durch Sicherheitserziehung wie Verkehrserziehung.

**Der Bereich des Spielens** umfasst (1) die Förderung des physischen und des psychischen Kindeswohls durch Förderung der Grobmotorik und der Sinneswahrnehmung beim Spielen; (2) die Förderung der Entwicklung von kreativem Denken und die Fähigkeit zum Problemlösen durch Entwicklung der Feinmotorik, durch die Befassung mit kreativen Erzählungen und mit

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Musik in Verbindung mit dem Spielen, mit dem Rätsel oder mit dem Puzzle; (3) die Förderung des vernünftigen Verhaltens bezüglich des Gemeinwohls durch Rollenspiele oder Nachahmung.

Die Schwerpunkte **im Bereich der Musik** werden auf (1) die ausgewogene physische sowie psychische Entwicklung der Kinder durch Gesang, Spielen und Gymnastik, (2) die Anregung des Interesses der Kinder an der Musik durch das Zuhören und (3) die Ausbildung der elementaren musikalischen Fähigkeiten durch das Spielen mit einfachen musikalischen Instrumenten gelegt.

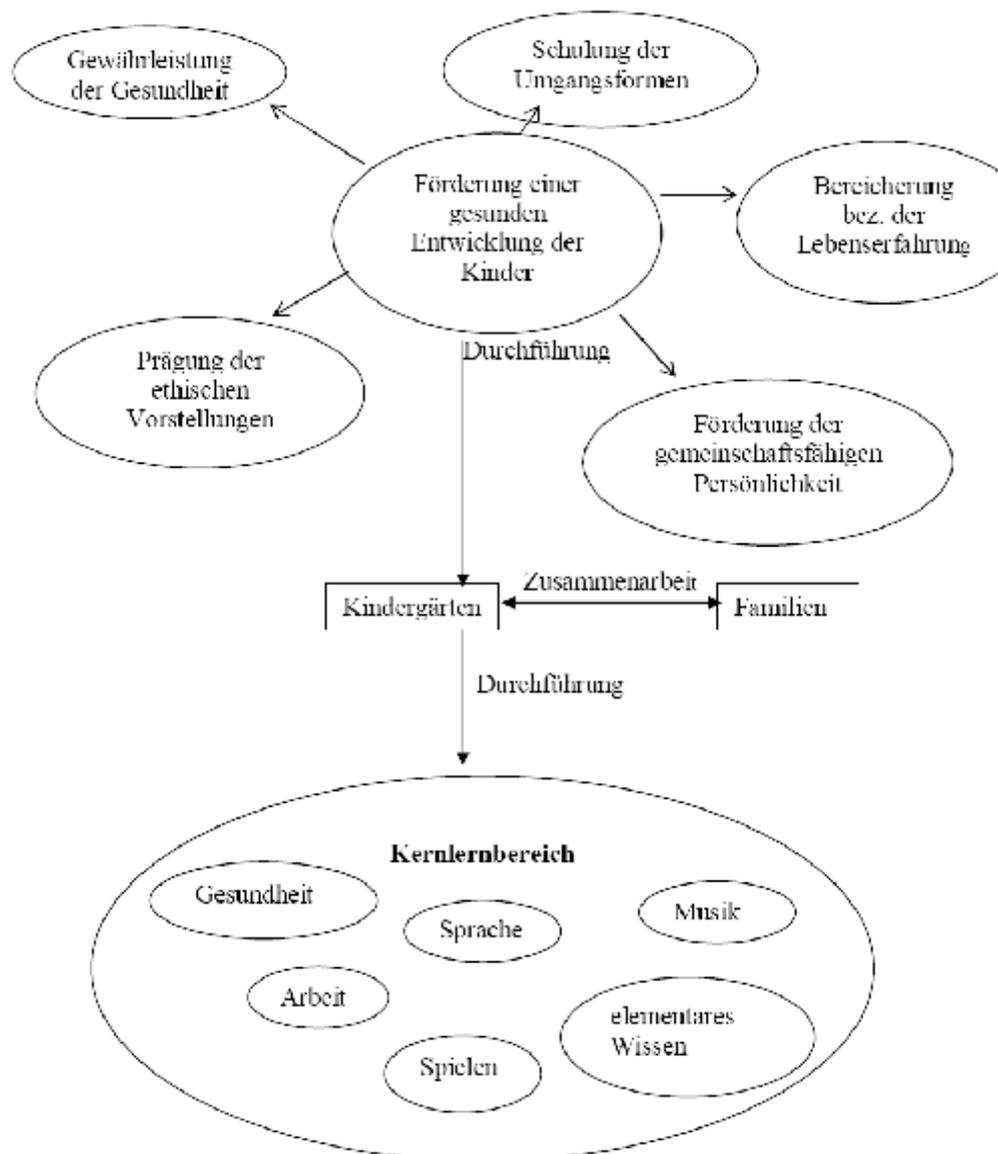
**Im Bereich der Arbeit** geht es um (1) die Bildung guter Arbeitsgewohnheiten wie Aufräumen nach der Arbeit, (2) die Vermittlung von Kenntnissen über Materialien und Werkzeuge und ihre Beherrschung und (3) die Anregung des Arbeitsinteresses der Kinder durch Schneiden, Malen und plastisches Gestalten. Dadurch werden die Kinder einerseits in ihrer Feinmotorik trainiert, und andererseits wird ihre Arbeitsdisziplin gefördert.

**Im Bereich der Sprache** geht es um (1) die Förderung der Sprachfähigkeit der Kinder, (2) die Ausbildung von guten Umgangsformen beim Sprechen und Zuhören, (3) die Anregung der Phantasie und der Denkfähigkeit der Kinder und (4) das Erwecken von Lese- und Sprechinteresse der Kinder durch das Erzählen von Geschichten, Liedersingen, Sprechen und Lesen.

**Im Bereich des elementaren Wissens** konzentriert man sich auf (1) das Erwecken des Interesses der Kinder an den Phänomenen der Natur und am Leben in der Gesellschaft, (2) die Bildung der Beobachtungsfähigkeit der Kinder bezüglich der Natur und des Naturschutzes, (3) die Anregung des Interesses der Kinder an Zahlen, Mengen und Formen und an einigen simplen Anwendungsmöglichkeiten solchen Wissens und (4) die Vermittlung der naturwissenschaftlichen Disziplinen.

Abbildung 3-1-4

**Das Bezugsgeflecht der pädagogischen Gestaltung in taiwanesischen Kindergärten**



Quelle: Eigene Darstellung

Wenn man die sechs Kernlernbereiche näher betrachtet, bemerkt man, dass der Bereich der Gesundheit (Grobmotorik) und der Bereich der Arbeit (Feinmotorik) zur Motorik gehören. Der Bereich des Spielens und der Bereich der Musik bilden die traditionellen elementaren

Lernbereiche der Kindergartenpädagogik. Die Bereiche der Sprache<sup>81</sup> und des elementaren Wissens gehören zur kognitiven Vorbereitung für die Einschulung. In all diesen Kernlernbereichen sollen die Kindergartenkinder die zur Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten erwerben, wobei die Befähigung in kindgemäßer Weise im Alltagsleben zu entwickeln ist. Der Tagesablauf in Kindergärten sieht folgendermaßen aus: Der übliche Kindertag fängt bei öffentlichen Kindergärten um 8:30 Uhr und bei privaten Kindergärten bereits um 7:30 Uhr jeweils mit dem Freispiel an, zum Teil mit einem vom Kindergarten angebotenen Frühstück. Um 9:00 Uhr beginnt das von Erzieherinnen und Erziehern angeleitete Lernen, danach folgt eine Zwischenmahlzeit, falls kein Frühstück angeboten wird. Anschließend lernen die Kinder unter Anweisung der Erzieherinnen und Erzieher bis zum Mittagessen, nach dem der Mittagsschlaf folgt. Danach wird, je nach Kindergarten entweder ein angeleitetes Spiel auf dem Außengelände gespielt, oder es werden nicht im Curriculum vorgesehene musische Kurse angeboten. Anschließend gibt es wieder eine Zwischenmahlzeit und eine Phase mit einer ruhigen Aktivität, wie z. B. einer Buchvorlesung. Der Tag endet mit gemeinsamem Liedersingen. Der Tagesablauf wird durch das Mittagessen in Vormittags- und Nachmittagszeit unterteilt: Während die pädagogische Gestaltung am Vormittag auf das Lernen des elementaren Wissens fokussiert ist, orientiert sie sich am Nachmittag an den traditionellen Lernbereichen der Kindergartenpädagogik wie dem Spielen.

Die pädagogische Gestaltung soll sich in den taiwanesischen Kindergärten auf die oben angesprochenen sechs Lernbereiche erstrecken und dabei soll sie je nach den Bedürfnissen und dem Entwicklungsstand des einzelnen Kindes kindgerecht durchgeführt werden. Wenn sie nicht nach den *Leitlinien* praktiziert wird oder nur die schulvorbereitenden bzw. die an dem Schulunterricht orientierten Lehr- und Lerninhalte angeboten werden, werden solche Inhalte für gesetzwidrig gehalten. Diejenigen Kindergartenleiterinnen/Kindergartenleiter bzw. diejenigen Erzieherinnen/Erzieher, die die gesetzwidrigen Lehr- und Lerninhalte angeboten bzw. die gesetzwidrigen Inhalte praktiziert haben, müssen eine Geldstrafe bezahlen (§ 21 Abs. 5 *Kindergartengesetz*). Jedoch ist die Gesetzwidrigkeit von Lehr- und Lerninhalten im Gesetzestext nicht klar definiert und begegnet nur als unbestimmter Begriff. Dies führt zum Kontrollproblem bei der Durchführung dieser Rechtsvorschrift. Außerdem kann die geringfügige

---

<sup>81</sup> Vor 1987 befand sich Taiwan durch das gespannte Verhältnis zu China im Ausnahmezustand. Die regierende Partei (KMT) erlaubte aus politischen Gründen nur den Gebrauch des Hochchinesischen als Sprache in der Öffentlichkeit. Die Muttersprachen, die nicht Hochchinesisch waren, waren in der Öffentlichkeit verboten. Zudem wurde als Lernbereich der Sprache in den *Leitlinien für das Curriculum in Kindergärten* das Hochchinesische festgelegt. Seit der politischen Demokratisierung (ab 1987) sind die Muttersprachen, die nicht Hochchinesisch sind, in der Öffentlichkeit sowie in den Bildungseinrichtungen nicht mehr verboten.

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Geldstrafe bei der Durchführung des Gesetzes keine Abschreckungseffekte erzielen. Neben der rechtlichen Regelung haben die Eltern als Kunden großen Einfluss auf die Lehr- und Lerninhalte. Angesichts ihres Mangels an pädagogischem Fachwissen wünschen die Eltern solche an kognitivem Wissen orientierte pädagogische Gestaltung.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Um die pädagogischen Ziele der taiwanesischen Kindergärten zu erreichen, umfasst die Kindergartenerziehung die Gesundheitserziehung, die Vermittlung von Lebenserfahrung und die Moralerziehung, wobei sie mit der Erziehung in der Familie zusammenwirken soll. Die Auswahl der Lehr- und Lernstoffe und die pädagogische Gestaltung werden den Erzieherinnen und Erziehern der Kindergärten überlassen. Für die praktische pädagogische Gestaltung in den Kindergärten gibt es keine festgesetzten Curricula. Als Orientierungshilfe wurden in den *Leitlinien* sechs Kernlernbereiche vorgeschrieben, in denen die von den Kindergartenkindern zur Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten in kindgemäßer Weise entwickelt werden können. Leider werden in der Praxis zum Teil immer noch gesetzwidrige Lehr- und Lerninhalte (wie nur an kognitivem Wissen orientierte Lehr- und Lerninhalte) angeboten, bzw. wird nicht kindgerechte pädagogische Gestaltung praktiziert. Diese Problematik ist schwer durch ein Gesetz zu lösen. Jedoch finden solche verschulden Lehr- und Lerninhalte, die nicht kindgerecht sind, die Unterstützung von Eltern.

## Zwischenbilanz

Das taiwanesisches Kindergartenwesen ist als Elementarbereich des Bildungswesens anerkannt und gehört zum Bildungswesen. Die Trägerstruktur der Kindergärten in Taiwan ist von den privaten/kommerziellen Trägern geprägt. Zur Einrichtung eines Kindergartens ist der Träger in Taiwan entweder lizenzpflichtig oder meldepflichtig, damit die fachlich-pädagogischen Voraussetzungen anhand rechtlicher Vorschriften kontrolliert werden können. Kinder im Alter von vier Jahren bis zur Einschulung können in öffentliche sowie in private/kommerzielle Kindergärten aufgenommen werden. Kinder aus sozial und wirtschaftlich benachteiligten Familien haben die Priorität, in öffentliche Kindergärten aufgenommen zu werden. Für den Elternbeitrag gibt es eine rechtliche Regelung über dessen Obergrenze. Kinder aus einkommensschwächeren Familien bekommen eine Ermäßigung für den Elternbeitrag, aber keine kostenfreien Kindergartenplätze. Während die Finanzierung der öffentlichen Träger von den öffentlichen Subventionen abhängig ist, ist sie bei den privaten/kommerziellen Trägern hauptsächlich auf Elternbeiträge angewiesen.

Es gibt keine rechtlichen Vorschriften über die Öffnungszeiten und den Einzugsbereich von Kindergärten. Die Dauer der Öffnungszeit und der Einzugsbereich von öffentlichen Kindergärten entsprechen denen der mit ihnen verbundenen Grundschulen. Die Öffnungszeit ist bei privaten/kommerziellen Kindergärten je nach dem Elternbedarf länger. Das Problem der Entfernung bei privaten/kommerziellen Kindergärten wird mit dem zusätzlichen Angebot eines Kindergartenomnibusses gelöst. Die öffentlichen sowie die privaten/kommerziellen Kindergärten sind durchgehend den ganzen Tag geöffnet, also vom Morgen bis zum späten Nachmittag, es gibt ein Mittagessen und evtl. ein Frühstück. Die Sommer- und die Winterferien sind in den privaten/kommerziellen Kindergärten kürzer als in den öffentlichen. Die Verfügungszeit wird während der Arbeitszeit selten oder überhaupt nicht zur Verfügung gestellt, da fast alle Kinder den ganzen Tag im Kindergarten anwesend sind. Im *Kindertagesgesetz* werden die im Kindergarten zu erreichenden pädagogischen Ziele erwähnt, aber es gibt keine konkreten Curricula dafür. Jedoch soll sich die pädagogische Gestaltung in den Kindergärten an den vorgeschriebenen *Leitlinien* orientieren. Zudem besitzen die Träger der Kindergärten keine hundertprozentige Gestaltungsautonomie. Jedoch orientiert sich die pädagogische Gestaltung durch die privaten/kommerziellen Träger eher an den Elternwünschen als an den Vorgaben, wenn diese Wünsche und die Vorgaben einander widersprechen.

## **3.2. Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in NRW**

In diesem Unterkapitel wird das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in Deutschland am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen vorgestellt. Zuerst ist anhand der Ausführungen der einschlägigen rechtlichen Regelungen durch die Vorstellung der zuständigen Behörden die Zwischenposition des deutschen Kindergartenwesens zu erläutern. Anschließend werden die Standards und der Inhalt der pädagogischen Strukturqualität in Bezug auf die Gruppenstärke, den Erzieherin-Kinder-Schlüssel, die Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher, die Räumlichkeiten und die Ausstattung der Kindergärten dargestellt, um einen Überblick über die fachlich-pädagogischen Voraussetzungen zur Einrichtung eines Kindergartens zu gewinnen. Die zur Verfügung gestellten Kindergartenplätze sollten in Anspruch genommen werden, um die gesetzten pädagogischen Ziele zu erreichen. Auf diese Inanspruchnahme haben die Merkmale der Träger großen Einfluss. Aus diesem Grunde werden die Merkmale der Träger in Bezug auf die Aufnahmekriterien, die Finanzierung, die

Öffnungszeiten und die Entfernung aufgezeigt. Schließlich wird die pädagogische Gestaltung in Kindergärten behandelt.

### 3.2.1. Die Zwischenposition des Kindergartenwesens

#### Die rechtlichen Regelungen

Aufgrund des deutschen föderalistischen Systems ist das deutsche Rechtssystem in zwei Teile gegliedert, nämlich in die bundesrechtlichen Regelungen und die landesrechtlichen. In Bezug auf die Kindergärten sind das *Sozialgesetzbuch VIII* (SGB VIII)<sup>82</sup> und das *Erste Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes* (AG-KJHG)<sup>83</sup> die bundesrechtlichen Regelungen. Zu den landesrechtlichen Regelungen des Landes Nordrhein-Westfalen zählen das *Zweite Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechtes* vom 29.10.1991 (das *Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder* GTK),<sup>84</sup> das das Landesausführungsgesetz zum KJHG des Landes NRW ist. Darüber hinaus sind gemäß dem GTK weitere rechtlichen Vorschriften erlassen worden. Sie sind die *Verordnung über die Höhe der Elternbeiträge*,<sup>85</sup> die *Verordnung zur Regelung der Gruppenstärken und über die Betriebskosten* nach dem *Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder* (*Betriebskostenverordnung* – BKVO),<sup>86</sup> die *Vereinbarung zur Ausgestaltung* des § 9 Abs. 4 GTK (*Budgetvereinbarung*),<sup>87</sup> die *Vereinbarung über die Eignungsvoraussetzungen der in Tageseinrichtungen für Kinder tätigen Kräfte* (*Personalvereinbarung*),<sup>88</sup> die *Bildungsvereinbarung NRW*, die *Empfehlungen zum Bau und zur Ausstattung von*

---

<sup>82</sup> Die aktuelle Fassung wurde am 23. Dezember 2003 verabschiedet.

<sup>83</sup> Die aktuelle Fassung wurde am 29. April 2003 verabschiedet.

<sup>84</sup> GV. NW. 1991 S. 380, geändert durch VO v. 25.1.1993 (GV. NW. S. 80), Gesetz v. 30.11.1993 (GV. NW. S. 984), Gesetz v. 12.12.1995 (GV. NW. S. 1204), 16.12.1998 (GV. NW. S. 704), Artikel 42 d. EuroAnpG NRW v. 25.9.2001 (GV. NRW S. 708); Art. 14 des Gesetzes v. 8.7.2003 (GV. NRW. S. 413), in Kraft getreten am 24. Juli 2003; Artikel 2 d. Gesetzes v. 27.1.2004 (GV. NRW. S. 30), in Kraft getreten am 31. Januar 2004; Artikel 2 Nr. 4 des Gesetzes v. 23.5.2006 (GV. NRW. S. 197); Artikel 4 des 2. Schulrechtsänderungsgesetzes v. 27.6.2006 (GV. NRW. S. 278), in Kraft getreten am 1. August 2006; Artikel 3 d. Gesetzes v. 21.12.2006 (GV. NRW. S. 631); in Kraft getreten am 1. Januar 2007. Die aktuelle Version findet man unter [http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/lr\\_bs\\_bes\\_text?gld\\_nr=2&ugl\\_nr=216&ugl\\_id=718&bes\\_id=4307&aufgehoben=N&print\\_version=0](http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/lr_bs_bes_text?gld_nr=2&ugl_nr=216&ugl_id=718&bes_id=4307&aufgehoben=N&print_version=0) vom 27.2.2008.

<sup>85</sup> Diese ist am 1. Januar 2002 in Kraft getreten, aber seit 1. August 2006 nicht mehr in Kraft. Nun kann jede Kommune in NRW je nach ihrer Finanzlage sich dafür entscheiden, wie hoch der Elternbeitrag sein soll. Siehe § 17 Abs. 3 GTK in der aktuellen Version.

<sup>86</sup> Zuletzt wurde es durch Art. 6 des *Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen* in Nordrhein-Westfalen (EntkommG) vom 29. April 2003 geändert.

<sup>87</sup> Bekanntmachung des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit vom 12. Juli 2001.

<sup>88</sup> <http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/recht/eignung.html> Stand vom 25.8.2004

*Tageseinrichtungen für Kinder*,<sup>89</sup> die *Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Angebote zur Sprachförderung im Elementarbereich*<sup>90</sup> und die *Verordnung über die Ausbildung und Prüfung in den Bildungsgängen des Berufskollegs (Ausbildungs- und Prüfungsordnung Berufskolleg – APO-BK)*.<sup>91</sup>

Die Bundesregelungen haben die Kindergärten dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zugeordnet. Zudem wird der Kindergarten trotz der Anerkennung als elementare Stufe des gesamten Bildungssystems nach wie vor als sozialpädagogische Einrichtung zur Förderung bzw. Ergänzung der Familienerziehung bezeichnet. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz dient nicht dem Ziel der Kontinuität der Lernprozesse vom Kindergarten hin zur Grundschule, sondern in erster Linie dem Ziel der Herstellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Erreichung des Ziels spiegelt sich in der Art des Erstellens der Standards der pädagogischen Strukturqualität auf der Landesebene wider. Während die Finanzierung der Kindergärten in Form von Verordnungen gesetzlich geregelt wird, werden die Standards der pädagogischen Strukturqualität der Kindergärten hingegen in Form von Vereinbarungen zwischen den Vertretern von öffentlichen und freien Trägern abgeschlossen. Schließlich ist der örtliche Träger gesetzlich verpflichtet, den Rechtsanspruch einzulösen, aber nicht die pädagogische Qualität zu sichern.

### **Die zuständige Behörde**

Die bundesrechtliche Regelung schreibt vor, dass die Zuständigkeit für die Jugendhilfe in den Aufgabenbereich der kommunalen Gebietskörperschaften fällt und zu ihrer Ausführung Jugendämter auf der örtlichen Ebene und Landesjugendämter auf der überörtlichen Ebene errichtet werden müssen (§ 69 Abs. 3 SGB VIII). Prinzipiell sind die kommunalen Gebietskörperschaften Kreise und kreisfreie Städte (§ 69 Abs. 1 SGB VIII), die die Gesamtverantwortung für die Erfüllung aller Aufgaben der Jugendhilfe in ihrem Einzugsbereich übernehmen (§79 Abs. 1 SGB VIII). Im Ausnahmefall werden kreisangehörige Gemeinden aufgrund der Landesregelung zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmt (§ 69 Abs. 2 SGB VIII). Die überörtlichen Träger zum Beispiel des Landes NRW sind die Landschaftsverbände.

---

<sup>89</sup> Runderlaß des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 9. Juni 1994. (Siehe: [http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index\\_frame.html](http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index_frame.html) vom 25.8.2004)

<sup>90</sup> Runderlaß des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit und des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung vom 17. Mai 2002. (Siehe <http://www.tageseinrichtungen.nrw.de> vom 25.8.2004)

<sup>91</sup> Zuletzt geändert am 11. Dezember 2004 (SGV. NRW. 223). Den Gesetzestext findet man unter [http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schule/System/Recht/Vorschriften/APOen/APOBK\\_neu.pdf](http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schule/System/Recht/Vorschriften/APOen/APOBK_neu.pdf) vom 2.8.2005.

### Kapitel 3.

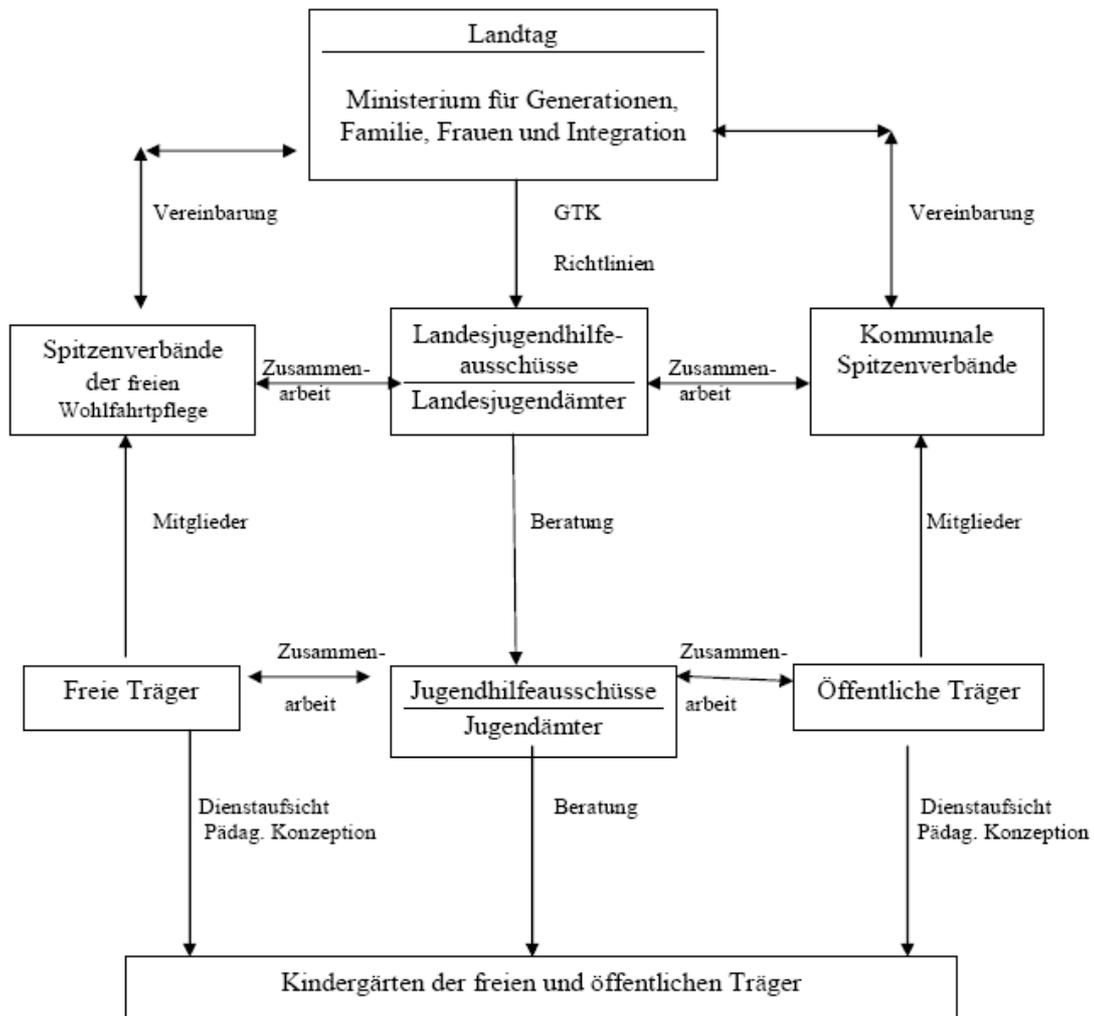
#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Die zuständige Behördenhierarchie ist als dreistufiger Verwaltungsaufbau zu betrachten. Sie basiert beim Jugendamt auf der örtlichen, beim Landesjugendamt auf der überörtlichen und bei der Obersten Landesjugendbehörde auf der Landesebene. Gegenüber den Jugendämtern stehen den Landesjugendämtern **keinerlei Weisungsrechte oder Richtlinienkompetenzen** als vorgesetzte Behörden zu (Wiesner 2000: 1432), sondern sie sind eher Fachberatungsbehörden. Die Funktion der Landesjugendämter ist nämlich im allgemeinen nicht mit den Behörden verbunden, die die Kommunalaufsicht haben. Als Oberste Landesjugendbehörde übt das Landesministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration (MGFFI) des Landes NRW hingegen über die Landesjugendämter die Rechts- und Fachaufsicht aus.

Die bundesrechtliche Regelung verpflichtet die jeweiligen örtlichen und überörtlichen Träger zur Organisation der Jugendämter und der Landesjugendämter in der Form von zweigliedrigen Behörden (§ 70 SGB VIII). Zudem besteht das Jugendamt aus der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendhilfeausschuss. Bei der Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses deutet sich der demokratische Charakter bereits an. Als stimmberechtigte Mitglieder gehören dem Jugendhilfeausschuss Mitglieder der Vertretungskörperschaft oder von ihr gewählte Frauen und Männer an, die in der Jugendhilfe erfahren sind. Ihnen stehen drei Fünftel der Stimmen zu (§ 71 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII). Daneben gehören zum Jugendhilfeausschuss die auf Vorschlag der nach § 75 SGB VIII anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählten Personen. Ihnen stehen zwei Fünftel der Stimmen zu (§ 71 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII). Die Organisation des Jugendamtes als einer zweigliedrigen Behörde trägt dabei zu, dass die Bürger, die durch freie Mitarbeit am Gemeinwohl Gemein Sinn bewiesen haben, auf diesem Gebiet Demokratie verwirklichen können, indem ihnen Mitverantwortung übertragen wird. Es wird nicht ausgeschlossen, dass ein Mitarbeiter eines Trägers der freien Jugendhilfe zugleich auch als Mitglied der Vertretungskörperschaft für den Jugendhilfeausschuss als Mitglied wählbar ist, wodurch die Steigerung des Einflusses der freien Träger im Jugendhilfeausschuss nicht vermieden werden kann.

**Abbildung 3-2-1**

**Bezugsgeflecht von Trägern, zuständigen Behörden und rechtlichen Regelungen am Beispiel des Landes NRW**



Quelle: Eigene Darstellung

Obwohl die Aufgabenverteilung zwischen Verwaltung und Ausschuss nicht gesetzlich geregelt ist, ist der Jugendhilfeausschuss der Verwaltung des Jugendamtes übergeordnet (§ 70 Abs. 2 SGB VIII). Aus der kommunalen Selbstverwaltung ergibt sich eine jeweils abgestufte Kompetenz der Vertretungskörperschaften (wie Kreistag bzw. Gemeinderat), des Jugendhilfeausschusses und schließlich der Verwaltung des Jugendamtes. Die sachliche Zuständigkeit für die Jugendhilfe ist grundsätzlich den überörtlichen Trägern zugewiesen (§ 85 Abs. 2 Nr.6 SGB VIII), deren zuständige Behörden die Landesjugendämter sind. Die Zuständigkeitsverlagerungen auf die Kreise bzw. die kreisfreien Städte werden unterbunden, um

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

die Gefahr einer Interessenkollision zu vermeiden (Wiesner 2000: 735). Die Kreise und die kreisfreien Städte unterliegen bei der Durchführung der Selbstverwaltungsaufgaben den allgemeinen staatlichen Rechtsaufsichtsbehörden. Soweit sie selbst Einrichtungsträger sind, unterliegen sie der Aufsicht des Landesjugendamtes. Im Weiteren ist noch zu betrachten, dass die Position der Länder im Bereich der Jugendhilfe relativ schwach ist. Zum einen geschieht die Gesetzgebung auf Bundesebene. Zum anderen wird die Umsetzung ausschließlich auf der kommunalen Ebene durchgeführt. Die Abbildung 3-2-1 gibt einen Überblick über das Bezugsgeflecht von Trägern, zuständigen Behörden und rechtlichen Regelungen.

#### **Das Kindergartenwesen zwischen der Jugendhilfe und dem Bildungswesen**

Seit der Zeit der Weimarer Republik war es nicht gelungen, durch eine Strukturänderung das Kindergartenwesen in das Schulsystem einzugliedern. Gesetzlich gehörte es trotz der Anerkennung als Elementarbereich des gesamten Bildungswesens zum Bereich der Jugendhilfe, bei der aber ausschließlich die Versorgung mit Kindergartenplätzen als Aufgabe wahrgenommen wurde. Um die Zusammenarbeit der freien Träger zur Bereitstellung der benötigten Kindergartenplätze zu gewinnen, wurde ihnen die öffentliche finanzielle Förderung sichergestellt und die Gestaltungsautonomie verliehen. Zudem wurde die Einmischung von außen in das pädagogische Geschehen ausgeschlossen. Bei der Einlösung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz handelte es sich um die Bereitstellung der benötigten Kindergartenplätze, aber nicht um die Bildungsarbeit mit Qualitätssicherung. Trotz dieser ungünstigen gesetzlichen Grundlage und den daraus resultierenden Beschränkungen hat der Bildungsaspekt in Kindergärten in den erziehungswissenschaftlichen Diskussionen doch Beachtung gefunden. Durch den „PISA-Schock“ von 2000 ist das Thema der Erhöhung der Bildungsleistung in den Mittelpunkt der bildungspolitischen Diskussion gerückt worden, wodurch der Bildungsaspekt der Arbeit in Kindergärten hervorgehoben worden ist.

Gegenwärtig nimmt das deutsche Kindergartenwesen praktisch eine Zwischenposition - zwischen dem Bereich der Jugendhilfe und dem Elementarbereich des Bildungswesens – ein, wobei es sich in beiden Bereichen in einer Randposition befindet. Für diese Randposition des Kindergartens im Bereich der Jugendhilfe findet man eine Bestätigung in den ständigen Neuaufteilungen des zuständigen Ministeriums. Im Jahre 2005 wurde von der neu gewählten Landesregierung von NRW das für die Kindergärten zuständige Ministerium neu aufgeteilt: Die

### Kapitel 3.

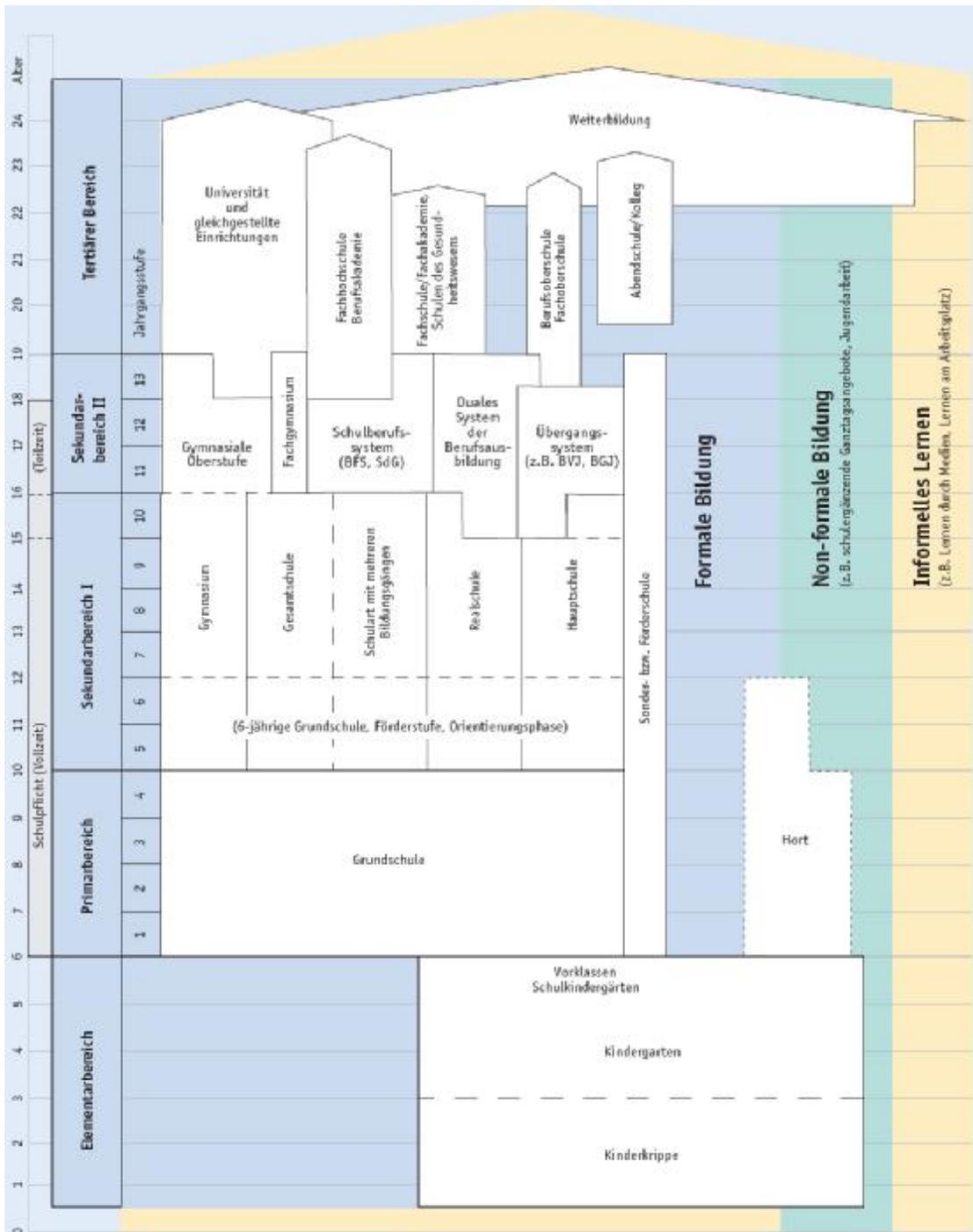
#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Zuständigkeit für die Kindergärten wurde vom Ministerium für Schule, Jugend und Kinder (MSJK) auf das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) verlagert. Zudem wurden die vom erstgenannten Ministerium unternommenen Bemühungen um die gegenseitige Annäherung zwischen Grundschulen und Kindergärten, die durch die Beachtung eines gelingenden Übergangs vom Kindergarten zur Grundschule bewerkstelligt werden sollte, eingestellt. Die an der *Bildungsvereinbarung* von 2003 orientierte Bildungsarbeit in den Kindergärten wurde aufgrund der finanziellen Kürzungen im Laufe der Zeit auf die Sprachförderung und die Bildungsdokumentation reduziert. Wegen dieser Kürzungen wurde der für die Kindergärten zuständige amtierende Minister Armin Laschet von der Ex-Ministerin für Schule, Jugend und Kinder, Ute Schäfer, als „Integrationsminister“ kritisiert (Neues Westfälisches Bielefelder Tageblatt vom 30.6.2006). An dem zum Bereich der Jugendhilfe gehörenden Kindergartenwesen wurde ausschließlich dessen quantitative Seite beachtet, also nicht auch dessen qualitative.

Das gesamte deutsche Bildungswesen wird im folgenden in der Abbildung 3-2-2 dargestellt. Diesbezüglich besteht ein Erklärungsbedarf für die Sondersituation in NRW (Die ständige Konferenz der Kultusminister der Länder und das Bundesministerium für Bildung und Forschung 2006: 20, bzw. <http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schule/System/Schulformen/index/html> vom 7.7.2005). Der Bildungsgang in der Grundschule dauert in NRW vier Jahre. Im Schuljahr 2005/2006 ist die neue Schuleingangsphase an den Grundschulen eingeführt worden, wodurch die Schulkindergärten abgeschafft bzw. in die Schuleingangsphase integriert worden sind. In der Sekundarstufe I bilden die Klassen 5 und 6 eine Erprobungsstufe, damit die Schule gemeinsam mit den Erziehungsberechtigten der Kinder die Entscheidung über die Eignung für die gewählte Schulform bzw. die auszuwechselnde Schulform (zwischen Hauptschule, Realschule und Gymnasium) sicherer machen kann.

Abbildung: 3-2-2

Das gesamte System des deutschen Bildungswesens



Quelle: Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder und das Bundesministerium für Bildung und Forschung 2006: 20. Oder unter <http://www.bildungsbericht.de/> vom 21.1.2008

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

An dieser Abbildung erkennt man, dass der deutsche Kindergarten, obgleich er die elementare Stufe des gesamten Bildungswesens ist, eine außerschulische Einrichtung ist, die nicht zur formellen Bildung gehört. Somit besteht keine strukturelle Verbindung mit dem Schulsystem. Diese Randposition des deutschen Kindergartenwesens im Bildungswesen bereitet Schwierigkeiten für dessen mit der Grundschule zu verknüpfende Bildungsinhalte und die Verbesserung der pädagogischen Qualität, da diese im wesentlichen unter der unantastbaren Hoheit der einzelnen Träger liegen. Durch die neu eingeführte Schuleingangsphase in Grundschulen hat man den Eindruck bekommen, dass die Gleichheit der Zugangschancen zum pädagogischen Start erst mit der Einschulung beginnen würde, wodurch der deutsche Kindergarten wieder zur Betreuungsanstalt für hilfsbedürftige Familien geworden, also auf einen früheren Status zurückgefallen wäre.

Zusammenfassend sei festgehalten: Seit der Zeit der Weimarer Republik fällt das deutsche Kindergartenwesen in den Zuständigkeitsbereich der Jugendhilfe. Die Einlösung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz hat den quantitativen Ausbau der Kindergartenplätze gesichert, aber nicht die qualitative Optimierung. Von den rechtlichen Regelungen bis zu den zuständigen Behörden betrachtet, sind die deutschen Kindergärten eher als sozialpädagogische Einrichtungen für hilfsbedürftige Kinder denn als Bildungseinrichtungen für alle Kinder anzusehen. Der „PISA-Schock“ von 2000 hat zwar dazu geführt, dass man das deutsche Kindergartenwesen nicht mehr so sehr als zu dem Bereich der Jugendhilfe gehörend sieht und es erneut auf die Tagesordnung der Bildungspolitik bringt, wodurch die Bildungsinhalte in den Kindergärten hervorgehoben werden. Die zu erfüllenden Aufgaben des deutschen Kindergartens stammen aber noch aus dem Bereich der Jugendhilfe und dienen sozialen Zwecken. Die pädagogische Gestaltung unterliegt immer noch allein der Trägerautonomie. Hinzu kommt noch, dass die deutsche Kindergartenpädagogik eine außerschulische Erziehung ist, bei der die Schulpädagogik ausgegrenzt wird. Unter diesen Umständen ist es dem deutschen Kindergartenwesen schwierig, ohne die Unterstützung von freien Trägern, als Bildungseinrichtung seine pädagogische Gestaltung an das Schulwesen anzuschließen. Es steht in einer schwierigen Zwischenposition – zwischen dem Elementarbereich des gesamten Bildungswesens und dem Bereich der Jugendhilfe.

### **3.2.2. Pädagogische Strukturqualität**

Wenn es um die Einrichtung eines deutschen Kindergartens geht, muss zuerst die gesetzlich benötigte Betriebserlaubnis erteilt werden, da Kindergärten zu den erlaubnispflichtigen Einrichtungen für Kinder gehören (§ 45 Abs. 1 SGB VIII). Zu den Kriterien der Erlaubnisprüfung zählen die Gewährleistung des Kindeswohls und die Erfüllung der Standards der pädagogischen Strukturqualität. Das heisst zum einen, dass Kinder gegen unangemessenes pädagogisches Handeln bis hin zu akuten Gefährdungen, wie z.B. Misshandlung, geschützt werden sollen. Zum anderen sollen die Standards der pädagogischen Strukturqualität durch die Erteilung der Betriebserlaubnis erfüllt und eingehalten werden. Im allgemeinen besteht ein „Rechtsanspruch“ auf die Erteilung der Betriebserlaubnis (Wiesner 2000: 720), wenn keine Versagungsgründe wegen einer Beeinträchtigung des Kindeswohls vorliegen. In Bezug auf den Standardinhalt der pädagogischen Strukturqualität hat die bundesrechtliche Regelung ausschließlich die Eignung des in Kindergärten tätigen Personals durch eine Vereinbarung mit den Trägern der Kindergärten vorgeschrieben (§ 45 Abs. 2 SGB VIII). Die Konkretisierung dieses Standardinhalts wird jedem einzelnen Bundesland überlassen.

Im Lande NRW werden die Standards der pädagogischen Strukturqualität vor allem durch *Vereinbarungen* mit den Vertretern der Träger geregelt. Zudem wird als Vereinbarungsgrundlage ein Entwurf einer Vereinbarung in der Regel vom Träger der Einrichtung vorgelegt werden, da der Träger der Einrichtung sich besser mit ihren personellen, räumlichen und organisatorischen Gegebenheiten auskennt. Zu den Kategorien der pädagogischen Strukturqualität zählen in dieser Arbeit die Gruppenstärke, der Erzieherin-Kind-Schlüssel, die Qualifikation der Erzieherin bzw. des Erziehers, die Räumlichkeiten und die Ausstattung. Deren Standardinhalt wird am Beispiel des Landes NRW im folgenden näher erläutert.

#### **Die Gruppenstärke**

Die Gruppenstärke ist je nach der Form der zusammengesetzten Gruppen von Kindern mit unterschiedlichem Alter vielfältig geregelt (§ 3 BKVO). Zu den verschiedenen Gruppenformen im Kindergartenbereich zählen Kindergartengruppen,<sup>92</sup> Kindertagesstättengruppen,<sup>93</sup> klein-altersgemischte Gruppen und groß-altersgemischte Gruppen, in denen Kindergartenplätze

---

<sup>92</sup> In NRW gehören Kindergartengruppen prinzipiell zu den Angeboten ohne Mittagessen und mit getrennter Vormittags- und Nachmittagsöffnungszeit.

<sup>93</sup> In NRW gehören Kindertagesstättengruppen zu den Ganztagsangeboten mit Mittagessen und einer durchgehenden Öffnungszeit.

angeboten werden. Während die Gruppenstärke in Kindergartengruppen von Kindern im Alter von 3 bis 6 Jahren 25 Kinder beträgt, beträgt sie in Kindertagesstätten von Kindern im gleichen Alter 20 Kinder. Die Gruppenstärke beträgt 15 Kinder in einer klein-altersgemischten Gruppe von Kindern im Alter von 4 Monaten bis zum Beginn der Schulpflicht und 20 Kinder in einer groß-altersgemischten Gruppe von Kindern im Alter von 3 bis 14 Jahren. Die Gruppenstärke liegt zwischen 15 in einer klein-altersgemischten Gruppe und 25 in einer Kindergartengruppe. Je mehr kleine Kinder in eine Gruppe aufgenommen worden sind, desto kleiner muss diese Gruppe sein, damit alle Kinder bzw. die kleinen Kinder viel Aufmerksamkeit von Erzieherinnen bzw. Erziehern altersgemäß bekommen können. Als eine angemessene Größe eines Kindergartens wird eine Gruppenanzahl von weniger als vier Kindergruppen empfohlen,<sup>94</sup> damit sie für die kleinen Kinder überschaubar ist.

Die Überschreitung der Gruppenstärke ist nach BKVO und BV erlaubt: „Die Gruppenstärken können für Kindergarten-, Kindertagesstätten- und Hortgruppen sowie für große altersgemischte Gruppen um bis zu fünf Kindern befristet überschritten werden“ (§ 3 Abs. 1 Satz 2 BKVO). Außerdem können 10% der Plätze der Einrichtung von Kindern einer anderen Altersgruppe belegt werden (§ 4 Abs. 2 BV). Zudem zählt die Aufnahme eines Kindes im Alter von zwei bis unter drei Jahren an Stelle eines Kindergartenkindes wie die Aufnahme von 2,5 Kindergartenkindern (§ 4 Abs. 5 BV). Mit anderen Worten dürften maximal 2 Kinder im Alter von zwei bis unter drei Jahren in eine der oben genannten Kindergruppen aufgenommen werden (§ 4 Abs. 4 BV). Die Aufnahme der Kinder im Alter von zwei bis unter drei Jahren in solche Kindergruppen ist problematisch: Bei solcher Gruppenstärke der genannten Kindergruppen haben die kleineren Kinder starken Pflegebedarf. Dies bringt Nachteile für die übrigen Kinder in den Gruppen mit sich und belastet zugleich die pädagogischen Kräfte, da keine zusätzlichen Fachkraft- und Ergänzungskraftstunden eingeplant werden.

### **Der Erzieherin-Kind-Schlüssel**

Der Erzieherin-Kind-Schlüssel ist durch die *Personalvereinbarung* zwischen den Vertretern der Träger je nach der Gruppenform und der Größe eines Kindergartens unterschiedlich geregelt.<sup>95</sup> In Bezug auf die Gruppenform muss in jeder Kindergartengruppe sowie in jeder

---

<sup>94</sup> In den *Empfehlungen zum Bau und zur Ausstattung von Tageseinrichtungen für Kinder* nach dem Runderlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 9.6.1994 (MBI. NW. S. 726) – SMBI. NW. 163. In [http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index\\_frame.html](http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index_frame.html) Stand vom 25.8.2004

<sup>95</sup> Der Erzieherin-Kind-Schlüssel ist in §§ 4, 5 und 6 der *Vereinbarung über die Eignungsvoraussetzungen der in Tageseinrichtungen für Kinder tätigen Kräfte* vorgeschrieben.

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Kindertagesstättengruppe neben einer qualifizierten Erzieherin bzw. einem qualifizierten Erzieher als Gruppenleiterin bzw. Gruppenleiter eine Ergänzungskraft tätig sein. Soweit die Ergänzungskraft die Gruppenleiterin bzw. den Gruppenleiter bei der pädagogischen Arbeit unterstützen kann, spielt ihre Qualifikation keine große Rolle. Als Ergänzungskraft kann eine Kinderpflegerin bzw. ein Kinderpfleger oder eine Berufspraktikantin bzw. ein Berufspraktikant beschäftigt werden. Es wird nicht ausgeschlossen, dass eine qualifizierte Erzieherin bzw. ein qualifizierter Erzieher als Ergänzungskraft eingestellt wird. Bezahlt wird nicht nach ihrer Qualifikation, sondern nach ihrer Berufsposition. In einer klein-altersgemischten Gruppe müssen neben der Gruppenleiterin bzw. dem Gruppenleiter eine zweite Fachkraft und eine Ergänzungskraft eingesetzt werden. In einer groß-altersgemischten Gruppe soll außer der Gruppenleiterin bzw. dem Gruppenleiter eine zweite sozialpädagogische Fachkraft beschäftigt werden. Einen besseren Schlüssel zwischen den verschiedenen Gruppenformen findet man bei den altersgemischten Gruppen. Im Hinblick auf die Größe eines Kindergartens müssen in einem eingruppigen Kindergarten zwei sozialpädagogische Fachkräfte eingesetzt werden, damit sich im Krankheitsfall kein Personalmangel ergibt. Wenn es in einem Kindergarten drei oder mehr Gruppen gibt, bei denen mindestens 50 v. H. der Kinder über Mittag betreut werden, soll eine zusätzliche sozialpädagogische Fachkraft tätig sein.

#### **Die Qualifikation der Erzieherin und des Erziehers<sup>96</sup>**

Auf der Bundesebene wurden durch die *Rahmenvereinbarung über Fachschulen* nach dem Beschluss der KMK vom 7.11.2002 die allgemeinen Aufnahmevoraussetzungen zur Erzieherinnenausbildung an Fachschulen für Sozialwesen geregelt ([http://berufenet.arbeitsamt.de/data/pdf/r\\_02072.pdf](http://berufenet.arbeitsamt.de/data/pdf/r_02072.pdf) vom 2.8.2005): Zur Ausbildung wird zugelassen, wer

1. einen mittleren Schulabschluss oder einen als gleichwertig anerkannten Bildungsabschluss nachweist und
2. über eine abgeschlossene einschlägige Berufsausbildung oder eine in Abhängigkeit von der Dauer der Ausbildung nach den Bestimmungen der Länder als gleichwertig anerkannte Qualifizierung<sup>97</sup> verfügt.

Die gesamte Erzieherinnenausbildung dauert unter Einbeziehung der zweijährigen beruflichen Vorbildung prinzipiell fünf Jahre. Sie enthält einen zweijährigen schulischen und einen einjährigen praktischen Ausbildungsteil. Nachdem jemand das Abschlusszeugnis aufgrund des Bestehens der Abschlussprüfung im schulischen Ausbildungsteil erhalten hat, kann sie bzw. er den einjährigen praktischen Ausbildungsteil auf unterschiedlichen sozialpädagogischen Tätigkeitsfeldern absolvieren. Im folgenden wird am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen näher auf die Erzieherinnenausbildung eingegangen. In NRW werden die meisten Erzieherinnen und Erzieher in Fachschulen für Sozialpädagogik bzw. Sozialwesen ausgebildet.<sup>98</sup> Als Voraussetzungen für die Zulassung müssen die schulischen und zugleich die beruflichen Voraussetzungen erfüllt werden (§§ 5, 27 und 28 in der Anlage E Bildungsgänge der Fachschule APO-BK). Für die schulische Voraussetzung müssen die Bewerberinnen und die Bewerber die **Fachoberschulreife**,<sup>99</sup> die in der *Vereinbarung* als mittlerer Schulabschluss benannt wird, erworben haben. Zudem können die Bewerberinnen und Bewerber Absolventinnen und Absolventen von Hauptschule oder Realschule oder Gesamtschülerinnen bzw. Gesamtschüler mit dem erfolgreichen Abschluss der Klasse 10 oder Gymnasiastinnen bzw. Gymnasiasten mit der Versetzung in die Klasse 11 sein (<http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schule/System/Schulformen/index/html> vom 7.7.2005).

Als berufliche Voraussetzungen für den Besuch der genannten Fachschulen sind die folgenden zu erwähnen (§ 5 in der Anlage E Bildungsgänge der Fachschule APO-BK): Zugelassen wird, wer mindestens

---

<sup>96</sup> Neben den Erzieherinnen und Erziehern zählen Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen auch zu den qualifizierten pädagogischen Fachkräften im Kindergartenbereich. Weil gewöhnlich die qualifizierten pädagogischen Fachkräfte im Kindergartenbereich Erzieherinnen und Erzieher sind, wird in dieser Arbeit nur die Qualifikation der Erzieherinnen und der Erzieher dargelegt.

<sup>97</sup> Dies wird im Lande NRW im § 28 Abs. 1 Satz 3 der Anlage E Bildungsgänge der Fachschule der *Verordnung über die Ausbildung und Prüfung in den Bildungsgängen des Berufskollegs* geregelt: „Als gleichwertige Qualifizierung wird das Bestehen der Prüfung zum Erwerb beruflicher Kenntnisse in Bildungsgängen gemäß § 2 Abs. 2 der Anlage C im Berufsfeld Sozialwesen anerkannt“.

<sup>98</sup> In NRW sind die landesrechtlichen Regelungen über die Fachschule für Sozialpädagogik bzw. Sozialwesen in der *Verordnung über die Ausbildung und Prüfung in den Bildungsgängen des Berufskollegs (Ausbildungs- und Prüfungsordnung Berufskolleg – APO-BK)* vorgeschrieben.

<sup>99</sup> Als Fachoberschulreife wird einerseits der Abschluss mit der Sekundarstufe I nach Klasse 10 bezeichnet. Dann kann die Schülerin bzw. der Schüler mit einer Berufsausbildung anfangen. Andererseits wird sie als die Voraussetzung zur gymnasialen Oberstufe bezeichnet, wenn die Schülerin bzw. der Schüler nach der Klasse 10 mit guten Schulleistungen die Versetzung in Klasse 11 erworben hat.

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

1. den Abschluss der Ausbildung in einem für die Zielsetzung der jeweiligen Fachrichtung einschlägigen Ausbildungsberuf<sup>100</sup> nach dem *Berufsbildungsgesetz*, der *Handwerksordnung*, dem Landes- oder Bundesrecht und
2. den Berufsschulabschluss, soweit während der Berufsausbildung die Pflicht zum Berufsschulbesuch bestanden hat und
3. eine Berufstätigkeit im Ausbildungsberuf von mindesten einem Jahr, die auch während der Fachschulausbildung abgeleistet werden kann, nachweist, oder
4. wer eine einschlägige Berufstätigkeit von mindestens fünf Jahren nachweist.
5. Den Bildungsgang können auch Studierende besuchen, die sich in einem Berufsausbildungsverhältnis befinden, wenn der Unterricht in den beteiligten Bildungsgängen inhaltlich verknüpft wird.

Mit anderen Worten zählen in NRW die Fachoberschulreife und eine abgeschlossene Vorbildung oder eine fünfjährige Berufserfahrung und das Führungszeugnis<sup>101</sup> in der Regel zu den Voraussetzungen der Erzieherinnenausbildung an Fachschulen. Diese Ausbildung umfasst eine zweijährige schulische Ausbildung und anschließend ein einjähriges Berufspraktikum. Sie schließt mit dem Fachschulexamen ab, das aus einem theoretischen Prüfungsteil und einem praktischen Prüfungsteil besteht. Der erfolgreiche Abschluss der Fachrichtung Sozialpädagogik mit dem Fachschulexamen berechtigt zur Berufsbezeichnung „Staatlich anerkannte Erzieherin“ bzw. „Staatlich anerkannter Erzieher“. Diese Erzieherin bzw. dieser Erzieher kann darüber hinaus zu einer Sozialpädagogin bzw. zu einem Sozialpädagogen an einer Fachhochschule weitergebildet werden. Neben Fachschulen gibt es in NRW im Rahmen des Berufskollegs noch andere Möglichkeiten für die Erzieherinnenausbildung wie den Erwerb der Doppelqualifikation - „Staatlich anerkannte Erzieherin“ bzw. „Staatlich anerkannter Erzieher“ und Fachhochschulreife - in Berufsfachschulen mit dreijähriger Ausbildung oder den Erwerb der Doppelqualifikation - „Staatlich anerkannte Erzieherin“ bzw. „Staatlich anerkannter Erzieher“ und allgemeine Hochschulreife in Berufsfachschulen mit gymnasialer Oberstufe (MSJK 2004). Der zuletzt genannte Bildungsgang dauert entsprechend länger, nämlich vier Jahre lang.

---

<sup>100</sup> Als einschlägigen Ausbildungsberuf gilt jede Berufsausbildung, die der Weiterbildung in einer der Fachrichtungen dienlich ist. (Siehe § 28 der Anlage E Bildungsgänge der Fachschule APO-BK)

<sup>101</sup> § 28 der Anlage E Bildungsgänge der Fachschule APO-BK.

### **Die Räumlichkeiten und die Ausstattung**

Die Räumlichkeiten und die Ausstattung eines Kindergartens spielen für die Möglichkeiten der Kinder, Erfahrungen zu sammeln, ihre Spielmöglichkeiten und das pädagogische Geschehen eine entscheidende Rolle. Dies wiederum beeinflusst die Persönlichkeitsentwicklung der Kinder, vor allem die Selbständigkeit und die Eigenaktivität der Kinder. Die Räumlichkeiten sollen je nach Kinderzahl und Gruppengröße, Zuschnitt und Ausstattung sowie Zuordnung zueinander die erforderliche pädagogische Arbeit mit der gesamten Gruppe, mit einer Kleingruppe sowie mit einzelnen Kindern ermöglichen. Allerdings sollen die Räumlichkeiten den Kindern die Möglichkeit geben, ihr Kindergartenleben zunehmend - ihrem Alter entsprechend - selbständig zu gestalten. Zudem sollen Räume in vielfältige Spielbereiche aufgeteilt werden. Um die Grundbedürfnisse der Kinder nach emotionaler Sicherheit und Geborgenheit zu gewährleisten, ist es zu beachten, ob ausreichende und anregungsreiche Spiel-, Erkundungs-, Bewegungs-, Ruhe- und Rückzugsmöglichkeiten vorhanden sind. Nach den *Empfehlungen* wird jeder Kindergruppe eine eigene Spiel-, Bewegungs- und Funktionsfläche vorgeschlagen, wobei eine Fläche von ca. 68 qm je Gruppe angemessen sein soll. Außerdem soll eine ausreichende Außenspielfläche der Altersstufe entsprechend angeboten werden.

Zusammengefasst: Die Kindergärten sind erlaubnispflichtige Einrichtungen. Wenn das Kindeswohl gewährleistet wird und die vereinbarten Standards der pädagogischen Strukturqualität erfüllt werden, wird einem Träger die Betriebserlaubnis erteilt. Zum Standardinhalt der pädagogischen Strukturqualität zählen die Gruppenstärke, der Erzieherin-Kind-Schlüssel, die Qualifikation der Erzieherin und des Erziehers und die Räumlichkeiten und ihre Gestaltung. Die Gruppenstärke ist die Rechnungsgrundlage bei der öffentlichen Finanzierung von Kindergärten und ist deswegen durch eine gesetzliche Bestimmung vorgeschrieben. Die Regelung über die Qualifikation der Erzieherin und des Erziehers unterliegt der Hoheit des Landes. Hingegen wird der Erzieherin-Kind-Schlüssel durch eine Vereinbarung mit den Vertretern der Träger geregelt. Die Anstellungsträger beschäftigen gern zur Verbilligung der Arbeitskräfte statt der Fachkräfte Ergänzungskräfte, wodurch es erschwert wird, den Bildungsauftrag in Kindergärten zu erfüllen. Die *Empfehlungen zum Bau und zur Ausstattung* sind keine Voraussetzungen für die Betriebserlaubnis. Es ist nicht erstaunlich, dass die Standards der pädagogischen Strukturqualität aufgrund dieser Art ihrer Festlegung als Mindeststandards bezeichnet werden.

### 3.2.3. Merkmale der Trägerschaft

Im Unterkapitel 2.2 ist bereits aufgezeigt worden, dass angesichts ihrer historischen Bedingtheit die Trägerstruktur der deutschen Kindergärten von den **anerkannten freien Trägern** geprägt worden ist. Der Begriff des anerkannten freien Trägers wird im Abschnitt 3.2.3.2 präziser erklärt werden. Hiermit wird am Beispiel des Landes NRW näher auf die Trägerstruktur<sup>102</sup> eingegangen. Während der Anteil der anerkannten freien Träger im Jahre 2004 (die Caritas-Verbände 33,82%, das Diakonische Werk 18,78%, die Arbeiterwohlfahrt 7,34%, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband 7,79%, das Deutsche Rote Kreuz 3,15%) 70,88% betrug<sup>103</sup>, war der Anteil der öffentlichen Träger 26,78% (<http://www.mgffi.nrw.de/pdf/kinder-jugend/tageseinrichtungen-tabelle1.pdf> vom 21.1.2008). Mit anderen Worten wird die überwiegende Anzahl der Kindergartenplätze in NRW von den anerkannten freien Trägern angeboten, wobei die öffentlichen Träger einen relativ kleinen Anteil hatten. Angesichts dieser Trägerstruktur werden die folgenden Diskussionen um die Träger auf freie und öffentliche Träger beschränkt. Zu den Merkmalen der Träger zählen die Aufnahmekriterien, die Finanzierung, die Öffnungszeiten und die Entfernung von den Wohnhäusern der Kinder zu einem Kindergarten. Im folgenden werden sie im Einzelnen aufgezeigt.

#### 3.2.3.1. Aufnahmekriterien

Mit der Einführung des Rechtsanspruchs sind allen Kindern ab drei Jahren in Deutschland Kindergartenplätze zur Verfügung zu stellen. Daneben sind die folgenden weiteren allgemeinen Aufnahmekriterien zu beachten: Wenn das aufzunehmende Kind ein Geschwister hat, das in den zu besuchenden Kindergarten bereits aufgenommen worden ist, oder wenn das aufzunehmende Kind im Einzugsbereich eines Kindergartens wohnt, wird es bei der Aufnahme zuerst berücksichtigt. Außerdem sind noch die sozialen Aufnahmekriterien zu beachten. Weil der deutsche Kindergarten eine sozialpädagogische Einrichtung ist, haben die sozialen Aufnahmekriterien bei der Aufnahme eines Kindes eine Vorrangstellung. Das heisst, diejenigen Kinder, die aus sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligten Familien stammen, oder deren beide Eltern berufstätig sind, oder die Kinder von Alleinerziehenden sind, oder die aus Migrantenfamilien stammen, haben bei der Aufnahme in einen Kindergarten nach diesen

---

<sup>102</sup> Weil keine aktuellen statistischen Daten zu den Anteilen der verschiedenen Träger der Kindergärten vorhanden sind, wird die Anzahl der in Tageseinrichtungen für Kinder verschiedener Trägerschaft bis zum 31.12.2004 angemeldeten Kinder als Rechnungsgrundlage genommen. Daraus ergeben sich diese Trägeranteile. Weil der überwiegende Anteil der Tageseinrichtungen für Kinder in NRW von Kindergärten geprägt ist, kann dieser Trägeranteil der Tageseinrichtungen für Kinder den Trägeranteil der Kindergärten vertreten.

<sup>103</sup> Sontige Träger machte 2,34 % aus.

Kriterien die Priorität. Diese sozialen Aufnahmekriterien eröffnen eine neue Forschungsmöglichkeit bezüglich der Frage, ob die in Kindergärten überwiegend aufgenommenen Kinder von Migrantenfamilien in einem bestimmten Stadtteil oder in einer bestimmten Region stigmatisiert werden.

Es gilt außerdem noch je nach der Trägerschaft oder je nach der besonderen pädagogischen Konzeption unterschiedliche spezifische Aufnahmekriterien zu betrachten. Manche spezifischen Aufnahmekriterien von einigen Trägern können verhindern, dass berechnigte Kinder in Kindergärten aufgenommen werden. Im Fall eines Elterninitiative-Trägers haben die Kinder, deren Eltern Mitglieder dieser Initiative sind, bei der Aufnahme in solche Kindergärten die Priorität gegenüber denen von Nichtmitgliedern. Im Fall eines konfessionellen Trägers werden angesichts des Religionsunterschieds manche Eltern ihre Kinder etwas nicht in einem kirchlichen wohnortnahen Kindergarten unterbringen wollen. Im Hinblick auf die pädagogische Konzeption werden im Fall einer Konzeption besonderen bezüglich der Altersmischung manche Kinder nicht in einen Kindergarten aufgenommen, da die freien Betreuungsplätze für Kinder mit anderem Alter gedacht sind. In der Praxis ist es sogar geschehen, dass Kinder von Eltern, die nicht der Elterninitiative angehörten, zuerst zum Zweck der Altersmischung aufgenommen worden sind, aber später wegen der Priorität der Mitgliedschaft zum Kindergartenwechsel gezwungen wurden. In diesem Fall scheint die Trägerautonomie als Aufnahmekriterium doch höher als das Kindeswohl angesehen worden zu sein.

### **3.2.3.2. Finanzierung**

Die deutschen Kindergärten werden angesichts des seit der Zeit der Weimarer Republik gültigen Prinzips der Subsidiarität am meisten durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe zur Verfügung gestellt. Seit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ist diese Zusammenarbeit noch enger geworden. Angesichts der Knappheit der öffentlichen Kassen ist es noch schwieriger, diesen Anspruch einzulösen, da die Bereitstellung der benötigten Kindergartenplätze durch die freien Träger hauptsächlich von der öffentlichen finanziellen Förderung abhängig ist. Dazu kommt noch die Eigenleistung der freien Träger. Dies wird im folgenden unter dem Stichwort der Verteilung der Finanzierung der Kindergärten aufgezeigt, wobei die für die öffentliche finanzielle Förderung benötigten Voraussetzungen mit diskutiert werden. Anschließend konzentriert sich die Darstellung auf den Elternbeitrag, der auch zur Finanzierung der Kindergärten beträgt.

### Kapitel 3.

Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Schließlich werden die Kosten eines Kindergartenplatzes behandelt, um die Frage zu beantworten, welche Art des Kindergartenplatzes am leichtesten finanzierbar ist.

#### **A. Die Verteilung der Finanzierung der Kindergärten**

Die Verteilung der Finanzierung der Kindergärten wird im Bereich der Jugendhilfe als **partnerschaftliche Zusammenarbeit** <sup>104</sup> zwischen den öffentlichen und freien Trägern gekennzeichnet (§ 4 SGB VIII). „Der freie Träger“ ist die Abkürzung von dem freien Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Frei ist derjenige Träger, der nicht Gebietskörperschaft ist; frei bedeutet weiter, dass derjenige Träger eine Tätigkeit freiwillig ausübt; der freie Träger der Wohlfahrtspflege ist derjenige Träger, der freiwillig eine soziale Aufgabe als eigene wahrnimmt (Neumann 1991: 74ff.). Die Konkretisierung dieser Zusammenarbeit wird in § 74 SGB VIII geregelt: „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen die freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe anregen, sie sollen sie fördern“ (§ 74 Abs. 1 SGB VIII). Mit Förderung ist die Unterstützung der Tätigkeit im Bereich der Jugendhilfe hauptsächlich durch finanzielle Förderung aus öffentlichen Haushalten gemeint. Diese finanzielle Förderung im Kindergartenbereich bezieht sich auf die institutionelle Förderung und erscheint in Form von Zuschüssen bzw. Subventionen, wobei sie zur Grund- und Hauptfinanzierung der Kindergärten zählt. Solche institutionelle Förderung ist eine auf Dauer angelegte Förderung.

Zum Erwerb dieser Förderung sind einige Voraussetzungen zu erfüllen. Diesbezüglich sollte zuerst das Folgende geklärt werden.

### **Die Voraussetzungen der geeigneten Träger bezüglich der institutionellen Förderung**

Bezüglich der institutionellen Förderung gilt es die folgenden Voraussetzungen zu beachten. Sie kommen dann in Frage, wenn der jeweilige Träger

1. auf dem Gebiet der Jugendhilfe tätig ist,
2. „die fachlichen Voraussetzungen für die geplanten Maßnahmen erfüllt,
3. die Gewähr für eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel bietet,
4. gemeinnützige Ziele verfolgt,
5. eine angemessene Eigenleistung erbringt und
6. die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bietet“ (§ 74 Abs. 1 SGB VIII).

Zu den Punkten 1 und 4 wird diese institutionelle Förderung an diejenigen Träger, die auf dem Gebiet der Jugendhilfe für gemeinnützige Ziele tätig sind, vergeben. Zu den Punkten 3 und 5 wird diese Förderung solchen Trägern gewährt, die ihre Einrichtungen nach der Errichtung mit entsprechenden Eigenmitteln auch weiter führen können. Außerdem ist die Bedingung der Erbringung einer Eigenleistung auch gerecht, da diese Tätigkeit des freien Trägers im Kindergartenbereich auch auf seinem eigenen Interesse beruht; z. B. kann die Religionserziehung bei konfessionellen Trägern von Kindergärten dadurch unterstützt werden. Unter dem Punkt 2 ist die Betriebslaubnis für die im Kindergartenbereich tätigen Träger in Verbindung mit der Erfüllung der fachlichen Voraussetzungen gemeint. Schließlich ist es selbstverständlich, dass die durch öffentliche Subventionen geförderten Tätigkeiten den Zielen des Grundgesetzes nicht zuwiderlaufen dürfen. Die oben genannten Voraussetzungen sind meistens mit den Eignungsvoraussetzungen der Anerkennung der freien Träger identisch. Diesbezüglich wird im folgenden auf den Begriff „**der anerkannte freie Träger**“ näher eingegangen werden (§ 75 SGB VIII).

---

<sup>104</sup> Nach § 4 des SGB VIII ist der öffentliche Träger verpflichtet, mit dem freien Träger im Bereich der Jugendhilfe in einer partnerschaftlichen Beziehung zusammenzuarbeiten. Es gibt zwei Arten der partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Eine ist die formelle Art, und gemeint ist hier die Jugendhilfeplanung des Jugendhilfeausschusses. Die andere ist eher die informelle Art, nämlich die Arbeitsgemeinschaft durch den Zusammenschluss von öffentlichen und freien Trägern (§ 78 SGB VIII). Die erstere Art ist in den kommunalen Verfassungsaufbau eingegliedert und ist mit bestimmten Mitwirkungsrechten ausgestattet. Die letztere verfügt nur über einen Empfehlungscharakter und das ohne eigenes Entscheidungsrecht. Aus diesem Grund wird die Diskussion um die informelle Art der partnerschaftlichen Zusammenarbeit in dieser Arbeit ausgeschlossen.

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Wie bereits angesprochen worden ist, sind die Voraussetzungen für geeignete Träger zur institutionellen Förderung mit den Voraussetzungen anerkannter freier Träger fast identisch. Der einzige Unterschied zwischen den beiden liegt darin, dass die Kirchen und sonstigen Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie die auf der Bundesebene zusammengeschlossenen Verbände der freien Wohlfahrtspflege ohne Verwaltungsentscheidung unmittelbar kraft Gesetzes anerkannte Träger der freien Jugendhilfe sind (§ 75 Abs. 3 SGB VIII und Art. 140 GG). Ein Verband ist eine föderative und überlokale Vereinigung, die auf der Ebene zumindest eines Bundeslandes organisiert ist (Neumann 1992: 77). Mit den Kirchen sind, was Deutschland betrifft, die katholische Kirche mit ihren Diözesen, sowie die evangelischen Landeskirchen und deren Zusammenschlüsse gemeint (Wiesner 2000: 1306). Die Umstände der Anerkennung der sonstigen anzuerkennenden Religionsgemeinschaften werden im weiteren in landesrechtlichen Regelungen vorgeschrieben. An diesem Verfahren bezüglich der anerkannten freien Träger erkennt man, dass die meisten konfessionellen Träger eine Priorität haben, als freie Träger anerkannt zu werden. Daher ist es selbstverständlich, dass sie den überwiegenden Anteil an der Trägerschaft der Kindergärten haben.

Die auf der Bundesebene zusammengeschlossenen Verbände der freien Wohlfahrtspflege werden von den sechs Spitzenverbänden<sup>105</sup> der freien Wohlfahrtspflege gebildet, nämlich der Arbeiterwohlfahrt, dem Deutschen Caritas-Verband, dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, dem Deutschen Roten Kreuz, dem Diakonischen Werk und der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (Wiesner 2000: 1306). Diese Spitzenverbände „besitzen kein Verfügungsrecht über die ihnen „angeschlossenen“ Einrichtungen (...) (und) bilden lediglich ein gemeinsames Dach für den Zusammenschluss politisch, weltanschaulich oder konfessionell gleich orientierter Verbände“ (Hammerschmidt 2006: 135). Diejenigen Träger der freien Wohlfahrtspflege, die auf der örtlichen Ebene tätig sind oder Mitglieder eines Spitzenverbandes auf der Bundesebene sind, zählen nicht zu den anerkannten Trägern im Sinne des § 75 Abs. 3 SGB VIII. Solche Träger bedürfen zusätzlich der Anerkennung, den Landesregelungen entsprechend. Die Anerkennung der freien Trägerschaft von Landesverbänden mit rechtlich unselbständigen Untergliederungen erstreckt sich in der Regel auch auf ihre Untergliederungen. Die Anerkennung der freien Trägerschaft von Landesverbänden mit rechtlich selbständigen Mitgliedsorganisationen oder Untergliederungen kann durch Prüfung auch auf die Mitgliedsorganisationen oder Untergliederungen ausgedehnt werden, sofern ein Antrag von den potentiellen Trägern gestellt wird.

---

<sup>105</sup> Über die Bezeichnung und die Bedeutung dieses Spitzenverbandes siehe bitte die Abhandlung von Hammerschmidt 2006.

Auf der Landesebene findet sich eine Vielzahl von Spitzenwohlfahrtsverbänden, die organisatorisch den Bundesspitzenverbänden zuzuordnen sind (Brückers 1990: 102ff.). „In Nordrhein-Westfalen gibt es 17 Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege: 4 Bezirksverbände der AWO, 5 Diözesan-Caritas-Verbände, 1 Landesverband DPWV, 2 Landesverbände des DRK, 3 Diakonische Werke und 2 Landesverbände der Jüdischen Kultusgemeinde. Jeder Verband ist unabhängig von seiner Verbandszugehörigkeit selbständig. Der Aufbau der Spitzenverbände ist je nach Grundauftrag durchaus verschieden“ (Kleinfeld/Löbler 1993: 198). Während sich z. B. die konfessionellen Verbände an die jeweiligen kirchlichen Strukturen anlehnen, gliedert die AWO sich nach dem bezirksweisen Aufbau der SPD. Und die Diakonie besteht aus den diakonischen Werken der Evangelischen Kirchen im Rheinland und von Westfalen sowie dem Diakonischen Werk der Lippischen Landeskirche. Diese 17 Spitzenwohlfahrtsverbände auf NRW-Landesebene sind in der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossen. Im Rahmen dieser Arbeitsgemeinschaft werden gemeinsame Stellungnahmen zu gesetzgeberischen Vorhaben erarbeitet, gemeinsame Erklärungen zu Problemlagen der Wohlfahrtspflege abgegeben und Handlungsinitiativen angestoßen. Diese Koordination erfolgt nicht nur gegenüber den Behörden, sondern auch anderen Wohlfahrtsverbänden.

Das entscheidende Organ im Rahmen dieser Arbeitsgemeinschaft ist die Mitgliederversammlung, in der sich die Vertreter der einzelnen Spitzenverbände zur Wahrnehmung ihrer gemeinsamen Aufgaben treffen und deren Beschlüsse einstimmig fallen. Die Arbeitsgemeinschaft kann Mittel entgegennehmen, die für ihre Mitglieder bestimmt sind, um sie auf Beschluss der Mitgliederversammlung weiterzuleiten (meist bei Sachleistungen). Häufig gibt die Arbeitsgemeinschaft einen Verteilerschlüssel vor, nach dem öffentliche Zuschüsse direkt an Verbände verteilt werden. Zur Bearbeitung von Fachfragen wurden von der Landesarbeitsgemeinschaft Arbeits- und Ad-hoc-Ausschüsse gebildet, die von den Mitgliedsverbänden mit Fachvertretern besetzt werden. Billigt die Mitgliederversammlung die Ausschussvorlagen, so gelten diese als Meinung, Antrag oder Stellungnahme der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen – auch gegenüber der Bundesarbeitsgemeinschaft.

Zusammenfassend ist zu sagen: Zum Erwerb der institutionellen Förderung sind drei wesentliche Voraussetzungen zu erfüllen, nämlich **der Status als anerkannter freier Träger** im Bereich der

### Kapitel 3.

Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Jugendhilfe auf Landesebene, **die Erteilung der Betriebserlaubnis und die Erbringung der angemessenen Eigenleistung** (vgl. § 75 SGB VIII; § 11 GTK). Jedoch soll darauf aufmerksam gemacht werden, dass es keinen Rechtsanspruch auf die institutionelle Förderung gibt, wenn die freien Träger die genannten Voraussetzungen erfüllt haben. Der Vergabe der institutionellen Förderung liegt die rechts- und ermessensfehlerfreie Entscheidung der zuständigen Behörde zugrunde. Der Ausnahmefall wäre, dass ein anerkannter freier Träger bereits in den Bedarfsplan aufgenommen worden ist, dann hat er Anspruch auf die institutionelle Förderung. Nachdem die zum Erwerb der institutionellen Förderung zu erfüllenden Voraussetzungen geklärt worden sind, wird im folgenden näher auf die Implementationsebene – die kommunale Ebene – eingegangen werden, um die Verteilung der Finanzierung der Kindergärten aufzuzeigen.

#### **Die Verteilung der Finanzierung von Bau- und Einrichtungskosten**

Bei der Einrichtung eines Kindergartens sind die Bau- und Einrichtungskosten (§ 12 GTK) sowie die Betriebskosten einzuplanen (§ 16 GTK). Beide werden von der institutionellen Förderung durch öffentliche Subventionen finanziert. Zu den Bau- und Einrichtungskosten zählen die „Aufwendungen für den Neubau, Umbau, Ersatzbau, Ausbau und Erweiterungsbau, die Erstausstattungen und die Einrichtung der Tageseinrichtungen für Kinder sowie beim Erwerb von bebauten Grundstücken die angemessenen Kosten des Gebäudes“ (§12 Abs. 1 GTK). Kostenträger für Bau- und Einrichtungskosten sind die Kommune, das Land und der Träger der Kindergärten. In der Regel trägt die Kommune 75% und der Träger 25% dieser Kosten (§ 13 Abs. 2 GTK). Im Härtefall betragen hingegen diese Anteile von Kommune und Träger jeweils 90% bzw. 95% und 10% bzw. 5% der gesamten Bau- und Einrichtungskosten (§ 13 Abs. 4 GTK). Das Land gewährt der Kommune je Platz, einen Zuschuss von 50 v. H. der im Landesdurchschnitt je Platz entstehenden Kosten einer entsprechenden Tageseinrichtung (§ 13 Abs. 3). Darüber gibt die Tabelle 3-2-1 einen Überblick. Bemerkenswert ist, dass es erst dann, wenn die erforderlichen öffentlichen Haushaltsmittel aus dem Landeszuschuss sowie aus dem Zuschuss der Kommune bereits vorhanden sind bzw. zur Verfügung stehen (Vgl. § 13 Abs. 5 GTK), einen solchen Zuschuss gibt.

**Tabelle 3-2-1****Die Verteilung der Finanzierung von Bau- und Einrichtungskosten**

Kostenträger	Land	Kommune		Träger
		prinzipiell	nach dem Abzug des Landesanteils	
<b>Regelfall</b>	50%.	75%	25 v.H.	25%
<b>Härtefall</b>	50%.	90% bzw. 95%	40% bzw. 45%	10% bzw. 5%

Quelle: Eigene Darstellung

**Die Verteilung der Finanzierung von Betriebskosten**

Zu den Betriebskosten zählen die angemessenen Personal- und Sachkosten (§ 16 Abs. 1 GTK). Personalkosten sind die Aufwendungen des Trägers der Einrichtung für die Vergütung der pädagogisch tätigen Kräfte einschließlich der Personalnebenkosten (§ 16 Abs. 2 GTK). Unter pädagogischem Personal sind Fachkräfte, Ergänzungskräfte und Berufspraktikantinnen bzw. Berufspraktikanten zu verstehen (§ 1 *Vereinbarung über die Eignungsvoraussetzungen der in Tageseinrichtungen für Kinder tätigen Kräfte*). Sachkosten sind die Aufwendungen des Trägers der Einrichtung für die Kaltmiete, die laufende Unterhaltung und den Erhalt der Einrichtung, die notwendige Rücklagenbildung sowie für das Material, das für die Erfüllung der pädagogischen Aufgaben nach den §§ 2 bis 4 notwendig ist (§ 16 Abs. 3 GTK). Die Aufwendungen für das hauswirtschaftliche Personal und die Reinigungskräfte zählen nicht zu den Personalkosten, sondern zu den Sachkosten (§ 16 Abs. 3 Satz 3 GTK). Aufwendungen für das Verwaltungspersonal soll der Träger allein tragen. Die Bezuschussung der Sachkosten erfolgt mit Ausnahme der Bezuschussung der Kaltmiete und der Bezuschussung der Aufwendungen für den Erhalt abgehender Bausubstanz (Sanierungskosten) aufgrund von Pauschalen (Grundpauschalen) (§ 16 Abs. 3 Satz 4 GTK). Steht die Einrichtung im Eigentum des Trägers oder ist er Erbbauberechtigter oder wirtschaftlich dem Eigentümer gleichgestellt, wird ein weiterer Zuschuss als Erhaltungspauschale gewährt (§ 16 Abs. 3 Satz 5 GTK).

Die Finanzierung der Betriebskosten wird durch die Eigenleistung des Trägers und Zuschüsse des örtlichen Trägers gedeckt (§ 18 Abs. 1 GTK). Ab dem 1. Januar 2000 trug der konfessionelle Träger 20% der Betriebskosten und die Kommune 80% (§ 18a Abs. 1 GTK). Diejenigen anerkannten Träger, deren Einrichtungen sich an sozialen Brennpunkten befinden, tragen nur noch 9% der Betriebskosten. Somit hat die Kommune 91% der Betriebskosten zu tragen. Wenn

### Kapitel 3.

Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

der Träger eine Elterninitiative ist, trägt er nur 4% der Betriebskosten. Zudem trägt die Kommune 96% der Betriebskosten. Die Tabelle 3-2-2 gibt einen Überblick über die Verteilung der Finanzierung von Betriebskosten zwischen der Kommune und den verschiedenen Trägern.

**Tabelle 3-2-2**

#### **Die Verteilung der Finanzierung von Betriebskosten**

<b>Kostenträger</b>	<b>Kommune</b>	<b>konfessioneller Träger</b>
	80%	20%
<b>Kostenträger</b>	<b>Kommune</b>	<b>Einrichtungen an sozialen Brennpunkten befindlicher Träger</b>
	91%	9%
<b>Kostenträger</b>	<b>Kommune</b>	<b>Elterninitiative als Träger</b>
	96%	4%

Quelle: Eigene Darstellung

Für diese hohen finanziellen Belastungen der Kommunen gewährt das Land den örtlichen Trägern seine Zuschüsse als Gesamtsumme. Die Höhe des Landeszuschusses errechnet sich folgendermaßen (vgl. § 18 Abs. 3 GTK): Zuerst werden die Elternbeiträge und der Eigenanteil des Trägers an den Betriebskosten abgezogen; dann wird der sich daraus ergebende Betrag durch die Zahl 2 geteilt. Dies wird durch die folgende Formel dargestellt:

$$\frac{(\text{die gesamten Betriebskosten}) - (\text{Elternbeiträge}) - (\text{Eigenanteil des Trägers an Betriebskosten})}{2}$$

2

= der Landeszuschuss zu den Betriebskosten für den örtlichen Träger

#### **Die sich aus dem Rechtsanspruch ergebenden finanziellen Kürzungsmaßnahmen**

Mit der Einlösung des Rechtsanspruchs war ein Anstieg der Gesamtausgaben infolge des Ausbaus zusätzlicher Kindergartenplätze verbunden. Zudem sind die örtlichen Träger verpflichtet, die benötigten Kindergartenplätze zur Verfügung zu stellen. Die Verteilung der Finanzierung von Bau- und Einrichtungskosten zwischen Land und Kommunen ist weniger problematisch als die von Betriebskosten, da der Landeszuschuss für Bau- und

Einrichtungskosten zu den zweckgebundenen Investitionszuweisungen an die Kommunen gehört und meistens sichergestellt ist. Hingegen ist die Höhe des Landeszuschusses zu den Betriebskosten nicht gesichert, da er nicht zu den zweckgebundenen Zuweisungen gehört. Falls das Land nicht dazu in der Lage ist, die Hälfte der abgezogenen Betriebskosten der Kindergärten zu bezuschussen, müssen die örtlichen Träger diese selbst übernehmen. Schließlich wird die Einlösung des Rechtsanspruchs den Kommunen aufgebürdet. Als Folge werden finanzielle Kürzungsmaßnahmen eingeführt. Dies wird im folgenden mit einigen Beispielen aufgezeigt.

Für die Kürzungsmaßnahmen sind die Personalkosten besonders anfällig, da die meisten Betriebskosten dafür ausgegeben werden. Mit der *Personalvereinbarung* von 1992 ist der Streit um die Frage der Angemessenheit der für den Betrieb der Einrichtung aufzuwendenden Personalkosten nicht beendet worden (Moskal/Foerster 2006: 177): Die kommunalen Spitzenverbände haben sich von Anfang an geweigert, den Einsatz von zwei pädagogischen Kräften je Gruppe in den eigenen Einrichtungen als verbindlich anzusehen und zu realisieren. Erst mit der am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen BKVO mit der ergänzenden Vorschrift von § 1 Abs. 7 und 8 (mit Wirkung erst ab 1. August 1999) wurde ein Kompromiss abgeschlossen: Zwei pädagogische Kräfte je Gruppe werden nur am Vormittag als Notwendigkeit anerkannt, da alle Kinder einer Gruppe in diesem Zeitraum anwesend sind. Von den weiteren Kürzungsmaßnahmen ist die Verfügungszeit betroffen. Sie ist Dienstzeit aber frei von der Aufgabe der Betreuung der Kinder und für die Vor- und Nachbereitung der pädagogischen Arbeit, die Elternarbeit, die Dienstbesprechungen und Kontakte mit anderen Institutionen einzusetzen. Die neue Tabelle zu § 1 Abs. 7 BKVO mit Wirkung ab 1. August 1999 und die *Budgetvereinbarung* von 2001 führen zu personellen Engpässen. Dadurch wird die vereinbarte Verfügungszeit mit 25% der wöchentlichen tariflichen Arbeitszeit nicht mehr gewährleistet (§ 5 Abs. 5 Satz 1 *Personalvereinbarung*). Im folgenden wird ein Beispiel dargelegt, um diese Schwierigkeit zu verdeutlichen:

In einer Tageseinrichtung für Kinder gibt es drei Kindergruppen. Nachmittags kehren 12 bis 15 Kinder in die Einrichtung zurück, um sich betreuen zu lassen. Nach der Tabelle sind dafür 107 Fachkraftstunden (FK) und 84 Ergänzungskraftstunden (EK), insgesamt 191 Stunden, einzusetzen. Anhand der *Budgetvereinbarung* sind 35 Stunden als wöchentliche Öffnungszeit zu bezuschussen. Die Rechnung lautet wie folgt: 5 Stunden vormittags, 5 Tage pro Woche, 2 Kräfte pro Gruppe ergeben bei drei Gruppen 150 Stunden, zuzüglich 10 Stunden für 2 Stunden nachmittags an 5 Tagen mit einer Kraft ergeben sich 160 Stunden. Die erforderliche

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Verfügungszeit sollte 40 Stunden betragen. Insgesamt sollten für diese drei Kindergruppen einschließlich der Nachmittagsbetreuung 200 Personalstunden eingesetzt werden. Nach der BKVO werden nur noch 191 Stunden bezuschusst. Zudem ist offensichtlich die Verfügungszeit gekürzt worden. Die Rechnungsformel wird im folgenden dargestellt:

In einer Tageseinrichtung für Kinder mit drei Kindergruppen und 12 bis 15 Kindern mit Nachmittagsbetreuung:

$$5 \text{ (Stunden vormittags)} \times 5 \text{ (Tage pro Woche)} \times 2 \text{ (Kräfte pro Gruppe)} \times 3 \text{ (Gruppen)} = 150$$

$$2 \text{ (Stunden nachmittags)} \times 5 \text{ (Tage pro Woche)} \times 1 \text{ (Kraft)} = 10$$

Die Betreuungszeit pro Woche beträgt in dieser Tageseinrichtung 160 Stunden = 150 + 10

Die dafür erforderliche Verfügungszeit sollte 40 Stunden = 160 x 25% betragen.

Insgesamt sollten 200 Stunden = 160 + 40 für den Personaleinsatz gegeben werden.

Aber nach der Tabelle der BKVO sind 191 Stunden = 107 (FK) + 84 (EK) zu bezuschussen.

Im Krankheitsfall eines Mitglieds des Personals wird die Verfügungszeit durch eine interne Vertretung noch eingeschränkt, und die Teilnahme an einer Fortbildungsmaßnahme ist kaum noch möglich. Nach der *Bildungsvereinbarung* von 2003 sind Bildungsdokumentationen zu erstellen. Dafür gibt es „keine Entsprechung in (der) Personalarbeitszeit“ (Moskal/Foerster 2006: 15). In den Jahren 2004 und 2005 ist die Kürzung der Zuschüsse zu den Betriebskosten sogar auf einen bestimmten Betrag festgelegt worden (§ 18b GTK). Davon sind die Sachkosten in Bezug auf die Grundpauschalen betroffen. Die gekürzten Kosten sind die für die pädagogischen Materialien, die für die Erfüllung der pädagogischen Arbeit notwendig sind. Dazu kommt noch die Einsparung von Ausgaben für Reinigung, Heizung und Unterhaltung des Gebäudes. Außerdem ist mit Wirkung vom 1. Juli 2006 die neue Verteilung der Finanzierung von Betriebskosten zwischen Land und Kommunen eingeführt worden (§ 18 Abs.3 GTK), so dass der Landeszuschuss dem örtlichen Träger nur noch zu einem festgelegten Prozentsatz gewährt wird, nämlich nur noch zu 30,5%. Tabelle 3-2-3 zeigt, dass die Kommune besonders von dieser neuen Verteilung der Finanzierung belastet wird. Diese Belastung wird je nach der Finanzkraft der Kommune aufgrund der Kommunalisierung des Elternbeitrags (§ 17. Abs. 3 GTK) evtl. weiter auf die Eltern abgewälzt.

**Tabelle 3-2-3****Die aktuelle Verteilung der Finanzierung von Betriebskosten**

Kostenträger	Land	Kommune		konfessioneller Träger
		prinzipiell	nach dem Abzug des Landeszuschusses	
	30, 5%	80%	49, 5%	20%
				<b>Einrichtungen an sozialen Brennpunkten befindlicher Träger</b>
	30, 5%	91%	60, 5%	9%
				<b>Elterninitiative als Träger</b>
	30, 5%	96%	65, 5%	4%

Quelle: Eigene Darstellung

**B. Elternbeitrag**

Obwohl ein Kind ab drei Jahren in Deutschland einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hat, ist der Kindergartenbesuch weder kostenfrei noch pflichtig. Infolge der Ermächtigung durch die bundesrechtliche Regelung (§ 90 Abs. 1 Satz 3 SGB VIII) kann das Landesrecht für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen für Kinder Teilnahmebeiträge festsetzen und diese nach Einkommensgruppen und Kinderzahl staffeln. In NRW ist die Höhe des Elternbeitrags je nach dem Familieneinkommen im § 17 GTK vorgeschrieben worden und sind die Beiträge als solche zu den Jahresbetriebskosten zu entrichten. Diese Beiträge haben öffentlich-rechtlichen Charakter. Eltern haben pflichtgemäß den Beitrag zu entrichten, solange ein Kindergartenplatz für ihr Kind reserviert wird, der nicht von einem anderen Kind besetzt werden kann und besetzt wird. Das hat zur Folge, dass die Elternbeiträge auch in Ferienmonaten weiter bezahlt werden müssen, da auch in diesem Zeitraum die Personalkosten und die Mieten weiter laufen (§ 17 Abs. 1 Satz 5 GTK). Außerdem gilt es, bezüglich des Elternbeitrages die Geschwisterermäßigung zu beachten. Besuchen mehrere Kinder einer Familie gleichzeitig eine Tageseinrichtung, abgesehen von der Art derselben - Hort, Kindergarten oder Kinderkrippe -, so entfallen Elternbeiträge für das zweite und jedes weitere Kind (§ 17 Abs. 2 Satz 1 GTK).

Neben dem Elternbeitrag ist zusätzlich der Ganztagszuschlag zu bezahlen (§ 17 Abs. 1 Satz 6 GTK). Die traditionellen Kindergartenplätze sind Halbtagsangebote. Wenn ein Kind regelmäßig

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

über die Mittagszeit, also von 12.30 bis zu 14.00 Uhr in der Einrichtung betreut wird, wird das als Übermittag-Betreuung, also, als zusätzliche Dienstleistung, bezeichnet und ist zusätzlich der Ganztagszuschlag fällig. „Nach dem Urteil des OVG Münster v. 28. März 2001 – 16 A 4298/99 liegt bei Kindergartengruppen mit Blocköffnungszeit keine „Über-Mittag-Betreuung“ i. S. der §§ 17 Abs. 1 Satz 6, 19 Abs. 1 Satz 2 GTK und § 3 Abs. 3 BKVO vor, wenn das Angebot spätestens um 14.00 Uhr endet“ (Moskal/Foerster 2006: 198). Zudem fällt kein zusätzlicher Ganztagszuschlag für die Kindergartengruppe mit Blocköffnungszeit (durchgehende Öffnungszeit bis 14.00) an. Seitdem bezieht sich der Ganztagszuschlag nur auf diejenigen ganztägigen Kindergartenangebote, die mit getrennten Vormittags- und Nachmittagsöffnungszeiten oder die mit einer ganztags durchgehenden Öffnungszeit, also über 14: 00 Uhr hinaus, gestaltet sind. Dieser Ganztagszuschlag ist auch gesetzlich gestaffelt festgelegt worden. Wenn ein Mittagessen angeboten wird, ist dafür den Trägern der Einrichtung das Essensgeld zu bezahlen. Diesbezüglich kann der Träger die volle Summe von den Eltern verlangen, oder nur einen Teil davon oder ganz auf die Kostenbeteiligung der Eltern verzichten, da dieser hauswirtschaftliche Aufwand zu den Sachkosten gehört, die teilweise durch die Grundpauschalen bezuschusst und teilweise durch den Eigenanteil des Trägers aufgebracht werden. Seit August 2006 kann jede Kommune bezüglich der Höhe des zu bezahlenden Elternbeitrags entscheiden (§ 17 Abs. 3 GTK). Diese Kommunalisierung des Elternbeitrags zeigt, dass die finanzielle Entlastung des Landes auf Kosten der Kommune und der Eltern geht.

#### **C. Kosten eines Kindergartenplatzes**

Nachdem die Verteilung der Finanzierung der Kindergärten dargelegt worden ist, konzentriert sich die Darstellung in diesem Abschnitt am Beispiel des Landes NRW darauf, wie teuer eigentlich ein Kindergartenplatz ist und welche Art von Kindergartenplätzen am meisten zur Verfügung gestellt wird. Das Forschungsprojekt des DJI hat gezeigt (siehe Tabelle 3-2-4) (Schilling 2004: 42, 44), dass die Durchschnittsbetriebskosten für einen Pro-Soll-Platz je nach der verschiedenen Arten der Kindergartenplätze unterschiedlich sind. Im Jahrgang 2000 kosteten die Durchschnittsbetriebskosten für einen ganztägigen Kindergartenplatz in einer Kindergartengruppe (Kiga-Gruppe) ohne Mittagessen 3.553 Euro pro Jahr. Für einen Kindergartenplatz in einer Kindergartengruppe mit Blocköffnungszeit und mit Mittagessen betragen die Durchschnittsbetriebskosten 3.699 Euro pro Jahr. Für einen ganztägigen Kindergartenplatz mit Mittagessen in einer Kindertagesstätten-Gruppe (Kita-Gruppe), in einer

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

groß-altersgemischten Gruppe und in einer klein-altersgemischten Gruppe betragen diese Kosten jeweils 5.326 Euro, 5.644 Euro und 9.506 Euro pro Jahr.

Wenn man die verschiedenen Arten von Kindergartenplätzen mit den Kosten zusammen betrachtet, erkennt man: Je kleiner eine Gruppe ist und je besser zugleich der Erzieherin-Kind-Schlüssel ausgestattet wird, desto teurer sind die Durchschnittsbetriebskosten für einen Pro-Soll-Platz. Zu den Kostenfaktoren zählt auch das Mittagessenangebot. Zudem müssen zusätzliche Kosten für zusätzlichen Personaleinsatz und die Verpflegung aufgebracht werden. Daher ist es vorstellbar, dass die kostengünstige bzw. finanzierbare Art der Kindergartenplätze durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern mit institutioneller Förderung am meisten angeboten wird. Diese Art der Kindergartenangebote bedeutet, dass die Art der ganztägigen Kindergartenplätze mit einer geteilten Öffnungszeiten, also Vormittags- und Nachmittagsbetreuung, ohne Mittagessen am meisten zur Verfügung gestellt wird: Während 68,5 % der verfügbaren Kindergartenplätze in NRW 2002 die ganztägigen Kindergartenplätze ohne Mittagessen waren, waren ausschließlich 27,2 % der verfügbaren Kindergartenplätze Ganztagsplätze mit Mittagessen (Riedel 2005: 134).

**Tabelle 3-2-4**

**Vergleich des Soll-Personals und der Betriebskosten pro Soll-Platz in Euro nach Gruppentypen in Nordrhein-Westfalen (1998-2000)<sup>106</sup>**

Gruppentyp	Soll-Platz	Personal	1998 Euro	Index	1999 Euro	Index	2000 Euro	Index
Kindergartengruppen mit geteilter Öffnungszeiten	25	2	3.514	100	3.488	99, 26	3.553	101, 11
Kindergartengruppen mit Blocköffnungszeiten	25	2	-	-	-	-	3.699	-
Kindertagesstättengruppen	20	2	5.217	100	5.170	99, 10	5.326	102, 09
Groß-altersgemischte Gruppe	20	2	5.576	100	5.537	99, 31	5.644	101, 22
Klein-altersgemischte Gruppe	15	3	9.489	100	9.392	98, 98	9.506	100, 18

<sup>106</sup> Diese Tabelle ist aus den Tabellen 4 und 6 von Schilling zusammengesetzt worden. Die in dieser Tabelle angegebene Öffnungszeiten ist die alte Version der BKVO von 1992: Kindergartengruppen mit geteilter Öffnungszeiten bedeuten Angebote im Umfang von 4 Stunden vormittags und mindestens 2 Stunden nachmittags. Kindergartengruppen mit Blocköffnungszeiten sind mit Angeboten mit einer durchgehenden Öffnungszeiten von 6 Stunden mit Mittagessen gemeint. Zur neuen Version der Öffnungszeiten siehe bitte Abschnitt 3.2.3.3.

### 3.2.3.3. Öffnungszeiten

Der Begriff der Öffnungszeit bedeutet die tägliche Öffnungszeit einer Tageseinrichtung für Kinder (vgl. Moskal/Foerster 2006: 94). In NRW sind als mindeste tägliche Regelöffnungsdauer eines Kindergartens 7 Stunden gesetzlich vorgeschrieben, wobei mindestens 5 Stunden lang ohne Unterbrechung geöffnet sein muss (vgl. § 19 Abs. 1 Satz 1 GTK). Außerdem gibt es eine Ausnahmeregelung: „Bei einer Betreuung über Mittag oder in einer Altersgemischten Gruppe beträgt die Regelöffnungsdauer mindestens achteinhalb Stunden ohne Unterbrechung“ (§ 19 Abs. 1 Satz 2 GTK). Zudem wird die Öffnungszeit auf 5 Stunden vormittags, 2 Stunden nachmittags und zusätzlich 1,5 Stunden für das Mittagessen (5 + 2 + 1 ½ Stunden) verteilt. Außerdem umfasst der Begriff der Öffnungszeit die Mittagszeit (zwischen 12.30 Uhr und 14.00 Uhr) und den eventuell eingesetzten Früh- und/oder Spätdienst. Durch die *Vereinbarung zur Ausgestaltung* des § 9 Abs. 4 GTK – *Budgetvereinbarung* – BV ist ab dem 1. August 2001 die Öffnungszeit der Tageseinrichtungen für Kinder als wöchentliches Budget bestimmt worden (§ 1 Abs. 1 BV): Die Öffnungszeit eines Kindergartens mit Mittagsunterbrechung beträgt wöchentlich 35 Stunden, die Öffnungszeit einer Einrichtung für Kinder mit der Betreuung über Mittag hingegen 42,5 Stunden (§ 2 BV).

Daneben bedeutet der Begriff der Öffnungszeit auch die Öffnungszeiten innerhalb eines Jahres, einschließlich der Schulferien. Zudem kann die Schließung nicht in dem Umfang der gewöhnlichen Schulferien vorgenommen werden. Es soll darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Öffnungszeit nicht mit der Verweildauer gleichgesetzt wird. Die Öffnungszeit geht in der Regel über die Verweildauer der einzelnen Kinder hinaus (§ 19 Abs. 3 Satz 1 GTK) und unterliegt der Trägerautonomie. Innerhalb der Öffnungszeit kann die Verweildauer einzelner Kinder durch die Absprache mit den Eltern unter Berücksichtigung des Kindeswohls unterschiedlich lang sein. Anzumerken ist noch, dass für erwerbstätige Eltern zusätzlich der Einsatz eines Früh- bzw. Spätdienstes angeboten wird. Die davon betroffenen Kinder werden aufgrund des unterschiedlichen Arbeitsbeginns und der Arbeitsdauer der Eltern zu unterschiedlichen Zeiten zu den und von den Kindergärten gebracht und abgeholt. Dadurch entstehen Unruhe bzw. Störungen in den Gruppen. „Dies kann im Extremfall dazu führen, dass in der Gruppe eine Art von Bahnhofsatmosphäre mit ständigem Kommen und Gehen entsteht“ (Petersen 1991: 89). Um dies zu vermeiden, müssen einige Regelungen zugunsten des Kindeswohls eingehalten werden, wie z.B. das Abholen vor 12.30 Uhr und das Zubringen erst

nach der Ruhezeit. Denn die Mittagszeit ist für die verbleibenden Kinder als eine „ungestörte Essens- und Ruhezeit“ zu gestalten (Moskal/Foerster 2006: 103).

Außerdem ist die Blocköffnungszeit zu berücksichtigen. Unter der Blocköffnungszeit ist „eine Gestaltung der Öffnungszeit von 7 Stunden ohne Unterbrechung (7 bis 14 Uhr)“ zu verstehen (Moskal/Foerster 2006: 96). Für diejenigen Kinder, die zusätzlich am Nachmittag unterstützende Förderung wie Sprachförderung in einer kleineren Gruppe oder individuelle Hilfe für ihre Entwicklung benötigen, bedeutet das, dass solche Förderungsangebote nachmittags entfallen. Für die Eltern, die das Kindergartenangebot mit Blocköffnungszeit bis 14 Uhr in Anspruch nehmen werden bzw. genommen haben, bedeutet das, dass der Ganztagszuschlag eingespart wird. Es wird nicht ausgeschlossen, dass die aufgrund einer fiskalischen Überlegung eingeführte Blocköffnungszeit zum Problem der Schlüsselkinder und zum Problem der Fernsehkinder führen kann. Wenn solche Probleme tatsächlich auftreten, ist die Funktion des Kindergartens als sozialpädagogische Einrichtung verloren gegangen.

#### **3.2.3.4. Entfernung**

Bei der Einrichtung neuer Kindergärten ist der örtliche Träger verpflichtet, eine Jugendhilfeplanung zu erstellen, in der „in jedem Wohnbereich ein dem Bedarf entsprechendes Angebot an Tageseinrichtungen für Kinder in zumutbarer Entfernung bereitgestellt wird“ (§ 10 Abs. 2 Satz 1 GTK). Diese Planung bezieht sich auf die Versorgung mit Kindergartenplätzen in jedem Wohnbereich. Wie groß der Wohnbereich sein soll, ist im Gesetz nicht näher umschrieben. „Die Größe der Wohnbereiche kann je nach den örtlichen Verhältnissen, insbesondere der Gemeindegröße, der Siedlungsdichte und den Verkehrswegen sehr unterschiedlich sein. Der Einzugsbereich einer Grundschule könnte (...) Maßstab für die Höchstgröße von Wohnbereichen sein. In Gebieten mit geringerer Siedlungsdichte kann der Wohnbereich mit dem Einzugsbereich eines Kindergartens zusammenfallen“ (Moskal/Foerster 2006: 113). Zu diesem unbestimmten Begriff des Wohnbereichs wird die zumutbare Entfernung ergänzend hinzugefügt. Für die Planung geht man bezüglich dieser zumutbaren Entfernung davon aus, dass „der Weg von der Wohnung zum Kindergarten grundsätzlich nicht mehr Zeit als 15 bis 20 Minuten Fußweg in Anspruch nehmen sollte“ (Moskal/Foerster 2006: 113ff.). Im Allgemeinen sind die Zumutbarkeit und die Verträglichkeit der täglichen Wegstrecke für das Kind zu berücksichtigen. Zudem wird nicht ausgeschlossen, dass die Kindergartenplätze statt in der Wohnortnähe der Kinder in der Nähe der Arbeitsstätten der Eltern in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus können auch

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Kindergartenplätze mit spezifischen pädagogischen Konzeptionen, aber in überörtlichen Einzugsbereichen in Anspruch genommen werden.

Für Kindergärten können durch Angebote von wohnortnahen Kindergartenplätzen die Kontakte mit den Familien aufrechterhalten und zugleich die Beziehungen zum sozialen Umfeld gepflegt werden. Durch eine us-amerikanische Untersuchung wird bestätigt, dass trotz der steigenden Selbstbestimmung mit zunehmendem Alter der Kinder die Kindergartenkinder sich überwiegend im Wohnbereich aufhalten, damit sie immer den Sicht- und Rufkontakt mit der erwachsenen Bezugsperson aufrechterhalten können (Hart 1979). Durch die Auseinandersetzung mit ihrer wohnortnahen Umwelt können ihre Orientierungsfähigkeit und ihr Erkundungs- und Neugierverhalten gefördert werden (vgl. Flade 1993: 42). Darüber hinaus können die Spielpartner der Kindergartenkinder im Kindergarten aus dem gleichen Wohngebiet kommen und sie also auch am Wochenende zum Spielen treffen; sie lernen ihr Wohnumfeld und den Straßenverkehr kennen, wodurch ihre Erfahrung bereichert werden kann (vgl. Moskal/Foerster 2006: 118). Für Familien und Eltern in NRW sind angesichts der Wohnortnähe in jüngster Vergangenheit die aus Kindergärten umgewandelten Familienzentren zu Zentren des Informationsaustausches bzw. zu Orten der Begegnung geworden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die deutsche Trägerstruktur wird von den anerkannten freien Trägern geprägt, vor allem den konfessionellen Trägern. Sie haben die fachlich-pädagogischen Voraussetzungen erfüllt, somit können sie die zur Einrichtung eines Kindergartens benötigte Betriebserlaubnis erhalten. Außerdem erbringen sie bestimmte Eigenleistungen, damit sie als Partner des Staates die benötigten Kindergartenplätze zur Verfügung stellen können. Bei der Aufnahme eines Kindes sind die allgemeinen und die sozialen Aufnahmekriterien zu beachten, wobei die letzteren Kriterien die Voranstellung haben. Das Alter eines Kindes (ab drei Jahren), der Einzugsbereich und die Geschwisterklausel gehören zu den allgemeinen Aufnahmekriterien. Zu den sozialen Aufnahmekriterien ist die Herkunft der Kinder aus sozial oder wirtschaftlich benachteiligten Familien zu nennen; es handelt sich beispielsweise um Kinder von Sozialhilfeempfängern oder Kinder von Alleinerziehenden. Obwohl die Öffnungszeiten der Trägerautonomie unterliegen, müssen sie als wöchentlich gesamtes Budget ausgestattet werden. Zudem ist die Verfügungszeit stark gekürzt worden. Die Entfernung von den Wohnhäusern der Kinder zu einem Kindergarten sollte für die Kinder zu Fuss nicht zu weit sein. Die Finanzierung der Kindergärten ist im Regelfall auf den Landeszuschuss, die Kommune, den Träger und die Eltern verteilt. Jedoch werden angesichts der Einführung der

Kommunalisierung des Elternbeitrags die Kommunen und die Eltern finanziell schwer belastet. Die Gleichheit der Zugangschancen steht in Frage.

### **3.2.4. Pädagogische Gestaltung**

Die bundesrechtlichen Regelungen im § 22 Abs. 1 KJHG haben nur die pädagogischen Ziele der Kindergärten allgemein bestimmt, so dass ein Kind durch den Kindergartenbesuch so gefordert werden soll, dass es „zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ wird. Zur Erreichung dieses Zieles haben die Kindergärten drei Aufgaben zu erfüllen, nämlich die Betreuung, Bildung und Erziehung der Kinder, wobei die Bedürfnisse der Kinder und ihrer Familien, vor allem aber das Kindeswohl, mitberücksichtigt werden sollen (vgl. § 22 Abs. 2 KJHG). Zur Ausführung dieser Vorschrift hat in NRW das Landesgesetz - GTK - den Auftrag eines Kindergartens in dem Sinne vorgeschrieben, dass der Kindergarten eine sozialpädagogische Einrichtung ist, in der die Persönlichkeitsentwicklung des Kindes gefördert und zugleich seine Erziehungsberechtigten beraten werden sollen, damit die Erziehung des Kindes in der Familie ergänzt und unterstützt werden kann (vgl. § 2 Abs. 1 GTK). Dabei gilt es insbesondere,

1. „die Lebenssituation jedes Kindes zu berücksichtigen,
2. dem Kind zur größtmöglichen Selbständigkeit und Eigenaktivität zu verhelfen, seine Lernfreude anzuregen und zu stärken,
3. dem Kind zu ermöglichen, seine emotionalen Kräfte aufzubauen,
4. die schöpferischen Kräfte des Kindes unter Berücksichtigung seiner individuellen Neigungen und Begabungen zu fördern,
5. dem Kind Grundwissen über seinen Körper zu vermitteln und seine körperliche Entwicklung zu fördern,
6. die Entfaltung der geistigen Fähigkeiten und der Interessen des Kindes zu unterstützen und ihm dabei durch ein breites Angebot von Erfahrungsmöglichkeiten elementare Kenntnisse von der Umwelt zu vermitteln“ (§ 2 Abs. 2 GTK).

„Der Kindergarten hat dabei die Aufgabe, das Kind unterschiedliche soziale Verhaltensweisen, Situationen und Probleme bewusst erleben zu lassen und jedem einzelnen Kind die Möglichkeit zu geben, seine eigene soziale Rolle innerhalb der Gruppe zu erfahren, wobei ein partnerschaftliches, gewaltfreies und gleichberechtigtes Miteinander, insbesondere auch der Geschlechter untereinander, erlernt werden soll.“ (§ 2 Abs. 3 Satz 1 GTK) Bei dem Versuch,

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

dieses pädagogische Ziel zu erreichen, spielt die pädagogische Gestaltung des Kindergartenalltags die entscheidende Rolle. Diese unterliegt nach wie vor der Gestaltungsautonomie der einzelnen Träger. Die verschiedenen Träger können je nach ihren unterschiedlichen pädagogischen Konzeptionen die pädagogische Gestaltung in ihren Kindergärten durchführen. Jedoch gilt der seit der Bildungsreform der 1970er Jahre verbreitete Situationsansatz bis in die Gegenwart bei der pädagogischen Gestaltung des Alltags in Kindergärten als wesentlicher Bestandteil. Die überlegene Position des Situationsansatzes in der Reformphase der 1970er Jahre verdankte sich seiner Integration verschiedener pädagogischer Strömungen. Sie waren der curriculum-theoretische Ansatz, der anti-autoritäre Erziehungsstil von Kinderläden, die Entschuldigsdiskussion, die pädagogische Konzeption von Altersmischung und die reformpädagogische Konzeption.

Der curriculum-theoretische Ansatz kritisierte die festgelegten Lerninhalte und forderte eine ständige Überprüfung und Aktualisierung von Lernzielen und -inhalten aufgrund der gegenwärtigen und zukünftigen Lebenssituationen von Kindern und Erwachsenen (Robinson 1967). Dafür bot der Situationsansatz die Chance an, dass die pädagogische Gestaltung im Kindergarten durch die Kinder, die Eltern und die Erzieherinnen bestimmt wurde, wobei die für Kinder bedeutsamen Lebenssituationen Gegenstand gemeinsamen Lernens waren. Die Kinderläden boten alternative Modelle in der Kindergartenarbeit, so dass ein demokratischer Umgangsstil mit den Kindern sowie die Beteiligung der Eltern am Kindergartenleben ermöglicht wurden. Zudem fand man das partizipative Element im Situationsansatz. In der Entschuldigdebate (Illich 1972), die eine vom Fächerkanon unabhängige Lernform konzipierte und Leben und Lernen integrieren wollte, wurde die pädagogische Konzeption der Altersmischung im Situationsansatz als lebensnahes Lernen aufgegriffen. Zugleich wurde die Altersmischung als Lösungsmöglichkeit für das Problem des Fehlens von Anschlussplätzen für Kinder unter drei Jahren in Kindergärten und für Kindergartenkinder in Horten betrachtet (Erath 1992: 105-113). Schließlich fand man im Situationsansatz die Spur der Reformpädagogik der 1920er Jahre (Dewey/Kilpatrick 1935), in der eine pädagogisch und sozialpolitisch bewusste Antwort auf die Lebensverhältnisse von Kindern jener Zeit in der Gestaltung des Kindergartenlebens gegeben worden war.

Mit diesem Situationsansatz soll erreicht werden, dass Kinder verschiedener sozialer Herkunft und mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen in Situationen ihres gegenwärtigen und künftigen Lebens in einer möglichst autonomen und kompetenten Weise denken und handeln

können. Um dies näher zu erläutern, werden im folgenden die Merkmale dieses Ansatzes aufgezeigt. Sie sind **der Bezug zu den Lebenssituationen der Kinder, das Lernen in altersgemischten Gruppen, das Lernen in Erfahrungszusammenhängen, die Mitwirkung der Eltern an der pädagogischen Arbeit und eine engere Verbindung von Kindergarten und Gemeinwesen** (Arbeitsgruppe Vorschulerziehung 1980/81; Zimmer 1985; Colberg-Schrader/Krug 1986). Mit der Orientierung an Lebenssituationen der Kinder wird die Sozialisation im Kindergarten nicht vorrangig als Vorbereitung auf zukünftige Lebensphasen (Schule, Arbeitsleben) verstanden, sondern auf der Grundlage psychologisch-soziologischer Konzepte der Identitätsbildung als Unterstützung zur Bewältigung gegenwärtiger Entwicklungs- und Lebensaufgaben (Krappmann 1973; Peukert 1979). Der Bezug auf die Lebenssituationen der Kinder bedeutet, dass das Lernen in den Kindergärten nicht durch "Fächer" bestimmt werden sollte, sondern auf die alltäglichen Erfahrungen, Erlebnisse und Herausforderungen in Kindergruppen, in Kindergärten, in Familien und in den sozialräumlichen Umfeldern der Kinder zu richten ist. Dadurch können die Kinder zu einer autonomen Bewältigung von Lebenssituationen in ihren eigenen sozialen Bezügen befähigt werden: Sie können mit alltäglichen Herausforderungen besser umgehen, soziale Kontakte mit anderen Kindern und Erwachsenen aufbauen und sich sicher in ihrer Umwelt zurechtfinden.

Aufgrund der pädagogischen Konzeption der Altersmischung wird erwartet, „daß die Kinder zu Toleranz und zur Rücksichtnahme auf andere Kinder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand erzogen werden“ (Strätz 1986: 113). Außerdem meint man, dass die kleineren Kinder bei den größeren viel abschauen können; die größeren können dadurch lernen, dass sie den kleineren manches erläutern und vormachen können. Jedoch wird befürchtet, dass die größeren Kinder, wenn sie sich mit dem Lehren beschäftigen, selbst nicht lernen können. Nach Montessori ist diese Befürchtung aber unnötig: Erst müssen die größeren Kinder ihren kleinen Wissensschatz analysieren und bearbeiten, was sie wissen. Dann werden sie ihn vervollkommen, indem sie lehren und ihn an die anderen weitergeben (vgl. Montessori 1972: 203ff.). Das Lernen in Erfahrungszusammenhängen bedeutet, dass Kinder spezielle Kompetenzen in realen Situationen durch Handeln lernen. Zudem sollte der Tagesablauf der Kinder nicht in unzusammenhängende Lernspiele aufgespalten werden. „Nicht das Lernen steht im Vordergrund, sondern das Erfahren von Sinnzusammenhängen, bei dem ein Lernen geschieht“ (Krenz 1997: 40). Die Mitwirkung der Eltern bezieht sich ausschließlich auf deren Beteiligung an den von den Kindergärten organisierten Veranstaltungen. Die Mitbestimmung der Eltern war nur in Modellkindergärten realisierbar, und gilt nun nur für Kindergärten von Elterninitiativen. Die engere Verbindung von

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Kindergarten und Gemeinwesen bedeutet, dass der Kindergarten nicht mehr als Schonraum eine eigene Welt für Kinder betrachtet wird, sondern als ein Lebens- und Erfahrungsraum. Deswegen sollte der Kindergarten Kontakte mit anderen Institutionen haben, damit die Kinder mehr Möglichkeiten haben, an örtlichen Ereignissen in überschaubarer Umgebung teilnehmen zu können (Colberg-Schrader 1994: 41).

Nach den Ausführungen zu den Merkmalen des Situationsansatzes wird im folgenden auf einige der wichtigsten Voraussetzungen zu dessen Durchführung in Kindergärten eingegangen werden<sup>107</sup> (vgl. Krenz 1997: 119-136). Sie sind **das Rollenverständnis der Erzieherinnen und der Erzieher, die Zusammenarbeit mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die Arbeitsbedingungen und die Raumgestaltung**. Erzieherinnen und Erzieher sollen nach dem Situationsansatz ein solches Rollenverständnis haben, dass sie „Begleiterinnen (bzw. Begleiter) von Kindern“ in einer prozessorientierten pädagogischen Arbeit sind (Krenz 1997: 120), da der Dreh- und Angelpunkt jeder Veränderung bzw. der Festlegung der pädagogischen Gestaltung die Erzieherinnen und die Erzieher selbst sind. Mit diesem Ansatz lassen sie den Kindern weitaus mehr Platz für eigene Aktivitäten und halten sich deutlich an den Punkten zurück, wo sie früher viel schneller dabei gewesen wären, wie z.B. als Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter für Kinder im Konfliktfall. Das heisst auf gar keinen Fall, dass sie die Kinder im Konfliktfall mit einem Laisser-faire-Stil alleine lassen sollen. Statt dessen haben sie ausgerechnet im diesem Fall die Möglichkeit, gemeinsam mit den Kindern zu überlegen, wie die Situation des Konfliktes besser gelöst werden kann.

Die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und den Mitarbeitern ist ein entscheidender Faktor dafür, ob und inwiefern der Situationsansatz in die Tat umgesetzt werden kann. Für eine gute Zusammenarbeit miteinander sollen die Teambesprechungen regelmäßig stattfinden, wodurch ein „Sich-auf-den-anderen-Verlassen-Können“ unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Kindergartenpraxis wird (Krenz 1997: 125). Neben dem Rollenverständnis der Erzieherinnen bzw. der Erzieher und der Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und den Mitarbeitern werden bei der Umsetzung des Situationsansatzes noch die benötigten Arbeitsbedingungen vorausgesetzt: Sie sind die ausreichenden Verfügungszeiten, die angemessene Gruppenstärke und der geeignete Erzieherin-Kinder-Schlüssel. Schließlich ist die Voraussetzung – eine kindgerechte Raumgestaltung – zu erläutern. Nach diesem Ansatz sollen

---

<sup>107</sup> Aus den Voraussetzungen zur Durchführung des Situationsansatzes werden diejenigen ausgewählt, die sich auf die pädagogische Gestaltung des Alltags in Kindergärten beziehen.

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

sich die Kinder durch eine kindgerechte Raumgestaltung wohl fühlen, ihren Bedürfnissen nachgehen, Rückzugsmöglichkeiten für sich und ihre Spielpartner finden; so werden z. B. Gruppenräume durch Höhlen, Nischen und Ecken zu Kinderräumen aufgeteilt. Somit können den Kindern die Möglichkeiten zu Eigenaktivitäten und zum sozialen Lernen gegeben werden, wodurch die Förderung einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeitsbildung ermöglicht wird.

Wenn man den Blickwinkel vom theoretischen Situationsansatz in den Kindergartenalltag wechselt, erkennt man, dass der übliche Tagesablauf eines deutschen Kindergartens vom Freispiel aus Fröbelscher Kindergartenpädagogik geprägt ist. Während des Freispiels sind allen Kindern Lernmaterialien bzw. Lernstoffe zugänglich. Der Tagesablauf eines deutschen Kindergartens beginnt mit Freispiel, gefolgt von angeleiteter Beschäftigung, der die einzelnen Kinder allein oder in einer selbst gebildeten Kleingruppe nachgehen. Danach gibt es wieder Freispiel. Zum Schluss der Vormittagszeit wird ein Stuhlkreis mit allen Kindern der Kindergruppe gebildet, in der gemeinsam Lieder gesungen werden. Dann werden die Kindergartenkinder zum Mittagessen nach Hause abgeholt. Nach der Mittagspause wird wieder Freispiel angeboten. Zum Schluss des Kindergartenabends wird der Abschlusskreis mit allen Kindern der Kindergruppe gebildet, in der wieder Lieder gesungen werden. Dieser Tagesablauf ist durch das Mittagessen in Vormittags- und Nachmittagszeit geteilt. Anzumerken ist noch, dass in der Vormittagszeit die angeleiteten Beschäftigungen am häufigsten stattfinden, da Kindergartenkinder meistens in dieser Zeit anwesend sind.

In Bezug auf die theoretische Orientierung an der pädagogischen Gestaltung ist die Umsetzung des ausgeführten Situationsansatzes in den Kindergärten von NRW nicht bindend. Jedoch ist bei der pädagogischen Gestaltung in NRW die *Bildungsvereinbarung* von 2003 zu befolgen. Diese zielt darauf ab, die Bildungsprozesse der Kinder bis zur Einschulung zu stärken und weiterzuentwickeln. Darin stehen die Selbstbildungs-Potenziale jedes einzelnen Kindes vermöge der beobachtenden Wahrnehmung im Zentrum der Bildungsarbeit in den Kindergärten, wobei die pädagogische Gestaltung in vier Bildungsbereichen als Schwerpunkten zu Grunde gelegt wird. Zu denen zählen Bewegung, Spielen und Gestalten, Medien, Sprache(n) sowie Natur und kulturelle Umwelt(en). Die Abbildung 3-2-4 gibt einen Überblick darüber (MSJK 2003a: 12-22). Hervorzuheben ist der Bildungsbereich der Sprache, der unter dem Begriff der Frühförderung mit der Sprachförderung<sup>108</sup> seit dem Jahre 2002 in NRW bereits begonnen hat. Der Begriff der

---

<sup>108</sup> Seit dem Frühjahr 2002 werden Sprachkurse in Tageseinrichtungen für Kinder angeboten, um die zukünftigen Schulanfänger im Gebrauch der deutschen Sprache zu unterstützen. In: [http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index\\_frame.html](http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index_frame.html) vom 17.5.2002.

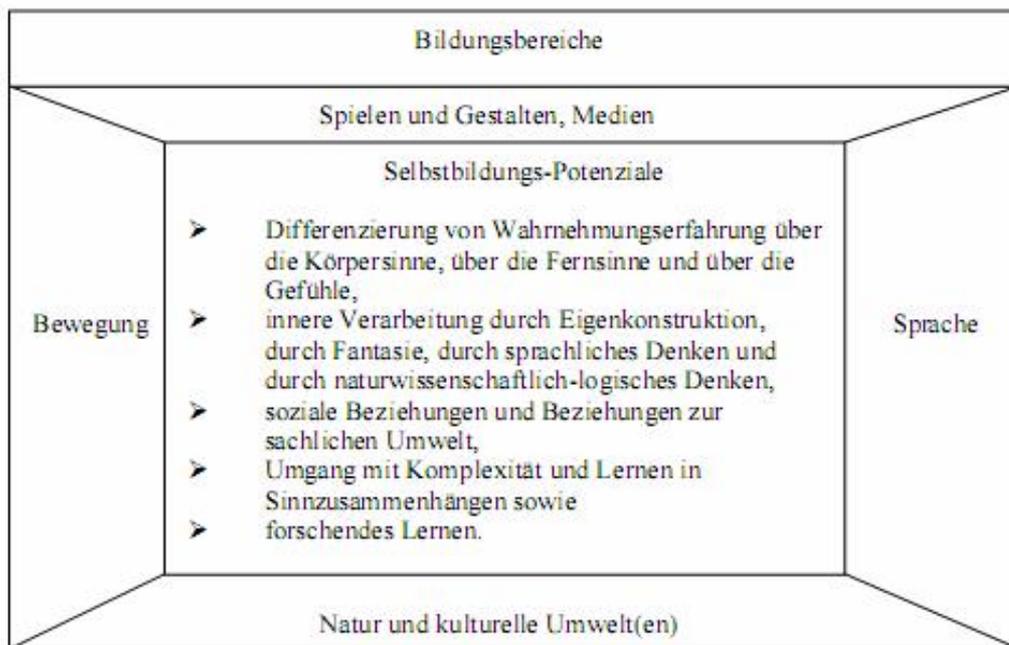
### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

Frühförderung war seit der Bildungsreform der 1970er Jahre im Sinne der Einübung von Sprachtrainingsprogrammen bekannt, hat aber erst durch den „PISA-Schock“ von 2000 mehr Akzeptanz erhalten. Die heutige Sprachförderung wird durch altersgerechte Angebote mit elementarpädagogischen Methoden umgesetzt. Dafür werden öffentliche Zuwendungen erteilt, wenn in solchen Kindergärten bei über 50 % der aufgenommenen Kinder, vor allem bei Kindern aus Migrantenfamilien, ein Sprachförderbedarf festgestellt wird. Daneben gibt es keine weiteren nennenswerten Frühförderungsprogramme für andere Bildungsbereiche.

#### Abbildung 3-2-4

##### Bildungsbereiche in der Bildungsvereinbarung NRW



Quelle: Eigene Darstellung

Gemäß dieser *Vereinbarung* gehören zusätzlich die Bildungsdokumentation und die Zusammenarbeit mit Grundschulen zum Bildungsauftrag eines Kindergartens. In der Bildungsdokumentation werden die Bildungsprozesse des einzelnen Kindes in schriftlicher Form aufgezeichnet. Durch diese Dokumentation können Grundschullehrerinnen und Grundschullehrer an weiterführenden Grundschulen das Notwendige über den Entwicklungsstand und die Lernfähigkeitslage des einzelnen Kindes in den Kindergärten erfahren und die Lehr- und Lerninhalte an jenen Fähigkeitsstand des Kindes angepasst ansetzen. Leider dürfen solche Dokumentationen aufgrund des Datenschutzes nur mit Einwilligung der Eltern an die Grundschulen weitergegeben werden. Die Zusammenarbeit mit Grundschulen wird zur Förderung eines erfolgreichen Übergangs in die Grundschule nach dem gescheiterten

Versuch der Umsetzung des Bildungsplans während der Bildungsreform der 1970er Jahre wieder aufgegriffen. In der Praxis fehlt es, abgesehen von außer der Grundschulbesichtigung und punktuell gegebenen Workshops zwischen Grundschullehrerinnen bzw. Grundschullehrern und Erzieherinnen bzw. Erziehern, immer noch an der konkreten systematischen Umsetzung dieser Zusammenarbeit. Außerdem wird die von dem einzelnen Träger durchzuführende interne Evaluation der Qualitätsentwicklung erwartet, worin eine schriftliche Konzeption der Arbeit der Tageseinrichtung, ein Bildungskonzept und die Bildungsdokumentationen über alle einzelnen Kinder enthalten sein sollen (MSJK 2003a: 9), die von den Trägern der Kindergärten in eigener Verantwortung durchgeführt werden soll.

Der Situationsansatz steht der *Bildungsvereinbarung* nicht entgegen. Die *Bildungsvereinbarung* dient als Orientierungshilfe zur Konkretisierung der Bildungsarbeit in Kindergärten, und der Situationsansatz ist eine pädagogische Konzeption dafür. Beide können in einem Kindergarten gleichzeitig existieren. Bei der Umsetzung brauchen beide die oben in Verbindung mit dem Situationsansatz angesprochenen Voraussetzungen in den Kindergärten. In der Praxis gibt es das schriftliche Konzept der Arbeit in den Kindergärten, aber selten eine konkrete pädagogische Konzeption. Der Grund dafür mag sein, dass die pädagogische Gestaltung in einem Kindergarten mit verschiedenen pädagogischen Konzeptionen gleichzeitig gearbeitet wird, die nicht einfach zusammen aufs Papier gebracht werden können. Es mag auch manchmal so sein, dass es gar keine konkrete pädagogische Konzeption gibt, aber grobe pädagogische Orientierungen wie z.B. nach Lebenssituationen der Kinder, ihren Bedürfnissen und ihrem Entwicklungsstand. Im Fall des Vorhandenseins einer pädagogischen Konzeption muss die Erzieherin bzw. der Erzieher ein richtiges Verständnis derselben haben bzw. das gesamte pädagogische Personal den gleichen richtigen Wissensstand darüber besitzen. Sonst würde das Vorurteil bezüglich des Situationsansatzes zutreffen, nach dem die „Kinder in einem situationsorientiert arbeitenden Kindergarten leben (...) nach Lust und Laune (leben) und (...) nur das (tun), wozu sie Lust verspüren“ (Krenz 1997: 116).

In Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und den Mitarbeitern wird sich die Leitungshierarchie unter den Mitarbeiterinnen und den Mitarbeitern als Hindernis abzeichnen. Die Ergänzungskraft mit dem Berufsstatus der Kinderpflegerin bzw. des Kinderpflegers oder der Berufspraktikantin bzw. des Berufspraktikanten hat nur wenig Entscheidungsrecht bezüglich der pädagogischen Gestaltung in der Gruppe. Die nach kurzer Einarbeitungszeit als vollwertige Mitarbeiterin bzw. als vollwertige Mitarbeiter eingesetzte Berufspraktikantin bzw. der

### Kapitel 3.

#### Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

entsprechende Berufspraktikant kann weniger selbständige Arbeit in der Gruppe leisten als die Anordnungen der Gruppenleiterin bzw. des Gruppenleiters ausführen. Zudem wird die Gruppenleiterin bzw. der Gruppenleiter am meisten von der pädagogischen Gestaltung belastet. Wenn diese zudem noch nach dem Situationsansatz durchzusetzen ist, wird die Gruppenleiterin bzw. der Gruppenleiter überfordert. Anzumerken ist, dass die benötigten Verfügungszeiten aufgrund der Einführung der BKVO und der *Budgetvereinbarung* gekürzt worden sind. Darüber hinaus darf die Gruppenstärke beim unveränderten Erzieherin-Kinder-Schlüssel bis zu 5 Kindern überschritten werden, wobei es erlaubt ist, zwei Kinder im Alter von zwei Jahren bis zu drei Jahren in eine Gruppe aufzunehmen. Unter solchen Arbeitsbedingungen ist es nachvollziehbar, dass der wesentliche Bestandteil der pädagogischen Gestaltung und zugleich die Hauptbeschäftigung in deutschen Kindergärten das Freispiel ist. Außerdem ist es nicht erstaunlich, wenn die in den Kindergärten umzusetzende Bildungsarbeit trotz der *Bildungsvereinbarung* weitgehend auf die Bildungsdokumentation reduziert wird, da die pädagogische Gestaltung nach wie vor der Trägerautonomie unterliegt.

Zusammenfassend ist festzuhalten: In NRW ist die pädagogische Arbeit eines Kindergartens bisher weitgehend frei von inhaltlichen Vorgaben in Form von Lehrplänen. Seitdem die *Bildungsvereinbarung* getroffen worden ist, gibt es einen Rahmen für die Bildungsbereiche, an dem sich die pädagogische Gestaltung in den Kindergärten zu orientieren hat. Eine Untersuchung hat gezeigt, dass sich die Arbeitsweise der Erzieherinnen bzw. der Erzieher für die Sozialisationseffekte als entscheidender als denn die verwendeten Curricula erwiesen hat (Weikart 1975: 489-509). Es ist Aufgabe der Erzieherinnen und der Erzieher, den „Lehr- und Lernstoff“, der auf die jeweils konkreten Lebensbedingungen von Kindern, Familien und Einzugsgebiet zugeschnitten ist, selbst zu entwickeln. Also hängt die pädagogische Gestaltung von den in den Kindergärten tätigen Erzieherinnen und Erziehern ab. Dafür brauchen sie notwendige Voraussetzungen wie das Vorhandensein einer konkreten pädagogischen Konzeption, die Zusammenarbeit unter den Mitarbeiterinnen und den Mitarbeitern mit vergleichbarer Qualifikation, angemessene Arbeitsbedingungen und eine kindgerechte Raumgestaltung. Diese Bedingungen werden von den Trägern, den zuständigen Behörden und den Gesetzgebern bzw. Vereinbarungspartnern bestimmt, während die Erzieherinnen und Erzieher bezüglich derselben kein Entscheidungsrecht haben.

## Zwischenbilanz

Trotz allen Bemühungen um Kindergärten für alle Kinder seit der Zeit der Weimarer Republik fällt das deutsche Kindergartenwesen immer noch in den Zuständigkeitsbereich der Jugendhilfe, von der ausschließlich die Versorgung mit Kindergartenplätzen als Aufgabe wahrgenommen wird. Die Erfüllung dieser Aufgabe ist durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern mit der von öffentlichen Subventionen abhängigen institutionellen Förderung ermöglicht worden, wobei die pädagogische Strukturqualität als Mindeststandard vereinbart worden ist. Aufgrund dieser finanziellen Abhängigkeit sind am meisten die ganztägigen Kindergartenplätze mit Mittagsunterbrechung angeboten worden. Zur Einlösung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für alle Dreijährigen sind die Verfügungszeiten gekürzt worden, die Überschreitung der Gruppenstärke mit unverändertem Personalschlüssel zugelassen worden und die gesamte wöchentliche Öffnungszeit als Budget vereinbart worden. Dadurch ist die kindgerechte pädagogische Gestaltung, die nach einer bestimmten pädagogischen Konzeption durchzuführen ist, stark belastet worden und erscheint kaum noch möglich. Trotz der Anerkennung als Elementarbereich des gesamten Bildungswesens ist das deutsche Kindergartenwesen angesichts seiner Zugehörigkeit zur Jugendhilfe in der Tat eher als sozialpädagogische Einrichtung für hilfsbedürftige Familien denn als Bildungseinrichtung für alle Kinder etabliert worden.

Kapitel 3.  
Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens in beiden Ländern

## **4. Die Strukturprobleme des Kindergartenwesens in beiden Ländern**

Die Kindergartenplätze werden von verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren angeboten. Zu denen zählen der Marktsektor, der Staatssektor und der Nonprofit-Sektor. Davon bildet sich im jeweiligen Land die eigenständige Trägerstruktur der Kindergärten. Die taiwanesischen Trägerstruktur der Kindergärten am Beispiel der Stadt Taipeh ist stark vom Marktsektor geprägt. Sie besteht überwiegend aus kommerziellen Trägern, öffentlichen Trägern und illegalen Trägern. Die Trägerstruktur der deutschen Kindergärten am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen wird hingegen vom Nonprofit-Sektor bezeichnet. Als Träger sind überwiegend freie Träger und öffentliche Träger zu nennen. Nach dem wohlfahrtspluralistischen Ansatz sind die Träger ausschließlich dazu in der Lage, sich anhand des Prinzips ihrer eigenen institutionellen Handlungskoordination zu orientieren und die Kindergartenplätze nach ihrem eigenen Interesse zur Verfügung zu stellen. Daraus resultieren nicht selten die spezifischen Strukturprobleme des Kindergartenwesens in der jeweiligen Trägerstruktur. Im folgenden werden zuerst im Unterkapitel 4.1 die Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens in der von kommerziellen Trägern geprägten Trägerstruktur aufgezeigt. Anschließend werden im Unterkapitel 4.2 die Strukturprobleme des deutschen Kindergartenwesens in der von freien Trägern geprägten Trägerstruktur behandelt.

### **4.1. Die Strukturprobleme des Kindergartenwesens in Taiwan am Beispiel Taipeh**

In der von kommerziellen Trägern geprägten Trägerstruktur orientieren sich die kommerziellen Träger ausschließlich an der Gewinnmaximierung und stehen gemäß dem Handlungsprinzip des Wettbewerbs im Preiskampf miteinander, damit sie Kunden (Eltern) gewinnen und somit ihren Gewinn vermehren können. Zudem kommt die Verdrängungskonkurrenz nicht selten vor. Folglich sind die spezifischen Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens wie das Koordinationsproblem und das Kontrollproblem entstanden. Die Kunden (Eltern) wählen je nach ihrer Zahlungsfähigkeit aus dem Kindergartenangebot ihren pädagogischen Vorstellungen entsprechende Kindergärten für ihre Vorschulkinder aus. Zudem entsprechen dem Kindergartenangebot bei den meisten kommerziellen Trägern je nach den Kundenwünschen (Elternwünschen) unterschiedliche Höhen des Elternbeitrags. Diese Kundenorientierung und die Unkenntnis der Eltern hinsichtlich der Qualität der Kindergartenpädagogik haben die weiteren

typischen Strukturprobleme im Kindergartenbereich wie das Problem des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens und das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern verursacht. Bevor auf die Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens näher eingegangen werden wird, soll zuerst ein Überblick über die Ausgangslage hinsichtlich des Kindergartenbesuchs in Taipeh gegeben werden. Danach werden die genannten Strukturprobleme im einzelnen behandelt.

#### **4.1.1. Die Ausgangslage des Kindergartenbesuchs in Taipeh**

In Bezug auf die Ausgangslage hinsichtlich des Kindergartenbesuchs wird statt des Begriffs der Versorgungsquote der Begriff der Besuchsrate angewendet, da die Kindergartenplätze in Taipeh nicht von öffentlichen Trägern durch eine Planung auf der Verwaltungsebene, sondern je nach der Kapazität der einzelnen Träger unabhängig voneinander angeboten werden. Anhand der Besuchsrate kann man einerseits die Zahl der tatsächlich belegten Kindergartenplätze feststellen und andererseits den Stellenwert des Kindergartens bei den Eltern ablesen. Jedoch ist es schwierig, die genaue Besuchsrate durch Erhebungen zu bekommen, da Kinder im Kindergartenalter vielfältige vorschulische Einrichtungen besuchen können. Außer Kindergärten können Kinder im Kindergartenalter Kinderkrippen, Horte, kommerzielle Nachhilfeschulen für Englisch und kommerzielle Nachhilfeschulen für Musik besuchen. Diese unterliegen je nach der Art ihrer Betriebslizenz verschiedenen jeweils zuständigen Behörden. Außerdem können Eltern unbewusst ihre Kinder im Kindergartenalter in illegalen Kindergärten oder in illegalen Kinderkrippen untergebracht haben. Diese Besuchsrate von illegalen Einrichtungen für Kinder bleibt entweder unbekannt oder wird nicht selten in die Kindergartenbesuchsrate einbezogen.

Prinzipiell können die Erhebungen über die Besuchsrate durch Interviews bzw. Fragebögen mit den privaten/kommerziellen Trägern der Kindergärten, oder mit den Eltern von Kindergartenkindern oder mit den Erstkläßlern oder mit den Zweitkläßlern durchgeführt werden. Die Ergebnisse solcher Erhebungen sind nicht immer aussagekräftig. Bei Erhebungen über die Besuchsrate mit den privaten/kommerziellen Trägern waren deren Angaben nicht plausibel, da sie zur Gewinnmaximierung Kinder häufig gesetzwidrig über ihre Kapazität hinaus aufgenommen hatten. Bei Erhebungen mit den Eltern von Kindergartenkindern hatten diese keine bzw. wenig Ahnung davon, welche Art von vorschulischen Einrichtungen ihre Kinder besuchten und ob diese Einrichtungen legal waren. Zudem wurde nicht selten die Anzahl der illegalen Kindergärten als legale in der Besuchsrate mitgerechnet. Bei Erhebungen mit den Erstkläßlern und/oder mit den Zweitkläßlern war die Plausibilität der Daten fragwürdig. Nach

ihrem Wissensstand konnten sie nicht unterscheiden, welche Art der vorschulischen Einrichtungen sie besucht hatten und ob die besuchten legal waren.

Erst in den 1990er Jahren wurden zwei wissenschaftliche Untersuchungen über die Besuchsraten der Kindergärten in ganz Taiwan durchgeführt, in denen Eltern von Kindergartenkindern als Interviewer bzw. Fragebogenführer mitwirkten. Die eine war „die Situation bezüglich des Besuches einer Vorschuleinrichtung<sup>109</sup> durch Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren“, die im Auftrag des Erziehungsministeriums vom Taipeh-öffentlichen College für Lehrerinnen und Lehrer durchgeführt wurde. Das Ergebnis zeigte (Lin, Pei-Rong/Zheng, Wan-Zheng 1991a: 32),<sup>110</sup> dass die Besuchsraten der Vorschuleinrichtungen in Taiwan für Sechsjährige 94,4% (77,2%) betrug, wobei die Besuchsraten der Kindergärten 72,0% (57%) und die der Kinderkrippen 22,4% (20,2%) betragen. Für Fünfjährige sank die Besuchsraten der Vorschuleinrichtungen auf 85,9% (68,3%), wobei die Besuchsraten der Kindergärten 66,1% (51,3%) und die der Kinderkrippen 19,8% (17%) betragen. Für Vierjährige nahm die Besuchsraten der Vorschuleinrichtungen weiterhin auf 54,2% (43,3%) ab, wobei die Besuchsraten der Kindergärten 35,5% (27,7%) und die der Kinderkrippen 18,7% (15,6%) betragen. In Taipeh betrug die Besuchsraten der Vorschuleinrichtungen 66,4% (60,1%), wobei die Besuchsraten der Kindergärten 56,8% (51,8%) und die der Kinderkrippen 9,6% (8,3%) betragen. Von dem Ergebnis dieser Erhebung kann man ablesen, dass die fraglichen Kinder im Kindergartenalter am meisten einen Kindergarten besucht haben. Jedoch gab es einen nicht unerheblichen Anteil von Kindern, die illegalen Vorschuleinrichtungen besucht haben, vor allem die illegalen Kindergärten.

Bei der anderen Erhebungsuntersuchung ging es um „die Besuchsraten der Vorschuleinrichtungen für Kinder im Alter unter sieben Jahren“,<sup>111</sup> die im Auftrag des Erziehungsministeriums vom Taipeh-öffentlichen College für Lehrerinnen und Lehrer durchgeführt wurde (Lin, Pei-Rong/Feng, Yan 1999). Während die Besuchsraten der Vorschuleinrichtungen in Taiwan für Sechsjährige, Fünfjährige und Vierjährige jeweils 97,35%, 89,57% und 48,98% betragen, waren sie in Taipeh für Sechsjährige, Fünfjährige und Vierjährige jeweils 94,87%, 88,89% und

---

<sup>109</sup> Diese Forschungsarbeit von Lin hat sich auf die Vorschuleinrichtungen Kindergärten und Kinderkrippen beschränkt.

<sup>110</sup> Die Zahlen ohne Klammern beziehen auf alle Kindergärten und Kinderkrippen einschließlich der illegalen. Die Zahlen in Klammern beziehen sich nur auf legalen Kindergärten und Kinderkrippen. Die Prozentangaben stellen nur durchschnittliche Werte für Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren dar, die gemäß der durchgeführten Erhebung einen Kindergarten oder eine Kinderkrippe besucht haben.

<sup>111</sup> In dieser Erhebungsuntersuchung zählen die Kindergärten, Kinderkrippen, Horte und Nachhilfesschulen zu den Vorschuleinrichtungen.

57,50%<sup>112</sup> (Lin, Pei-Rong/Feng, Yan 1999: 31; 34). Von der Art der Vorschuleinrichtungen her betrachtet, betragen in Taipeh die Besuchsraten eines legalen Kindergartens und einer legalen Kinderkrippe über 50% und ca. 20%; von der Legalität der Vorschuleinrichtungen her betrachtet, betrug in Taipeh die Besuchsraten illegaler Vorschuleinrichtungen über 30% (Lin, Pei-Rong/Feng, Yan 1999: 67). Anzumerken ist noch, dass bei 81% der ermittelten Kinder, die einen Ganztagsplatz in Anspruch genommen haben, die Mütter Hausfrauen waren. Aufgrund des anderweitigen Forschungszwecks fehlte im Ergebnis dieser Erhebungsuntersuchung eine Angabe zur genauen statistischen Besuchsraten der Kindergärten je nach dem Alter. Trotzdem kann man feststellen, dass Kinder im Kindergartenalter in Taipeh am meisten einen Kindergarten besucht haben. Anzumerken ist auch noch, dass die illegalen Vorschuleinrichtungen, z. B. solche Kindergärten und Kinderkrippen zunahmen. Der Besuch einer Vorschuleinrichtung, vor allem der Kindergartenbesuch vor der Einschulung, wird von Eltern in Taiwan hoch geschätzt.

Neben den genannten Erhebungen kann man die Besuchsraten der Kindergärten aus den offiziellen Rohdaten durch Berechnung schätzungsweise erschließen. Um einen Vergleich zwischen dem wissenschaftlichen Forschungsergebnis und dem aus den offiziellen Rohdaten sich ergebenden Berechnungsergebnis anstellen zu können, werden im folgenden als beispielhaft die zu vergleichenden Rohdaten vom Jahrgang 1990 herangezogen. Nach den vorhandenen, offiziell veröffentlichten Daten gab es 237.285 taiwanesischen Kindergartenkinder, die im Jahr 1990 in legale Kindergärten aufgenommen wurden (Erziehungsministerium 1991). Im gleichen Jahr gab es schätzungsweise 1.079.972 Kinder<sup>113</sup> im Kindergartenalter (<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp> vom 28.6.2005). Daraus ergab sich eine Besuchsraten der legalen Kindergärten in Taiwan von schätzungsweise 22%. Wenn die in legale Kinderkrippen aufgenommenen Kindergartenkinder mitgerechnet wurden, betrug die Besuchsraten ca. 34%.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Bei diesen Prozentsätzen sind die Anteile der illegalen Einrichtungen mitgerechnet.

<sup>113</sup> Hierfür gibt es keine statistischen Angaben zu den Kindern nach jedem Jahrgang. Die hier angegebene Anzahl von Kindern stammt aus der Eigenberechnung nach den offiziell veröffentlichten Rohdaten, wobei die Anzahl zwei Gruppen von Kindern umfasst, nämlich, eine Gruppe von Kindern im Alter von 0 bis zum vollendeten 4. Lebensjahr und eine Gruppe von Kindern im Alter vom 5. Lebensjahr bis zum vollendeten 9. Lebensjahr. Die Anzahl der Kinder der ersten genannten Gruppe betrug 1.613.288 und die der letzten 1.893.288. Die Angaben zu Kinderzahlen im Kindergartenalter von vier Jahren bis zu sechs Jahren in dieser Arbeit entstehen folgendermaßen: Zuerst bekommt man die Anzahl der Kinder im Alter von vier Jahre durch die Kinderanzahlen der ersten genannten Gruppe geteilt durch fünf; dann bekommt man die Anzahl der Kinder im Alter von fünf Jahren bis zu sechs Jahren durch die Kinderanzahl der letzten genannten Gruppe geteilt durch fünf und multipliziert mit zwei; schließlich addiert man die Anzahl der Kinder im Alter von vier Jahren und die der Kinder im Alter von fünf Jahren bis zu sechs Jahren. Die Berechnung sieht so aus:  $(1.893.288 / 5) + (1.613.288 / 5 \times 2) = 1.079.972$ .

<sup>114</sup> Die Anzahl der 1990 in legale Kinderkrippen aufgenommenen Kinder im Alter von zwei bis sechs Jahren betrug 124.366. Weil die Zweijährigen und die Dreijährigen mitgerechnet worden sind, stellt diese Besuchsraten nur einen durchschnittlichen Wert dar.

Für die große Kluft bezüglich der Besuchsrates von Kindergärten nach den wissenschaftlichen Erhebungsuntersuchungen und derjenigen nach der schätzungsweisen Berechnung aus den offiziell veröffentlichten Rohdaten bestehen die folgenden Gründe: 1. Die offiziellen Daten umfassen nur die legalen Kindergärten und die legalen Kinderkrippen. 2. Die legalen privaten/kommerziellen Träger der Kindergärten haben zum Zwecke der Gewinnmaximierung am meisten Kinder über ihre Kapazität hinaus aufgenommen. Die Anzahl der Kinder, welche die Überkapazität bilden, erscheint nicht in den offiziellen Daten. 3. Schließlich gab und gibt es die Dunkelziffer von illegalen Kindergärten, die in den offiziellen Daten nicht auftauchten. Die aus Anlass der Kindergartenreform durchgeführte Erhebungsuntersuchung im Jahr 2000 zeigte,<sup>115</sup> dass 44,7% der ermittelten Fünfjährigen in Taiwan einen Kindergarten und 51,6% von ihnen eine Kinderkrippe besuchten (Yang 2002: 62ff.). Mit anderen Worten betrug die Besuchsrates der Fünfjährigen von Vorschuleinrichtungen in Taiwan bereits 96,3%, wobei eine Kinderkrippe häufiger als ein Kindergarten besucht wurde. Anzumerken ist, dass der Anteil der illegalen Vorschuleinrichtungen ein Drittel der gesamten ermittelten Vorschuleinrichtungen betrug (Yang 2002: 202).

Zusammenfassend kann gesagt werden: In Taiwan können Kinder im Kindergartenalter außer Kindergärten noch vielfältige Vorschuleinrichtungen besuchen, wie Kinderkrippen, Horte, kommerzielle Nachhilfesschulen für Englisch und kommerzielle Nachhilfesschulen für Musik. Jedoch war der Kindergarten die am häufigsten besuchte Vorschuleinrichtung für Kinder im Kindergartenalter. Am neuesten Untersuchungsergebnis lässt sich erkennen, dass zur Zeit in Taiwan mehr Kinder im Kindergartenalter eine Kinderkrippe als einen Kindergarten besuchen. Trotz der in diesen Einrichtungen jeweils verschiedenen zu erfüllenden pädagogischen Aufgaben können Kinder im Kindergartenalter in einen Kindergarten oder in eine Kinderkrippe aufgenommen werden. Die Standards zur Einrichtung eines Kindergartens sind höher als die zu derjenigen einer Kinderkrippe. Die in eine Kinderkrippe aufgenommenen Kinder im Kindergartenalter werden höchstwahrscheinlich unterfordert. Die Konkurrenz ist aber für die Träger der Kindergärten unfair. Den Eltern ist der Unterschied zwischen den beiden Einrichtungen unklar. Diese Verschwommenheit zwischen diesen Einrichtungen bildet eine Herausforderung für die Kindergartenreform. Durch die wissenschaftlichen Untersuchungsergebnisse wurden die Dunkelziffern der illegalen Kindergärten und der illegalen

---

<sup>115</sup> In dieser Erhebungsuntersuchung wurde nach der Art der Betreuungsform der Fünfjährigen gefragt. Sie umfasste institutionelle Betreuungsformen und andere Betreuungsformen. Zu den institutionellen Betreuungsformen zählten der Kindergartenbesuch, der Besuch einer Kinderkrippe, der Besuch eines Hortes und der Besuch einer kommerziellen Nachhilfeschule. Bei den anderen Betreuungsformen waren hauptsächlich die Betreuung durch die leibliche Mutter, die Betreuung durch eine Tagesmutter und die Betreuung durch Verwandte gemeint.

Kinderkrippen sichtbar gemacht. Die in jene Einrichtungen aufgenommenen Kinder befinden sich in unpassenden Räumen mit entsprechender Ausstattung und Anlagen, haben mit unqualifizierten Erzieherinnen und Erziehern zu tun und sind höchstwahrscheinlich von nicht kindgerechter, unpädagogischer Gestaltung betroffen. Es besteht daher diesbezüglich ein starker staatlicher Handlungsbedarf. All dies wird im folgenden im einzelnen behandelt.

### **4.1.2. Das Problem der Koordination**

Gesetzlich gibt es in Taiwan nur zwei Arten von Kindergärten, deren eine von öffentlichen Trägern betrieben wird und als öffentlicher Kindergarten bezeichnet wird, während die andere von privaten Trägern betrieben wird und als privater Kindergarten bezeichnet wird. Öffentliche und private Kindergärten sind in Taiwan lizenzpflichtig bzw. anmeldepflichtig. In der Praxis existieren noch die illegalen Kindergärten, die keine Lizenz besitzen. Weil die privaten Träger vom Finanzministerium als kommerzielle Träger angesehen werden, werden sie im folgenden als private/kommerzielle Träger bezeichnet. All diese Träger konkurrieren miteinander einerseits um ihre Bestandserhaltung und andererseits um ihre Gewinnmaximierung. Dieses Konkurrenzverhältnis zwischen den verschiedenen Trägern bereitet ein Koordinationsproblem und seine Darstellung wird daher in diesem Abschnitt in drei Teile untergliedert. Diese betreffen, erstens, die Konkurrenz zwischen den öffentlichen Trägern von Kindergärten und den privaten/kommerziellen, zweitens, die Konkurrenz zwischen den privaten/kommerziellen Trägern von Kindergärten und den privaten/kommerziellen Trägern von Kinderkrippen und, drittens, die Konkurrenz zwischen den illegalen Trägern von Kindergärten und den privaten/kommerziellen. Auf all dies wird im folgenden näher eingegangen.

#### **4.1.2.1. Die Konkurrenz zwischen den öffentlichen Trägern von Kindergärten und den privaten/kommerziellen**

Der Unterschied zwischen öffentlichen und privaten/kommerziellen Kindergärten liegt in der Trägerschaft bzw. darin, welcher Einrichtung sie bei ihrer Gründung angegliedert worden sind: „Wenn die Träger der Kindergärten die provinzfür freien Städte bzw. Kreise sind, oder die Kindergärten als an öffentliche Universitäten für Lehrerinnen und Lehrer bzw. als an öffentliche Colleges für Lehrerinnen und Lehrer oder als an öffentliche Grundschulen angegliederte eingerichtet worden sind, zählen solche Kindergärten zu den öffentlichen. Die Kindergärten anderer Träger hingegen sind zu den privaten zu zählen“ (§ 4 *Kindergartengesetz*). Die überwiegenden angegliederte öffentlichen Kindergärten in Taipeh sind als an Grundschulen angegliederte eingerichtet worden. Solche öffentlichen Kindergärten haben Vorteile wie die

gesetzmäßige Räumlichkeit, die stabile Finanzierung und bessere Möglichkeiten zur Anstellung von qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern im Vergleich mit den privaten/kommerziellen. Bezüglich der Räumlichkeiten<sup>116</sup> gibt es für die öffentlichen Kindergärten in Taipeh wenige Schwierigkeiten die gesetzliche Fläche zu erwerben, da sie meistens als an öffentlichen Grundschulen angegliederte eingerichtet worden sind und die gesetzlichen Flächen vorhanden sind. Für private/kommerzielle Kindergärten in Taipeh ist der Erwerb solcher gesetzmäßiger Flächen, die im Außengelände liegen, das Schwierigste.

An der Finanzierung<sup>117</sup> sieht man deutlich die Bevorzugung der öffentlichen Träger von Kindergärten im Vergleich mit den privaten/kommerziellen Trägern. Der öffentliche Träger bekommt die öffentlichen Subventionen für die laufenden Betriebskosten; somit können die Personalkosten und die Sachkosten ohne weiteres abgedeckt werden. Da die Probleme um Grundstückserwerb und Mietzahlung entfallen, sind die Bau- und Einrichtungskosten bei einem öffentlichen Träger relativ günstig. Solche Kosten werden durch die öffentlichen Subventionen finanziert. Hingegen muss der private/kommerzielle Träger alle Kosten wie Bau- und Einrichtungskosten und Betriebskosten ohne öffentliche Subventionen durch die Kostenbeteiligung der Eltern selbst aufbringen. Bei der Anstellung von qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern haben öffentliche Träger wenige Schwierigkeiten, da die Erzieherinnen und Erzieher öffentlicher Kindergärten einen dem Beamtenstatus vergleichbaren Status besitzen können. Die Erzieherinnen und Erzieher privater/kommerzieller Kindergärten hingegen haben einen anderen Status. Im allgemeinen finden die Erzieherinnen und Erzieher in den privaten/kommerziellen Kindergärten schlechtere Arbeitsbedingungen vor als in den öffentlichen. Folglich hat der öffentliche Träger bessere Chancen zur Gewinnung von qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern als der private/kommerzielle.

---

<sup>116</sup> Siehe bitte Abschnitt 3.1.2, zur pädagogischen Strukturqualität.

<sup>117</sup> Siehe bitte Abschnitt 3.1.3.2, zur Finanzierung.

Angesichts der Trägerschaft befindet sich ein privater/kommerzieller Träger bezüglich der Räumlichkeiten, der Einnahmequellen und der Gewinnung von qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern im Vergleich mit einem öffentlichen in einer ungünstigeren Situation. Dazu kommen noch teurere Elternbeiträge. Unter diesen Umständen scheinen die öffentlichen Kindergärten konkurrenzfähiger als die kommerziellen zu sein. Jedoch dienen die öffentlichen Kindergärten nicht zum Zweck der Konkurrenz mit den privaten/kommerziellen, sondern zum Zweck der Forschung und der Versorgung von sozial und wirtschaftlich benachteiligten Kindern mit Kindergartenplätzen. Solche Zwecke sind leider nicht erfolgreich erreicht worden. Aufgrund der von kommerziellen Trägern geprägten Trägerstruktur sind private/kommerzielle und öffentliche Träger aber doch zu Konkurrenten geworden. Es sollte daher nach Lösungen gesucht werden, um eine optimale Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten/kommerziellen Trägern zu ermöglichen.

#### **4.1.2.2. Die Konkurrenz zwischen den privaten/kommerziellen Trägern von Kindergärten und den privaten/kommerziellen Trägern von Kinderkrippen**

Ein Kind hat je nach seinem Alter unterschiedliche Entwicklungsbedürfnisse, die es befriedigen will und potentielle Fähigkeiten, die es entfalten möchte bzw. die zu fördern sind. Dafür sind verschiedene Vorschuleinrichtungen wie Kinderkrippen und Kindergärten entstanden. Diese beiden Einrichtungen haben unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte: In Kindergärten geht es z.B. mehr um die pädagogischen Schwerpunkte, in Kinderkrippen hingegen mehr um die Betreuung. Zudem werden unterschiedliche Standards der pädagogischen Strukturqualität für die beiden bei der Einrichtung gefordert. Einerseits sind die gesetzlichen Bestimmungen über die Standards der pädagogischen Strukturqualität in Kinderkrippen lockerer im Vergleich mit denen der Kindergärten. Dies bedeutet, dass zur Einrichtung einer Kinderkrippe allgemein weniger investiert wird als zu derjenigen eines Kindergartens. Andererseits unterliegen Kindergärten und Kinderkrippen in Taiwan der Zuständigkeit verschiedener Behörden: Kindergärten fallen in den Zuständigkeitsbereich des Schulamtes und Kinderkrippen in den des Sozialamtes. Jedoch können die Kinder im Kindergartenalter nach den rechtlichen Vorschriften sowohl in Kindergärten als auch in Kinderkrippen aufgenommen werden. Dies hat zu einem Konkurrenzverhältnis zwischen den privaten/kommerziellen Trägern der Kindergärten und den privaten/kommerziellen Trägern der Kinderkrippen geführt.

Das Standarddefizit in Bezug auf die pädagogische Strukturqualität und die unterschiedlichen pädagogischen Aufgabenschwerpunkte in Kindergärten und Kinderkrippen ist den Eltern

unbekannt und ausschließlich im pädagogischen Fachkreis umstritten. Die Eltern wählen einen Kindergarten oder eine Kinderkrippe für ihre Kinder aus, in denen die von ihnen gewünschte pädagogische Gestaltung mit einem günstigeren Elternbeitrag angeboten wird. Jedoch ist den Eltern als Laien die mit der pädagogischen Strukturqualität verbundene pädagogische Gestaltung fremd. Private/kommerzielle Kinderkrippen einzurichten, ist allgemein günstiger, und deshalb können deren Träger einen günstigeren Elternbeitrag anbieten. Unter diesen Umständen sind private/kommerzielle Kinderkrippen konkurrenzfähiger als private/kommerzielle Kindergärten. Nach der obengenannten neuesten Erhebungsuntersuchung von Yang ist sogar eine Verdrängungskonkurrenz zwischen den privaten/kommerziellen Kindergärten und den privaten/kommerziellen Kinderkrippen entstanden: Mehr Kinder im Kindergartenalter haben in Taiwan eine private/kommerzielle Kinderkrippe besucht als einen privaten/kommerziellen Kindergarten.

#### **4.1.2.3. Die Konkurrenz zwischen den illegalen Trägern von Kindergärten und den legalen privaten/kommerziellen**

Nach dem Gesetz sind alle Träger der Kindergärten lizenzpflichtig bzw. anmeldepflichtig. Diejenigen Träger, die keine Betriebslizenz von der zuständigen Behörde erteilt bekommen haben, sind illegale Träger. Bei ihnen sind die kostspieligen Ausgaben für die gesetzmäßigen Bau- und Einrichtungskosten, die Personalkosten für qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher, der Erwerb der eigentlich benötigten Fläche im Außengelände und die Kosten für die Sicherheitsanlagen eingespart worden. Somit kann die an den Kundenwünschen orientierte pädagogische Gestaltung mit relativ günstigerem Elternbeitrag angeboten werden. Unter diesen Umständen sind illegale Träger von Kindergärten mit den legalen privaten/kommerziellen Trägern von Kindergärten in ein Konkurrenzverhältnis geraten. Bei den illegalen Kindergärten ist den Eltern unbekannt, dass man die Investitionen in die gesetzmäßigen Standards der pädagogischen Strukturqualität eingespart hat, aber es wird den Eltern die von ihnen gewünschte pädagogische Gestaltung angeboten. Für die Eltern liegt der einzige Unterschied zwischen den verschiedenen Kindergärten in der unterschiedlichen Höhe des Elternbeitrags. Für die in illegale Kindergärten aufgenommenen Kinder scheinen die Lerneffekte ohne die pädagogische Qualitätssicherung nur kurzfristig erfolgreich zu sein, aber langfristig eher in Frage zu stehen. Für die legalen privaten/kommerziellen Träger ist es eine unfaire Konkurrenz mit den illegalen Trägern. Auf das Problem der Kontrolle der illegalen Träger wird in 4.1.3 näher eingegangen.

Zusammenfassend kann gesagt werden: In der von kommerziellen Trägern geprägten Trägerstruktur in Taipeh konkurrieren die verschiedenen Träger der Kindergärten um die Bestandserhaltung und die Gewinnmaximierung miteinander und sind in Konkurrenzverhältnisse geraten, nämlich die Konkurrenz zwischen den öffentlichen Trägern von Kindergärten und den privaten/kommerziellen, die Konkurrenz zwischen den privaten/kommerziellen Trägern von Kindergärten und den privaten/kommerziellen Trägern von Kinderkrippen und die Konkurrenz zwischen den illegalen Trägern von Kindergärten und den legalen privaten/kommerziellen. Eine Koordination zwischen den verschiedenen Trägern, etwa zu dem Zweck, koordinierte Öffnungszeiten herzustellen, ist kaum möglich. Die Sicherung von Bestandserhaltung und die Gewinnmaximierung bedeuten, so viele Kunden wie möglich zu gewinnen. Bei der Kundengewinnung spielt der günstigere Elternbeitrag eine entscheidende Rolle. Um diesen zu ermöglichen, werden die Investitionskosten für die gesetzmäßigen Standards der pädagogischen Strukturqualität von den privaten/kommerziellen Kindergärten sowie von den illegalen Kindergärten in gewissem Grade eingespart. Dies führt zum Kontrollproblem. Darauf wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

### **4.1.3. Das Problem der Kontrolle**

Nach dem Gesetz müssen alle privaten/kommerziellen Träger in Taiwan Betriebslizenzen zur Bescheinigung der pädagogisch-fachlichen Voraussetzungen besitzen, damit sie ihre Kindergärten betreiben dürfen. In der Praxis sieht die Situation anders aus. Die nach dem Gesetz zu erfüllenden Standards der pädagogischen Strukturqualität finden bei manchen legalen privaten/kommerziellen Trägern sowie bei den illegalen Trägern wegen der *Adverse Selection der Nachfrage*, also der Kundenorientierung keine hohe Akzeptanz. Bei illegalen Trägern werden Kindergartenplätze ohne die Erfüllung der vorgeschriebenen Standards der pädagogischen Strukturqualität mit günstigerem Elternbeitrag angeboten; bei manchen legalen privaten/kommerziellen Trägern werden die an Grundschulorientierten Lehr- und Lerninhalte mit zusätzlichen musischen Kursen und mit relativen teurerem Elternbeitrag angeboten. Dieses *Moral Hazard der Anbieter*, also die illegalen Träger ohne Betriebslizenzen und manche legale private/kommerzielle Träger ohne das Weiterhalten der pädagogischen Strukturqualität ist angesichts der Qualitätsunkenntnisse der Kunden entstanden. Dies führt zum Kontrollproblem. Von den zahlreichen illegalen Trägern ohne Betriebslizenzen und manchen legalen privaten/kommerziellen Trägern ohne das Weiterhalten der pädagogischen Strukturqualität ist die zuständige Behörde mit der Kontrolle über die Standards der pädagogischen Strukturqualität überfordert worden. Das Kontrollproblem wird im folgenden unter dem ordnungspolitischen

Gesichtspunkt in zwei Teile untergliedert, nämlich erstens die Schwierigkeiten mit der Erfüllung oder der Einhaltung der Standards der pädagogischen Strukturqualität und zweitens die durchgesetzten Maßnahmen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten.

#### **4.1.3.1. Die Schwierigkeiten mit der Erfüllung oder der Einhaltung der Standards der pädagogischen Strukturqualität**

Die Erfüllung bestimmter Kategorien der Standards der pädagogischen Strukturqualität bereitet manchen legalen privaten/kommerziellen Trägern sowie illegalen Trägern Schwierigkeiten. Manche legale private/kommerzielle Träger haben die Schwierigkeiten mit der Kapazität, der Anstellung von qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern und dem Angebot einer kindgerechten pädagogischen Gestaltung, solche den Standards der pädagogischen Strukturqualität entsprechen sollten. Letzteres Angebot wird im Abschnitt 4.1.4 unter dem Stichwort des Problems des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens behandelt. Die Anstellung von qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern wird im Abschnitt 4.1.5 unter dem Stichwort des Problems des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern ausführlich dargelegt. Die illegalen Träger haben zusätzliche Schwierigkeiten bezüglich der Erfüllung der genannten Standards, wenn sie die Legalisierung anstreben. Sie sind die Schwierigkeiten mit den Räumlichkeiten und den Sicherheitsvorschriften. Im folgenden werden die Schwierigkeiten mit den Räumlichkeiten, den Sicherheitsvorschriften und der Kapazität als Schwierigkeiten bezüglich der Erfüllung oder Einhaltung der Standards der pädagogischen Strukturqualität erörtert.

#### **Die Räumlichkeiten**

Gemäß der *Anordnung über die Ausstattungsstandards in Kindergärten* von 1989 muss in einem Kindergarten für jedes aufgenommene Kind eine Fläche innerhalb der Gebäude von nicht weniger als 1,5 qm und eine Fläche im Außengelände von nicht weniger als 2 qm vorhanden sein. Wenn es keine ausreichenden Flächen im Außengelände in Kindergärten gibt, kann es als Ersatz zusätzliche Flächen innerhalb der Gebäude geben. Jedoch darf die Fläche des Außengeländes nicht die Hälfte der vorgeschriebenen Gesamtfläche im Außengelände unterschreiten, d.h., die Flächen im Außengelände müssen für jedes aufgenommene Kind mindesten 1 qm betragen. Im Falle eines Kindergartens, in den 150 Kinder aufgenommen worden sind, sollten nach dem Gesetz die benötigten Flächen für die aufgenommenen Kinder innerhalb der Gebäude und im Außengelände wenigstens  $525 \text{ qm} = (1,5 \text{ qm} + 2 \text{ qm}) \times 150$  Kinder betragen. Wenn in diesem

Kindergarten nur 150 qm Fläche im Außengelände vorhanden sind, was also noch gesetzmäßig ist, betragen die benötigten Flächen innerhalb der Gebäude mit Ersatzflächen insgesamt 375 qm = (1,5 qm x 150 Kinder) + (die Ersatzflächen von 1 qm im Außengelände x 150 Kinder). Zudem sollten die gesamten Flächen in diesem Kindergarten innerhalb der Gebäude und im Außengelände insgesamt also 525 qm (375 qm + 150 qm) betragen. Die Flächen im Außengelände zu erwerben, ist für die illegalen Träger das Schwierigste, vor allem in Ballungsgebieten wie Taipeh.

### **Sicherheitsvorschriften**

Nach den Sicherheitsvorschriften sind gesetzmäßige Luftschutz- bzw. Zufluchtsanlagen einzurichten, ist die Benutzung des Gebäudes nach der Höhe bis zu einem bestimmten Stockwerk zu beschränken und muss der Kindergartenomnibus regelmäßig kontrolliert werden.<sup>118</sup> Wenn der Träger einen Kindergarten in einem Gebäude einrichten will, das zuvor nicht zum Zweck eines Kindergartens benutzt worden ist, muss er die Benutzung des Gebäudes durch neue Investitionen in die gesetzmäßigen Luftschutz- bzw. Zufluchtsanlagen und Feuerwehrausstattungen ermöglichen. Dies bedeutet zusätzliche Kosten für die Einrichtung eines Kindergartens. Die Beschränkung der Benutzung der Gebäude bedeutet, dass ein Kindergarten unbedingt im Erdgeschoss eingerichtet werden soll, wobei die bestimmte Größe der Flächen im Außengelände unbedingt vorhanden sein muss. Jedoch befinden sich viele illegale Kindergärten in Gebäuden mit mehr als fünf Stockwerken, ohne Flächen im Außengelände. Außerdem muss der Träger bereit sein, zusätzlich Kosten in Kindergartenomnibusse zu investieren, da diese nicht älter als 10 Jahre sein dürfen. Unter diesen Umständen sind die illegalen Träger nicht dazu bereit, solche Sicherheitsvorschriften zu befolgen, um sich legalisieren zu lassen.

### **Kapazität**

Es gibt keine gesetzlichen Bestimmungen über die Kapazität eines Kindergartens. Die Kapazität eines Kindergartens ist durch die Berechnung der vorgeschriebenen Flächen für alle aufzunehmenden Kinder bestimmt. Mit anderen Worten wird die Kapazität eines Kindergartens je nach der geplanten Anzahl der Kinder beim Erhalten der Betriebslizenz bereits bestimmt. In der Praxis ist es für die legalen privaten/kommerziellen Träger sowie die illegalen Träger schwierig, ohne eine Überbelegung ihre finanzielle Lage auszubalancieren. Ein offizieller

---

<sup>118</sup> Siehe bitte Abschnitt 3.1.2, zur pädagogischen Strukturqualität.

Bericht hat gezeigt, dass im Jahr 1992 in 35,3% der ermittelten privaten/kommerziellen Kindergärten die gesetzlich vorgeschriebenen Flächen innerhalb der Gebäude und in 55,9% die vorgeschriebenen Flächen im Außengelände nicht vorhanden waren (Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 1992). Dies bedeutet, dass solche Kindergärten entweder illegal waren oder dass sie legale private Kindergärten waren, bei denen eine Überbelegung bestand.

#### **4.1.3.2. Die durchgesetzten Maßnahmen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten**

Durch die Verabschiedung des *Kindergartengesetzes* von 1981 sollte das Kontrollproblem bezüglich illegaler Träger von Kindergärten gelindert bzw. gelöst werden. Leider blieb dieses Gesetz wirkungslos gegenüber dem zu lösenden Problem. 1984 wurde in Taipeh ein Evaluationssystem eingeführt, um das Kontrollproblem zu lösen. Das Evaluationssystem funktionierte so: Alle Kindergärten konnten diese Evaluation beim Schulamt beantragen. Diejenigen Kindergärten, die mit hervorragenden Noten bewertet worden waren, wurden mit einem Zertifikat ausgezeichnet. Diejenigen Kindergärten, die mit schlechteren Noten bewertet worden waren, sollten in einem bestimmten Zeitraum ihre Mängel überwinden. Wenn sie das in diesem Zeitraum nicht schafften, sollten die Träger eine Reihe von Strafmaßnahmen in Kauf nehmen. Berichte über die Evaluationsergebnisse wurden regelmäßig vom Schulamt Taipeh veröffentlicht, damit sie den Eltern als Orientierungshilfe bei der Auswahl des Kindergartens dienen konnten. Für die privaten/kommerziellen Träger sollten die ausgezeichneten Zertifikate gute Werbung für ihre Kindergärten zur Kundengewinnung sein. Im Laufe der Zeit wurden die zu bewertenden Schwerpunkte in diesem System ergänzt. Seit 1993 bis heute gibt es drei Schwerpunktbereiche, die in diesem System bewertet werden, nämlich den Bereich des pädagogischen Konzeptes und der Verwaltungsarbeit, den Bereich der Lernumwelt und der Ausstattungen und den Bereich der Lehr- und Lerninhalte (Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 1999b: 138).

Jedoch hat dieses Evaluationssystem nur einen geringfügigen Beitrag zur Lösung des Problems der Kontrolle geleistet. Die Gründe dafür sind: **1. Für private/kommerzielle Träger mangelte es dem Evaluationssystem an Aktualität und Attraktivität.** Aufgrund des Personalmangels des Schulamtes durfte sich ein Träger nur mit fünfjährigem Zeitabstand erneut an dieser Evaluation beteiligen. Infolge dieser zeitlichen Verzögerung konnte das Zertifikat von einem ausgezeichneten Träger nicht mehr zur Werbung benutzt werden. **2. Für die Eltern mangelte es dem Bericht über die Evaluationsergebnisse an Überschaubarkeit.** Jedes Jahr wurde ein

neuer Bericht über die Evaluationsergebnisse bei völlig neuen beantragenden Trägern von Kindergärten veröffentlicht. Hinzu kam noch, dass die Qualität in jedem einzelnen Bereich getrennt bewertet wurde. Je nach dem Bereich mit hervorragender Qualität wurde ein Zertifikat dafür verliehen, das heisst, dass in diesem Evaluationssystem ein Kindergarten je nach der Anzahl der ausgezeichneten Bereiche bis zu drei Zertifikate erhalten konnte. Das am schwersten zu bekommende Zertifikat war das für den Bereich der Lehr- und Lerninhalte. Gerade dies ist für viele Eltern schwer verständlich. Ihnen scheint das System zu erweisen, dass viele private/kommerzielle Träger mit einem einzigen, ausgezeichneten Zertifikat gut seien. **3. Mit dem Evaluationssystem sind die illegalen Träger nach wie vor schwer kontrollierbar geblieben.** Sie beantragten keine Evaluation beim Schulamt. Aber sie wurden zufällig stichprobenweise durch das Evaluationssystem vom Schulamt kontrolliert.

Unter dem Einfluss der Bildungsreform der 1990er Jahre hat sich ab 1997 die Einstellung zu dem Kontrollproblem verändert. Statt der Kontrolle wurde die Hilfestellung bzw. Unterstützung angeboten. Die Evaluation wurde nicht mehr zur Kontrolle vom Schulamt alleine durchgeführt, sondern zur Hilfestellung für die Verbesserung der pädagogischen Qualität in Zusammenarbeit mit ausgezeichneten Trägern von Kindergärten. Während die mit Zertifikaten ausgezeichneten Träger als Vorbilder bzw. Orientierung für alle Träger zur Verbesserung der Qualität ihrer Kindergärten angesehen wurden, wurde den mit einer schlechten Note bewerteten Trägern Hilfestellung zur Verbesserung der Qualität ihrer Kindergärten angeboten. Seit 2001 hat das Evaluationssystem sich verändert: Es soll sich von einem rein von außen bewerteten System der Externevaluation zu einem an Selbstevaluation orientierten System mit der Unterstützung durch eine alle fünf Jahre durchgeführte Evaluation von außen verwandeln (Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 2002: 3). Es bedarf weiterer Forschungsarbeit um die Effektivität und die Auswirkungen dieses neuen Evaluationssystems zu beurteilen. Hier kann zumindest festgestellt werden, dass das Evaluationssystem nach wie vor illegale Träger nicht offiziell einbezieht.

Ab 1987 wurden viele öffentliche, Grundschulen angegliederte, Kindergärten in Taipeh eingerichtet. Dieser Ausbau der öffentlichen Kindergärten war ein der Lösungsversuche, um die illegalen Kindergärten aus dem Kindergartenmarkt zu verdrängen. Darüber hinaus wurde erwartet, dass die öffentlichen Kindergärten als Vorbilder zur Einhaltung der pädagogischen Strukturqualität der Kindergärten beitragen könnten. Obwohl die Anzahl der öffentlichen Kindergärten von 22 (1987) auf 83 (1988) drastisch angestiegen ist

(<http://www.edunet.taipei.gov.tw/public/DownFile/80/%AA%ED13%2Epdf> vom 20.11.2005), blieb das Problem der Kontrolle der illegalen Kindergärten sowie der privaten/kommerziellen Kindergärten weiterhin ungelöst. Trotz des Ausbaus der öffentlichen Kindergärten waren über 80% der Kindergärten in Taipeh privat/kommerziell. Nach der Einführung des Gutscheins für den Besuch einer legalen privaten/kommerziellen Vorschuleinrichtung (eines Kindergartens oder eine Kinderkrippe) aller Fünfjährigen in Taipeh im Jahr 1998 stieg der Anteil der öffentlichen Träger im Jahr 2006 auf 38,32% ([http://www.edu.tw/EDU.WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/k.htm?open](http://www.edu.tw/EDU.WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/k.htm?open) vom 28.6.2007). Der Hauptgrund für den Anstieg des Prozentsatzes der öffentlichen Träger lag nicht darin, dass die öffentlichen Kindergärten weiter ausgebaut wurden, sondern darin, dass es der Nebeneffekt des Gutscheins war. Darauf wird im folgenden näher eingegangen werden. Der systematische Ausbau der öffentlichen Kindergärten in Taipeh wurde aber später angesichts der Knappheit der öffentlichen Kassen seit der Einführung des Gutscheins eingestellt.

Der Versuch einer anderen Lösungsmaßnahme war also die Einführung des Gutscheinsystems von 1998 in Taipeh. Diejenigen Fünfjährigen, die einen legalen privaten Kindergarten oder eine legale private Kinderkrippe in Taipeh besuchten und deren Erziehungsberechtigte mit ihnen zusammen in Taipeh wohnten, bekamen die Gutscheine. Die Kriterien für die Vergabe des Gutscheins waren das Alter der Kinder, der Wohnsitz der Erziehungsberechtigten der Kinder und der Besuch einer legalen Vorschuleinrichtung (In der *Ausführungsverordnung zum Gutschein von Taipeh*). Mit dem Gutschein sollte der hohe Elternbeitrag bei privaten Trägern reduziert und zugleich die große Kluft zwischen den Elternbeiträgen in öffentlichen und in privaten Kindergärten ausgeglichen werden. Jedoch bestand kein Unterschied bezüglich der Frage, ob die Kinder einen legalen Kindergarten oder eine legale Kinderkrippe besuchten. Eine wissenschaftliche Untersuchung hat gezeigt (Lu, Mei-Gui/Xie, Mei-Hui 2001: 116ff.), dass seit der Einführung des Gutscheins das Problem der Kontrolle der illegalen Kindergärten gelindert worden ist. 82% der illegalen Kindergärten haben versucht, sich legalisieren zu lassen. Zudem wurden im Jahr 1998 sechs legale private Kindergärten und 73 legale private Kinderkrippen eingerichtet. Dies bedeutet darauf hin, dass die meisten illegalen Träger statt der Zulassung als privater legaler Kindergarten diejenige als private Kinderkrippe beantragt haben. Eine Verdrängungskonkurrenz zwischen Kindergärten und Kinderkrippen besteht sowohl bei legalen Trägern als auch bei illegalen.

Zusammenfassend ist zu sagen: Das Problem der Kontrolle liegt einerseits in den Schwierigkeiten mit der Erfüllung bzw. der Einhaltung der Standards der pädagogischen Strukturqualität sowohl für die illegalen als auch für die legalen privaten/kommerziellen Träger. Andererseits liegt es darin, dass die durchgeführten Lösungsmaßnahmen ineffektiv waren. Angesichts der Möglichkeit der Gewinnmaximierung wollten die legalen privaten/kommerziellen Träger sowie die illegalen Träger solche vorgeschriebenen Standards nicht einhalten bzw. befolgen. Ihre Strategie war und ist die Kosteneinsparung durch die Unterlassung der gesetzmäßigen Investitionen, um mit anderen Trägern konkurrieren zu können. Jedoch sollten die vorgeschriebenen Standards daraufhin neu überprüft werden, ob sie den örtlichen Verhältnissen entsprechend durchsetzbar sind. Das Evaluationssystem impliziert einerseits, dass die zeitliche Verzögerung der Evaluation ihren Mißerfolg bewirkt hat, andererseits, dass ohne eine aktive Teilnahme von Kunden das Scheitern dieser Maßnahme vorausgesehen werden konnte. Die Erhöhung des Anteils der öffentlichen Träger durch den Ausbau ist angesichts der Knappheit der öffentlichen Kassen keine effiziente Lösung. Die Einführung des Gutscheins hat das Problem der Kontrolle der illegalen Träger gelindert, aber das alte Problem der Koordination verschärft. Folglich ist die Erhaltung des Bestandes des Kindergartenwesens bedroht. Die Lösungsmaßnahmen müssten nicht unbedingt von oben (Aufsichtsbehörden) durchgeführt werden und könnten durch die Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Behörde und den Trägern der Kindergärten mit Einbeziehung der Kunden einen Erfolg bringen.

#### **4.1.4. Das Problem des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens**

In der chinesischen Kultur wird die Bildung hoch geschätzt. Das kann man an einem Sprichwort ablesen: „Nur Bildung und Gelehrsamkeit zählen, alles andere ist ohne Wert“. Der Grund dafür besteht darin, dass ein gut Ausgebildeter durch das kaiserliche Prüfungssystem aus der Unterschicht in die Oberschicht gelangen konnte.<sup>119</sup> Dieser traditionelle Gedanke ist von

---

<sup>119</sup> Das kaiserliche Prüfungssystem war der einzige Weg, in die Beamtenposition aufzusteigen. Das kaiserliche Prüfungssystem für Beamte in China war von 605 bis 1905 gültig. Dessen Funktionen sind im folgenden zu nennen: 1. Die Funktion der Befestigung der zentralistischen Verwaltungsmacht: Die Zentralregierung hatte die Entscheidungsmacht darüber, welche ausgebildeten Menschen durch dieses System als Beamte eingestellt wurden. Somit stand die Verwaltungsmacht unter der Kontrolle der Zentralregierung. 2. Die Funktion der politischen Kontrolle: Im kaiserlichen Prüfungssystem waren standardisierte Kriterien vorgeschrieben, wodurch die politischen Gedanken aller ausgewählten Intellektuellen von der Zentralregierung kontrolliert wurden. 3. Die Funktion der Stabilisierung der sozialen Ordnung: Mit diesem Prüfungssystem wurde Intellektuellen aus der Mittel- und der Unterschicht eine politische Beteiligungsmöglichkeit bzw. eine Möglichkeit des sozialen Aufstiegs gegeben, damit die politische Unzufriedenheit in der Mittel- und Unterschicht vermieden werden konnte.

Generation zu Generation weitergegeben worden und wird heutzutage auf das Schulsystem übertragen, wobei die Allgemeinbildung einen höheren Stellenwert im Vergleich mit der Berufsausbildung hat. Das Prüfungssystem wird beibehalten und als Instrumentarium im heutigen Schulsystem zur Auslese der guten Schülerinnen und Schüler verwendet.<sup>120</sup> Obwohl die ernsthafte Bildungskarriere mit der Trennung von Allgemeinbildung und Berufsausbildung erst nach der Schulpflichtzeit anfängt, sollte sich eine Schülerin bzw. ein Schüler der verbreiteten elterlichen Meinung nach frühzeitig dafür vorbereiten, damit sie bzw. er gute pädagogische Startbedingungen hat. Zudem wird der Kindergarten von den Eltern als guter pädagogischer Startort angesehen: Der Kindergarten sei eine vorschulische Bildungseinrichtung, in der das Kind mit geringem Leistungsdruck so viel wie möglich zur Vorbereitung der Einschulung lernen könne.

Aus der Sichtweise der Träger ist die Einstellung zum Kindergarten anders als die der Eltern. Sie ist je nach den unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Träger unterschiedlich. Die öffentlichen Träger sehen den Kindergarten als einen Ort für Kinder an, an dem jedes Kind seine freie und selbständige Persönlichkeit entfalten kann, und zugleich soll es diese Kindergartenzeit dem Entwicklungsstand entsprechend erleben. Angesichts der öffentlichen Subventionen können sie sorglos ihre Einstellung in die Tat umsetzen. Leider bilden sie nur einen kleinen Anteil der gesamten Trägerlandschaft. Die illegalen Träger haben keine bestimmte Einstellung zum Kindergarten, sondern die jeweilige Einstellung ist von den Kunden abhängig. Für sie könnten Kindergärten Betreuungsanstalten oder Vorbereitungseinrichtungen zur Einschulung sein. Wenn man diese verschiedenen Einstellungen mit der Trägerstruktur zusammen betrachtet, erkennt man, dass die Einstellung zum Kindergarten eigentlich von dem überwiegenden Anteil der privaten/kommerziellen Träger bestimmt wird. Im Mittelpunkt der Kindergartenpädagogik aus der Sichtweise der privaten/kommerziellen Träger stehen da nicht mehr die Kinder in Bezug auf die kindgemäße bzw. kindgerechte pädagogische Gestaltung, sondern die Eltern mit ihren Erwartungen. Daraus resultiert die vorherrschende Einstellung zum Kindergarten in Taiwan als Bildungseinrichtung zur Vorbereitung der Einschulung. Das spiegelt sich wiederum in der verschulten pädagogischen Gestaltung der Kindergartenpraxis wider.

---

<sup>120</sup> Nach der neunjährigen Schulpflichtzeit beginnt die Sekundarstufe zur weiterführenden Schule oder das Berufsleben. In der Sekundarstufe werden die Schülerinnen und Schüler je nach ihrer Prüfungsleistung (einschließlich der Schulleistungen) bei der offiziellen Aufnahmeprüfung von einer Senior-High-School oder einer Schule im Bereich der Berufsausbildung aufgenommen. (Siehe Abbildung 3-1-1)

In der verschulten pädagogischen Gestaltung ist besonders der Schreib- und Leseunterricht in den Kindergärten auf die elterlichen Erwartungen zurückzuführen. Untersuchungen in den 1970er Jahren haben gezeigt, dass viele Eltern den Kindergartenbesuch mit dem In-die-Schule-Gehen gleichgesetzt haben. Nach Hes Untersuchung haben 65% der Eltern geäußert, dass in den Kindergärten das Schreibenlernen angeboten werden sollte (He, Chang-Zhu 1972). Nach Zhus Untersuchung haben sich 86% der Eltern für das Rechnen- und Schreibenlernen im Kindergarten interessiert (Zhu, Ju-Yi 1973). Zudem zeigte eine Forschungsarbeit, dass seit den 1970er Jahren das Angebot von Schreib- und Leseunterricht in Kindergärten bereits ein verbreitetes Phänomen war (Huang, Qi-Wang 1974). Obwohl die seit 1982 vom Schulamt Taipeh veröffentlichten Lehrstoffe für Kindergärten als Orientierungshilfe kostenlos vergeben worden sind, hat eine Untersuchung gezeigt, dass der Mangel an angemessenen Curricula und die elterliche Erwartung des Schreibunterrichts zu den zwei Hauptproblemen in öffentlichen Kindergärten zählten (Lai, Qing-Biau 1983). Das *Kindergartengesetz* von 1981 hat an der verschulten pädagogischen Gestaltung in den Kindergärten nicht viel geändert. Ein Untersuchungsbericht aus dem Jahr 1986 hat erbracht (Xing-Yi-Stiftung 1987: 39), dass in 90% der ermittelten Vorschuleinrichtungen (Kindergärten und Kinderkrippen) in Taipeh das Lesen- und in 75% das Schreibenlernen angeboten wurden.

In den als Orientierungshilfe für das Curriculum in Kindergärten erlassenen *Leitlinien für das Curriculum in Kindergärten* von 1987 wurden ausschließlich die Kernlernbereiche geregelt. Die Gesetzgeber haben gemeint, dass die Erzieherinnen und Erzieher ohne feste gesetzliche Beschränkung im jeweiligen Kindergarten mit ihrer Kreativität und Kompetenz den verschiedenen Kindern mit unterschiedlichen Familienhintergründen sowie den regionalen Besonderheiten angepasste eigene, kindgerechte Lehr- und Lerninhalte selbst entwickeln könnten. Zudem zeigte der Bericht der Evaluation von 1992 (Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 1992), dass es in ungefähr 33% der bewerteten Kindergärten von Taipeh keine Schreib- und Leseangebote gab. Dies bedeutete, dass es trotz den *Leitlinien* den Schreib- und Leseunterricht in den meisten privaten/kommerziellen Kindergärten als Standardangebot weiterhin gab. An dieser Stelle ergibt sich die Frage, mit welchen Lehr- und Lernmaterialien diese an Elternwünschen orientierte pädagogische Gestaltung angeboten wurde. Im Weiteren ist zu fragen, ob diese Materialien kindgerecht waren.

Der Bericht der Evaluation hat gezeigt (Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 1992), dass in ungefähr 48,4% der bewerteten Kindergärten von Taipeh die Lehr- und Lernmaterialien von

Lehrkräften bzw. Kindergartenleiterinnen und Kindergartenleitern selbst entwickelt worden sind. Bei über der Hälfte der bewerteten Kindergärten bestanden die Lehr- und Lernmaterialien aus vorhandenen Kinderlehrbüchern von Verlagen. Ein Forschungsbericht hat gezeigt (Öffentliches Ping-Dong-College für Lehrerinnen und Lehrer 1990), dass die vorhandenen Kinderlehrbücher in Taiwan meistens auf die Vermittlung von kognitivem Wissen ausgerichtet und für Kindergartenkinder zu schwer und unangemessen waren. Ohne zu überlegen, ob es überhaupt in den Kindergärten der Kinderlehrbücher bedurfte, wurde eine Untersuchung durchgeführt, um die verschiedenen Meinungen von Erziehungswissenschaftlerinnen und Erziehungswissenschaftlern, Eltern und Erzieherinnen und Erziehern sowie Kindergartenleiterinnen und Kindergartenleitern über Kinderlehrbücher herauszufinden (Mao, Lian-Wen 1994: 96ff.): Der Anteil der Zustimmung für die vom Erziehungsministerium veröffentlichten Kinderlehrbücher betrug 44,5%, der Anteil der Zustimmung für die von Lehrkräften der einzelnen Kindergärten selbst entwickelten Lehr- und Lernmaterialien 30,0%, und der für die vom Erziehungsministerium autorisierten Kinderlehrbücher 14,2%. Während die Erziehungswissenschaftlerinnen und Erziehungswissenschaftler am meisten die von Lehrkräften selbst entwickelten Lehr- und Lernmaterialien befürworteten, waren die Erzieherinnen bzw. Erzieher und die Kindergartenleiterinnen bzw. Kindergartenleiter sowie die Eltern für die vom Erziehungsministerium veröffentlichten Kinderlehrbücher.

Dieses Untersuchungsergebnis dürfte die folgenden Erklärungen haben: Die meisten in privaten/kommerziellen Kindergärten tätigen Erzieherinnen und Erzieher waren unqualifiziert, so dass sie diese Aufgaben – die von ihr selbst zu entwickelnden Lehr- und Lernmaterialien – nicht erfüllen konnten; die Eltern glaubten als Laien, was für Schulen zuträfe, gelte auch für Kindergärten. Deswegen bevorzugten die Eltern und die Erzieherinnen bzw. die Erzieher sowie die Kindergartenleiterinnen bzw. die Kindergartenleiter die vom Erziehungsministerium veröffentlichten Kinderlehrbücher. Bis heute gibt es keine Kinderlehrbücher, die vom Erziehungsministerium veröffentlicht worden wären, aber Hefte als Orientierungshilfen für die pädagogische Gestaltung vom Schulamt von Taipeh. In den meisten privaten/kommerziellen Kindergärten werden vermutlich die vorhandenen Kinderlehrbücher aus Verlagen als Lehr- und Lernmaterialien weiterhin benutzt, die nicht kindgerecht sind. Diese Vermutung wird durch eine aktuelle Erhebung bestätigt (Yang 2002: 184ff.): Während der Anteil der selbst entwickelten Lehr- und Lernmaterialien in den ermittelten öffentlichen Kindergärten 45,2% beträgt, macht er in den ermittelten privaten/kommerziellen Kindergärten nur 23,8% aus. Neben der entsprechenden, an den Kunden, den Eltern, orientierten, verschulden pädagogischen Gestaltung

mit den von Verlagen veröffentlichten Lehr- und Lernmaterialien werden zusätzlich in Kindergärten musische Kurse zur Begabungsförderung angeboten.

Zu den musischen Kursen zählen Kurse für Tanz und Musik sowie Kurse für Kopfrechnen, Computergebrauch und Englisch für Kinder, die aber nicht zum regulären Curriculum von Kindergärten gehören. Die Lehrkräfte dafür werden extra von außen stundenweise als Teilzeitbeschäftigte eingestellt, ohne ihre formale Qualifikation zu berücksichtigen. Angesichts der Elternwünsche bieten öffentliche, private/kommerzielle und illegale Träger zusätzlich musische Kurse an, um mit anderen konkurrieren zu können. Während die öffentlichen Träger ausschließlich dazu in der Lage sind, einen einzigen musischen Kurs anzubieten, können die privaten/kommerziellen Träger sowie die illegalen Träger hingegen vielfältige musische Kurse anbieten. Für solche Träger ist jeder angebotene Kurs als Möglichkeit, zusätzliche Gebühren einzunehmen. Die Eltern als Laien denken (Lin, Pei-Rong 1999: 69ff.), dass ihre Kinder durch solche pädagogischen Gestaltung – mit schulvorbereitenden Inhalten und den zusätzlich als Begabungsförderung angebotenen, vielfältigen musischen Kursen - bereits vor der Einschulung optimale pädagogische Förderung erhielten.

Aufgrund ihrer Unkenntnis bezüglich qualifizierter Kindergartenpädagogik können die Eltern nur dasjenige, was ihnen als scheinbar Gutes vorgeführt wird, wie z. B. schöne Ausstattung und die von ihnen gewünschte, schulvorbereitende pädagogische Gestaltung als Auswahlkriterien für gute Kindergärten erkennen. Hinzu kommt noch, dass die Eltern wollen, dass ihre Kinder schon vor der Einschulung so viel wie möglich lernen können. Zudem werden Kindergärten bevorzugt, in denen vielfältige Lernangebote zur Verfügung gestellt werden. Die elterliche Unkenntnis bezüglich wirklicher Qualität ist den privaten/kommerziellen Trägern sowie den illegalen Trägern bekannt, und diese nutzen die Unkenntnis zum Zwecke der Gewinnmaximierung aus. Aufgrund der diesbezüglichen Werbung interessiert es die Eltern vor allem, dass ihre Kinder durch die in den Kindergärten angeblich zu erlangenden Voraussetzungen beim Start in die Schullaufbahn leistungsfähiger sein sollten. Unter diesen Umständen scheinen ihnen nur solche privaten/kommerziellen Kindergärten sowie illegalen Kindergärten passend zu sein, in denen je nach den Elternwünschen die verschulte pädagogische Gestaltung und die vielfältigen musischen Kurse angeboten werden. Dem Selbstverständnis der Träger des Kindergartenwesens entspricht in der Tat die Orientierung an diesen Elternwünschen, wodurch die Kindergartenpädagogik und das Interesse der Kinder in Vergessenheit geraten sind.

Zusammenfassend ist zu sagen: Es gibt noch kein übereinstimmendes Selbstverständnis der Träger des Kindergartenwesens in Taiwan, d.h., es gibt kein gemeinsames Selbstverständnis unter den verschiedenen Trägern. Angesichts der Kundenorientierung vertreten die überwiegend privaten/kommerziellen Träger die Meinung, dass der Kindergarten eine schulvorbereitende Einrichtung sei. Dagegen sehen die öffentlichen Träger einen Kindergarten als einen Ort für Kinder, an dem kindgerechte Lerninhalte vermittelt werden, an dem Kindergartenkinder ihrem Entwicklungsstand gemäß diese Lebensphase ausleben sollen und können. Die illegalen Träger haben keine bestimmte Einstellung zu Kindergärten. Ihre eher vage Einstellung wird je nach ihren Kunden zwischen der Auffassung als einer schulvorbereitenden Einrichtung und derjenigen von einer Betreuungsanstalt pendeln. Trotz dieser Verschiedenheit dominiert die Einstellung der privaten/kommerziellen Träger, da sie die Mehrheit in der Trägerlandschaft ausmachen und sich zugleich die Qualitätsunkenntnis der Eltern zu Nutze machen können. Es sollte sich ein neues Selbstverständnis bezüglich des Kindergartenwesens unter den verschiedenen Trägern herausbilden, so dass Kindergärten zu Orten werden, die zum Ziel der Entfaltung einer freien und selbständigen Persönlichkeit des Kindes beitragen und zugleich aufgrund der erziehungswissenschaftlichen Unterstützung deren Anschlussfähigkeit an Grundschulen ermöglichen.

#### **4.1.5. Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern**

Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern ist einerseits auf die Monopolisierung der Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher<sup>121</sup> und andererseits auf die allgemein schlechten Arbeitsbedingungen des Berufs der Erzieherin bzw. des Erziehers zurückzuführen. Es hat die Monopolisierung der Ausbildungsstätten an bestimmten öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer gegeben. Dies hat das Problem des Mangels an Erzieherinnen und Erziehern in qualitativer sowie in quantitativer Hinsicht bewirkt. Als Maßnahmen zu dessen Notlösung sind die Sonderprüfung und die Fortbildungskurse eingeführt worden, wodurch die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher sich qualifizieren lassen konnten. Folglich wurde der quantitative Mangel an Erzieherinnen und Erziehern kurzfristig überwunden, aber nicht der qualitative. Mit der Demokratisierung gewann das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern seine politische Bedeutung. Zudem wurde bei der Bildungsreform bezüglich des qualitativen sowie des quantitativen Aspektes nach

---

<sup>121</sup> Siehe Abschnitte 2.1.3 und 2.1.4.

Lösungen gesucht. In Bezug auf die qualitativen Lösungsmöglichkeiten wurde zuerst das Monopolsystem für die Erzieherinnenausbildung wiederhergestellt. Danach folgte doch die Pluralisierung der Ausbildungsstätten durch die Verabschiedung des *Gesetzes zur Ausbildung der Lehrkräfte* von 1994. Diejenigen Universitäten, die vom Erziehungsministerium die Genehmigung zur Durchführung des Lehrgangs für Erzieherinnen und Erzieher erhalten haben, durften zu Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher werden. Außerdem wurde mit diesem Gesetz das Bildungsniveau von qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern allgemeingültig für Taiwan auf das Hochschulniveau mit dem Bachelor-Abschluss heraufgesetzt.

Die Pluralisierung der Ausbildungsstätten könnte auch den quantitativen Lösungsmaßnahmen zugeordnet werden, wenn sie überhaupt gewirkt hätte. In einer zugelassenen privaten Universität musste der Studiengang für Kindergartenpädagogik angesichts des Mangels an Studierenden nach zwei Jahren eingestellt werden (Hong 2000: 140). Die Aussichten des Berufes der Erzieherin bzw. des Erziehers sind durch die Pluralisierung nicht verbessert worden. Es gibt keine Aufstiegsmöglichkeiten in diesem Beruf, da dessen Arbeitsfeld auf Kindergärten beschränkt ist. Dazu ist noch das Phänomen der zwei Klassen dieses Berufes zu beachten. Die in öffentlichen Kindergärten tätigen Erzieherinnen und Erzieher gehören der privilegierten Klasse an, wobei ihre Arbeitsbedingungen, ihre Bezahlung und Sozialversicherung mit denen der Beamtenschaft vergleichbar sind. Im Vergleich mit ihnen sind die Erzieherinnen und Erzieher in privaten/kommerziellen Kindergärten im allgemeinen schlecht und je nach der finanziellen Lage der privaten/kommerziellen Träger unterschiedlich gestellt. Die in privaten/kommerziellen Kindergärten tätigen Erzieherinnen und Erzieher gehören im allgemeinen zur unterprivilegierten Klasse dieses Berufes. Eine vorhandene, aktuelle Untersuchung hat gezeigt (Yang 2002: 158ff.), dass das durchschnittliche monatliche Gehalt einer qualifizierten Erzieherin bzw. eines qualifizierten Erziehers in einem privaten/kommerziellen Kindergarten nur 74% desjenigen der qualifizierten Erzieherin bzw. des qualifizierten Erziehers in einem öffentlichen Kindergarten beträgt. Dabei beträgt das Gehalt einer unqualifizierten Erzieherin bzw. eines unqualifizierten Erziehers sogar nur 81% des Gehalts einer qualifizierten bzw. eines qualifizierten.

Nach einer Untersuchung von 1983 waren 59,6% der ermittelten Erzieherinnen in Taiwan qualifiziert, 28,7% unqualifiziert, und 11,7% standen im Beantragungsverfahren zur Qualifizierung (Öffentliches Jia-Yi-College für Lehrerinnen und Lehrer 1983). Die Untersuchung von Lai von 1984 hat gezeigt, dass 57% der Erzieherinnen und Erzieher, die in den untersuchten öffentlichen Kindergärten tätig waren, qualifiziert waren (Lai 1984: 75). Die

beiden Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass ca. 60% der in Kindergärten tätigen Erzieherinnen qualifiziert waren. Besonders zu beachten ist dann die Untersuchung von Lin von 1991: Während damals 98,5% der in öffentlichen Kindergärten tätigen Erzieherinnen und Erzieher in Taiwan qualifiziert waren, waren 34,3% der in privaten/kommerziellen Kindergärten tätigen Erzieherinnen und Erzieher qualifiziert (Lin/Zheng 1991b: 31). Dies deutet einerseits darauf hin, dass die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher am meisten in privaten/kommerziellen Kindergärten arbeiteten. Andererseits hatten die besseren Arbeitsbedingungen in den öffentlichen Kindergärten offensichtlich mehr Anziehungskraft für qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher. Dies galt auch für Erzieherinnen und Erzieher mit höherem Bildungsabschluss. Ein Zeitungsbericht von 1998 zeigte folgendes (Volkestageszeitung vom 26.4.1999): Von den in öffentlichen Kindergärten tätigen Erzieherinnen und Erziehern hatten 51,54% einen College-Abschluss, 45,58% hatten einen Bachelor-Abschluss und 2,63% einen Senior-High-School-Abschluss; von den in privaten/kommerziellen Kindergärten tätigen Erzieherinnen und Erziehern hatten 50,64% einen College-Abschluss, 30,22% einen Senior-High-School-Abschluss und 17,3% einen Bachelor-Abschluss.

Die Heraufsetzung der Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher auf das Hochschulniveau mit dem *Gesetz zur Ausbildung der Lehrkräfte* von 1994 hat das Auseinanderfallen dieses Berufes in zwei Klassen verschärft. Eine aktuelle Untersuchung von 2001 zeigte, dass 58,38% aller in Taiwan tätigen Erzieherinnen und Erzieher qualifiziert und 41,63% unqualifiziert waren, wobei 99,35% der in öffentlichen Kindergärten tätigen Erzieherinnen und Erzieher und 45,75% der Erzieherinnen und Erzieher in privaten Einrichtungen qualifiziert waren (Yang 2002: 120). Daraus lässt sich schließen, dass der Mangel an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern allgemein in Taiwan weiterhin existiert. Anzumerken ist noch folgendes: Während die qualifizierten Erzieherinnen und Erzieher hauptsächlich in öffentlichen Kindergärten berufstätig sind, arbeiten die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher am meisten in privaten/kommerziellen Kindergärten sowie in illegalen Kindergärten. Dabei ist es nach der genannten aktuellen Untersuchung weiterhin gültig, dass Erzieherinnen und Erzieher mit höherem Bildungsabschluss am meisten in öffentlichen Kindergärten arbeiten (Yang 2002: 124ff.). Folglich wurden ausschließlich die öffentlichen Träger von dem erhöhten Bildungsniveau von Erzieherinnen und Erziehern begünstigt.

Für die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher werden Weiterbildungsmöglichkeiten in den Sommer- und den Winterferien angeboten<sup>122</sup>. Wenn sie einen Bachelor-Abschluss haben, können sie sich an einem Lehrgang für Erzieherinnen und Erzieher an einer dafür zugelassenen Universität beteiligen und danach durch das Staatsexamen das Zertifikat als qualifizierte Erzieherin bzw. qualifizierter Erzieher erteilt bekommen. Wenn sie keinen Bachelor-Abschluss haben, müssen sie zuerst die Aufnahmeprüfung zur Universität bestehen und dann die benötigten Scheine zur Allgemeinbildung erwerben. Danach ist bei ihnen das ganze Verfahren zur Qualifizierung gleich wie bei den unqualifizierten Erzieherinnen und Erziehern mit dem Bachelor-Abschluss. An solchen Weiterbildungsmöglichkeiten teilzunehmen, ist für die unqualifizierten, in privaten/kommerziellen Kindergärten tätigen, Erzieherinnen und Erzieher kaum möglich, da es angesichts der Konkurrenz in manchen privaten/kommerziellen Kindergärten überhaupt keine Sommer- und Winterferien gibt. Die privaten/kommerziellen Träger wollen nicht, dass die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher sich qualifizieren lassen. Dafür bestehen diese Gründe: 1. Nach der Qualifizierung wechseln die Erzieherinnen und Erzieher am meisten zu den öffentlichen Trägern. 2. Die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher können mit niedrigerem Arbeitslohn bezahlt werden.

Zusammengefasst: Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern ist über einen längeren Zeitraum hinweg außer Acht gelassen worden. Man hat einige punktuelle Notlösungen versucht, die ausschließlich den quantitativen Mangel kurzfristig gelindert haben. Durch die Bildungsreform ist das Problem wieder wahrgenommen worden, und man hat systematisch nach Lösungen gesucht. Einerseits wurden die Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher pluralisiert. Andererseits wurde das Bildungsniveau einer qualifizierten Erzieherin bzw. eines qualifizierten Erziehers mit dem Bachelor-Abschluss heraufgesetzt. Jedoch bedeutet das nicht, dass das Problem dadurch gelöst worden wäre. Das Phänomen der zwei Klassen dieses Berufes ist noch zu überwinden. Und die angemessenen Arbeitsbedingungen, die unqualifizierte Erzieherinnen und Erzieher zur Qualifizierung brauchen, sind noch zu schaffen. Das ist bei den öffentlichen Trägern leichter zu erreichen als bei den privaten/kommerziellen sowie bei den illegalen Trägern. Eine gute Perspektive für den Beruf der Erzieherin bzw. des Erziehers zu geben, ist noch anzustreben.

---

<sup>122</sup> Sie sind bereits in Abschnitten 2.1.4 und 2.1.5 ausführlich dargestellt.

## Zwischenbilanz

Aufgrund der Absichten zur Bestandserhaltung und zur Gewinnmaximierung konkurrieren die verschiedenen Träger der Kindergärten miteinander, wodurch das Problem der Koordination entstanden ist. Dieses umfasst die Konkurrenz zwischen den öffentlichen Trägern von Kindergärten und den privaten/kommerziellen, die Konkurrenz zwischen den privaten/kommerziellen Trägern von Kindergärten und den privaten/kommerziellen Trägern von Kinderkrippen und die Konkurrenz zwischen den illegalen Trägern von Kindergärten und den legalen privaten/kommerziellen. Eine Koordination zwischen all diesen Trägern herzustellen, ist kaum möglich. Aufgrund der Absicht der Gewinnmaximierung wollen manche legale private/kommerzielle Träger sowie die illegalen Träger die vorgeschriebenen Standards der pädagogischen Strukturqualität nicht einhalten bzw. befolgen, damit sie durch möglichst geringe Investitionen mit anderen Trägern konkurrieren können. Folglich geraten die pädagogische Strukturqualität und die Sicherheit der aufgenommenen Kinder in Gefahr. Dies ist unter dem Aspekt des Kontrollproblems zu sehen. Die Kundenorientierung der Träger und die Qualitätsunkenntnis der Kunden haben die weiteren Strukturprobleme wie das Problem des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens und das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern erzeugt.

Angesichts der auf Gewinnmaximierung basierenden Kundenorientierung dominiert die folgende Einstellung zu den Kindergärten unter den überwiegend privaten/kommerziellen Trägern: Der Kindergarten sei eine schulvorbereitende Einrichtung. Hinzu kommt noch die Unkenntnis der Eltern bezüglich der Qualität von Kindergartenpädagogik. Folglich werden in privaten/kommerziellen Kindergärten überwiegend die von den Eltern (Kunden) gewünschte verschulte pädagogische Gestaltung und die als Begabungsförderung propagierten musischen Kurse angeboten, wodurch in diesen Einrichtungen die Bedürfnisse und der Entwicklungsstand sowie überhaupt die Persönlichkeitsbildung der Kinder in den Hintergrund der Kindergartenpädagogik gedrängt worden sind. Das gehört zum Problem des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens. Es gab den qualitativen sowie den quantitativen Mangel an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern. In der Bildungsreform der 1990er Jahre ist das Problem ungelöst geblieben, da die legalen privaten/kommerziellen Träger sowie die illegalen Träger die Kosten für die Anstellung von qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern wegen der Gewinnmaximierung haben einsparen wollen. Die Arbeitsbedingungen für unqualifizierte Erzieherinnen und Erzieher sind der Absicht ungünstig, sich qualifizieren zu lassen. Im Beruf der Erzieherin bzw. des Erziehers gibt es das zu überwindende Phänomen der zwei Klassen – der in

öffentlichen Kindergärten tätigen, privilegierten Klasse der Erzieherinnen und Erzieher und der in privaten/kommerziellen sowie in illegalen Kindergärten tätigen unterprivilegierten Klasse. Aufgrund der genannten Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens besteht ein starker staatlicher Handlungsbedarf, dem allerdings nach der Marktlogik zu entsprechen ist.

## **4.2. Strukturprobleme des Kindergartenwesens in Deutschland am Beispiel NRW**

Im Abschnitt 3.2.3.2 ist die von den anerkannten freien Trägern geprägte Trägerstruktur des deutschen Kindergartenwesens von NRW bereits dargestellt worden. In dieser Trägerstruktur orientieren sich die verschiedenen anerkannten freien Träger in NRW als Mitglieder in dem jeweiligen Spitzenwohlfahrtsverband, dem sie angehören, an der eigenen organisatorischen Konzertierung, erkennen den Rechtsanspruch und den jeweiligen Status ihres Spitzenwohlfahrtsverbandes gegenseitig an und handeln sie miteinander die Angelegenheiten des Kindergartenwesens in der Mitgliederversammlung im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW aus, um ihre kollektiven Eigeninteressen vertreten zu können. Aufgrund dieser kollektiven Eigeninteressen werden die Spitzenwohlfahrtsverbände weiterhin mit dem Staatsakteur die Finanzierung und die Leistungsangebote bezüglich des Inhalts, des Umfangs und der Qualität aushandeln, damit die öffentlichen Aufgaben unter Berücksichtigung der kollektiven Eigeninteressen ihrer Mitglieder erfüllt werden können. Zudem hat der Staat den Wohlfahrtsverbänden einen Sonderstatus auf der Bundesebene sowie auf der Landesebene verliehen und die benötigte öffentliche Finanzierung bezuschusst. Daher wird es als partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Spitzenwohlfahrtsverbänden bezeichnet, dass der Staat die Verantwortung für die Bereitstellung der deutschen Kindergartenplätze durch die öffentliche Finanzierung übernimmt, während die Spitzenwohlfahrtsverbände und ihre Mitglieder aufgrund der staatlichen Unterstützung die benötigten Kindergartenplätze anbieten. Einerseits ist angesichts der Abhängigkeit von den knapp gewordenen öffentlichen Kassen die Versorgung mit Kindergartenplätzen immer schwieriger geworden. Andererseits ist die Beteiligung der Adressaten an den Verhandlungen ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund sind die typischen Strukturprobleme des deutschen Kindergartenwesens entstanden. Diese sind das Problem der Versorgung, das Problem der Zugänglichkeit, das Problem der Flexibilität und das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern. Sie werden im folgenden behandelt.

### **4.2.1. Die Versorgung mit Kindergartenplätzen in NRW**

Bevor den genannten Strukturproblemen im einzelnen nachgegangen werden wird, wird zuerst die Versorgung mit Kindergartenplätzen in Deutschland am Beispiel NRW dargestellt. Die Besonderheit der Versorgung mit Kindergartenplätzen in Deutschland liegt darin, dass die meisten Kindergartenplätze im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen und den freien Trägern durch eine Jugendhilfeplanung zur Verfügung gestellt werden. Der Planungsprozess wird von einem Gremium des Jugendhilfeausschusses begleitet, in den die Verwaltung des Jugendamtes, Vertreter der freien Jugendhilfe sowie Mitglieder der Vertretungskörperschaft eingebunden sind, da die Jugendhilfeplanung „durch Kommunikation und Partizipation“ aller Beteiligten am Aushandlungsprozess durchzuführen ist (Merchel 1992: 93). Die Erstellung einer Jugendhilfeplanung sollte aus drei Schritten - Bestandsfeststellung, Bedarfsermittlung und Maßnahmeplanung - bestehen (§ 80 Abs. 1 SGB VIII). Der Bestand der vorhandenen Kindergartenplätze wird aufgrund der Meldepflicht der Träger durch die jährlichen Meldebögen festgestellt (§ 47 Abs. 1 SGB VIII). Durch die Bedarfsermittlung sollen entweder in den geplanten neuen Kindergärten oder beim Ausbau der Kindergartenplätze dem Bedarf entsprechende Kindergartenangebote zur Verfügung gestellt werden, um in Anspruch genommen zu werden. Solche Angebote beziehen sich auf die zumutbare Entfernung (§ 10 Abs. 2 GTK) und die jeweils den örtlichen Verhältnissen angepasste Öffnungszeit (vgl. § 10 Abs. 3 SGB VIII). Allerdings muss alle zwei Jahre aufgrund von Elternbefragungen ein Bedarfsplan erstellt werden, in dem die Wünsche der Erziehungsberechtigten der im Einzugsbereich eines Kindergartens wohnenden Kinder berücksichtigt werden (vgl. § 10 Abs 4 GTK). Aufgrund der Bestandsfeststellung und der Bedarfsermittlung erfolgt die Maßnahmeplanung nach den Gesichtspunkten, wieviele Kindergartenplätze wo und bei welchen Trägern mit welcher Öffnungszeit angeboten werden sollen.

Aus dem oben Ausgeführten lässt sich erkennen, dass bei der Planung der Versorgung mit Kindergartenplätzen die drei genannten Schritte, vor allem die Bedarfsermittlung der Adressaten, berücksichtigt werden sollten. In der Praxis läuft das Planungsvorgehen am häufigsten so, dass zuerst die Auswertung der Bevölkerungsstatistik (ergänzt von den Bevölkerungsprognosen) in Beziehung zu den bestehenden Kindergartenplätzen gesetzt wird (vgl. Colberg-Schrader/Zehnbauer 1996: 10). Man geht also davon aus, dass ein Teil der zur Verfügung gestellten Kindergartenplätze nicht in Anspruch genommen wird. Dann wird ein Zielversorgungsgrad unter 100 % aufgrund der Erfahrungswerte als planerischer Vorgaben festgelegt. Also wird die Bedarfsermittlung bei der Jugendhilfeplanung selten wirklich gründlich

realisiert. Dafür ist die Untersuchung seitens des DJI vom Jahre 1996 der Beweis, in der es heisst: „Die Nachfrage bei Eltern und Kindern nach ihren Betreuungswünschen wird häufig noch nicht als notwendiger Bestandteil des Planungsprozesses gesehen (...) Elternbefragungen finden bisher hauptsächlich punktuell statt“ (Colberg-Schrader/Zehnbauer 1996: 12). Nach zehn Jahren ist diese Planungsweise kaum verändert. Dies ist beispielhaft einem Bericht der Stadt Bielefeld von 2006/2007 zu entnehmen (Dezernat Jugend, Soziales, Wohnen der Stadt Bielefeld 2006/2007: 4), in dem die langfristige Bevölkerungsprognose des Landes NRW, die jährlichen Bevölkerungsdaten dieser Stadt, die verfügbaren Kindergartenplätze nach den jährlichen Meldebögen und der geplante Wohnungsbau zu den Planungsgrundlagen zählen. Es fehlt immer noch eine auf Elternbefragungen basierende Bedarfsermittlung.

Einerseits kann die derzeitige Bedarfssituation von Familien in ihrer Differenziertheit in der Bevölkerungsstatistik nicht widerspiegelt werden. Andererseits können die auf Erfahrung beruhenden Schätzwerte ausschließlich grobe Richtwerte für die Planung in einem Ort liefern. Unter diesen Umständen können viele der zur Verfügung gestellten Kindergartenplätze nicht in Anspruch genommen werden, da sie dem Bedarf der Eltern nicht entsprechen. Der Beweis dafür sind die statistischen Angaben, nach denen die Besuchsquote 1999 im früheren Bundesgebiet für Kinder im Alter von 3 bis unter 6 Jahren 73,9 % betrug, die Versorgungsquote 1998 hingegen bereits auf 102,0 % gestiegen war (DJI 2002: 80). Es bestand also eine grosse Kluft zwischen den vorhandenen Kindergartenangeboten und den Angeboten, die dem damals erklärten geringeren Bedarf entsprochen hätten. Darüber hinaus gilt es noch zu beachten, dass man sich mit den nach dieser Planungsweise bereitgestellten Kindergartenplätzen, also ohne die Beteiligung der Adressaten, schwer auf einen sozialen Wandel einstellen konnte. Im Falle einer Kindergartengruppe, in der die Anzahl der Kindergartenkinder immer sinkt und die Anzahl der Kinder im Alter unter drei Jahren ständig wächst, sollte diese Gruppe in eine kleinaltersgemischte Gruppe umgewandelt werden. Diese Umwandlung ist aus Kostengründen nicht vorgenommen worden. Im Falle einer Unterversorgung ist bei Bemühungen um deren Überwindung mit einem langwierigen Verwaltungsverfahren zu rechnen.

Obwohl die Quote der statistischen Versorgung mit Kindergartenplätzen ohne eine gründliche Bedarfsermittlung die tatsächliche Nachfrage nicht realitätsnah widerspiegeln kann, sollte sie trotzdem als Grundlage der Bereitstellung von Kindergartenplätzen für die künftige Verbesserung beachtet werden. Diese Versorgungsquote sollte eine einfache Rechenaufgabe sein: Die Anzahl der verfügbaren Kindergartenplätze dividiert durch die Anzahl der Kinder im Alter

von drei Jahren bis zum Schuleintritt. Dann bekommt man die Versorgungsquote. Um die statistische Anzahl besser aussehen lassen zu können, benutzt man einen Trick – man gebraucht den relativ unbestimmten Begriff des Alters „von drei bis zum Schuleintritt“. Obwohl in der Praxis die Kinder nicht selten mit sechseinhalb Jahren eingeschult werden, werden prinzipiell nur drei Jahrgänge bei der Berechnung der Versorgungsquoten (3-, 4-, 5- Jährige) berücksichtigt. Die Kinder, die schon 6 Jahre alt sind, aber noch nicht zur Schule gehen, also ein u.U. großer Bruchteil eines Jahrgangs, werden bei der Berechnung außer Acht gelassen, wodurch die Versorgungsquoten höher aussehen können. Die Tabelle 4-2-1 zeigt, dass durch diese Berechnungsweise die Versorgungsquote in NRW von 81,6 % auf 96,0 %, also fast bis zur scheinbaren Vollversorgung, gestiegen ist. Die aktuelle Versorgungsquote in NRW nach der Meldebogenstatistik vom 31. 12. 2004 sieht so aus (<http://www.mgffi.nrw.de/kinder-und-jugend/kinder-nrw/daten-zahlen/index.php#tabelle2> vom 10. 10. 2007): Während die Versorgungsquote für Kinder im Alter von drei bis unter vier Jahren, von vier bis unter fünf Jahren und von fünf Jahren bis zum Schuleintritt in der jeweiligen Altersgruppe 74,72 %, 96,30 % und 133,75 % beträgt, beläuft sie sich für Kinder mit Eltern ausländischer Herkunft jeweils auf 19,23 %, 25,69 % und 34,67 %. Die Erhöhung der Quote der Versorgung von Kindern aus Migrantenfamilien mit Kindergartenplätzen ist immer noch ein anzustrebendes Ziel.

**Tabelle: 4-2-1**

**Verfügbare Plätze für Kinder im Kindergartenalter und Versorgungsquote für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren und 3 bis unter 6, 5 Jahren am 31. 12. 1998 in NRW**

<b>Verfügbare Plätze</b>	<b>Anzahl der Kinder von 3 bis 6 Jahren</b>	<b>Anzahl der Kinder von 3 bis 6,5 Jahren</b>	<b>Versorgungsquote der Kinder von 3 bis 6 Jahren in %</b>	<b>Versorgungsquote der Kinder von 3 bis 6,5 Jahren in %</b>
546.684	569.540	670.320	96,0	81,6

Quelle: Ausschnitt aus DJI 2002: 122.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Die Kindergartenplätze in Deutschland werden durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit - in der Form von Planung - zwischen öffentlichen und freien Trägern angeboten. Die öffentlichen Träger sind dazu verpflichtet, die erforderlichen Kindergartenplätze zur Verfügung zu stellen. Zur Umsetzung dieser Verpflichtung wird die Jugendhilfeplanung von einem Gremium des Jugendhilfeausschusses begleitet, zu dem Vertreter der zuständigen Behörden, Vertreter der freien sowie der öffentlichen Träger der Kindergärten und solche von deren Mitgliedern gehören. Bei dieser Planungsweise wird die Bereitstellung der

Kindergartenplätze auf eine Weise gesichert, bei welcher der Bedarf des Adressaten außer Acht gelassen wird. Unter diesen Umständen ist es nicht ausgeschlossen, dass die angebotenen Kindergartenplätze nicht in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus gilt es noch zu beachten, dass man sich mit den auf diese Planungsweise zur Verfügung gestellten Kindergartenplätzen schwer auf einen sozialen Wandel einstellen kann. Angesichts der Knappheit der öffentlichen Kassen bewirkt die Abhängigkeit von der öffentlichen Finanzierung die Nachteile dieser deutschen Versorgungsart. Diesbezüglich werden im folgenden typische Strukturprobleme des deutschen Kindergartenwesens im einzelnen weiter aufgezeigt.

### **4.2.2. Das Problem der Versorgung**

Die gegenwärtige Versorgungsart des deutschen Kindergartenwesens ist auf das veränderte Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern zurückzuführen. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips erfolgte die Bereitstellung von Kindergartenplätzen durch die öffentlichen Träger erst dann, wenn die freien Träger nicht in der Lage waren, sie anzubieten. Daraus resultierte die Vorrangstellung der freien Träger gegenüber den öffentlichen Trägern bei der Versorgung mit Kindergartenplätzen. Darauf folgend hat sich das Verhältnis zwischen den beiden weiter zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit entwickelt, wobei die beiden Parteien nun die gleiche Stellung haben. Diese Zusammenarbeit erfolgt aufgrund einer Aufgabenverteilung zwischen den beiden Parteien: Während die öffentlichen Träger die Gewährleistungsverantwortung übernehmen, sind die freien Träger für die konkrete Leistungserbringung zuständig. Deren Realisierung setzt die öffentliche finanzielle Förderung voraus, die zu der Grund- und Hauptfinanzierung der Kindergärten der freien Träger gehört. Zudem ist den freien Trägern der Sonderstatus von anerkannten freien Trägern verliehen worden. Somit können sie sich an der Formulierung der Politik bezüglich des Kindergartenwesens sowie an deren Vollzug beteiligen. Dabei spielt die öffentliche finanzielle Förderung die Schlüsselrolle. Jedoch führt die Knappheit der öffentlichen Subventionen zum Problem der Versorgung.

Mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz musste der Staat die Verantwortung für die Versorgung mit Kindergartenplätzen übernehmen. Aus Anlass der Neuregelung hinsichtlich des Schwangerschaftsabbruches zum Schutz des vorgeburtlichen Lebens wurde 1992 in Deutschland der Rechtsanspruch aller Dreijährigen auf einen Kindergartenplatz gesetzlich verankert (s. Abschnitt 2.2.5). Dessen Einführung haben auch die jeweiligen gesellschaftlichen Bedingungen mit bewirkt: Eine familiäre Kinderbetreuung von Vorschulkindern ist wegen der steigenden Zahl der erwerbstätigen Mütter und der Zunahme der

Alleinerziehenden kaum noch möglich. Außerdem haben die veränderten Sozialisationsbedingungen der Vorschulkinder auch dazu beigetragen, dass Kindergartenplätze als Regelangebote für alle Kinder zur Verfügung gestellt werden: Das Fehlen sonstiger Spielpartner der Kinder wegen der abnehmenden Geschwisterzahl, der Zuwachs an Einzelkindern und die eingegengten Spielumgebungen bzw. die eingeschränkten Spielmöglichkeiten wegen des Straßenverkehrs und des Wohnumfeldes sind diesbezüglich zu nennen. Jedoch dient dieser Rechtsanspruch in erster Linie dem Zweck der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Sinne der Familienpolitik, aber nicht dem Zweck der Bildung eines Vorschulkindes im Sinne der Bildungspolitik. Zudem kann man eher die erforderlichen Kindergartenplätze sicherstellen, als die pädagogische Qualität garantieren.

Mit der Einführung des Rechtsanspruchs ist die Vollversorgung anzustreben, die aber angesichts der Knappheit der öffentlichen Subventionen kaum verwirklicht werden kann. Weiter ist es nachvollziehbar, dass die Jugendhilfeplanung für die geplante Versorgung ohne eine auf Elternbefragungen basierende Bedarfsermittlung unkompliziert durchgesetzt werden kann. Zur Einlösung des Rechtsanspruchs muss ein quantitativer Ausbau der Kindergartenplätze hingenommen werden, wodurch die öffentlichen Gesamtausgaben ansteigen werden. Angesichts der immer knapper gewordenen öffentlichen Finanzierung ist diese Einlösung ausschließlich durch die im Abschnitt 3.2.3.2 dargelegten Einsparungsmaßnahmen möglich, wie die Einsparung von Personalkosten, die wöchentliche Öffnungszeit als Budget usw.. Nur die preisgünstigste Art von Kindergartenplätzen wird am meisten angeboten. Das wird durch die vorhandenen statistischen Daten von 2002 bestätigt: Der Anteil der Ganztagsplätze ohne Mittagessen betrug 68,5 % der gesamten verfügbaren Kindergartenplätze (Riedel 2005: 134). Außerdem ist noch zu beachten, dass die frei gewordenen Kindergartenplätze von Kindern aus anderen Altersstufen belegt werden durften. Zudem ist aufgrund der fiskalischen Abwägung die pädagogische Qualität zum Opfer gebracht worden.

Als bemerkenswert ist noch zu beachten, dass Ganztagsplätze ohne Mittagessen, vor allem Kindergartenplätze am Nachmittag, nur begrenzt angeboten werden können. Um die ausgedehnte Betreuungszeit für Nachmittagskindergartenplätze zu ermöglichen, ist ein Zeitbudget des Personaleinsatzes der Kindergärten erstellt worden (BKVO). Die Grundlage für die angerechnete Zahl der am Nachmittag in die Kindergartengruppen zurückkehrenden Kinder ist die im Meldebogen gemeldete Zahl der durchschnittlich am Nachmittag anwesenden Kinder. Ausgehend von der Angabe im Meldebogen ist die Zahl der nachmittags anwesenden Kinder

## Kapitel 4

### Die Strukturprobleme des Kindergartenwesens in beiden Ländern

zunächst rechnerisch auf die anderen Gruppen der Kindergärten zu verteilen. Der Verteilungsmaßstab beträgt 70 % der Sollplätze dieser anderen Gruppen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 BKVO. Von der gesamten Anzahl der am Nachmittag anwesenden Kinder werden 70 % der Sollplätze der anderen Gruppen abgezogen. Die übriggebliebenen Plätze sind die am Nachmittag anzubietenden Kindergartenplätze. Es wird nicht ausgeschlossen, dass die Kindergartengruppen am Nachmittag neu zusammengesetzt werden und von einer anderer Erzieherin bzw. einem anderen Erzieher geleitet werden. Es ist offensichtlich, dass die Kindergartenplätze am Nachmittag eher für zusätzliche Betreuungsangebote gehalten werden, aber nicht für Regelangebote. Um diese Berechnungsweise näher zu erklären, wird im folgenden ein Beispiel angeführt:

Ein Kindergarten mit 2 Kindergartengruppen und 1 Kindertagesstättengruppe

2 Kindergartengruppen mit je 25 Plätzen

1 Kindertagesstättengruppe mit 20 Plätzen

Es waren gemeldet: 30 am Nachmittag zurückkehrende bzw. anwesende Kinder

Die am Nachmittag anzubietenden Kindergartenplätze sind 16 Plätze

$30 - (70 \% \text{ der } 20 \text{ Plätze: Sollplätze der Kindertagesstättengruppe}) = 16$

Nach der Vorstellung von dieser partnerschaftlichen Zusammenarbeit sollte die Versorgung mit der Qualitätsentwicklung verbunden sein. Jedoch können die spezifischen örtlichen Ausgangsbedingungen der Kindergartenangebote nicht von den einheitlich festgeschriebenen rechtlichen Standards der pädagogischen Strukturqualität ausreichend erfasst werden. Zudem überlässt es der Staat den öffentlichen und den freien Trägern, die pädagogischen fachlichen Standards zu vereinbaren. Einerseits sind bei der Vereinbarung die Finanzierbarkeit und die Durchführbarkeit zu berücksichtigen. Andererseits dienen die öffentlichen Subventionen im Rahmen dieser partnerschaftlichen Zusammenarbeit hauptsächlich dem Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch die Bereitstellung der erforderlichen Kindergartenplätze. Unter diesen Umständen werden die zu vereinbarenden Standards der pädagogischen Strukturqualität von den beiden Vertretern zu Mindestanforderungen ausgehandelt. Dies scheint der Zielerreichung zu entsprechen, wodurch die pädagogische Qualität in den Hintergrund gerückt

wird. Folglich steht die Quantitätssicherung immer vor der Qualitätsverbesserung. Dafür gibt es den Beweis, dass freie gewordene Kindergartenplätze von Kindern zur Bestandserhaltung einer Kindergartengruppe mit Kindern anderer Altersstufen belegt werden dürfen (§ 4 *Budgetvereinbarung*).

Die neue Entwicklung der öffentlichen Bezuschussung hat das Problem der Versorgung verschärft. Der Festbetrag im Landeszuschuss zu den Betriebskosten von Kindergärten (§ 18 Abs. 3 GTK) führt nach der unterschiedlichen Finanzkraft der Kommunen zu einer Versorgungsdisparität mit Kindergartenplätzen: Während die finanzkräftigeren Kommunen eine bessere Versorgung leisten, bieten die finanzschwächeren Kommunen eher eine schlechtere Versorgung an. Daneben ist noch die Kommunalisierung des Elternbeitrags zu beachten (§ 17 Abs. 3 GTK), nach der jede Kommune sich dafür ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Einkommenslagen der Familien entscheiden kann, wie hoch der Elternbeitrag für einen Kindergartenplatz sein soll. Dadurch ist die Ungleichheit der Zugangschancen zu einem Kindergartenbesuch je nach der Einkommenslage der Familie wieder gegeben, die man seit der Bildungsreform der 1970er Jahre zu beseitigen angestrebt hatte. Im Falle der Erhöhung des Elternbeitrags werden faktisch die Kinder aus einkommensschwächeren Familien zuerst von einem Kindergartenbesuch ausgeschlossen. Darüber hinaus wird **ein Zweiklassenangebot** nicht ausgeschlossen: Während Kinder aus einkommensstärkeren Familien in den Kindergärten **gebildet** werden können, dürfen Kinder aus einkommensschwächeren Familien in Tagespflegestellen **betreut** werden. Im schlimmsten Falle haben manche Kinder wegen der Verteuerung des Elternbeitrags überhaupt keine Chance, einen Kindergarten zu besuchen. Mit solchen neuen Entwicklungen im Kindergartenbereich wird der Kindergartenbesuch trotz des Rechtsanspruchs von einer öffentlichen Aufgabe zu einer privaten Angelegenheit zurückgedrängt.

Zusammenfassend ist zu sagen: Die Versorgung mit Kindergartenplätzen wird in Deutschland durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern umgesetzt. Zudem ist eine Aufgabenverteilung zu beachten: Während die öffentlichen Träger die Verantwortung für die Bereitstellung der Kindergartenplätze übernehmen, bieten die freien Träger die erforderlichen Kindergartenplätze an. Dabei spielt die öffentliche finanzielle Förderung die Schlüsselrolle. Einerseits sind die öffentlichen Kassen immer knapper geworden. Andererseits ist der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz einzulösen. In diesem Zusammenhang kann nur eine begrenzte Anzahl von Kindergartenplätzen, vor allem die

preisgünstigste Art der Kindergartenplätze, angeboten werden, wodurch der Bedarf des Adressaten außer Acht gelassen werden muss. Folglich wird es nicht ausgeschlossen, dass die angebotenen Kindergartenplätze nicht in Anspruch genommen werden. Die neue fiskalische Entwicklung im Kindergartenbereich hat das Problem der Versorgung noch verschärft, wodurch manche Kinder trotz des Rechtsanspruchs je nach der Kommune und dem Familieneinkommen unterschiedliche Zugangschancen oder gar keine Chancen haben, einen Kindergarten zu besuchen. Dabei ist von der pädagogischen Qualität keine Rede mehr.

### **4.2.3. Das Problem der Zugänglichkeit**

Obwohl ein deutsches Kind ab dem dritten Lebensjahr den Rechtsanspruch<sup>123</sup> auf einen Kindergartenplatz hat, heisst das noch längst nicht, dass ihm ein Kindergartenplatz zugänglich ist. Darauf wird in diesem Abschnitt näher eingegangen. Das Kindergartenangebot ist eine ortsgebundene Dienstleistung, die nicht beliebig mobilisierbar sein kann. Der Adressat eines Kindergartenangebots ist selbst auch ortsgebunden. Angesichts dieser Ortsgebundenheit müssen Kindergartenplätze je nach der Mobilität der Adressaten in deren engerer oder weiterer Umwelt angeboten werden (Kaufmann 1982: 76), da außer den monetären Kosten (z.B. Elternbeiträge und Essensgeld) die immateriellen Kosten wie z.B. der Zeitaufwand für das Hinbringen und Abholen, einen Kindergarten unzugänglich machen können (Kaufmann 1980: 116). Zudem sind die nach der Jugendhilfeplanung zur Verfügung gestellten Kindergartenplätze in jedem Wohnbereich in zumutbarer Entfernung einzurichten. Jedoch kann die Größe der Wohnbereiche je nach den örtlichen Verhältnissen sehr unterschiedlich sein. Dazu wird die zumutbare Entfernung als Ergänzung hinzugefügt: Der Weg von der Wohnung zum Kindergarten sollte grundsätzlich nicht mehr als 15 bis 20 Minuten Fußweg weit sein (Moskal/Foerster 2006: 113ff.). Zudem fehlt es an der gründlichen Bedarfsermittlung, um dies zu ermöglichen. Falls es eine unzumutbare Entfernung gibt, müssen die Eltern zusätzlich die immateriellen Kosten selbst übernehmen oder ihre Kinder können diese wohnortfernen verfügbaren Kindergartenplätze nicht in Anspruch nehmen.

Neben der geographischen Entfernung können die spezifischen Aufnahmekriterien der Träger einen Kindergarten unzugänglich machen (ausführlich im Abschnitt 3.2.3.1). Z.B. werden in

---

<sup>123</sup> Angesichts des Rechtsanspruchs setzt die Einklagbarkeit zwei Bedingungen voraus: Die eine ist, dass die Durchführung des Widerspruchsverfahrens (§§ 69ff. VwGO) erfolglos bleibt. Die andere ist, dass der örtliche Träger selbst Einrichtungen betreibt und dort ein Platz ohne Erschöpfung der Kapazität zur Verfügung steht. Vgl. Wiesner/Mörsberger/Oberloskamp/Struck 2000, 301ff., insbesondere Rdnr.21. Anzumerken ist noch, dass der freie Träger nicht verpflichtet ist, den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz einzulösen. (Siehe: Neumann/Mönch-Kalina 1997: 33)

einen Elterninitiativ-Kindergarten eher die Kinder der Mitglieder statt der Kinder der Nicht-Mitglieder aufgenommen. Des Weiteren gilt es noch zu beachten, dass eine spezifische pädagogische Konzeption eines Trägers die Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes verhindern kann. Angesichts der Altersmischung könnten z. B. frei gewordene Betreuungsplätze wegen der festgesetzten Altersgrenze nicht für Kinder im Kindergartenalter zugänglich sein. Angesichts der Gestaltungsautonomie der Träger sind die Wertvorstellungen und die pädagogischen Konzeptionen der Träger grundsätzlich zu akzeptieren, solange mit ihnen keine Gefährdung des Wohles der in den Kindergärten untergebrachten Kinder verbunden ist. Allerdings darf sich der Staat nicht in die religiöse oder weltanschauliche Grundrichtung des Erziehungskonzeptes des einzelnen Trägers einmischen. Angesichts der niedrigeren Versorgungsquote von Migrantenkindern im Kindergartenalter besteht ein Forschungsbedarf bezüglich besserer Zugangschancen von Migrantenkindern zum Kindergartenbesuch, um z. B. herauszufinden, ob die überwiegend christlichen Träger es verursachen, dass die Eltern solcher Kinder mit anderweitiger Religionszugehörigkeit Plätze in ihren Kindergärten nicht beanspruchen und deswegen die Förderung der nicht-konfessionellen Träger von Kindergärten zu verstärken sei.

Außerdem sind die verfügbaren Kindergartenplätze mit der Einführung der Kommunalisierung des Elternbeitrags ohne die Staffelung des Elternbeitrags für Kinder aus einkommensschwächeren Familien unzugänglich geworden. Während Kinder aus einkommensstärkeren Familien die Chance haben, Kindergartenplätze in Anspruch zu nehmen, sind Kinder aus einkommensschwächeren Familien vom Kindergartenbesuch höchstwahrscheinlich ausgeschlossen, oder sie werden statt in Kindergärten in Tagespflegestellen untergebracht. Zudem sind die in der Bildungsreform der 1970er Jahre eingeleiteten Bemühungen, den Abbau von Zugangsbarrieren zum Kindergartenbesuch durch den Ausbau von Kindergartenplätzen in zumutbarer Entfernung und die Staffelung des Elternbeitrags zu erreichen, vereitelt worden. Die Situation der Ungleichheit der Zugangschancen zu einem Kindergartenbesuch vor der Bildungsreform der 1970 Jahre kehrt heutzutage wegen der Knappheit der öffentlichen Subventionen zurück.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Angesichts der Ortsgebundenheit der Adressaten sowie der Dienstleistungen sind Kindergartenplätze in zumutbarer Entfernung zur Sicherung der Zugänglichkeit anzubieten. Angesichts des Fehlens einer gründlichen Bedarfsermittlung ist es schwer, dies zu ermöglichen. Im Fall der unzumutbaren Entfernung mag es sein, dass die Eltern

die zusätzlichen immateriellen Kosten selbst übernehmen müssen, um ihrem Kind einen Kindergartenbesuch zu ermöglichen. Es kann auch sein, dass in diesem Fall solche Kindergartenplätze deswegen nicht in Anspruch genommen werden. Neben der geographischen Entfernung machen manche spezifische Aufnahmekriterien der Träger Kindergärten unzugänglich. Für Kinder aus einkommensschwächeren Familien sollte der gestaffelte Elternbeitrag weiterhin beibehalten werden, damit ihnen die Kindergärten zugänglich bleiben. Außerdem ist es für die Migrantenkinder besonders notwendig, einen Kindergarten besuchen zu können, damit ihnen die gleichen pädagogischen Startbedingungen wie den deutschen Kindern bei der Einschulung zuteil werden.

#### **4.2.4. Das Problem der Flexibilität**

Der deutsche Kindergarten wird als sozialpädagogische Einrichtung angesehen. Zudem sollte die Kindergartenerziehung eine die Familienerziehung ergänzende und unterstützende Rolle spielen. Im Hinblick auf die Gestaltung der Öffnungszeiten eines Kindergartens sind die familiären Verhältnisse der aufzunehmenden und aufgenommenen Kinder, ihre Mütter oder Eltern bzw. Elternteile berufstätig sind, zu berücksichtigen, da der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz sich in erster Linie auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, also auf die Vereinbarkeit von Arbeitszeit der Eltern und Öffnungszeit der Einrichtung für Kinder, richtet. Um sich den Arbeitszeiten der Eltern bzw. Elternteile anzupassen, sind inzwischen vielfältige Kindergartenangebote mit unterschiedlichen Öffnungszeiten eingeführt worden, wie z.B. der Früh- und der Spätdienst, die Nachmittagsbetreuung, die Über-Mittag-Betreuung mit Mittagessen usw.. In der Regel setzt der Träger eines Kindergartens die Öffnungszeiten fest, nachdem er zuvor den Elternrat gehört hat und meldet diese bei dem Jugendamt an (§ 9 Abs. 2 GTK). Es wird nicht ausgeschlossen, dass sich Eltern und Träger nicht über die Öffnungszeiten einigen können. Zudem werden Gespräche zwischen beiden Seiten vom Jugendamt als Vermittler zur Verständigung geführt. Angesichts der Gestaltungsautonomie verfügt der Träger im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften über das Entscheidungsrecht zur Gestaltung der Öffnungszeit.

Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers sollten Kindergärten in der Regel **ganztags** geöffnet sein. Mit welcher ganztägigen Öffnungszeit Kindergartenplätze angeboten werden sollten, ist bundesrechtlich nicht näher geregelt. Im Lande NRW wird die Regelöffnungsdauer eines Kindergartens auf mindestens 7 Stunden festgelegt, davon mindestens fünf Stunden ohne Unterbrechung (§ 19 Abs. 1 GTK). Also ist unter einem **ganztägigen Kindergartenplatz** in

NRW eine fünfstündige Vormittags- samt einer zweistündigen Nachmittagsbetreuung ohne Mittagessen zu verstehen. Dies wird durch die statistischen Daten von 2002 bestätigt: Während 68,5 % der gesamten verfügbaren Kindergartenplätze in NRW Ganztagsplätze ohne Mittagessen waren, betrug der Anteil der Ganztagsplätze mit Mittagessen 27,7 % (Riedel 2005: 134). Diejenigen Kindergartenangebote, bei denen es eine Mittagsunterbrechung gab, konnten den Bedarf von vollzeitberufstätigen Eltern an durchgehenden Ganztagskindergartenplätzen nicht befriedigen. Es scheint so zu sein, dass eine große Kluft zwischen dem Bedarf von erwerbstätigen Eltern – an einem ganztägigen Kindergartenplatz mit Mittagessen – und der Realität – einem ganztägigen Kindergartenplatz ohne Mittagessen - zu schließen ist. Solche dem Bedarf von erwerbstätigen Eltern entsprechenden Kindergartenplätze können ohne zusätzliche öffentliche Finanzierung für den Einsatz von zusätzlichen Arbeitskräften und eine Verpflegung am Mittag kaum bereitgestellt werden.

Angesichts der Knappheit der öffentlichen Kassen sind die Personalkosten für finanzielle Kürzungen besonders anfällig. Zur Einsparung von Personalkosten ist die Blocköffnungszeit eingeführt worden. Damit ist gemeint, dass der Kindergarten von 7 Uhr bis 14 Uhr durchgehend geöffnet ist. Dafür haben die Eltern keinen Ganztagszuschlag zu bezahlen, da die Kinder „nicht über Mittag“ betreut werden. Für Eltern mit Teilzeitbeschäftigung oder Halbtagsbeschäftigung sind solche Kindergartenangebote zeitlich hilfreich sowie kostengünstig. Für die Träger können Betriebskosten, vor allem Personalkosten durch die Schließung am Nachmittag oder durch den Ausfall von Nachmittagsöffnungszeit eingespart werden. Für diejenigen Kinder, die zusätzliche Förderung am Nachmittag brauchen, entfallen angesichts der fiskalischen Abwägung die benötigten Förderungsangebote am Nachmittag. Außerdem ist noch die als Budget eingeführte Öffnungszeit zu nennen, wobei nur die vorgeschriebene wöchentliche Gesamtöffnungszeit zu bezuschussen ist. Die Öffnungszeit sollte je nach dem Bedarf der Eltern den örtlichen Verhältnissen entsprechend flexibler gestaltet werden. In der Tat wird sie in erster Linie durch die öffentliche Finanzlage bestimmt. Zudem werden die für die Kinder zu kontinuierlichen Tätigkeiten notwendige Zeit und die von den Erzieherinnen und Erziehern dafür gebrauchte Verfügungszeit außer Acht gelassen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sollten Kindergartenplätze je nach dem Bedarf von erwerbstätigen Eltern bzw. erwerbstätigen Elternteilen der aufgenommenen Kinder mit flexibleren Öffnungszeiten angeboten werden. Diese Flexibilität der Öffnungszeiten ist auf die öffentliche Finanzierung angewiesen.

Angesichts dieser finanziellen Abhängigkeit können nur Kindergartenplätze mit finanzierbaren Öffnungszeiten angeboten werden, z. B. die am meisten bereitgestellten Kindergartenplätze mit getrennten Öffnungszeiten ohne Mittagessen. Im Laufe der finanziellen Kürzungen sind die Blocköffnungszeiten und die wöchentliche Gesamtöffnungszeit eingeführt worden. Die Flexibilität der Öffnungszeiten wird in der Tat je nach der bezuschussenden öffentlichen Finanzierung gestaltet, aber nicht je nach dem Bedarf der erwerbstätigen Eltern. Von den daraus ergebenden Schwierigkeiten bei der pädagogischen Gestaltung mit solchen Öffnungszeiten ist da keine Rede.

#### **4.2.5. Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern**

Dem im Unterkapitel 2.2 Ausgeführten lässt sich entnehmen, dass das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern vor der Bildungsreform der 1970er Jahre mit dem relativ geringen Ansehen des Kindergartens zusammengehangen hat. Als Bewahranstalt oder familienfürsorgerische Einrichtung war es die Hauptaufgabe eines Kindergartens, die Kinder vor Gefahren zu bewahren. Zudem wurde die Anstellung von Erzieherinnen und Erziehern, die durch eine Ausbildung als solche qualifiziert waren, nicht nötig. Dazu kam noch der Mangel an Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher. Unter diesen Umständen wurden viele unqualifizierte Personalkräfte als Lehrkräfte in Kindergärten beschäftigt. Infolge der Aufwertung des Kindergartens in der Bildungsreform der 1970er Jahre waren seitdem qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher gefragt und wurde der quantitative Mangel an Erzieherinnen und Erziehern durch den Ausbau von Ausbildungsstätten für dieselben überwunden. Eine Nebenwirkung dieser Entwicklung war ein Überangebot an Erzieherinnen und Erziehern. Das hat zur Verschlechterung der Situation in diesem Beruf geführt: Einerseits sind viele qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher dadurch arbeitslos geworden. Andererseits hat sich die Berufstätigkeit der Erzieherin bzw. des Erziehers weitgehend von einer Vollzeitbeschäftigung zu einer Teilzeitbeschäftigung gewandelt. Die in Teilzeit tätigen Erzieherinnen und Erzieher wurden von Gefahren für ihre berufliche Existenz bedroht.

Durch die Bildungsreform der 1970er Jahre wurde der Mangel an einer wirklich qualifizierten Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher kaum behoben. Die Gründe dafür waren: Einerseits haben die meisten Träger der Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher sich an der Bildungsreform nicht beteiligt, und deswegen wurde der Ausbildungsinhalt in ihren Stätten den veränderten Anforderungen an Kindergartenerziehung nicht angepasst. Andererseits durfte sich der Bund angesichts des föderalistischen Systems in Deutschland in die der Länderhoheit

unterliegenden Bestimmungen über die Inhalte der Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher nicht einmischen. Folglich konnte die vom Bund geleitete Reform der Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher ausschließlich auf die Vereinheitlichung der in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlichen Ausbildungsgänge für Sozialpädagogik durch eine Strukturänderung abzielen. Von einer inhaltlichen Reform der Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher war keine Rede. Es war nichts Erstaunliches, dass die während der Bildungsreform in den Modellkindergärten neu entwickelten Ansätze für die pädagogische Gestaltung in den Regelkindergärten kaum oder nur schwer umzusetzen waren, da die Erzieherinnen und Erzieher diese in den Ausbildungsstätten nicht kennengelernt hatten. Es ist nicht zu verkennen, welchen Überforderungen eine Erzieherin bzw. ein Erzieher aufgrund des Gefälles zwischen den theoretischen Ausbildungsinhalten und den praktischen, sich ständig wandelnden Anforderungen begegnete. Wenn ihr bzw. ihm die benötigten Fortbildungsangebote noch fehlten, musste sie bzw. er sich zwangsläufig bei der Kindergartenarbeit verunsichert fühlen.

Die deutschen Kindergärten fallen in den Aufgabenbereich der für finanzielle Kürzungen anfälligen Jugendhilfe. Zudem wird die Professionalisierung nicht immer belohnt. Folglich findet eine qualifizierte Erzieherin bzw. ein qualifizierter Erzieher bei der Anstellung nicht unbedingt vorteilhafte finanzielle Bedingungen. In NRW wird die Anstellung der für die Kindergärten geeigneten pädagogischen Kräfte von den Vertretern der freien und der öffentlichen Träger vereinbart: In jeder Kindergartengruppe werden statt zweier qualifizierter Erzieherinnen bzw. Erzieher als Fachkräfte eine qualifizierte Erzieherin bzw. ein qualifizierter Erzieher als Fachkraft und eine unqualifizierte Person als Ergänzungskraft beschäftigt (§ 3 Abs. 1; § 4 und § 5 Abs. 2 *Vereinbarung über die Eignungsvoraussetzungen der in Tageseinrichtungen für Kinder tätigen Kräfte*). Das war das kompromisshafte Verhandlungsergebnis zur Einlösung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz, nach dem Motto: **Die Deprofessionalisierung als Effizienzgewinn**. Zur Sicherstellung des quantitativen Ausbaus der benötigten Kindergartenplätze wurden hauptsächlich Kosten für qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher eingespart. Im schlimmsten Fall wird eine qualifizierte Erzieherin bzw. ein qualifizierter Erzieher als unqualifizierte Ergänzungskraft in einem Kindergarten beschäftigt. Mit dem Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern ist im wesentlichen der Mangel an Arbeitsstellen für vollzeittätige Erzieherinnen und Erzieher als Fachkräfte gemeint. Außerdem sind also die Arbeitsbedingungen der Erzieherinnen und Erzieher durch die zur Einlösung des Rechtsanspruchs vorgenommenen Einsparungsmaßnahmen in den Kindergärten verschlechtert worden.

Im Vergleich mit anderen Erziehungsberufen hat der Beruf der Erzieherin bzw. des Erziehers immer noch eine niedrigere berufliche Stellung. Die Erziehungsarbeit in den Kindergärten wird nach wie vor kaum als Erziehungsberuf, sondern eher als eine Art von Hausarbeit angesehen. Die Arbeit mit Kindergartenkindern und die dafür erforderliche Kompetenz werden bisher als „weibliche Qualitäten“ mit niedrigen Gehältern abgegolten (Colberg-Schrader 1985: 157). Diese niedrigere berufliche Stellung macht den Beruf der Erzieherin bzw. des Erziehers noch unattraktiver als zuvor. Die Anhebung der Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher auf Hochschulniveau wäre eine Möglichkeit, den Status dieser niedrigeren beruflichen Stellung zu verbessern, da das gesamte deutsche Entlohnungssystem in der Regel auf der formalen Qualifizierung von der Schule bis zur Hochschule beruht, die mit dem Status zusammenhängt. Infolge des „PISA-Schocks“ von 2000 wurde die Anhebung der Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher auf das Hochschulniveau durchgeführt, damit eine Zusammenarbeit zwischen Erzieherinnen bzw. Erziehern und Grundschullehrerinnen bzw. Grundschullehrern zu einer erfolgreichen Einschulung der Kinder durch einen von der Ausbildung her vergleichbaren Wissens- und Reflexionsstand der Erzieherinnen bzw. Erzieher und Lehrerinnen bzw. Lehrer ermöglicht werden kann. Jedoch kann diese Statusverbesserung nicht zu einer Anstellungsverbesserung für qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher führen. Das Problem des Mangels an Arbeitsstellen für vollzeittätige Erzieherinnen und Erzieher als Fachkräfte bleibt.

Zusammenfassend ist zu sagen: Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern war anfänglich ein qualitatives sowie ein quantitatives Problem der Erzieherinnenausbildung, das mit dem geringen Ansehen des Kindergartens eng verbunden war. Mit der Aufwertung des Kindergartens in der Bildungsreform der 1970er Jahre ist das Problem in Bezug auf die Quantität durch den Ausbau der Ausbildungsstätten gelöst worden, wobei man aber den qualitativen Ausbildungsinhalt kaum reformiert hat. Das Gefälle zwischen dem unterentwickelten Ausbildungsinhalt und den ständig neu dazu kommenden Anforderungen an die Erzieherinnen und Erzieher blieb bestehen. Durch die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz wurde das Problem von der Qualifikation auf die Anstellung verlagert. Darunter ist das Problem des Mangels an Arbeitsstellen für vollzeittätige Erzieherinnen und Erzieher als Fachkräfte zu verstehen. Die Ausgaben für die einzusetzenden pädagogischen Fachkräfte werden durch die kompromisshafte Vereinbarung zwischen öffentlichen und freien Trägern zum Teil eingespart. Im schlimmsten Fall wird eine qualifizierte Erzieherin bzw. ein qualifizierter Erzieher als unqualifizierte Ergänzungskraft beschäftigt. Außerdem sind die

Arbeitsbedingungen der Erzieherinnen und Erzieher durch eine Reihe von Einsparungsmaßnahmen zur Einlösung des Rechtsanspruchs schlechter geworden. Unter diesen Umständen ist die durch den „PISA-Schock“ von 2000 deutlich gewordene Bildungsaufgabe kaum noch zu erfüllen. Weder das Anstellungsproblem noch die schlechten Arbeitsbedingungen vieler Erzieherinnen und Erzieher können durch die Anhebung der Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher auf das Hochschulniveau gelöst oder wenigstens verbessert werden. Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern bleibt ungelöst.

## **Zwischenbilanz**

Die Kindergartenplätze werden in Deutschland durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern zur Verfügung gestellt. Dabei spielt die öffentliche finanzielle Förderung eine entscheidende Rolle. Die finanzielle Abhängigkeit von öffentlichen Subventionen hat zu den Strukturproblemen des deutschen Kindergartenwesens geführt. Seit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz sind die öffentlichen Träger verpflichtet, die Kindergartenplätze sicherzustellen. Diese Sicherstellung wird durch die Knappheit der öffentlichen Kassen erschwert. Unter diesen Umständen kann nur eine begrenzte Anzahl von Kindergartenplätzen, vor allem von solcher Art, angeboten werden. Ohne eine gründliche, auf Elternbefragungen basierende Bedarfsermittlung ist es schwer zu vermeiden, dass die angebotenen Kindergartenplätze nicht in Anspruch genommen werden. Das führt zum Problem der Versorgung. Angesichts der unterschiedlichen Größe der Wohnbereiche je nach den örtlichen Verhältnissen und der Knappheit der öffentlichen Finanzierung bleibt die Zugänglichkeit der Kindergartenplätze in zumutbarer Entfernung ein noch zu lösendes Problem. Zur Problematik der Zugänglichkeit zählt auch der Elternbeitrag ohne Staffelung. Die Flexibilität der Öffnungszeiten je nach dem Bedarf von erwerbstätigen Eltern kann kaum realisiert werden. In der Tat wird die Öffnungszeit je nach der bezuschussten öffentlichen Finanzierung gestaltet. Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern ist ein solches des Mangels an Arbeitsstellen für vollzeittätige Erzieherinnen und Erzieher als Fachkräfte. Die fiskalische Abwägung hat die Quantitätssicherung und die Qualitätsverbesserung in ein Spannungsverhältnis zueinander gebracht.

Aufgrund des in diesem Kapitel Ausgeführten kann man feststellen, dass die eigenständigen Strukturprobleme des Kindergartenwesens in beiden Ländern, Deutschland und Taiwan, aus der jeweiligen Trägerstruktur resultieren. Solche Strukturprobleme werden im Blick auf die Optimierung bzw. Steigerung der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Kindergartenwesens als zu

behebende **negative Hindnisse** bezeichnet. Auf die Suche nach deren Ursachen und die eventuellen Lösungsmöglichkeiten wird im Kapitel 6 näher eingegangen werden. Sie können auch als **positive Anforderungen** an Bildungspolitikerinnen und Bildungspolitiker angesehen werden. Zudem werden sie drei, in dieser Arbeit gestellten, Ansprüchen zugeordnet, nämlich dem Anspruch auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch, dem Anspruch auf eine bessere pädagogische Strukturqualität und dem Anspruch auf die Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens an das Grundschulwesen. Im nächsten Kapitel werden diese drei genannten Ansprüche bei der Bewertung der Möglichkeit der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Kindergartenwesens als Kriterien herangezogen, wobei das gegenwärtige System des Kindergartenwesens im jeweiligen Land mitberücksichtigt wird.

## **5. Das Kindergartenwesen im internationalen Vergleich**

Nach den vorangegangenen Ausführungen hat man einen Überblick darüber gewonnen, dass die Trägerstruktur des Kindergartenwesens im jeweiligen Land durch das historisch bedingte Zusammenwirken von Staatsakteur und Trägerakteuren zustande gekommen ist: Der Staatsakteur hat als Ordnungsetter entweder alleine, ohne Berücksichtigung der Trägerakteure, oder in Zusammenarbeit mit diesen das gegenwärtige System des Kindergartenwesens von den rechtlichen Grundlagen bis zu Leitlinien der pädagogischen Gestaltung aufgebaut. Das gegenwärtige System des Kindergartenwesens hat in seiner eigenständigen Trägerstruktur bei der Bereitstellung der Kindergartenplätze nicht immer reibungslos funktioniert, d.h., aus der jeweiligen Trägerstruktur ergeben sich die typischen Strukturprobleme des Kindergartenwesens. In diesem Kapitel werden die separat vorangegangenen Ausführungen in einem internationalen Vergleich nebeneinander gestellt und zusammen betrachtet. Zuerst werden im folgenden die Genese und die Entwicklung des Kindergartenwesens sowie das gegenwärtige System des Kindergartenwesens im Rahmen eines internationalen Vergleichs behandelt. Anschließend werden die Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens mit denen des deutschen verglichen. Zum Schluss wird die Möglichkeit der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens im jeweiligen Land unter der Trägerstruktur, dem gegenwärtigen System des Kindergartenwesens und den eigenständigen Strukturproblemen bewertet und verglichen.

### **5.1. Die Genese und die Entwicklung der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich**

In Taiwan wurde das Kindergartenwesen direkt nach dem Zweiten Weltkrieg nicht aus einem Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung und Vorschulerziehung, sondern aus politischen Gründen geschaffen. Das Ziel war dabei die Ausrottung der während der japanischen Besatzungszeit vielen Menschen z. B. durch die Schulerziehung eingetrichterten kolonialen Ideologie. Vor diesem Hintergrund wurden die meisten Kindergärten als an öffentliche Grundschulen angegliedert errichtet. Später ist das taiwanesisches Kindergartenwesen aufgrund der Verlängerung der Schulpflichtzeit und des Aufbaus des Berufsausbildungssystems in den taiwanesischen bildungspolitischen Diskussionen in Vergessenheit geraten. Mit der Zunahme der Anzahl der erwerbstätigen Mütter aufgrund der Nachfrage nach billigen weiblichen Arbeitskräften ist ein starker Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung entstanden, der, je nach der Zahlungsfähigkeit der Eltern, von privaten/kommerziellen Trägern abgedeckt wurde. Dabei

wurde ein Kindergarten mit einer Kinderkrippe als Betreuungseinrichtung gleichgesetzt. Folglich bildete sich eine von privaten/kommerziellen Trägern geprägte Trägerstruktur sowohl bei Kindergärten als auch bei Kinderkrippen aus. Gegenüber diesem in privater Weise bereits befriedigten Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung sparte der Staat seinen Einsatz in einem gewissen Ausmaß ein.

Im Laufe der Entwicklung des taiwanesischen Kindergartenwesens wandelte sich bei der institutionellen Kinderbetreuung der Bedarf an Betreuungseinrichtungen zu einem Bedarf an Erziehungseinrichtungen, was darauf hindeutet, dass sich die primäre Anforderung an das Kindergartenwesen vom quantitativen Ausbau zur qualitativen Verbesserung verlagerte. Hinzu kam, dass die aus der Trägerstruktur resultierenden Strukturprobleme des Kindergartenwesens immer manifester geworden sind, zu deren Bewältigung ein staatlicher Handlungsbedarf eingetreten ist. Der Versuch des Staates, durch neue rechtliche Regelungen auf einmal diese Probleme zu lösen, scheiterte allerdings und trug nur dazu bei, die genannten Probleme zu verschärfen. Nach der politischen Demokratisierung Taiwans rückten diese Strukturprobleme des Kindergartenwesens durch die Bildungsreform der 1990er Jahre ins Interesse der Öffentlichkeit, wobei ihre Behebung von allen Betroffenen, d. h. privaten/kommerziellen Trägern sowie illegalen Trägern, Eltern und Erziehungswissenschaftlerinnen und Erziehungswissenschaftlern, gefordert wurde, ebenso wie eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens. Es wurde in Taiwan wahrgenommen, dass die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des gesamten Bildungswesens mit der Verbesserung der Leistungsfähigkeit der elementaren Bildungsstufe anfangen sollte.

Im Gegensatz zu Taiwan war die Genese des Kindergartenwesens in Deutschland von Anfang an eine Reaktion auf die Modernisierung der Gesellschaft. Der Bedarf erwerbstätiger Eltern bzw. Mütter an institutioneller Kinderbetreuung war bereits im 19. Jahrhundert vorhanden, wodurch die Kindergärten trotz der verschiedenen Bezeichnungen rasch Verbreitung fanden. Dadurch entstand eine von privaten Vereinsträgern geprägte Trägerlandschaft der Kindergärten. Gegenüber der als private Wohltätigkeit angesehenen Einrichtung der Kinderbetreuung behielt der Staat eine passiv distanzierte Haltung bei. Angesichts des starken Geburtenrückgangs und dessen, dass man die Vermittlung von vaterländischem Bewußtsein und Kaisertreue für besonders wichtig hielt, wandelte sich die staatliche Haltung zur institutionellen Kinderbetreuung zu einer aktiv gestaltenden Einflussnahme. Zudem trat einerseits im Jahre 1900 das BGB in Kraft, wodurch es notwendig wurde, dass die Bedingungen für ein gedeihliches

Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen vom Staat geschaffen wurden. Andererseits bedurfte eine qualifizierte Kindergärtnerin der staatlichen Anerkennung beim Berufseintritt. Außerdem haben die Vereine sich nach und nach zu Verbänden vereinigt. Folglich wurde die Trägerstruktur der deutschen Kindergärten von den verbandförmigen Trägern geprägt. Das gilt bis heute.

Auf der Grundlage der vom überwiegenden Anteil der freien Träger auf der Reichsschulkonferenz von 1920 beschlossenen Leitsätze wurde in der Weimarer Republik das *Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes* von 1922 (RJWG) verabschiedet. Somit wurden das damalige deutsche System des Kindergartenwesens in Bezug auf seinen Status als zur Jugendhilfe gehörende Einrichtung und die als Mindeststandards zu vereinbarende pädagogische Strukturqualität etabliert. Seitdem dienen deutsche Kindergärten als familienfürsorgerische Einrichtungen für Familien, die angesichts der elterlichen Erwerbstätigkeit oder aus anderen Gründen ihrer Erziehungsaufgabe nicht nachzukommen vermochten. Zur Einrichtung der Kindergärten bzw. zur Bereitstellung von Kindergartenplätzen garantierte der Staat die Priorität der freien Träger aufgrund des Prinzips der Subsidiarität, wobei ihnen öffentliche Subventionen gewährt wurden. Durch die Bildungsreform der 1960er/1970er Jahre wurde das deutsche Kindergartenwesen als elementare Bildungsstufe des gesamten Bildungswesens anerkannt. Zudem wandelte sich die Einstellung zu den Kindergärten: Der Kindergarten sei nicht mehr ein Schonraum (als Betreuungseinrichtung) für die hilfsbedürftigen Kinder, sondern ein Lebensraum (als Bildungseinrichtung) für alle Kinder. Alles andere blieb wie in der Weimarer Republik: Das Prinzip der Subsidiarität ist weiterhin gültig, wodurch der überwiegende Anteil der freien Träger am deutschen Kindergartenwesen erhalten blieb.

Nicht im Interesse einer Bildungspolitik zur Erringung von Gleichheit der Zugangschancen für alle Kinder, sondern im Interesse der Beschäftigungspolitik zur Sicherung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie wurde der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz in den 1990er Jahren eingeführt, wodurch der Kindergartenbesuch ein Regelangebot für alle Kinder werden sollte. Zu dieser Vereinbarkeit sind ausreichende Kindergartenplätze durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern sicherzustellen: Während die öffentlichen Träger die Verantwortung für diese Sicherstellung übernehmen, bieten die freien Träger, unterstützt von den öffentlichen Subventionen, die erforderlichen Kindergartenplätze an. Angesichts der finanziellen Abhängigkeit von den knapp gewordenen öffentlichen Subventionen wird diese Sicherstellung nur durch eine Reihe von Einsparungsmaßnahmen ohne Berücksichtigung des Bedarfs der Adressaten ermöglicht. Daraus resultieren die typischen

Strukturprobleme des deutschen Kindergartenwesens. Durch den „PISA-Schock“ von 2000 wird die Bildungsaufgabe der deutschen Kindergärten besonders eklatant, die wegen der Einsparungsmaßnahmen kaum noch zu erfüllen ist. Für das durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern geschaffene deutsche Kindergartenwesen sind die Behebung der Strukturprobleme und die Erfüllung der hervorgehobenen Bildungsaufgabe zu Herausforderungen geworden.

Vergleicht man die Genese des Kindergartenwesens in beiden Ländern, erkennt man, dass sie in Deutschland eine Reaktion auf den vorhandenen Bedarf darstellte. Diese Bedarfserfüllung wurde meistens von freien Trägern aus privatem wohltätigem Interesse betrieben. Durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Staatsakteuren wurde die von freien Trägern geprägte Trägerstruktur etabliert und befestigt. Die Genese des taiwanesischen Kindergartenwesens kam hingegen als diejenige eines Instruments für politische Zwecke zustande, ohne dass es schon einen Bedarf gegeben hätte. Angesichts der Verlagerung der bildungspolitischen Schwerpunkte ist das taiwanesisches Kindergartenwesen von der Zentralregierung später aber außer Acht gelassen worden. Mit der Zunahme der Anzahl der erwerbstätigen Mütter ist ein starker Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung entstanden, der von privaten/kommerziellen Trägern der Einrichtungen für Kinder abgedeckt wurde. Daraus resultierte die überwiegende private/kommerzielle Trägerschaft im taiwanesischen Kindergartenwesen. Beiden Ländern gemeinsam ist, dass die Systembildung des Kindergartenwesens von politischen Interessen geprägt war und erst in einem demokratisierten politischen System begann. Die Verschiedenheit zwischen beiden liegt daran, dass sich die deutsche Trägerstruktur in Zusammenarbeit zwischen Staat und Trägern gebildet hat, während sich die taiwanesische Trägerstruktur eher wegen der staatlichen Vernachlässigung entwickelt hat. In beiden Ländern genießt das Thema Kindergartenwesen hohe bildungspolitische Priorität.

## **5.2. Die beiden gegenwärtigen Systeme der Kindergartenwesen im internationalen Vergleich**

Für den internationalen Vergleich der beiden behandelten Systeme der Kindergartenwesen wird zuerst durch die Tabellen 5-2-1 und 5-2-2 ein Überblick über diese, als das gegenwärtige System des taiwanesischen und dasjenige des deutschen Kindergartenwesens gegeben. Anschließend werden die Position im Bildungswesen, die pädagogische Strukturqualität, die Merkmale der Träger und die pädagogische Gestaltung im Kindergartenwesen in beiden Ländern im einzelnen bezüglich beider Systeme miteinander verglichen.

**Tabelle 5-2-1**

**Überblick über das System des taiwanesischen Kindergartenwesens**

Zuständigkeitsbereich	Elementarbereich im Bildungssystem	
zuständige Behörde	Schulamt, Abteilung Kindergarten	
rechtliche Regelungen	Das <i>abgeänderte Kindergartengesetz</i> von 1996 u. a.	
Träger	<b>kommerzielle Träger</b>	<b>öffentliche Träger</b>
Finanzierung		
Einnahmequellen der Träger	Selbstleistung + Elternbeitrag	öffentliche Subventionen + Elternbeitrag
Elternbeitrag	bis zur gesetzlichen Obergrenze	bis zur gesetzlichen Obergrenze
Nebenkosten	je nach dem Träger in unterschiedlicher Höhe für zusätzliche Dienstleistungen und zusätzliche musische Kurse	Essensgeld; ohne zusätzliche Dienstleistungen
Personal		
Personalrekrutierung	durch Ausschreibungen der Träger	durch Ausschreibungen der Träger
Personalbesetzung	1 pädag. FK + 1 EK	2 pädag. FK
Kind-Lehrkraft-Schlüssel	30:2	30:2
Qualifikation	1 qualifizierte Erzieherin bzw. Erzieher + 1 unqualifizierte Kraft mit oder über High-School-Abschluss	2 qualifizierte Erzieherinnen bzw. Erzieher
Fluktuation	Hoch	niedrig
Klassengröße	30	30
Öffnungszeit	von 7:30 Uhr bis 17:30 Uhr bzw. je nach Elternwunsch	von 8:00 Uhr bis 16:30 Uhr
Entfernung	Beliebig	entspricht dem Einzugsbereich einer Grundschule
Sicherheitsvorkehrungen	Betriebslizenz, regelmäßige Kontrolle der Kindergartenomnibusse	Anmeldepflicht
Räumlichkeit	von Gesetzmäßigkeit bis zur Überkapazität	gesetzmäßig
pädagogische Grundlage	<i>Richtlinien für das Curriculum in Kindergärten</i>	<i>Richtlinien für das Curriculum in Kindergärten</i>
pädagogische Gestaltung	je nach der Trägerschaft von gesetzmäßiger Gestaltung bis zu gesetzwidriger verschulter bzw. schulähnlicher	gesetzmäßig

Quelle: eigene Darstellung

**Tabelle 5-2-2**

**Überblick über das System des deutschen Kindergartenwesens**

Zuständigkeitsbereich	Elementarbereich im Bildungssystem	
zuständige Behörde	<b>Jugendamt</b>	
rechtliche Regelungen	Das <i>Kinder- und Jugendhilfegesetz</i> und das <i>Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in NRW</i>	
Träger	<b>freie Träger</b>	<b>öffentliche Träger</b>
Einnahmequellen der Träger	Eigenleistungen + öffentliche Subventionen + Spenden + Elternbeiträge	öffentliche Subventionen + Elternbeiträge
Elternbeitrag	je nach der Kommune	je nach der Kommune
Nebenkosten	Ganztagszuschlag, Essensgeld je nach der Trägerschaft in unterschiedlicher Höhe	Ganztagszuschlag, Essensgeld
Personal		
Personalrekrutierung	durch Ausschreibungen der Träger	durch Ausschreibungen der Träger
Personalbesetzung	Je nach Art der Kindergruppe: <sup>124</sup> Kigagruppe: 1 FK + 1 EK; <sup>125</sup> Kitagruppe: 1 FK + 1 EK; altersgemischte Kindergruppe: 2 FK + 1 EK	Je nach Art der Kindergruppe: Kigagruppe: 1 FK + 1 EK; Kitagruppe: 1 FK + 1 EK; altersgemischte Kindergruppe: 2 FK + 1 EK
Qualifikation	FK: qualifizierte Erzieherin bzw. Erzieher; EK: Kinderpflegerin bzw. Kinderpfleger oder Berufspraktikantin bzw. Berufspraktikant	FK: qualifizierte Erzieherin bzw. Erzieher; EK: Kinderpflegerin bzw. Kinderpfleger oder Berufspraktikantin bzw. Berufspraktikant
Kind-Lehrkräfte-Schlüssel	je nach der Art der Kindergruppe: 2:25 bei Kigagruppen; 2:20 bei Kitagruppen; 3:15 bei kleinen altersgemischten Kindergruppen und 2:20 bei großen altersgemischten Kindergruppen	je nach der Art der Kindergruppe: 2:25 bei Kigagruppen; 2:20 bei Kitagruppen; 3:15 bei kleinen altersgemischten Kindergruppen und 2:20 bei großen altersgemischten Kindergruppen
Gruppengröße	Je nach der Art der Kindergruppe: 25 für Kigagruppen; 20 für Kitagruppen; 15 für kleine altersgemischte Kindergruppen und 20 für große altersgemischte Kindergruppen	Je nach der Art der Kindergruppe: 25 für Kigagruppen; 20 für Kitagruppen; 15 für kleine altersgemischte Kindergruppen und 20 für große altersgemischte Kindergruppen
Fluktuation	stabil	stabil
Öffnungszeiten	von 7:30 Uhr bis 16:30 Uhr mit Mittagsunterbrechung für Kigagruppen	von 7:30 Uhr bis 16:30 Uhr mit Mittagsunterbrechung für Kigagruppen
Entfernung	auf der Grundlage der Jugendhilfeplanung	auf der Grundlage der Jugendhilfeplanung
Sicherheitsvorkehrungen	Betriebserlaubnis Unfallschutzversicherung	Betriebserlaubnis Unfallschutzversicherung

<sup>124</sup> Unter einer Kigagruppe ist eine Kindergartengruppe gemeint. Bei solch einer Kindergruppe wird die Öffnungszeit am meisten getrennt in Vormittagszeit und Nachmittagszeit gestaltet, wobei kein Mittagessen angeboten wird.

<sup>125</sup> Unter der Kitagruppe ist die Kindertagesstättengruppe zu verstehen. Bei solch einer Kindergruppe wird die Öffnungszeit als durchgehende, ganztägige gestaltet, wobei ein Mittagessen angeboten wird.

Räumlichkeit	aufgrund der <i>Empfehlungen zum Bau und zur Ausstattung von Tageseinrichtungen für Kinder</i>	aufgrund der <i>Empfehlungen zum Bau und zur Ausstattung von Tageseinrichtungen für Kinder</i>
pädagogische Grundlage	nach KJHG, GTK und <i>Bildungsvereinbarung NRW</i>	nach KJHG, GTK und <i>Bildungsvereinbarung NRW</i>
pädagogische Gestaltung	Entwicklungsstand und Bedürfnisse der Kinder, auf der Grundlage des Situationsansatzes und je nach Trägerschaft vielfältig	Entwicklungsstand und Bedürfnisse der Kinder, auf der Grundlage des Situationsansatzes

Quelle: eigene Darstellung

### 5.2.1. Die beiden Positionen der Kindergartenwesen im internationalen Vergleich

Das taiwanesisches Kindergartenwesen ist als Elementarbereich des gesamten Bildungswesens anerkannt und fällt in den Zuständigkeitsbereich des Schulamtes. Trotz dieser dem Bildungswesen zugehörigen Position hat es nur eine Randposition inne. In Bezug auf die zuständige Behörde ist Taipeh die einzige Stadt in Taiwan, in der für das Kindergartenwesen eine eigenständige Abteilung im Schulamt geschaffen worden ist. In anderen Städten in Taiwan ist das Schulamt hauptsächlich für die schulischen Angelegenheiten zuständig, wobei die Angelegenheiten der Kindergärten eher in Nebentätigkeit erledigt werden. Trotz der Randposition im gesamten Bildungswesen werden die taiwanesischen Kindergärten im allgemeinen von den Eltern als schulvorbereitende Erziehungseinrichtung, vor allem als vorschulische Einrichtung, angesehen. Zudem beauftragen die Eltern Kindergärten gegen Bezahlung als Alleinverantwortliche für die gewünschten Erziehungsaufgaben im Hinblick auf den Lernerfolg der Kinder.

Im Vergleich mit der klaren Positionierung des Kindergartenwesens im taiwanesischen Bildungswesen kann man die Position des gegenwärtigen Systems des deutschen Kindergartenwesens eher als Zwischenposition bezeichnen – zwischen dem Bereich der Jugendhilfe und dem Bildungsbereich. Das deutsche Kindergartenwesen ist zwar als Elementarbereich im gesamten Bildungswesen anerkannt, aber gehört nicht dazu. Es fällt seit der Weimarer Republik in die Zuständigkeit der Jugendhilfe. Die örtliche, zuständige Behörde im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist das Jugendamt, nicht das Schulamt. Jedoch ist der Kindergartenbesuch ein Rechtsanspruch, wodurch die Bereitstellung der Kindergartenplätze zu den öffentlichen Aufgaben gehört. Wenn man den zugehörigen Status des deutschen Kindergartens betrachtet, werden Kindergartenangebote in Deutschland eher den sozialen

Dienstleistungen zugerechnet. In diesem Sinne stellt die Bezeichnung des deutschen Kindergartenwesens als Elementarbereich des gesamten Bildungswesens eine leere Formel dar, denn zur Grundschule hat das Kindergartenwesen keine direkte Verbindung. Das deutsche Kindergartenwesen wird als außerschulische, vor allem sozialpädagogische, Einrichtung angesehen und versteht sich als familienergänzende bzw. –unterstützende Einrichtung.

Wenn man die Positionen der Kindergartenwesen in beiden Ländern vergleicht, lässt man sich erkennen, dass das Kindergartenwesen beider Länder trotz seiner jeweiligen Randposition prinzipiell als Elementarbereich im jeweiligen Bildungswesen anerkannt ist. Der Unterschied liegt in den Zuständigkeitsbereichen: Während das taiwanesisches Kindergartenwesen erfolgreich in das gesamte Bildungswesen eingegliedert und etabliert ist, gehört das deutsche als soziale Dienstleistung bzw. als sozialpädagogische Einrichtung für Familien dem Bereich der Jugendhilfe an. Außerdem ist noch zu beachten, dass der Kindergartenbesuch in Deutschland ein Rechtsanspruch ist, wobei der Staat für dessen Einlösung in Zusammenarbeit mit den freien Trägern die Verantwortung trägt. In Taiwan hingegen ist der Besuch eines Kindergartens reine Privatsache, für die die Eltern verantwortlich sind. Unter diesen Umständen ist es nicht schwer zu verstehen, dass sich die praktische Kindergartenarbeit in Deutschland mehr an den familiären Erziehungsaufgaben orientiert und weniger an der Vorbereitung auf die Einschulung. Hingegen hat die Kindergartenarbeit in Taiwan sich längst allgemein nach den Wünschen vieler Eltern an den Grundschulen orientiert. Diese unterschiedlichen Positionen im jeweiligen Kindergartenwesen haben auch die Möglichkeiten zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens im jeweiligen Land beeinflusst.

### **5.2.2. Die pädagogische Strukturqualität der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich**

Die Standards der pädagogischen Strukturqualität von Kindergärten in Taiwan sind als Eingangsvoraussetzungen zum Kindergartenmarkt einheitlich im *Kindergartengesetz* von 1981 geregelt: Während die privaten/kommerziellen Träger mit der Erfüllung der vorgeschriebenen fachlich-pädagogischen Eingangsvoraussetzungen von der zuständigen Behörde eine Betriebslizenz erteilt bekommen müssen, müssen die öffentlichen Träger statt der Lizenzpflicht lediglich eine Anmeldepflicht erfüllen. Die Standards der pädagogischen Strukturqualität und deren Inhalte umfassen die Klassengröße von 30 Kindern (meistens gleichaltrigen Kindern oder gelegentlich altersheterogenen Kindern im Alter von 4 bis 6 Jahren), den 30-zu-2-Kind-Lehrkraft-Schlüssel, die gesamte Grundfläche (in Gebäuden und im Außengelände) von 3,5 qm

pro Kind und die Qualifikation der Erzieherin bzw. des Erziehers mit universitärem Bildungsniveau. Zum Standardinhalt der pädagogischen Strukturqualität wird auch die regelmäßige Kontrolle der Kindergartenomnibusse in privaten/kommerziellen Kindergärten gezählt.

Ähnlich wie in Taiwan setzt in Deutschland die Einrichtung eines Kindergartens die von der zuständigen Behörde erteilte Betriebserlaubnis voraus. Will man diese Erlaubnis erhalten, muss die als Mindestanforderung angesehene pädagogische Strukturqualität erfüllt werden. Die Standards der pädagogischen Strukturqualität werden teilweise durch rechtliche Regelungen, die bundesrechtlich im KJHG sowie landesrechtlich in Nordrhein-Westfalen im GTK vorgeschrieben sind, und teilweise durch *Vereinbarungen* mit den Vertretern von öffentlichen und freien Trägern geregelt. Die auf diese Weise erstellten Standards der pädagogischen Qualität sind nicht schwer zu erfüllen. Anzumerken ist, dass die Betriebserlaubnis erteilt werden muss, wenn keine Beeinträchtigungen des Kindeswohls zu befürchten sind. Anhand des GTK in NRW dürfen Kindergartenplätze von unterschiedlichen Arten von Tageseinrichtungen für Kinder und in verschiedenen Formen der zusammengesetzten Kindergruppen angeboten werden. Daher sind die genannten Standards je nach der Art der Einrichtung und je nach der Art der zusammengesetzten Kindergruppe unterschiedlich (siehe Tabelle 5-2-2). In dieser Arbeit geht es fast ausschließlich um Kindergärten, vor allem um Kindergartengruppen. Deren Standards umfassen die Gruppengröße von 25 Kindern (meistens von altersheterogenen Kindern im Alter von 3 Jahren bis zur Einschulung) pro Kindergartengruppe, den 25-zu-2-Kind-Lehrkraft-Schlüssel, die staatlich anerkannte Qualifikation der Erzieherin bzw. des Erziehers mit Fachschulabschluss und den Unfallverhütungsschutz, der die sichere Gestaltung der Gebäude, Bauteile und Einrichtungsgegenstände beinhaltet.

Beim Vergleich der pädagogischen Strukturqualität der beiden Kindergartenwesen sind drei Aspekte zu unterscheiden: Der Aspekt der Art der Erstellung der Standards der pädagogischen Strukturqualität, der Aspekt des Niveaus der Standards und schließlich der Aspekt ihrer tatsächlichen Umsetzung. Zum ersten Aspekt ist zu sagen, dass die Standards in Taiwan durch eine einheitliche Gesetzgebung geregelt werden, in Deutschland hingegen teilweise durch die *Vereinbarungen* von Vertretern der öffentlichen und der freien Träger und teilweise durch die gesetzlichen Vorschriften. Die Art der Erstellung der Standards in Deutschland ist demokratischer als in Taiwan. Zum zweiten Aspekt ist zu sagen, dass das Niveau der Standards in deutschen Kindergärten mit der Ausnahme der Qualifikation der Erzieherin bzw. des

Erziehers allgemein höher ist als in taiwanesischen: Das zeigen die kleinere Kindergartengruppenstärke, die vielfältigere Zusammensetzung der Kindergruppen für das Angebot der Kindergartenplätze, der besser gestaltete Kind-Lehrkraft-Schlüssel und die größeren Räumlichkeiten. Jedoch ist das Bildungsniveau der Erzieherinnen bzw. Erzieher in Taiwan mit dem Bachelor-Abschluss viel höher als in Deutschland.

In Bezug auf die pädagogischen Strukturqualität in beiden Ländern ist das Gemeinsames, dass die Betriebserlaubnis bzw. die Betriebslizenz als Garantie der Erfüllung der genannten Standards für das Betreiben eines Kindergartens gesetzlich vorgeschrieben ist. Anzumerken ist, dass der erste Aspekt einen starken Einfluss auf den dritten Aspekt hat. Das heisst, dass die Art der Erstellung der genannten Standards bei deren tatsächlicher Umsetzung eine entscheidende Rolle spielt. Die auf den von den Vertretern der öffentlichen und der freien Träger abgeschlossenen *Vereinbarungen* basierende demokratischere Art der Erstellung der genannten Standards in Deutschland bedeutet für deren Umsetzung und Einhaltung weniger Schwierigkeiten als es sie aufgrund der einheitlichen rechtlichen Regelungen in Taiwan gibt. Dafür besteht der Grund, dass die Beteiligung der Träger der deutschen Kindergärten durch ihre Vertreter an der Aushandlung der *Vereinbarungen* zu deren Durchführbarkeit beiträgt. Während das Verhältnis zwischen den zuständigen Behörden und den Trägern in Deutschland aufgrund dieser *Vereinbarungen* als zusammenarbeitende Partnerschaft bezeichnet werden kann, ist es in Taiwan hingegen durch die rein gesetzliche Regelung der Standards eher von staatlicher Überwachung geprägt.

### **5.2.3. Die Merkmale der Träger der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich**

Solange ein Kindergartenbesuch freiwillig ist, entscheiden sich die Eltern selbst dafür, ob ihre Kinder die zur Verfügung gestellten Kindergartenplätze in Anspruch nehmen sollen. Daneben spielen die Merkmale der Träger bei einem Kindergartenbesuch auch eine wichtige Rolle, da sie wiederum die Entscheidung der Eltern beeinflussen können. Es mag sein, dass die Eltern sich wegen der Merkmale der Träger für einen Kindergartenbesuch entscheiden werden. Es wird auch nicht ausgeschlossen, dass die Eltern die Merkmale der Träger für Hindernisse bezüglich der Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes halten und deswegen ihre Kinder nicht in Kindergärten unterbringen werden. Zu den Merkmalen der Träger zählen die Aufnahmekriterien, die Finanzierung, die Öffnungszeiten und die Entfernung. Diese sind im Kapitel 3 für beide Länder separat bereits ausgeführt worden. Im folgenden wird ein darauf basierender Vergleich zwischen beiden Ländern vorgenommen.

Wenn man die Aufnahmekriterien der Kindergärten in Taiwan und Deutschland vergleicht, erkennt man, dass die Altersgrenze für ein deutsches Kind bei der Aufnahme niedriger als die für ein taiwanesisches ist und der zu bezahlende Elternbeitrag sowie die Nebenkosten in deutschen Kindergärten allgemein günstiger als die in taiwanesischen sind. Der günstigere Elternbeitrag in deutschen Kindergärten ist verständlich, da die zur Verfügung gestellten deutschen Kindergartenplätze größtenteils durch öffentliche Subventionen finanziert werden, die meisten angebotenen taiwanesischen Kindergartenplätze hingegen durch die Elternbeiträge bezahlt werden. In Bezug auf die Aufnahmekriterien haben die Kinder sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligter deutscher Eltern bessere Zugangschancen als die taiwanesischen, da in den meisten deutschen Kindergärten die Sozialkriterien bei der Aufnahme der Kinder die Priorität besitzen. Sie sind in Taiwan bei der Aufnahme ausschließlich für die öffentlichen Kindergärten bindend, die leider nur einen geringfügigen Anteil aller Kindergärten ausmachen. Die privaten/kommerziellen Träger der Kindergärten in Taiwan möchten lieber vorrangig Kinder aus einkommensstärkeren Familien aufnehmen. Die Abschaffung der Staffelung des Elternbeitrags in NRW im Jahre 2006 wird bezüglich der Zugangschancen der Kinder sozial bzw. wirtschaftlich schwacher Eltern zur Verschlechterung führen. Solange der Kindergartenbesuch in beiden Ländern weder pflichtig noch kostenfrei wird, müssen die Eltern bei der Aufnahme in der Lage sein, dafür zu bezahlen.

Die Dauer der Öffnungszeiten ist angesichts der finanziellen Abhängigkeit von öffentlichen Subventionen in den meisten deutschen Kindergärten eher beschränkter als in taiwanesischen. Die deutschen Träger der Kindergärten können nur die offizielle Öffnungszeit als wöchentliches Budget anbieten. In Taiwan kann die Dauer der Öffnungszeit bei den privaten/kommerziellen Trägern je nach dem Bedarf der Eltern flexibel länger sein, da die über die offizielle Öffnungszeit hinaus verlängerte Betreuungszeit von den Eltern bezahlt wird. In Bezug auf die Entfernung sind die meisten deutschen Kindergärten aufgrund der Jugendhilfeplanung im allgemeinen zugänglicher als die taiwanesischen. Von den privaten/kommerziellen Trägern in Taiwan werden zur Überwindung der geographischen Entfernung Kindergartenomnibusse angeboten. Wenn die taiwanesischen Eltern in der Lage sind, diese zu bezahlen, also in Anspruch zu nehmen, ist dies Problem der Zugänglichkeit kein Thema mehr. Aber für Kinder sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligter Eltern in Taiwan stellt die Zugänglichkeit eines Kindergartens immer noch ein Problem dar, wenn ihre Eltern diese zusätzliche Dienstleistung nicht bezahlen können und ihr Wohnsitz sich nicht gerade im Einzugsbereich eines einer

Grundschule angegliederten öffentlichen Kindergartens befindet. Für die entsprechenden deutschen Kinder ist die Zugänglichkeit eines Kindergartens auch ein Problem, wenn ihre Eltern etwa die Transportkosten im öffentlichen Verkehrsbetrieb nicht leicht aufbringen können, da in NRW von öffentlichen sowie von freien Trägern der Kindergärten keine Beförderungsdienstleistung angeboten wird.

#### **5.2.4. Die pädagogische Gestaltung der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich**

Um einen internationalen Vergleich in Bezug auf die pädagogische Gestaltung anstellen zu können, werden die bereits im Kapitel 3 dargestellte rechtliche Grundlage, die theoretische Orientierung der pädagogischen Gestaltung und deren Umsetzung in der Kindergartenpraxis im jeweiligen Land nochmals separat kurz skizziert. Dann werden sie zusammen mit dem in Form einer Tabelle dargestellten üblichen Tagesablauf in beiden Ländern als Grundlagen des internationalen Vergleichs herangezogen.

Die Curricula für Kindergärten in Taiwan sind nicht vollständig im Gesetz geregelt. Im *Kindergartengesetz* von 1981 hat man nur geregelt, dass als Ziel der Kindergartenerziehung im physischen sowie im psychischen Bereich die gesunde Entwicklung der Kinder zu fördern ist. Ihre Durchführung ist hauptsächlich auf die Gesundheitserziehung, die Schulung der im Alltag benötigten Fähigkeiten und die Vermittlung der ethischen Werte als Schwerpunkte ausgerichtet. Dabei soll sie mit der Erziehung in der Familie zusammenwirken, um diese pädagogischen Ziele zu erreichen, nämlich die Gewährleistung der physischen und der psychischen Gesundheit der Kinder, die Schulung ihrer angemessenen Umgangsformen, die Vermittlung reicher Lebenserfahrungen an sie, die Prägung ihrer ethischen Vorstellungen und die Förderung ihres Heranwachsens zu gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten. Zur Erreichung dieser Ziele soll sich die pädagogische Gestaltung an den als Kernlernbereiche vorgeschriebenen *Leitlinien für das Curriculum in Kindergärten nach dem Kindergartengesetz* orientieren, nach denen die taiwanesischen Kindergartenträger ihre eigenen, individuellen Curricula erstellen können. Nach diesen *Leitlinien* wird die pädagogische Gestaltung in sechs Kernlernbereiche gegliedert, nämlich die Bereiche der Gesundheit, des Spielens, der Musik, der Arbeit, der Sprache und des elementaren Wissens. Die pädagogische theoretische Orientierung wird in Taiwan je nach dem Kindergarten vielfältig gestaltet, wobei sich keine pädagogische Theorie als führende durchgesetzt hat.

Nach den *Richtlinien* sollte sich die pädagogische Gestaltung in den taiwanesischen Kindergärten auf alle sechs genannten Kernlernbereiche beziehen. Die pädagogische Gestaltung wird in den öffentlichen Kindergärten kindgerechter gestaltet als in den privaten/kommerziellen (siehe Abschnitt 3.1.4). So werden beispielsweise Lernmaterialien von den Kindern selbst gebastelt und die Curricula je nach den Lernfortschritten der Kinder in der einzelnen Klasse von den Klassenerzieherinnen bzw. Klassenerziehern fächerübergreifend entwickelt. In privaten/kommerziellen Kindergärten ist die pädagogische Gestaltung stärker verschult und mehr auf die Vermittlung des elementaren Wissens fixiert, wobei die Curricula von der Kindergartenleiterin bzw. dem Kindergartenleiter wie in der Schule nach einem einheitlich gültigen Stundenplan für das einzelne Fach festgelegt werden und Rechnen, Schreiben, Lesen und Fremdsprachen-Kurse wie Englisch umfassen. Zudem bestehen die Lehr- und Lernmaterialien aus von Verlagen veröffentlichten Kinderlehrbüchern. Zusätzlich werden musische Kurse für Ballett, Malen, Chinesische Kalligraphie usw. in den privaten/kommerziellen Kindergärten angeboten, die für besondere Bezahlung von nicht zum Kindergarten gehörenden Lehrkräften geleitet werden. Die taiwanesische Kindergartenpraxis wird mit der Tabelle 5-2-3 durch die Darstellung des Tagesablaufs dargestellt.

In Deutschland gibt es keine gesetzlich festgelegten Curricula für Kindergärten, aber es sind die in § 22 Abs. 1 KJHG vorgeschriebenen pädagogischen Ziele zur Förderung von eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten der Kinder zu befolgen. Zur Erreichung dieser Ziele sind drei Aufgaben, nämlich Betreuung, Erziehung und Bildung, in den Kindergärten von NRW zu erfüllen (vgl. § 22 Abs. 2 KJHG und § 2 GTK). Bezüglich der Umsetzung der genannten Aufgaben findet man im Gesetz keine konkreten Inhalte, da die pädagogische Gestaltung der Trägerautonomie unterliegt. Erst nach dem „PISA-Schock“ von 2000 hat sich in NRW die pädagogische Gestaltung an der bindenden *Bildungsvereinbarung NRW* zu orientieren, in der vier Bildungsbereiche, nämlich Bewegung, Spielen und Gestalten, Medien, Sprache sowie Natur und kulturelle Umwelt, für die pädagogische Gestaltung in den Kindergärten festgelegt worden sind. Dabei stehen die Selbstbildungs-Potenziale jedes einzelnen Kindes im Zentrum der genannten Bildungsbereiche. In Bezug auf die pädagogische Theorie ist der Situationsansatz in der deutschen Kindergartenpädagogik seit der Bildungsreform der 1960er/1970er Jahre am populärsten.

Die pädagogische Gestaltung in den deutschen Kindergärten besteht aus Freispiel und den von den Gruppenleiterinnen bzw. Gruppenleitern angeleiteten Aktivitäten, wobei die erstgenannte

Aktivität den überwiegenden Anteil hat. Durch die angeleiteten Aktivitäten sollen die Kinder das lernen, was sie je nach ihrem Entwicklungsstand kennen, wissen und beherrschen sollten. Beim Freispiel können die Kinder das während der angeleiteten Stunden Gelernte einüben. Sie können selbst wählen, welche Beschäftigungsaktivitäten sie mit wem oder mit sich allein und wie sie dieselben gestalten möchten. Die meisten Lernmaterialien, wie Malutensilien, Bilderbücher und Bauklötze, sind den Kindern zugänglich. Bezüglich der verschiedenen Aktivitäten gibt es keinen festgelegten Stundenplan zu befolgen. Wann mit der nächsten Aktivität angefangen wird, entscheidet die jeweilige Gruppenleiterin bzw. der jeweilige Gruppenleiter, wobei die aktuellen Situationen der Gruppe bzw. die Bedürfnisse der Kinder eine erhebliche Rolle spielen. Mit anderen Worten ist jede Gruppenleiterin bzw. jeder Gruppenleiter für das Curriculum in ihrer/seiner Gruppe verantwortlich und hat zugleich das alleinige Entscheidungsrecht für diese. Jedoch gibt es auch gemeinsame Aktionen bzw. Jahresprogramme, an denen alle Gruppen eines Kindergartens teilnehmen. Die Tabelle 5-2-3 gibt einen Überblick über den Tagesablauf eines deutschen Kindergartens.

**Tabelle: 5-2-3**

**Der Tagesablauf im internationalen Vergleich**

deutsche Kindergärten	taiwanesishe Kindergärten
Freispiel	Frühstück oder Freispiel
angeleitete Beschäftigungen	angeleitete Beschäftigungen
Freispiel	angeleitete Beschäftigungen
Stuhlkreis	gemeinsames Liedersingen
Mittagspause	Mittagessen + Mittagsschlaf
Freispiel	Freispiel oder musische Kurse
gemeinsames Liedersingen	Zwischenmahlzeit
	angeleitete Beschäftigung
	gemeinsames Liedersingen

Quelle: eigene Darstellung

Vergleicht man die pädagogische Gestaltung in den Kindergärten beider Länder, dann ergeben sich eine Gemeinsamkeit und viele Unterschiede. Das einzig Gemeinsame in beiden Ländern in Bezug auf die pädagogische Gestaltung ist, dass es kein vollständig gesetzlich festgelegtes Curriculum für die Kindergärten gibt. Jedoch sind die geregelten bzw. vereinbarten Lernbereiche bei der pädagogischen Gestaltung zu berücksichtigen: Während sie als Kernlernbereiche in den taiwanesischen Kindergärten nach den *Richtlinien* bei der pädagogischen Gestaltung als genauer

geregelt zu befolgen sind, sind sie bei der pädagogischen Gestaltung in den deutschen Kindergärten von NRW als Orientierungshilfe gemäß der *Bildungsvereinbarung* zu berücksichtigen. Zu den Unterschieden zählen die Art der Planung der pädagogischen Gestaltung, die Leitung der Beschäftigungen und die Zugänglichkeit der Lernmaterialien. Die Art der Planung der pädagogischen Gestaltung in den öffentlichen Kindergärten in Taiwan unterliegt, ähnlich wie in Deutschland, in allen Klassen der eigenen Verantwortung der Klassenerzieherinnen bzw. Klassenerzieher. Zudem wird das Rahmencurriculum fächerübergreifend in Zusammenarbeit mit den einzelnen Klassenerzieherinnen bzw. Klassenerziehern neu aufgestellt und je nach der Kompetenz und der Kreativität der einzelnen Klassenerzieherin bzw. des einzelnen Klassenerziehers unterschiedlich gestaltet. Jedoch wird die pädagogische Gestaltung in Taiwan in den privaten/kommerziellen Kindergärten nach den Vorstellungen der privaten/kommerziellen Träger von den Kindergartenleiterinnen bzw. Kindergartenleitern mit einem einheitlichen Curriculum in den Fächern festgelegt und einheitlich in einem Semesterplan oder Wochenplan sowie auf einer Zeittafel festgelegt.

Die Beschäftigungen der Kinder in den taiwanesischen Kindergärten werden meistens von den Erzieherinnen bzw. Erziehern angeleitet, wobei die Lernmaterialien ohne Erlaubnis der Erzieherinnen bzw. Erzieher unzugänglich sind. In den deutschen Kindergärten hingegen werden viele Freispielstunden mit allgemein zugänglichen Lernmaterialien durchgeführt und den Kindern zu selbstbestimmten Beschäftigungsaktivitäten mit selbst gewählten Spielpartnerinnen bzw. Spielpartnern in selbst gebildeten Kleingruppen überlassen. Die pädagogische Gestaltung in den taiwanesischen Kindergärten ist eher an der Vermittlung von elementarem Wissen orientiert und wird von Erzieherinnen bzw. Erziehern angeleitet, wobei Ruhe und Ordnung von den Kindern erwartet werden. Die Kinder in den taiwanesischen Kindergärten **lernen vieles Schulmäßiges** wie Rechnen, Lesen, Schreiben, Ruhe und die Erhaltung von Ordnung, wobei die Persönlichkeitsentwicklung der Kinder und die entsprechende Persönlichkeitsförderung durch diese fremdbestimmte Anleitung außer Acht gelassen werden. Die Kinder in den deutschen Kindergärten hingegen **erleben viel Spaß** durch viele selbstbestimmte Freispiele, wobei die Vermittlung von elementarem Wissen nicht selten vernachlässigt wird, aber die Persönlichkeitsentwicklung besonders gefördert wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Das taiwanesisches Kindergartenwesen gehört als elementare Bildungsstufe zum Bildungswesen. Die für dieses zuständige Behörde ist das Schulamt. Das deutsche Kindergartenwesen fällt trotz der Anerkennung als elementare Bildungsstufe in den

Bereich der Jugendhilfe und die für diese zuständige Behörde ist das Jugendamt. In Bezug auf die Standards der pädagogischen Strukturqualität ist die Art der Erstellung derselben im deutschen Kindergartenwesen demokratischer als im taiwanesischen und deshalb deren Einhaltung im deutschen Kindergartenwesen langfristiger als im taiwanesischen. Was das soziale Engagement der Träger betrifft, haben die Kinder sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligter Eltern allgemein im deutschen Kindergartenwesen bei der Aufnahme die Priorität. In Taiwan trifft das nur für die öffentlichen Kindergärten zu. Das hängt damit zusammen, dass die meisten Kindergartenplätze im taiwanesischen Kindergartenwesen von privaten/kommerziellen Trägern angeboten werden, die auf die Elternbeiträge angewiesen sind. Deshalb ist die pädagogische Gestaltung im taiwanesischen Kindergartenwesen an den Elternwünschen orientiert und wird von schulähnlichen Lehr- und Lerninhalten geprägt. Die meisten Kindergartenplätze im deutschen Kindergartenwesen werden aufgrund des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz von öffentlichen Subventionen finanziert. Jedoch unterliegt die pädagogische Gestaltung im deutschen Kindergartenwesen der Trägerautonomie und ist stark von Freispielen geprägt, wobei die Eltern kein diesbezügliches Mitbestimmungsrecht haben.

### **5.3. Die Strukturprobleme der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich**

Der Kindergarten ist in Taiwan sowie in Deutschland als elementare Bildungsstufe des gesamten Bildungswesens längst anerkannt worden. Die Frage ist, wie und inwieweit diese Anerkennung durch die Art der Versorgung mit Kindergartenplätzen in die Tat wahrgenommen und umgesetzt wird. Angesichts der verschiedenen Trägerstrukturen beider Länder sind die Arten der Versorgung mit Kindergartenplätzen unterschiedlich. Die Trägerstruktur des deutschen Kindergartenwesens ist von freien Trägern geprägt, von denen die meisten deutschen Kindergartenplätze zur Verfügung gestellt werden. Angesichts des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ist die Versorgung mit Kindergartenplätzen in Deutschland als öffentliche Aufgabe mit öffentlichen Subventionen zu finanzieren. Die Trägerstruktur des taiwanesischen Kindergartenwesens ist hingegen von privaten/kommerziellen Trägern gekennzeichnet, von denen überwiegend die taiwanesischen Kindergartenplätze angeboten werden. Die Verantwortung für den Kindergartenbesuch ist in Taiwan hingegen eine reine Privatsache und wird ausschließlich den Eltern aufgebürdet, die für den Besuch bezahlen müssen, da der Kindergartenbesuch in Taiwan weder als Rechtsanspruch anerkannt ist noch Pflichtbesuch gesetzlich vorgeschrieben ist.

Das Ausmass der Versorgung mit Kindergartenplätzen kann man durch die statistischen Angaben erfahren. Die Versorgungsquote von 2004 in NRW betrug für Kinder im Alter von drei bis unter vier Jahren, von vier bis unter fünf Jahren und von fünf Jahren bis zum Schuleintritt in ihrer jeweiligen Altersgruppe 74,72 %, 96,30 % und 133,75 % (<http://www.mgffi.nrw.de/kinder-und-jugend/kinder-nrw/daten-zahlen/index.php#tabelle2> vom 10.10.2007). Weil keine aktuelle wissenschaftliche Erhebung über die Besuchsrate der Kindergärten von Taipeh vorhanden ist, wird die vorhandene wissenschaftliche Erhebung vom Jahr 2000 herangezogen, die sich auf ganz Taiwan bezog: In Taiwan besuchten damals danach 44,7 % der ermittelten Fünfjährigen einen Kindergarten und 51,6 % eine Kinderkrippe (Yang 2002: 62ff.). Mit anderen Worten betrug in Taiwan die Rate des Besuchs einer Vorschuleinrichtung bei den Fünfjährigen bereits 96,3 %, wobei mehr Fünfjährige statt eines Kindergartens eine Kinderkrippe besuchten.

Von den dargestellten statistischen Anzahlen in beiden Ländern in Bezug auf die Versorgungsquote bzw. die Besuchsrate der Fünfjährigen her betrachtet, scheint es so zu sein, dass die deutschen Kinder besser versorgt werden als die taiwanesischen. Jedoch bedeutet diese, von der statistischen Anzahl her, bessere deutsche Versorgung mit Kindergartenplätzen nicht, dass alle verfügbaren deutschen Kindergartenplätze allen Kindern zugänglich wären und von ihnen in Anspruch genommen würden. Die relativ höhere Rate des Besuchs einer Vorschuleinrichtung in Taiwan bedeutet nicht, dass die in Anspruch genommenen Plätze den fachlich-pädagogischen Standards entsprechend ausgestaltet wären. Hinter der schönen statistischen Anzahl verbergen sich die aus der jeweiligen Trägerstruktur resultierenden eigenständigen Strukturprobleme, die bereits im Kapitel 4 dargestellt worden sind. Solche Strukturprobleme verhindern wiederum einen quantitativen Ausbau der Kindergartenplätze mit einer qualitativen Sicherung der pädagogischen Gestaltung im jeweiligen Kindergartenwesen.

Angesichts der unterschiedlichen Trägerstruktur sind in den beiden Ländern andere Versorgungsarten mit Kindergartenplätzen entstanden: Während die deutsche Versorgungsart durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern gekennzeichnet ist, ist die taiwanesishe Versorgungsart von einem privaten/kommerziellem Markt geprägt. Daher ist es in Taiwan unmöglich, eine quantitative und qualitative Koordination der miteinander konkurrierenden Träger der Kindergärten herbeizuführen. Jedoch werden alle verfügbaren taiwanesischen Kindergartenplätze in Anspruch genommen, da sie je nach Elternwunsch bei der pädagogischen Gestaltung sowie in der erschwinglichen Höhe des Elternbeitrags angeboten werden. Im deutschen Kindergartenwesen gibt es aufgrund der

partnerschaftlichen Zusammenarbeit kein Problem der Koordination, aber das Problem der Unterversorgung infolge der Begrenzung der Anzahl der zur Verfügung gestellten Kindergartenplätze, das auf die von den öffentlichen Subventionen abhängige Finanzierung zurückzuführen ist. Von der statistischen Anzahl her betrachtet, scheint es so zu sein, dass deutsche Kinder besser versorgt werden als taiwanesischen. Jedoch muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass die zur Verfügung gestellten deutschen Kindergartenplätze nicht alle in Anspruch genommen werden.

Die deutsche Art der Versorgung mit Kindergartenplätzen ist auf die öffentlichen Subventionen angewiesen. Diese finanzielle Abhängigkeit erzeugt weitere Strukturprobleme, wie das Problem der Zugänglichkeit und das Problem der Flexibilität, die wiederum die Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes erschweren und das Problem der Versorgung verschärfen. Allerdings hindern die Probleme der Zugänglichkeit und der Flexibilität insbesondere die Kinder sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligter Eltern, die Kindergartenplätze in Anspruch zu nehmen. Gerade solche benachteiligten Kinder, die eigentlich einen Kindergartenplatz bräuchten, werden dadurch am Kindergartenbesuch gehindert. In Taiwan werden die Kindergartenplätze von den überwiegend privaten/kommerziellen Trägern je nach zusätzlichen Dienstleistungen und zusätzlichen Kursen gegen Bezahlung angeboten. Daher gibt es wenig Probleme mit der Flexibilität und der Zugänglichkeit, aber anderweitige Probleme. Sie sind neben dem Problem der Koordination die Probleme der Kontrolle, des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens und des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern. Bei der taiwanesischen Trägerstruktur werden angesichts der Orientierung an Gewinnmaximierung die gesetzlich vorgeschriebenen Standards der pädagogischen Strukturqualität wie z. B. die gesetzmäßigen Räumlichkeiten im bestimmten Umfang von manchen legalen privaten/kommerziellen Trägern sowie von illegalen nicht mehr eingehalten. Dies führt zum Kontrollproblem. Außerdem werden die gesetzwidrige, verschulte pädagogische Gestaltung und als Begabungsförderung propagierte musische Kurse aufgrund der Orientierung an den Kunden angeboten, die am meisten von unqualifizierten Lehrkräften geleitet werden. Das führt zu den weiteren Problemen des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens und des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern.

Das Problem des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens in Taiwan ist auf die an den Kunden (Eltern) orientierte pädagogische Gestaltung zurückzuführen. Die Kunden (Eltern) wünschen als Laien in Sachen Kindergartenpädagogik die verschulte pädagogische Gestaltung

wie das Schreiben- Lesen und Rechnenlehren am meisten, damit ihre Kinder bei der Einschulung bessere pädagogische Startbedingungen haben. Die als Begabungsförderung propagierten musischen Kurse werden von ihnen gegen Bezahlung gerne angenommen, damit die erhoffte Sonderbegabung ihrer Kinder ohne Versäumnis frühzeitig entdeckt und gefördert werden kann. In Deutschland unterliegt die Kindergartengestaltung hingegen der Trägerautonomie und wird von qualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern geleitet. Zudem haben die Eltern kein Mitbestimmungsrecht. Daher gibt es im deutschen Kindergartenwesen kein Problem des Selbstverständnisses. Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern in den deutschen Kindergärten ist mit dem in taiwanesischen vergleichbar. Das Gemeinsame in beiden ist es, dass dieser Mangel auf die Einsparung von Ausgaben für qualifizierte Erzieherinnen bzw. Erzieher in den Kindergärten zurückzuführen ist, aber nicht mit dem Arbeitsmarkt zusammenhängt. Der Unterschied zwischen beiden liegt allerdings darin, dass die Personaleinsparungen bei qualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern im deutschen Kindergartenwesen durch die genannte *Vereinbarung* legitimiert werden. Jedoch ist diese im taiwanesischen Kindergartenwesen bei den privaten/kommerziellen Trägern sowie bei den illegalen gesetzwidrig. Außerdem ist der Kindergartenbesuch den sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligten Kindern in beiden Versorgungsarten schwer zugänglich, da der Elternbeitrag immer noch die Schlüsselrolle spielt.

Zusammenfassend lässt sich über die Strukturprobleme des Kindergartenwesens in beiden Ländern sagen, dass ein solches Problem wie das aus dem Markt resultierende Problem der Koordination in Taiwan in Deutschland aufgrund der planerischen Zusammenarbeit nicht besteht, allerdings übt diese Zusammenarbeit keinen positiven Einfluss auf die Versorgung mit Kindergartenplätzen aus. Das sich auf dem taiwanesischen Kindergartenmarkt ergebende Problem der Kontrolle ist in Deutschland nicht vorhanden, da die deutsche Versorgungsart auf die öffentlichen Subventionen angewiesen ist und deshalb die auf dieser Grundlage angebotenen Kindergartenplätze gesetzmäßig sein müssen. Die Probleme in Deutschland sind das Problem der Zugänglichkeit und das Problem der Flexibilität, die angesichts der Abhängigkeit von öffentlichen Subventionen schwer gelöst werden können. Solche Probleme sind in Taiwan durch die je nach Kundenwünschen angebotenen Dienstleistungen nicht vorhanden. Angesichts der finanziellen Abhängigkeit von den Elternbeiträgen wird in taiwanesischen Kindergärten die von den Eltern als Laien gewünschte verschulte pädagogische Gestaltung angeboten. Dies führt zum Problem des Selbstverständnisses der Träger des taiwanesischen Kindergartenwesens, das im deutschen vermöge der öffentlichen finanziellen Förderung nicht vorhanden ist. In beiden

Kindergartenwesen besteht das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern, das auf die Einsparung von Ausgaben für qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher bei der Anstellung zurückzuführen ist. Jedoch ist diese im deutschen Kindergartenwesen durch die *Vereinbarung* legitim, aber im taiwanesischen gesetzwidrig.

## **5.4. Die Möglichkeiten zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens im internationalen Vergleich**

Infolge des „PISA-Schocks“ von 2000 wurde das deutsche Kindergartenwesen wieder neu entdeckt und dessen Beitrag zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des gesamten deutschen Bildungswesens erwartet, während das taiwanesische zum ersten Mal durch die Bildungsreform der 1990er Jahre zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des gesamten taiwanesischen Bildungswesens einbezogen wurde. In beiden Ländern ist das Gemeinsame, dass das Kindergartenwesen nicht nur theoretisch als elementare Bildungsstufe des gesamten Bildungswesens anerkannt ist, sondern tatsächlich zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des gesamten Bildungswesens miteinbezogen wird. Mit anderen Worten wird die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens in beiden Ländern als Baustein zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des gesamten Bildungswesens wahrgenommen. Im folgenden wird ausschließlich auf die Diskussionen über die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens fokussiert. Dabei werden die Fragen zu beantworten versucht, ob und inwieweit diese Verbesserung unter den bestehenden Bedingungen im jeweiligen Land ermöglicht werden kann.

In dieser Arbeit wird das leistungsfähige Kindergartenwesen für den Bereich der Erziehungswissenschaft mit dieser Zielvorstellung so definiert, dass **ein an die Grundschulen anschlussfähiges und zugleich für alle Kinder zugängliches Kindergartenwesen zu schaffen ist, in dem den Kindern die zur Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten in kindgerechter Weise vermittelt werden können**. Somit kann ein solches Kindergartenwesen einen Beitrag zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des gesamten Bildungswesens leisten. Zur Operationalisierung dieser Zielvorstellung sind drei zu erfüllende Ansprüche zu nennen, nämlich der Anspruch auf die Gleichheit der Zugangschancen, der Anspruch auf eine bessere pädagogische Strukturqualität und der Anspruch auf die Anschlussfähigkeit an die Grundschulen. Sie werden als Anforderungen an Bildungspolitikerinnen und Bildungspolitiker zu einer

besseren neuen Kindergartenpolitik in Zukunft angesehen, da sie den bestehenden Strukturproblemen des Kindergartenwesens im jeweiligen Land entsprechend sind: Der Anspruch auf die Gleichheit der Zugangschancen ist wegen des taiwanesischen Strukturproblems mit der Koordination und der deutschen Strukturprobleme mit der Versorgung, der Zugänglichkeit und der Flexibilität zu erheben; der Anspruch auf eine bessere pädagogische Strukturqualität ist wegen der taiwanesischen Strukturprobleme bezüglich der Kontrolle und des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern und wegen des deutschen Problems des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern zu erheben; der Anspruch auf die Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens an die Grundschulen ist infolge der taiwanesischen Strukturprobleme bezüglich des Selbstverständnisses und des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern und des deutschen Strukturproblems des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern zu erheben.

Die Möglichkeiten der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Kindergartenwesens sind durch die Möglichkeiten der Erfüllung der drei in dieser Arbeit gestellten Ansprüche zu bewerten. Mit den oben genannten bestehenden Bedingungen sind die Trägerstruktur der Kindergärten, das gegenwärtige System des Kindergartenwesens und die eigenständigen Strukturprobleme im jeweiligen Land gemeint. Im folgenden werden zuerst die Möglichkeiten der Erfüllung der einzelnen Ansprüche in den beiden Ländern miteinander verglichen. Dann werden, davon ausgehend, die Möglichkeiten der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Kindergartenwesens durch einen internationalen Vergleich bewertet.

#### **5.4.1. Die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch der beiden Kindergartenwesen im Vergleich**

Die Trägerstruktur der taiwanesischen Kindergärten wird von privaten/kommerziellen Trägern geprägt. Daher sind die meisten taiwanesischen Kindergartenplätze privat. Zudem werden der zu bezahlende Elternbeitrag und die Nebenkosten zu den allgemeinen Aufnahmekriterien gezählt, wobei die in öffentlichen und in privaten/kommerziellen Kindergärten unterschiedliche Höhe der Kosten eines Kindergartenplatzes zu unterschiedlichen Zugangschancen zum Kindergartenbesuch führen. In Taiwan haben die Kinder finanziell besser gestellter Eltern bessere Zugangschancen zum Kindergartenbesuch, während diejenigen der Kinder finanziell schwächerer Eltern eher schlechter sind. Nach der Einführung des Gutscheins für einen legalen

privaten Kindergartenbesuch in Taiwan haben sich angesichts des niedrigen Wertes desselben die Zugangschancen der Kinder aus den einkommensschwächeren Familien nicht verbessert. Obwohl in Taiwan die Kinder sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligter Eltern bei der Aufnahme in kostengünstigere öffentliche Kindergärten die Priorität haben, haben sie wegen des geringfügigen Anteils der öffentlichen Kindergärten schlechtere Zugangschancen zum Kindergartenbesuch. Trotz des taiwanesischen Strukturproblems bezüglich der Koordination können die Kinder wirtschaftlich benachteiligter Eltern Zugangschancen zu einem Kindergartenbesuch bekommen, wenn die Kindergartenkosten von ihren Eltern infolge des Preiskampfes zwischen verschiedenen Trägern aufgebracht werden können. Jedoch könnten die preiswerten Kindergartenplätze von illegalen Träger betrieben werden. Daraus resultieren **Zweiklassenkindergartenangebote**: Während Kinder aus einkommensstärkeren Familien die legalen privaten/kommerziellen Kindergärten besuchen, besuchen Kinder aus einkommensschwächeren hingegen die illegalen Kindergärten. Außerdem sind Kinder von zahlungsunfähigen Eltern von einem privaten Kindergartenbesuch ganz ausgeschlossen.

In gewissem Umfang hat das deutsche Kindergartenwesen bessere Möglichkeiten zur Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch, vor allem durch die Anerkennung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz. Die überwiegenden deutschen Kindergartenplätze werden von freien Trägern zur Verfügung gestellt, wobei die Sozialkriterien bei der Aufnahme in öffentliche sowie in freie Kindergärten die Priorität haben. Dadurch sind die Zugangschancen zum Kindergartenbesuch für die Kinder sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligter Eltern in Deutschland besser als in Taiwan. Jedoch können aufgrund der von öffentlichen Subventionen abhängigen Finanzierung die deutschen Kindergartenplätze nicht flächendeckend zur Verfügung gestellt, aber immerhin begrenzt angeboten werden. Allerdings könnten im Falle der Knappheit der öffentlichen Kassen Kindergartenplätze in Deutschland abgebaut oder Kindergärten ganz geschlossen werden. Dies wird als das deutsche Strukturproblem der Versorgung bezeichnet. Die weiteren deutschen Strukturprobleme wie die Probleme der Zugänglichkeit und der Flexibilität haben das Versorgungsproblem verschärft und werden als Zugangsbarrieren für einen Kindergartenbesuch bezeichnet. Allerdings wird die Kommunalisierung des Elternbeitrags die Inanspruchnahme eines verteuerten deutschen Kindergartenplatzes verhindern. Darüber hinaus wird ein **Zweiklassenkindergartenangebot** entstehen: Während Kinder aus einkommensstärkeren Familien Kindergärten besuchen, werden Kinder aus einkommensschwächeren Familien in Tagespflegestellen untergebracht.

Wenn man die Möglichkeit zur Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch in beiden Ländern vergleicht, erscheint es so, als ob das deutsche Kindergartenwesen angesichts der allgemeingültigen Sozialkriterien bei der Aufnahme und des anerkannten Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz im Vergleich mit dem taiwanesischen über die besseren Möglichkeiten verfügen würde. Wenn man die Strukturprobleme des Kindergartenwesens in beiden Ländern ergänzend betrachtet, abgesehen vom Problem der benachteiligten Kinder, haben tatsächlich die taiwanesischen Kinder angesichts der je nach der Zahlungsfähigkeit der Eltern flexibler gestalteten Höhe des Elternbeitrags und des dem Bedarf entsprechenden Angebots bessere Zugangschancen als die deutschen, was sich an den Quoten des Kindergartenbesuchs in Taiwan erkennen lässt. Außerdem zeigen angesichts der höheren Erwartung künftig besserer Schulleistungen die taiwanesischen Eltern mehr Bereitschaft als die deutschen, einen Kindergartenplatz in Anspruch zu nehmen. In beiden Kindergartenwesen sind Zweiklassenkindergartenangebote vorhanden, wobei die Kinder sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligter Eltern gleich schlechtere Zugangschancen zum Kindergartenbesuch haben. Trotz der Bereitstellung von Kindergartenplätzen haben die deutschen sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligten Kinder ohne die Bezahlung des Elternbeitrags keine Zugangschancen zum Kindergartenbesuch. Das Gleiche gilt auch im taiwanesischen Kindergartenwesen. Trotz der verschiedenen Kindergartenwesen und der unterschiedlichen Trägerstrukturen spielt der Elternbeitrag (einschließlich der Nebenkosten) bezüglich der Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch in beiden Ländern immer noch die Schlüsselrolle.

#### **5.4.2. Die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf eine bessere pädagogische Strukturqualität der beiden Kindergartenwesen im Vergleich**

Trotz der anderweitigen Versorgungsarten ist das Gemeinsame beim Betreiben eines Kindergartens in beiden Ländern, dass die gesetzlich vorgeschriebene Betriebserlaubnis bzw. Betriebslizenz vor der Einrichtung des Kindergartens bereits erteilt worden sein muss. Das Erteilen der Betriebserlaubnis bzw. Betriebslizenz setzt voraus, dass die geregelten fachlichen Standards der pädagogischen Strukturqualität für einen Kindergarten gesichert sind. Durch die Erfüllung der genannten Standards sollte die Erreichung der pädagogischen Ziele in den Kindergärten in beiden Ländern gesichert werden. Die Unterschiede zwischen beiden Ländern in

Bezug auf die Standards der pädagogischen Strukturqualität der Kindergärten liegen darin, in welcher Art und Weise diese Standards festgelegt worden sind und ob sie anschließend in die Tat umgesetzt und danach nachhaltig eingehalten werden. Die Art der Erstellung der genannten Standards in beiden Ländern zieht schließlich verschiedene Konsequenzen nach sich, was die Möglichkeiten zu einer besseren pädagogischen Strukturqualität beeinflusst.

Nach dem *Kindergartengesetz* von 1981 dürfen Kindergartenplätze in Taiwan nur in Kindergärten angeboten werden. Die Standards der pädagogischen Strukturqualität im taiwanesischen Kindergartenwesen sind durch die Gesetzgebung einheitlich und allgemeingültig für ganz Taiwan festgeschrieben, wobei für Kinderkrippen und Horte andere Gesetze gelten. Diese einheitlich festgelegten Standards bewirken bei ihrer Umsetzung einige Schwierigkeiten wie z.B. die bereits im Abschnitt 4.1.3.1 ausgeführten Schwierigkeiten für das Erhalten. Folglich werden die genannten Standards von den verschiedenen unabhängigen Trägern der Kindergärten in Taiwan mit unterschiedlichem Niveau umgesetzt: Während die Standards von den legalen Trägern der Kindergärten mit einem hohen bis zu einem gesetzmäßigen Niveau umgesetzt werden, werden sie von den illegalen Trägern der Kindergärten mit niedrigem bzw. gesetzwidrigem Niveau realisiert und beibehalten. Die illegalen Träger betreiben ihre Kindergärten ohne Betriebslizenz. Dies führt zum Kontrollproblem des taiwanesischen Kindergartenwesens. Lösungsmöglichkeiten für dieses wurden seit der Bildungsreform der 1990er Jahre systematisch gesucht, und einige Maßnahmen wie z.B. die Abänderung der einschlägigen rechtlichen Vorschriften und die Einführung des Gutscheinsystems wurden durchgeführt (siehe Abschnitt 4.1.3.2).

In Deutschland hingegen sind die genannten Standards teils durch die *Vereinbarungen* zwischen den Vertretern der öffentlichen und der freien Träger abgestimmt und teils durch die Gesetzgebung bezüglich der angebotenen Kindergartenplätze in verschiedenen Arten von Tageseinrichtungen für Kinder bzw. in unterschiedlich zusammengesetzten Arten von Kindergruppen geregelt worden. In den abgeschlossenen *Vereinbarungen* und den rechtlichen Vorschriften sind in Deutschland die regionalen Unterschiede bzw. die unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse berücksichtigt worden. Hinzu kommt noch die Pluralisierung der verschiedenen Arten der deutschen Kindergartenplätze. Unter diesen Umständen sind die geregelten Standards der pädagogischen Strukturqualität der Kindergärten in Deutschland besser zu realisieren als die in Taiwan. Außerdem ist die Betriebserlaubnis für deutsche Träger von Kindergärten leichter zu bekommen als die für taiwanesischen, da die genannten Standards mit

den Interessen der Träger als Mindestanforderungen zu vereinbaren sind. Jedoch darf es nicht außer Acht gelassen werden, dass die vereinbarten Standards der pädagogischen Strukturqualität je nach den bezuschussten öffentlichen Subventionen wieder durch *Vereinbarungen* geändert werden können.

Die Standards der pädagogischen Strukturqualität sollten auch nach dem Erhalten der Betriebserlaubnis bzw. der Betriebslizenz weiterhin eingehalten werden. Angesichts der Orientierung an der Gewinnmaximierung gegenüber den konkurrierenden Trägern in der von privaten/kommerziellen Trägern geprägten Trägerstruktur des taiwanesischen Kindergartenwesens werden die genannten Standards in gewissem Grade von manchen legalen privaten/kommerziellen Trägern nicht mehr eingehalten. Dies gehört zum Strukturproblem der Kontrolle des taiwanesischen Kindergartenwesens. Hervorzuheben ist, dass dieses Kontrollproblem das weitere Strukturproblem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern in Taiwan herbeigeführt hat. Die deutsche Art der Erstellung der genannten Standards führt bei deren Umsetzung zwar zu keinem Kontrollproblem, aber auch zu keiner Qualitätsgarantie. Einerseits ist der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz in Deutschland einzulösen. Andererseits sind die öffentlichen Subventionen immer knapper geworden. In diesem Zusammenhang ist die deutsche pädagogische Strukturqualität durch die *Vereinbarungen* zum Opfer gebracht worden: Für jede Kindergartengruppe ist nur die Anstellung einer qualifizierten Erzieherin bzw. eines qualifizierten Erziehers als Notwendigkeit vereinbart worden; Kinder im Alter von zwei bis unter drei Jahren dürfen in eine Kindergartengruppe aufgenommen werden (§ 4 Abs. 4 BV), wodurch die Gruppenstärke ohne zusätzlichen Personaleinsatz vergrößert werden kann usw..

Obwohl die Standards der pädagogischen Strukturqualität in Deutschland durch die demokratischere Art der Erstellung dieser Standards, die Pluralisierung der Art der Kindergartenplätze sowie die öffentlichen Subventionen zur Gewährleistung dieser Standards leichter erfüllt und anschließend langfristiger eingehalten werden als in Taiwan, bedeutet das noch nicht, dass eine bessere pädagogische Strukturqualität im deutschen Kindergartenwesen mit größerer Wahrscheinlichkeit realisiert werden kann als im taiwanesischen. Einerseits sind die öffentlichen Subventionen für die Bereitstellung der deutschen Kindergartenplätze immer knapper geworden. Andererseits steht angesichts des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz die Quantitätssicherung vor der Qualitätsverbesserung im deutschen Kindergartenwesen im Vordergrund. Unter diesen Umständen sind die Standards der

pädagogischen Strukturqualität in Deutschland immer der Finanzlage entsprechend als Mindeststandards vereinbart worden. Dies hat zur Verschlechterung der pädagogischen Strukturqualität im deutschen Kindergartenwesen geführt, wobei die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf eine bessere pädagogische Strukturqualität immer kleiner geworden ist. Angesichts der Wahrnehmung der Strukturprobleme in der Bildungsreform der 1990er Jahre erscheint diese Möglichkeit im taiwanesischen Kindergartenwesen eher wahrscheinlicher. Anzumerken ist noch, dass die Verschlechterung der pädagogischen Strukturqualität im deutschen Kindergartenwesen durch die *Vereinbarungen* erlaubt und legitimiert worden ist, aber im taiwanesischen durch die rechtlichen Vorschriften gesetzwidrig ist.

### **5.4.3. Die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens an das Grundschulwesen der beiden Kindergartenwesen im Vergleich**

Im Abschnitt 2.2.2 ist bereits dargestellt worden, dass die Bedeutung der Schulfähigkeit sich gewandelt hat. In den 1980er Jahren wurde der Begriff der Schulfähigkeit von Nickel in einer *ökosystemischen Sichtweise*<sup>126</sup> weiter entwickelt (Nickel 1981: 19-37; Nickel 1988: 44-58): Die Schulfähigkeit wurde „als interaktionistisches ökopyschologisches Konstrukt“ gekennzeichnet (Kammermeyer 2005: 300). Sie umfasst vier sich ständig wechselseitig beeinflussende Teilkomponenten, nämlich die Schule, die Schüler, die Ökologie (im Sinne der schulischen, der vorschulischen und der häuslichen Lernumwelt) und die gesamtgesellschaftliche Situation. Dies deutet darauf hin, dass Unterschiede zwischen den einzuschulenden Kindern nicht länger auf Reifungsrückstände oder –vorsprünge zurückzuführen sind, sondern als Folge von unterschiedlichen Verläufen vorschulischer, schulischer und häuslicher erfahrungs- und lernabhängiger Entwicklungsprozesse auftreten. Somit kann man feststellen, dass weiterführendes Lernen bzw. entsprechende Lernleistung stärker von vorausgegangenem Lernen als von Anlage und Reifung abhängig ist. In Anlehnung an die Nickel'sche Schulfähigkeit spielt neben der Familienerziehung die Kindergartenerziehung bei der Einschulung eine entscheidende Rolle, wodurch ein anschlussfähiges Kindergartenwesen notwendig geworden ist. Zudem beinhaltet der Begriff der Anschlussfähigkeit in dieser Arbeit zwei wesentlich aufeinander bezogene Aspekte, nämlich den individuellen und den institutionellen Aspekt. Der individuelle Aspekt der

---

<sup>126</sup> In Nickels „Ökosystem“ wurde nicht der Begriff der Schulfähigkeit, sondern diejenige der Schulreife wieder aufgenommen. Trotz der verschiedenen Wortwahl ist die Bedeutung der Schulreife bei Nickel mit der der Schulfähigkeit identisch. Um ein Mißverständnis von Nickels Begriff zu vermeiden, wird in dieser Arbeit nur der Begriff der Schulfähigkeit in Bezug auf Nickels Ökosystem benutzt.

Anschlussfähigkeit bedeutet, dass durch den Kindertagenaufenthalt die Persönlichkeitsbildung der Kinder gefördert und zugleich die bei der Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Erlangung der Schulfähigkeit entwickelt werden können. Somit kann einerseits eine reibungslose Einschulung gesichert werden, und andererseits können die in den Kindertagerten erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten an die in den Schulen zu erwerbenden Schulfähigkeiten angeschlossen werden.

Der institutionelle Aspekt der Anschlussfähigkeit beinhaltet die institutionellen Bedingungen, nämlich die Standards der pädagogischen Strukturqualität, die angebotene pädagogische Gestaltung in den Kindertagerten und die Zusammenarbeit mit den Grundschulen. Wenn man diese beiden Aspekte zusammen betrachtet, erkennt man, dass die Verwirklichung der Förderung der Persönlichkeitsbildung und die zum Erwerb der Schulfähigkeit benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten auf die institutionellen Bedingungen in den Kindertagerten angewiesen sind. Aus diesem Grunde konzentriert sich die Darstellung im weiteren ausschließlich auf diesen institutionellen Aspekt der Anschlussfähigkeit. Die genaue Definition und die Konkretisierung der Fähigkeiten und Fertigkeiten bedarf unter Berücksichtigung des Kindergartenwesens im Zusammenhang mit dem gesamten Bildungswesen sowie der gesamtgesellschaftlichen Situation im jeweiligen Land einer anderen, neuen Forschungsarbeit. Darauf wird in dieser vorliegenden Arbeit nicht weiter eingegangen werden. Hiermit werden zuerst die folgenden Fragen behandelt, nämlich ob und inwieweit das Kindergartenwesen unter den bestehenden institutionellen Bedingungen und Strukturproblemen im jeweiligen Land anschlussfähig sein kann. Darauf aufbauend werden die Möglichkeiten der Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens an das Grundschulwesen bewertet und miteinander verglichen.

Die Standards der pädagogischen Strukturqualität des jeweiligen Kindergartenwesens sind bereits in den Abschnitten 3.1.2. und 3.2.2 dargestellt worden und werden deshalb hier nicht wiederholt. Obwohl die pädagogische Gestaltung in den taiwanesischen Kindertagerten bereits im Abschnitt 3.1.4 ausführlich dargestellt worden ist, wird sie hiermit nochmals kurz skizziert, damit sie mit den im Unterkapitel 4.1 ausgeführten Strukturproblemen später zusammen betrachtet werden kann. In der taiwanesischen Kindertagertenerziehung sind drei Schwerpunkte bezüglich der gesunden Entwicklung der Kinder in Zusammenarbeit mit den Familien zu beachten, nämlich die Gesundheitserziehung, die Schulung der Alltagsfähigkeiten und die Vermittlung der ethischen Werte. Es gibt keine pädagogische Theorie in der Arbeit der taiwanesischen Erzieherinnen bzw. Erzieher, die eine führende Position einnimmt. Zu den

pädagogischen Zielen der Arbeit in den taiwanesischen Kindergärten zählen die Gewährleistung der Gesundheit, die Schulung der angemessenen Umgangsformen, die Bereicherung der Lebenserfahrung, die Prägung der ethischen Vorstellungen und die Erziehung der Kinder zu gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten. Zu deren Umsetzung sind die gesetzlich vorgeschriebenen *Leitlinien* nach sechs Kernlernbereichen - die Bereiche der Gesundheit, des Spielens, der Musik, der Arbeit, der Sprache und des elementaren Wissens - zu befolgen. Wenn die pädagogische Gestaltung nicht nach diesen Leitlinien praktiziert wird oder nur die am Schulunterricht orientierten Lehr- und Lerninhalte angeboten werden, ist sie gesetzwidrig. Jedoch wird die gesetzwidrige pädagogische Gestaltung im Gesetzestext nicht klar definiert. Dies führt zum Kontrollproblem bei der Durchführung dieser Rechtsvorschrift.

Angesichts der Eigeninteressen der verschiedenen Träger der taiwanesischen Kindergärten wird die angebotene pädagogische Gestaltung nicht immer nach den *Leitlinien* durchgeführt. Bei den privaten/kommerziellen Trägern der Kindergärten sowie bei den illegalen ist sie an den Elternwünschen orientiert. Zudem werden am meisten die auf kognitives Wissen fixierten Lehr- und Lerninhalte durch ein einheitliches Curriculum nach einem festgelegten Stundenplan mit den Kinderlehrbüchern angeboten. Zusätzlich werden in solchen Kindergärten noch die musischen Kurse, die zur Begabungsförderung propagiert werden, angeboten. Diese auf dem Eigeninteresse der Träger basierende Kundenorientierung hat die Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens bewirkt. Was das Problem des Selbstverständnisses der Träger des taiwanesischen Kindergartenwesens betrifft, so haben verschiedene Träger unterschiedliche Einstellungen zum Kindergarten – von der Auffassung desselben als derjenigen als Vorschule bis zu der als Bewahranstalt, wodurch die pädagogische Gestaltung je nach den Trägerinteressen mit einem eigenen Curriculum umgesetzt wird. Zum Kontrollproblem bezüglich der pädagogischen Strukturqualität ist zu sagen, dass angesichts der Überkapazität die pädagogische Gestaltung in privaten/kommerziellen Kindergärten sowie in illegalen in beengten Räumlichkeiten durchgeführt wird. Zum Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern ist noch zu ergänzen, dass die pädagogische Gestaltung in privaten/kommerziellen Kindergärten sowie in illegalen am meisten von unqualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern geleitet wird. Unter diesen Umständen ist es zu verstehen, weshalb in taiwanesischen Kindergärten die verschulden Lehr- und Lerninhalte in privaten/kommerziellen Kindergärten sowie in illegalen am meisten durch die angeleiteten Beschäftigten mit relativ teurem Elternbeitrag vermittelt werden.

Im institutionellen Aspekt der Anschlussfähigkeit spielt neben der pädagogischen Gestaltung in den Kindergärten auch die Zusammenarbeit mit den Grundschulen eine erhebliche Rolle. Diese bezieht sich auf gemeinsame Veranstaltungen, gemeinsame Fortbildungskurse zwischen Grundschullehrerinnen bzw. Grundschullehrern und Erzieherinnen bzw. Erziehern, kontinuierliche Lerninhalte und den Austausch der pädagogischen Erfahrungen zwischen beiden Institutionen, wodurch ein kontinuierlicher Lernprozess der Kinder auf der Grundlage der vorangegangenen Lernvoraussetzungen gesichert fortgesetzt werden kann. Obwohl das taiwanesisches Kindergartenwesen als elementare Bildungsstufe des gesamten Bildungswesens anerkannt ist und auch dazu gehört, gibt es bis heute in der Tat keine systematische Zusammenarbeit zwischen dem Kindergartenwesen und dem Schulwesen als Gesamtheit. Die gemeinsamen Veranstaltungen werden ausschließlich zwischen den Grundschulen angegliederten öffentlichen Kindergärten und den Grundschulen aufgrund eines gemeinsamen Jahresprogramms abgehalten. Es fehlt also trotz einzelnen Bemühungen an gemeinsamen Fortbildungskursen der Lehrkräfte beider Institutionen und am Austausch von pädagogischen Erfahrungen und kontinuierlichen Lerninhalten zwischen beiden Institutionen. Von den meisten taiwanesischen Kindergärten werden am häufigsten nur einseitige Grundschulbesichtigungen durchgeführt.

Die pädagogische Gestaltung im deutschen Kindergartenwesen ist bereits im Abschnitt 3.2.4 ausführlich dargestellt worden. Zum Zweck einer Überleitung zur späteren Bewertung wird sie hiermit nochmals kurz skizziert. Sie unterliegt prinzipiell der Gestaltungsautonomie des einzelnen Trägers eines Kindergartens. Jedoch nimmt der Situationsansatz bei der pädagogischen Gestaltung in den deutschen Kindergärten seit der Bildungsreform der 1960er/1970er Jahre bis in die Gegenwart eine überlegene Position ein. Dessen Umsetzung ist aber nicht bindend. Das pädagogische Ziel der deutschen Kindergartenerziehung ist es, die Bildung einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit eines Kindes zu fördern (§ 22 Abs. 1 KJHG). Zudem sind drei Aufgaben in den deutschen Kindergärten zu erfüllen, nämlich die Aufgaben der Betreuung, Bildung und Erziehung, wobei die Bedürfnisse der Kinder und ihrer Familien, vor allem das Kindeswohl, mitberücksichtigt werden sollen (§ 22 Abs. 2 KJHG). Durch den „PISA-Schock“ von 2000 ist die Bildungsarbeit in den deutschen Kindergärten in der pädagogischen Gestaltung zum ersten Mal konkretisiert worden. Zudem ist sie in den Kindergärten von NRW im Sinne der *Bildungsvereinbarung NRW* zu befolgen. Sie umfasst den in vier Bildungsbereiche - Bewegung, Spielen und Gestalten, Medien, Sprache(n) sowie Natur und kulturelle Umwelt(en) – differenzierten Bildungsinhalt, die in schriftlicher Form

aufzuzeichnende Bildungsdokumentation des einzelnen Kindes und die Zusammenarbeit mit Grundschulen.

Die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz und die finanzielle Abhängigkeit von den immer knapper gewordenen öffentlichen Subventionen haben für die pädagogischen Arbeitsbedingungen in den deutschen Kindergärten zur Verschlechterung geführt (detailliert dazu in den Abschnitten 2.2.4 und 3.2.3.2), die durch die immer niedrigeren vereinbarten Standards der pädagogischen Strukturqualität legal geworden sind: Die wöchentliche, als Budget gestaltete, Öffnungszeit führte zu einer Arbeitsintensivierung auf Seiten der Erzieherinnen bzw. Erzieher, d.h., dass die Verfügungszeiten gekürzt wurden und noch zusätzliche Aufgaben wie Reinigung und Verwaltungsarbeit zu erfüllen waren; die Kindergartengruppenstärke wurde durch die Zulassung von Kindern im Alter von zwei bis unter drei Jahren ohne zusätzlichen Personaleinsatz vergrößert, wodurch bei der pädagogischen Gestaltung die Kindergartenkinder in der Gruppe und die Erzieherinnen bzw. die Erzieher schwer belastet wurden. Außerdem wurden die öffentlichen Subventionen für die Sachkosten der Kindergärten in einer pauschalen Rechnungsweise gekürzt, wodurch Materialien zum Spiel und zur Beschäftigung nicht mehr rechtzeitig ersetzt wurden und ihr Verschleiß zunahm. Unter diesen Umständen ist es nachvollziehbar, weshalb das Freispiel ohne die Anleitung von Erzieherinnen bzw. Erziehern als Hauptbeschäftigung in den deutschen Kindergärten „angeboten“ wird. Anzumerken ist noch, dass angesichts des „PISA-Schocks“ ausschließlich der Bildungsbereich der Spracherziehung mit öffentlichen Subventionen unter bestimmten Bedingungen gezielt gefördert wird. Von der Umsetzung des Situationsansatzes ist ohne die benötigten Arbeitsbedingungen keine Rede.

Im deutschen Kindergartenwesen ist die Vorstellung der Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Grundschulen nicht neu. Diese wurde angesichts der neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse über die pädagogisch beeinflussbaren Lernfähigkeiten während der Bildungsreform der 1960er/1970er Jahre im Bildungsplan berücksichtigt, wobei eine Eingangsstufe in Grundschulen für diese Zusammenarbeit als Grundstein geplant, aber doch nicht umgesetzt wurde. Die Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Grundschulen in Deutschland schien aufgrund der eigenständigen, auf dem Situationsansatz basierenden, Kindergartenpädagogik bis zu den gegenwärtigen Bestrebungen unmöglich zu sein. Die deutsche Kindergartenpädagogik richtete sich nicht vorrangig auf die Entwicklung der Lernfähigkeiten für die zukünftigen Lebensphasen, sondern auf die Identitätsbildung der Kinder zur Bewältigung gegenwärtiger

Entwicklungs- und Lebensaufgaben. Zudem wurde die deutsche Kindertagenerziehung eher als außerschulische Erziehung angesehen, die keiner Zusammenarbeit mit Grundschulen bedurfte. Seit der Bildungsreform der 1960er/1970er Jahre wurden die bei der Einschulung benötigten Fähigkeiten der Kinder mit Schulreife-tests trotz ihren umstrittenen Mängeln geprüft (Krapp/Mandl 1977), wodurch schulunreife bzw. schulunfähige Kinder ausgesondert und in Schulkindergärten zurückgestellt wurden. Statt der Förderung wurde bei der Einschulung die Auslese eingesetzt. Folglich wurde die Zusammenarbeit zwischen Grundschulen und Kindergärten zur rechtzeitigen Erkenntnis von Entwicklungsrückständen einzelner Kindes außer Acht gelassen. Durch den „PISA-Schock“ von 2000 kam es zu einer Wende zur genannten Zusammenarbeit. Zudem wurde die *Bildungsvereinbarung NRW* abgeschlossen.

Nach der *Bildungsvereinbarung NRW* sind zur Förderung der kontinuierlichen Lernprozesse der Kinder und zur erfolgreichen Einschulung neben der Bildungsarbeit in den Kindergärten noch die Bildungsdokumentation für jedes einzelne Kind zu erstellen und die enge Zusammenarbeit mit den Grundschulen durchzuführen. In der Bildungsdokumentation wird der Bildungsprozess eines jeden Kindes, das einen Kindergarten besucht, schriftlich dokumentiert und ausgewertet, aus der die Grundschullehrerinnen und -lehrer Näheres über die Fähigkeiten des einzelnen Kindes, das einen Kindergarten besucht hat, erfahren können. Jedoch darf sie aufgrund des Datenschutzes nur mit Einwilligung der Eltern an die Grundschulen weitergegeben werden. In Bezug auf eine Zusammenarbeit mit den Grundschulen seitens der Kindergärten gab es im Allgemeinen lange nur eine Veranstaltung, die durchgeführt wurde, nämlich die Besichtigung der im Einzugsbereich eines Kindergartens liegenden Grundschulen. Gemeinsame Workshops für Erzieherinnen bzw. Erzieher und Grundschullehrerinnen bzw. Grundschullehrer wurden punktuell veranstaltet. Für Grundschulen wurde nun durch eine zweijährige Schuleingangsphase eine neue Struktur in der Schulanfangszeit eingeführt, in der die Schulfähigkeit aller eingeschulter Kinder durch die Zusammenführung grundschul-, sozial- und sonderpädagogischer Arbeit ohne Zurückstellung hergestellt und gefördert werden sollte. Während das Grundschulwesen mit der Eingangsphase eine erfolgreiche Einschulung ohne Auslese anstrebte, bemühte sich das Kindergartenwesen ab 2003 um die Sprachförderung und die Bildungsdokumentation. Obwohl sich die deutschen Kindergärten und Grundschulen also aufeinander zu bewegt haben, bleiben sie weiterhin ohne ausführliche konkrete Zusammenarbeit zwischen beiden, die je für sich allein verantwortlich sind, in zwei verschiedenen Systemen.

Wenn man die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit im taiwanesischen und im deutschen Kindergartenwesen unter den bestehenden institutionellen Bedingungen und Strukturproblemen miteinander vergleicht, erkennt man, dass diese Möglichkeit im taiwanesischen Kindergartenwesen derzeit größer als im deutschen ist. Dafür besteht der Grund, dass die pädagogische Gestaltung in den meisten taiwanesischen Kindergärten an schulvorbereitenden Lehr- und Lerninhalten orientiert ist und nach einem schulähnlichen, festgelegten Curriculum gemäß einem Stundenplan mit Kinderlehrbüchern durchgeführt wird. Unter diesen Umständen haben sich die meisten taiwanesischen Kindergartenkinder an einen schulähnlichen Tagesablauf und an die von ihnen verlangte Beachtung von Ruhe und Ordnung gewöhnt. Im weiteren sind noch die im Abschnitt 2.1.5 bereits erwähnte geplante Strukturänderung zwischen Kindergärten und Grundschulen und die Anfertigung des Entwurfs eines Curriculums für Kindergärten unter Berücksichtigung von kontinuierlichen Lerninhalten für Kindergärten und Grundschulen zu betrachten. Das gibt noch zu der großen Hoffnung Anlass, dass trotz dem bisherigen Fehlen einer konsequenten Zusammenarbeit mit den Grundschulen ein anschlussfähiges taiwanesisches Kindergartenwesen realisiert werden kann. Die deutschen Kindergartenkinder haben sich hingegen an einen Tagesablauf ohne Stundenplan und an das Freispiel gewöhnt, wodurch sie nach der Einschulung in einem festgelegten Curriculum mit einem Stundenplan einige Schwierigkeiten haben werden. Anzumerken ist noch, dass die Pflicht zur Zusammenarbeit mit den Grundschulen in dem *Kinderbildungsgesetz* von NRW festgelegt worden ist. Dieses Gesetz wird am 1. August 2008 in Kraft treten. Seine Auswirkungen bezüglich eines anschlussfähigen deutschen Kindergartenwesens sind dann zu beobachten, was sich in weiteren Forschungsarbeiten auswirken dürfte.

Es sollte darauf aufmerksam gemacht werden, dass der institutionelle Aspekt der Anschlussfähigkeit auf dem individuellen Aspekt beruhen muss, d.h., dass die Kindergartenkinder im Zentrum der Bemühungen um die Anschlussfähigkeit stehen sollten und die Vermittlung der Fähigkeiten der Kinder **in kindgerechter Weise** von qualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern durchgeführt werden sollte. Dabei ist die Persönlichkeitsbildung eines Kindes zu berücksichtigen. In Hinblick auf die pädagogische Gestaltung in taiwanesischen Kindergärten erkennt man, dass die Kinder das lernen sollten, was aus ihnen erst werden wird, damit der Einstieg in die Schulanfangsphase reibungslos klappt. Zudem werden die an den Elternwünschen orientierten, verschulten bzw. schulähnlichen Lehr- und Lerninhalte weitgehend von unqualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern nach einem Stundenplan vermittelt, wobei

bestimmte Lernziele erreicht werden. Unter diesen Umständen sind die meisten taiwanesischen Kindergartenkinder überfordert, wobei ihnen das Vergnügen am Lernen, die Entdeckungsfreude und die Lernmotivation fehlen. Von einer Förderung der Persönlichkeitsbildung ist keine Rede. In den deutschen Kindergärten wird die pädagogische Gestaltung hingegen in kindgerechter Weise von zum Teil qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern durchgeführt, wobei die Persönlichkeitsbildung der Kinder im Vordergrund steht. Angesichts der schlechten Arbeitsbedingungen in den deutschen Kindergärten ist die von Freispielen geprägte pädagogische Gestaltung allerdings zu kritisieren, indem faktisch die Vermittlung des elementaren Wissens vernachlässigt wird. Bei der Erfüllung des genannten Anspruchs sind solche Mängel im jeweiligen Kindergartenwesen noch zu beheben, damit ein anschlussfähiges Kindergartenwesen im jeweiligen Bildungswesen realisiert werden kann.

#### **5.4.4. Die Bewertung der Möglichkeit zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der beiden Kindergartenwesen im internationalen Vergleich**

Hiermit wird die Möglichkeit der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens unter dem Aspekt der Möglichkeit der Erfüllung der obengenannten drei Ansprüche bewertet. Die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen ist im taiwanesischen Kindergartenwesen höher als im deutschen, da die angebotenen taiwanesischen Kindergartenplätze in der Tat in Anspruch genommen werden können. Angesichts der je nach der Zahlungsfähigkeit der Eltern flexibler gestalteten Höhe des Elternbeitrags haben die taiwanesischen Kinder bessere Zugangschancen zum Kindergartenbesuch als die deutschen. Die deutschen Kindergartenplätze sind angesichts der Abschaffung der Staffelung des Elternbeitrags teurer geworden, wodurch die Zugangschance zum Kindergartenbesuch gemindert werden kann. In beiden Kindergartenwesen sind Zweiklassenkindergartenangebote vorhanden, und die Kinder der zahlungsunfähigen Eltern sind faktisch gleich von einem Kindergartenbesuch ausgeschlossen.

Trotz der höheren Standards der pädagogischen Strukturqualität im deutschen Kindergartenwesen ist die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf eine bessere pädagogische Strukturqualität im taiwanesischen Kindergartenwesen wahrscheinlicher. Angesichts des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz und der Knappheit der öffentlichen Kassen steht im deutschen Kindergartenwesen die Quantitätssicherung bisher vor der Qualitätsverbesserung. Die Art der Erstellung der Standards der pädagogischen Qualität im

deutschen Kindergartenwesen ist sozusagen ein zweiseitiges Schwert. Um die erforderlichen Kindergartenplätze zu sichern, können die geregelten Standards durch *Vereinbarungen* legal herabgesetzt, verändert werden. Das ist durch eine Reihe von Einsparungsmaßnahmen bzw. Kürzungsmaßnahmen am Ende der 1990er Jahre geschehen und könnte wahrscheinlich wieder vorkommen. Im taiwanesischen Kindergartenwesen gibt es trotz der gesetzlich vorgeschriebenen Standards der pädagogischen Strukturqualität in der Praxis wegen des Kontrollproblems die unterschiedlichen Niveaus der Standards – von dem höheren Niveau über das gesetzmäßige bis zum gesetzwidrigen. Seit der Bildungsreform der 1990er Jahre wurde dieses Problem in Taiwan wahrgenommen und wurden systematisch Lösungsmöglichkeiten für dasselbe gesucht, wobei angestrebt wurde, eine bessere pädagogische Strukturqualität als bildungspolitisches Ziel zu erreichen.

Die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens an das Grundschulwesen scheint im taiwanesischen Kindergartenwesen höher zu sein als im deutschen. Trotz der unterschiedlichen Niveaus der Standards der pädagogischen Strukturqualität in den taiwanesischen Kindergärten werden die von den Eltern gewünschten schulähnlichen Lehr- und Lerninhalte durch ein je nach der Trägerschaft festgelegtes Curriculum nach einem Stundenplan am meisten angeboten. Zudem haben die taiwanesischen Kindergartenkinder bei der Einschulung wenig Probleme, da sie sich an einen schulähnlichen Rhythmus und die schulvorbereitenden Lehr- und Lerninhalte gewöhnt haben. Jedoch werden sie im Kindergarten dadurch ziemlich überfordert. Die unangemessenen Lehr- und Lerninhalte werden ihnen von unqualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern „eingetrichtert“, wobei die Förderung der Persönlichkeitsbildung außer Acht gelassen wird. Im deutschen Kindergartenwesen sind die Standards der pädagogischen Strukturqualität ständig durch *Vereinbarungen* herabgesetzt worden, wodurch die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Erzieherinnen bzw. Erzieher herbeigeführt worden sind. Zudem ist hier bislang nur die von Freispielen geprägte pädagogische Gestaltung durchführbar. Unter diesen Umständen müssen sich die deutschen Kindergartenkinder bei der Einschulung erst noch an den schulischen Takt gewöhnen. In beiden Kindergartenwesen gibt es keine systematische, konkrete Zusammenarbeit mit den Grundschulen.

Wenn man die Möglichkeiten der Erfüllung der genannten drei Ansprüche zusammen betrachtet, scheint es so zu sein, dass die Möglichkeit der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens in Taiwan einstweilen höher als in Deutschland ist. Es darf nicht außer Acht

gelassen werden, dass angesichts der von privaten/kommerziellen Trägern geprägten Trägerstruktur des taiwanesischen Kindergartenwesens die kindgerechte pädagogische Gestaltung bzw. die kindgemäßen Lernprozesse nicht im Zentrum der Kindergartenpädagogik stehen, sondern die Elternwünsche bzw. die von den Eltern gewünschten, an den Unterricht in den Grundschulen anschlussfähigen, Lernergebnisse. Im deutschen Kindergartenwesen fehlt es an der staatlichen Unterstützung für die benötigte pädagogische Strukturqualität, um eine anschlussfähige pädagogische Gestaltung zu realisieren. Hinzu kommen noch die Trennung von Schulpädagogik und Sozialpädagogik sowie die Trennung von Kindergartenwesen und Grundschulwesen. Unter diesen Umständen ist es schwer, die Leistungsfähigkeit des deutschen Kindergartenwesens zu verbessern.

## **Zwischenbilanz**

Durch diesen internationalen Vergleich erkennt man, dass angesichts der unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen im jeweiligen Land die verschiedenen Kindergartenwesen aufgrund der jeweiligen Trägerstruktur entstanden sind. Zudem haben sich die anderweitigen Arten der Versorgung mit Kindergartenplätzen herausgebildet: Während die meisten deutschen Kindergartenplätze werden von freien Trägern zur Verfügung gestellt, werden die meisten taiwanesischen hingegen von privaten/kommerziellen Trägern angeboten. Daraus resultieren die eigenständigen Strukturprobleme im jeweiligen Kindergartenwesen, die zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit als Hindnisse zu beheben sind. Obwohl die Möglichkeit zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens in Taiwan unter den bestehenden Bedingungen analytisch betrachtet größer als in Deutschland ist, bedeutet das nicht, dass die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des taiwanesischen Kindergartenwesens in der Tat problemlos ermöglicht werden könnte. Es mag sein, dass sich die Leistungsfähigkeit des deutschen Kindergartenwesens in Zukunft durch den Einsatz von Verbesserungsmaßnahmen erhöhen wird. Um dies zu ermöglichen, müssen die Ursachen der Strukturprobleme herausgefunden und die darauf basierenden Lösungen realisiert werden. Das wird im nächsten Kapitel behandelt werden.

Kapitel 5  
Das Kindergartenwesen im internationalen Vergleich

## **6. Kritische Würdigung und Vorschläge**

Nachdem die Möglichkeit der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens zusammen mit der Trägerstruktur, dem gegenwärtigen System des Kindergartenwesens und den Strukturproblemen in beiden Ländern verglichen und bewertet worden ist, wird im Unterkapitel 6.1 zuerst eine kritische Betrachtung des Kindergartenwesens im jeweiligen Land vorgenommen, um die ursprüngliche(n) Ursache(n) der Strukturprobleme des Kindergartenwesens zu finden, vor allem auf der institutionellen Ebene in Bezug auf die Kindergartenpolitik und auf der organisatorischen Ebene mit akteurzentrierten institutionalistischen Ansätzen in Bezug auf die Wechselwirkung zwischen den institutionellen Ordnungen (Regelsystemen) und den Trägern der Kindergärten (den an der Wohlfahrtsproduktion beteiligten Akteuren). Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens im jeweiligen Land ist es notwendig, dass die einzusetzenden Lösungsversuche sich tatsächlich auf die Problemursache beziehen. Vorschnell anvisierte Lösungsansätze ohne Verbindung mit den Ursachen können zur Ineffektivität oder zum Scheitern führen. Nachdem die Problemursache(n) herausgefunden worden sind, werden die darauf bezogenen möglichen Lösungsvorschläge im Unterkapitel 6.2 mit Ansätzen der Kaufmann'schen Interventionstheorie vorgestellt.

### **6.1. Kritische Würdigung**

#### **6.1.1. Die Kindergartenpolitik in beiden Ländern**

##### **Die taiwanesische Kindergartenpolitik**

Auf der institutionellen Ebene ist die taiwanesische Kindergartenpolitik trotz der als Elementarbereich des Bildungswesens anerkannten Position des Kindergartenwesens und der dem Schulamt zugewiesenen Zuständigkeit für dasselbe vor der Systembildung des Kindergartenwesens der 1980er Jahre in den bildungspolitischen Diskussionen vernachlässigt und fast in Vergessenheit geraten (vgl. die Abschnitte 2.1.1, 2.1.2 und 2.1.3). Nachdem die Strukturprobleme des Kindergartenwesens immer manifester geworden sind, hat die taiwanesische Kindergartenpolitik eine entsprechende Zielsetzung - den Kampf um die Verbesserung der nachlassenden pädagogischen Strukturqualität sowie die Entwicklung eines angemessenen Curriculums für die Kindergärten - angekündigt. Eine Lösung dieser

Strukturprobleme hatte der Staat in den 1980er Jahren durch die realitätsferne Gesetzgebung vergeblich versucht (s. Abschnitt 2.1.4). Erst als die Bildungsreform der 1990er Jahre in Taiwan begann, ist die taiwanesishe Kindergartenpolitik als eigenständiges bildungspolitisches Thema anerkannt worden und hat man systematische Maßnahmen zur Lösung der Strukturprobleme im Rahmen der Bildungspolitik eingeleitet (s. Abschnitte 2.1.5 und 4.1.3.2). Jetzt lautet die aktuelle Zielsetzung der taiwanesischen Kindergartenpolitik: Kindergartenplätze sind möglichst allen Kindern mit einem bestimmtem Niveau der pädagogischen Strukturqualität zugänglich zu machen, wobei die Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens mitberücksichtigt werden sollte.

### **Die deutsche Kindergartenpolitik**

Die deutsche Kindergartenpolitik hingegen gilt bis heute immer noch als „**Begleitpolitik**“ zu anderen Politikbereichen, wie z. B. der Familienpolitik oder der Sozialpolitik. Trotz der Anerkennung als Elementarbereich des gesamten deutschen Bildungswesens, fällt das deutsche Kindergartenwesen seit der Zeit der Weimarer Republik noch immer in den Zuständigkeitsbereich der Jugendhilfe. Diese Einordnung macht es schwierig, das Ziel - Kindergärten als Bildungseinrichtungen für alle Kinder -, das schon Fröbel 1848 vergeblich zu erreichen versucht hat, einzulösen. Der seit 1992 geltende Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für jedes dreijährige Kind war ursprünglich ein Kompromiss bei der Abtreibungsreform zum Schutz des vorgeburtlichen Lebens im Rahmen der Frauenpolitik. Später wurde dieser Rechtsanspruch in das KJHG aufgenommen, dessen Hauptziel die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben im Sinne der Familien- und der Beschäftigungspolitik ist. Dies deutet darauf hin, dass die deutschen Kindergärten nicht als Bildungseinrichtungen für alle Kinder, sondern in der Tat eher als soziale Dienstleistungsstätten für bedürftige Familien angesehen werden. Sowohl die deutsche Kindergartenpolitik als auch die zuständigen Behörden sollten sich demgemäß darum bemühen, einen Kindergartenplatz für jede Dreijährige bzw. jeden Dreijährigen zu sichern, während die Bildungsinhalte der Arbeit in den Kindergärten und deren pädagogische Strukturqualität in den Hintergrund gerückt sind.

Wenn man die Kindergartenpolitik beider Länder miteinander vergleicht, erkennt man, dass die taiwanesishe Kindergartenpolitik in der taiwanesischen Bildungspolitik als ein eigenständiges Thema behandelt wird, während die deutsche Kindergartenpolitik eher als Begleitpolitik im Rahmen der Familien- oder der Beschäftigungspolitik thematisiert wird. Betrachtet man die für die Kindergärten zuständigen Behörden, so wird der taiwanesishe Kindergarten eher als

vorschulische Einrichtung eingeordnet und ist deswegen mehr an vorschulischer Erziehung orientiert, die für die Schulpädagogik relevant ist, während der deutsche Kindergarten als sozialpädagogische Einrichtung anerkannt ist und sich auf die außerschulische Erziehung konzentriert, die zur Sozialpädagogik gehört und von der Schulpädagogik getrennt ist. Die Ziele der taiwanesischen Kindergartenpolitik und deren Zuordnung sind im Sinne der Bildungspolitik gesetzt worden, und in deren Pädagogik, in der Verbindung mit der Schulpädagogik, zeigt sich die Kontinuität, während die deutsche Kindergartenpolitik hauptsächlich einer anderweitigen Politik dient und deswegen ihre Pädagogik Abstand von der Schulpädagogik hält und somit zwischen beiden eine zu schließende Lücke besteht.

### **6.1.2. Die Umsetzung der Kindergartenpolitik und deren Zusammenhang mit den Strukturproblemen in beiden Ländern**

Nachdem die gesetzten Ziele der Kindergartenpolitik und ihre Einordnung im jeweiligen Land kurz skizziert worden sind, wird in diesem Abschnitt auf ihre Umsetzung am Beispiel sowohl der Stadt Taipeh in Taiwan als auch des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen in Deutschland auf der organisatorischen Ebene eingegangen, um die folgenden Fragen zu beantworten: In welcher organisatorischen Art und Weise werden die gesetzten Ziele in die Tat umgesetzt? Und welchen Zusammenhang gibt es bei dieser Umsetzung zwischen der von den verschiedenen Trägern gebildeten Trägerstruktur und den Strukturproblemen im jeweiligen Land? Die entsprechenden Analysen werden im folgenden mit akteurzentrierten institutionalistischen Ansätzen durchgeführt.

#### **Das Beispiel von Taipeh**

Die Kindergartenpolitik in Taiwan wird durch die unorganisierten privaten/kommerziellen Träger der Kindergärten durchgeführt. Die Trägerstruktur des Kindergartenwesens in Taipeh ist von privaten/kommerziellen Trägern geprägt, die die Bestandserhaltung und die Gewinnmaximierung als ihre Handlungsorientierungen sehen. Bei der Umsetzung der Kindergartenpolitik sind die institutionellen Ordnungen zu berücksichtigen, die im taiwanesischen Kindergartenwesen in der Form von rechtlichen Vorschriften einheitlich für ganz Taiwan allgemeingültig festgelegt worden sind. Zudem sollen die Träger der Kindergärten eine Betriebserlaubnis besitzen. Dadurch wird einerseits ihre pädagogische Strukturqualität als

geeignet bestätigt und andererseits ihr Zugang zum Markt zugelassen. Daneben sollten sie die in ihren Kindergärten entwickelten Curricula gesetzmäßig gestalten. Wenn die institutionellen Ordnungen mit den Eigeninteressen der Träger in Einklang stehen würden, würde die beschlossene Kindergartenpolitik weniger Schwierigkeiten haben bzw. reibungslos umgesetzt werden. Leider sieht die Wirklichkeit anders aus.

Diejenigen illegalen Träger, die ihre Kindergärten ohne Betriebserlaubnis betrieben haben, haben die gleichen Handlungsorientierungen – die Orientierungen an der Kundengewinnung und an der Gewinnmaximierung - wie die mit ihnen konkurrierenden kommerziellen Träger. Die öffentlichen Träger sind ausschließlich an der Bestandserhaltung interessiert, und die Errichtung eines Kindergartens ist bei ihnen aufgrund der öffentlichen Subventionen im Grunde genommen gesetzmäßig. Die Interaktionsform zwischen den öffentlichen, privaten/kommerziellen und illegalen Trägern ist von Konkurrenz geprägt, wobei die Kosten eines Kindergartenplatzes (Elternbeitrag und Nebenkosten) die Hauptrolle spielen. Um konkurrenzfähig zu bleiben, bieten die illegalen Träger die Kindergartenplätze so günstig wie möglich an, um Kunden zu gewinnen. Die kommerziellen Träger benutzen entweder die gleiche Strategie wie die illegalen Träger oder sie nutzen die Orientierungen von Kunden an der Nutzungsmaximierung aus, um ihre Gewinne zu maximieren. Sie bieten zusätzlich die außerhalb des regulären Curriculums bestehenden sowie die musischen Kurse als auch die an der kognitiven Entwicklung orientierten Kurse zu höheren Elternbeiträgen an. Angesichts der Unkenntnis über die pädagogische Qualität der Kindergartenangebote haben die Kunden (Eltern) erwartet, dass je teurer die Kindergartenplätze und zugleich je umfangreicher deren Lehr- und Lerninhalte sind, deren Qualität um so besser sei. Diese aus der Unkenntnis über die Qualität der Kindergartenpädagogik ergebende *Adverse Selection der Nachfrage* hat das *Moral Hazard der Anbieter* bei manchen privaten/kommerziellen und den illegalen Trägern erzeugt. Die öffentlichen Träger sind ohne Preiskampf, und obwohl sie nur wenige musische Kurse anbieten, trotzdem konkurrenzfähiger. Mit Hilfe öffentlicher Subventionen können sie ihre Kindergartenplätze günstiger zur Verfügung stellen, so dass diese, auch aufgrund der begrenzten Aufnahmekapazität, mit geringerem Anteil von zusätzlichen Angeboten von musischer Kurse leicht belegt werden. Schließlich sorgt der jeweils an eine Grundschule angegliederte Standort für eine wohnortnahe Erreichbarkeit.

Die ausschließlich auf den Gewinn fixierte Handlungsorientierung der privaten/kommerziellen sowie der illegalen Träger führt zum Problem des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens. Die privaten Kindergärten, die von kommerziellen und illegalen Trägern

betrieben werden, werden wegen der Verteuerung des Elternbeitrags als „**kommerzielle Vorschulen**“ bezeichnet. Die beiden genannten Trägerformen bieten einerseits außerhalb der regulären Curricula zusätzlich Kurse an, mit denen sie die Erhöhung der zu bezahlenden Elternbeiträge begründen. Andererseits richten sie das reguläre Curriculum überwiegend an kognitiv fixierten Lehr- und Lerninhalten aus, die eher für Grundschüler als für Kindergartenkinder geeignet sind. Zur Gewinnmaximierung werden die von den Eltern gewünschten Lehr- und Lerninhalte hervorgehoben, während der tatsächliche Entwicklungsstand und die wirklichen Bedürfnisse der Kinder in den Hintergrund gerückt werden. Dies führt zu einer **Verfrühung der Grundschulerziehung**. Anzumerken ist noch, dass diese Verfrühung sich bis in den Bereich der Kinderkrippen ausdehnt. Aufgrund der gleichen Handlungsorientierungen wie bei den privaten Kindergartenträgern werden in den privaten/kommerziellen Kinderkrippen vergleichbare Lehr- und Lerninhalte angeboten. Angesichts der auf der Gewinnmaximierung beruhenden Handlungsorientierung stehen sich die verschiedenen Träger der Kindergärten eher als Konkurrenten denn als Partner gegenüber, wodurch kaum Handlungsspielraum für eine gemeinsame Koordination der Kindergartenangebote besteht. Diese konkurrierende Interaktionsform bewirkt ein Koordinationsproblem.

Eine Befolgung der institutionellen Ordnungen führt für manche privaten Träger, die diese einhalten, zu einer Benachteiligung, denn einerseits widerspricht es ihren Handlungsorientierungen an der Kundengewinnung und der Gewinnmaximierung und andererseits wird ihre Konkurrenzfähigkeit dadurch geschwächt. Unter diesen Umständen haben sich manche privaten Träger für den illegalen Status entschieden, um ihre eigenen Interessen vor Schaden zu bewahren und gleichzeitig ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhalten. Die anderen privaten Träger haben eine andere Strategie entwickelt, um mit der institutionellen Ordnung umzugehen: Nach dem Erhalten der erforderlichen Betriebserlaubnis geben sie die Befolgung der ihrer Handlungsorientierung widersprechenden institutionellen Ordnung teilweise auf. Die Aufsichtsbehörde ist durch ein Ansteigen von solchen Konflikten mit dem Gesetz längst überfordert. Das hat zum Kontrollproblem geführt. Zudem räumen die Träger ihrer eigenen Handlungsorientierung Priorität gegenüber der institutionellen Ordnung ein. Darüber hinaus trägt die zwischen den Trägern bestehende konkurrierende Interaktionsform zu einem weiteren Problem bei. Um einen konkurrenzfähigen Elternbeitrag anzubieten, sparen manche legalen privaten/kommerziellen Träger die Personalkosten für qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher ein, während die illegalen Träger sich keine Sorge um solche Verordnungen machen. Dadurch

entsteht das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern in von solchen Trägern betriebenen Kindergärten: Statt qualifizierter Erzieherinnen und Erzieher werden in solchen Kindergärten vor allem unqualifizierte Erzieherinnen und Erzieher eingestellt.

### **Das Beispiel von NRW**

In Deutschland wird die Kindergartenpolitik, was die Organisationsweise betrifft, durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den Vertretern der öffentlichen und der freien Träger umgesetzt. Die Trägerstruktur der Kindergärten in NRW ist von freien Trägern geprägt. Dazu zählen die überwiegenden kirchlichen und die nicht-kirchlichen wohlfahrtsverbändlichen Träger der Kindergärten, wobei der öffentliche Träger einen kleinen Anteil hat. Die bei der Umsetzung der Kindergartenpolitik benötigte institutionelle Ordnung wird teilweise durch rechtliche Vorschriften und teilweise durch *Vereinbarungen* in der Form von Verhandlungen mit den Vertretern der öffentlichen und der freien Träger geregelt. Bevor deren Verhandlungen mit den Staatsakteuren beginnen, wird zuerst ein kollektives Eigeninteresse (wie z. B. die erwartete Summe der öffentlichen Subventionen und die zu vereinbarenden Standards der pädagogischen Strukturqualität) innerhalb der einzelnen Wohlfahrtsverbände und zwischen ihnen zur organisatorischen Konzertierung durch Aushandlung formuliert. Auf dieser Grundlage werden die Wohlfahrtsverbände (auf der Bundesebene sowie auf der Landesebene) weiter mit den Staatsakteuren einen Kompromiss zum Zweck der Realisierung des öffentlichen Interesses - die Bereitstellung von Kindergartenplätzen - vereinbaren. Eine in dieser Weise abgeschlossene Vereinbarung ist realitätsnah und durchsetzbar. Die Mitglieder und Assoziationen der Wohlfahrtsverbände sind motiviert, die in dieser demokratischen Weise abgeschlossene Vereinbarung einzuhalten, da ihr Eigeninteresse dabei mitberücksichtigt wird. Die rechtlichen Vorschriften liegen der vorherigen Verständigung mit den wohlfahrtsverbändlichen Trägern zugrunde. Unter diesen Umständen scheint es so zu sein, dass die institutionelle Ordnung mit den Eigeninteressen der Träger im deutschen Kindergartenwesen übereinstimmt.

Wenn man die Perspektive auf die Umsetzung der deutschen Kindergartenpolitik richtet, erkennt man, dass ihre Grundlage hauptsächlich auf dem **Subsidiaritätsprinzip** basiert, wobei die freien Träger die Priorität bei der Bereitstellung der Kindergartenplätze gegenüber den öffentlichen haben. Somit hat die öffentliche Hand durch die finanzielle Förderung diese Priorität zu gewährleisten. Angesichts des überwiegend Anteils der freien Träger im Kindergartenbereich ist

einerseits zur Einlösung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz und andererseits zur Staatsentlastung eine **partnerschaftliche Zusammenarbeit** von Staatsakteuren und wohlfahrtsverbändlichen Trägern gewählt worden: Der Staat unterstützt die den freien Trägern zur Verfügung stehenden Kindergartenplätze mit den öffentlichen Subventionen, während die freien Träger die Kindergartenplätze mit den vereinbarten Standards der pädagogischen Strukturqualität anbieten. Bei dieser partnerschaftlichen Zusammenarbeit wird das Interesse der Träger neben dem öffentlichen Interesse sowohl bei der Politikformulierung als auch bei der Umsetzung der Bereitstellung der Kindergartenplätze immer mitberücksichtigt. Angesichts des genannten Rechtsanspruchs konzentriert sich die Umsetzung der deutschen Kindergartenpolitik hauptsächlich auf die Sicherstellung der Kindergartenplätze, wodurch die pädagogische Strukturqualität der Kindergartenangebote eher in den Hintergrund gerückt ist.

Die seit der Sicherstellung der Kindergartenplätze entstandene partnerschaftliche Zusammenarbeit im deutschen Kindergartenwesen hat letztendlich eine Schwäche gezeigt, nämlich die finanzielle Abhängigkeit von öffentlichen Subventionen. Angesichts dieser Abhängigkeit spielt die Finanzierbarkeit bei der Versorgung mit Kindergartenplätzen die Schlüsselrolle. Allerdings wird zur Einlösung des genannten Rechtsanspruchs eine finanzierbare Art von Kindergartenplätzen angeboten, wodurch der Bedarf der Adressaten außer Acht gelassen wird. Ohne zusätzlich zur Verfügung gestellte öffentliche Subventionen ist eine verlängerte Öffnungszeit nicht zu ermöglichen. Solange nicht zusätzliche Beförderungsmittel zur Verfügung gestellt werden oder eine Fahrtkostenerstattung aus den öffentlichen Subventionen für diejenigen Kinder eingeführt wird, die nicht im nahen Einzugsbereich eines Kindergartens wohnen, ist ihnen ein Kindergartenbesuch nicht möglich, falls ihre Eltern nicht dazu in der Lage sind, diese Kosten zu bezahlen. Das hat die Probleme der Flexibilität und der Zugänglichkeit bewirkt.

Angesichts der finanziellen Abhängigkeit können die Kindergartenplätze nur in begrenzter Anzahl angeboten werden, wodurch das Versorgungsproblem herbeigeführt worden ist. Außerdem können ausschließlich die finanzierbaren Kindergartenplätze je nach der Höhe der bezuschussten öffentlichen Subventionen zur Verfügung gestellt werden, wie z.B. solche mit kürzeren Öffnungszeiten oder mit getrennten Öffnungszeiten ohne Mittagessen. Solche Kindergartenangebote, die dem Bedarf der Eltern nicht entsprechen, können deswegen nicht oder nur wenig in Anspruch genommen werden. Dies hat das Versorgungsproblem verschärft. Anzumerken ist noch, dass angesichts dieser finanziellen Abhängigkeit die Standards der

pädagogischen Strukturqualität zur Sicherung der Kindergartenplätze durch Vereinbarungen immer herabgesetzt wurden und werden. Zudem ist das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern in Kindergartengruppen entstanden: Für jede Kindergartengruppe ist nur eine qualifizierte Erzieherin bzw. ein qualifizierter Erzieher als notwendig vereinbart worden. Die Sicherstellung der Kindergartenplätze wird aufgrund der Vereinbarungen auf Kosten der pädagogischen Strukturqualität realisiert.

### **6.1.3. Die Ursachen der Strukturprobleme in beiden Ländern**

Nachdem die Kindergartenpolitik auf der institutionellen Ebene und ihre Umsetzung auf der organisatorischen Ebene mit dem akteurzentrierten institutionalistischen Ansatz in beiden Ländern behandelt worden sind, sind die gesuchten Ursachen der Strukturprobleme des Kindergartenwesens in beiden Ländern sichtbar geworden. Die Ursachen der Probleme des taiwanesischen Kindergartenwesens liegen nicht in der taiwanesischen Kindergartenpolitik, die im Rahmen der Bildungspolitik entwickelt worden ist, sondern in **dem Mangel an Wissen über die Wirkungen der vom Markt gekennzeichneten Steuerungsform bei ihrer Umsetzung auf der organisatorischen Ebene**. Die Träger, vor allem die überwiegenden privaten/kommerziellen sowie die illegalen Träger, orientieren sich ausschließlich an Gewinn und Bestandserhaltung. Dazu kommen noch die eigentlich miteinander konkurrierenden Interaktionen. Die Orientierung an den Kunden bzw. an der Gewinnmaximierung spielt bei der Form der Steuerung durch den Markt die Schlüsselrolle, da die Finanzierung der privaten/kommerziellen sowie der illegalen Kindergärten im wesentlichen auf die Elternbeiträge angewiesen ist. Im Falle eines Konflikt-Verhältnisses zwischen der institutionellen Ordnung und der Handlungsorientierung der Träger werden die Träger ihre Eigeninteressen befolgen, nämlich die Bestandserhaltung, die Berücksichtigung der Kundenwünsche und die Gewinnmaximierung. Angesichts dieses Mangels an Wissen über diesen steuerungsrelevanten Wirkungszusammenhang wurde das Trägerinteresse in der taiwanesischen institutionellen Ordnung außer Acht gelassen. Folglich haben die privaten/kommerziellen sowie die illegalen Träger wenig oder keine Motivation, sich an diese Ordnung zu halten. Die Kunden stehen angesichts ihrer Unkenntnis hinsichtlich der Qualität von Kindergartenangeboten in einer unterlegenen Position gegenüber den Trägern. Daraus haben sich die typischen Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens ergeben.

Typische Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens sind auch die typischen Probleme mit der Steuerung durch den Markt. Zudem sind die Interaktionen zwischen den

Trägern von Konkurrenz gekennzeichnet, wodurch kein Raum für eine Koordination zwischen den Konkurrenten übriggeblieben ist. Daraus ergibt sich das Problem der Koordination. Die Orientierung der privaten/kommerziellen Träger zielt eigentlich auf ihr Eigeninteresse - ihre Bestandserhaltung und ihren Gewinn - ab. Zudem sollen und wollen die privaten/kommerziellen Träger einerseits Kunden gewinnen und andererseits konkurrenzfähig bleiben. Die Kundengewinnung geschieht entweder durch Kindergartenangebote mit preiswertem Elternbeitrag oder durch von Kunden gewünschte Kindergartenangebote mit höherem Elternbeitrag, d. h. je nach den Kundenwünschen geschaffene Kindergartenangebote mit einer unterschiedlichen Höhe an Elternbeiträgen. Dies hat das Problem des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens bewirkt. Die Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit bedeutet die Einsparung von Investitionen für die Erreichung der vorgeschriebenen Standards der pädagogischen Strukturqualität. Daraus resultieren die Probleme der Kontrolle und des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern.

Dagegen liegt die Ursache der Strukturprobleme des deutschen Kindergartenwesens in der **Unverzichtbarkeit der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit freien Trägern zur Staatsentlastung**. Diese ist auf die Genese und die Entwicklung des deutschen Kindergartenwesens zurückzuführen. Hinzu kommt noch die seit der Weimarer Republik etablierte, zur Jugendhilfe gehörige, Einordnung. Bis in die Gegenwart spiegelt sich diese historisch bedingte Unverzichtbarkeit sowohl in der als Begleitpolitik gekennzeichneten Kindergartenpolitik auf der institutionellen Ebene als auch in deren Umsetzung wider. Aufgrund des Charakters als Begleitpolitik ist die Zielsetzung der deutschen Kindergartenpolitik - die Vereinbarkeit von Familie und Beruf - nicht im Sinne der Bildungspolitik geschehen, sondern im Sinne der Familienpolitik. Dies ist durch die Zulassung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für jede Dreijährige bzw. jeden Dreijährigen bestätigt worden, wodurch ein Kindergartenplatz gesichert wird, aber nicht dessen pädagogische Qualität. In der deutschen Kindergartenpolitik werden Kindergärten immer noch eher als soziale Dienstleistungsangebote für bedürftige Familien im sozialpolitischen Bereich angesehen. Im Bereich der Bildungspolitik konzentriert man sich diesbezüglich ausschließlich auf das Thema der Zugangschance zum Kindergartenbesuch durch die Bereitstellung der Kindergartenplätze. Von an die Grundschulen anschlussfähigen Lehr- und Lerninhalten in der praktischen Kindergartenarbeit ist keine Rede. Diese unterliegt der Trägerautonomie.

Um das von der deutschen Kindergartenpolitik gesetzte Ziel umzusetzen, ist die sich aus der korporatistischen Steuerungsform ergebende partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern auf der organisatorischen Ebene notwendig und unverzichtbar. Der öffentliche Träger unterstützt diese Zusammenarbeit mit öffentlichen Subventionen, während die freien Träger die erforderlichen Kindergartenplätze anbieten. Es scheint so zu sein, dass die als Begleitpolitik bezeichnete deutsche Kindergartenpolitik bezüglich ihrer Umsetzung zur Sicherung der erforderlichen Kindergartenplätze gut funktioniert hat, aber auf Kosten der pädagogischen Strukturqualität. Bezüglich der Standards der pädagogischen Strukturqualität wird zur Einsparung immer eine Herabsetzung derselben vereinbart, wodurch die Arbeitsbedingungen der Erzieherinnen und Erzieher verschlechtert werden. Dies bewirkt die Probleme der Flexibilität und des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern. Die Abhängigkeit von der immer knapper gewordenen öffentlichen Finanzierung erzeugt die anderen Strukturprobleme wie das Versorgungsproblem und das Problem der Zugänglichkeit. In Bezug auf die Bildungsarbeit in den Kindergärten hat der Staat die Gestaltungsautonomie der Träger und die immer mehr herabgesetzten Standards der pädagogischen Strukturqualität gegen diese partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den freien Trägern zur Erreichung der Ziele der deutschen Kindergartenpolitik und zur Staatsentlastung eingetauscht. Hinzu kommt noch die Trennung von Sozialpädagogik und Schulpädagogik, so dass der deutsche Kindergarten weiterhin eine außerschulische Einrichtung bleibt, aber nicht eine vorschulische Einrichtung.

Zur Lösung der Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens wurden einige bereits im Abschnitt 4.1.3.2 detailliert dargestellte Maßnahmen eingesetzt. Zu ihnen zählten die seit den 1980er Jahren immer wieder neu erlassenen gesetzlichen Vorschriften, die Einführung des Evaluationssystems für legale Kindergärten und die Einführung des Gutscheinsystems für Fünfjährige. Die gesetzlichen Vorschriften wurden ohne Berücksichtigung der Trägerinteressen einheitlich für ganz Taiwan erlassen, wodurch ihre Undurchführbarkeit aufgrund des Fehlens von Akzeptanz auf Seiten der Träger vorprogrammiert war. Das Evaluationssystem für legale private/kommerzielle Träger diente der Kontrolle ihrer pädagogischen Strukturqualität sowie ihrer pädagogischen Gestaltung. Angesichts der fünfjährigen Beteiligungssperre für gut bewertete Kindergärten hat das Evaluationssystem seine Funktion verloren. Hinzu kommt bezüglich einer Überwindung dieses Mangels, dass bei diesem Evaluationssystem die Kontrolle der illegalen Träger fehlte. Die Einführung des Gutscheinsystems wurde im Kampf gegen das Kontrollproblem als Meilenstein bezeichnet, da die illegalen Träger dadurch zur Beantragung der Legalisierung als Träger von Kinderkrippen, aber nicht als Träger von Kindergärten,

motiviert worden sind. Jedoch bewirkte angesichts des minderwertigen Werts des Gutscheins dieses Gutscheinsystem aber lediglich eine Linderung des Kontrollproblems, aber keine Lösung für dasselbe.

Erstaunlicherweise war in Taiwan die Lösung des Kontrollproblems das Hauptziel jener genannten Maßnahmen. Dies war kein Zufall. Im Vergleich mit anderen Strukturproblemen des taiwanesischen Kindergartenwesens schien die Lösung dieses Problems leichter zu sein. Eine Koordination zwischen den Trägern zu erreichen, ist angesichts der Konkurrenzsituation der überwiegend privaten/kommerziellen Träger schwer. Angesichts der verschiedenen Interessen der Träger und ihrer Konkurrenz miteinander, kann ein positives Selbstverständnis der Träger des Kindergartenwesens leider nicht kurzfristig entstehen, da dessen Bildung einerseits eines langfristigen Prozesses der Selbstreflexion der individuellen Träger und andererseits der gemeinsamen Konsensbildung der verschiedenen Träger untereinander über das Kindergartenwesen bedarf. Das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern ist ein Teil des Kontrollproblems. Solange das Kontrollproblem besteht, bleibt das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern weiterhin ungelöst. Das anscheinend lösbare Kontrollproblem wurde zwar durch die eingesetzten Interventionsmaßnahmen gelindert, aber aufgrund der Mängel derselben nicht gelöst. Zu diesen zählte als Hauptmangel die Rücksichtslosigkeit bezüglich der Interessen der Träger. Abgesehen davon haben die eingesetzten Maßnahmen sich von Interventionsmaßnahmen zu Präventionsmaßnahmen gewandelt. Im Vergleich mit den Lösungsmaßnahmen hinsichtlich der Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens scheint die finanzielle Unterstützung die einzige Möglichkeit zur Lösung der Strukturprobleme des deutschen Kindergartenwesens zu sein, zu der aber weder die öffentlichen Träger noch die freien Träger bereit sind.

Zusammenfassend ist zu sagen: Das Verhältnis zwischen dem Staat und den Trägern der Kindergärten in Taiwan hat sich angesichts der Rücksichtslosigkeit der institutionellen Ordnung bezüglich der Trägerinteressen zu einem Konflikt-Verhältnis entwickelt: Während der Staat die Befolgung der institutionellen Ordnung überwacht, wehren sich die privaten/kommerziellen sowie die illegalen Träger mit eigenen Strategien auf der Grundlage ihrer Abhängigkeit von der Zahlungsfähigkeit der Kunden gegen diese Ordnung. Daraus ergeben sich die typischen Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens. Die staatliche Aufgabe zur Lösung dieser Strukturprobleme aufgrund ihrer Ursache ist es in Taiwan nicht, die Handlungsorientierung der Träger oder die Interaktionsform zwischen den Trägern zu verändern,

sondern die Akzeptanz der institutionellen Ordnung sowohl bei den Trägern als auch bei den Kunden (Eltern) herzustellen. Die davon zu erwartenden Wirkungen wären, dass einerseits die Träger dadurch motiviert werden würden, sich in Richtung einer besseren pädagogischen Strukturqualität zu bewegen, und andererseits Kindergartenangebote mit gesicherter Qualität angeboten werden würden. Beide können nur durch die Beachtung des Dreiecks-Verhältnisses von Staat, Trägern und Eltern im taiwanesischen Kindergartenwesen ermöglicht werden.

In Deutschland wird die Kindergartenpolitik als Begleitpolitik zur Familienpolitik bezeichnet. Hinzu kommt ihre Zugehörigkeit zur Jugendhilfe. Unter diesen Umständen sind die Erreichung der Ziele der deutschen Kindergartenpolitik und zugleich die Staatsentlastung nur durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit freien Trägern möglich, wodurch die Übereinstimmung zwischen der institutionellen Ordnung und den Eigeninteressen der Träger zustande kommt. Dieser partnerschaftlichen Zusammenarbeit sind die Standards der pädagogischen Strukturqualität und die pädagogische Gestaltung zur Erreichung der Ziele der Kindergartenpolitik – zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Sicherstellung der Kindergartenplätze – zum Opfer gebracht worden. Die staatliche Aufgabe bezüglich des deutschen Kindergartenwesens liegt hinsichtlich der Lösung der Strukturprobleme darin, dass die Standards der pädagogischen Strukturqualität mit Hilfe der von dem „PISA-Schock“ von 2000 ausgelösten öffentlichen Aufmerksamkeit erhöht werden, und zugleich sollte versucht werden, eine an die Grundschulen anschlussfähige pädagogische Gestaltung in den Kindergärten durchzuführen. Die Wirkung sollte sein, dass einerseits die deutschen Kindergartenangebote mit einer besseren pädagogischen Strukturqualität ergehen und andererseits die Lehr- und Lerninhalte in den deutschen Kindergärten an diejenigen der Grundschulen angeschlossen werden sollten. Auf die Konkretisierung der staatlichen Aufgaben im jeweiligen Land wird im folgenden Unterkapitel in Lösungsvorschlägen näher eingegangen werden.

## **6.2. Vorschläge**

Nachdem die Ursachen der Strukturprobleme des Kindergartenwesens bei der vorangegangenen kritischen Betrachtung für beide Länder herausgefunden worden sind, wird in diesem Unterkapitel versucht, die Lösungsmöglichkeiten für die beiden Kindergartenwesen unter besonderer Berücksichtigung der Wirksamkeit vorzuschlagen. Die Vorschläge werden darauf basieren, dass man vom Kindergartenwesen des jeweils anderen Landes lernen kann, wobei die Besonderheiten der Problemursachen und der Ausgangssituationen im Kindergartenbereich im jeweiligen Land mitberücksichtigt werden. Diese Vorschläge sollen dazu beitragen, dass

einerseits die Strukturprobleme des Kindergartenwesens in beiden Ländern gelindert oder gelöst werden können und dass andererseits die Möglichkeiten der Erfüllung der drei gestellten Ansprüche für das Kindergartenwesen im Sinne der Bildungspolitik vergrößert werden können. Darüber hinaus sollen die Möglichkeiten der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens in beiden Ländern dadurch vergrößert werden. Um dies zu erreichen, werden die von Kaufmann entwickelten Ansätze der Interventionstheorie zur staatlichen Intervention angewendet. Sie sind die rechtliche, die ökonomische, die ökologische und die pädagogische Interventionsform (Kaufmann 1982: 49-86). Anzumerken ist noch, dass in dieser Arbeit die Adressaten anders als es von Kaufmann definiert wird, bei der jeweiligen Interventionsform sowohl die individuellen Wohlfahrtsempfänger als auch die Wohlfahrtsproduzenten umfassen. Außerdem ist anzumerken, dass die bestehende Trägerstruktur und die Interaktionsform der Akteure in beiden Ländern nicht durch die Vorschläge verändert werden, aber das Verhalten der Akteure dadurch in eine bestimmte Richtung gesteuert wird.

### **6.2.1. Die rechtliche Interventionsform**

Bei der rechtlichen Interventionsform geht es darum, den rechtlichen Status sowohl des individuellen Wohlfahrtsempfängers als auch des Wohlfahrtsproduzenten zu verbessern. Die Voraussetzung der Wirksamkeit rechtlicher Maßnahmen ist „die Entstehung und Verbreitung eines entsprechenden Rechtsbewußtseins“ (Kaufmann 1982: 70). Nicht jeder individuelle Wohlfahrtsempfänger besitzt die juristischen Fachkenntnisse, um Rechtsbewusstsein zu erlangen und zugleich seinen eigenen Rechtsanspruch zu erheben. Nicht jeder Wohlfahrtsproduzent ist dazu bereit, Vorschriften, die offensichtlich gegen sein eigenes Interesse gerichtet sind, zu befolgen. Dann muss eine Kontrolle durch die zuständige Behörde stattfinden, einerseits, um den Rechtsanspruch des individuellen Wohlfahrtsempfängers zu schützen, andererseits, um die Existenz des legalen Wohlfahrtsproduzenten zu sichern. Jedoch könnte die Aufsichtsbehörde durch die Zunahme der rechtlichen Konflikte rasch überfordert werden. Es wird nicht ausgeschlossen, dass sich ein öffentliches Rechtsbewusstsein auch durch die langfristige Durchsetzung entsprechender Rechtsverhältnisse ohne eine Anforderung an individuelle juristische Fachkenntnisse bilden könnte. Dies benötigt aber erhebliche Zeit. Mit anderen Worten ist **die Akzeptanz der Adressaten** für die Wirksamkeit rechtlicher Interventionsmaßnahmen von entscheidender Bedeutung. Daraus ergeben sich die Fragen, ob und inwieweit die individuellen Wohlfahrtsempfänger ihren Rechtsanspruch bewusst wahrnehmen können und ob und inwieweit die rechtlichen Regelungen von den Wohlfahrtsproduzenten eingehalten werden.

Wenn man diese rechtliche Interventionsform auf die taiwanesischen Kindergärten überträgt, erkennt man, dass in Taiwan bis heute noch kein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz besteht. Daher wird der Schwerpunkt bei dieser Interventionsform in Taiwan ausschließlich auf die Akzeptanz der Anbieter gesetzt. Zudem hat der Staat aufgrund seiner Aufsichtspflicht zu kontrollieren, ob die von den verschiedenen Trägern angebotenen Kindergartenplätze den gesetzlich vorgeschriebenen Standards der pädagogischen Strukturqualität entsprechen. Um die Akzeptanz der rechtlichen Regelungen bei den verschiedenen Trägern, vor allem privaten/kommerziellen Trägern sowie illegalen, durchzusetzen, werden für das taiwanesisches Kindergartenwesen die folgenden rechtlichen Interventionsmaßnahmen vorgeschlagen: Die Standards der pädagogischen Strukturqualität sollten wie in Deutschland je nach den regionalen Ausgangsbedingungen unterschiedlich erstellt werden, damit die Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung abgebaut werden können. Zudem sollte mehr Akzeptanz zur Befolgung der rechtlichen Vorschriften von den privaten Trägern gezeigt werden als zuvor. Gleichzeitig müssten die verschiedenen gesetzlichen Verordnungen in Übereinstimmung miteinander gebracht werden. Allerdings müsste das *Gesetz über die Kinderwohlfahrt* in Bezug auf Kinderkrippen mit dem *Kindergartengesetz* von 1996 durch eine systematische Abänderung in Übereinstimmung gebracht werden. Somit könnte das Kontrollproblem in Bezug auf das verschwommene Verhältnis zwischen Kindergärten und Kinderkrippen gelindert oder gelöst werden.

In Deutschland hingegen besteht seit 1992 der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für jedes Kind ab drei Jahren. Diesen Rechtsanspruch nehmen die Eltern wahr, während die gesetzlich anerkannten freien Träger ihre Aufgabe - die Bereitstellung der erforderlichen Kindergartenplätze - akzeptieren und sie durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit zu erfüllen erstreben. Unter diesen Umständen ist die oben genannte Voraussetzung der Wirksamkeit rechtlicher Maßnahmen - die Entstehung und Verbreitung eines entsprechenden Rechtsbewusstseins - in Deutschland bereits erfüllt. Es scheint so zu sein, dass sowohl der rechtliche Status des individuellen Wohlfahrtsempfängers als auch derjenige des Wohlfahrtsproduzenten durch die rechtliche Interventionsform in deutschen Kindergärten problemlos gewährleistet wird. In Wirklichkeit treten Probleme eher auf der Implementationsebene auf. Die Einlösung des genannten Rechtsanspruchs wird ihrem Inhalt nach nicht der rechtlichen Interventionsform, sondern eher der ökologischen Interventionsform zugeordnet, die an anderer Stelle diskutiert wird. Im Hinblick auf die aktuelle Entwicklung im deutschen Kindergartenwesen wurde durch den „PISA-Schock“ von 2000 neben der Sicherung eines Kindergartenplatzes auch auf die Bildungsinhalte des Kindergartenwesens aufmerksam

gemacht. Zudem wurde im Jahr 2003 die *Bildungsvereinbarung NRW* abgeschlossen, die die bestimmten Bildungslernbereiche und die Zusammenarbeit mit Grundschulen beinhaltet. Dies wird im weiteren im Zusammenhang mit der pädagogischen Interventionsform näher erläutert werden.

## **6.2.2. Die ökonomische Interventionsform**

Unter der ökonomischen Interventionsform ist zu verstehen, dass das verfügbare Einkommen des individuellen Wohlfahrtsempfängers oder die Einkünfte beim Betreiben einer Einrichtung für Kinder dadurch direkt verbessert werden können. Die unkomplizierten ökonomischen Interventionsmaßnahmen sind Geldleistungen an Individuen, soweit aufgrund eines schriftlichen Nachweises, die Anspruchsberechtigung festgestellt worden ist und die Personen ihren Anspruch geltend zu machen wissen. Dies wird Subjektförderung genannt. Daneben gibt es die Objektförderung, bei der die Geldleistungen an bestimmte Einrichtungen vergeben werden, wodurch bestimmte Zwecke durch die von dem Geldgeber und dem Geldempfänger vereinbarten Leistungen erfüllt werden können. Die Wirksamkeit dieser Interventionsform in Form von Geldleistungen stößt natürlich bald an ihre Grenze, da die dazu gebrauchte öffentliche Finanzierung sich auf eine bestimmte Summe beschränkt. Diese Summe wird durch Abgaben oder durch einen Ausgabenverzicht in anderen Bereichen aufgebracht. Angesichts der Beschränkung der öffentlichen Finanzierung wird solch eine Interventionsform prinzipiell bei Bedürftigen bzw. bei bestimmten ausgewählten Einrichtungen, die die Voraussetzung zur finanziellen Förderung erfüllt haben, eingesetzt.

Wenn man diese ökonomische Interventionsform auf die deutschen Kindergärten überträgt, erkennt man, dass die ökonomische Interventionsform bei den deutschen Kindergärten hauptsächlich auf die Objektförderung gerichtet ist. Angesichts der Knappheit der öffentlichen Subventionen ist diese Objektförderung für ständige Kürzungen anfällig geworden, wodurch sich die Finanzierungslage der deutschen Kindergärten verschlechtert hat. Mit der Einführung der Kommunalisierung des Elternbeitrags ist die Subjektförderung in Form einer gesetzlich festgelegten Staffelung des Elternbeitrags für Kinder aus einkommensschwächeren Familien abgeschafft worden, wobei die Geschwisterermäßigung nicht allgemeingültig, sondern je nach der Kommune gültig ist. Für Kinder aus einkommensschwächeren Familien hat der Rechtsanspruch ohne zusätzliche Subjektförderung keinen Sinn. Kindergärten bzw. Kindergartenplätze dienen nicht zum Selbstzweck, sondern müssen in Anspruch genommen werden, damit ihre pädagogische Funktion wirken kann. Aus diesem Grunde wird dem

deutschen Kindergartenwesen vorgeschlagen, dass die Subjektförderung mit ihren Maßnahmen wie dem je nach dem Familieneinkommen gestaffelten Elternbeitrag und der Geschwisterermäßigung für Kinder aus einkommensschwächeren Familien wiederhergestellt werden muss, da nur die Objektförderung für solche Kinder nicht ausreicht, um die Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes zu sichern bzw. um ihren Rechtsanspruch geltend zu machen.

Im taiwanesischen Kindergartenwesen ist die ökonomische Interventionsform von der Subjektförderung geprägt, wobei ein zweckgebundener Gutschein an jedes Kind im Alter von fünf Jahren vergeben wird. Mit diesem Gutschein kann jedes Kind eine vorschulische Einrichtung (einen legalen privaten Kindergarten oder eine legale private Kinderkrippe) besuchen. Das Gutscheinsystem ist bereits im Abschnitt 4.1.3.2 ausführlich dargestellt worden. Wohlfahrtsverbände wie solche, die in Deutschland automatisch als freie Träger anerkannt worden sind, gibt es in Taiwan nicht. Nur diejenigen Stiftungen, die für gemeinnützige Zwecke gegründet und zu ihrer Tätigkeit zugelassen worden sind, sind mit den deutschen freien Trägern vergleichbar. Ihr Anteil an der Trägerschaft im taiwanesischen Kindergartenwesen ist angesichts der Beschränkung durch die unerreichbare Höhe der Eigenleistung der Finanzierung sehr gering. Dafür gibt es keine nennenswerte finanzielle Förderung aus öffentlichen Mitteln. Die Objektförderung gilt nur für öffentliche Träger von Kindergärten in Taiwan, die bloß einen kleinen Anteil an der Trägerschaft ausmachen.

Angesichts des niedrigen Wertes des Gutscheins wurden die Ziele, die mit seiner Einführung verbunden worden waren, kaum erreicht. Aus der deutschen Erfahrung wird in dieser Arbeit dem taiwanesischen Kindergartenwesen die ökonomische Interventionsmaßnahme vorgeschlagen, einen solchen Gutschein nur an Kinder aus einkommensschwächeren Familien zu vergeben, damit die Wirksamkeit dieser Intervention effektiv erzielt werden kann. Daneben wird als eine Ergänzungsmaßnahme für das taiwanesisches Kindergartenwesen vorgeschlagen, dass es eine Ermäßigung oder eine Befreiung vom Elternbeitrag für jedes weitere Kind aus der gleichen einkommensschwächeren Familie geben sollte. Durch diese Modifizierung des Gutscheinsystems und die genannte Ergänzungsmaßnahme kann einerseits das verfügbare Einkommen der einkommensschwächeren Familien verbessert und andererseits ihnen ihre Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes ermöglicht werden. Weiter wird dem taiwanesischen Kindergartenwesen noch vorgeschlagen, dass der geringfügige Anteil der gemeinnützigen Träger durch die Herabsetzung der Höhe der Eigenleistung zur Finanzierung

erhöht werden sollte. Dadurch könnte eine Pluralisierung der Trägerschaft im taiwanesischen Kindergartenbereich wie in Deutschland ermöglicht werden.

### 6.2.3. Die ökologische Interventionsform

Unter der ökologischen Interventionsform ist die „Verbesserung der materiellen und sozialen Umwelt“ der Wohlfahrtsempfänger zu verstehen (Kaufmann 1982: 75), d.h., mit dieser Interventionsform ist die „Umweltgestaltung“ der Wohlfahrtsempfänger zu verbessern (Kaufmann 1977: 1-44). Deren Verantwortung hat heutzutage der Wohlfahrtsstaat durch die Verbesserung der Versorgungsbedingungen übernommen. Es ist bekannt geworden, dass andere Steuerungsformen zur Versorgungsdisparität führen wie z. B. die Marktsteuerung angesichts der geringen Mobilität der Wohlfahrtsempfänger und die kommunale Steuerung infolge der in den verschiedenen Kommunen unterschiedlichen Finanzausstattung. Diese Versorgungsdisparität wiederum erzeugt eine Ungleichheit der Zugangschancen der Wohlfahrtsempfänger. Die Wirksamkeit dieser Interventionsform zielt auf die Inanspruchnahme der bereitgestellten Angebote. Zudem muss das Merkmal der **Ortsgebundenheit** dieser Interventionsform für ihre Wirksamkeit beachtet werden (vgl. Kaufmann 1982: 76). Dafür besteht diese Annahme: Wenn die geschaffenen Angebote bei Bedarf möglicherweise in räumlicher Nähe verfügbar sein würden, würden diejenigen Wohlfahrtsempfänger sich eher dafür entscheiden, die nicht bereit oder unfähig sind, die Kosten für die Überwindung der Entfernung zu bezahlen, um diese in Anspruch zu nehmen.

Wenn man die ökologische Interventionsform auf die deutschen Kindergärten überträgt, erkennt man, dass die Versorgung mit Kindergartenplätzen in Deutschland, also beispielsweise im Lande NRW, durch die kommunale Steuerung erfolgt, wobei die Einrichtung eines Kindergartens mit räumlicher Nähe angestrebt wird. Das Versorgungsproblem tritt trotzdem auf. Diejenigen Kinder, die nicht im Einzugsbereich eines Kindergartens wohnen, können diesen aufgrund ihrer geringen Mobilität nicht besuchen, da ihre Eltern unfähig sind, die Kosten für die Überwindung der Entfernung zu bezahlen. Und dafür gibt es keine zusätzlichen öffentlichen Beförderungsmittel bzw. Finanzierungen aus öffentlichen Subventionen. Mit der Einführung des Festbetrags für die Bezuschussung der Betriebskosten wird die Versorgungsdisparität je nach der Finanzlage der Kommune noch verschärft. Aus taiwanesischer Erfahrung wird dem deutschen Kindergartenwesen vorgeschlagen, dass zusätzlich Kindergartenplätze für diejenigen Kinder, die nicht im Einzugsbereich eines Kindergartens wohnen, in der Eingangsstufe einer Grundschule organisiert werden können. Aus Kostengründen ist es leichter und realistischer, einige

Kindergartenplätze für Fünfjährige in einer Grundschule in der Eingangsstufe zu errichten, als regelrechte Kindergärten an Grundschulen. Außerdem sind in der Eingangsstufe neben Grundschullehrerinnen und Grundschullehrern Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen beschäftigt, die sich darin befindenden Kinder sind altersgemischt und die Lehr- und Lerninhalte werden fachübergreifend gestaltet. Unter diesen Umständen sollte von einer verfrühten Einschulung bezüglich solcher Kindergartenplätze bei der Eingangsstufe keine Rede sein. Aber durch sie könnte sich eine konkrete Zusammenarbeit zwischen Schulpädagogik und Sozialpädagogik entwickeln.

In Taipeh scheint das Merkmal der Ortsgebundenheit dieser Interventionsform für die meisten Kinder trotz der sich aus der Marktsteuerung ergebenden Versorgungsdisparität kein wirksames Hindernis für einen Kindergartenbesuch zu sein. Die privaten/kommerziellen Träger, die den überwiegenden Anteil an der gesamten Trägerschaft in Taipeh ausmachen, bieten Beförderungsmittel wie Kindergartenomnibusse gegen Bezahlung an, wodurch die Entfernung kein Thema mehr ist. Für diejenigen Kinder, die die öffentlichen Kindergärten besuchen oder besuchen werden, werden keine Kindergartenomnibusse zur Verfügung gestellt. Allerdings ist für diejenigen Kinder, die aus einkommensschwachen Familien stammen und nicht gerade im Einzugsbereich eines öffentlichen Kindergartens wohnen, die Erreichbarkeit doch notwendig. Um für solche Kinder einen wohnortnahen Kindergartenplatz zu schaffen, wird aus deutscher Erfahrung dem taiwanesischen Kindergartenwesen **die Pluralisierung der Arten der Tageseinrichtungen für Kinder und der Arten der Kindergartenplätze** vorgeschlagen: Kindergartenplätze sollten nicht nur in Kindergärten, sondern auch in anderen Formen der Tageseinrichtungen für Kinder oder in anderen Formen der zusammengesetzten Kindergruppen angeboten werden. Z.B. könnten Kindergartenplätze in Horten angeboten werden oder in einer altersgemischten Kindergruppe. Anzumerken ist noch, dass die Doppelverwaltung durch Aufsichtsbehörden bei der Pluralisierung vermieden werden sollte, um Schwierigkeiten bei der Kontrolle, die durch die Gewaltenteilung auf der Verwaltungsebene entstehen könnten, vorzubeugen.

Um die erwünschten Effekte zu erzielen bzw. um die gesetzten pädagogischen Ziele zu erreichen, bedarf es der Qualitätssicherung der Interaktion zwischen den Klienten und dem Personal der Kindergärten sowie zwischen Kindern und Erzieherinnen bzw. Erziehern. Das heisst, dass eine Kommunikation von einer bestimmten Qualität zwischen dem Personal der Einrichtung und

ihren Klienten bzw. ihren Adressaten zur Erzielung der erwünschten Effekte gesichert sein sollte. Dies ist der Gegenstand der nachfolgenden Interventionsform.

#### **6.2.4. Die pädagogische Interventionsform**

Die Ziele der pädagogischen Interventionsform sind einerseits, die Handlungsfähigkeit des individuellen Wohlfahrtsempfängers zu steigern, und andererseits, die Qualitätssicherung der Wohlfahrtsprodukte zu ermöglichen. Die Steigerung der individuellen Handlungsfähigkeit wird durch die Inanspruchnahme eines von der öffentlichen Hand bereitgestellten professionellen Angebots ermöglicht werden. Solche Angebote, die durch die zuständige Behörde selbst geschaffen werden, werden als eine Art der „direkten“ pädagogischen Interventionsmaßnahmen klassifiziert. Dazu zählen die Einrichtung von Beratungsstellen, die Herausgabe informativer Broschüren und die öffentlichen, organisierten Veranstaltungen. Die Qualitätssicherung der Wohlfahrtsprodukte wird hingegen den „indirekten“ pädagogischen Interventionsmaßnahmen zugeordnet. Dies bedeutet, dass der Staat als Kontrolleur von den Wohlfahrtsproduzenten verlangt, ihre Produkte mit einem bestimmten Qualitätsniveau anzubieten. Was das Beispiel der Bildungsangebote betrifft, zählt man die folgenden Maßnahmen zu der indirekten Interventionsform: die Erteilung der Betriebserlaubnis bzw. Betriebslizenz, die Weiterbildungsmöglichkeiten der Fachkräfte und die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen usw. Es soll darauf aufmerksam gemacht werden, dass bei dieser Interventionsform die staatlichen Einflussmöglichkeiten allgemein begrenzt sind, während der „Inanspruchnahmemotivation“ des individuellen Wohlfahrtsempfängers zur Steigerung der Handlungsfähigkeit bzw. der „Mitwirkungsbereitschaft“ der Wohlfahrtsproduzenten für die Qualitätssicherung der Wohlfahrtsprodukte eher eine große Bedeutung zukommt (vgl. Kaufmann 1982: 83).

Wenn diese Interventionsform auf Kindergartenangebote angewendet wird, sollte darauf geachtet werden, dass die Zielgruppe bei der direkten pädagogischen Interventionsform die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten sind, während sie bei der indirekten die Anbieter der Kindergartenplätze bzw. die Träger der Kindergärten sind. Anzumerken ist noch, dass bei dieser indirekten Interventionsform die Nutzer der Angebote die Kinder sind, während die Klienten der Angebote die Eltern bzw. die Erziehungsberechtigten sind. Obwohl es sowohl in Taiwan als auch in Deutschland vielfältige direkte pädagogische Interventionsmaßnahmen für Kindergärten gibt, können manche Eltern diese nicht in Anspruch nehmen, da die Maßnahmen einige Schwierigkeiten bereiten bzw. Bedingungen voraussetzen. Die von vielen Beratungsstellen zur

Verfügung gestellte Öffnungszeit ist besonders von berufstätigen Eltern kaum wahrzunehmen, weil ihre Nutzung den eigenen Arbeitszeitverlust bedeutete. Die informativen Broschüren sind nur erhältlich, wenn sie angefordert werden, doch über die öffentlich organisierten Veranstaltungen sollten die Eltern sich vorher informieren können, um zu erfahren, welche wann und wo stattfinden werden. Mit anderen Worten müssen die Eltern bereits über bestimmte Handlungsfähigkeiten verfügen, damit sie die genannten direkten pädagogischen Interventionsmaßnahmen in Anspruch nehmen können.

Bezüglich der Entscheidung für eine Inanspruchnahme eines direkten pädagogischen Interventionsangebots hat für die Betroffenen das „Laiensystem“ (Freidson 1960: 374-382; Freidson 1961; Freidson 1970a; Freidson 1970b: 71-92; Freidson 1975) Bedeutung, das aus nahestehenden Personenkreisen der Betroffenen wie Verwandten, Freunden oder Nachbarn besteht. Allerdings hindert dieses System die Betroffenen aus der Unterschicht eher an der Inanspruchnahme jenes Angebots, während es bei Betroffenen aus der Mittelschicht das Gegenteil bewirkt (Wirth 1982: 92-98). Zudem besteht Grund zu der Annahme, dass ausgerechnet die Eltern aus der Unterschicht, die zur Steigerung ihrer Handlungsfähigkeit dieser direkten Interventionsform bedürfen, dazu tendieren, diese nicht in Anspruch zu nehmen, da es ihnen an den dafür benötigten Handlungsfähigkeiten mangelt. Zudem kann das genannte Laiensystem die ihnen fehlenden Handlungsfähigkeiten weder ergänzen noch sie zur Inanspruchnahme eines professionellen Angebots sonderlich anregen. Wenn die Eltern ohne die Inanspruchnahme der direkten pädagogischen Interventionsform doch einen Kindergarten für ihre Kinder gefunden haben, sollte dieser gesetzmäßig mit einem bestimmten Niveau an pädagogischer Qualität ausgestattet sein, so dass die Kinder die zur Einschulung benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten kindgerecht erlernen können und zugleich die Eltern durch die Kommunikation mit dem Personal der Kindergärten ihre pädagogische Handlungsfähigkeit steigern können. Dies wird durch die indirekte pädagogische Interventionsform bewirkt, deren anzustrebendes Ziel die Qualitätssicherung der Kindergartenangebote ist. Dies hängt wiederum von der Mitwirkungsbereitschaft der Träger ab.

Wenn die angesprochenen pädagogischen Interventionsformen auf die taiwanesischen Kindergärten übertragen werden, sollte einerseits der direkten pädagogischen Interventionsform mehr Beachtung geschenkt werden, da die Mitwirkungsbereitschaft der privaten/kommerziellen sowie der illegalen Träger zur Qualitätssicherung auf die Kunden (Eltern) angewiesen ist. Wenn die Kunden (Eltern) durch die Inanspruchnahme eines der direkten pädagogischen

Interventionsangebote wie z. B. durch die Nutzung einer veröffentlichten Broschüre ihre Handlungsfähigkeit steigern und Kindergartenplätze mit einem bestimmten Niveau an pädagogischer Qualität sowohl kindgerecht als auch gesetzmäßig wählen würden, wären die privaten Träger dazu bereit und motiviert, nach dieser Orientierung der Kunden ihre Kindergärten auszustatten. Für den Einsatz der direkten pädagogischen Interventionsform in Taiwan wird vorgeschlagen, dass regelmäßig von der zuständigen Behörde oder den öffentlichen Trägern Veranstaltungen organisiert werden und diese durch die Massenmedien bekannt gemacht werden sollten, damit den Eltern die kindgerechte pädagogische Gestaltung und gesetzmäßige Standards der pädagogischen Strukturqualität erklärt und diese als Kriterien bei der Kindergartenwahl benutzt werden können. Wenn deren Wirksamkeit erreicht werden würde, würden die meisten Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens gelöst sein. Dies bedeutet aber ein langwieriges Verfahren.

Andererseits sollte die indirekte pädagogische Interventionsform nicht außer Acht gelassen werden. Zudem wird dem taiwanesischen Kindergartenwesen vorgeschlagen, dass das genannte Evaluationssystem modifiziert werden sollte: Das sollte im wesentlichen auf einer regelmäßigen internen Evaluation in kürzerem Zeitabstand beruhen, deren Verfahren und deren Inhalt von den Trägern der Kindergärten noch zu entwickeln sind; hinzu käme die zusätzliche externe Evaluation durch die zuständige Behörde in längeren Zeitabständen; zum Schluss sollte ein Bericht über die Evaluationsergebnis regelmäßig in überschaubarer Weise veröffentlicht und den Eltern bekannt gemacht werden. Die interne Evaluation sollte einerseits dazu beitragen, dass die Konkurrenz zwischen den privaten Trägern sich von einem reinen Preiskampf zu einem Wettstreit um eine bessere Qualität entwickeln könnte. Andererseits könnte die zuständige Behörde in der Kontrollarbeit entlastet werden. Und für die Eltern könnte der Bericht über die Evaluationsergebnis eine Orientierungshilfe bei der Kindergartenwahl sein. Außerdem sollten die Weiterbildungsmöglichkeiten in das zu modifizierende Evaluationssystem aufgenommen werden, damit die Träger dazu motiviert werden könnten, diese anzubieten.

Von der deutschen Erfahrung her ist bekannt, dass die Arbeitserfahrung eines Berufs als mit der akademischen Examensleistung vergleichbar anerkannt werden sollte. Zudem wird dem taiwanesischen Kindergartenwesen eine systematische Umstrukturierung der Ausbildung der pädagogischen Fachkräfte vorgeschlagen. Für die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher ohne Bachelor-Abschluss sollten ihre Arbeitserfahrungen als mit vergleichbaren akademischen Leistungen in Taiwan gleichwertig anerkannt werden können, damit sie die Möglichkeit erhalten

könnten, sich zu staatlich anerkannten Erzieherinnen und Erziehern fortbilden zu lassen. Daneben sollten Berufsaufstiegsmöglichkeiten zu pädagogischen Fachkräften im Vorschulbereich durch ein aufeinander bezogenes und kontinuierliches Ausbildungs- und Weiterbildungssystem angeboten werden, damit die pädagogischen Fachkräfte motiviert werden könnten, sich weiterbilden zu lassen. Zudem sollte den taiwanesischen Kinderpflegerinnen und Kinderpflegern durch Weiterbildungsmöglichkeiten der Zugang zum Kreis der staatlich anerkannten Erzieherinnen und Erzieher eröffnet werden. Mit den obigen Vorschlägen sollte die Ausbildungs- und Weiterbildungslücke zwischen den staatlich anerkannten Erzieherinnen bzw. Erziehern und den unqualifizierten Erzieherinnen bzw. Erziehern sowie Kinderpflegerinnen bzw. Kinderpflegern geschlossen werden. Dies sollte dazu beitragen, die Schwierigkeiten bei der Qualifizierung zu staatlich anerkannten Erzieherinnen und Erziehern abzubauen.

In Bezug auf die Lehr- und Lerninhalte bestehen Diskrepanz zwischen den gesetzten pädagogischen Zielen und der Kindergartenpraxis sowie zwischen der wissenschaftlich festgestellten Lernfähigkeit der Kinder und der elterlichen Erwartung. Zudem wird für das taiwanesisches Kindergartenwesen vorgeschlagen, dass ein von Erziehungswissenschaftlerinnen bzw. Erziehungswissenschaftlern, Eltern und Trägern akzeptiertes Kerncurriculum für taiwanesisches Kindergärten entwickelt und je nach den örtlichen Verhältnissen gestaltet werden soll. Um einen kontinuierlichen Lernprozess der Kinder sichern zu können, wird für das taiwanesisches Kindergartenwesen im weiteren vorgeschlagen, dass der als elementare Bildungsstufe anerkannte Kindergarten mit den sich in seinem Einzugsbereich befindenden Grundschulen in Bezug auf die Organisation, gemeinsame Veranstaltungen, die Entwicklung eines Kerncurriculums und eine gemeinsame Weiterbildung von Erzieherinnen bzw. Erziehern und Grundschullehrerinnen bzw. Grundschullehrern zusammenarbeiten sollte. Darüber hinaus sollten die Eltern nicht nur als Zuschauer zu den von Kindergärten organisierten Veranstaltungen erscheinen, sondern sich auch an deren Vorbereitung und an diesen selbst beteiligen, wodurch sie sich mit den Erzieherinnen und Erziehern über Erfahrungsaustausch austauschen könnten. Dies würde helfen, ihre Handlungsfähigkeit zu steigern und zugleich ihre Familienerziehung zu verbessern.

Diese pädagogische Interventionsform kann nicht zur Lösung der Strukturprobleme des deutschen Kindergartenwesens eingesetzt werden. Dafür bestehen die folgenden Gründe: 1. Die Standards der pädagogischen Strukturqualität werden aufgrund von *Vereinbarungen* immer als legal bzw. gesetzmäßig eingehalten. 2. Die Verbesserung der Qualität der Kindergartenangebote

unterliegt der Trägerautonomie, die es nicht zulässt, sich von außen einzumischen. Aber diese Interventionsform kann als Hilfsmittel zur Ermöglichung der Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens an die Grundschulen angesehen werden. Zudem muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass die indirekte pädagogische Interventionsform im deutschen Kindergartenwesen bei dieser Ermöglichung mehr bewirken kann als die direkte, da die Eltern bei der pädagogischen Gestaltung in den deutschen Kindergärten (außer in Eltern-Initiative-Kindergärten) kein Mitbestimmungsrecht haben. Den überwiegend konfessionellen deutschen Kindergartenträgern stehen keine nennenswerten konkurrenzfähigen Träger gegenüber, die die konfessionellen zwingen könnten, eine bessere pädagogische Gestaltung anzustreben. Mit anderen Worten können die deutschen Eltern trotz ihres Wahlrechts keinen oder nur geringfügigen Einfluss auf die Gestaltung in Kindergärten nehmen. Aus diesem Grunde wird im folgenden ausschließlich die indirekte pädagogische Interventionsform in deutschen Kindergärten behandelt.

In Bezug auf die indirekten pädagogischen Interventionsmaßnahmen zur Ermöglichung der Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit des deutschen Kindergartenwesens sollte zuerst ein Rahmencurriculum für Kindergärten durch eine Vereinbarung zwischen den öffentlichen und den freien Trägern hergestellt werden. Somit könnten sich einerseits die Kinder ihrem Alter und Entwicklungsstand entsprechend in den Kindergärten ausleben. Andererseits könnten ihre zur Einschulung benötigten Fähigkeiten besser entwickelt werden. Darüber hinaus sollten alle Kindergärten, egal mit welchen pädagogischen Konzeptionen sie betrieben werden, durch dieses vereinbarte Rahmencurriculum über die Anschlussfähigkeit an die Grundschulen verfügen. Zweitens sollte eine interaktive Kommunikation zwischen Kindergärten und Grundschulen hergestellt werden, um die Möglichkeit der Erfüllung des genannten Anspruchs zu sichern. Zudem wird dem deutschen Kindergartenwesen eine Zusammenarbeit mit den Grundschulen, die sich im Einzugsbereich eines Kindergartens befinden, in Bezug auf die Organisation, gemeinsame Veranstaltungen, die Entwicklung eines Rahmencurriculums und eine gemeinsame Weiterbildung von Erzieherinnen bzw. Erziehern und Grundschullehrerinnen bzw. Grundschullehrern vorgeschlagen. Im weiteren wird aus der taiwanesischen Erfahrung ein zusätzliches, von den öffentlichen und den freien Trägern gemeinsam organisiertes, Evaluationssystem vorgeschlagen, damit die Träger zur Verbesserung ihrer pädagogischen Gestaltung in Bezug auf die Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit mit vergleichbarem Niveau motiviert werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Zu den Lösungsvorschlägen für beide Länder zählen nicht Versuche, die real betriebene Kindergartenpolitik auf der institutionellen Ebene oder auf der organisatorischen Ebene durch Rückgriff auf eine Marktsteuerungsform oder auf eine korporatistische Steuerungsform zu verändern. Es wird versucht, durch den Einsatz von Lösungsmöglichkeiten, die von dem zu vergleichenden Land übernommen werden können, die Strukturprobleme im jeweiligen Land zu lindern oder gar zu lösen. Anzumerken ist noch, dass nicht jede Interventionsform unbedingt für das jeweilige Land zu Lösungsvorschlägen herangezogen wird, da die realistische Umsetzung der Vorschläge berücksichtigt werden sollte. Und nicht für jedes genannte Strukturproblem wird eine Lösungsmöglichkeit vorgeschlagen, sondern es können für dasselbe nur diejenigen Vorschläge gegeben werden, die im Rahmen der Erziehungswissenschaft möglich scheinen. Neben den auf die Strukturprobleme des Kindergartenwesens in beiden Ländern gerichteten Lösungsvorschlägen werden noch zusätzlich solche Vorschläge gemacht, die zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens im jeweiligen Land beitragen können, da es trotz den Lösungsvorschlägen zu den Strukturproblemen an der genannten Anspruchserfüllung im jeweiligen Land in bestimmtem Umfang noch mangelt.

Im taiwanesischen Kindergartenwesen könnte das Kontrollproblem aufgrund des rechtlichen und des ökologischen Interventionsvorschlags gelindert oder gar gelöst werden, und die Probleme des Selbstverständnisses und des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern könnten durch die Befolgung der pädagogischen Interventionsvorschläge allmählich gelindert werden. Darüber hinaus könnten die Möglichkeiten der Erfüllung des Anspruchs auf eine bessere pädagogische Strukturqualität und des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit dadurch erhöht werden. Das Problem der Koordination im taiwanesischen Kindergartenwesen bliebe aber noch ungelöst. Und die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen kann nicht durch die Lösung der Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens gesteigert werden, aber das könnte durch die Befolgung des ökonomischen Interventionsvorschlags geschehen. Im deutschen Kindergartenwesen könnten das Versorgungsproblem durch die Realisierung des ökonomischen Interventionsvorschlags und das Problem der Zugänglichkeit durch die Befolgung des ökologischen Interventionsvorschlags gelindert werden. Darüber hinaus könnte die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen dadurch erhöht werden. Jedoch blieben das Problem der Flexibilität und das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern bestehen. Die Möglichkeiten der Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit im deutschen

Kindergartenwesen könnten durch die pädagogischen Interventionsvorschläge gesteigert werden. Jedoch bleiben die Möglichkeiten der Erfüllung des Anspruchs auf eine bessere pädagogische Strukturqualität im deutschen Kindergartenwesen aufgrund der Art ihres Zustandekommens gering.

## **Zwischenbilanz**

Wenn man die Ursachen der Strukturprobleme in den beiden Ländern betrachtet, erkennt man, dass die Ursachen der Strukturprobleme im deutschen Kindergartenwesen einerseits auf die als Begleitpolitik bezeichnete Kindergartenpolitik und andererseits auf die historisch bedingte Unverzichtbarkeit der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den freien Trägern zur Staatsentlastung zurückzuführen sind, während die Problemursache im taiwanesischen Kindergartenwesen eher an der Vernachlässigung der von privaten/kommerziellen Träger geprägten Trägerstruktur der Kindergärten liegt. Das heisst, dass im deutschen Kindergartenwesen die größtenteils von freien Trägern erbrachte Versorgung mit Kindergartenplätzen unverzichtbar ist, während es im taiwanesischen Kindergartenwesen an Wissen über die Wirkungen der Marktversorgung mangelt. Daher ist das Design des deutschen Kindergartenwesens von der politischen Zielsetzung bis zu deren Umsetzung ausschließlich dem bestehenden Sachverhalt der Trägerstruktur entsprechend hergestellt worden, wodurch die Kindergartenpolitik als Begleitpolitik angesehen wird. Deren Umsetzung hat statt einer Verbesserung die Beeinträchtigung der pädagogischen Strukturqualität mit sich gebracht. Hingegen ist angesichts des genannten Mangels im taiwanesischen Kindergartenwesen eine Kluft zwischen der zu erzielenden Kindergartenpolitik und der Kindergartenpraxis entstanden, wodurch für die zu erreichenden Ziele der Kindergartenpolitik wenig oder gar keine Akzeptanz in der Kindergartenpraxis gefunden wurde.

Die meisten Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens wie das Kontrollproblem, das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern und das Problem des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens wirken sich negativ auf die Qualitätssicherung aus, wobei aber Lösungsvorschläge wie rechtliche und pädagogische Interventionsvorschläge zur Erfüllung des Anspruchs auf eine bessere pädagogische Strukturqualität beitragen könnten. Die Möglichkeiten der Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch könnten durch die aus der deutschen Erfahrung entwickelten ökologischen Interventionsvorschläge vergrößert werden. Die als Begleitpolitik bezeichnete deutsche Kindergartenpolitik zielt auf die Vereinbarkeit von Beruf

und Familie ab, wodurch sich sowohl die Politik als auch deren Umsetzung auf die Quantität der Kindergartenplätze konzentriert. Zudem können die Möglichkeiten der Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch in Deutschland durch den ökonomischen Interventionsvorschlag für das Versorgungsproblem und den ökologischen für das Problem der Unzugänglichkeit gesteigert werden. Angesichts des auf die Quantität gesetzten Schwerpunkts wird die Qualität im deutschen Kindergartenwesen stark vernachlässigt. Unter diesem Umstand könnte die Erfüllung des Anspruchs auf eine bessere pädagogische Strukturqualität nur im Zusammenhang mit einer von den Vertretern der öffentlichen und der freien Träger abgeschlossenen Vereinbarung über konkrete Bildungsinhalte bzw. ein Rahmencurriculum erwartet werden.

In beiden Ländern können die Möglichkeiten der Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit des Kindergartenwesens durch die Befolgung der pädagogischen Interventionsvorschläge, wie z. B. die Entwicklung eines Rahmencurriculums bzw. eines Kerncurriculums und die Förderung der Zusammenarbeit mit den Grundschulen vergrößert werden. Somit könnten die Kinder, die weder Unterforderung noch Überforderung erleben müssen, mit den während des Kindergartenbesuchs erworbenen, zur Einschulung benötigten, Fähigkeiten und Fertigkeiten die Grundschulen besuchen. Wenn die auf die Strukturprobleme des Kindergartenwesens gerichteten Lösungsvorschläge im jeweiligen Land wirken würden und zugleich weitere Vorschläge zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens in beiden Ländern beitragen könnten, würden die in dieser Arbeit entwickelten Zielvorstellungen - ein an die Grundschulen anschlussfähiges und allen Kindern zugängliches Kindergartenwesen mit einem bestimmten Niveau an pädagogischer Strukturqualität - nicht mehr weit von ihrer Verwirklichung entfernt sein.

## Schlussfolgerungen

Angesichts der unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen haben sich die verschiedenen Kindergartenpolitiken bezüglich der institutionellen Ebene und die jeweils eigenständige Art von deren Umsetzung bezüglich der organisatorischen Ebene im jeweiligen Kindergartenwesen mit der Anerkennung des Kindergartens als elementarer Bildungsstufe herausgebildet. Bezüglich der interaktiven Ebene bedarf die pädagogische Gestaltung in den Kindergärten der benötigten pädagogischen Rahmenbedingungen auf den oben genannten Ebenen. Sie umfassen die rechtlichen Grundlagen, die Position im gesamten Bildungswesen, die Zuständigkeit bestimmter Behörden und die Anforderungen an die Standards der pädagogischen Strukturqualität im jeweiligen Kindergartenwesen. Allerdings darf es nicht außer Acht gelassen werden, dass bei der Umsetzung der jeweiligen Kindergartenpolitik die von den verschiedenen Trägern der Kindergärten gebildete Trägerstruktur im jeweiligen Land die Schlüsselrolle gespielt hat. Die deutsche Trägerstruktur der Kindergärten ist von den Staatsakteuren als Grundlage einer Partnerschaft wahrgenommen worden, wobei die Vertreter der Träger sowohl an der Formulierung der Kindergartenpolitik als auch an deren Umsetzung teilnehmen können. Die Trägerstruktur der taiwanesischen Kindergärten wird hingegen von den Staatsakteuren als Quelle der Strukturprobleme angesehen, weswegen die Träger sowohl bei der Formulierung der Kindergartenpolitik als auch bei ihrer Realisierung ausgeschlossen worden sind. Diese unterschiedliche Einstellung der Staatsakteure zu der jeweiligen Trägerstruktur und das sich daraus jeweils ergebende staatliche Handeln haben besondere Konsequenzen im entsprechenden Kindergartenwesen.

Die deutsche Kindergartenpolitik ist ausschließlich eine Begleitpolitik von Familienpolitik und zielt hauptsächlich auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch die Einlösung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ab. Zu dessen Umsetzung einerseits und zur Staatsentlastung davon andererseits ist angesichts der von den freien Trägern geprägten Trägerstruktur eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den freien Trägern unverzichtbar: Während der Staatsakteur die Verantwortung für die finanzielle Sicherstellung der Kindergartenplätze übernimmt, bieten die freien Träger die erforderlichen Kindergartenplätze an. Diese Trägerstruktur des deutschen Kindergartenwesens hat seit der Weimarer Republik die Position, die Zuständigkeit bestimmter Behörden und die Anforderungen an die Standards der pädagogischen Strukturqualität der deutschen Kindergärten programmiert, wobei die

gesetzlichen Grundlagen wie z. B. das KJHG entsprechend geschaffen worden sind. Trotz der Anerkennung als elementare Bildungsstufe fällt das deutsche Kindergartenwesen in den Bereich der Jugendhilfe, und die für dieses zuständige Behörde auf der kommunalen Ebene ist das Jugendamt. Die zuständige Oberste Landesjugendbehörde ist aufgrund der Bezeichnung der Kindergartenpolitik als Begleitpolitik zur Zeit das Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration. Davor war sie das Ministerium für Schule, Jugend und Kinder.

Um die Zusammenarbeit der freien Träger der deutschen Kindergärten zu gewinnen, sind die Standards der deutschen pädagogischen Strukturqualität als Mindeststandards eingetauscht worden. Außer durch die rechtlichen Vorschriften werden im deutschen Kindergartenwesen diese Standards durch *Vereinbarungen* zwischen den Staatsakteuren und den Vertretern der freien Träger geregelt. Zur Sicherstellung der deutschen Kindergartenplätze können solche Standards immer als gesetzmäßig herabgesetzte vereinbart werden. Unter diesen Umständen ist die pädagogische Gestaltung in den deutschen Kindergärten ohne die benötigten pädagogischen Rahmenbedingungen bezüglich der Standards schwer in die Tat nach einer geplanten pädagogischen Konzeption durchzuführen. Von einer Umsetzung des Situationsansatzes ist keine Rede mehr. Hinzu kommt noch die Gestaltungsautonomie der Träger als Schutz vor Einmischungen von außen. Folglich bildet das Freispiel ohne Anleitung von Erzieherinnen und Erziehern den Hauptbestandteil der pädagogischen Gestaltung in den deutschen Kindergärten. Angesichts der Zugehörigkeit zur Jugendhilfe bleiben das deutsche Kindergartenwesen und das deutsche Schulwesen je für sich allein zwei verschiedene Systeme, wodurch der deutsche Kindergarten nicht als vorschulische, sondern eher als außerschulische Einrichtung eingeordnet wird. Unter diesen Umständen ist die Zusammenarbeit zwischen den deutschen Kindergärten und den deutschen Grundschulen zugunsten eines kontinuierlichen Lernprozesses der Kinder kaum möglich.

Bei der genannten partnerschaftlichen Zusammenarbeit hängt die Bereitstellung der Kindergartenplätze im deutschen Kindergartenwesen von den öffentlichen Subventionen ab. Diese finanzielle Abhängigkeit von den öffentlichen Subventionen hat das Versorgungsproblem und das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern herbeigeführt: Einerseits kann infolgedessen nur eine begrenzte Anzahl von Kindergartenplätzen unter Berücksichtigung der Finanzierbarkeit angeboten werden. Andererseits werden die Kosten für qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher bei der Anstellung aufgrund der Herabsetzung der Standards der pädagogischen Strukturqualität in gesetzmäßiger Weise eingespart. Dazu kommt

noch die Knappheit der öffentlichen Kassen, wodurch die Öffnungszeit nur je nach der bezuschussten öffentlichen Finanzierung gestaltet werden kann. Dies führt zum Problem der Flexibilität. Ohne eine auf der Elternbefragung basierende Bedarfsermittlung sind Kindergartenplätze in zumutbarer Entfernung schwer einzurichten. Hinzu kommt noch die Kommunalisierung des Elternbeitrags. Unter diesen Umständen hat sich das Problem der Zugänglichkeit verschärft. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Staatsakteuren und den freien Trägern hat die Strukturprobleme des deutschen Kindergartenwesens vorprogrammiert und zugleich zur Beeinträchtigung der pädagogischen Strukturqualität als Legitimität geführt.

Seit der Verabschiedung des *Kindergartengesetzes* von 1981 hat sich die taiwanesischen Kindergartenpolitik auf diese Zielsetzung - den Kampf um eine bessere pädagogische Strukturqualität sowie die Entwicklung eines angemessenen Curriculums für Kindergärten - konzentriert, die mit den bildungspolitischen Diskussionen zusammenhing. Das taiwanesischen Kindergartenwesen fällt in den Bereich des Bildungswesens. Die behördliche Zuständigkeit hat auf der kommunalen Ebene das Schulamt und als die oberste zuständige Behörde auf der Ebene der Zentralregierung das Erziehungsministerium. In der taiwanesischen Bildungsreform der 1990er Jahre wurde die Kindergartenreform als Teil der Bildungsreform wahrgenommen und angenommen. Seitdem ist die taiwanesischen Kindergartenpolitik als eigenständiger Teil der Bildungspolitik anerkannt. Von der Kindergartenpolitik und den zuständigen Behörden her betrachtet, ist der taiwanesischen Kindergarten als Elementarbereich des Bildungswesens anerkannt und er gehört zugleich zum Bildungswesen. Anzumerken ist noch, dass es in Taiwan keinen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz gibt. Jedoch wird der taiwanesischen Kindergarten von den Eltern als Startort der Bildungskarriere betrachtet. Zudem sind die Eltern in Taiwan dazu bereit, ihre Kinder vor der Einschulung in Kindergärten unterzubringen.

Die rechtliche Grundlage des taiwanesischen Kindergartenwesens ist ausschließlich in der Form von rechtlichen Vorschriften geregelt, und zwar einheitlich, ohne Berücksichtigung der regionalen Unterschiede in ganz Taiwan, wobei die von den privaten/kommerziellen Trägern geprägte Trägerstruktur außer Acht gelassen wird. Allerdings mangelte es bei der Gesetzgebung an Wissen über die Wirkungen der Marktversorgung, wodurch die eigenständigen Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens wie das Problem der Kontrolle der Befolgung und der Einhaltung der vorgeschriebenen Standards der pädagogischen Strukturqualität, das Problem des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens und

das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern herbeigeführt wurden. Die rechtlichen Vorschriften haben bei den meisten privaten Trägern sowie bei den Eltern wenig oder gar keine Akzeptanz gefunden. Einerseits haben die Eltern als Laien keine Ahnung davon. Andererseits haben die meisten privaten Träger nur wenig oder gar keine Motivation, solche Vorschriften zu befolgen. Angesichts der finanziellen Abhängigkeit von den Elternbeiträgen sind sie motiviert, die von den Kunden gewünschten Lehr- und Lerninhalte anzubieten, die vielleicht nicht kindgemäß oder nicht gesetzmäßig sind. Was die Kunden nicht interessiert, wird eingespart. Zwischen den miteinander konkurrierenden Trägern ist eine Koordination kaum herzustellen. Solange die rechtlichen Vorschriften von den überwiegenden privaten/kommerziellen sowie von den illegalen Trägern nicht akzeptiert werden, stellt sich die taiwanesishe Kindergartenpolitik als Leerformel dar.

Angesichts der Orientierung an den Kunden (Eltern) und zugleich an der Gewinnmaximierung werden vor allem bei privaten/kommerziellen sowie bei illegalen Trägern in Taiwan verschulte bzw. schulähnliche Lehr- und Lerninhalte anhand fertiger Kinderlehrbücher nach festgelegtem Curriculum mit einem Stundenplan von unqualifizierten Erzieherinnen und Erziehern vermittelt. Zusätzlich werden als Begabungsförderung propagierte musische Kurse angeboten, um einen teureren Elternbeitrag zu rechtfertigen. Angesichts ihrer Unkenntnis bezüglich qualitativ hoch entwickelter Kindergartenpädagogik sind die Eltern in Taiwan bereit, in einen teureren Kindergartenplatz zur Realisierung besserer pädagogischer Startbedingungen für ihre Kinder zu investieren. Dadurch wird eine **intellektuelle Verfrühung** bewirkt, wobei die langfristigen Lerneffekte mangels einer Berücksichtigung des Entwicklungsstandes der Kinder in Frage zu stellen sind. Dazu kommt noch das Überwiegen unqualifizierter Erzieherinnen und Erzieher in privaten/kommerziellen sowie in illegalen Kindergärten. Um die in solchen Kindergärten vorgegebenen bestimmten Lernziele zu erreichen, dürften die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher höchstwahrscheinlich die pädagogische Gestaltung in einem autoritären Erziehungsstil durchführen, wobei Lernfreude und Persönlichkeitsbildung der Kinder außer Acht gelassen werden, aber die Bewahrung von Ruhe und Ordnung von den Kindern verlangt wird. Unter diesen Umständen sind die Kinder in solchen Kindergärten überfordert.

Durch die obige Kurzzusammenfassung ist die erste Frage, die in dieser Arbeit zu behandeln war, bereits beantwortet worden: Die Ursachen der Strukturprobleme des deutschen Kindergartenwesens liegen in der als Begleitpolitik bezeichneten Kindergartenpolitik und zugleich in deren Umsetzung in Form einer Zusammenarbeit der Behörden mit den Trägern der

Kindergärten. Das Hauptziel der deutschen Kindergartenpolitik ist es, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch die Bereitstellung der Kindergartenplätze in einer organisierten Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Staatsakteuren und den freien Trägern zu erreichen, wodurch die Lehr- und Lerninhalte in den Kindergärten und die Standards der pädagogischen Strukturqualität geopfert worden sind. Zu den daraus resultierenden Strukturproblemen zählen das Versorgungsproblem, das Problem der Zugänglichkeit, das Problem der Flexibilität und das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern. Die Ursache der Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens liegt hingegen in der Umsetzung der taiwanesischen Kindergartenpolitik, wobei es an der Unterstützung der privaten/kommerziellen sowie der illegalen Träger fehlt. Einerseits werden die aus den regionalen Unterschieden ergebenden Schwierigkeiten, wie z. B. die Schwierigkeit des Erwerbs der gesetzmäßigen Grundfläche im Außengelände in Ballungsgebieten, in den einheitlich per Gesetz vorgeschriebenen Standards der pädagogischen Strukturqualität vernachlässigt. Das bereitet manchen Trägern bei deren Befolgung Schwierigkeiten. Andererseits hat man die von privaten/kommerziellen Trägern geprägte Trägerstruktur des taiwanesischen Kindergartenwesens bei der Gesetzgebung aus Mangel an Wissen über deren Auswirkungen außer Acht gelassen. Unter diesen Umständen sind die Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens entstanden. Als solche sind das Problem der Koordination, das Kontrollproblem, das Problem des Selbstverständnisses der Träger und das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern zu nennen.

Über Möglichkeiten zur Lösung der Strukturprobleme des jeweiligen Kindergartenwesens kann man durch einen internationalen Vergleich mit dem Kindergartenwesen in einem anderen Land etwas lernen. Das Strukturproblem der Kontrolle in Taiwan könnte durch die aufgrund der Erfahrung mit dem deutschen Kindergartenwesen vorgeschlagene rechtliche Interventionsmaßnahme gelindert werden: Die taiwanesischen rechtlichen Vorschriften über die Standards der pädagogischen Strukturqualität zwischen Kindergärten und Kinderkrippen sollten in Übereinstimmung miteinander abgeändert werden, wobei die aus den regionalen Unterschieden ergebenden Schwierigkeiten mitberücksichtigt werden müssten. Außerdem könnte das Kontrollproblem aus deutscher Erfahrung durch ökologische Interventionsmaßnahmen wie die Pluralisierung der Art der Kindergartenplätze und die Pluralisierung der Art der Kindergärten gelindert werden. In Bezug auf das Problem des Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens und das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern im taiwanesischen Kindergartenwesen könnten

Lösungsmöglichkeiten für diese aus deutscher Erfahrung mit den pädagogischen Interventionsmaßnahmen vorgeschlagen werden. Einerseits könnte die Handlungsfähigkeit der Eltern durch Beratung seitens der zuständigen Behörde, informative Broschüren und Veranstaltungen gesteigert werden, damit die Eltern die den Standards der pädagogischen Strukturqualität entsprechenden Kindergärten wählen würden. Dies könnte die verschiedenen Einstellungen der unterschiedlichen Träger zugunsten eines von allen Trägern akzeptierten Selbstverständnisses der Träger des Kindergartenwesens zu überwinden helfen. Andererseits könnte die dadurch gesteigerte Handlungsfähigkeit der Eltern dazu beitragen, dass die Träger nur noch qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher einstellen würden. Dies würde einen langen Zeitraum beanspruchen. Außerdem könnte die Lücke zwischen dem Ausbildungssystem und dem Weiterbildungssystem für die pädagogischen Fachkräfte im taiwanesischen Vorschulbereich aus deutscher Erfahrung durch eine Strukturänderung geschlossen werden. Somit könnten die unqualifizierten Erzieherinnen und Erzieher sich weiter qualifizieren lassen, und die Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger sich zu staatlich examinierten Erzieherinnen und Erziehern weiterbilden lassen. Jedoch bleibt das Problem der Koordination im taiwanesischen Kindergartenwesen ungelöst. Die Möglichkeiten zur Lösung der deutschen Strukturprobleme aus taiwanesischer Erfahrung scheinen angesichts der anderweitigen Zielsetzung und deren eigenständiger Umsetzungsart im allgemeinen sehr gering. Jedoch könnte das deutsche Problem bezüglich der Zugänglichkeit aus taiwanesischer Erfahrung durch die Schaffung von Kindergartenplätzen in der Eingangsstufe einer Grundschule gelindert werden. Angesichts der Unverzichtbarkeit der Zusammenarbeit mit freien Trägern zur Staatsentlastung bei der Umsetzung der deutschen Kindergartenpolitik werden die anderen deutschen Strukturprobleme wohl einstweilen ungelöst bleiben.

Neben den Strukturproblemen und den Möglichkeiten zu deren Lösung ist noch die bildungspolitische Diskussion um die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens zu betrachten, die aus unterschiedlichen Anlässen zu verschiedenen Zeitpunkten in beiden Ländern von sich reden gemacht hat. In beiden Ländern hat man erkannt, dass es angesichts der Anerkennung des Kindergartens als elementarer Bildungsstufe zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens auf die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens ankommt. Diese verlangt nach den Ergebnissen dieser Arbeit, die Ansprüche auf die Gleichheit der Zugangschancen, auf eine bessere pädagogische Strukturqualität und auf die Anschlussfähigkeit an das Grundschulwesen zu erfüllen. In dieser Arbeit habe ich mich ausschließlich auf den Vergleich der Möglichkeiten der Erfüllung der genannten Ansprüche in beiden

Kindergartenwesen konzentriert, wobei die bestehenden institutionellen Bedingungen, wie die Trägerstruktur, das gegenwärtige System des Kindergartenwesens und die Strukturprobleme, als Einflussfaktoren angenommen worden sind. Wenn man die Möglichkeiten zur Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen zum Kindergartenbesuch in beiden Ländern miteinander vergleicht, erscheint es so, als ob das deutsche Kindergartenwesen angesichts der auf die Quantitätssicherung ausgerichteten Kindergartenpolitik im Vergleich mit dem taiwanesischen über die besseren Möglichkeiten verfügen würde. Wenn man zusätzlich die Strukturprobleme des Kindergartenwesens im jeweiligen Land betrachtet, haben tatsächlich die taiwanesischen Kinder aufgrund der je nach der Zahlungsfähigkeit der Eltern flexibler gestalteten Höhe des Elternbeitrags und des dem Bedarf entsprechenden Angebotes bessere Zugangschancen als die deutschen. Die Kinder sozial bzw. wirtschaftlich benachteiligter Eltern in beiden Ländern haben gleich schlechtere Zugangschancen zum Kindergartenbesuch, da der Kindergartenbesuch in beiden Ländern kostenpflichtig ist.

Die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf eine bessere pädagogische Strukturqualität erscheint im taiwanesischen Kindergartenwesen eher wahrscheinlich als im deutschen. Dafür bestehen die folgenden Gründe: 1. Seit der Bildungsreform der 1990er Jahre wurden Möglichkeiten zur Lösung der Strukturprobleme des taiwanesischen Kindergartenwesens als Ziele der taiwanesischen Kindergartenpolitik, die im wesentlichen mit der pädagogischen Strukturqualität zusammenhängen, gesucht. 2. Das Ziel der deutschen Kindergartenpolitik liegt hingegen hauptsächlich in der Quantitätssicherung, wodurch die Qualitätsgarantie eher in den Hintergrund gedrängt worden ist. Folglich werden die Standards der pädagogischen Strukturqualität im deutschen Kindergartenwesen ständig durch die *Vereinbarungen* auf legale Weise herabgesetzt und verschlechtert, womit die Kosten für die Bereitstellung der Kindergartenplätze gesichert werden können.

Was die Möglichkeit der Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit an das Grundschulwesen betrifft, so ist diese Möglichkeit im taiwanesischen Kindergartenwesen größer als im deutschen. In den überwiegend privaten/kommerziellen taiwanesischen Kindergärten werden von den Eltern gewünschte verschulte bzw. schulähnliche Lehr- und Lerninhalte angeboten, die nach einem Stundenplan anhand fertiger Kinderlehrbücher vermittelt werden. Dadurch sind die taiwanesischen Kindergartenkinder an einen schulähnlichen Rhythmus und an schulähnliche Lehr- und Lerninhalte gewöhnt. Außerdem bringen die geplante Strukturänderung zugunsten einer Verbindung zwischen Kindergärten und Grundschulen und die Anfertigung des

Entwurfs eines Curriculums für die Kindergärten unter Berücksichtigung einer kontinuierlichen Vermittlung von Lerninhalten in Grundschulen und Kindergärten die große Hoffnung mit sich, dass ein an die Grundschulen anschlussfähiges taiwanesisches Kindergartenwesen dadurch verwirklicht werden kann. Die deutschen Kindergartenkinder haben sich hingegen an das Freispiel ohne Stundenplan gewöhnt, wodurch sich ihr Rhythmus nach der Einschulung ins Schulleben noch auf ein festgelegtes Curriculum mit einem Stundenplan umstellen muss. Außerdem gehören das deutsche Kindergartenwesen und das deutsche Grundschulwesen je für sich allein zu zwei verschiedenen Systemen. Ein an das Grundschulwesen anschlussfähiges deutsches Kindergartenwesen wird sowohl von den Trägern der Kindergärten als auch von den Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen eher abgelehnt.

Die Möglichkeiten der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Kindergartenwesens können durch die auf dem internationalen Vergleich basierenden Lösungsvorschläge zu den Strukturproblemen teilweise vergrößert werden. Das sind z. B.: die Möglichkeiten der Erfüllung des Anspruchs auf eine bessere pädagogische Strukturqualität können im taiwanesischen Kindergartenwesen durch die Lösungsvorschläge zu dessen Strukturproblemen vergrößert werden. Jedoch sind angesichts der Besonderheit des jeweiligen Kindergartenwesens weitere Vorschläge für diese Verbesserung notwendig. Im deutschen Kindergartenwesen können die Möglichkeiten der Erfüllung des Anspruchs auf die Gleichheit der Zugangschancen durch ökonomische Interventionsmaßnahmen wie die Wiederherstellung des gestaffelten Elternbeitrags und der Geschwisterermäßigung vergrößert werden und im taiwanesischen durch ökonomische Interventionsmaßnahmen wie die Modifikation des Gutscheinsystems und die Einführung der Geschwisterermäßigung. Im deutschen Kindergartenwesen können die Möglichkeiten der Erfüllung des Anspruchs auf die Anschlussfähigkeit an das Grundschulwesen durch pädagogische Interventionsmaßnahmen wie die Einführung des externen Evaluationssystems und die Vereinbarung über ein Rahmencurriculum vergrößert werden und im taiwanesischen durch pädagogische Interventionsmaßnahmen wie das Herstellen eines Kerncurriculums. Somit ist die zweite Frage, die in dieser Arbeit zu behandeln war, beantwortet.

Es ist noch zu früh, die Möglichkeiten der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des deutschen Kindergartenwesens aufgrund des im August 2008 in Kraft tretenden *Kinderbildungsgesetzes* von NRW zu prognostizieren, da es an den benötigten *Vereinbarungen* zwischen den zuständigen Behörden und den Vertretern der freien Träger auf der Landesebene noch fehlt. Aber man kann feststellen, dass, wenn die Quantitätssicherung unverändert immer vor der

Qualitätsverbesserung steht, die Strukturprobleme in Deutschland, wie das Problem der Flexibilität und das Problem des Mangels an qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern, ungelöst weiter bestehen werden. Darüber hinaus bleiben die Möglichkeiten der Erfüllung des Anspruchs auf eine bessere pädagogische Strukturqualität gering. Es ist noch nicht der richtige Zeitpunkt, um die geplante Strukturänderung zugunsten einer Verbindung zwischen Grundschulen und Kindergärten in Taiwan und den Entwurf des Curriculums für Kindergärten beurteilen zu können. Durch diese Arbeit kann aber festgestellt werden, dass die geplante Strukturänderung und das entworfene Curriculum ohne die Akzeptanz durch die überwiegenden privaten/kommerziellen Träger undurchführbar sein werden.

Diese auf einem internationalen Vergleich beruhende Forschungsarbeit dient ausschließlich der Anregung einer neuen Kindergartenpolitik im Sinne der Erziehungswissenschaft gegenüber den Bildungspolitikerinnen und Bildungspolitikern in beiden Ländern. Im weiteren sollte diese Arbeit zur Annäherung an eine Verwirklichung der in dieser Arbeit entwickelten Zielvorstellungen – die Schaffung eines an das Grundschulwesen anschlussfähigen und allen Kindern zugänglichen Kindergartenwesens mit kindgerechter pädagogischer Gestaltung - beitragen. Außerdem werden viele neue Forschungsgebiete durch diese Arbeit eröffnet, wie Untersuchungen systematischer Strukturänderungen zwischen dem Ausbildungssystem und dem Weiterbildungssystem für pädagogische Fachkräfte im taiwanesischen Vorschulbereich, solche der konkreten Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Grundschulen in beiden Ländern und solche der Entwicklung eines Rahmencurriculums im deutschen Kindergartenwesen.



## Deutsches Literaturverzeichnis

### 1. Wissenschaftliche Arbeiten

Abrahamson, Peter 1995: conceptualizing welfare pluralism and welfare mix. Paper prepared at the Second European Conference of Sociology, Budapest, Hungary, August-September 1995.

Adams, Johannes/Gendriesch, Helga 1965: Familienstruktur und Frauenerwerbstätigkeit. In: *Wirtschaft und Statistik*, 17. Jahrgang, 11. S. 703-709.

Akpınar, Ü./Zimmer, Jürgen (Hg.) 1984: *Von wo kommst'n du? Interkulturelle Erziehung im Kindergarten*. 4 Bände, München.

Alber, Jens 1989: Nationalsozialismus und Modernisierung. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Jahrgang. 41. S. 346-365.

Arbeitsgruppe Vorschulerziehung (DJI) 1974: *Vorschulische Erziehung in Bundesrepublik. Eine Bestandsaufnahme zur Curriculumentwicklung*. München: Juventa.

Arbeitsgruppe Vorschulerziehung 1973: *Anregungen I. Zur pädagogischen Arbeit im Kindergarten*. München.

Arbeitsgruppe Vorschulerziehung 1974: *Vorschulische Erziehung in Bundesrepublik. Eine Bestandsaufnahme zur Curriculumentwicklung*. München: Juventa.

Arbeitsgruppe Vorschulerziehung 1976: *Anregungen III. Didaktische Einheiten im Kindergarten*. München.

Arbeitsgruppe Vorschulerziehung und Erzieherinnen aus Modellkindergärten der Länder Rheinland-Pfalz und Hessen 1980/81: *Curriculum Soziales Lernen*. 10 Bände. München: Kösel.

Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas 1997: Vom Korporatismus zum Pluralismus? – Aktuelle Tendenzen im Verhältnis zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden. In: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, Nr. 3/97. S. 25-32.

Balluseck, Hilde von/Metzner, Helga/Schmitt-Wenkebach, Barbara 2003: Ausbildung von Erzieherinnen und Erzieher in der Fachhochschule. In: Wassilios E. Fthenakis (Hg.): Elementarpädagogik nach PISA: Wie aus Kindertagesstätten Bildungseinrichtungen werden können. Freiburg/Basel/Wien: Herder Verlag. S. 317-330.

Berthold, Norbert 1988: Marktversagen, staatliche Intervention und Organisationsformen sozialer Sicherung. In: Gabriele Rolf/P. Bernd Spahn/Gerd Wagner (Hg.): Sozialvertrag und Sicherung. Frankfurt a. M./New York. S. 339-369.

Bethusy-Huc, von Gräfin 1987: Familienpolitik, Tübingen.

Betrifft: Erziehung 1978: Die Fünfjährigen: Kindergarten oder Schule: Zur Integration von Elementar – und Primarbereich. Weinheim/Basel: Beltz.

Bloom, B. S. 1964: Stability and change in human characteristics. New York: Wiley.

Briel, Rudi 1985: Gesellschaftliche und politische Bestimmungsprozesse im Elementarbereich. In Dieter Lenzen: Enzyklopädie die Erziehungswissenschaft, Bd. 6: Erziehung in früher Kindheit, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 114-137.

Bronfenbrenner, U. 1974: Wie wirksam ist die kompensatorische Erziehung. Stuttgart.

Brückers, R. 1990: Sozialleistungsverbände. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen. In: Verein der Freunde Nordrhein-Westfalen e.V. (Hg.): Vereine und Verbände in Nordrhein-Westfalen. Ein Hand- und Lesebuch Jahrgang 1990. Neuss: ISAP. S. 102-110.

Burgener-Woeffray, A. 1996: Grundlagen der Schuleintrittsdiagnostik. Kritik traditioneller Verfahren und Entwurf eines umfassenden Konzepts. Bern.

Caldwell, B. M. 1971: The rationale for early Intervention. In: Cohen, S. (Hg.): Child Development. A study of growth processes. Itasca, III. S. 298-308.

Colberg-Schrader, H. 1986: Gespart wird an der Zeit Halbtagsarbeit für Erzieher – Kurzzeitpädagogik für Kinder. In: Ursula Rabe-Kleberg/Helga Krüger/Dietrich von Derschau (Hg.): Qualifikation für Erzieherarbeit (Band 3): Beruf oder Privatarbeit – Eine falsche Alternative. München: Deutsches Jugendinstitut, S. 63-72.

Colberg-Schrader, H. 1994: der Situationsansatz. In: Kinderzeit, Heft 4. Pestalozzi-Fröbel-Verband. S. 40-43.

Colberg-Schrader, H./Krug, M. 1986: Lebensnahes Lernen im Kindergarten. Zur Umsetzung des Curriculum Soziales Lernen. München.

Colberg-Schrader, Hedi 1985: Berufsverständnis und Erzieherarbeit. In: Dieter Lenzen (Hg.): Enzyklopädie Erziehungswissenschaft: Handbuch und Lexikon der Erziehung. Band 6. Erziehung in früher Kindheit. Stuttgart: Klett-Cotta. S. 153-168.

Colberg-Schrader, Hedi/Derschau, Dietrich von 1991: Sozialisationsfeld Kindergarten. In: Klaus Hurrelmann/Dieter Ulich (Hg.): Neues Handbuch der Sozialisationsforschung, 4., völlig Neubearb. Aufl. Weinheim/Basel: Beltz. S. 335-353.

Colberg-Schrader, Heidi/Zehnbauer, Anne 1996: Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Bedarfsplan – Notlösungen - alternative Angebote. München: Deutsches Jugendinstitut.

Corell, W. 1967: 4jährige lernen lesen. In: E. Schwartz (Hg.) Neue Beiträge zum Erstleseunterricht, Beiheft 1, Die Grundschule, Westermanns Pädagogischen Beiträge, Braunschweig.

Dammann, Elisabeth/Prüser, Helga (Hg.) 1981: Quellen zur Kleinkinderziehung. Die Entwicklung der Kleinkinderschule und des Kindergartens. München.

Dammann, Elisabeth/Prüser, Helga 1987: Namen und Formen in der Geschichte des Kindergartens. In: Günter Erning/Karl Neumann/Jürgen Reyer (Hg.): Geschichte des Kindergartens: Institutionelle Aspekte, systematische Perspektiven, Entwicklungsverläufe, Band II. Freiburg im Breisgau: Lambertus Verlag, S. 18-28.

Derschau, Dietrich von 1976: Die Ausbildung der Erzieher für Kindergarten, Heimerziehung und Jugendarbeit an den Fachschulen, Fachakademien für Sozialpädagogik: Entwicklung, Bestandsaufnahme, Reformvorschläge. Gersthofen. Diss. Universität Marburg.

Derschau, Dietrich von 1987: Personal: Entwicklung der Ausbildung und der Personalstruktur im Kindergarten. In: Günter Erning/ Karl Neumann/ Jürgen Reyer (Hg.): Geschichte des Kindergartens: Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Kleinkinderziehung in Deutschland von den Anfängen bis zur Gegenwart. Band II. Freiburg im Breisgau: Lambertus Verlag, S.67-81.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.) 1982: Stellungnahme des Dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge zu dem Vorschlag, den Realschulabschluß als Zugangsvoraussetzung zur Erzieherausbildung durch den Hauptschulabschluß zu ersetzen. Frankfurt.

Deutsches Jugendinstitut 2002: Zahlenspiegel. Daten zu Tageseinrichtungen für Kinder. Kindertageseinrichtungen in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf. München.

Dewey, J./Kilpatrick, W. H. 1935: Der Projektplan. Grundlage und Praxis. Weimar.

Dittrich, Gisela/Miedaner, Lore/Schneider, Kornelia (Hg.) 1982: Auswirkungen des Sozialabbaus im Kindergarten und Kindertagesstättenbereich. Dokumentation einer Arbeitstagung im Deutschen Jugendinstitut vom 7. bis 9. Juni 1982. München.

Doman, Glenn 1967: Wie kleine Kinder lesen lernen (How to teach your baby to read). Deutsche Übersetzung von H.-R. Lückert. Freiburg: Hyperion.

Domscheit, Stefan/Kühn, Marion 1984: Die Kindergartenreform: Eine Fallstudie bundesdeutscher Sozialpolitik. Frankfurt/New York: Campus Verlag. (Forschungsberichte des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik (IBS), Universität Bielefeld, Band 7.

Dyckerhoff, K. 1983: Die Fürsorge in der Nachkriegszeit. In: R. Landwehr/R. Baron (Hg.): Geschichte der Sozialarbeit. Hauptlinien ihrer Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert. Weinheim/ Basel.

Ebert, Sigrid 1996: Zwischen Kindergärtnerin und Erzieherin – zur Jahrhundertproblematik eines Frauenberufs. In: Sigrid Eber/Christine Lost (Hg.): Bilden, erziehen, betreuen: in Erinnerung an Erika Hoffmann. Im Auftr. Des Pestalozzi-Fröbel-Verbandes. München/Wien: Profil. S. 143-159.

Elschenbroich, D./Schweitzer, O. 1986: Die Heimat des Nachbarn. Gelnhausen: Burckhardthaus-Laetare.

Erath, Peter 1992: Abschied von der Kinderkrippe. Plädoyer für altersgemischte Gruppen in Tageseinrichtungen für Kinder. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Erbert, Sigrid 2003: Zue Reform der Erzieher/innen-ausbildung. In: Wassilios E. Fthenakis (Hg.): Elementarpädagogik nach PISA: Wie aus Kindertagesstätten Bildungseinrichtungen weden können. Freiburg/Basel/Wien: Herder VerlagS. 332-351.

Erning, Günter (Hg.) 1976: Quelle zur Geschichte der öffentlichen Kleinkindererziehung. Von den ersten Bewahranstalten bis zur vorschulischen Erziehung der Gegenwart. Kastellaun/Saarbrücken.

Erning, Günter 1987: Ausbau und konzeptionelle Ausgestaltung der öffentlichen Kleinkinderziehung in Deutschland. In: Günter Erning/ Karl Neumann/ Jürgen Reyer (Hg.): Geschichte des Kindergartens: Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Kleinkinderziehung in Deutschland von den Anfängen bis zur Gegenwart. Band I. Freiburg im Breisgau: Lambertus Verlag, S. 29-41.

Erning, Günter 1987: Geschichte der öffentlichen Kleinkindererziehung von den Anfängen bis zum Kaiserreich. In: Günter Erning/Karl Neumann/Jürgen Reyer (Hg.): Geschichte des Kindergartens. Band I: Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Kleinkindererziehung in Deutschland von den Anfängen bis zur Gegenwart. Freiburg im Breisgau: Lambertus, S. 13-41.

Erzbischöfliches Seelsorgeamt Köln (Hg.) 1946: Die Enzyklika Leos XIII, *Rerum novarum* und die Enzyklika Pius' XI, *Quadragesimo anno*: Amtlicher deutscher Text. Düsseldorf: Bastion-Verlag.

Eßer, H./Kaufmann, H. B. 1979: Innovation im Elementarbereich: Modellversuche, Erprobungsprogramme und was dann? Münster.

Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hg.) 1996: Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normative-politische Dimensionen eines Leitbegriffs. In: Adalbert Evers und Thomas Olk: Wohlfahrtspluralismus: vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-60.

Evers, Adalbert/Svetlik, I. 1993: Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly. Avebury, Aldershot.

Evers, Adalbert/Wintersberger, Helmut (eds.) 1988: Shifts in the Welfare Mix., (European Centre for Social Welfare Training and Research), Vienna.

Fischer, H. 1974: Ausbildungsreform – überfällig. In: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik, Jahrgang 82, S. 215-225.

Flade, Antje 1993: Wohnungsumgebung als Erfahrungs- und Handlungsraum für Kinder. In: Wolfgang Tietze/Hans-Günther Roßbach (Hg.): Erfahrungsfelder in der frühen Kindheit. Bestandsaufnahme, Perspektiven. Freiburg im Breisgau: Lambertus. S. 35-55.

Flitner, Andreas 1974: Curricula für die Vorschule. In: Betrifft: Erziehung, 7 Jahrgang, Heft 12. S. 49-53.

Flitner, Andreas 1967: Der Streit um die Vorschul-Erziehung. In: Zeitschrift für Pädagogik, 13. Jahrgang. Nr. 1, S. 515-538.

Freidson, E. 1961: Patients View of Medical Practice, New York.

Freidson, E. 1970a: Profession of Medicine, New York.

Freidson, E. 1970b: Dominant Professions, Bureaucracy and Client Services. In: W. R. Rosengren/M. Lefton (Hg.), Organizations and Clients, Ohio: Columbus. S. 71-92.

Freidson, E. 1975: Dominanz der Experten. Zur sozialen Struktur der medizinischen Versorgung, München/ Berlin/ Wien: Urban & Schwarzenberg.

Freidson, E. 1960: Client Control and Medical Practice. In: American Journal of Sociology 65 (Jan.). S. 374-382.

Fthenakis, Wassilios F./Textor, Martin (Hg.) 1998: Qualität von Kinderbetreuung. Band. 2, Weinheim/Basel: Beltz.

Galdikait'e, M. 1927: Die innere und äußere Entwicklung des Kindergartens in Deutschland. Diss. München.

Garlichs, Ariane 1977: Schulreife – Schulfähigkeit – Anfangsunterricht. In: Dieter Haarmann (Hg.)/Hans A. Horn/Kurt Warwel: Lernen und Lehren in der Grundschule: Studienbuch für den Unterricht der Primarstufe. Braunschweig: Westermann. S. 22-38.

Glatzer, E./Zapf, Wolfgang 1984: Lebensqualität in der Bundesrepublik. Frankfurt a. M./ New York: Campus.

Grebing, H. 1980: Die Nachkriegsentwicklung in Westdeutschland 1954-1949. Tübingen.

Griebel, Wilfried/Niesel, Renate 2003: Die Bewältigung des Übergangs vom Kindergarten in die Grundschule. In: Wassilios E. Fthenakis (Hg.): Elementarpädagogik nach PISA: Wie aus Kindertagesstätten Bildungseinrichtungen werden können. Freiburg/Basel/Wien: Herder Verlag. S. 136-151.

Grossmann, Wilma 1974: Vorschulerziehung: Historische Entwicklung und alternative Modelle. Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 49-57.

Großmann, Wilma 1978: Zur Geschichte der Vorschulpädagogik. In: Rainer Dollase (Hg.): Handbuch der Früh- und Vorschulpädagogik. Band 1., 1. Aufl., Düsseldorf: Pädagogischer Verlag Schwann, S. 19-39.

Großmann, Wilma 1987: Kindergarten. Eine historisch-systematische Einführung in seine Entwicklung und Pädagogik. Weinheim/Basel: Beltz.

Grotberg, Edith H. 1969: Review of Research 1965 to 1969: Research and Evaluation Office Project Head Start. Office of Economic Opportunity. US Department of Health Education & Welfare Office of Education.

Hacker, Hartmut 2001: Die Anschlussfähigkeit von Kindergarten und Grundschule. In: Gabriele Faust-Siehl/Angelika Speck-Hamdan (Hg.): Schulanfang ohne Umwege: Mehr Flexibilität im Bildungswesen. Frankfurt am Main: Grundschulverband. S. 80-94.

Hacker, Hartmut 2005: Die Anschlussfähigkeit von Kindertagesstätte und Grundschule. In: Wolfgang Einsiedler: Handbuch Grundschulpädagogik und Grundschuldidaktik, 2. überarbeitete Aufl. Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt. S. 286-291.

Hammerschmidt, Peter 2006: Zur Herkunft und Bedeutung der Bezeichnung (staatlich anerkannter) Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik, 4. Jg. H.2. S. 132-150.

Hanschmann, A. B. 1874: Friedrich Fröbel. Die Entwicklung seiner Erziehungsidee in seinem Leben. Eisenach: Bacmeister.

Hanse, o. V. 1929: Die Ausbildung der beruflichen Kräfte. In: J. Gehring: Die evangelische Kinderpflege, Langensalza. S. 259-273.

Hart, R. A. 1979: Children's experience of place: A developmental study. New York: Irvington.

Hasenclever, C. 1978: Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Head, J. G. 1966: On Merit Goods. In: Finanzarchiv N.F. 25, Heft 1. S. 1-29.

Head, J. G. 1969: Merit Goods Revisited. In: Finanzarchiv N.F. 28, Heft 2. S. 214-225.

Head, J. G. 1974: Public Goods and Public Welfare. Durham.

Hebenstreit, Sigurd 1977: Probleme vorschulischer Institutionen im Übergang zur Primarstufe. In: Dieter Höltershinken (Hg.): Frühkindliche Erziehung und Kindergartenpädagogik: Eine Zwischenbilanz. Freiburg: Herder Verlag. S. 195-213.

Hechinger, F. M. 1970: Vorschulerziehung als Förderung sozial benachteiligter Kinder, Stuttgart.

Heerwart, E. 1906: Art. „Kindergarten-Vereine“. In: von W. Rein (Hg.): Encyklopädisches Handbuch der Pädagogik, Band 4. Langensalza: Hermann Beyer & Söhne.

Heiland, Helmut 1987: Erziehungskonzepte der Klassiker der Frühpädagogik. In: Günter Erning/Karl Neumann/Jürgen Reyer (Hg.) 1987: Geschichte des Kindergartens: Institutionelle Aspekte, Systematische Perspektiven, Entwicklungsverläufe. Band II. Freiburg im Breisgau: Lambertus. S. 148-184.

Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Olk, Thomas 1988: Der neue Sozialstaat. Analyse und Reformperspektiven. Freiburg i. Br.

Heinze, Rolf G./Olk, Thomas 1981: Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 33. S. 94-144.

Hemmer, Klaus Peter/Obereisenbuchner, Matthias 1979: Die Reform der vorschulischen Erziehung, München.

Herff, E. 1967: Schulreife als pädagogisch-psychologisches Problem. München.

Hillgruber, Andreas 1987: Deutsche Geschichte 1945-1986: Die deutsche Frage in der Weltpolitik, 6., überarbeitete Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Verlag W. Kohlhammer.

Hoffmann, E. (Hg.) 1982: Friedlich Fröbel. Ausgewählte Schriften. Band 1: Kleine Schriften und Briefe von 1809-1851. Stuttgart.

Hoffmann, E. 1967: Der Anspruch des Kleinkindes auf Bildung. Antwort an H.-R. Lückert. In: Die Grundschule, Beiheft zu Westermanns Pädagogischen Beiträgen, 2. S. 17-32.

Hoffmann, Erika 1971: Vorschulerziehung in Deutschland: Historische Entwicklung im Abriß. Witten: Luther Verlag.

Hoschka, A/Hössel, A/Raab, E. 1978: Die wissenschaftliche Begleitung eines überregionalen Modellversuchs. In: C. W. Müller (Hg.): Begleitforschung in der Sozialpädagogik. Weinheim: Beltz, S. 89-114.

Iben, G/Kluth, Ch./Klüh, K./Pasdzierny, J./Weinel, K. 1972: Kompensatorische Erziehung. Analysen amerikanischer Programme, 2.Aufl., München.

Illich, I. 1972: Entschulung der Gesellschaft. München: Kösel.

Jakubeit, G./Schröer, H. 1985: Interkulturelle Arbeit im Kindergarten und Stadtteil. München.

Johnson, Norman 1987: The Welfare State in Transition. Worcester, Wheatsheaf Books.

Kammermeyer, Gisela 2005: Schulfähigkeit und Schuleingangsdiagnostik. In: Wolfgang Einsiedler (Hg.): Handbuch Grundschulpädagogik und Grundschuldidaktik, 2. überarbeitete Aufl. Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt. S. 297-306.

Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.) 1977: Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt – Problem und theoretische Perspektiven eines Forschungsverbundes. Meisenheim.

Kaufmann, Franz-Xaver 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München/Wien: R. Oldenbourg Verlag. S. 49-86.

Kaufmann, Franz-Xaver 1994: Staat und Wohlfahrtsproduktion. In: Hans-Ulrich Derlien/U. Gerhardt/F. W. Scharpf (Hg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos. S. 357-380.

Kaufmann, Franz-Xaver/Herlth, Alios/Strohmeier, Klaus Peter/Schulze, H.-J. 1980: Sozialpolitik und familiale Sozialisation. Zur Wirkungsweise öffentlicher Sozialleistungen. In der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit. Band 76. Stuttgart: W. Kohlhammer.

Kern, Arthur 1951: Sitzenbleiberelend und Schulreife. Freiburg.

Kleinfeld, Ralf/Löbler, Frank 1993: Verbände in Nordrhein-Westfalen: Eine Vorstudie zu Theorie und Empirie von Verbände in der Landespolitik. Polis Sonderheft, Hagen.

Koch, Anja 1991: Familienpolitik und Arbeitsmarkt in Deutschland 1945-1990. In: Marianne Assenmacher (Hg.): Probleme der Einheit: Frauen am Arbeitsmarkt. Marburg: Metropolis. S. 53-72.

Konrad, Franz-Michael 2004: Der Kindergarten: Seine Geschichte von den Anfängen bis in die Gegenwart. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Krapp, A./Mandl, H. 1977: Einschulungsdiagnostik. Weinheim: Beltz.

Krappmann, L. 1983: Förderung von Kindern in Kindergärten. Auswertungsbericht zum Erprobungsprogramm im Elementarbereich. In: L. Krappmann/J. Wagner: Erprobungsprogramm im Elementarbereich. Bonn: Bund-Länder-Kommission. S. 11-230.

Krappmann, L. 1985: Das Erprobungsprogramm und seine Folge. In: Jürgen Zimmer (Hg.): Erziehung in früher Kindheit. Stuttgart: Klett-Cotta. S. 39-54.

Krappmann, Lothar 1973: Der Beitrag der Sozialisationsforschung zur Entwicklung von Curricula im Vorschulbereich. In: Jürgen Zimmer (Hg.): Curriculumentwicklung im Vorschulbereich. Band 1. München: R. Piper & C. Verlag. S. 76-91.

Kraul, M. 1991: Höhere Mädchenschulen. In: Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Band IV: 1870-1918. München: C.H. Beck. S. 279-303.

Krenz, Armin 1997: Der „Situationsorientierte Ansatz“ im Kindergarten. Grundlagen und Praxis. Freiburg/Basel/Wien: Herder.

Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen (Hg.) 1998: Qualität im Dialog entwickeln. Wie Kindertageseinrichtungen besser werden. Seelze: Kallmeyer'sche.

Krug, M/Pelzer, S. 1978: Prozeßevaluation in der praxisnahen Curriculumentwicklung für den Kindergarten. In: C. W. Müller (Hg.): Begleitforschung in der Sozialpädagogik. Weinheim: Beltz. S. 65-84.

Levy, R. 1977: Der Lebenslauf als Statusbiographie: Die weibliche Normalbiographie in makrosoziologischer Perspektive. Stuttgart.

Lipski, Jens 1981: Aspekte der qualitativen Entwicklung im Elementarbereich. In: Dietrich von Derschau (Hg.): Entwicklung im Elementarbereich – Fragen und Probleme der qualitativen, quantitativen und rechtlichen Situation. München: Deutsches Jugendinstitut. S. 20-43.

Lückert, H.-R. (Hg.) 1969: Begabungsforschung und basale Bildungsförderung als Gegenwartsaufgabe, München/Basel.

Lückert, H.-R. 1967: Begabungsforschung und basale Bildungsförderung. In: Die Grundschule, Beiheft zu Westermanns Pädagogischen Beiträgen, 2. S. 3-16.

Machhold, T./Thiel, T. 1985: Der Übergang vom Elementarbereich zum Primarbereich. In: Jürgen Zimmer (Hg.): Erziehung in früher Kindheit. Stuttgart: Klett-Cotta. S.138-152.

Mandl, Heinz 1981: Aufnahme in die Grundschule. In: Horst Bartnitzky/Reinhold Christiani (Hg.): Handbuch der Grundschulpraxis und Grundschuldidaktik, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: W. Kohlhammer. S. 93-98.

Mayntz, Renate 1997: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. In: Renate Mayntz: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt a. M/New York:Campus Verlag. S. 186-208.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995a: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a. M/ New York: Campus Verlag, S. 9-38.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995b: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus.. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a. M/New York: Campus Verlag, S. 39-72.

Merchel, Joachim 1992: Jugendhilfe als kommunikativer Prozeß: Zur Notwendigkeit einer Neuorientierung in der Jugendhilfeplanung. In: Neue Praxis, Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik. S. 93-106.

Metzinger, Adalbert 1993: Zur Geschichte der Erzieherausbildung: Quelle – Konzeptionen – Impulse – Innovationen. Frankfurt am Main/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien: Lang.

Miedaner, Lore/Schneider, Kornelia 1985: Zwischen Bildungsanspruch und Sozialabbau – Das Beispiel der Kindergartenpolitik. In: Thomas Olk/Hans-Uwe Otto (Hg.): Der Wohlfahrtsstaat in der Wende. Umriss einer zukünftigen Sozialarbeit. Weinheim/München: Juventa. S. 28-42.

Militzer, R. 1987: Ausländische Kinder im Kindergarten. Erfahrungsbericht zur Erprobungsmaßnahme des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.

Montessori, Maria 1972: Das kreative Kind. Freiburg: Herder.

Moskal, Erna/Foerster, Sibrand 2006: Gesetz über Tageseinrichtungen über Kinder in Nordrhein-Westfalen. Kommentar. 18., überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag.

Münch, U. 1990: Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit, Freiburg im Breisgau.

Musgrave, R. 1966: Finanztheorie. Tübingen. 2. Aufl.

Neumann, Volker 1992: Freiheitsgefährdung im kooperativen Sozialstaat: Rechtsgrundlagen und Rechtsformen der Finanzierung der freien Wohlfahrtspflege. Köln/Berlin/Bonn/München: Heymann.

Neumann, Volker/Mönch-Kalina, Sabina 1997: Jugendhilferechtliche Sozialleistungs- und Teilhabeansprüche im Kindergartenbereich. Stuttgart.

Nickel, H. 1981: Schulreife und Schulversagen: Ein ökopyschologischer Erklärungsansatz und seine praktischen Konsequenzen. In: Psychologie in Erziehung und Unterricht, 28. Jahrgang. S. 19-37.

Nickel, H. 1988: Die Schulreife – Kriterien und Anhaltspunkte für Schuleingangsdiagnostik und Einschulungsberatung. In: R. Portmann (Hg.): Kinder kommen zur Schule. Frankfurt, Arbeitskreis Grundschule. S. 44-58.

Oevermann, U. 1974: Die falsche Kritik an der kompensatorischen Erziehung. In: Neue Sammlung 14. S. 537-568.

Olk, Thomas 1995: Zwischen Korporatismus und Pluralismus. Zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat. In: Thomas Rauschenbach (Hg.)/Christoph Sachße/Thomas Olk: Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen: Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag. S. 98-122.

Petersen, Gisela 1991: Kinder unter 3 Jahren in Tageseinrichtungen. Band 1, 2.Aufl. Stuttgart.

Peukert, U. 1979: Interaktive Kompetenz und Identität. Düsseldorf.

Pfaffenberger, Hans 1983: Zur Arbeitsmarktsituation sozialpädagogisch/sozialer Berufe. In : Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 34. Jahrgang, S. 335-340.

Pichottka, Ilse (Hg.) 1973: Kindergarten oder Vorklasse: Beiträge zur Elementarerziehung. München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG.

Porttner, Ingrid/Liegle, Wolfgang 1973: Modellversuche in der BRD. In: Jürgen Zimmer (Hg.): Curriculumentwicklung im Vorschulbereich, Bd. 2, München: R. Piper & C. Verlag. S. 135-180.

Projektgruppe Erprobungsprogramm 1979: Das Erprobungsprogramm im Elementarbereich. 3 Bände. München: Deutsches Jugendinstitut.

Reyer, Jürgen 1987a: Entwicklung der Trägerstruktur in der öffentlichen Kleinkindererziehung. In: Günter Erning/ Karl Neumann/ Jürgen Reyer (Hg.): Geschichte des Kindergartens: Institutionelle Aspekte, Systematische Perspektive, Entwicklungsverläufe. Band II. Freiburg im Breisgau: Lambertus Verlag, S.40-66.

Reyer, Jürgen 1987b: Friedrich Fröbel, der Beruf der Kindergärtnerin und die bürgerliche Frauenbewegung. In: Sozialpädagogische Blätter 38.

Riedel, Birgit 2005: Das institutionelle Angebot für Kinder von 3 Jahren bis zum Schuleintritt (Kindergartenalter). In: Zahlenspiegel 2005. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. Erstellt im Rahmen des Forschungsverbunds von dem Deutschen Jugendinstitut und Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. S. 129-158.

Robinson, S. B. 1967: Bildungsreform als Revision des Curriculum. Neuwied: Luchterhand.

Roßbach, Hans-Günther 2006: Institutionelle Übergänge in der Frühpädagogik. In: Lilian Fried/ Susanna Roux (Hg.): Pädagogik der frühen Kindheit. Weinheim/Basel: Beltz. S. 280-292.

Roth, H. (Hg.) 1969: Begabung und Lernen: Ergebnisse und Folgerungen neuer Forschungen. Gutachten und Studien der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, Band 4, Stuttgart: Ernst Klett.

Roux, S./Stuck, A. 2005: Interkulturelle Erziehung und Sprachförderung im Kindergarten – Forschungsergebnisse. In: S. Roux (Hg.): PISA und die Folgen: Sprache und Sprachförderung im Kindergarten. Landau: Empirische Pädagogik. S. 92-108.

Scharpf, Fritz W 2000: Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich, S. 33-122.

Schauer, H. 1960: Frauen entdecken ihren Auftrag. Weibliche Diakonie im Wandel eines Jahrhunderts. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Schilling, Matthias 2004: Berechnung der Platzkosten als finanzielle Grundlage für den quantitativen und qualitativen Ausbau. In: Angelika Diller/Hans Rudolf Leu/Thomas

Rauschenbach (Hg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand. DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Band 1. München: Deutsches Jugendinstitut Verlag. S. 32-54.

Schmalohr, E. 1970: Möglichkeiten und Grenzen einer kognitiven Frühförderung. In: Zeitschrift für Pädagogik, 16. Jahrgang, Nr. 1. S. 1-25.

Schmalohr, E./Schüttler-Janikulla, K. (Hg.) 1972: Bildungsförderung im Vorschulalter – Zur Reform der Vorschulerziehung. Hamburg.

Schmidt, Kurt 1964: Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen. In: Norbert Klotten/Wilhelm Krelle/Heinz Müller/Fritz Neumark: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).S. 335-362.

Schmidt-Jorzig, Edzard 1982: Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz. In: Edzard Schmidt-Jorzig/Alexander Schink (Hg.): Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung, Köln/Stuttgart/Berlin/Hannover/Kiel/Mainz/München: Deutscher Gemeindeverlag und Verlag W. Kohlhammer. S. 1-24.

Schmitter, P. C. 1979: Interessenvermittlung und Regierbarkeit. In: Ulrich von Alemann/ Rolf G. Heinze (Hg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 92-114.

Schneider, Kornelia 1986: Sparsamer Kindergartenalltag? In: Ursula Rabe-Kleberg/Helga Krüger/Dietrich von Derschau (Hg.): Qualifikation für Erzieherarbeit (Band 3): Beruf oder Privatarbeit – Eine falsche Alternative. München: Deutsches Jugendinstitut. S. 47-61.

Schraub, Horst/Zenke, Karl G. 2000: Wörterbuch Pädagogik. 4., grundlegend überarbeiterte. und erweiterte. Aufl. .München:Deutsches Taschenbuch-Verl.

Schultze, Walter 1970: Vorschulerziehung in der Diskussion: Eine Zwischenbilanz der Reformbestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland (BRD). In: Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. Vol.16. S. 24-43.

Schwarz, Ernst (Hg.) 1973: Über die Große Gemeinsamkeit. In: Ernst Schwarz: Der Ruf der Phönixflöte: Klassische chinesische Prosa, Band 1, 1. Aufl., Berlin: Rütten und Loening, S. 168-169.

Spieß, Katharina 1996: Theorie und Empirie. Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung: Analysen im internationalen Vergleich (Deutschland/USA) unter besonderer Berücksichtigung der Nachfrageseite. Dissertation der Fakultät für Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum.

Staatsinstitut für Frühpädagogik (Hg.) 1985: Zweisprachigkeit im Kindergarten. Ergebnisse eines Modellversuchs. Donauwörth: Auer.

Steiner, Gilbert Y. 1979: Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft: Der Fall des Projektes „Head-Start“. In: Kurt Lüscher (Hg.): Sozialpolitik für das Kind. 1. Aufl. Stuttgart: Klett-Cotta. S. 213-235.

Strätz, Rainer 1986: Die Kindergartengruppe: soziales Verhalten drei bis fünfjähriger Kinder. Köln/Stuttgart/Berlin/Mainz: Kohlhammer. (Schriften- und Medienreihe des Sozialpädagogischen Instituts für Kleinkind- und Außerschulische Erziehung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln, Nr. 15.)

Streeck, Wolfgang/Schmitter, Phillippe C. 1996: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? In: Kenis, Partick/Schneider, Volker (Hg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt a. M./ New York: Campus, S. 123-164.

Thiersch, Renate 1971: Kompensatorische Vorschulerziehung. In: Unsere Jugend: Zeitschrift für Jugendhilfe in Wissenschaft und Praxis, 1. S. 18-30.

Tietze, Wolfgang (Hg.) 1998: Wie gut sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand.

Tietze, Wolfgang 1973: Reife – Begabung – Einschulungsregelungen. In: Wolfgang Tietze: Chancenungleichheit bei Schulbeginn- Eine empirische Untersuchung über vorzeitig eingeschulte Kinder. Düsseldorf: Schwann, 1. Aufl., S. 15-47.

Tietze, Wolfgang/Meischner, T./Gänsfuss, R./Grenner, K./Schuster, K.-M./Völkel, P./Roßbach, H.-G. 1998: Wie gut sind unsere Kindergärten? Neuwied: Luchterhand.

Tietze, Wolfgang/Viernickel, Susanne (Hg.) 2003: Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder. Ein nationaler Kriterienkatalog. Weinheim/Basel/Berlin: Beltz Verlag.

Tietze, Wolfgang/Schuster, Käthe-Maria/Roßbach, Hans Günther 1997: Kindergarten-Einschätz-Skala (KES): deutsche Fassung der Early childhood environment rating scale von Thelma Harms & Richard M. Clifford. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand.

Tietze, Wolfgang/Schuster, Käthe-M./Grenner, Katja/Roßbach, Hans-Günther 2001: Die Kindergarten-Skala. Revidierte Fassung (KES-R). Neuwied: Luchterhand.

Weichmann, Elsbeth (ohne Jahrgang): Die Frau in der Wirtschaft: Entwicklung der deutschen Frauenarbeit von 1946 bis 1951, Wiesbaden.

Weikart, D. P. 1975: Über die Wirksamkeit vorschulischer Erziehung. In: Zeitschrift für Pädagogik, 21, S. 489-509.

Wiesner, Reinhard/Mörsberger, Thomas/Oberloskamp, Helga/Struck, Jutta 2000: SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. 2. völlig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck'sche Verlag.

Wirth, J. G. 1838: Über Kleinkinderbewahr-Anstalten. Eine Anleitung zur Errichtung solcher Anstalten so wie zur Behandlung der in denselben vorkommenden Lehrgegenständen, Handarbeiten, Spiele und sonstige Vorgänge, Ausburg.

Wirth, Wolfgang 1982: Inanspruchnahme sozialer Dienste: Bedingungen und Barrieren. Forschungsberichte des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik (IBS) Universität Bielefeld. Band 3. Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.

Wittmann, Helmut 1978: Der Übergang vom Kindergarten zur Grundschule. In: Rainer Dollase (Hg.): Handbuch der Früh- und Vorschulpädagogik. Düsseldorf. S. 349-362.

Wittmann, W. 1978: Öffentliche Finanzen. Reinbek.

Zapf, Wolfgang 1981: Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsproduktion. In: L. Albertin/W. Link (Hg.): politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Entwicklungslinien bis zur Gegenwart. Düsseldorf. S. 379-400.

Zapf, Wolfgang 1977: Komponenten der Wohlfahrtsmessung. In: H. J. Krupp/Wolfgang Zapf: Sozialpolitik und Sozialberichterstattung. Frankfurt a. M.: Campus. S. 247-266.

Ziesche, Ulrike 1999: Werkstatthandbuch zur Qualitätsentwicklung in Kindertagesstätten. Neuwied u.a.:Luchterhand.

Zimmer, Jürgen 1973: Ein Bezugsrahmen vorschulischer Curriculumentwicklung. In: Jürgen Zimmer (Hg.): Curriculumentwicklung im Vorschulbereich. Band 1, München: R. Piper & Co. Verlag. S. 9-60.

Zimmer, Jürgen 1985: Der Situationsansatz als Bezugsrahmen der Kindergartenreform. In: Jürgen Zimmer (Hg.): Erziehung in früher Kindheit. Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Band 6. Stuttgart: Klett-Cotta. S. 21-37.

Zmarzlik, Johannes/Zipperer, Manfred/Viethen, Hans Peter 1986: Mutterschutzgesetz – Mutterschaftshilfe, Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub. 5., neubearbeitete und ergänzte Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag KG.

Zmarzlik, Johannes/Zipperer, Manfred/Viethen, Hans Peter 1992: Bundeserziehungsgeldgesetz 1992 Kommentar. 6., neubearbeitete und erweiterte Auflage Köln: Carl Heymanns Verlag KG.

## **2. Amtliche Dokumente und statistische Angaben**

Der Anteil der Trägerschaft der Kindergärten in NRW 2004: Zahlen, Daten und Fakten über Tageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen. Quelle: Meldebogenstatistik stand 31.12.2004. <http://www.mgffi.nrw.de/pdf/kinder-jugend/tageseinrichtungen-tabelle1.pdf> vom 21.1.2008

Arbeitsamt 2005: Die allgemeinen Aufnahmevoraussetzungen zur Erzieherinnenausbildung an Fachschulen für Sozialwesen. [http://berufenet.arbeitsamt.de/data/pdf/r\\_02072.pdf](http://berufenet.arbeitsamt.de/data/pdf/r_02072.pdf) vom 2.8.2005.

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 1983a: Positionspapier zur Rahmenvereinbarung über die Ausbildung und Prüfung von Erzieher/Erzieherinnen der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der BRD. Bonn.

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 1983b: Erzieherausbildung zwischen inhaltlich-organisatorischer Weiterentwicklung und administrativen Regelungen – Tagungsdokumentation. Bonn.

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 1993: Der Kindergarten für alle: Mehr Plätze, genügend Raum, ausreichend Zeit, qualifiziertes Personal, bei angemessener Gruppengröße!: Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe zu qualitativen Mindestanforderungen bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz. 2. Aufl., Bonn.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hg.) 1970: Bildungsbericht '70, Bonn.

Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) (Hg.) 1990: Grund- und Strukturdaten 1990/91. Bad Honnef.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 1997: Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Bonn.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 1996: Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht. Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission für den Fünften Familienbericht. Bonn.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) 1973: Bildungsgesamtplan. 1. Aufl. Stuttgart: Ernst Klett.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) 1976: Fünfjährige in Kindergärten, Vorklassen und Eingangsstufen, Stuttgart.

Deutscher Bildungsrat 1970: Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn.

Deutscher Bundestag 1971: Vorschulische Erziehung – Probleme und Initiativen. Wissenschaftliche Dienste, Materialien, Nr. 27. Bonn.

Deutscher Städtetag (Hg.) 1972: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden. Köln.

Dezernat Jugend, Soziales, Wohnen Stadt Bielefeld 2006/2007: Bericht zur Betreuung der 3- bis 6-Jährigen in Tageseinrichtungen für Kinder 2006/2007 – 2010/2011.

Das Ergebnis des Sprachtests in NRW 2007. <http://bildungsklick.de/pm/54779/ergebnisse-des-ersten-landesweiten-sprachtests-fuer-vierjaehrige-34000-kinder-erhalten-zusaetzliche-sprachfoerderung/> vom 17.08.2007

Kessels, J. 1973: Materialien zum Kindergartengesetz Nordrhein-Westfalen, Essen.

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW 1977: Einrichtungen der Jugendhilfe in NRW, Teil 1: Tageseinrichtungen, 2. Aufl. Düsseldorf.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1970: Nordrhein-Westfalen-Programm (NWP) 1975. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen 1971: Beratungsmaterialien und Fundstellenverzeichnis zum 2. Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt, Band II, Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS) (Hg.) 1979: Dritter Jugendbericht: Jugend in NRW. Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS): Modellversuch Nordrhein-Westfalen (1970-1975). In: Eßer, H. und Kaufmann, H. B. (Hg.) 1979: Innovation im Elementarbereich: Modellversuche, Erprobungsprogramme und was dann? S. 67-96.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS) 1989: Jugend in NRW. 5. Jugendbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MGFFI) 2007: Gesetzentwurf zur frühen Bildung und Förderung von Kindern. Kinderbildungsgesetz – KiBiz. 30 Fragen – 30 Antworten. [http://www.mgffi.nrw.de/pdf/startseite/Umschlag-KiBiz-30\\_Fragen-30\\_Antworten.pdf](http://www.mgffi.nrw.de/pdf/startseite/Umschlag-KiBiz-30_Fragen-30_Antworten.pdf) vom 5.2.2008

Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MGFFI) 2007: Der Regierungsentwurf für das neue *Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern* vom 22.5.2007 (*Kinderbildungsgesetz: Kibiz*) . <http://www.mgffi.nrw.de/pdf/kinder-jugend/Kibiz.pdf> vom 5.2.2008.

Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen (MSJK) 2003a: Bildungsvereinbarung NRW. Fundament stärken und erfolgreich starten. Düsseldorf. PISA hat Folgen: Veränderte Bildungsarbeit im Kindergarten und Grundschule“. [http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index\\_frame.html](http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index_frame.html) vom 15.4.2004

Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen (MSJK) 2003b: Erfolgreich starten! Schulfähigkeitsprofil als Brücke zwischen Kindergarten und Grundschule. Düsseldorf.

Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen (MSJK) 2004: Das Berufskolleg in NRW. Information zu Bildungsgängen und Abschlüssen. Düsseldorf. (Oder findet man diesen Heft unter [www.staedteregio-aachen.de/Schulverband/Schulverband\\_dokumente/berufskollegs\\_nrw\\_broschuere.pdf](http://www.staedteregio-aachen.de/Schulverband/Schulverband_dokumente/berufskollegs_nrw_broschuere.pdf) vom 7.7.2005)

Ministerium für Schule und Weiterbildung 2005: Das Schulsystem in Nordrhein-Westfalen. <http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schule/System/Schulformen/index/html> vom 7.7.2005.

Die Reichsschulkonferenz (1920) 1972: Ihre Vorgeschichte und Vorbereitung und ihre Verhandlungen. Amtlicher Bericht, erstattet vom Reichsministerium des Innern. Neudr. Glashütten i. Ts.: Auvermann.

Runderlass des Kulturministers von Nordrhein-Westfalen vom 11.2.1971: Verkürzte Ausbildung zum staatlich anerkannten Erzieher.

Wirtschaft und Statistik 1975: Erwerbstätigkeit. Erwerbstätigkeit von Müttern mit jüngeren Kindern. Heft 7. S. 459-464.

Die ständige Konferenz der Kultusminister der Länder und das Bundesministerium für Bildung und Forschung 2006: Konsortium Bildungsberichterstattung. Bildung in Deutschland: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG. (Oder findet man diese Abbildung unter <http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schule/System/Schulformen/index/html> vom 7.7.2005).

Zahlen, Daten und Fakten über Tageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen: Kinder in Tageseinrichtungen für Kinder nach Altersgruppen. Aus Meldebogenstatistik (Stand: 31.12.2004). <http://www.mgffi.nrw.de/kinder-und-jugend/kinder-nrw/daten-zahlen/index.php#tabelle4> vom 10.10.2007

### **3. Rechtliche Verordnungen**

#### **Bundesrechtliche Vorschriften**

*Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe von 2005 (Das Tagesbetreuungsausbaugesetz - TAG)* <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/gesetz-tag.property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf> vom 28.2.2008

*Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe von 2005 (Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz - KICK)* <http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schule/System/Recht/Vorschriften/Gesetz/SchRechtsAeG/index.html> vom 28.2.2008

*Schwangeren.und Familienhilfegesetz* vom 27. Juli 1992 (BGBl. I S. 1398, 1400)

*Sozialgesetzbuch (SGB) Achstes Buch (VIII): Kinder- und Jugendhilfe* [http://www.sozialgesetzbuch-bundessozialhilfegesetz.de/buch/sgb\\_viii.htm](http://www.sozialgesetzbuch-bundessozialhilfegesetz.de/buch/sgb_viii.htm)

## **Landesrechtliche Vorschriften**

### **Zu Kindergärten bzw. zu Tageseinrichtungen für Kinder**

*Kindergartengesetz NRW von 1971*

*Gesetz zur Änderung des Kindergartengesetzes von 1982 in NRW*

*Zweites Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechtes (Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder – GTK) vom 29. Oktober 1991 (GV. NW. S. 380), geändert durch Gesetz vom 30. November 1993 (GV. NW. S. 984) SGV. NW. 216, durch Gesetz vom 12. Dezember 1995 (GV. NW. S. 1204), und durch Gesetz vom 16. Dezember 1998 (GV. NW. S. 704), zuletzt geändert durch Haushaltsbegleitgesetz 2004/2005 vom 27. Januar 2004 (GV. NW. S. 30). Die aktuelle Version ist unter [http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/lr\\_bs\\_bes\\_text?gld\\_nr=2&ugl\\_nr=216&ugl\\_id=718&bes\\_id=4307&aufgehoben=N&print\\_version=0](http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/lr_bs_bes_text?gld_nr=2&ugl_nr=216&ugl_id=718&bes_id=4307&aufgehoben=N&print_version=0) vom 27.2.2008 zu finden.*

*Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz). Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – SGB VIII - . <http://www.mgffi.nrw.de/pdf/kinder-jugend/Kibiz.pdf> vom 5.2.2008*

### **Zu Standards der pädagogischen Strukturqualität**

*Vereinbarung gemäß § 78 (3) JWG über die Voraussetzungen der Eignung der in Tageseinrichtungen für Kinder, Kinderheimen der Träger der freien Jugendhilfe tätigen Erzieher und sonstigen Kräfte von 1964*

*Vereinbarung über die Eignungsvoraussetzungen der in Tageseinrichtungen für Kinder tätigen Kräfte (Personalvereinbarung). <http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/recht/eignung.html> Stand vom 25.8.2004*

*Vereinbarung zur Ausgestaltung des § 9 Abs. 4 GTK (Budgetvereinbarung - BV). Bekanntmachung des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit vom 12.7.2001. – IV A 2 – 6001.20.4/StG – MBI. NRW. 2001 S. 1610 <http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/recht/eignung.html> Stand vom 25.8.2004*

*Verordnung zur Regelung der Gruppenstärken und über die Betriebskosten nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (Betriebskostenverordnung - BKVO) vom 11.3.1994 (GV. NW. S. 144) – SGV. NW. 216, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes zur finanziellen*

Entlastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (EntlKommG) vom 29. 4. 2003 (GV. NW. S. 255)

### **Zur Qualifikation der Erzieherin/des Erzieher**

*Rahmenvereinbarung über die sozialpädagogischen Ausbildungsstätten* der Kultusministerkonferenz (KMK) von 1967

*Rahmenvereinbarung über die Ausbildung und Prüfung von Erziehern/Erzieherinnen* der Kultusministerkonferenz (KMK) von 1982

*Rahmenvereinbarung über Fachschulen* der KMK vom 7.11.2002  
([http://berufenet.arbeitsamt.de/data/pdf/r\\_02072.pdf](http://berufenet.arbeitsamt.de/data/pdf/r_02072.pdf) vom 2.8.2005)

*Verordnung über die Ausbildung und Prüfung in den Bildungsgängen des Berufskollegs* (Ausbildungs- und Prüfungsordnung Berufskolleg – APO-BK).  
[http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schule/System/Recht/Vorschriften/APOen/APOBK\\_neu.pdf](http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schule/System/Recht/Vorschriften/APOen/APOBK_neu.pdf) vom 2.8.2005.

### **Zum Bau und zur Ausstattung**

*Empfehlungen zum Bau und zur Ausstattung von Tageseinrichtungen für Kinder*. Runderlaß des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 9.6.1994. (MBI. NW. S. 726) – SMBI. NW. 163. <http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/recht/bauempf.html> vom 25.8.2004

### **Sonstige**

*Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Angebote zur Sprachförderung im Elementarbereich*. Runderlaß des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit und des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung vom 17. Mai 2002. (Siehe <http://www.tageseinrichtungen.nrw.de> vom 25.8.2004)

*Schulrechtsänderungsgesetz NRW* vom 2.7.2003:.

*Verordnung über die Höhe der Elternbeiträge* vom 1.1.2002. (§ 18 GTK Elternbeitrag)

#### **4. Zeitungsbericht**

*Süddeutsche Zeitung* vom 11./12.2.1995: Für Straßen ist Geld da, für Kindergärten nicht.

*Neue Westfälische Bielefelder Tageblatt* vom 30.06.2006: Kindergärten haben nicht den nötigen Rückhalt.

## Chinesisches Literaturverzeichnis

### 1. Wissenschaftliche Arbeiten

Cai, Chun-Mei 1988: Die Ausbildung zu Erzieherinnen und Erziehern in den vergangenen 40 Jahren. In: Bulletin of National Institute of Educational Resources and Research, Heft 13, S. 41-63. (蔡春美 1988：近四十年來我國幼兒教育師資之培養。載於：教育資料集刊，第 13 期，頁 41-63。)

Cai, Chun-Mei 2002: Die Anhebung der pädagogischen Qualität als Voraussetzung zur Verpflichtung zum Kindergartenbesuch. In: Shi-Shuo, Heft 164, S. 4-9. (蔡春美 2002：國教向下延伸應以提升幼教品質為前提。載於：師說，第 164 期，頁 4-9。)

Chen, Kuan-Zheng/Lai, Ze-Han 1979: Familien im Wandel: Die Familienformen in den Diskussionen im Bereich der geschichtlichen Wissenschaften sowie der Bevölkerungswissenschaften, Akademia Sinica, Taipeh. (陳寬政/賴澤涵 1979: 我國家庭制度的變遷：家庭形式的歷史與人口探討。中央研究院三民主義研究所。)

Chen, Li-Qiu 1995: Spracherziehung für Kinder. In: Neue Kleinkinderpädagogik, Heft 5, S. 40-43. (陳麗秋 1995：淺談幼兒語文教育。載於：新幼教，第 5 期，頁 40-43。)

Chen, Shu-Min 1993: Die Entwicklung eines angemessenen Curriculums für das Kindergartenwesen. In: Information zur pädagogischen Forschung, Band 1, Heft 4, S. 47-56. (陳淑敏 1993：從發展合宜課程的實施看我國幼教現況。載於：教育研究資訊，1 卷，第 4 期，頁 47-56。)

Chen, Ying-Ling 2002: Darf man Kindern in Kindergärten das Schreiben nicht beibringen? In: Early Childhood Education Quarterly, Heft 266, S. 26-27. (陳盈伶 2002：幼兒不能學寫字嗎？載於：幼兒教育季刊，第 266 期，頁 26-27。)

Feng, Yan 1995: Die Probleme der nicht genehmigten Vorschuleinrichtungen in Taipeh. In: Welfare Society, S. 22-24. (馮燕 1995：台北市未立案托育機構之問題探討。載於：福利社會，頁 22-24。)

He, Chang-Zhu 1972: Untersuchungsbericht zur Situation der Kindergärten und Kinderkrippen in Taipeh. Diplomarbeit an der Fakultät für Pädagogik, National Chengchie University. (何長珠 1972：台北市幼稚園與托兒所概況之調查的研究。政治大學教育研究所碩士論文。)

Hong, Fu-Cai 2000: Die Geschichte des Kindergartenwesens von Taiwan. Taipeh: Wu-Nang. (洪福財 2000：幼兒教育史－臺灣觀點。台北：五南。)

Huang, Qi-Wang 1974: Die Einrichtung eines Kindergartens und die Ausbildung zu Erzieherinnen und Erziehern. In: Fachzeitschrift des Tai-Nan-College für Lehrerinnen und Lehrer, Heft 7. (黃奇汪 1974：幼稚園設置與師資養成之研究。載於：台南師專學報，第 7 期。)

Huang, Yi-Mao 1995: Die Entwicklung des Kindergartenwesens nach der japanischen Besatzungszeit von 1945 bis 1981. Diplomarbeit an der Fakultät für Geschichte, National Normal University. (黃怡貌 1995：光復以來臺灣幼兒教育發展之研究 (1945 – 1981)。國立師大史研所碩士論文。)

Jin, Yu-Shan 1995: Ist der Kindergarten gleichbedeutend mit der Kinderkrippe? In: Neue Kleinkinderpädagogik, Heft 8, S. 4-9. (金玉善 1995：幼稚園等於托兒所嗎？家長怎麼看？載於：新幼教，第 8 期，頁 4 - 9。)

Ke, Hua-Wei 1995: Die Kindergartenreform in der Betrachtung von Erzieherinnen und Erziehern. In: Neue Kleinkinderpädagogik, Heft 7, S.18-22. (柯華葳 1995：輕重緩急－從幼教老師困擾排行榜談幼教改革。載於：新幼教，第 7 期，頁 18-22。)

Ke, Wei-Jun 1974: Die Ausbildung zu Erzieherinnen und Erziehern. In: Pädagogik in Taiwan. Die gebundenen Hefte 277 und 278, S. 13-15. (柯維俊 1974：談幼稚教育師資的培養。載於：臺灣省教育會臺灣教育，第 277，278 期合訂本，頁 13-15。)

Lai, Qing-Biau 1983: Die Situation und die Probleme der Kindergartenerziehung in der Republik China auf Taiwan. In: Sonderausgabe der Kindergartenerziehung. (賴清標 1983：我國幼兒教育的現況與檢討。載於：幼稚教育特刊。省立臺中師專暑期部。)

Lai, Qing-Biau 1984: Untersuchung zu den an Grundschulen angegliederten Kindergärten. In: Fachzeitschrift für das Tai-Zhung-College für Lehrerinnen und Lehrer, Heft 13, S. 55-98. (賴清標 1984：國民小學附設幼稚園之調查研究。載於：臺中師專學報，第 13 期，頁 55-98。)

Li, Xing-Zhong 1995: Die Positionierung der Vorschulerziehung In: Neue Kleinkinderpädagogik, Heft 7, S. 12-17. (李興中 1995：公私有別 – 學前教育定位在那裏？載於：新幼教，第七期，頁 12-17。)

Lin, Pei-Rong/Zheng,Wan-Zheng 1991a: Die Situation bezüglich des Besuches einer Vorschuleinrichtung durch Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren. Forschungsprojekt im Auftrag des Erziehungsministeriums. Taipeh. (林佩蓉／鄭望崢 1991a：三至六歲幼兒接受學前教育比例之調查研究。教育部專案研究計畫。)

Lin, Pei-Rong/Zheng,Wan-Zheng 1991b: Die Situation bezüglich der Fortbildung und der Weiterbildung der Erzieherinnen und Erzieher. Forschungsprojekt im Auftrag des Erziehungsministeriums. Taipeh. (林佩蓉／鄭望崢 1991b：幼稚園教師在職進修現況及需求之調查研究。教育部專案研究計畫。)

Lin, Pei-Rong/Feng, Yan 1999: Die Besuchsrate der Vorschuleinrichtungen für Kinder im Alter unter sieben Jahren. Forschungsprojekt im Auftrag des Erziehungsministeriums. Taipeh. (林佩蓉／馮燕 1999：七歲以下幼兒就讀學前機構比例之調查專案計畫。教育部委託研究報告。)

Lin, Wei-Ran 2001: Willkommen, das Zeitalter von Vorschulen. In: Shi Shou, Heft 152, S. 4-10. (林蔚然 2001：幼教政策最新報告：迎接幼兒學校時代。載於：師說，第 152 期，頁 4-10。)

Liu, Yu-Lan 1996: Die weiblichen Arbeitskräfte im Wandel. Beitrag auf der 5. Fachtagung über die Wohlfahrt der Arbeiterinnen "Zur Förderung der Wohlfahrt der Arbeiterinnen und deren Perspektive" am 15. März 1996 vom Council of Labor Affairs, Executive Yuan, Taipeh. (劉玉蘭 1996：近年來我國女性勞動力變遷。行政院勞委會第五屆女性勞工福利研討會：“推展女性勞工福利的展望” 1996年3月15日，台北。)

Lu, Mei-Gui 1997: The Study of the Nursery Education Voucher Policy in Taipei City. Forschungsprojekt im Auftrag des Schulamts der Stadtverwaltung von Taipeh. (盧美貴 1997：台北市幼兒教育券政策研究。台北市政府教育局委託專案。)

Lu, Mei-Gui/Xie, Mei-Hui 2001: Der Gutschein für einen Kindergartenbesuch: Theorie und Praxis. Taipeh: Shi-Da Verlag. (盧美貴／謝美慧 2001：幼兒教育券－理論與實踐。台北：施大書苑。)

Mao, Lian-Wen 1994: Untersuchung zu den aktuellen Problemen in Kindergärten und die Meinungen von Eltern, Erzieherinnen/Erziehern und Erziehungswissenschaftlerinnen/Erziehungswissenschaftlern über Lösungsmöglichkeiten für dieselben. Forschungsprojekt im Auftrag des National Institute of Educational Resources and Research. Taipeh. (毛連塏 1994：當前幼稚園教育問題及意見之調查研究。國立教育資料館委託。台北。)

Öffentliches Jia-Yi- College für Lehrerinnen und Lehrer 1983: Die Situation der Kindergärten in Taiwan. (台灣省立嘉義師專 1983：台灣地區幼稚園教育現況調查研究。)

Öffentliches Ping-Dong-College für Lehrerinnen und Lehrer 1990: Forschungsuntersuchung über den Umgang mit den Lehr- und Lernmaterialien in Kindergärten. Das Forschungsprojekt im Auftrag des Erziehungsministeriums. (台灣省立屏東師範學院 1990：我國幼稚園教材使用分析與評估。教育部委託研究專案報告。)

Qi, Li 1995: Forschungsbericht über die sich in den vergangenen 10 Jahren verändernde Zusammensetzung von Haushalten. Beitrag auf der Fachtagung über "den Erfahrungsaustausch aufgrund Erhebungsarbeiten und der gesellschaftliche Wandel in Taiwan" vom 6. bis zum 10. Juni 1995, Akademia Sinica, Taipeh. (齊力 1995：近十年間臺灣地區家戶組成變遷報告。)

“大型社會調查研究經驗交流暨變遷中的臺灣社會”研討會，中央研究院民族研究所主辦。1995年6月6日至10日。）

Qin, Xiao-Yi (Hg.) 1983: Die Geschichte der Wirtschaftsentwicklung der Republik China, Band 3, Taipeh. (秦孝儀主編 1983：中華民國經濟發展史第三冊。臺北：近代中國。)

Tsai, Wen-Hui /Chang, Ly-Yun 1985: Politics, Ideology, and Social Welfare Programs: A Critical Evaluation of Social Welfare Legislation in Taiwan. In: National Taiwan University Journal of Sociology No. 17, S. 245-251.

Wang, Jing-Zhu 2002: Die Vorbereitung auf die verlängerte Schulpflicht: Die Verpflichtung zum Kindergartenbesuch. In: Early Childhood Education Quarterly, Heft 266, S. 4-5. (王靜珠 2002：國民義務教育向下延伸一年應有的準備。載於：幼兒教育季刊，第 266 期，頁 4-5。)

Wang, Jing-Zhu 1992: Kindergartenerziehung. Tai-Zhong. (王靜珠 1992：幼稚教育。臺中。)

Wang, Li-Rong 1995: Women and social policy. Taipeh: Ju-Liu. (王麗蓉 1995：婦女與社會政策。臺北：巨流。)

Wang, Li-Rong 1996: Forschungsprojekt zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen: Konzept und Praxis. Beitrag auf der 5. Fachtagung über die Wohlfahrt der Arbeiterinnen. “Zur Förderung der Wohlfahrt der Arbeiterinnen und deren Perspektive“ am 15. März 1996, Taipeh. (王麗蓉 1996：促進婦女就業之工作與家庭平衡方案－理念與實務之分析。行政院勞委會第五屆女性勞工福利研討會“推展女性勞工福利的展望”1996年3月15日，台北。)

Wang, Shu-Ying/Lai, Xing-Yuan 1997: Der Notstand der Kinderbetreuung und die Rolle des Staates in Taiwan. In: Yu-Xio Liu (Hg.): Die Frauen, der Staat und die Arbeit für Kinderbetreuung und Altenpflege. Taipeh: fembooks. (王淑英／賴幸媛 1997：臺灣的托育困境與國家角色。載於：劉毓秀主編：女性國家照顧工作。臺北：女書文化。)

Weng, Li-Fan 1998: Die Geschichte des Kindergartenwesens. Taipeh: Xing-Li. (翁麗芳 1998 : 幼兒教育史。臺北：心理。)

Xie, Mei-Hui 2000: Die Möglichkeit zur Verpflichtung zum Kindergartenbesuch. Beitrag auf der Fachtagung für Kinderpädagogik: „Eine neue Kinderpädagogik 2000“ im öffentlichen Tai-Zhung-College für Lehrerinnen und Lehrer vom 25./26.5.2000. (謝美慧 2000 : 從幼兒教育券之實施論幼教義務化之可行性。國立台中師院 “二千年新幼兒教育的展望” 幼教學術研討會，2000年5月25/26日。)

Xing, Man-Ling/Gao, Jing-Wen 1994: Die Beziehung zwischen Kindergartenwesen und Grundschulwesen im Zusammenhang mit der jeweiligen Ausbildung zu Lehrkräften. Symposium „Die Krise und der Wendepunkt für die Ausbildung zu Erzieherinnen und Erziehern“ vom 7.5.1994 im öffentlichen Taipeh-College für Lehrerinnen und Lehrer. (幸曼玲 / 高敬文 1994 : 幼稚園與小學學制及師資培育的關連性探討。台北市市立師院 “幼稚園師資培育的危機與轉機” 教育問題座談會，1994年5月7日。)

Xing-Yi-Stiftung (Hg.) 1987: Bericht über die aktuelle Situation der Kindergärten und Kinderkrippen in Taipeh. (信誼基金會 1987 : 臺北市幼稚園托兒所現況訪問調查之分析報告。)

Xu, Hui-Ping 1995: Die Kleinkinderpädagogik im sozialen Wandel. In: Neue Kleinkinderpädagogik, Heft 8, S. 44-47. (許惠萍 1995 : 變遷社會中之幼兒教育。載於：新幼教，第8期，頁44-47。)

Xu, Yu-Zhu/Huang, Ren-De 1993: Studie zur Rate der Beteiligung der weiblichen Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt. Forschungsprojekt im Auftrag des Council of Labor Affairs, Executive Yuan. (徐育珠 / 黃仁德 1993 : 臺灣婦女勞動力參與率問題之研究。行政院勞委會委託研究報告。)

Yang, Guo-Si 2002: Abschlussbericht über die Erhebung über die Kindergärten in ganz Taiwan. Erhebungsprojekt im Auftrag des Erziehungsministeriums. (楊國賜 2002 : 全國幼兒教育普查計畫。教育部委託專案計畫成果報告。)

Zeng, Xian-Zheng/Weng, Li-Fan 1999: Die Kindergartenreform in Bezug auf die Einführung des Gutscheins und die Einrichtung öffentlich-rechtlicher Kindergärten. In: modern educational forum Nr. 5, S. 125-131. (曾憲政／翁麗芳 1990：幼兒教育改革的省思－從「幼兒教育券」、「幼稚園公設民營」談起。載於：現代教育論壇，第5集，頁125-131)

Zhang, Jia-Lin 1995: Woher bekommt man die erforderliche Quantität an Erzieherinnen und Erziehern, wenn die Erhöhung der Rate des Kindergartenbesuchs als Ziel der Kindergartenpolitik angestrebt werden sollte? In: Neue Kleinkinderpädagogik, Heft 7, S. 4-7. (張嘉玲 1995：學前教育普及化，老師那裏來？載於：新幼教，第7期，頁4-7。)

Zhu, Ju-Yi 1973: Untersuchung der Probleme des Curriculums in Kindergärten. (朱菊貽 1973：幼稚園課程的實際問題之調查研究。台北市立師範專科學校。)

## 2. Amtliche Dokumente und statistische Angaben

*Bericht über die Vorschläge zur Bildungsreform* von 1996. (Den Volltext findet man unter <http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/> vom 17.1.2008) (1996 年教育改革總諮議報告書)

Department of Budget, Accounting, and Statistics des Taipeh City Government 1981: Die statistische Anzahl der öffentlichen und der privaten Kindergärten in Taipeh. (台北市政府主計處統計資料：1981)

Department of Civil Affairs des Taipei City Government 2005: Die statistische Anzahl der Kinder im Alter von vier, fünf und sechs Jahren im Jahr 1997 in Taipeh [www.ca.taipei.gov.tw/civil/page.htm](http://www.ca.taipei.gov.tw/civil/page.htm) vom 27.10.2005 (台北市政府民政局 2005)

Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan (Hg.) 1984: Abschlussbericht über die aus der Rechnungsweise sich ergebende Anzahl der Arbeitskräfte von 1953 bis 1983 in Taiwan. Taipeh. (行政院主計處編印 1984：臺灣地區勞動力追溯估計與調整銜接結果報告(1951-1983)，台北。)

Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan (Hg.) 1994: Der statistische Jahresbericht über das Reservoir an Arbeitskräften im Jahr 1993. Taipeh. (行政院主計處 1994 : 中華民國八十二年臺灣地區人力資源調查統計年報, 台北。)

Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan/Economic Development Commission (Hg.) 1994: Der Erhebungsbericht über den Umgang mit dem Reservoir an Arbeitskräften in der Republik China auf Taiwan. Taipeh. (行政院主計處和行政院經濟建設委員會合編 1994 : 中華民國臺灣地區人力運用調查報告, 台北。)

Dokumentationsausschuss der taiwanesischen Provinzregierung (Hg.) 1970: Landeskunde: Die Entwicklung des Bildungswesens, Heft 5, Taichung. (臺灣文獻委員會編印 1970 : 臺灣省通志卷五, 教育志, 制度沿革篇, 臺中。)

Erziehungsministerium (Hg.) 1971: Die rechtlichen Verordnungen im Bildungswesen. Taipeh: Zheng-Zhung. (教育部編 1971 : 教育法令, 臺北 : 正中。)

Erziehungsministerium (Hg.) 1985: Die Statistik des Bildungswesens in der Republik China auf Taiwan. Taipeh. (教育部編印 1985 : 中華民國教育統計, 臺北。)

Erziehungsministerium (Hg.) 1991: Die Statistik des Bildungswesens in der Republik China auf Taiwan. Taipeh. (教育部編印 1991 : 中華民國教育統計, 臺北。)

Erziehungsministerium (Hg.) 1995: Die Bildungsberichterstattung: Der Perspektive des Bildungswesens im 21. Jahrhundert in der Republik China auf Taiwan. (教育部編 1995 : 中華民國教育報告書 “邁向二十一世紀的教育遠景” 。)

Erziehungsministerium (Hg.) 1999: Mittelfristiges Programm zur fünfjährigen Entwicklung der Kindergärten. (教育部為期五年之發展與改進幼兒教育中程計畫)

Erziehungsministerium 2001: Tagungsbericht über die Nachprüfung und die Verbesserung der Bildungsreform. <http://www.edu.tw/educdm2001/edures01.htm> vom 18.2.2003

Erziehungsministerium 2007: Das gegenwärtige System des Bildungswesens in Taiwan. <http://english.moe.gov.tw/ct.asp?xItem=153&CtNode=499&mp=1> Stand vom 14.9.2007

Erziehungsministerium 2007: Die statistischen Angaben zu den öffentlichen und privaten Kindergärten in Taipeh im Jahr 2006 [http://www.edu.tw/EDU.WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/k.htm?open](http://www.edu.tw/EDU.WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/k.htm?open) vom 28.6.2007

Ministerium des Inneren (Hg.) 2003: Projektbericht zum Entwurf zur Vereinheitlichung von Kindergärten und Kinderkrippen. (內政部編印 2003：幼托整合方案專案報告書。2003 年 3 月 27 日。)

Ministerium des Inneren 2005: Die Rohdaten zur Anzahl der Kinder im Alter von 0 Lebensjahr bis zum vollendeten 9. Lebensjahr im Jahr 1991. <http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp> vom 28.6.2005

National Institute of Educational Resources and Research (Hg.) 2001: Jahresbericht zum Bildungswesen in der Republik China auf Taiwan. (國立教育資料館編 2001：中華民國教育年報。)

*Programm zur Umsetzung der Bildungsreform* von 1998. (Den kompletten Inhalt des Programms findet man unter <http://www.edu.tw/minister/action87/1-3-2.htm> vom 20.2.2003) (1998 年教育改革行動方案)

Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 2005: Die statistischen Angaben zu den öffentlichen und privaten Kindergärten und die Anzahl der dort aufgenommenen Kinder im Jahr 1997 <http://www.edunet.taipei.gov.tw/public/DownFile/80/%AA%ED13%2Epdf> vom 20.11.2005

Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh (Hg.) 2002: Bericht zur Evaluation der ermittelten Kindergärten im Jahr 2002 in Taipeh. (台北市教育局編印 2002：台北市 91 年度幼稚園評鑑報告。)

Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 1992: Bericht zur Evaluation der öffentlichen und der privaten Kindergärten im Schuljahrgang 1992 in Taipeh. (台北市教育局 1992 : 台北市公私立幼稚園評鑑報告。)

Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 1996: Sammelband der gesetzlichen Vorschriften zu der Anweisung über die Beantragung und Überprüfung der staatlichen Anerkennung als Lehrkräfte und der Anstellung aufgrund derselben. (臺北市教育局 1996 : 教師登記及檢定法令彙編。)

Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 1999a: Handbuch über die Tagung vom 27. August 1999 für die Leiterinnen und Leiter öffentlicher und privater/kommerzieller Kindergärten von Taipeh im Schuljahrgang 1999. (台北市政府教育局 1999a : 台北市 1999 學年度公私立幼稚園園長會議手冊。)

Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 1999b: Der wichtige kleine Schritt: Wählen Sie für Ihre Kinder einen guten Kindergarten aus. Taipeh. (台北市教育局出版 1999b : 重要的一小步 : 幫孩子選好的幼稚園。)

Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 2005: Statistische Angaben über die öffentlichen und privaten Träger der Kindergärten im Schuljahrgang 1987/1988 in Taipeh. <http://www.edunet.taipei.gov.tw/public/DownFile/80/%AA%ED13%2Epdf> Stand vom 20.11.2005.

Schulamt der Stadtverwaltung von Taipeh 2005: Statistische Angaben über die Anzahl der in öffentlichen und privaten/kommerziellen Kindergärten aufgenommenen Kinder im Schuljahrgang 1997 in Taipeh. <http://www.edunet.taipei.gov.tw/public/DownFile/80/%AA%ED13%2Epdf> vom 20.11.2005

Schulamt der Taiwan-Provinz-Verwaltung 1984: Die Geschichte des Grundschulwesens in Taiwan, Tai-Zhong. (台灣省政府教育廳編 1984 : 台灣教育發展史料彙編國民教育篇, 台中。)

Sozialamt der Stadtverwaltung Taipeh: Die statistische Angabe über die Tageseinrichtungen für Kinder in Taipeh zwischen 1994 und 2007. Die zuständige Sachbearbeiterin ist Huang, Yu-Jun (黃瑜鈞). E-Mail: [child715@yahoo.com.tw](mailto:child715@yahoo.com.tw) Tel: + 886-(0)2-2759-7732

Taipeh City Government (Hg.) 1952: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1952 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1953: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1953 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1954: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1954 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1955: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1955 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1956: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1956 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1957: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1957 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1958: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1958 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1959: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1959 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1960: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1960 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1961: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1961  
臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1962: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1962  
臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1963: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1963  
臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1964: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1964  
臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1971: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1971:  
臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1972: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1972:  
臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1973: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1973:  
臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1974: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1974:  
臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1975: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1975:  
臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1976: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1976:  
臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1977: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1977:  
臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1978: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1978: 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1979: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1979: 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1980: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1980: 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1994: Summary of statistics Taipei city. (臺北市政府編印 1994: 臺北市統計要覽)

Taipeh City Government (Hg.) 1999: Summary of statistics Taipei city for 1999. (臺北市政府編印 1999: 臺北市統計要覽)

### **3. Rechtliche Verordnungen**

#### **Zur Einrichtung der Kindergärten**

*Die Anweisung über die Errichtung der Kindergärten* von 1943 (幼稚園設置辦法 1943 年公佈)

*Die abgeänderte Anweisung über die Errichtung der Kinderärkten* von 1970 (1970 年修訂之幼稚園設置辦法)

*Die abgeänderte Anweisung über die Errichtung der Kinderärkten* von 1973 (1973 年修訂之幼稚園設置辦法)

*Die abgeänderte Anweisung über die Errichtung der Kindergärten* von 1977 (1977 年修訂之幼稚園設置辦法)

Das *Kindergartengesetz* von 1981 (幼稚教育法 1981 年公佈)

Die *Ausführungsverordnung zum Kindergartengesetz* von 1983 (幼稚教育法施行細則 1983 年公佈)

Die *abgeänderte Ausführungsverordnung zum Kindergartengesetz* von 1996 (1996 年 5 月 8 日 教育部令修正發布第六條至第八條及第十條條文)

Die *abgeänderte Ausführungsverordnung zum Kindergartengesetz* von 2002 (2002 年 8 月 30 日 修正之幼稚教育法施行細則)

Das *abgeänderte Kindergartengesetz* von 2003 (2003 年 6 月 25 日 修正之幼稚教育法)

### **Zur Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher**

Die *Anweisung über die Beantragung und die Überprüfung für die staatliche Anerkennung als Erzieherin und Erzieher* von 1969 (幼稚園教師登記及檢定辦法 1969 年公佈)

Die *abgeänderte Anweisung über die Beantragung und die Überprüfung für die staatliche Anerkennung als Erzieherin und Erzieher* von 1977 (1977 年修訂之幼稚園教師登記及檢定辦法)

Das *Gesetz zur Lehrerin- und Lehrerausbildung* von 1979 (師範教育法 1979 年公佈)

Die *Anweisung über die staatliche Anerkennung als Erzieherin/Erzieher und als Kindergartenleiterin/Kindergartenleiter* von 1983 (幼稚園園長，教師登記檢定及遴用辦法 1983 年 6 月 11 日 教育部令)

Das *Gesetz zur Ausbildung der Lehrkräfte* von 1994 (師資培育法 1994 年公佈)

Die *Dienstanweisung für die Teilnahme an Fortbildungskursen und die Anstellung von Ersatzerzieherinnen/Ersatzerziehern in Kindergärten von Taipeh* von 1999 (台北市幼稚園代理及代課教師遴聘及在職進修研習實施要點 1999 年公佈)

Die *Anweisung über die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungskursen für die tätigen Erzieherinnen/Erzieher* von 2000 (師範院校辦理回流教育招收碩士及學士學位及在職進修專班及大學先修制度注意事項 2000 年公佈)

Die *Verordnung über die staatliche Eignungsprüfung für die Lehrkräfte an Schulen unterhalb und einschließlich der Mittelstufe und an Kindergärten* von 2003 (高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定辦法 2003 年 7 月 31 日公佈)

Die *Anweisung über die Teilnahme an Weiterbildungskursen für die in Kindergärten und in Kinderkrippen tätigen unqualifizierten pädagogischen Lehrkräfte* von 2003 (幼稚園及托兒所在職人員修習幼稚園教師師資職前教育課程辦法 2003 年 8 月 1 日公佈)

Das *abgeänderte Gesetz zur Ausbildung der Lehrkräfte* von 2005 (2005 年 6 月 22 日修正之師資培育法)

### **Zum Curriculum**

Die *abgeänderte Anordnung für Curricula in fünfjährigen öffentlichen Colleges für Lehrerinnen und Lehrer* von 1965 (1965 年修訂之師專課程標準)

Die *Leitlinien für das Curriculum in Kindergärten* von 1987 (幼稚園課程標準 1987 年 1 月 23 日教育部令)

Die *Leitlinien des Curriculums für Kindergärten* von 2000 (幼稚園課程綱要 2000 年版)

### **Zur Kinderwohlfahrt**

Das *Kinderwohlfahrtsgesetz* von 1973 (兒童福利法 1973 年公佈)

Die *abgeänderte Anweisung zur Errichtung von Kinderkrippen* von 1981 (1981年8月15日第三次修正之托兒所設置辦法)

Das *abgeänderte Kinderwohlfahrtsgesetz* von 1999 (1999年修正之兒童福利法)

### **Sonstige**

Das *Gesetz über den Ausnahmezustand in Taiwangebieten* vom 19. 5. 1949 in Kraft und außer Kraft am 15. 7. 1987 (台灣省戒嚴令 1949年5月19日發布 außer Kraft in 1987年7月15日解嚴)

Die *Anordnung über die Ausstattungsstandards in Kindergärten* von 1989 (幼稚園設備標準)

Die *Ausführungsverordnung zum Gutschein von Taipeh* (台北市幼兒教育券實施要點)

Die *Dienstanweisung für die Sicherheit der Überprüfungsstandards bezüglich der Gebäude für Kindergärten, Kinderkrippen und Tagespflegestellen in Taipeh* (台北市幼稚園、托兒所及托育中心建築物審查標準表)

Die *Richtlinien für die Obergrenze der Höhe des Elternbeitrags und der Nebenkosten für die Bezahlungen in festgelegten Bereichen in Kindergärten in Taipeh* (台北市公私立幼稚園收費項目及標準表)

Die *Verordnung über Bautechnik* (建築技術規則建築物設計施工編)

Das *Bildungsgrundgesetz* von 1999 (教育基本法) (民國 1999年6月23日公發布)

#### 4. Zeitungsbericht

Ankündigung vom Erziehungsminister Yan, Zhao-Xiang über die Strukturänderung des Schulwesens in Taiwan. [http://www.ttm.com/cna/000123/s70\\_b.html](http://www.ttm.com/cna/000123/s70_b.html) vom 23.1.2000

China Times vom 8.9.1999: Der Erlass der *Die Dienstanweisung für die Teilnahme an Fortbildungskursen und die Anstellung von Ersatzerzieherinnen/Ersatzerziehern in Kindergärten von Taipeh* von 1999 (中國時報 1999 年 9 月 8 日：幼教代課師資遴聘辦法出爐公佈)

Liberal Times vom 19.10.1998: Lassen Sie uns für die Belange aller Kinder in Taiwan auf die Straße gehen. (自由時報 1998 年 10 月 19 日：爲“幼兒教育而走”大遊行). Die Forderungen der Demonstration findet man unter <http://www.deming.com.tw/deming/3/31998111.htm> vom 2.10.2002.

Liberal Times vom 20.10.1998: Das Ziel des Erziehungsministeriums ist es, die Kindergartenbesuchsrate auf 80 % zu steigern. (自由時報 1998 年 10 月 20 日：教部目標提高幼兒入園率至八成)

Volkstageszeitung vom 26.4.1999: Die Verjüngung der Erzieherinnen und Erzieher. (民眾日報 1999 年 4 月 26 日：幼稚園教師年輕化。)



## **Danksagung**

Der erfolgreiche Abschluss meines Promotionsstudiums an der Fakultät für Erziehungswissenschaft der Universität Bielefeld ist auch auf die „unsichtbare“ Unterstützung durch viele freundliche Menschen zurückzuführen, denen ich an dieser Stelle Dank sagen möchte.

Zuerst gebührt der Dank meiner Doktormutter Professorin Dagmar Hänsel, die mir in zahlreichen Diskussionen immer neue Anstöße gab, mich zu weiteren Schritten motivierte und meine ganze Promotion unermüdlich begleitete. Meinem Zweitbetreuer, Prof. Klaus Peter Treumann, danke ich für seine Kritik an meiner Dissertation, die zu deren Nachbesserung beitrug. Frau Dr. Brigitte Kottmann danke ich für ihre Anregungen und Ergänzungen bei der Disputation.

Anschließend möchte ich mich für das Gespräch mit Frau Regina Prizebilla-Voigt und Frau Sandra Wächter im Dezernat Jugend, Soziales, Wohnen der Stadt Bielefeld bedanken, die mir spezifische finanzielle Fragen im Bereich des Kindergartens erklärt haben. Für Korrekturhilfe bedanke ich mich bei Bernd Oberschachtsiek, Martin Genz, Ingo Tamm und Hanni Mühlenweg. Besonders möchte ich meiner Freundin Gudrun Spanka für ihren feuerwehrtartigen Hilfeinsatz bei der Korrektur danken. Herrn Michael Teller gebührt endlich mein spezieller Dank für sein sorgfältiges, abschließendes Korrekturlesen und seine anregende Zwischenfragen. Für die Formatierung bedanke ich mich bei Herrn Dr. Wei Ning. Was die psychische Unterstützung betrifft, danke ich für den regelmäßigen Sonntagstreff mit Gudrun Spanka, Wiebke Werdermann und Yafang Wang, die mich in meinen immer wieder auftauchenden Tiefphasen begleitet und getröstet haben. Zum Schluss danke ich von Herzen meinen Eltern und meinen drei Geschwistern für ihre unermüdliche Unterstützung während meiner Promotion. Sie haben mich in allen Umbrüchen gestärkt.

Ohne all diese „unsichtbare“ Unterstützung wäre es mir viel schwer gefallen, meine Promotion so erfolgreich abzuschließen. Danke!!!

## **Erklärung**

Hiermit erkläre ich, dass die Dissertation „Das Kindergartenwesen im internationalen Vergleich: An den Beispielen Taipeh (Taiwan) und Nordrhein-Westfalen (Deutschland)“ an der Fakultät für Erziehungswissenschaft weder in der gegenwärtigen noch einer anderen Fassung einer anderen Hochschule als Qualifikationsarbeit zur Erlangung des Doktorgrades oder eines anderen akademischen Grades vorliegt oder Gegenstand eines abgeschlossenen Qualifikationsverfahrens ist. Ich versichere, dass ich diese Dissertation selbständig verfasst habe. Es wurden ausschließlich die angegebenen Quellen verwendet. Wörtlich oder inhaltlich übernommene Stellen sind als solche gekennzeichnet.

---

(Ort, Datum, Unterschrift)