

Zusammenfassung der Expertise

“Nationale FBBE Reformen in Australien, mit Fokus auf dem nationalen Qualitätsleitrahmen und dem nationalen Qualitätsstandard¹”

Australien² ist wie Deutschland föderal organisiert und steht durch eine politisch und administrativ geteilte Verantwortung im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) ähnlichen Herausforderungen in der Sicherung der Angebotsqualität gegenüber. In Australien wurde die FBBE im Zuge eines Regierungswechsels 2008 landesweit reformiert und ein *nationaler Qualitätsleitrahmen* (National Quality Framework – NQF) entwickelt. Mit dem Ziel diese Umgestaltung vorzustellen, gibt vorliegende Expertise einen Einblick in Entwicklung und Einführung von Qualitätssicherung und Monitoring in der australischen FBBE. Die Autorinnen, welche selbst an verschiedenen Stellen bei der Entwicklung des australischen Monitoringsystems beteiligt waren, nehmen folgende Fragen in den Fokus:

- Was sind die Hintergründe und Motive für die Entwicklung des NQF? Wie stellt sich die Ausgangslage dar?
- Wie wird das nationale Monitoring organisiert und durchgeführt?
- Wie bewertet die Fachwissenschaft den NQF?
- Was sagen bisherige Ergebnisse über die Qualität des australischen FBBE-Systems aus?

Die 2008 in Kraft getretene *Reformagenda zur frühen Kindheit* (Early Childhood Reform Agenda) zielte darauf ab, das FBBE-System landesweit übersichtlicher zu gestalten und einheitlicher zu machen. Auch sollte die Reformagenda als integrativer Ansatz wirken, der Bildung, Betreuung, Gesundheit und familiäre Unterstützung ganzheitlich betrachtet.

Im Zuge dessen stellte die *föderale Regierung* (Council of Australian Governments – COAG) die *Nationale Strategie zur Frühkindlichen Entwicklung* (National Early Childhood Development Strategy – ECD Strategie) vor, die von der Idee getragen wird, dass alle Kinder einen optimalen Start ins Leben haben sollen, um für sie und die Nation eine bessere Zukunft zu sichern. Die ECD Strategie dient als Rahmen für verschiedene Bereiche der Reformagenda und ist per Gesetz in allen Staaten und Territorien Australiens eingeführt worden. Dieses Gesetz legt auch den NQF fest, welcher 2012 implementiert wurde.

Die Einführung des NQF

Die Vorbereitungen zur Einführung des NQF beginnen 2008 mit dem in Kraft treten der *Reformagenda zur frühen Kindheit*. Zur Entwicklung einer gesetzlichen Grundlage, eines *frühkindlichen Bildungsplans* (Early Years Learning Framework – EYLF), eines Evaluationsverfahren und Messinstrumenten wurde über vier Jahre ein Budget von 22.2 Millionen australische Dollar zur Verfügung gestellt. In den Prozess waren VertreterInnen aus allen Regierungen beteiligt, die sich in unterschiedlichen Konsortien und Gruppen zusammensetzten. Auch Fachkräfte, Träger und Familien wurden durch Umfragen eingebunden. Als erste Komponente des NQF wurde der EYLF fertiggestellt und 2009 öffentlich gemacht. Die Einrichtungen hatten fortan zwei Jahre

¹ Originaltitel: “Australian National ECEC reforms, with a focus on the National Quality Framework and the National Quality Standard” von Margaret Sims, Gerry Mulhearn, Sue Grieshaber, Jennifer Sumsion – zusammengefasst vom Internationalen Zentrum Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (ICEC).

² Australiens föderales System richtet sich auf sechs Staaten sowie zwei Territorien (zu Australien gehören noch weitere externe Territorien außerhalb der Landesgrenzen, die in vorliegendem Bericht jedoch aufgrund konstitutioneller Besonderheiten nicht berücksichtigt werden können). Die Staaten haben jeweils ihre eigene Verfassung, wohingegen die Territorien direkt der Bundesregierung unterliegen.

Zeit, sich mit dem EYLF vertraut zu machen und sich auf die Einführung des NQF vorzubereiten.

Der nationale Qualitätsleitrahmen (NQF)

Der NQF wurde anhand internationaler Forschungserkenntnisse zu guter Praxis in FBBE entwickelt und ist so konzipiert, dass er trotz der Festlegung übergreifender Qualitätsstandards, den Staaten/Territorien genügend Raum lässt, die Inhalte unterschiedlich umzusetzen. Der NQF setzt sich neben dem EYLF aus dem *nationalen Qualitätsstandard* (National Quality Standard – NQS) zusammen, welche beide in frühkindlichen Betreuungs- und Bildungseinrichtungen³ verbindlich sind⁴. Darüber hinaus regelt der NQF die Bewertungs- und Ratingprozesse von Qualität und stellt den gesetzlichen Rahmen auf nationaler Ebene.

Der nationale Qualitätsstandard (NQS)

Der NQS dient als nationaler Qualitätsmaßstab für frühkindliche Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, der sowohl Struktur- als auch Prozessqualität berücksichtigt. Im Fokus steht die Qualitätsverbesserung der Einrichtungen durch u.a. eine stärkere individuelle Förderung der Kinder, qualifiziertere Fachkräfte und eine bessere Fachkraft-Kind-Relation. Die Einführung des NQF und der damit verbundenen Umsetzung der NQS wird von der *australischen Behörde für Bildungs- und Betreuungsqualität* (Australian Children's Education and Care Quality Authority - ACECQA) begleitet und gesteuert.

Die australische Behörde für Bildungs- und Betreuungsqualität (ACECQA)

Die ACECQA ist eine unabhängige nationale Behörde, die 2012 eingerichtet wurde, um die Qualität der FBBE zu erhöhen und kontinuierlich Verbesserung zu bewirken. Hierzu agiert die ACECQA auf verschiedenen Ebenen – sie informiert, analysiert und konzipiert. Die ACECQA informiert über den NQF und hält relevante Erkenntnisse und Praxisanleitungen im Bereich der FBBE für Fachpublikum und Öffentlichkeit bereit. Sie analysiert die aggregierten Daten der geprüften Einrichtungen entlang des NQF und veröffentlicht die Ergebnisse in regelmäßigen Abständen. Auch konzipiert die ACECQA u. a. Verfahren für *Exzellenz-Ratings* (Excellent Rating) von Einrichtungen und legt auf nationaler Ebene Rahmenbedingungen für das Monitoring der FBBE fest.

Monitoringverfahren

Ausgehend von der auf nationaler Ebene festgelegten Rahmung zur Qualitätsmessung in der FBBE sind die einzelnen Staaten und Territorien für die Organisation des Monitorings verantwortlich. Den *staatlichen/territorialen Aufsichtsbehörden* (State and Territory Regulatory Authority) obliegen u. a. die Verwaltung des NQF und die Evaluation der Einrichtungen. Die Eva-

³ Im australischen FBBE-System unterscheidet man vornehmlich zwischen Bildungseinrichtungen (Vorschule) und Betreuungseinrichtungen (Kindertagespflege, Hort, Kindergarten etc.). Dennoch ist ein Trend zu verzeichnen, der andeutet, dass zunehmend beide Konzepte integrativ umgesetzt werden.

⁴ Einige wenige Einrichtungen sind davon jedoch ausgenommen. Diese werden im Anhang der Expertise erläutert.

luierung und das Rating von FBBE Einrichtungen finden sowohl durch eine interne als auch durch eine externe Evaluation statt.

Staatlich geförderte Träger müssen für jede ihrer Einrichtungen einen *Plan zur Qualitätsverbesserung* (Quality Improvement Plan) entwickeln, der im ersten Schritt die interne Evaluation anhand des NQS vorsieht. Dabei werden Bereiche identifiziert, die einer Verbesserung bedürfen. Im *Plan zur Qualitätsverbesserung* werden diese festgehalten und der pädagogische Ansatz der Einrichtung vorgestellt. Der Plan muss von den Trägern regelmäßig aktualisiert werden und dient als Grundlage für das externe Evaluationsverfahren.

Die externe Evaluation wird durch *autorisierte PrüferInnen* (Authorised Officer) der jeweiligen *staatlichen/territorialen Aufsichtsbehörde* durchgeführt. Die Richtlinien für die Autorisierung von PrüferInnen von FBBE-Einrichtungen werden von der ACECQA festgelegt und in den einzelnen Staaten und Territorien ergänzt.

Die Einrichtungen werden anhand von sieben *Qualitätsbereichen* (Quality Areas) geprüft, die im NQS festgelegt sind. Diese beziehen sich auf das pädagogische Konzept, die Sicherheit und Gesundheit der Kinder, das räumliche Umfeld, die Personalstruktur, die Erzieher-Kind-Beziehungen, die Zusammenarbeit mit Familie und Kommunen und die Leitung. Die Evaluation ist ein dreigliedriger Prozess bestehend aus Beobachtung, Diskussion und der Begutachtung von Dokumentationen. Die abschließende Bewertung der Einrichtungen setzt sich aus den Werten zusammen, die sie in den einzelnen Qualitätsbereichen erzielt haben sowie einer Gesamtbewertung. Die Einrichtungen können in die folgenden Bewertungskategorien eingeteilt werden: 1. *übertrifft NQS* (Exceeding NQS), 2. *erfüllt NQS* (Meeting NQS), 3. *arbeitet auf Umsetzung des NQS hin* (Working Towards NQS), 4. *signifikante Verbesserungen sind notwendig* (Significant Improvement Required). In Abhängigkeit von der Gesamtbewertung wird der Rhythmus festgesetzt, in dem die Evaluationen stattfinden. Umso höher die Einrichtungen bewertet wurden, umso größer ist die Zeitspanne zwischen den externen Evaluationen. Einrichtungen mit der Bewertung *signifikante Verbesserungen sind notwendig* sind verpflichtet umgehend Änderungen vorzunehmen, da ansonsten Sanktionen wie z.B. Geldstrafen verhängt werden. Einrichtungen die die Qualitätsstandards *übertreffen* haben die Möglichkeit sich um eine *Exzellenz-Rating* bei der ACECQA zu bewerben. Ziel dieses Ratings ist es, Einrichtungen mit besonders hoher Qualität beispielhaft hervorzuheben, überragende Leistungen anzuerkennen und die Qualitätsdebatte weiter anzuregen und voranzutreiben.

Erfahrungswerte

Die regelmäßig veröffentlichten Berichte der ACECQA legen offen, wie die Qualität in der australischen FBBE derzeit zu bewerten ist. So *erfüllen* bzw. *übertreffen* im Frühjahr 2014 61% der geprüften Einrichtungen die Standards und 39% wurden eingestuft, auf die *Umsetzung der Standards hinzuarbeiten*. Aufgrund der noch jungen Geschichte des Qualitätsmonitorings in Australien gibt es bisher kaum evidenzbasierte Erfahrungswerte zu den Auswirkungen der Reform und der damit verbundenen Einführung des NQF. Ein umfassender Bericht zum NQF soll 2014 beendet werden. In der Expertise werden bereits vorhandene Studien beschrieben und aus deren Ergebnissen erste Rückschlüsse zur Rezeption und Auswirkung der Reform gezogen. So wird der EYLF vom pädagogischen Personal überwiegend positiv aufgenommen, gleichzeitig aber mehr Unterstützung bei dessen Umsetzung gefordert. Auch die Kosten eines qualitativ

hochwertigen FBBE-Systems sind Gegenstand des fachwissenschaftlichen Diskurses. Inwiefern bzw. ob das Qualitätsmonitoring nachteilig auf die Betreuungskosten wirkt, bleibt bislang jedoch strittig. Die Autorinnen ziehen schließlich das Fazit, dass der FBBE-Ausbau von einer durchgehenden Unsicherheit geprägt ist, die besonders dem Regierungswechsel 2013 und der damit verbundenen politischen Neuorientierung geschuldet ist. Während die Erkenntnisse aus den bisherigen Studien andeuten, dass der NQF die pädagogische Praxis gestärkt hat, stellen besonders die Spannungen zwischen den Staaten/Territorien und der Bundesregierung aktuell eine Herausforderung für das australische Monitoringsystem dar. So werden die auf nationaler Ebene festgelegten Standards und Maßstäbe für das FBBE-System auf staatlich/territorialer Ebene unterschiedlich umgesetzt und erschweren schließlich eine einheitliche Bewertung und das Rating von Einrichtung.

Zu den Autorinnen:

Die Expertise „Nationale FBBE Reformen in Australien, mit Fokus auf dem nationalen Qualitätsleitrahmen und dem nationalen Qualitätsstandard“ wurde 2014 von Margaret Sims, Gerry Mulhearn, Sue Grieshaber und Jennifer Sumsion verfasst. Die Autorinnen sind Wissenschaftlerinnen aus dem FBBE-Bereich und an der University of New England, der Monash University und der Charles Sturt University in Australien tätig. Im Rahmen ihrer wissenschaftlichen Laufbahn waren sie neben vielen weiteren Projekten und Forschungen im FBBE-Bereich u. a. an der Entwicklung des EYLFs, einer großangelegten Evaluation von Einrichtungen entlang des NQFs und der Erhebung einer von der ACECQA geförderten Studie zur Umsetzung des EYLFs beteiligt.