

# EINHEITLICHE QUALITÄTS- KRITERIEN FÜR DEN GANZTAG IM GRUNDSCHULALTER MÖGLICHKEITEN DER BUNDES- RECHTLICHEN UMSETZUNG





# **EINHEITLICHE QUALITÄTS- KRITERIEN FÜR DEN GANZTAG IM GRUNDSCHULALTER**

## MÖGLICHKEITEN DER BUNDES- RECHTLICHEN UMSETZUNG

**Rechtsgutachten im Auftrag der Stiftung Mercator  
von Prof. Dr. Michael Wrase unter Mitarbeit von Anuschka Siegers**

# INHALT

<b>I</b>	<b>Gutachtenauftrag und Gliederung</b> .....	<b>8</b>
<b>II</b>	<b>Hintergrund und Problemstellung</b> .....	<b>12</b>
1	Bundespolitische Entwicklungen zum Anspruch auf Ganztagsbetreuung .....	12
a.	Vereinbarungen im Koalitionsvertrag.....	12
b.	Konkretisierung durch das federführende Bundesministerium.....	13
2	Stand und Ausgestaltung des Ganztags in den Bundesländern.....	13
a.	Definition des Ganztags .....	13
b.	Unterschiedliche Formen der Ganztagsbetreuung.....	14
(1)	Gebundener und offener Ganztag .....	14
(2)	Additive und (teil-)integrative Ausgestaltung .....	15
(3)	Präferierte Modelle der Bundesländer .....	15
c.	Betreuungsquoten und Bedarfe in den Bundesländern.....	16
(1)	Betreuungsquoten nach Bundesländern .....	16
(2)	Betreuungsbedarfe .....	17
d.	Geschätzte Kosten des Ganztagsausbaus .....	18
3	Empfehlungen für verbindliche Qualitätsstandards.....	18
4	Der kooperative Steuerungsansatz im Kita-Qualitätsgesetz .....	20
a.	Regelungssystematik des KiQuTG .....	21
b.	Kritikpunkte am Kita-Qualitätsgesetz .....	22
5	Rechtliche Bewertung und Empfehlungen in den Münster-Gutachten .....	23
a.	Gutachten Münster 2017.....	23
b.	Gutachten Münster 2018 .....	24
c.	Fazit mit Blick auf das vorliegende Gutachten .....	25
<b>III</b>	<b>Bundeskompentenz zur Regelung von Qualitätskriterien für die Betreuung und Förderung von Grundschulkindern</b> .....	<b>28</b>
1	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“).....	28
a.	Sozialpädagogischer Auftrag nach SGB VIII.....	28
b.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG und Bildungsauftrag .....	29
c.	Bildung als Bestandteil des fürsorgerechtlichen Existenzminimums .....	30
d.	Zwischenergebnis .....	31
2	Grenzen der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.....	31
a.	Abgrenzung nach „fürsorgerischem Schwerpunkt“? .....	31
b.	Kein Übergreifen in Kernbereiche der Schulaufsicht nach Art. 7 Abs. 1 GG.....	33
c.	Einordnung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung und seine Ausgestaltung durch Bundesrecht .....	34
d.	Grenzen der Bundeskompetenz in Bezug auf Qualitätsvorgaben .....	35
e.	Zwischenergebnis.....	36

3	Vorrang des Schulrechts gegenüber dem Betreuungsanspruch nach SGB VIII.....	36
4	Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG.....	37
	a. „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ ..	37
	(1) Auseinanderentwicklung des Sozialgefüges im Bundesgebiet .....	38
	(2) Bundesgesetzliche Normierung von Qualitätsmerkmalen .....	39
	b. „Wahrung der [...] Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ .....	40
	c. Zwischenergebnis.....	41
5	Kooperative Handlungsformen entsprechend dem Kita-Qualitätsgesetz. .	41
	a. Mögliche Einbeziehung der Ganztagsbetreuung in das KiQuTG.....	41
	b. Vereinbarkeit länderspezifischer Kooperationsregelungen mit Art. 72 Abs. 2 GG.....	42
	(1) Grundsätzliche Zulässigkeit länderspezifischer kooperativer Regelungen .....	42
	(2) Geeignetheit des KiQuTG zur Erzielung von Konvergenz? .....	43
	(3) Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes mit kooperativem Steuerungsansatz .....	44
	(4) Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten.....	44
	c. Mögliche Umgehung finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben .....	45
	d. Rechtsverbindlichkeit der Verträge und des Monitorings nach dem KiQuTG .....	46
	e. Zwischenergebnis.....	47

**IV Investitionen in die „kommunale Bildungsinfrastruktur“  
nach Art. 104c GG..... 50**

**V Ergebnisse der verfassungsrechtlichen Prüfung ..... 54**

**VI Empfehlungen für eine gestufte Umsetzung von Qualitätsstandards  
auf Bundesebene ..... 58**

1	Konkretisierungen im Rahmen des Rechtsanspruchs .....	58
2	Festlegungen im Rahmen des Förderungsauftrags .....	59
3	Auf dem Weg zum „Ganztagspakt“? Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur nach Art. 104c GG.....	60
4	Bestimmung von Handlungsfeldern für die Qualitätsentwicklung entsprechend dem KiQuTG .....	60

**VII Quellenverzeichnis ..... 64**



# GUTACHTENAUFTRAG UND GLIEDERUNG



# I GUTACHTENAUFTRAG UND GLIEDERUNG

In ihrem Koalitionsvertrag hat die Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD im März 2018 die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern bis zum Jahr 2025 vereinbart.<sup>1</sup> Damit stellt sich die Frage nach dessen konkreter Ausgestaltung. Vor diesem Hintergrund haben Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (AWO), die Stiftung Mercator, die Bertelsmann Stiftung und die Robert Bosch Stiftung gemeinsam einen kontinuierlichen Austausch der an der Gestaltung und Umsetzung des Rechtsanspruchs beteiligten Akteure sowie Expert\*innen initiiert. In bislang drei thematisch aufeinander aufbauenden Workshops wurde darüber beraten, wie eine qualitativ hochwertige Umsetzung des Rechtsanspruchs aussehen kann. Im Rahmen dieser Expert\*innenrunde wurde das vorliegende Rechtsgutachten in Auftrag gegeben.

Inhalt des Gutachtenauftrags ist es, mögliche Regelungsoptionen von Qualitätsfragen im Ganztage auf Bundesebene unter Berücksichtigung der Interessen und Perspektiven der Bundesländer zu erarbeiten. Das Gutachten baut dabei auf zwei vorgängigen Rechtsgutachten von Johannes Münder auf, die dieser im Juni 2017 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)<sup>2</sup> bzw. im Dezember 2018 für die Bertelsmann Stiftung<sup>3</sup> erstattet hat.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst der bundespolitische Hintergrund der Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern dargestellt (II.1.). Es werden die unterschiedlichen Modelle zum schulischen Ganztage und die Entwicklungen in den Bundesländern in den Blick genommen (II.2.) sowie die bisher vorliegenden Überlegungen des Expert\*innenkreises zu den Qualitätskriterien zusammengefasst (II.3.). In Bezug auf die Option eines kooperativ angelegten Vorgehens zwischen Bund und Ländern wird das Kita-Qualitätsgesetz (KiQuTG) als mögliches Modell für die Qualitätssteuerung vorgestellt; auch die dagegen vorgebrachten Kritikpunkte werden kurz beleuchtet (II.4.). Darauf folgend werden die zentralen Aussagen der Rechtsexpertisen von Münder mit Blick auf den Gutachtenauftrag dargestellt (II.5.).

Im III. Abschnitt werden die Kompetenzen des Bundes zur Regelung von Qualitätskriterien für die Betreuung und Förderungen von Grundschulkindern verfassungsrechtlich geprüft. Es wird dabei untersucht, inwiefern dem Bund für Vorschriften über Qualitätskriterien bei der Ganztagsbetreuung die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG im Bereich der „öffentlichen Fürsorge“ zusteht (III.1.). Sodann werden die Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit Blick auf die Zuständigkeit der Länder für den Schulbereich, speziell

---

1 Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode, S. 11 Rn. 315 f., S. 20 Rn. 753–760.

2 Münder, Sicherung der Qualität, 2018.

3 Münder, Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung, 2017.



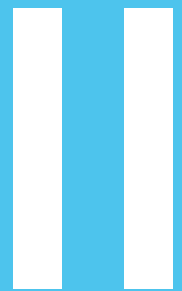
mit Blick auf die Normierung von Qualitätsvorgaben, genauer dargelegt (III.2.). Dabei wird auch der Vorrang des Schulrechts gegenüber den Leistungen des SGB VIII betrachtet (III.3.). Es werden sodann die Vorgaben der Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG geprüft. Es wird gefragt, ob die Festlegung von Qualitätskriterien für den Ganztagsbereich zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bzw. zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich ist und welche Spielräume und Begrenzungen sich für entsprechende bundesgesetzliche Regelungen ergeben (III.4.). Gemäß dem Gutachtenauftrag wird im Anschluss untersucht, inwiefern ein kooperatives Regelungsmodell entsprechend dem KiQuTG auch für die Ganztagsbetreuung mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und die finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes zulässig wäre (III.5.).

In Abschnitt IV. befasst sich das Gutachten mit den Möglichkeiten einer Bundesförderung von investiven Maßnahmen im Ganztagsbereich entsprechend der neu gefassten Regelung in Art. 104c GG.

Unter V. werden die wesentlichen Ergebnisse der verfassungsrechtlichen Prüfung zusammenfassend dargestellt, um auf dieser Grundlage abschließende Überlegungen für eine gestufte Umsetzung von Qualitätsstandards durch Bundesrecht zu formulieren (Abschnitt VI.).



# HINTERGRUND UND PROBLEMSTELLUNG



## II HINTERGRUND UND PROBLEMSTELLUNG

### 1 BUNDESPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN ZUM ANSPRUCH AUF GANZTAGSBETREUUNG

#### a. Vereinbarungen im Koalitionsvertrag

Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung wird von der Regierungskoalition aus CDU, CSU und SPD als Bestandteil einer Politik betrachtet, bei der „Familien und Kinder im Mittelpunkt stehen sollen“.<sup>4</sup> Zur Erreichung dieses Ziels vereinbarten die Parteien in Abschnitt III. (Familien) und IV. (Bildung) ihres Koalitionsvertrags die Förderung des Ausbaus von Kindertageseinrichtungen<sup>5</sup> sowie die „Einführung eines Rechtsanspruchs im Grundschulalter bis 2025“<sup>6</sup>. Namentlich heißt es dort:

*Wir werden einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter schaffen. Dabei werden wir auf Flexibilität achten, bedarfsgerecht vorgehen und die Vielfalt der in den Ländern und Kommunen bestehenden Betreuungsmöglichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe und die schulischen Angebote berücksichtigen. Für die Ausgestaltung wollen wir das Sozialgesetzbuch VIII nutzen. Um diesen Rechtsanspruch bis 2025 zu verwirklichen, bedarf es konkreter rechtlicher, finanzieller und zeitlicher Umsetzungsschritte, die wir in einer Vereinbarung von Bund und Ländern unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände festlegen werden. Dabei wird der Bund sicherstellen, dass insb. der laufenden Kostenbelastung der Kommunen Rechnung getragen wird.<sup>7</sup>*

Weiter heißt es im Abschnitt „Bildung“:

*Zur Verbesserung der Bildung werden wir eine Investitionsoffensive für Schulen auf den Weg bringen. Diese umfasst zusätzlich zum laufenden Schulsanierungsprogramm die Unterstützung der Länder bei ihren Investitionen in die Bildungsinfrastruktur, insb. Ganztagsschul- und Betreuungsangebote [...].<sup>8</sup> Wir werden ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote für alle Schüler\*innen im Grundschulalter ermöglichen. Wir werden deshalb einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für alle Kinder im Grundschulalter schaffen. Dafür werden wir gemeinsam mit den Ländern die Angebote so ausbauen, dass der Rechtsanspruch im Jahre 2025 erfüllt werden kann. Der Bund stellt für Investitionen in Ganztagsschul- und Betreuungsangebote 2 Mrd. EUR zur Verfügung.<sup>9</sup>*

4 Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode, S. 11 Rn. 311 ff., 332 ff., S. 20 Rn. 735 ff.

5 Ebd., S. 20 Rn. 736 ff.

6 Ebd., S. 20 Rn. 753.

7 Ebd., S. 20 Rn. 753 ff.

8 Ebd., S. 28 Rn. 1139 ff.

9 Ebd., S. 28 Rn. 1147–1161.

Die Einführung einer flächendeckenden Ganztagsbetreuung zielt dabei in zwei Richtungen. Einerseits soll der Betreuungsanspruch die Erwerbsfähigkeit von Eltern, insb. von Müttern, unterstützen und damit die Gleichberechtigung von Männern und Frauen voranbringen.<sup>10</sup> Erklärtes Ziel ist die „bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf“.<sup>11</sup> Andererseits sollen durch die Ganztags- und Betreuungsangebote die Bildungschancen der Kinder verbessert werden.<sup>12</sup> Langfristig soll dies auch der Wirtschaftsleistung zugutekommen.

## **b. Konkretisierung durch das federführende Bundesministerium**

Mittlerweile sind auf dem Weg zum Rechtsanspruch verschiedene Schritte erfolgt. Es hat sich eine Arbeitsgemeinschaft aus Bund und Ländern unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände konstituiert, welche die Umsetzung und Ausgestaltung des Rechtsanspruchs im Rahmen des SGB VIII begleitet. Bundesfamilienministerin Franziska Giffey hat angekündigt, sie wolle bis „spätestens Anfang 2020“ einen Gesetzesentwurf zum Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung vorlegen.<sup>13</sup> Sie konkretisierte das Vorhaben dahingehend, dass Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Bildungsgerechtigkeit als Ziele im Vordergrund stehen sollen. Unter „Ganztags“ seien fünf Tage in der Woche mit einer Betreuung von 08:00 bis mindestens 16:00 Uhr zu verstehen. Die Ministerin stellte heraus, dass Mittagessen sowie Hausaufgabenbetreuung wichtige Bestandteile einer Ganztagsbetreuung darstellen. In ihrer Mitteilung kündigte sie außerdem an, der Anspruch könne möglicherweise zunächst schrittweise für die erste und zweite Klasse eingeführt werden. Bezüglich der Höhe der finanziellen Beteiligung durch den Bund hat die Regierung derzeit 2 Mrd. EUR eingeplant.<sup>14</sup>

## **2 STAND UND AUSGESTALTUNG DES GANZTAGS IN DEN BUNDESLÄNDERN**

### **a. Definition des Ganztags**

Wann genau ein Betreuungsangebot als „Ganztags“ bezeichnet werden kann, wird nicht einheitlich beantwortet. Nach der ursprünglichen Definition der Kultusministerkonferenz (KMK) zur statistischen Erfassung muss an mindestens drei Tagen in der Woche ein ganztägiges Angebot unter Verantwortung der Schulleitung, ggf. in pädagogischer Zusammenarbeit mit einem außerschulischen Träger, von mindestens sieben Stunden bereitgestellt werden.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Ebd., S. 23 Rn. 930 ff.

<sup>11</sup> Ebd., S. 20 Rn. 765.

<sup>12</sup> Ebd., S. 28 Rn. 1123 ff.

<sup>13</sup> Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 14.05.2019, S. 3.

<sup>14</sup> BMFSFJ, Pressemitteilung vom 25.09.2018, S. 1.

<sup>15</sup> Nach der KMK-Definition für den Ganztags müssen folgende Kriterien erfüllt sein (vgl. KMK-Statistik 2018 S. 4 f):  
Es muss/müssen

- (1.) an mindestens drei Tagen in der Woche ein ganztägiges Angebot für die Schüler\*innen bereitgestellt werden, das täglich mindestens sieben Zeitstunden umfasst,
- (2.) an allen Tagen des Ganztagsbetriebes den teilnehmenden Schüler\*innen ein Mittagessen bereitgestellt werden,
- (3.) die Ganztagsangebote unter der Aufsicht und Verantwortung der Schulleitung organisiert und in enger Kooperation mit der Schulleitung durchgeführt werden sowie in einem konzeptionellen Zusammenhang

Die meisten Ganztagschulen gehen schon heute über die nach der KMK-Definition geforderte Gesamtzeit von mindestens sieben Stunden an drei Tagen in der Woche hinaus und stellen an vier oder fünf Tagen in der Woche ein Angebot von acht Stunden oder mehr bereit.<sup>16</sup> Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) unterscheidet in seinen Erhebungen bei den Betreuungszeiten nach „Über-Mittag-Betreuung“, Betreuung bis 14:30 Uhr und Betreuung bis mindestens 16:00 Uhr.<sup>17</sup> i.d.R. ist die Über-Mittag-Betreuung dabei nicht als Ganztagsangebot im eigentlichen Sinne zu qualifizieren; sie wird aber teilweise von den Ländern statistisch nicht klar von den Ganztagsangeboten im Sinne der KMK-Definition abgegrenzt.<sup>18</sup>

## **b. Unterschiedliche Formen der Ganztagsbetreuung**

In Bezug auf Ganztagsangebote lässt sich in den Bundesländern eine große Heterogenität der Formen und Ausgestaltung ausmachen.<sup>19</sup> Es wird auch von einer „zerklüfteten Ganztags(schul)landschaft“ gesprochen.<sup>20</sup> Übergreifende Differenzierungen lassen sich in Bezug auf die Verpflichtung zur Teilnahme (unter 1), die Verzahnung von Unterricht und Ganztagsangebot (unter 2) sowie in Bezug auf die rechtlich präferierten Modelle in den Bundesländern (unter 3) treffen.

### (1) Gebundener und offener Ganztag

Die unterschiedlichen Formen lassen sich insb. danach unterscheiden, ob die Teilnahme am Ganztagsangebot für die Schüler\*innen fakultativ oder verpflichtend ist. Offene Ganztagschulen sind grundsätzlich so ausgestaltet, dass das Nachmittagsangebot fakultativ angeboten wird, also nicht von der Schulpflicht umfasst ist. In teilgebundenen Ganztagschulen nimmt nur ein Teil der Schüler\*innen (z. B. bestimmte Klassenstufen oder einzelne Klassen) verbindlich am Ganztag teil.<sup>21</sup> Voll gebundene Ganztagschulen sehen für alle Schüler\*innen ein verpflichtendes Curriculum bis in den Nachmittag vor; die Schulpflicht gilt dann über den gesamten Schultag.<sup>22</sup>

---

mit dem Unterricht stehen.

Mit Beschluss aus dem Jahr 2015 wurde die letztgenannte Voraussetzung zur Aufsicht und Verantwortung der Schulleitung für den offenen Ganztag den tatsächlichen Gegebenheiten einer zunehmenden Bedeutung der Jugendhilfe im Hortbereich angepasst. Es reicht nunmehr, dass „die Schulleitung auf der Basis eines gemeinsamen pädagogischen Konzeptes mit einem außerschulischen Träger kooperiert und eine Mitverantwortung der Schulleitung für das Angebot besteht“ (KMK-Statistik 2018, S. 6.).

16 KMK 2015, S. 5 f.

17 Alt et al., Umsetzung des Rechtsanspruchs, 2019, S. 6.

18 Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, S. 98, 299.

19 Eine ausführliche Darstellung der Modelle in den Bundesländern findet sich bei Berkemeyer, Ausbau von Ganztagschulen, 2015.

20 Lange et al., Kinderbetreuung im Grundschulalter, 2017, S. 44.

21 Aus Sicht der Ganztagschulkinder spielt der Unterschied zwischen der voll und der teilweise gebundenen Form keine Rolle; sofern die Kinder am Ganztagsbetrieb teilnehmen, besteht für sie eine Verpflichtung zur Teilnahme. Insofern wird meistens auf die Unterscheidung verzichtet; siehe Lange et al., Kinderbetreuung im Grundschulalter, 2017, S. 17.

22 KMK-Statistik 2018, S. 5; vgl. auch Hanschmann, Staatliche Bildung und Erziehung, 2017, S. 68 ff. mit den jeweiligen (landes-)schulgesetzlichen Regelungen.

## (2) Additive und (teil-)integrative Ausgestaltung

Bezüglich der Ausgestaltung des Ganztags, speziell mit Blick auf die Verknüpfung zu den Unterrichtseinheiten, lässt sich zwischen integrativen, teilintegrativen und additiven Modellen unterscheiden.

So folgt der gebundene Ganzttag i.d.R. einem integrativen Ansatz. Er steht unter der Aufsicht und -Verantwortung der Schule und folgt einem pädagogischen Gesamtkonzept, auch wenn einzelne Bildungs- und Betreuungsangebote in Zusammenarbeit mit Trägern der Jugendhilfe und auch anderen außerschulischen Kooperationspartnern erbracht werden.<sup>23</sup> In der bildungswissenschaftlichen Literatur wird hervorgehoben, dass gerade die Form der gebundenen, rhythmisierten Ganztagschule geeignet ist, Schüler\*innen besser zu fördern, Potenziale zu entwickeln und sozialen Benachteiligungen, vor allem bei Kindern aus bildungsfernen Elternhäusern, entgegenzuwirken.<sup>24</sup> Gleichzeitig sind Integration und Rhythmisierung i.d.R. mit einem hohen Abstimmungsbedarf verbunden.<sup>25</sup>

Demgegenüber folgt der offene Ganzttag regelmäßig einem additiven oder teilintegrativen Modell. Da die Teilnahme an den Nachmittagsangeboten des offenen Ganztags nicht verpflichtend ist, kann der Unterricht i.d.R. auch nicht einfach in den Nachmittag hinein rhythmisiert werden. Allerdings können die Angebote der Ganztagsbetreuung auf den Unterricht in unterschiedlicher Weise abgestimmt sein. Die in den Bundesländern existierenden unterschiedlichen Modelle des offenen Ganztags lassen sich am besten in einem Kontinuum denken, auf dessen einer Seite von einer weitgehenden Trennung zwischen schulischem Unterricht und dem nachmittäglichen Betreuungsangebot auszugehen ist (rein additives Modell), während auf der anderen Seite ein ganzheitliches pädagogische Konzept der Schule und eine (weitgehende) Abstimmung der Betreuungs- und Förderangebote auf den verpflichtenden Teil des Schulangebots steht (teilintegratives Modell).<sup>26</sup>

## (3) Präferierte Modelle der Bundesländer

Das DJI systematisiert die vorherrschenden Modelle in den Bundesländern in drei Gruppen.<sup>27</sup> Die erste Gruppe bilden die Bundesländer mit (fast) ausschließlich schulischem Ganztagsangebot (Präferenz der offenen Ganztagschule). So haben Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen zugunsten des Ausbaus der Ganztagschule entschieden, den Hort in schulische Verantwortung überführt und in ihrem Schulrecht verankert.<sup>28</sup> Dieses Modell bietet gegenüber dem Hortmodell vor allem die Option, das offene Ganztagsangebot integrativ fortzuentwickeln und in eine gebundene Form zu überführen.

---

23 Zu den verschiedenen Kooperationen mit außerschulischen Trägern der Jugendhilfe, aber auch Vereinen, Stiftungen, Musikschulen etc. siehe KMK 2015, S. 8 f.; StEG 2015, Schulleitungsbefragung, S. 32–38.

24 Zusammenfassend Blossfeld et al., Zwischenbilanz Ganztagsgrundschulen, 2013, S. 101 ff.; vgl. auch Solga, Ungleichheiten in Bildung, 2009, S. 23 und 43; Hanschmann, Staatliche Bildung und Erziehung, 2017, S. 71.

25 Graßhoff et al., np 2/2019, 147, 153.

26 Alt et al., Umsetzung des Rechtsanspruchs, 2019, S. 3; Daten basierend auf dem Bildungsbericht 2018.

27 Lange et al., Kinderbetreuung im Grundschulalter, 2017, S. 45.

28 Ebd.

Die zweite Gruppe bildet das Hortmodell (Kooperation von Ganztagschule und Hort), das nur teilweise in den Schulgesetzen geregelt ist<sup>29</sup> und ansonsten über die Vorschriften zur Tagesbetreuung im Kinder- und Jugendhilferecht umgesetzt wird.<sup>30</sup> Da der Hort in den ostdeutschen Bundesländern traditionell verbreitet ist, finden sich in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt vornehmlich Kooperationsmodelle mit Trägern der Jugendhilfe, die aber i. d. R. räumlich und konzeptionell eng mit der Schule verzahnt sind.<sup>31</sup> In der Praxis kann das Hortmodell der offenen Ganztagsförderung sehr ähnlich oder sogar mit dieser praktisch identisch sein.<sup>32</sup>

Demgegenüber zeigt sich bei einer Vielzahl westdeutscher Flächenländer wie Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein ein Nebeneinander von Hort und Ganztagschule. Es kann von einem „Angebotsmix“ gesprochen werden, wobei Hort und Schule nicht selten unabhängig voneinander ausgestaltet sind, aber auch (teil-)integrativ gestaltet sein können.<sup>33</sup> Soweit vor Ort mehrere Angebotsformen vorhanden sind, können die Eltern entscheiden, welches Modell sie bevorzugen; andernfalls sind sie auf das Angebot angewiesen, das an der jeweiligen Schule zur Verfügung steht.<sup>34</sup>

### **c. Betreuungsquoten und Bedarfe in den Bundesländern**

Aufgrund der verschiedenen Datenquellen für Hort und Ganztagschule sowie der Doppelerfassung in einzelnen Bundesländern ist es nicht möglich, eine exakte Ganztagsquote für Grundschulkinder auszuweisen; es lassen sich aber näherungsweise Zahlen auf der Grundlage der KMK- und der Kinder- und Jugendhilfestatistik bestimmen.<sup>35</sup>

#### **(1) Betreuungsquoten nach Bundesländern**

Trotz der stetigen Ausweitung der Ganztagsbetreuung in Grundschulen<sup>36</sup> bestehen weiterhin große regionale Disparitäten. Während die Betreuungsquote in den ost-

29 Vgl. die Länderberichte bei Berkemeyer, Ausbau von Ganztagschulen, 2015, S. 10–56.

30 Siehe exemplarisch § 2 Abs. 1 S. 1 KitaG Brbg: „Kinder vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zur Versetzung in die fünfte Schuljahrgangsstufe haben einen Rechtsanspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in Kindertagesstätten [...]“. § 2 Abs. 3 S. 1 KitaG Brbg: „Der Anspruch nach Abs. 2 ist für Kinder im Alter bis zur Einschulung mit einer Mindestbetreuungszeit von sechs Stunden und für Kinder im Grundschulalter mit einer Mindestbetreuungszeit von vier Stunden erfüllt.“

31 Lange et al., Kinderbetreuung im Grundschulalter, 2017, S. 45.

32 Zur empirischen Einordnung unterschiedlicher Organisationsmodelle siehe Graßhoff, np 2/2019, 147 (153 f.).

33 Siehe die Übersicht über die Angebotsformen und Mindeststandards in den Bundesländern bei Lange et al., Kinderbetreuung im Grundschulalter, 2017, S. 31 ff.

34 Alt et al., Umsetzung des Rechtsanspruchs, 2019, S. 3.

35 Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, S. 98.

36 So ist die Zahl der in einer Ganztagsbetreuung versorgten Kinder im Laufe der Jahrzehnte stetig gestiegen: Besuchten 1970 lediglich 0,4% der westdeutschen Kinder eine Ganztagschule oder waren in einer Nachmittagsbetreuung untergebracht, betrug die Quote im Jahr 2002 bereits etwa 10%. Während im Jahr 2006 die Betreuungsquote bei 21% lag, ist sie nach der offiziellen Statistik im Jahr 2017 auf 48% gestiegen; vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, S. 98 und 299. Dieser Anstieg ist hauptsächlich auf das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) (Laufzeit 2003–2009) zurückzuführen, mit dem der Bund auf die ersten Ergebnisse der PISA-Studie reagiert hat. Im Rahmen dieses Investitionsprogramms hat er den Ländern insgesamt 4 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt; vgl. KMK-Statistik 2018, S. 4.



deutschen Ländern bereits seit mehreren Jahrzehnten grundsätzlich deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt liegt (derzeit 78,1%), stellen die westdeutschen Bundesländer regelmäßig weitaus weniger Möglichkeiten zur Ganztagsbetreuung bereit (derzeit 40,6%), wobei die regionalen Unterschiede mit Betreuungsquoten von etwa 20% in Baden-Württemberg bis 90% in Hamburg teilweise extrem ausfallen.<sup>37</sup>

**TABELLE 1:** Betreuungsquoten nach Bundesländern

Bundesland	Alt et al. 2019	Alt et. al. 2018
Hamburg	90,5%	89%
Sachsen	86,4%	86%
Thüringen	84,3%	84%
Brandenburg	80,1%	88%
Sachsen-Anhalt	72,2%	79%
Berlin	71,8%	79%
Mecklenburg-Vorpommern	67,4%	78%
Saarland	56,8%	58%
Bremen	52,5%	58%
Niedersachsen	45,0%	46%
Nordrhein-Westfalen	44,3%	46%
Hessen	43,2%	45%
Bayern	42,4%	41%
Rheinland-Pfalz	42,1%	42%
Schleswig-Holstein	29,9%	35%
Baden-Württemberg	20,5%	21%

\* Ebd., S. 4, basierend auf den Daten des Bildungsberichts 2018: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018.

\*\* Alt et al., DJI-Kinderbetreuungsreport 2018, S. 27, basierend auf der DJI-Kinderbetreuungsstudie 2017: Lange et al., Kinderbetreuung im Grundschulalter, 2017.

## (2) Betreuungsbedarfe

Auch der tatsächliche Bedarf nach Betreuung für Kinder im Grundschulalter variiert zwischen den Bundesländern.<sup>38</sup> So kommt das DJI auf einen Betreuungsbedarf für das gesamte Bundesgebiet von etwa 71 bis 73%.<sup>39</sup> Unter Zugrundelegung dieser Werte müsste aktuell in absoluten Zahlen eine Lücke von 665.000 fehlenden Be-

37 Alt et al., Umsetzung des Rechtsanspruchs, 2019, S. 4 f.

38 Siehe etwa Lange et al., Kinderbetreuung im Grundschulalter, 2017, S. 58.

39 Alt et al., Umsetzung des Rechtsanspruchs, 2019, S. 9; Alt et al., DJI-Kinderbetreuungsreport 2018, S. 29 ff. Die Kultusminister\*innen der Bundesländer gehen in ihrer aktuellsten Schätzung vom 6. Juni sogar von einer Betreuungsquote von 90% aus, da sie erwarten, dass sich die Elternwünsche mit einem Rechtsanspruch verändern.

treuungsplätzen geschlossen werden. Die Bedarfslücke vermindert sich auf 322.000 Plätze, soweit man nur jene Bedarfe zugrunde legt, die über einen zeitlichen Rahmen bis 14:30 Uhr hinausgehen.<sup>40</sup>

#### **d. Geschätzte Kosten des Ganztagsausbaus**

Wie hoch die Kosten sind, um den Bedarf bis zum Jahr 2025 zu schließen, wurde in Modellrechnungen von Klemm und Zorn 2017 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung und aktuell vom DJI 2019 ermittelt. In Bezug auf die jährlichen Investitionskosten kommen beide Studien zu ähnlichen Zahlen. So geht das DJI bei einem Ausbau um 665.000 Plätze von jährlichen Investitionskosten in Höhe von etwa 655 Mio. EUR aus,<sup>41</sup> während die Bertelsmann-Studie modellhaft für das Schuljahr 2025/26 688 Mio. EUR veranschlagt.<sup>42</sup> Erhebliche Differenzen gibt es mitunter bei den Schätzungen der Personalmehrkosten, die zwischen 1,5 Mrd. bzw. 2,5 Mrd. EUR (DJI)<sup>43</sup> und 1,5 Mrd. und 4,1 Mrd. EUR (Klemm/Zorn)<sup>44</sup> pro Jahr liegen. Als gemeinsamer Nenner ist festzuhalten, dass bei vollständiger Realisierung des Rechtsanspruchs von jährlichen Investitionskosten im Schnitt von etwas unter 700 Mio. EUR und von zusätzlichen Personalkosten in Höhe von mindestens 1,5 Mrd. EUR, d.h. von Gesamtkosten in Höhe von wenigstens etwas mehr als 2 Mrd. EUR pro Jahr auszugehen ist.

### **3 EMPFEHLUNGEN FÜR VERBINDLICHE QUALITÄTSSTANDARDS**

Um neben der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch das vom Ministerium verfolgte Ziel einer besseren Förderung von Grundschulkindern im Sinne der Chancengleichheit zu erreichen, ist es notwendig, (Mindest-)Bedingungen und Qualitätskriterien für eine „gute“ Ganztagsbetreuung festzulegen.<sup>45</sup> Bislang werden Qualitätsmerkmale für die Ganztagsbetreuung von den Bundesländern über rechtliche Regelungen und „Qualitätsrahmen“ vorgegeben, die allerdings sehr unterschiedlich ausfallen.<sup>46</sup>

Es bestand daher im Rahmen der Expert\*innen-Workshops weitgehender Konsens dahingehend, dass bestimmte Vorgaben zur Qualität in den Bundesländern verbindlich sein sollten. Grundlegend sollte danach ein auf die Kinder bezogener Ansatz sein, wie ihn bereits die UN-Kinderrechtskonvention statuiert.<sup>47</sup> Als ein zentrales Qualitätskriterium für einen förderlichen Ganzttag wurde von den Expert\*innen ein

40 Alt et al., Umsetzung des Rechtsanspruchs, 2019, S. 9.

41 Ebd., S. 10 f.

42 Klemm/Zorn, Gute Ganztagsschule für alle, 2017, S. 14 ff.

43 Alt et al., Umsetzung des Rechtsanspruchs, 2019, S. 10.

44 Klemm/Zorn, Gute Ganztagsschule für alle, 2017, S. 16 f.

Die Kultusminister\*innen der Bundesländer gehen in ihrer aktuellsten Kostenschätzung vom 6. Juni davon aus, dass die Gesamtkosten des Ganztagsausbaus vor allem wegen der steigenden Personalausgaben sogar auf bis zu 10 Mrd. EUR ansteigen; news4teachers vom 07.06.2019.

45 Vgl. Blossfeld et al., Zwischenbilanz Ganztagsgrundschulen, 2013; Rauschenbach et al., Ganztagsschule als Hoffnungsträger, 2012.

46 Vgl. Berkemeyer, Ausbau von Ganztagsschulen, 2015, S. 189–192; siehe auch Menke, Qualitätsstandards, 2009, S. 40 ff.

47 Vgl. Schmahl, Kinderrechtskonvention, 2017, Einleitung Rn. 36 m. w. N.

auf das schulische Angebot abgestimmtes und von einem gemeinsamen pädagogischen Konzept getragenes Betreuungsangebot angesehen.<sup>48</sup> Das rein additive Modell, also ein weitgehend pädagogisch unverbundenes Nebeneinander von Schule und Hort, wird nicht als ausreichend betrachtet, um eine gute Förderung der Grundschul Kinder zu gewährleisten. Die Angebote sollten miteinander verzahnt sein und möglichst in gemeinsamer Verantwortung von Schule und Hort umgesetzt werden. Dafür sind ein multiprofessionelles Zusammenwirken zwischen den Lehrer\*innen und den sozialpädagogischen und anderen Fachkräften („auf Augenhöhe“) sowie eine enge Kooperation und Vernetzung mit außerschulischen Akteuren wie Vereinen, Musikschulen etc., die in das Ganztagsangebot einbezogen werden (sollen), zu gewährleisten.<sup>49</sup>

Neben einem abgestimmten Angebot zur individuellen Förderung der Kinder ist vor allem ein guter Mix aus pädagogischen Einheiten und Freizeitaktivitäten anzustreben. Die Kinder sollen ausreichend zeitliche Freiräume erhalten, die sie selbstbestimmt nutzen können. Zudem wurde von den Expert\*innen hervorgehoben, dass ein gutes Ganztagsangebot auf einem partizipativen Ansatz beruht, der die Kinder und ihre Eltern als mitgestaltende Partner\*innen einbezieht.

Als Qualitätsmerkmale wurden u.a. festgehalten:<sup>50</sup>

- Die Ganztagsbetreuung soll über fünf Tage pro Woche für acht Stunden am Tag und zwölf Monate im Jahr sichergestellt sein. Ein guter Kind-Fachkraft-Schlüssel ist zu gewährleisten.
- Für die Tagesbetreuung im Hortbereich müssen angemessene räumliche Voraussetzungen in oder im direkten Umfeld der Schule vorhanden sein. Die notwendige sachliche Ausstattung, insb. mit Lernmitteln, digitalen Geräten etc., ist sicherzustellen.
- Es muss eine ausgewogene, gesunde und qualitativ gute Mittagsverpflegung erfolgen, die auf die individuellen Bedarfe der Kinder (z.B. aus religiös-kulturellen Gründen) Rücksicht nimmt.
- Es bedarf einer engen Zusammenarbeit von Schule und sozialpädagogischem Bereich (Hort), die von einem in gemeinsamer Verantwortung entwickelten pädagogischen Gesamtkonzept getragen wird. Dabei sind die Kinder und Eltern partizipativ einzubinden.
- Eine hohe Qualifikation und kontinuierliche Fortbildung des pädagogischen Personals ist anzustreben; hierfür sollen ausreichende zeitliche Ressourcen zur Verfügung stehen. Neben der eigentlichen Betreuung sollte ausreichend Zeit für die Organisationsentwicklung und Arbeit in multiprofessionellen Teams vorhanden sein.
- Es ist eine enge Kooperation mit außerschulischen Akteuren in den Bereichen Sport und Freizeit sowie im kulturell-künstlerischen Bereich im Sinne eines

---

48 Vgl. auch Deutscher Verein, Empfehlungen, 2015; Diakonie, Positionspapier 03/2016, S. 11 ff.

49 Zu den vielfältigen Kooperationen mit außerschulischen Trägern siehe KMK 2015, S. 9 ff.

50 Vgl. auch Deutscher Verein, Empfehlungen, 2015, S. 9–16; Diakonie, Positionspapier 03/2016, S. 14 f.

ganzheitlichen Bildungsverständnisses anzustreben. Entsprechende Angebote sind in den Ganzttag zu integrieren.

- Im Zuge der Inklusion von Kindern mit Behinderungen nach der UN-Behinder-tenrechtskonvention ist auf ein barrierefreies Angebot und auf angemessene Vorkehrungen zu achten, die eine möglichst gleichberechtigte Teilnahme aller Kinder an den Angeboten des Ganztags gewährleisten. Die notwendige individuelle Unterstützung und Förderung ist in das Ganztagsangebot zu integrieren.
- Es sollen passgerechte und individuell zugeschnittene Angebote zur Förderung der Kinder bereitgehalten werden. Es sind eine qualifizierte Hausaufgabenbe- treuung sowie Nachhilfe- und Unterstützungsangebote vorzuhalten.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass speziell mit Blick auf die individuelle Förde- rung von Kindern aus sozioökonomisch schwächeren Familien auch die Möglichkei- ten genutzt werden sollten, welche die im Rahmen des „Starke-Familien-Gesetzes“<sup>51</sup> erweiterten Bildungs- und Teilhabeleistungen (BuT) nach §§ 28 ff. SGB II, §§ 34 ff. SGB XII, § 6b BKGG sowie § 3 Abs. 3 AsylbLG bieten.<sup>52</sup>

## 4 DER KOOPERATIVE STEUERUNGSANSATZ IM KITA-QUALITÄTSGESETZ

Im Bereich der frühkindlichen Förderung in Tageseinrichtungen gibt es schon seit einiger Zeit eine intensive Diskussion über Qualitätsstandards.<sup>53</sup> Verschiedene Stu- dien haben nachgewiesen, dass eine hochwertige frühkindliche Förderung kurz- und mittelfristig positive Effekte auf die kognitive und sozial-emotionale Entwicklung der betreuten Kinder hat<sup>54</sup> und damit auch herkunftsbedingte (Bildungs-)Nachteile aus-

51 Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinder- zuschlags und die Verbesserungen der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG) vom 29.04.2019, BGBl. I 2019, S. 530 ff. Die meisten Regelungen treten gem. Art. 9 StaFamG am 01.07.2019 in Kraft.

52 So wurden u. a. die Leistungen für bedarfsgerechte Nachhilfeangebote deutlich erweitert, da eine Verset- zungsgefährdung nun nicht mehr Voraussetzung ist, vgl. § 28 Abs. 5 SGB II n.F. Dies können die Schulen nutzen, indem sie entsprechende Angebote externer Anbieter in den Ganzttag integrieren. Ab dem kom- menden Schuljahr wird zudem kein Eigenanteil mehr für das Mittagessen fällig und die Leistung wird auch dann gewährt, wenn die Mittagsverpflegung nicht in der alleinigen Verantwortung der Schule durchgeführt wird, sondern durch eine Kooperationsvereinbarung zwischen Schule und Tageseinrichtung vereinbart ist, § 28 Abs. 6 SGB II n.F. Die Leistungen für Aktivitäten in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit sowie Unterricht in künstlerischen Fächern (Musikunterricht etc.) und Freizeitangebote wurden von 10 auf 15 EUR pro Monat angehoben (was aber weiterhin gemessen am tatsächlichen Bedarf deutlich zu gering sein dürfte), § 28 Abs. 7 SGB II n.F. Wenn eine Schule diese Leistungen, etwa durch einen kommunalen oder schuleigenen Fonds o. ä., ergänzen kann, können die in den Ganzttag eingebundenen Angebote externer Ver- eine, Musikschulen etc. für die leistungsberechtigten Kinder hierüber finanziert oder zumindest weitgehend bezuschusst werden. Positiv hervorzuheben ist auch die zukünftige Möglichkeit der Schule, die tatsächlichen Aufwendungen für Schulausflüge und Klassenfahrten, auch im Rahmen der Ganztagsbetreuung, nach § 28 Abs. 2 SGB II selbst zu verauslagern und gesammelt mit dem Leistungsträger abzurechnen, § 29 Abs. 6 SGB II n.F.

53 Siehe die Beiträge in Viernickel et al., Qualität für alle, 2015.

54 Zusammenfassend Anders/Roßbach, Auswirkungen frühkindlicher, institutioneller Bildung, 2014, S. 336 ff.

geglichen werden können.<sup>55</sup> Es konnte außerdem gezeigt werden, dass das Erwerbsverhalten von Müttern mit Kleinkindern nicht nur vom zeitlichen Betreuungsangebot, sondern auch von dessen Qualität abhängig ist, die Qualität also unmittelbare Auswirkungen auf die Vereinbarkeitsfrage hat.<sup>56</sup>

Nach der Einführung eines Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung für Kinder ab dem dritten Lebensjahr (§ 24 Abs. 3 SGB VIII) 1996 und der Einführung eines Anspruchs auf Tagesbetreuung für Kinder bereits ab dem ersten Lebensjahr seit August 2013 (§ 24 Abs. 2 SGB VIII)<sup>57</sup> hat die Qualitätsfrage einen neuen Stellenwert erhalten. Mit dem in der Öffentlichkeit als „Gute-KiTa-Gesetz“ bekannten Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG) vom 18.12.2018<sup>58</sup> hat der Bundesgesetzgeber auf Forderungen nach einer Qualitätsoffensive im Bereich der frühkindlichen Förderung reagiert und ein in dieser Form neuartiges Steuerungsinstrument zur Verbesserung der Qualität in den Kindertageseinrichtungen in den Bundesländern geschaffen.

### **a. Regelungssystematik des KiQuTG**

Nach § 1 Abs. 1 KiQuTG ist das Ziel des Gesetzes, „die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung bundesweit weiterzuentwickeln und die Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu verbessern.“<sup>59</sup> Der Anwendungsbereich des Gesetzes umfasst die Tagesbetreuung bzw. Tagespflege im Sinne von § 22 Abs. 1 SGB VIII bis zum Schuleintritt, § 1 Abs. 2 S. 1 KiQuTG.<sup>60</sup>

Nach der Regelungssystematik des KiQuTG schließt jedes der 16 Bundesländer mit dem Bund einen Vertrag zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung. Der Vertrag enthält nach § 4 S. 2 Nr. 1, 2 KiQuTG insb. ein Handlungskonzept und ein Finanzierungskonzept des Landes.

Das Handlungskonzept gem. § 3 Abs. 1, 2 KiQuTG muss dabei auf einer Analyse von zehn bestimmten, in § 2 KiQuTG beschriebenen Handlungsfeldern beruhen, die vom Gesetzgeber auf der Grundlage des „Communiqués Frühe Bildung“ festgelegt wurden. Sie sollen nach der Gesetzesbegründung einen „Instrumentenkasten“ für die landesspezifische Fortentwicklung der Kita-Qualität bereitstellen.<sup>61</sup> Die Handlungsfelder nach § 2 KiQuTG umfassen bspw. den Fachkraft-Kind-Schlüssel (Nr. 2), die Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften (Nr. 3) sowie die Förderung einzelner Fertigkeiten der Kinder wie etwa Sprachbildung (Nrn. 6, 7). § 2 S. 2 KiQuTG

55 Vgl. Anders, ZfE 16, 2013, 237 ff.; Camehl/Peter, DIW-Wochenbericht 51+52/2017, jeweils m. w. N.

56 Vgl. Schober/Spieß, DIW-Wochenbericht, 463 ff.

57 Dazu Lakies/Beckmann, in: Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 2019, § 24 Rn. 1 ff.

58 Artikel 1 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19.12.2018, BGBl. I 2018, S. 2696 ff.

59 Hierdurch soll ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen die Bildungschancen vor allem von Kindern aus stark belasteten Sozial- und Wohnräumen oder aus Familien mit geringem Einkommen, mit Bildungsbenachteiligung und/oder Migrationshintergrund verbessert werden; BT-Drucks. 19/4947, S. 12.

60 Der Bereich der Betreuung für Kinder im schulpflichtigen Alter nach § 24 Abs. 4 SGB VIII ist damit ausgenommen.

61 BT-Drucks. 19/4947, S. 2, 13, 19.

sieht überdies die Möglichkeit vor, einkommensunabhängig alle Sorgeberechtigten von Gebühren freizustellen. Eine soziale Staffelung der Gebühren bzw. Komplettbefreiung für Transferleistungsempfänger wird bundeseinheitlich durch eine Änderung des § 90 Abs. 3 und 4 SGB VIII vorgeschrieben.<sup>62</sup>

Im Ausgleich zu den sich aus dem KiQuTG ergebenden Belastungen stellt der Bund den Ländern von 2019 bis 2022 über eine Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens im Finanzausgleichsgesetz (FAG) Mittel in Höhe von ca. 5,5 Mrd. EUR zur Verfügung.<sup>63</sup> Diese Mittel sind nicht an die Einhaltung der im KiQuTG vorgesehenen Maßnahmen bzw. der darauf beruhenden Verträge gekoppelt und können insoweit auch nicht zurückgefordert werden.<sup>64</sup> Allerdings fließt das Geld an die Länder erst, nachdem mit allen Ländern Verträge gem. § 4 KiQuTG abgeschlossen wurden.<sup>65</sup> Die ersten Verträge nach § 4 KiQuTG wurden im April und Mai 2019 mit den Ländern Bremen,<sup>66</sup> Brandenburg<sup>67</sup> und dem Saarland<sup>68</sup> geschlossen. Im Juni folgten Verträge mit Sachsen und Niedersachsen.<sup>69</sup>

Ein zentrales Instrument des Steuerungsansatzes ist ein qualifiziertes Monitoring, das von einer nach § 5 KiQuTG beim BMFSFJ eingerichteten Geschäftsstelle durchgeführt werden soll. Das länderspezifische sowie länderübergreifende Monitoring soll in der Veröffentlichung eines jährlichen Berichts münden. Dieser Monitoringsbericht enthält gem. § 6 Abs. 2 KiQuTG einen allgemeinen Teil zur bundesweiten quantitativen und qualitativen Entwicklung des Betreuungsangebots sowie die von den Ländern gem. § 4 S. 2 Nr. 3 KiQuTG jährlich zu erstattenden Fortschrittsberichte.

## **b. Kritikpunkte am Kita-Qualitätsgesetz**

Ein zentraler Kernkritikpunkt der geladenen Expert\*innen in der Anhörung zum Gute-KiTa-Gesetz im November 2018 waren die Höhe und Art der Finanzierung. Insbesondere kritisierten die Sachverständigen, dass der Bundeszuschuss nur bis 2022 geregelt sei. Es gehe bei der Kinderbetreuung in Kindertagesstätten aber gerade um

---

62 Siehe Art. 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung.

63 Siehe Art. 3 und 4 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung.

64 Vgl. Rixen, NVwZ 2019, 432 (433).

65 Siehe Art. 5 Abs. 3 und 4 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung.

66 Bremen hat in seinem Vertrag festgehalten, besonders in wirtschaftlich und sozial benachteiligten Vierteln in die personelle Ausstattung zu investieren, mehr Fachkräfte zu gewinnen und Eltern ab dem dritten Lebensjahr des Kindes von den Elternbeiträgen zu befreien; vgl. BMFSFJ, Pressemitteilung vom 25.04.2019, S. 1 f.

67 Das Saarland investiert in die Senkung von Elternbeiträgen und engagiert sich in der Personalgewinnung und in der sprachlichen Förderung; zudem sollen 25 Einrichtungen mit besonderen Herausforderungen einen besseren Fachkraft-Kind-Schlüssel erhalten; vgl. BMFSFJ, Pressemitteilung vom 23.05.2019, S. 2.

68 Brandenburg möchte insb. die Betreuungszeiten ausweiten und die Betreuung für Geringverdiener kostenfrei gestalten; BMFSFJ, Pressemitteilung vom 24.05.2019, S. 2 f.

69 Sachsen plant die Mittel insbesondere zur Finanzierung der Vor- und Nachbereitungszeiten einzusetzen, die pädagogischen Fachkräften seit dem 1. Juni für mittelbare pädagogische Tätigkeiten zur Verfügung stehen. Dazu gehört zum Beispiel die Planung der individuellen Förderung der Kinder und die Durchführung von Entwicklungsgesprächen mit den Eltern; BMFSFJ, Pressemitteilung vom 13.06.2019.

In Niedersachsen liegt der Fokus unter anderem auf dem Einsatz qualifizierter Fachkräfte, der Ausweitung der Elternbeitragsfreiheit auf die Kindertagespflege sowie auf dem bedarfsgerechten Ausbau; BMFSFJ, Pressemitteilung vom 11.06.2019.

wiederkehrende, langfristige Ausgaben. Die dauerhafte Finanzierung auf Landesebene sei damit nicht sichergestellt.<sup>70</sup> Die Umsatzsteuerumverteilung über fünf Jahre greife trotz der verhältnismäßig hohen Summe von insgesamt über 5 Mrd. EUR zu kurz.<sup>71</sup>

Es wurde darüber hinaus kritisiert, dass es im KiQuTG an für alle Bundesländer verbindlichen Qualitätsmaßstäben für die Tagesbetreuung fehle.<sup>72</sup> Auch seien die Zuwendungen des Bundes nicht an die Erfüllung der Qualitätsziele geknüpft, sodass die Gelder im Fall der Nichterfüllung nicht zurückgefordert werden könnten.<sup>73</sup>

Kritisch wurde auch gesehen, dass § 2 S. 2 KiQuTG den Ländern die Möglichkeit einräumt, das Geld (zumindest teilweise) für eine generelle Gebührenfreiheit zu verwenden. Es würden damit leistungsfähige Eltern finanziell entlastet, anstatt in Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung zu investieren.<sup>74</sup>

## 5 RECHTLICHE BEWERTUNG UND EMPFEHLUNGEN IN DEN MÜNDER-GUTACHTEN

Das vorliegende Gutachten schließt an zwei von Johannes Münder im Auftrag des BMFSFJ bzw. der Bertelsmann Stiftung erstatteten Rechtsgutachten an, deren wesentliche Inhalte im Folgenden wiedergegeben werden.

### a. Gutachten Münder 2017

In seinem Gutachten im Auftrag des Ministeriums stellt Münder zunächst die gegenwärtige Rechtslage dar. § 24 Abs. 4 SGB VIII statuiert momentan lediglich eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, wonach für Kinder im schulpflichtigen Alter ein „bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen“ vorzuhalten ist; ein subjektiver Rechtsanspruch ergibt sich daraus nicht.<sup>75</sup> Lediglich Brandenburg, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben entsprechende Individualansprüche landesgesetzlich verankert.<sup>76</sup>

Um einen einklagbaren Anspruch zu erschaffen, empfiehlt Münder, eine bundesrechtliche Regelung entsprechend konkret zu fassen. Dazu müsse die anspruchsberechtigte Personengruppe klar definiert sein und feststehen, ob der Anspruch an weitere Voraussetzungen geknüpft sei. Zur klaren Abgrenzung unter Einbeziehung der Ferienbetreuung empfiehlt er, den Rechtsanspruch „auf Förderung in einer Ta-

70 Jansen in: Prot.-Nr. 19/16, S. 12; Kalicki in: Prot.-Nr. 19/16, S. 13; so auch BR-Drucks., Beschl. 635/18.

71 Dantlgraber in: Prot.-Nr. 19/16, S. 10; Jansen in: Prot.-Nr. 19/16, S. 12 f.

72 Vgl. Dantlgraber in: Prot.-Nr. 19/16, S. 11; Jansen in: Prot.-Nr. 19/16, S. 12. Insbesondere hinsichtlich des Betreuungsschlüssels bezieht Dantlgraber dahingehend Stellung, dass ein solcher durchaus bundesweit geregelt werden könne, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen (Art. 72 Abs. 2 GG).

73 Jansen in: Prot.-Nr. 19/16, S. 12.

74 Ebd., S. 13.

75 Münder, Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung, 2017, S. 9 m. w. N.

76 Ebd., S. 11 f.; siehe § 1 Abs. 2 KitaG Brbg, § 6 Abs. 2 KibeG Hmbg, § 3 Abs. 1 KiFöG S-A, § 2 Abs. 2 ThürKitaG.

geseinrichtung“ als Anspruch des Kindes „ab Schuleintritt bis zum Beginn der fünften Klasse“ auszugestalten.<sup>77</sup>

Der Anspruch solle ebenso wie der Anspruch auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem dritten Lebensjahr nach § 24 Abs. 3 SGB VIII eine bedarfsunabhängige Grundversorgung sicherstellen. Der über eine Über-Mittag-Betreuung einschließlich Mittagessen hinausgehende Anspruch könne bedarfsabhängig ausgestaltet werden.<sup>78</sup> Der Rechtsanspruch sollte nach Mündler ausdrücklich einen Zeitumfang von insgesamt sieben Stunden umfassen; darunter ist die Gesamtzeit aus Unterricht und Hort zu verstehen. Damit ist sichergestellt, dass auch während der üblichen Unterrichtszeiten ein Betreuungs- und Förderungsanspruch besteht, wenn Zwischenzeiten zu überbrücken sind oder Unterricht ausfällt; zugleich sind die Ferienzeiten abgedeckt.<sup>79</sup> Das Ministerium hat sich mittlerweile auf einen Umfang der Gesamtzeit von sogar (mindestens) acht Stunden für fünf Tage in der Woche festgelegt.<sup>80</sup> In räumlicher Hinsicht sollte geregelt sein, dass der Betreuungs- und Förderungsanspruch in der Schule selbst bzw. in deren Umfeld zu erfüllen ist.<sup>81</sup>

Regelungsbedürftig ist insb. auch das Verhältnis zu Leistungen der Schule. Nach Mündler ist eine Kollisionsregelung erforderlich, die im Rahmen der Gesamtzeit den Vorrang des Kernangebots der Schule, der Unterrichtszeit, verankert. Er schlägt daher eine Regelung vor, wonach der Anspruch auf Tagesbetreuung im Rahmen „des verpflichtenden Schulangebots“ als erfüllt gilt.<sup>82</sup>

#### **b. Gutachten Mündler 2018**

In seinem Gutachten für die Bertelsmann Stiftung vom Dezember 2018 setzt sich Mündler mit rechtlichen Möglichkeiten zur Qualitätssicherung bei der Förderung von Grundschulkindern auseinander.<sup>83</sup> Er beschreibt vier Möglichkeiten, um bestimmte Qualitätsstandards bundesrechtlich zu verankern. Erstens könnten qualitative Anforderungen in § 24 SGB VIII als Teil des subjektiven Rechtsanspruchs festgeschrieben werden. Zweitens könnten sie als objektiv-rechtliche Verpflichtung der zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in § 22a SGB VIII ausgestaltet sein. Drittens könnte die Einhaltung von Qualitätsstandards in Anlehnung an die Regelung des § 45 SGB VIII zur Voraussetzung für eine Betriebserlaubnis der jeweiligen Tageseinrichtung gemacht werden. Als vierte Möglichkeit zeigt das Gutachten vergleichbar mit der Regelung im KiQuTG die Variante eines kooperativen Prozesses auf, wonach Verträge zwischen Bund und den jeweiligen Bundesländern geschlossen werden.<sup>84</sup>

---

77 Ebd., S. 12–14.

78 Ebd., S. 16–18; Mündler empfiehlt eine nicht abschließende Aufzählung von Bedarfsaspekten wie Erwerbstätigkeit, Ausbildung/Studium, Arbeitssuche der Eltern bzw. pädagogische, soziale oder familiäre Gründe. Es sei allerdings angemerkt, dass dieser Katalog so weit gefasst ist, dass eine bedarfsunabhängige Ausgestaltung des Gesamtanspruchs schon aus Gründen der Vermeidung von Bürokratie ggf. vorzugswürdig erscheint.

79 Ebd., S. 18 f.

80 Siehe oben unter II.1.b.

81 Mündler, Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung, 2017, S. 20.

82 Ebd., S. 26–31.

83 Mündler, Sicherung der Qualität, 2018.

84 Ebd., S. 14–20.



Dabei wird deutlich, dass eine Regelung bei der Einrichtungserlaubnis im Sinne von § 45 SGB VIII erhebliche Nachteile aufweist, da – auch in Anbetracht der Vielfältigkeit der Trägerlandschaft – auf diesem Weg nur Mindestanforderungen gegenüber den Einrichtungsträgern durchgesetzt werden könnten.<sup>85</sup>

Als zur Zweckerreichung am besten geeignet stuft Münder den subjektiven Rechtsanspruch ein.<sup>86</sup> Allerdings seien damit auch besonders hohe Kosten verbunden. Es könnten unter Beachtung des Grundsatzes der Rechtsklarheit hauptsächlich quantifizierbare Qualitätskriterien wie Fachkraft-Kind-Schlüssel, räumliche Größen, konkrete Ausgestaltungselemente (wie Hausaufgabenbetreuung) oder bestimmte Ausstattungsmerkmale geregelt werden. Unbestimmte Rechtsbegriffe, wie z.B. der Anspruch auf eine „ganzheitliche Bildung“, seien hingegen als Bestandteil eines durchsetzbaren Rechtsanspruchs abzulehnen, da sie durch die Gerichte kaum präzisiert werden könnten.<sup>87</sup> Bei objektiv-rechtlichen Regelungen bestünden Bedenken, ob eine Etablierung von bundeseinheitlichen Standards angesichts der Vielfältigkeit der Träger realistisch wäre; es sei davon auszugehen, dass es im Bundesgebiet zu unterschiedlichen Regelungen komme.<sup>88</sup> Die Variante der Länderverträge wiederum sei mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden. Letztlich legt sich das Gutachten auf keinen der aufgezeigten Wege fest.

### **c. Fazit mit Blick das vorliegende Gutachten**

Das vorliegende Gutachten geht – aufbauend auf den Überlegungen in den Workshops – davon aus, dass die von Münder vorgeschlagenen Varianten nicht streng alternativ, sondern ergänzend zu betrachten sind. Daraus kann eine Abstufung folgen, wonach bestimmte, als zentral anzusehende Qualitätskriterien tatbestandlich als Teil des Rechtsanspruchs bzw. als objektiv-rechtliche Verpflichtung im SGB VIII festzulegen sind. Wenn dies in Form von unbestimmten Rechtsbegriffen passiert, so könnte eine weitere Konkretisierung im Wege der kooperativen Festlegung durch Bund-Länder-Verträge erfolgen. Es sollen im Folgenden die Möglichkeiten eines solchen gestuften Vorgehens bei der Verknüpfung des einzuführenden Rechtsanspruchs mit bestimmten Qualitätsanforderungen verfassungsrechtlich geprüft werden.

---

85 Ebd., S. 18–20. Es bleibt auch offen, ob für die Einrichtung dann jeweils eine gesonderte Erlaubnis erforderlich werden soll, soweit sie eine Tagesbetreuung im Grundschulbereich anbieten möchte.

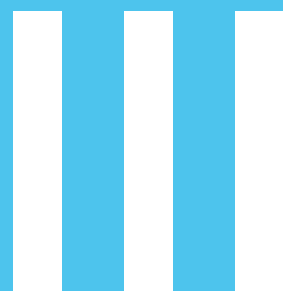
86 Ebd., S. 24.

87 Ebd., S. 14–16.

88 Ebd., S. 23.



# BUNDESKOMPETENZ ZUR REGELUNG VON QUALITÄTSKRITERIEN FÜR DIE BETREUUNG UND FÖRDERUNG VON GRUNDSCHULKINDERN



### III

## BUNDESKOMPETENZ ZUR REGELUNG VON QUALITÄTSKRITERIEN FÜR DIE BETREUUNG UND FÖRDERUNG VON GRUNDSCHULKINDERN

Sollen im Wege der Bundesgesetzgebung bestimmte Qualitätsmerkmale für die Ganztagsbetreuung im Grundschulbereich festgelegt werden, so braucht es dafür eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Ansonsten läge ein unzulässiger Eingriff in die Befugnisse der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG vor. Die Frage ist in Bezug auf die Betreuung und Förderung von (Grund-)Schulkindern im Ganztage von erheblicher verfassungsrechtlicher Sensibilität, da die Zuständigkeit für das Schulrecht im Rahmen der „Kultushoheit“ bei den Ländern liegt. Insofern sind die Möglichkeiten und Grenzen einer bundesrechtlichen Normierung in diesem Bereich genau auszuloten.

### 1 KONKURRIERENDE GESETZGEBUNGSKOMPETENZ DES BUNDES NACH ART. 74 ABS. 1 NR. 7 GG („ÖFFENTLICHE FÜRSORGE“)

Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung und seine weiter gehende Ausgestaltung könnte sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ergeben, der eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der „öffentlichen Fürsorge“ statuiert.

Der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG wird vom Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Sozialstaatsprinzip grundsätzlich weit verstanden.<sup>89</sup> Er erfasst auch neu zu regelnde Lebenssachverhalte, wenn sie nur in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild der klassischen Fürsorge entsprechen.<sup>90</sup> Wie die Rechtsprechung mehrfach entschieden hat, fällt darunter auch die Jugendhilfe, und zwar auch dann, wenn diese nicht auf konkrete Notlagen, wie etwa Kindeswohlgefährdungen, reagiert, sondern präventiv zur Förderung junger Menschen tätig wird.<sup>91</sup>

#### a. Sozialpädagogischer Auftrag nach SGB VIII

Dies entspricht auch dem sozialpädagogischen Ansatz, wie er in § 1 Abs. 1 SGB VIII verankert ist.<sup>92</sup> Danach hat jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner

89 Vgl. BVerfGE 97, 332 (341); 140, 65 (Rn. 29); siehe auch Degenhart, in: Sachs, GG Kommentar, 2018, Art. 74 Rn. 34 m.w.N.

90 Vgl. BVerfGE 108, 186 (214); st. Rspr.; dazu Wittreck, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 2, 2015, Art. 74, Rn. 37.

91 Vgl. BVerfGE 22, 180 (212 f.); 97, 332 (341 f.); 140, 65 (Rn. 29).

92 Meysen/Münder, in: Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 2019, § 1 Rn. 7 sprechen von „sozialpädagogischer Leitbildfunktion“.

Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftlichen Persönlichkeit. Nach § 1 Abs. 3 SGB VIII gehört es danach zum Auftrag der Jugendhilfe, „junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung [zu] fördern und dazu bei[zutragen], Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen“ (Nr. 1), „Eltern und Erziehungsberechtigte bei der Erziehung [zu] beraten und zu unterstützen“ (Nr. 2) sowie dazu beizutragen, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten und zu schaffen“.

Würde man die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG eng auslegen, hieße das, den ganzheitlichen pädagogischen Ansatz der Kinder- und Jugendhilfe und ihren umfassenden Auftrag, die Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen zu fördern,<sup>93</sup> zu beschneiden bzw. die hierfür notwendige Regelungsmaterie entgegen dem Sachzusammenhang des Jugendhilferechts auf Bundes- und Landesebene aufzuteilen.

#### **b. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG und Bildungsauftrag**

Die Gesetzgebungskompetenz ist nicht deshalb abzulehnen, weil die Betreuung und Förderung im schulischen Ganztags neben dem sozialpädagogischen zugleich dem Bildungsbereich zuzurechnen ist.<sup>94</sup> So führt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Staffelung von Kindergartengebühren aus, dass die Kindergartenbetreuung den Eltern bei der Erziehung helfe und die Kinder fördere und stütze. Sie trage somit dazu bei, „positive Lebensbedingungen für Familien mit Kindern zu schaffen (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 1–4 SGB VIII).“<sup>95</sup> Weiter führt das Gericht aus:

*Allerdings ist der Kindergarten zugleich Bildungseinrichtung im elementaren Bereich. Der Bildungsauftrag hat in den einschlägigen Gesetzen seinen Niederschlag gefunden. In § 22 Abs. 2 SGB VIII wird ebenso wie in § 1 KiGaG auch Erziehung und Bildung von Kindern als Aufgabe des Kindergartens genannt. § 2 Abs. 1 S. 2 KiGaG sieht u. a. eine Förderung durch Bildungsangebote vor. Insofern berührt § 90 SGB VIII auch eine Gesetzgebungskompetenz der Länder. Nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs findet deshalb das Bayerische Kindergartengesetz seine kompetenzrechtliche Grundlage in der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder auf dem Gebiet des Bildungswesens (vgl. BayVerfGH, BayVBl 1977, S. 81 [82 ff.]).*

*Dieser Bildungsbezug entzieht die Regelung aber nicht der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die fürsorglichen und bildungsbezogenen Aufgaben des Kindergartens sind untrennbar miteinander verbunden. Eine Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenz anhand dieser Aspekte kommt aus sachlichen Gründen nicht in Betracht. Das gilt auch für die Kostenregelungen, ohne die eine effektive Gewährleistung von Fürsorgeleistungen nicht möglich wäre. Der Schwerpunkt des Kindergartenwesens, von dem in einem solchen Fall die Bestimmung der Gesetzge-*

93 Vgl. Meysen/Münder, in: Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 2019, § 1 Rn. 9: „Wird die Weite der Gesetzesformulierung ernst genommen, so bedeutet das, [...] dass sozialpädagogische Arbeit dort ansetzt, wo [junge] Menschen sich befinden.“

94 So aber u. a. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 2, 2018, Art. 74 Rn. 63 m. w. N.; Kunig, in: v. Münch/Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Bd. 2, 2012, Art. 74 Rn. 30.

95 BVerfGE 97, 332 (341).

bungskompetenz abhängt (vgl. BVerfGE 97, 228 [251 f.]), ist nach wie vor eine fürsorgende Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit präventiver Konfliktvermeidung. Der vorschulische Bildungsauftrag steht hinter dieser dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Aufgabe zurück. Eine einheitliche Zuordnung zum Bereich der öffentlichen Fürsorge im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist daher zu bejahen (ebenso BVerwG, Beschluss vom 14.2.1995 –BVerwG 8 B 19.95 –, Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren BVerfGE 97, 332 (342) BVerfGE 97, 332 (343) Nr. 73, S. 27 m. w. N.; OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1995, S. 191 [192]; NVwZ 1995, S. 195; OVG Berlin, NJW 1982, S. 954 f.).<sup>96</sup>

Diese Rechtsprechung hat das Gericht in seiner Entscheidung zum Betreuungsgeld vom Juli 2015 im Kern bestätigt.<sup>97</sup> Hieraus lassen sich auch wesentliche Folgerungen für den Betreuungs- und Förderungsanspruch für Grundschulkindern ableiten. So ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass der in § 22 Abs. 3 SGB VIII verankerte Förderauftrag, der neben der Erziehung und Betreuung explizit auch die Bildung des Kindes beinhaltet, die Tagesbetreuung nicht der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG entzieht.<sup>98</sup> Auf eine besondere Notlage oder (wirtschaftliche) Bedürftigkeit der betroffenen Personengruppe kommt es nicht an.<sup>99</sup>

In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird hervorgehoben, dass Bildungs- und Sozialpolitik eng miteinander verknüpft sind.<sup>100</sup> Das gilt besonders, wenn es in der Kinder- und Jugendhilfe darum geht, junge Menschen in ihrer Persönlichkeitsentwicklung zu unterstützen und herkunftsbedingte Benachteiligungen auszugleichen.<sup>101</sup> Jugendpflegerische und sozialpolitische Maßnahmen, die klassischer Bestandteil der „öffentlichen Fürsorge“ sind, können daher auch unmittelbar den Bildungsbereich betreffen. Geht man nicht von einer Vorrangigkeit des einen gegenüber dem anderen aus (Sozialpolitik folgt Bildungspolitik – oder umgekehrt), folgt daraus zwangsläufig, dass die Bereiche ineinander übergreifen.

### **c. Bildung als Bestandteil des fürsorgerechtlichen Existenzminimums**

Dass auch Bildungsangebote zur „öffentlichen Fürsorge“ gerechnet werden können, ergibt sich auch aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Regelleistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende vom Februar 2010. Dort hat es das Gericht dem Bundesgesetzgeber versagt, Leistungen zur Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche im Bereich der Bildung von einer bundesgesetzlichen Regelung der Grundsicherungsleistungen mit der Erwägung auszunehmen, dass für den Bildungsbereich die Länder zuständig seien. Vielmehr habe der Gesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG abschließend Gebrauch gemacht. Damit trage er die Verantwortung „für die Sicherstellung des gesamten

<sup>96</sup> BVerfGE 97, 332 (342).

<sup>97</sup> BVerfGE 140, 78 (Rn. 28 ff., 38 ff.).

<sup>98</sup> BVerfGE 97, 332 (342).

<sup>99</sup> BVerfGE 140, 78 (Rn. 30).

<sup>100</sup> Vgl. Allmendinger/Nikolai, Bildungs- und Sozialpolitik, 2010, 105 ff.

<sup>101</sup> Vgl. Böhnisch/Schröer, Sozialpolitik und Soziale Arbeit, 2012, S. 205 f.; kritisch in Bezug auf die Rechtsprechung Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Bd. 2, 2012, Art. 74 Rn. 30 m. w. N.

menschenwürdigen Existenzminimums“, wozu auch existenzsichernde Leistungen zur Bildungsteilhabe gehörten.<sup>102</sup> Ohne derartige Leistungen drohe den betroffenen Kindern der „Ausschluss von Lebenschancen“.<sup>103</sup>

Da es das Gericht dem Gesetzgeber gleichzeitig freigestellt hat, im Bereich der Existenzsicherung statt Geld- auch Sach- oder Dienstleistungen vorzusehen,<sup>104</sup> können diese Aussagen nur so gedeutet werden, dass die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 7 Abs. 1 Nr. 7 GG den Bund auch ermächtigt, unmittelbar existenzsichernde Leistungen im Bildungsbereich zu gewähren.<sup>105</sup> Eine solche Deutung wird durch die Hervorhebung des Rechts auf Bildung im Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz untermauert.<sup>106</sup> Es wäre widersprüchlich, würde man es dem Bundesgesetzgeber verwehren, diesem sozialpolitischen Auftrag im Wege der Kinder- und Jugendhilfe nachzukommen, wenn es ihm insb. darum geht, die Förderung von Kindern beim Ganztagsangebot zu verbessern.

#### **d. Zwischenergebnis**

Der sozialpädagogische Auftrag des Kinder- und Jugendhilferechts, der in Art. 7 Abs. 1 Nr. 7 GG seine kompetenzrechtliche Grundlage findet, erstreckt sich folglich auf den Bereich der Förderung und Betreuung im schulischen Ganztag und erfasst dabei auch Bildungsangebote, jedenfalls soweit der Bundesgesetzgeber nicht in den originären Bereich des Schulrechts, der nach Art. 70 Abs. 1 GG in der alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt, übergreift.

## **2 GRENZEN DER GESETZGEBUNGSKOMPETENZ NACH ART. 74 ABS. 1 NR. 7 GG**

Allerdings ist damit noch nicht geklärt, wo genau die Grenze zur Kompetenz der Länder im Bereich der Schule verläuft, wenn der Bundesgesetzgeber im Rahmen des Kinder- und Jugendhilferechts bestimmte Vorgaben für Bildungsangebote im schulischen Kontext festlegt.

#### **a. Abgrenzung nach „fürsorgerischem Schwerpunkt“?**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss zu Kindergartenbeiträgen auf den „Schwerpunkt“ des Angebotes abgestellt. Dieser liege für das Kindergartenwesen nach wie vor bei der „fürsorgenden Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit präventiver Konfliktvermeidung“. Der vorschü-

---

102 BVerfGE 125, 175 (241).

103 BVerfGE 125, 175 (246).

104 BVerfGE 125, 175 (224): Ob der Gesetzgeber „das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichert, bleibt grundsätzlich ihm überlassen“.

105 Zu den Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) vgl. Lenz, in: LPK-SGB II, 2017, § 28 Rn. 1 f.; zu den Änderungen durch das „Starke-Familien-Gesetz“ siehe oben in Fn. 54.

106 BVerfGE 132, 134 (162).

liche Bildungsauftrag stehe hinter dieser dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Aufgabe zurück.<sup>107</sup>

Diese Passage der Entscheidung ist vor dem Hintergrund eines gewandelten konzeptionellen Verständnisses frühkindlicher Förderung zu Recht kritisiert worden.<sup>108</sup> Sie suggeriert, es könne bei der Förderung von Kindern zwischen erzieherischen, fürsorgerischen und Bildungselementen zumindest dem Schwerpunkt nach unterschieden werden. Eine solche Bestimmung des „Schwerpunkts“ ist indessen nicht möglich und übersieht den spezifischen pädagogischen Auftrag der Jugendhilfe.<sup>109</sup> Sie widerspricht auch einem modernen Bildungsbegriff, der nicht auf die klassische Form der Schulbildung begrenzt werden kann.<sup>110</sup>

Bei näherer Betrachtung erweist sich das vom Bundesverfassungsgericht angewendete Kriterium als unbrauchbar. Wenn ein Sozialpädagoge nachmittags mit achtjährigen Grundschulkindern in einer „Forschungswerkstatt“ kleine physikalische Experimente durchführt und bespricht, dann handelt es sich dabei fraglos um Bildung, auch wenn sie nicht in der klassisch schulischen Form des (Frontal-)Unterrichts vermittelt wird. Wie empirische Studien zeigen, bewegt sich das Angebot im schulischen Ganztags bzw. im Hort zwischen den Modi des selbstständigen Spiels und Forschens, des angeleiteten Spiels, Trainings oder Übens bis hin zu quasi-unterrichtlichen Formen, die Strukturähnlichkeiten zum klassischen Unterricht aufweisen.<sup>111</sup>

Eine Festlegung anhand des „Schwerpunkts“ in einer konstruierten Differenz zwischen „Bildung“ (im schulischen Sinne) und „Fürsorge“ (im Sinne des Jugendhilferechts) würde den Bundesgesetzgeber dazu zwingen, einen Betreuungsanspruch mit einer primär fürsorgerechtlichen Ausgestaltung zu schaffen und diesen möglichst klar gegenüber dem schulischen Bildungsangebot abzugrenzen. Eine solche kompetenzrechtlich begründete Zielrichtung des sozialpädagogischen Förderauftrags nach § 22 Abs. 2 und 3 und § 22a SGB VIII würde in erster Linie auf ein additives Modell hinauslaufen.

Das wäre, wie gesehen, das Gegenteil von dem, was aus fachwissenschaftlicher Sicht als sinnvoll erscheint. So geht aus den Stellungnahmen der Expert\*innen des Netzwerks hervor, dass ein gutes Förder- und Betreuungsangebot im Ganztags gerade die enge Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe und ein gemeinsames pädagogisches Konzept voraussetzt.<sup>112</sup> Im Ganztags sind schulische Bildung, für die die Länder die Gesetzgebungskompetenz haben, und sozialpädagogische Bildungsarbeit, die ihre Grundlage und Ausgestaltung im Kinder- und Jugendhilferecht des Bundes (SGB VIII) findet,<sup>113</sup> vielmehr eng miteinander verknüpft. Es handelt sich

---

107 BVerfGE 97, 332 (342).

108 Zusammenfassend Reith, Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag, 2014, S. 97 ff. mit umfangreichen Nachweisen zum Diskussionsstand.

109 Vgl. Meysen, RdJB 2005, 355 (359): Der Terminus „Bildung“ wird zu einseitig im Sinne eines klassisch schulischen Bildungsverständnisses rezipiert; das Verständnis von Bildung in der Kinder- und Jugendhilfe wird übersehen.

110 Vgl. Reith, Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag, 2014, S. 107: Bildungsbegriff kann nicht in eine „fürsorgerische Intention“ und ein schulisch-kognitives Inhaltsverständnis aufgespalten werden.

111 Graßhoff et al., DDS 111, 2019, 206 (215 ff.).

112 Siehe oben unter II.3.

113 Dazu Meysen, RdJB 2005, 355 (358 f.).



um eine ambivalente Materie, die sowohl dem Bereich der Sozialpädagogik als auch dem der Schule zuzurechnen ist.

#### **b. Kein Übergreifen in Kernbereiche der Schulaufsicht nach Art. 7 Abs. 1 GG**

Die Findung eines Schwerpunktes zwischen (Schul-)Bildung und sozialfürsorgerischem Auftrag kann vor diesem Hintergrund nicht das maßgebende Kriterium sein. Vielmehr ist für die Bestimmung der Grenzen einer bundesgesetzlichen Regelung, die auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gestützt wird, darauf abzustellen, inwiefern eine bundesrechtliche Regelung zur Förderung von Grundschulkindern in die klassischen, den Ländern vorbehaltenen Bereiche des Schulrechts übergreift. Dies soll mit Blick auf Art. 7 Abs. 1 GG genauer bestimmt werden.

Nach Art. 7 Abs. 1 GG steht das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates. Aufsicht ist hier abweichend vom allgemeinen wie auch juristischen Sprachgebrauch weit zu verstehen als „Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Leitung, Planung und Beaufsichtigung des Schulwesens“.<sup>114</sup> Da es dem Bund an einer (ausschließlichen oder konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz für das „Schulwesen“ nach Art. 73 bzw. Art. 74 GG fehlt, sind gem. Art. 70 Abs. 1 GG allein die Länder zur Gesetzgebung befugt, wovon sie in ihren Schulgesetzen und sonstigen schulrechtlichen Regelungen Gebrauch machen.<sup>115</sup> Das Bundesverfassungsgericht spricht von einem „Vollrecht“ des Staates zur zentralen Ordnung, Planung, Organisation und Gliederung des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulwesen zu gewährleisten, das „allen jungen Bürger\*innen gem. ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten“ eröffnet.<sup>116</sup> Dabei wird das Recht zur Organisation des Schulwesens inhaltlich durch einen eigenen Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates ergänzt, der nach der Rechtsprechung gleichgeordnet neben das Elternrecht aus Art. 6 Abs. 2 GG tritt.<sup>117</sup> Unter Art. 7 Abs. 1 GG fallen danach etwa:

- schulentwicklungsplanerische Entscheidungen wie die Errichtung, Schließung, Verlegung, Zusammenfassung von Schulen oder die Schaffung oder Aufhebung von Schulbezirken; hierfür sind vor allem auch die Kommunen als Schulträger verantwortlich;<sup>118</sup>
- schulstrukturelle Entscheidungen wie die Einrichtung, Abschaffung oder Umgestaltung bestimmter Schulformen (Gesamtschulen, Oberschulen, Gemein-

114 Thiel, in: Sachs, GG Kommentar, 2018, Art. 7 Rn. 17 m.w.N.; siehe auch Stern, Staatsrecht, Bd. IV/1, 2006, § 100, XIII 4, S. 601 f.

115 Vgl. Badura, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar (74. Lfg. Mai 2015), Art. 7 Rn. 26; Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 842.

116 BVerfGE 34, 165 (182); 53, 185 (196); 93, 1 (21); st. Rspr.

117 Zus. Brosius-Gersdorf, in: Sachs, GG Kommentar, Bd. 1, 2013, Art. 7 Rn. 57 f.; Stern, Staatsrecht, Bd. IV/1, 2006, § 100, XIII 4, S. 601 ff.; ausf. zu den schulischen Bildungs- und Erziehungszielen Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 852 ff.

118 Grdl. BVerfGE 138, 1 (Rn. 61 ff.): Die Schulträgerschaft gehört zum historisch gewachsenen Aufgabenbestand der Kommunen und ist daher durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit geschützt. Sie erstreckt sich auf die äußeren Schulangelegenheiten; ebd. Rn. 66 ff.

schaftsschulen etc.), die Einführung von Förderstufen oder die Reform der gymnasialen Oberstufe;<sup>119</sup>

- die Personalhoheit über die Lehrkräfte und das sonstige pädagogische Personal, soweit es im Schuldienst beschäftigt ist;<sup>120</sup>
- alle inhaltlich-curricularen Entscheidungen, also die Festlegung der Bildungsziele, des verbindlichen Unterrichtsstoffs durch die Lehrpläne, der zulässigen Lehr- und Lernmittel sowie der Prüfungen und Noten.<sup>121</sup>

### **c. Einordnung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung und seine Ausgestaltung durch Bundesrecht**

Die Schulaufsicht nach Art. 7 Abs. 1 GG, die kompetenzrechtlich den Ländern (bzw. den Kommunen als Schulträgern) übertragen ist, wird durch die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im SGB VIII fraglos insoweit tangiert, als der eingeführte Betreuungs- und Förderanspruch über ein rein additives Modell, d.h. ein unverbundenes Nebeneinander von Schule und Hortbetreuung, hinausgeht. Das ist ganz sicher der Fall, wenn etwa vorgegeben wird, dass die Hortbetreuung im Schulgebäude selbst oder im unmittelbaren Umfeld der Schule sicherzustellen ist, dass sie in Gesamtverantwortung oder in Kooperation mit der Schulleitung zu erfolgen hat und dass sie nach Möglichkeit einem abgestimmten pädagogischen Konzept folgend das schulische Angebot „ergänzt“.<sup>122</sup> Dies führt zwangsläufig zu schulorganisatorischen Entscheidungen, die mit Blick auf die Ganztagsbetreuung getroffen werden müssen. Eine reine Halbtagschule klassischer Prägung ist damit nicht (mehr) vereinbar.

Wer allerdings so weit gehen möchte, dies als einen unzulässigen Eingriff in die Schulhoheit der Länder zu betrachten, muss konsequent die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung an Schulen durch den Bundesgesetzgeber grundsätzlich ablehnen. Denn die mit der Ganztagsbetreuung verfolgten Ziele, wie etwa die verbesserte individuelle Förderung der Kinder, sind, wie gesehen, mit einem rein fürsorglich-betreuerischen Konzept nicht zu erreichen. Sie setzen eine unmittelbare Kooperation zwischen den Lehrkräften und den pädagogischen Fachkräften, die für die Förderung im Hortbereich zuständig sind, voraus.<sup>123</sup>

Entscheidet sich der Bundesgesetzgeber, wie es momentan aussieht, dahingehend, eine Gesamtbetreuungszeit festzulegen – was schon aus Gründen der Verlässlichkeit der Betreuung notwendig erscheint –, so greift der Anspruch auf ergänzende Betreuung und Förderung auch dann ein, wenn am Vormittag z.B. Unterricht ausfällt oder Zwischenzeiten zu überbrücken sind.<sup>124</sup> Die Schulorganisation ist auch deshalb betroffen, weil die räumlichen Voraussetzungen für die Hortbetreuung, einschließ-

119 Vgl. BVerfGE 34, 165 (182); 45, 400 (415 f.); 53, 185 (196 f.).

120 Vgl. Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Bd. 1, 2012, Art. 7 Rn. 56 auch mit Blick auf die „pädagogische Freiheit“ des Lehrpersonals.

121 Vgl. Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. 7 Rn. 4; Thiel, in: Sachs, GG Kommentar, 2018, Art. 7 Rn. 17, jeweils m.w.N. zur Rspr.

122 Vgl. § 28 Abs. 5 SGB II: „schulische Angebote ergänzende Lernförderung“, Herv. d. Verf.

123 Vgl. auch Deutscher Verein, Empfehlungen, 2015, S. 13 f.

124 Vgl. Münder, Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung, 2017, S. 18 f.

lich des Mittagessens, sichergestellt und mit den Bedürfnissen des schulischen Unterrichts abgestimmt werden müssen. Dies alles zeigt, dass ein reines Nebeneinander von Schule und Hort kaum mehr denkbar ist, sondern in jedem Fall eine schulorganisatorische Koordination stattfinden muss, für die notwendigerweise die Schulleitung, je nach Modell in Kooperation mit dem für die Hortbetreuung zuständigen Jugendhilfeträger, die Gesamtverantwortung trägt.

#### **d. Grenzen der Bundeskompetenz in Bezug auf Qualitätsvorgaben**

Gesteht man dem Bundesgesetzgeber im Rahmen einer konkurrierenden Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zu, den sozialpädagogischen Förderauftrag auch auf der Schnittstelle zum schulischen Bereich auszugestalten, dann müssen ihm auch die notwendigen Befugnisse für qualitative Vorgaben auf eben dieser Schnittstelle eingeräumt werden. Maßgeblich für die Grenzziehung gegenüber den Länderkompetenzen ist, inwiefern der Bundesgesetzgeber sich an dieser Stelle auf entsprechende Schnittstellenregelungen beschränkt oder übermäßig, d.h. über das erforderliche Maß hinaus, in die Schulhoheit der Länder übergreift.

Danach ist es z.B. zulässig, wenn als Qualitätsmaßstab im SGB VIII oder in einem Qualitätsgesetz festgelegt wird, dass das Betreuungsangebot das schulische Angebot „ergänzen“ und insoweit in kooperativer Gesamtverantwortung mit der Schulleitung entwickelt und durchgeführt werden soll. Eine solche Regelung belässt den Ländern weitreichende Möglichkeiten, unterschiedliche Modelle des schulischen Ganztags – von der „vollen“ Halbtagsschule mit verlässlicher Nachmittagsbetreuung (vgl. § 39 SchulG M-V) bis hin zur offenen bzw. gebundenen Ganztagschule in schulischer Verantwortung (vgl. § 19 SchulG Bln) – zu verfolgen. Zentrale schulstrukturelle, organisatorische oder inhaltliche Grundentscheidungen werden, abgesehen von der Notwendigkeit der Sicherstellung einer abgestimmten Ganztagsbetreuung, durch eine solche Vorgabe nicht prädestiniert.

Überschritten wäre die Grenze der Gesetzgebungskompetenz der „öffentlichen Fürsorge“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hingegen dann, wenn auf Bundesebene z.B. die Rhythmisierung der verpflichtenden Unterrichtseinheiten in den Nachmittag hinein vorgeschrieben würde, was im Ergebnis der bundesweiten Einführung eines gebundenen Ganztagsbetriebs gleichkäme. Gleiches würde gelten, wenn der Bund über SGB VIII einen eigenen Bildungs- und Erziehungsanspruch verfolgte, indem er die Nachmittagsförderung (teilweise) verpflichtend ausgestalten würde.<sup>125</sup> Damit würde er offensichtlich den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe verlassen, deren Angebote im Grundsatz auf Freiwilligkeit beruhen und die Eltern in ihrer Erziehung lediglich unterstützen.<sup>126</sup> Die Hortbetreuung nach SGB VIII muss so ausgestaltet werden, dass dieses Angebot von den Kindern bzw. den Eltern in Anspruch genommen werden, aber auch abgelehnt werden kann. Für die Festlegung und Ausgestaltung der Schulpflicht sind nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes allein die Län-

<sup>125</sup> Zusammenfassend zur Diskussion um eine „Kita-Pflicht“: Reith, Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag, 2014, S. 257 ff.

<sup>126</sup> Vgl. Meysen/Münder/Trenczek, in: Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 2019, Einl. Rn. 24.

der zuständig.<sup>127</sup> So können die Länder im Rahmen ihres Schulrechts auch für Angebote des offenen Ganztags eine gewisse Verbindlichkeit festlegen.<sup>128</sup> Entsprechende bundesrechtliche Regelungen wären hingegen unzulässig.

#### **e. Zwischenergebnis**

Es kommt bei der Festlegung von Qualitätskriterien für die Ganztagsbetreuung maßgeblich darauf an, ob der Bundesgesetzgeber lediglich Schnittstellenregelungen trifft, die den Kernbereich der Schulhoheit der Länder nicht übermäßig berühren, oder ob er unmittelbar in den Bereich der Gestaltung, Organisation und inhaltlichen Ausgestaltung des (Ganztags-)Schulwesens durch die Länder übergreift. Diese Grenze ist nicht überschritten, wenn der Bundesgesetzgeber als Qualitätsstandard oder -auftrag festlegt, dass das Ganztagsangebot im Hort das schulische Angebot ergänzt und auf einem abgestimmten pädagogischen und schulorganisatorischen Konzept beruhend in Gesamtverantwortung mit der Schulleitung durchgeführt werden soll.<sup>129</sup>

### **3 VORRANG DES SCHULRECHTS GEGENÜBER DEM BETREUUNGSANSPRUCH NACH SGB VIII**

Wie im ersten Gutachten von Münder ausgeführt, bedarf es zur Wahrung der Länderkompetenzen im Schulbereich in jedem Fall einer bundesgesetzlichen Kollisionsnorm, wonach schulrechtliche Regelungen des Ganztags gegenüber dem Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung vorrangig sind.<sup>130</sup> Diese kann so ausgestaltet werden, dass der Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung nach SGB VIII ergänzend zur Anwendung kommt, soweit der bundesgesetzlich garantierte Betreuungsanspruch vom Schulangebot nicht abgedeckt wird. Entsprechend den Vorschlägen von Münder<sup>131</sup> könnte eine solche Kollisionsregelung in etwa lauten:

*Der Rechtsanspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen gilt im tatsächlichen Umfang der Teilnahme an den verpflichtenden Unterrichtszeiten und Schulveranstaltungen sowie Angeboten der offenen Ganztagschule als erfüllt. Der Anspruch bleibt ergänzend bestehen, soweit er durch das schulische Angebot nicht abgedeckt wird.*

Im Übrigen greift der Vorrang schulrechtlicher Regelungen nach § 10 Abs. 1 SGB VIII, wobei i. d. R. Leistungskongruenz bestehen muss.<sup>132</sup> Bei der Einführung bestimm-

<sup>127</sup> Speziell zur Umstellung auf einen verpflichtenden Ganztagsunterricht siehe Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 169; ausf. zur Verfassungsmäßigkeit des gebundenen Ganztags Hanschmann, Staatliche Bildung und Erziehung, 2017, S. 73 ff.

<sup>128</sup> Zu Teilnahmeverpflichtungen bei außerunterrichtlichen Angeboten im offenen Ganztage ausf. Münder/Smessaert, Sozialrechtliche Leistungen, 2008, S. 25 ff.

<sup>129</sup> Dies als Qualitätsanforderung bundesrechtlich zu verankern, macht auch mit Blick auf das Bundesteilhaberecht (SGB IX) Sinn. Ein auf die Schulbildung abgestimmtes Ganztags- bzw. Hortangebot wurde vom Bundessozialgericht vorausgesetzt, um Kinder mit Behinderung eine Integrationshilfe als Leistung zur Teilhabe auch für den Nachmittag zu gewähren; vgl. BSG, Urteil vom 06.12.2018 – B 8 SO 7/17 R, juris Rn. 20, siehe nunmehr auch § 112 Abs. 1 S. 2 SGB IX in der ab dem 01.01.2020 geltenden Fassung.

<sup>130</sup> Münder, Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung, 2017, S. 26 ff.

<sup>131</sup> Zu der von Münder vorgeschlagenen Formulierung siehe ebd., S. 31 f.

<sup>132</sup> Vgl. Wiesner, in: Wiesner, SGB VIII, 2015, § 10 Rn. 21; Schönecker/Meysen, in: Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 2019, § 10 Rn. 22, jew. m. w. N. zur Rspr.

ter Qualitätsmerkmale für die Ganztagsbetreuung im SGB VIII wäre zu diskutieren, ob das Erfordernis der Leistungskongruenz auch für diese ausdrücklich festgeschrieben werden sollte. Dies könnte dadurch geschehen, dass in den vorgeschlagenen Wortlaut der Kollisionsregelung ein Passus aufgenommen wird, wonach das schulische Angebot zumindest „gleichwertig“ sein muss, damit der Rechtsanspruch als abgedeckt gilt. Es müsste dann heißen: „soweit er durch das schulische Angebot nicht in gleichwertiger Form/Art und Weise abgedeckt wird.“ Das Tatbestandsmerkmal „gleichwertig“ würde zum Ausdruck bringen, dass nicht Gleichartigkeit gefordert ist, sondern das Angebot lediglich im Ergebnis qualitativ nicht (wesentlich) hinter dem Betreuungsanspruch nach SGB VIII zurückstehen darf. Es wäre dann der Rechtsprechung überlassen, ähnlich wie bei der Eingliederungshilfe, in konkreten Fällen zu entscheiden, ob das Angebot der Schule dem Erfordernis der Leistungskongruenz genügt oder ob der Rechtsanspruch nach SGB VIII weiter (ergänzend) eingreift.<sup>133</sup>

#### 4 ERFORDERLICHKEIT EINER BUNDESGESETZLICHEN REGELUNG NACH ART. 72 ABS. 2 GG

Von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der „öffentlichen Fürsorge“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG kann der Bund nur dann gem. Art. 72 Abs. 2 GG Gebrauch machen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Die Anforderungen dieser Subsidiaritätsklausel wurden zunächst im Rahmen der Verfassungsreform 1994 verschärft und nochmals durch die Föderalismusreform 2006 geändert.<sup>134</sup> Seit der Altenpflegeentscheidung 2002 stellt das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen an ihre Erfüllung;<sup>135</sup> an diesen müssen sich bundesgesetzliche Vorschriften zu Qualitätsstandards für die Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern messen lassen.

##### a. „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“

So ist nach dem Bundesverfassungsgericht eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse „erst dann erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“<sup>136</sup> Dieses Erfordernis ist nicht erfüllt, wenn es lediglich um das Inkraftsetzen einer bundeseinheitlichen Regelung oder eine Verbesserung der Lebensverhältnisse geht.<sup>137</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings betont, dass ein „rechtfertigendes besonderes Interesse

<sup>133</sup> Vgl. Wiesner, in: Wiesner, SGB VIII, 2015, § 10 Rn. 25.

<sup>134</sup> Instrukтив zur Gesetzgebungshistorie Wittreck, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 2, 2015, Art. 72 Rn. 4 ff.

<sup>135</sup> BVerfGE 106, 62 (144 ff.); dazu Wittreck, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 2, 2015, Art. 72 Rn. 5: „extrem rigide Anforderungen“.

<sup>136</sup> BVerfGE 106, 62 (144); 112, 226 (244); 140, 65 (Rn. 35); st. Rspr.

<sup>137</sup> BVerfGE 106, 62 (144); 140, 65 (Rn. 35).

an einer bundesgesetzlichen Regelung“ auch dann bestehen kann, „wenn sich abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern aufgrund ihrer Mängel zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führen und diese deutlich schlechter stellen als die Einwohner anderer Länder.“<sup>138</sup> Zudem darf nicht zu erwarten sein, dass „vorhersehbare Einbußen in den Lebensverhältnissen von den betroffenen Ländern durch mit anderen Ländern abgestimmte Regelungen bewältigt werden können.“<sup>139</sup>

#### (1) Auseinanderentwicklung des Sozialgefüges im Bundesgebiet

Welche Maßstäbe das Bundesverfassungsgericht an die Darlegung einer solchen „Auseinanderentwicklung“ der Lebensverhältnisse bzw. „Benachteiligung der Einwohner“ einzelner Bundesländer stellt, lässt sich aus seinen bisherigen Judikaten gut ersehen. So reichen allgemeine Annahmen über bestimmte Entwicklungen, auch wenn sie plausibel erscheinen, nicht aus. Vielmehr ist der Bundesgesetzgeber aufgefordert, konkrete Daten, wissenschaftlich aufbereitetes Material und/oder Statistiken vorzulegen, die seine Annahmen unterstützen.<sup>140</sup>

Dass diese strengen Voraussetzungen in Bezug auf die Einführung des Betreuungsanspruchs für Grundschul Kinder vom Bundesgesetzgeber erfüllt werden können, sollte außer Frage stehen. Allein die oben aufgeführten statistischen Daten zeigen, wie deutlich das Angebot an Ganztags- bzw. Hortangeboten im (Grund-) Schulbereich – auch in Beziehung zum Betreuungsbedarf – unter den Bundesländern gegenwärtig auseinanderklafft.<sup>141</sup> Wenn Eltern und Kinder z.B. in Berlin oder Hamburg entsprechend ihrem Wunsch und Bedarf an jeder Grundschule i.d.R. ein Angebot auf Ganztagsbetreuung vorfinden, bietet in Baden-Württemberg oder Schleswig-Holstein noch nicht einmal ein Drittel aller Schulen mehr als eine verlässliche Über-Mittag-Bebetreuung, geschweige denn ein Mittagessen für die Kinder an.<sup>142</sup> Selbst in Anbetracht der hohen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht mittlerweile an die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG stellt, kann wohl kaum bezweifelt werden, dass sich das bundesstaatliche Sozialgefüge im Bereich der Ganztageeinrichtungen erheblich auseinanderentwickelt hat und Kinder sowie Eltern in einzelnen Bundesländern beim Ganztagsangebot deutlich benachteiligt sind. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Koordination der Länder untereinander, insb. über die KMK, derzeit in der Lage ist, die bestehenden Benachteiligungen in den einzelnen Ländern zu kompensieren.<sup>143</sup> Dass die Einführung eines bundeseinheitlichen Rechtsanspruchs im SGB VIII als ein effektives Mittel gesehen wird, diese Zersplitterung zu überwinden und insoweit ein

<sup>138</sup> BVerfGE 140, 65 (Rn. 35) mit Verweis auf BVerfGE 106, 62 (153 f.); 112, 226 (244 f.).

<sup>139</sup> BVerfGE 112, 226 (248).

<sup>140</sup> Grdl. BVerfGE 106, 62 (154); 111, 226 (255); 112, 226 (245 ff.).

<sup>141</sup> Vgl. Alt et al., Umsetzung des Rechtsanspruchs, 2019, S. 4 f., basierend auf den Daten des Bildungsberichts 2018; Alt et al., DJI-Kinderbetreuungsreport 2018, S. 27, basierend auf der DJI-Kinderbetreuungsstudie 2017; Lange et al., Kinderbetreuung im Grundschulalter, 2017.

<sup>142</sup> Siehe oben unter II.2.c.

<sup>143</sup> Bislang hat die KMK in Bezug auf Ganztagsangebote lediglich die unterschiedliche Situation in den Bundesländern statistisch erfasst und beschrieben, ohne dass eine gemeinsame Strategie der Bundesländer in Ansätzen erkennbar wird; vgl. etwa KMK 2015; 2018.

Mindestmaß an gleichwertigen Lebensverhältnissen zu schaffen, legen bereits die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Einführung des Rechtsanspruchs im Bereich der Kindertagesbetreuung für Kleinkinder ab dem ersten Lebensjahr nahe.<sup>144</sup>

## (2) Bundesgesetzliche Normierung von Qualitätsmerkmalen

Auch bei einer zulässigen Festlegung von Qualitätsmerkmalen für die Förderung und Betreuung von (Grund-)Schulkindern ist der Bundesgesetzgeber nach der Rechtsprechung gefordert, die von ihm festgesetzten (Mindest-)Anforderungen, z.B. mit Blick auf einen bestimmten Fachkraft-Kind-Schlüssel oder räumliche Standards, fachlich möglichst genau zu begründen und die unterschiedliche Entwicklung im Bundesgebiet konkret darzulegen. Wählt der Gesetzgeber ein kooperatives Vorgehen durch die Bestimmung bestimmter Handlungsfelder für die Qualitätsentwicklung im Sinne des KiQuTG, so muss er erläutern, dass die von ihm gewählten Handlungsfelder für die Sicherstellung einer bestimmten (Mindest-)Qualität relevant sind, um ein bundesweit ausreichendes Qualitätsniveau zu erreichen.<sup>145</sup> Es muss dargelegt werden, dass dieses Qualitätsniveau im Bundesgebiet (bislang) nicht sichergestellt ist, sich die Verhältnisse in erheblicher Weise auseinanderentwickelt haben und ohne ein bundesgesetzliches Eingreifen eine Verbesserung nicht in ausreichender Weise zu erwarten ist. Es bleibt hervorzuheben, dass sich entsprechende Bundesregelungen zur qualitativen Ausgestaltung des Rechtsanspruchs auf das für die Herstellung eines Mindestmaßes an Gleichwertigkeit Notwendigen beschränken müssen.<sup>146</sup> Bei alledem steht dem Bundesgesetzgeber allerdings ein Einschätzungsspielraum zu.<sup>147</sup>

Ob das Erfordernis so kleinteilig gehandhabt werden sollte, wie G. Kirchhof es tut, wenn er einzelne der im KiQuTG festgelegten Handlungsfelder im Detail auf ihre Erforderlichkeit durchprüft,<sup>148</sup> erscheint fraglich. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat vielmehr jeweils größere Regelungskomplexe in den

---

144 BVerfGE 140, 65 (Rn. 43): „Vor allem aber ist der Zugang zu öffentlich geförderten Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder seit dem Jahr 2013 rechtlich so ausgestaltet, dass jedem Kind, dessen Eltern einen öffentlich geförderten Betreuungsplatz wünschen, ein solcher Platz auch zur Verfügung gestellt werden muss. Nach § 24 Abs. 2 SGB VIII besteht diesbezüglich ein einklagbarer Leistungsanspruch, der nicht unter Kapazitätsvorbehalt gestellt ist. Danach kann das Betreuungsgeld von vornherein nicht auf die Schließung einer Verfügbarkeitslücke gerichtet sein. Dieses Ziel wird vielmehr unmittelbar und effektiv mit der Durchsetzung des Leistungsanspruchs der Eltern verfolgt (zu einem Aufwendungsersatzanspruch bei Nichterfüllung analog § 36a Abs. 3 SGB VIII vgl. BVerwGE 148, 13, 20 (Rn. 26 ff)).“

145 Vgl. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 2, 2018, Art. 72 Rn. 102 f.: „Notwendigkeit einer wertenden Betrachtung“, „wertende Gesamtschau“. Zu den Handlungsfeldern nach § 2 KiQuTG, die nach der Gesetzesbegründung auf einem „jahrelangen, breit angelegten und partizipativen Prozess“ in der Qualitätsentwicklung beruhen: BT-Drucks. 19/4947, S. 20; ausf. oben unter II.4.

146 Vgl. Degenhart, in: Sachs, GG Kommentar, 2018, Art. 72 Rn. 11: „Mit dem Kriterium der Erforderlichkeit wird ein Teilelement des Verhältnismäßigkeitsprinzips [...] auf die staatliche Kompetenzordnung übertragen.“

147 Vgl. BVerfGE 111, 226 (255); 128 (34).

148 Kirchhof, Stellungnahme zu BT-Drucks. 19/4947, S. 4 f.; die Kritikpunkte überzeugen auch in der Sache nicht, z.B. wenn Kirchhof meint, die unterschiedlichen Kostenbeiträge für Kitas würden das bundesstaatliche Sozialgefüge nicht wesentlich beeinträchtigen; diese Sicht widerspricht nicht nur BVerfGE 97, 332 (340 ff.). Die höchst unterschiedlichen Elternbeiträge in den Kommunen stellen für betroffene Eltern teilweise erhebliche Benachteiligungen dar und beeinflussen die Inanspruchnahme des Betreuungsangebots, siehe Bertelsmann Stiftung, ElternZOOM, 2018.

Blick genommen.<sup>149</sup> Insoweit kommt es nach der hier vertretenen Auffassung darauf an, dass die festgelegten Qualitätsstandards in ihrer Gesamtheit fachlich untermauert sind und erhebliche Disparitäten im Bundesgebiet plausibel dargelegt werden können.

#### **b. „Wahrung der [...] Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“**

Ob bei der Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung bzw. der flankierenden Bestimmung von Qualitätskriterien (oder Handlungsfeldern in einem Qualitätsgesetz) auch das Merkmal der „Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ gem. Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sein kann, kann hier nicht abschließend bewertet werden. Entscheidend dafür ist nach der Rechtsprechung, dass die bundesgesetzliche Regelung „Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist, wenn also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten.“<sup>150</sup> Rixen bejaht diese Voraussetzung mit Blick auf das KiQuTG unter Verweis auf die Gesetzesbegründung. Danach würde der Arbeitsmarkt als Teil der bundesweiten Wirtschaft erheblich schlechter funktionieren, wenn die Wahl des Arbeitsortes im Bundesgebiet von einem nicht bundesweit regulierten Angebot an Tagesbetreuungsplätzen abhinge.<sup>151</sup> Das Bundesverfassungsgericht scheint in Bezug auf das Betreuungsangebot in Kindertageseinrichtungen und in der Tagespflege dieser Argumentationslinie gegenüber aufgeschlossen.<sup>152</sup> Es gibt auch keinen Grund, in Bezug auf die Ganztagsbetreuung im Grundschulbereich hiervon abzuweichen. Legt man allerdings die strengen Maßstäbe der Altenpflege-Entscheidung an, müsste der Gesetzgeber den Zusammenhang zwischen dem Betreuungsangebot in einzelnen Bundesländern bzw. Regionen und der Entwicklung des dortigen Arbeitsmarkts (auch mit Bezug auf geschlechtsbedingte Benachteiligungen) anhand von wissenschaftlichen Studien und/oder statistischen Daten zumindest plausibel darlegen.<sup>153</sup> Dass neben dem rein zeitlich determinierten Anspruch auf Betreuung auch wesentliche Qualitätskriterien mit Blick auf die „Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ als erforderlich im Sinne von Art. 74 Abs. 2 GG angesehen werden können, erscheint also gut möglich.<sup>154</sup>

---

149 Vgl. etwa BVerfGE 106, 62 (153 f.) – Altenpflegegesetz; BVerfGE 111, 226 (244 ff.) – Juniorprofessur; BVerfGE 113, 167 (198) – Risikostrukturausgleich; BVerfGE 114, 196 (222 f.) – Beitragssicherungsgesetz; BVerfGE 140, 65 (Rn. 36 ff.) – Betreuungsgeldgesetz.

150 BVerfGE 140, 65 (Rn. 49) mit Verweis auf BVerfGE 106, 62 (146 f.); 112, 226 (248 f.); 138, 126 (Rn. 109).

151 Rixen, NVwZ 2019, 432 (437) unter Bezugnahme auf BT-Drucks. 19/4947, S. 16.

152 BVerfGE 140, 65 (Rn. 52 f.); insgesamt erscheint das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Kriterium der „Wirtschaftseinheit“ deutlich großzügiger zu sein, was wenig überzeugend erscheint; bejaht wurde die Erforderlichkeit aus Gründen der Wirtschaftseinheit u.a. in BVerfGE 106, 62 (156 ff.) – Altenpflegegesetz; BVerfGE 119, 59 (82 f.) – Hufbeschlaggesetz; BVerfGE 125, 141 (155 f.) – Mindesthebesatz für die Gewerbesteuer; BVerfGE 135, 155 (Rn. 114 ff.) – Filmförderungsgesetz; BVerfGE 136, 194 (Rn. 113 f.) – Weinabgabe; BVerfGE 138, 136 (Rn. 112 ff.).

153 Vgl. BVerfGE 106, 62 (159).

154 Zum Zusammenhang zwischen Kita-Qualität und Inanspruchnahme der Betreuungsangebote insb. durch erwerbstätige Mütter siehe Schober/Spieß, DIW-Wochenbericht, 463 ff.



### c. Zwischenergebnis

Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nach Art. 72 Abs. 2 GG verlangt, dass sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in einer das „bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigenden Weise auseinanderentwickelt haben“ oder sich eine solche Entwicklung konkret abzeichnet. Dies hat der Bundesgesetzgeber auf fundierter Grundlage oder mithilfe von Statistiken darzulegen. In Bezug auf die Einführung eines Anspruchs auf Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder im SGB VIII ist dieses Erfordernis mit Blick auf das massive Auseinanderklaffen des Angebots in den Bundesländern erfüllt. Der gleiche Maßstab gilt auch, wenn bestimmte Qualitätsstandards als Mindeststandards oder bestimmte Handlungsfelder im Rahmen eines Qualitätsgesetzes bundesgesetzlich festgelegt werden sollen. Es muss sich demnach um Anforderungen handeln, die erstens nach dem Diskussionsstand der Fachwissenschaft bzw. praxis für eine förderliche Ganztagsbetreuung notwendig sind und bei denen zweitens zumindest in einzelnen Bundesländern oder Regionen erhebliche Nachholbedarfe konstatiert werden können.

## 5 KOOPERATIVE HANDLUNGSFORMEN ENTSPRECHEND DEM KITA-QUALITÄTSGESETZ

Nach dem Gutachtenauftrag soll geprüft werden, inwiefern im Rahmen der Implementation von Qualitätskriterien im Ganztagsbereich auch kooperative Steuerungsformen im Sinne des KiQuTG genutzt werden können, da dies derzeit als naheliegendes Modell für eine Regelung von Ganztagsqualität auf bundesgesetzlicher Ebene angesehen wird.

### a. Mögliche Einbeziehung der Ganztagsbetreuung in das KiQuTG

Die Regelungssystematik des KiQuTG wurde bereits genauer dargestellt.<sup>155</sup> Das Gesetz könnte in seinem Anwendungsbereich weitgehend problemlos auf die Tagesbetreuung für Grundschul Kinder erweitert werden. Hierfür müssten lediglich das Wort „frühkindlicher“ in §1 Abs. 1 KiQuTG gestrichen und in §1 Abs. 2 S. 1 KiQuTG die Begrenzung „bis zum Schuleintritt“ durch „bis zum Beginn der fünften Schulklasse“ ersetzt werden.<sup>156</sup>

Allerdings ergeben sich für die Hortbetreuung aufgrund der Besonderheiten des Ganztags andere Handlungsfelder für die Qualitätsentwicklung als jene, die für den frühkindlichen Bereich in §2 KiQuTG festgelegt sind.<sup>157</sup> Insofern könnte das Gesetz bspw. um einen weiteren Paragraphen ergänzt werden, der in einem Absatz 1 entsprechend §2 KiQuTG die für die Ganztagsbetreuung relevanten Handlungsfelder benennt. In Absatz 2 könnte festgelegt werden, dass die Länder die Qualitätsmaßnahmen auch im Rahmen ihrer (vorrangigen) schulrechtlichen Befugnisse im offenen

<sup>155</sup> Oben unter II.4.

<sup>156</sup> Vgl. Münder, Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung, 2017, S. 14.

<sup>157</sup> Siehe oben unter II.3.

oder gebundenen Ganztage umsetzen können.<sup>158</sup> In einem dritten Absatz könnten dann die §§ 4 bis 6 KiQuTG, ggf. mit Modifikationen, für entsprechend anwendbar erklärt werden. Es wäre alternativ denkbar, ein eigenes Qualitätsgesetz für die Tagesbetreuung im Grundschulalter zu schaffen.

In verschiedenen Stellungnahmen wurden verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Regelungsinhalt des KiQuTG geltend gemacht. Im Kern betreffen die Einwände die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG (im Folgenden unter b.), die (mögliche) Umgehung finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben nach Art. 107 GG (unter c.) sowie die Verbindlichkeit der zwischen dem Bund und den Ländern gem. § 4 KiQuTG geschlossenen Verträge und des Monitorings nach § 6 KiQuTG (unter d.).

### **b. Vereinbarkeit länderspezifischer Kooperationsregelungen mit Art. 72 Abs. 2 GG**

Im Rahmen der Bundestagsanhörung zum KiQuTG ist aus verfassungsrechtlicher Sicht eingewandt worden, dass es dem Gesetz an der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG mangle, da der Abschluss von 16 unterschiedlichen Verträgen mit den Bundesländern keine „bundeseinheitliche Regelung“ darstelle. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz erlaube dem Bund nicht, unterschiedliche Staatsverträge mit den Ländern abzuschließen.<sup>159</sup>

#### (1) Grundsätzliche Zulässigkeit länderspezifischer kooperativer Regelungen

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass Art. 72 Abs. 2 GG gerade nicht von einer „bundeseinheitlichen“, sondern von einer „bundesgesetzlichen“ (Herv. d. Verf.) Regelung spricht.<sup>160</sup> Es kann also zumindest aus dem Wortlaut der Norm nicht gefolgert werden, dass damit ein Modell unterschiedlicher Kooperationsverträge, wie es das KiQuTG statuiert, vom verfassungsändernden Gesetzgeber ausgeschlossen werden sollte.

In der Tat bedient sich der Bundesgesetzgeber hier eines neuen, von den bisherigen Formen der Bund-Länder-Gesetzgebung abweichenden Steuerungsmodells.<sup>161</sup> Allerdings wird dadurch die Kompetenzordnung des Grundgesetzes im Kern nicht beeinträchtigt. Bereits seit den 1950er-Jahren hat sich in der Bundesrepublik eine „vielfältig verzweigte Praxis“ der Kooperation zwischen Bund und Ländern herausgebildet, die als Übergang zu einem „kooperativen Föderalismus“ beschrieben worden ist.<sup>162</sup>

Regelungen durch Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern werden dabei jedenfalls dann als zulässig angesehen, wenn sie „ambivalente Materien“ betreffen, die in die Kompetenz sowohl des Bundes als auch der

<sup>158</sup> Zur Vorrangs- bzw. Öffnungsklausel im SGB VIII siehe oben unter III.3.

<sup>159</sup> Kirchhof, Stellungnahme zu BT-Drucks. 19/4947, S. 7.

<sup>160</sup> Vgl. Wittreck, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 2, 2015, Art. 72 Rn. 20; Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. 72 Rn. 19.

<sup>161</sup> In Bezug auf neue Steuerungsmodi im Verwaltungsrecht siehe Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2012, § 16.

<sup>162</sup> Volkmann/Kaufhold, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 3, 2018, Art. 91a Rn. 2 m.w.N.

Länder fallen.<sup>163</sup> Diese Voraussetzung ist, wie gesehen, für die Materie der Ganztagsbetreuung mit Blick auf die konkurrierende Bundeskompetenz der „öffentlichen Fürsorge“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zu bejahen.<sup>164</sup> Das wird auch von Kritikern bezüglich der frühkindlichen Betreuung nicht grundsätzlich, sondern nur mit Blick auf einzelne Handlungsfelder und Regelungspunkte des KiQuTG infrage gestellt.<sup>165</sup> Mit anderen Worten: Kann der Bund auf dem Gebiet der Tagesbetreuung, gestützt auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, bestimmte Qualitätskriterien bundesweit festlegen,<sup>166</sup> so ist auch ein Regelungsmodell, wonach er entsprechende Standards mit den Ländern vertraglich vereinbart, im Grundsatz zulässig.

## (2) Geeignetheit des KiQuTG zur Erzielung von Konvergenz?

Im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG ist vielmehr zu fragen, inwiefern das Regelungsmodell des KiQuTG „zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ bzw. „zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ geeignet und erforderlich ist.<sup>167</sup> Dem Gesetzgeber steht dabei ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu.<sup>168</sup> Es kommt dabei auf eine wertende Gesamtbetrachtung in Bezug auf „Konzept und Ausgestaltung“ des Gesetzes an.<sup>169</sup>

Nach dem Regelungskonzept des KiQuTG werden in § 2 S. 1 insgesamt zehn Handlungsfelder benannt, die vom Bundesgesetzgeber als für die Qualitätsentwicklung im frühkindlichen Bereich bedeutsam angesehen werden. Diese Kriterien basieren ausweislich der Gesetzesbegründung auf einem „jahrelangen, breit angelegten und partizipativ durchgeführten Prozess [...] von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden unter Einbeziehung zentraler Akteure [...] aus dem Feld und aus der Zivilgesellschaft“.<sup>170</sup> Sie werden in der Gesetzesbegründung auffallend detailgenau begründet und erläutert.<sup>171</sup>

Aufgrund der Analyse ihrer Ausgangslage in den zehn Handlungsfeldern legen die Bundesländer die aus ihrer Sicht relevanten Handlungsfelder und Maßnahmen fest und erstellen daraufhin ihre jeweiligen Handlungs- und Finanzierungskonzepte entsprechend § 3 Abs. 2 bis 4 KiQuTG, die dann in den Verträgen zwischen Bund und Ländern nach § 4 KiQuTG festgehalten werden. In dem Prozess werden die Bundes-

163 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, HdBStR, Bd. VI, 2008, § 141 Rn. 54; Grawert, Verwaltungsabkommen, 1967, S. 131 ff.

164 Oben unter III.4.

165 Vgl. Kirchhof, Stellungnahme zu BT-Drucks. 19/4947, S. 4 f.

166 Kirchhof, ebd., S. 5 will dies – enger als hier vertreten – auf „elementare [...] Mindeststandards“ begrenzen. Dazu zählt er den Fachkraft-Kind-Schlüssel, den „grundlegenden Anspruch auf Räumlichkeiten“, die sprachliche Bildung sowie das Zusammenwirken mit den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe sowie den Eltern und Familien.

167 Vgl. Degenhart, in: Sachs, GG Kommentar, 2018, Art. 72 Rn. 20; Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. 72 Rn. 17a f.

168 Vgl. BVerfGE 106, 62 (151 f.); 111, 226 (255); 128, 1(34); Wittreck, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 2, Art. 72 Rn. 18; Degenhart, in: Sachs, GG Kommentar, 2018, Art. 72 Rn. 20 m.w.N.

169 BVerfGE 106, 62 (149).

170 BT-Drucks. 19/4947, S. 20.

171 BT-Drucks. 19/4947, S. 20–26.

länder durch die beim Bundesfamilienministerium eingerichtete Geschäftsstelle nach § 5 KiQuTG unterstützt und begleitet.

Ein Kernstück des Steuerungsansatzes liegt in dem verpflichtenden Monitoring gem. § 6 Abs. 1 und 2 KiQuTG, das vom BMFSFJ jährlich, beginnend im Jahr 2020 und (vorerst) letztmalig 2023, durchgeführt wird. Um den Anforderungen des „Instrumentenkastens“ nach § 2 KiQuTG gerecht zu werden, soll das Monitoring „länderspezifisch“ ausgestaltet sein. Gleichzeitig soll „im Sinne der Konvergenz (§ 1 Abs. 3) eine ‚länderübergreifende‘ Betrachtung stattfinden. Kriterien des Monitorings sind die von den Ländern ergriffenen Maßnahmen auf sämtlichen Handlungsfeldern.“<sup>172</sup>

Der Bundesgesetzgeber geht hier ersichtlich davon aus, dass die Länder aufgrund des Monitorings und dessen öffentlicher Wahrnehmung daran arbeiten werden, die Standards in den genannten Handlungsfeldern zu verbessern, ohne dass es eines (verfassungsrechtlich problematischen) sanktionsbewehrten Eingreifens des Bundes bedarf.<sup>173</sup> Damit kann aus Sicht des Gesetzgebers den unterschiedlichen Ausgangslagen und den spezifischen Nachholbedarfen der Bundesländer in einer Weise Rechnung getragen werden, die zu einer bundesweiten Angleichung der Standards im Kita-Bereich führen und damit im Ergebnis eine „Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen“ bewirken soll. Dieser, die Besonderheiten in den Regionen und Bundesländern berücksichtigende Steuerungsansatz stellt in der Logik des Gesetzgebers zunächst ein geeignetes Mittel zur Erreichung der Ziele des Art. 72 Abs. 2 GG dar.<sup>174</sup> Er bedient sich der Erfahrungen von bundesweiten und internationalen Instrumenten des Bildungsmonitorings.<sup>175</sup>

### (3) Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes mit kooperativem Steuerungsansatz

Unter diesen Umständen ist auch die Erforderlichkeit zu bejahen.<sup>176</sup> Im Vergleich zu einer unmittelbaren Festlegung verbindlicher Qualitätskriterien greift das Vorgehen nach § 2 KiQuTG, wonach sich die Länder aus dem dort beschriebenen „Instrumentenkasten“ diejenigen Felder und Maßnahmen aussuchen, die sie aufgrund ihrer eigenen Analyse identifizieren, zweifellos weniger stark in die Länderhoheit ein. Das im KiQuTG vorgesehene kooperative Steuerungsmodell belässt den Ländern prima facie deutlich mehr Spielraum als eine bundeseinheitliche Festlegung.

### (4) Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten

Folglich wird man dem Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative nicht absprechen können, einen Steuerungsansatz des kooperativen Handelns, wie im KiQuTG festgelegt, mit dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu verfolgen.<sup>177</sup> Allerdings treffen ihn insb. bei der

<sup>172</sup> BT-Drucks. 19/4947, S. 29.

<sup>173</sup> Vgl. Rixen, NVwZ 2019, 432 (435).

<sup>174</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/4947, S. 16; Rixen, NVwZ 2019, 432 (437).

<sup>175</sup> Ausf. Hanschmann, Staatliche Bildung und Erziehung, 2017, S. 8 ff.; zur Steuerungswirkung der internationalen Schulleistungsstudien wie PISA siehe Bogdandy/Goldmann, ZaÖRV 69 (2009), 51 ff.

<sup>176</sup> Zum Erforderlichkeitsmerkmal im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung siehe Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. 20 Rn. 119 mit umfangreichen Nachweisen zur Rpsr.

<sup>177</sup> Zur Erforderlichkeit von bundesgesetzlichen Regelungen, die „regionalen Besonderheiten“ Rechnung tragen, siehe auch Wittreck, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 2, 2015, Art. 72 Rn. 20 m.w.N.

Einführung neuer Steuerungskonzepte Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten.<sup>178</sup> Spätestens nach Durchführung der in § 6 Abs. 3 KiQuTG festgelegten Evaluation wird er die Wirksamkeit des Gesetzes mit Blick auf eine tatsächliche Konvergenz zwischen den Bundesländern genauer darlegen müssen.<sup>179</sup> Dabei dürfte es einerseits ausreichen, wenn die Evaluation eine belegbare positive Entwicklung in Richtung einer Angleichung aufzeigt.<sup>180</sup> Andererseits wird es nicht genügen, wenn – trotz ersichtlich divergierender Entwicklungen – ein positiver Effekt in Richtung einer bundesweiten Konvergenz nur behauptet und nicht konkret durch Daten unterlegt wird.

### **c. Mögliche Umgehung finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben**

Einwände sind gegen das KiQuTG auch aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht erhoben worden.<sup>181</sup> Nach Art. 5 Abs. 3 und 4 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe an der Kindertagesbetreuung treten die Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG), die den Ländern bis zum Jahr 2022 Umsatzsteueranteile von etwa 5,5 Mrd. EUR zum Ausgleich der mit dem KiQuTG verbundenen Belastungen zuweisen, erst in Kraft, sobald mit allen Ländern Verträge nach § 4 KiQuTG abgeschlossen sind. Nach Auffassung von Rixen liegt darin eine Umgehung von Art. 107 GG und Art. 104b, c GG, soweit man davon ausgehe, dass die Verträge rechtsverbindlich seien; er möchte sie daher als „bloß politisch verbindliche“ Absprachen qualifizieren.<sup>182</sup>

Diese Einwände sind aber aus mehreren Gründen nicht stichhaltig. Zum einen dürfte Art. 107 Abs. 1 S. 4, Abs. 2 GG (auch in seiner früheren Fassung) hier nicht einschlägig sein. Denn diese Regelung betrifft allein die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens unter den Bundesländern und den horizontalen Finanzausgleich. Sie regelt, wie die Umsatzsteueranteile, die Art. 106 GG (i. V. m. FAG) den Ländern zuweist, auf die einzelnen Länder verteilt werden und wie anschließend „sich danach ergebende Unterschiede ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit auszugleichen sind“.<sup>183</sup> Artikel 3 und 4 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe an der Kindertagesbetreuung befassen sich hingegen allein mit der vertikalen Verteilung der Umsatzsteuererträge zwischen Bund und Ländern, die sich nach Art. 106 Abs. 2 und 3 GG (i. V. m. FAG) richten.<sup>184</sup> Sie verändern nicht die Mechanismen der horizontalen Verteilung der Umsatzsteuererträge und des Ausgleichs unter den Bundesländern.

Zum anderen werden die Finanzausweisungen nach dem FAG gerade nicht an die Wirksamkeit oder Erfüllung der Verträge nach § 4 KiQuTG geknüpft; Mechanismen zur Rückforderung wegen Verletzung vertraglicher Pflichten sind nicht vorge-

178 Grdl. zu den Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten BVerfGE 50, 290 (335); 95, 267 (314 f.); 113, 167 (234); ausf. zur Rspr. Bieback, ZfRSoz 2018, 42 ff.

179 Zu den methodischen Standards der Rechtswirkungsforschung siehe Wrase, Rechtswirkungsforschung, 2018.

180 Vgl. BVerfGE 106, 62 (159): Trotz fortbestehender Unsicherheiten muss die Datenlage ausreichen, „um das Konzept und die wesentlichen Annahmen des Bundesgesetzgebers verlässlich zu stützen.“

181 Vgl. Kirchhof, Stellungnahme zu BT-Drucks. 19/4947, S. 9; Rixen, NVwZ 2018, 432 (431).

182 Rixen, NVwZ 2018, 432 (435, 438).

183 Siekmann, in: Sachs, GG Kommentar, 2018, Art. 107 Rn. 4 m. w. N.

184 Vgl. auch BT-Drucks. 19/4947, S. 4.

sehen. Eine Verknüpfung besteht nur insofern, als die finanzielle Ausgleichsregel erst in Kraft tritt, sobald mit allen Bundesländern Verträge abgeschlossen wurden. Juristisch handelt es sich um eine aufschiebende Bedingung des Inkrafttretens der Änderungen im FAG. Eine solche Vorgehensweise des Gesetzgebers hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Contergan-Entscheidung ausdrücklich gebilligt, „wenn das mit dem Gesetz verfolgte rechtliche und soziale Ziel sonst nicht sachgerecht verwirklicht werden könnte.“<sup>185</sup> Davon konnte aber der Bundesgesetzgeber plausibel ausgehen. Kommt es nicht dazu, dass mit allen Bundesländern entsprechende Verträge nach § 4 KiQuTG abgeschlossen werden, kann das Steuerungskonzept des KiQuTG zur Herstellung gleichwertiger Verhältnisse im Bundesgebiet nicht in der intendierten Form verwirklicht werden. Es war daher zulässig, das Inkrafttreten der Änderungen der Umsatzsteuerzuweisung im FAG für die Zeit bis 2022 an diese Bedingung zu knüpfen. Darin liegt weder eine Umgehung der Art. 104b und c GG noch des Art. 107 GG.

Würde der Bundesgesetzgeber seine Finanzzuweisungen hingegen an die Erfüllung der Verträge nach dem KiQuTG knüpfen, läge darin eine verfassungswidrige Umgehung der Art. 104b–d GG. Nach der herrschenden Meinung legen diese Normen, neben den Gemeinschaftsaufgaben gem. Art. 91a–e GG,<sup>186</sup> die Fälle, in denen der Bund den Ländern unmittelbar zweckgebundene Mittel zur Verfügung stellen kann, abschließend fest. Mit Blick auf die strikte Formklarheit und -bindung des Finanzverfassungsrechts schließt das Grundgesetz vertragliche Regelungen zwischen Bund und Ländern über Finanzzuwendungen außerhalb der in der Verfassung ausdrücklich zugelassenen Fälle aus.<sup>187</sup> Würde daher das KiQuTG vorsehen, dass die Zuweisungen von Umsatzsteuererträgen nach dem FAG an die Erfüllung der Verträge nach § 4 KiQuTG geknüpft wären (und ggf. zurückgefordert werden könnten), würde dies die zwingenden Vorschriften des Finanzverfassungsrechts verletzen. Das ist aber, wie gezeigt, gerade nicht der Fall.

#### **d. Rechtsverbindlichkeit der Verträge und des Monitorings nach dem KiQuTG**

Sowohl die Gesetzesbegründung als auch die übrige Literatur gehen davon aus, dass die Verträge nach § 4 KiQuTG „rechtsverbindlich“ sind.<sup>188</sup> Der Gesetzgeber hat dies durch die gewählte Begrifflichkeit klar zum Ausdruck gebracht („schließt ... einen Vertrag“).<sup>189</sup> Kirchhof und auch Münder qualifizieren die Verträge nach dem KiQuTG als Staatsverträge.<sup>190</sup> Im Gegensatz von Verwaltungsabkommen beziehen sich Staatsverträge zwischen Bund und Ländern vor allem auf Materien, für die nach dem

<sup>185</sup> BVerfGE 42, 263 (284); dazu Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. 82 Rn. 10 m.w.N.

<sup>186</sup> Zur Reduzierung der Gemeinschaftsaufgaben und der Mischfinanzierungen im Rahmen der beiden Föderalismusreformen und des sog. „Kooperationsverbots“ im Bildungsbereich siehe Volkmann/Kaufhold, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 3, 2018, Art. 91a Rn. 4–10; Siekmann, in: Sachs, GG Kommentar, 2018, Art. 91a Rn. 6–11, speziell zum „Kooperationsverbot“ ebd., Art. 91b Rn. 5, jeweils m.w.N.

<sup>187</sup> Vgl. Rixen, NVwZ 2019, 432 (434) m.w.N.

<sup>188</sup> BT-Drucks. 19/4947, 27 f.

<sup>189</sup> Demgegenüber wird bei sog. (Koordinations-)„Absprachen“ lediglich eine übereinstimmende Rechtssetzung oder Verwaltungspraxis im Kompetenzbereich der beteiligten Partner „angestrebt“; Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, HdBStR, Bd. VI, 2008, § 141 Rn. 57.

<sup>190</sup> Kirchhof, Stellungnahme zu BT-Drucks. 19/4947, S. 5 f.; Münder, Sicherung der Qualität, 2018, S. 12.

Landesrecht gesetzliche Regelungen notwendig sind, die also unter Parlamentsvorbehalt stehen. Können die vertraglichen Verpflichtungen durch Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift oder in anderer Weise von der Exekutive erfüllt werden, reicht ein Verwaltungsabkommen.<sup>191</sup> In Bezug auf die zugesagten Maßnahmen dürften sich die Verträge mit den Bundesländern nach § 4 KiQuTG insoweit in ihrer Qualität als Verwaltungs- oder Staatsverträge danach unterscheiden, ob sie landesgesetzliche Entscheidungen erforderlich machen, die den Parlamenten vorbehalten sind.<sup>192</sup>

Allerdings sind die Verträge, die nach dem KiQuTG geschlossen werden, anders als „gewöhnliche“ Staats- oder Verwaltungsverträge, unmittelbar an das Regulationssystem des Gesetzes gekoppelt. Insofern stellen sie Verträge eigener Art (*sui generis*) dar. Durch die Verträge werden die bundesrechtlichen Qualitätsvorgaben jeweils länderspezifisch konkretisiert, wobei die Länder je nach Ausgangslage nach Auswahl im „Instrumentenkasten“ der Handlungsfelder und Maßnahmen ihre eigenen Schwerpunkte setzen. Wie Rixen hervorhebt, ist ein rechtlicher Durchsetzungs- oder Sanktionsmechanismus im Gesetz nicht vorgesehen.<sup>193</sup> Insbesondere ist der finanzielle Ausgleich über die Umsatzsteuerverteilung nicht an die Erfüllung der Verträge geknüpft; es können also im Fall der Nichterfüllung auch keine Gelder zurückgefordert werden.

Der einzige gesetzlich vorgesehene Weg, die Länder zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen anzuhalten, ist das Monitoring nach § 6 KiQuTG. Es wäre dabei verfassungsrechtlich zulässig, ein solches Monitoring noch effektiver auszugestalten, als dies im Gesetz bislang vorgesehen ist. So könnte die Überprüfung statt durch das Bundesministerium auch durch ein unabhängiges Gremium aus Expert\*innen durchgeführt werden, was die Wissenschaftlichkeit und Objektivität des Monitorings erhöhen könnte. Auch wäre es denkbar, dass im Rahmen des Verfahrens Mängel bei der Umsetzung der vertraglich übernommenen Pflichten in einzelnen Bundesländern ausdrücklich benannt werden. Ein solcher Mechanismus einer fachgebundenen, objektiven Bewertung und Kontrolle, der nicht an unmittelbare Rechtsfolgen wie Rückforderungen oder Strafzahlungen geknüpft ist, würde die verfassungsrechtlich geschützte Länderautonomie nicht verletzen, da er die Zuständigkeitsregelungen des Grundgesetzes, insb. der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen, unberührt lässt.

#### **e. Zwischenergebnis**

Der Regelungsansatz des KiQuTG könnte grundsätzlich auch auf den Bereich der Ganztagsbetreuung von (Grund-)Schulkindern angewendet werden; dies wäre insb. durch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs möglich. Ein solches kooperatives Steuerungsmodell ist auch mit Art. 72 Abs. 2 GG, der gerade keine „bundeseinheitliche“ Regelung (mehr) verlangt, vereinbar. Das gesetzgeberische Konzept muss aber zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet tatsächlich geeignet sein, wobei dem Bundesgesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zukommt.

---

191 Ausf. Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, HdBStR, Bd. VI, 2008, § 141 Rn. 59.

192 Auf der anderen Seite ist, worauf Kirchhof hinweist, i. d. R. eine Entscheidung der Landesparlamente über die Zuweisung der benötigten Mittel im Haushaltsplan erforderlich. Das spricht für die Annahme von Staatsverträgen; vgl. Kirchhof, Stellungnahme zu BT-Drucks. 19/4947, S. 6 f.

193 Rixen, NVwZ 2019, 432 (435).

In diesem Zusammenhang treffen ihn Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten. Spätestens nach Durchführung der im KiQuTG festgelegten Evaluation wird er die Wirksamkeit des Gesetzes mit Blick auf die Konvergenz zwischen den Bundesländern genauer darlegen und ggf. nachjustieren müssen.

Einwände gegen das Gesetz wegen Umgehung finanzverfassungsrechtlicher Vorschriften sind im Ergebnis nicht begründet. Die zur Prüfung stehenden Regelungen lassen die horizontale Verteilung der Umsatzsteuererträge nach Art. 107 GG unberührt. Die Finanzaufweisungen des Bundes nach dem FAG sind auch nicht in unzulässiger Weise an die Erfüllung der Verträge nach Art. 4 KiQuTG geknüpft.

Bei den abgeschlossenen Verträgen nach § 4 KiQuTG handelt sich um rechtsverbindliche Verträge, die entweder als Verwaltungsabkommen oder als Staatsverträge zu qualifizieren sind. Der einzige nach dem KiQuTG vorgesehene Weg, die Länder zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen anzuhalten, ist das jährliche Monitoring. Es wäre dabei verfassungsrechtlich zulässig, ein solches Monitoring, etwa durch Übertragung an ein unabhängiges Expert\*innengremium bzw. einer Befugnis zur Feststellung von Umsetzungsmängeln in den Ländern, ggf. noch effektiver auszugestalten. Die Rückforderung von Geldern oder Strafzahlungen ist aufgrund der zwingenden Vorschriften des Finanzverfassungsrechts nicht zulässig.



**INVESTITIONEN IN DIE „KOMMUNALE  
BILDUNGSINFRASTRUKTUR“  
NACH ART. 104C GG**

**IV**

## IV INVESTITIONEN IN DIE „KOMMUNALE BILDUNGSINFRASTRUKTUR“ NACH ART. 104C GG

In Bezug auf die Gewährung von Finanzhilfen für bauliche und sonstige infrastrukturelle Investitionen im Bildungsbereich hält der neu gefasste Art. 104c GG eine weitreichende Möglichkeit für den Bund bereit, den Ländern Mittel zweckgebunden zur Verfügung zu stellen.<sup>194</sup> In diesem Bereich ist es daher möglich, dass der Bund durch Vereinbarungen mit den Ländern Finanzierungszusagen unmittelbar an die Erfüllung von Verpflichtungen oder die Erreichung bestimmter Ziele knüpft. Art. 104b Abs. 2 S. 2 GG, auf den Art. 104c S. 2 GG verweist, erlaubt ausdrücklich, dass im Bundesgesetz oder in den Verwaltungsvereinbarungen „Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme“ getroffen werden.<sup>195</sup>

Art. 104c GG in seiner im März 2019 geänderten Fassung lässt entsprechende Finanzhilfen „für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Aufgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ zu.<sup>196</sup> Hierunter fallen die für den Ganztags- und den Hort besonders bedeutsamen Sachinvestitionen wie etwa der Neu- und Umbau, z. B. die Errichtung von Schulkantinen, Gebäuden und Räumen für den Freizeit- und Hortbereich etc., sowie die Sanierung von Gebäuden einschließlich der notwendigen Einrichtung und Ausstattung.<sup>197</sup>

Zwar gibt es Stimmen in der Literatur, die den Begriff der „kommunalen Bildungsinfrastruktur“ im Wesentlichen auf den Schulbereich beschränken und Einrichtungen der Kindertagesbetreuung davon ausnehmen wollen.<sup>198</sup> Allerdings widerspricht diese Auslegung sowohl dem weit gefassten Wortlaut der Vorschrift – Bildungsinfrastruktur ist eben nicht Schulinfrastruktur – als auch der Gesetzesbegründung.<sup>199</sup> Für die Frage von Investitionen im Ganztags- bzw. Hortbereich können die vorgebrachten Einwände allerdings dahinstehen, da dieser so eng mit der Schule verknüpft ist, dass er in jedem Fall unter die Vorschrift fällt. Der Bund kann den Län-

---

194 Die Bundesgelder müssen durch Eigenleistungen der Länder komplementiert werden, vgl. Art. 104c S. 2 i. V.m. Art. 104b Abs. 2 S. 4 GG.

195 Vgl. Schwarz, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar (86. Lfg. Januar 2019), Art. 104b Rn. 44–46 m.w.N.

196 Art. 104c GG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art- 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28.03.2019, BGBl. I 2019, S. 404.

197 Vgl. BT-Drucks. 14/3440, S. 10.

198 Etwa Rixen, NVwZ 2019, 432 (434): „Kindertagesstätten [Kitas] sind keine ‚kommunale Bildungsinfrastruktur‘, also Schulgebäude im Sinne dieser Vorschrift.“

199 Siehe BT-Drucks. 14/3440, S. 10: „Der Begriff der kommunalen Bildungsinfrastruktur umfasst die bildungsbezogenen Einrichtungen der kommunalen Ebene. Das sind allgemein- und berufsbildende Schulen sowie Kinderbetreuungseinrichtungen, die einen öffentlichen Bildungsauftrag auf kommunaler Ebene wahrnehmen [...]“ Der Bildungsauftrag von Tageseinrichtungen ist Bestandteil ihres Förderauftrags nach § 22 Abs. 3 SGB VIII; siehe ausf. auch oben unter III.1.

dern daher – etwa im Rahmen eines „Ganztagspaktes“<sup>200</sup> – zukünftig zweckgebundene Mittel für Sachinvestitionen (und unmittelbar damit zusammenhängende, befristete Ausgaben) im Bereich der Ganztagsbetreuung zur Verfügung stellen, soweit sie einer „Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ zu dienen bestimmt sind.

Diese Option ist parallel zur Frage der Festlegung von Qualitätskriterien im SGB VIII oder über ein Qualitätsgesetz zu betrachten. Soweit also, mit anderen Worten, Finanzhilfen des Bundes für Sachinvestitionen zum Ausbau der Ganztags- und Hortbereiche der Schulen in Rede stehen, können entsprechende Regelungen im Rahmen von Vereinbarungen nach Art. 104c GG – im Sinne eines „Ganztagspaktes“ vergleichbar dem „DigitalPakt Schule“ – getroffen werden. Hier kann der Bund durch Vorgaben, etwa zur räumlichen Gestaltung oder Mindestausstattung des Hortbereichs, mit den Ländern verbindliche Qualitätsstandards vereinbaren. Die Finanzzuweisungen können dann unmittelbar an die Erfüllung der Verpflichtungen geknüpft werden. Außerdem stehen dem Bund entsprechend Art. 104c S. 2 i.V.m. Art. 104b Abs. 2 S. 3 und 5 GG entsprechende Kontrollbefugnisse zu.

---

<sup>200</sup> Zur rechtlichen Ausgestaltung des „DigitalPakts Schule“ siehe Wrase, Ausstattung von Lehrkräften mit digitalen Arbeitsgeräten, 2018, S. 4.



# ERGEBNISSE DER VERFASSUNGS- RECHTLICHEN PRÜFUNG



## V

# ERGEBNISSE DER VERFASSUNGSRECHTLICHEN PRÜFUNG

Die wesentlichen Ergebnisse der verfassungsrechtlichen Prüfung lassen sich wie folgt festhalten:

- Der Auftrag des Kinder- und Jugendhilferechts, der in der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 7 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“) seine kompetenzrechtliche Grundlage findet, erstreckt sich auch auf den Bereich der Förderung und Betreuung im schulischen Ganztag. Die Gesetzgebungskompetenz ist entsprechend dem Zweck des sozialpädagogischen Auftrags weit auszulegen.
- Erfasst werden dabei auch Bildungsangebote, jedenfalls soweit der Bundesgesetzgeber nicht übermäßig in Kernbereiche des Schulrechts, das nach Art. 70 Abs. 1 GG in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt, übergreift.
- Die Schulaufsicht der Länder wird durch die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im SGB VIII insoweit tangiert, als der eingeführte Betreuungs- und Förderanspruch über ein rein additives Modell, d. h. ein unverbundenenes Nebeneinander von Schule und Hortbetreuung, hinausgeht. Das ist der Fall, wenn etwa vorgegeben wird, dass die Hortbetreuung im Schulgebäude selbst oder im unmittelbaren Umfeld der Schule sicherzustellen ist, dass sie in Gesamtverantwortung oder in Kooperation mit der Schulleitung zu erfolgen hat und dass sie nach Möglichkeit einem abgestimmten pädagogischen Konzept folgend das schulische Angebot „ergänzt“. Gleiches gilt für die Festlegung einer Gesamtbetreuungszeit, die auch unterrichtsfreie Zeiten am Vormittag umfasst. Dies führt zwangsläufig zu weiter gehenden schulorganisatorischen Entscheidungen. Eine reine Halbtagschule klassischer Prägung ist damit nicht (mehr) vereinbar.
- Maßgeblich für die Grenzziehung gegenüber den Länderkompetenzen ist, inwiefern der Bundesgesetzgeber sich an dieser Stelle auf entsprechende Schnittstellenregelungen beschränkt und die Schulhoheit der Länder nicht übermäßig beschneidet.
- Danach ist es z. B. zulässig, wenn als Qualitätsmaßstab im SGB VIII oder in einem Qualitätsgesetz festgelegt wird, dass das Betreuungsangebot das schulische Angebot „ergänzen“ und insoweit in kooperativer Gesamtverantwortung mit der Schulleitung entwickelt und durchgeführt werden soll. Eine solche Regelung belässt den Ländern weitreichende Möglichkeiten, unterschiedliche Modelle des schulischen Ganztags zu verfolgen.
- Überschritten wäre die Grenze der Gesetzgebungskompetenz der „öffentlichen Fürsorge“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hingegen dann, wenn auf Bundesebene z. B. die Rhythmisierung der verpflichtenden Unterrichtseinheiten in den Nachmittag hinein vorgeschrieben würde, was im Ergebnis der bundesweiten

Einführung eines gebundenen Ganztagsbetriebs gleichkäme. Gleiches würde gelten, wenn der Bund über SGB VIII die Nachmittagsförderung (teilweise) verpflichtend ausgestalten würde.

- In jedem Fall bedarf es einer Kollisionsnorm im Bundesrecht, wonach schulrechtliche Regelungen des Ganztags gegenüber dem Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung vorrangig sind. Dabei ist Leistungskongruenz sicherzustellen.
- Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet nach Art. 72 Abs. 2 GG verlangt, dass sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in einer das „bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigenden Weise auseinanderentwickelt haben“ oder sich eine solche Entwicklung konkret abzeichnet. Dies hat der Bundesgesetzgeber auf fundierter Grundlage oder mithilfe von Statistiken darzulegen. In Bezug auf die Einführung eines Anspruchs auf Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder im SGB VIII ist dieses Erfordernis mit Blick auf das massive Auseinanderklaffen des Angebots in den Bundesländern erfüllt.
- Der gleiche Maßstab gilt, wenn bestimmte Qualitätsstandards als Mindeststandards oder bestimmte Handlungsfelder im Rahmen eines Qualitätsgesetzes bundesgesetzlich festgelegt werden sollen. Es muss sich demnach um Anforderungen handeln, die erstens nach dem Diskussionsstand der Fachwissenschaft bzw. -praxis für eine förderliche Ganztagsbetreuung notwendig sind und bei denen zweitens zumindest in einzelnen Bundesländern oder Regionen erhebliche Nachholbedarfe konstatiert werden können.
- Der Regelungsansatz des KiQuTG kann grundsätzlich auch auf den Bereich der Ganztagsbetreuung von (Grund-)Schulkindern angewendet werden; dies wäre insb. durch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs möglich. Ein solches kooperatives Steuerungsmodell ist auch mit Art. 72 Abs. 2 GG, der gerade keine „bundeseinheitliche“ Regelung verlangt, vereinbar. Allerdings muss sich das gesetzgeberische Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als tatsächlich geeignet erweisen, wobei dem Bundesgesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zukommt.
- Jedoch treffen den Bundesgesetzgeber Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten. Spätestens nach Durchführung der im KiQuTG festgelegten Evaluation wird er die Wirksamkeit des Gesetzes mit Blick auf die Konvergenz zwischen den Bundesländern genauer darlegen und ggf. nachjustieren müssen.
- Einwände gegen das KiQuTG wegen Umgehung finanzverfassungsrechtlicher Vorschriften sind im Ergebnis nicht begründet. Die zur Prüfung stehenden Regelungen lassen die horizontale Verteilung der Umsatzsteuererträge nach Art. 107 GG unberührt. Die Finanzzuweisungen des Bundes nach dem FAG sind auch nicht in unzulässiger Weise an die Erfüllung der Verträge nach Art. 4 KiQuTG geknüpft.
- Bei den abgeschlossenen Verträgen nach § 4 KiQuTG handelt sich um rechtsverbindliche Verträge, die entweder als Verwaltungsabkommen oder als Staatsverträge zu qualifizieren sind. Der einzige nach dem KiQuTG vorgesehene Weg, die

Länder zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen anzuhalten, ist das jährliche Monitoring. Es wäre dabei verfassungsrechtlich zulässig, ein solches Monitoring, etwa durch Übertragung an ein unabhängiges Expert\*innengremium bzw. einer Befugnis zur Feststellung von Umsetzungsmängeln in den Ländern, noch effektiver auszugestalten. Die Rückforderung von Geldern oder Strafzahlungen ist aufgrund der zwingenden Vorschriften des Finanzverfassungsrechts nicht zulässig.

- Art. 104c GG in seiner im März 2019 geänderten Fassung lässt Finanzhilfen des Bundes an die Länder „für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Aufgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ zu. Hierunter fallen für den Ganztags- und den Hort besonders bedeutsame Sachinvestitionen wie etwa der Neu- und Umbau von Schulanlagen, z.B. die Errichtung von Schulkantinen, Gebäuden und Räumen für den Freizeit- und Hortbereich etc., sowie die Sanierung von Gebäuden einschließlich der notwendigen Einrichtung und Ausstattung.
- Diese Option ist parallel zur Frage der Festlegung von Qualitätskriterien im SGB VIII oder über ein Qualitätsgesetz zu betrachten. Soweit folglich Finanzhilfen des Bundes für Sachinvestitionen zum Ausbau der Ganztags- und Hortbereiche der Schulen in Rede stehen, können entsprechende Regelungen im Rahmen von Vereinbarungen nach Art. 104c GG – im Sinne eines „Ganztagspaktes“ – getroffen werden.



# EMPFEHLUNGEN FÜR EINE GESTUFTE UMSETZUNG VON QUALITÄTS- STANDARDS AUF BUNDESEBENE

VI

## VI

# EMPFEHLUNGEN FÜR EINE GESTUFTE UMSETZUNG VON QUALITÄTSSTANDARDS AUF BUNDESEBENE

Ausgehend von der verfassungsrechtlichen Prüfung soll im Folgenden skizziert werden, wie ein gestuftes Vorgehen bei der Normierung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung und der Festlegung von Qualitätskriterien auf Bundesebene aussehen könnte. Dabei sollen die bestehenden Regelungsinstrumente zugrunde gelegt und im Rahmen des verfassungsrechtlichen Rahmens auf den Ganztagsanspruch angewendet bzw. Möglichkeiten einer Fortentwicklung aufgezeigt werden. In diesem Zusammenhang wird auf die bisherigen Diskussionen im Expert\*innenkreis zurückgegriffen.<sup>201</sup> Die entwickelten Vorschläge und Empfehlungen verstehen sich ausdrücklich nur als Grundlage für die weitere Diskussion und Bearbeitung, die im Rahmen der einschlägigen Fachkreise unter Einbeziehung der sozialpädagogischen, bildungs- und erziehungswissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Disziplinen erfolgen muss.<sup>202</sup>

### 1 KONKRETISIERUNGEN IM RAHMEN DES RECHTSANSPRUCHS

Zentrale Merkmale des subjektiven Rechtsanspruchs auf Betreuung und Förderung im Ganzttag sollten tatbestandlich unmittelbar in der Anspruchsnorm des SGB VIII verankert sein. Sie sind dann für die Kinder bzw. ihre Eltern als gesetzliche Vertreter\*innen vor Gericht einklagbar. Nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion gehören hierzu die Festlegung einer (ggf. bedarfsgebundenen) Gesamtbetreuungszeit von mindestens acht Stunden pro Tag für fünf Tage in der Woche (Montag bis Freitag) einschließlich der Ferienzeiten sowie die Bereitstellung eines Mittagessens. Ob auch die Gewährleistung einer Hausaufgabenbetreuung im Rechtsanspruch selbst festgeschrieben werden soll, lässt sich aus den bisherigen Stellungnahmen des Ministeriums nicht genau ersehen.<sup>203</sup>

Weitere Konkretisierungen im Sinne von zentralen Qualitätsanforderungen sind denkbar. Es wäre dabei möglich, auch unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden.<sup>204</sup> Dann wäre es die Aufgabe der Rechtsprechung, diese in einzelnen Fällen mit

---

<sup>201</sup> Siehe oben unter II.3.

<sup>202</sup> Vgl. auch Münder, Sicherung der Qualität, 2018, S. 7.

<sup>203</sup> Siehe oben unter II.1.

<sup>204</sup> Vgl. Münder, Sicherung der Qualität, 2018, S. 14 f., der unter dem Gesichtspunkt der „Rechtsklarheit“ fordert, dass Qualitätsaspekte in einem Gesetz so präzisiert sein müssen, dass sie „handlungsleitend werden können für diejenigen, die diesen Anforderungen nachkommen müssen, d.h. rechtlich so genau sein müssen, dass sie im Rahmen der anerkannten Methoden der Rechtsauslegung ausgelegt und präzisiert werden können.“

Blick auf die Praxis zu konkretisieren und damit Mindeststandards vorzugeben. So könnte bspw. festgeschrieben werden, dass Anspruch auf ein „qualitativ hochwertiges“ Betreuungsangebot besteht oder dass die Förderung „unter Anleitung von Fachkräften“ (siehe die Legaldefinition in § 72 Abs. 1 S. 1 SGB VIII) durchzuführen ist.

Wie bereits ausführlicher dargelegt, muss eine Kollisionsvorschrift eingefügt werden, die (zumindest) bei Leistungskongruenz einen Vorrang des Schulrechts der Länder statuiert.<sup>205</sup>

## 2 FESTLEGUNGEN IM RAHMEN DES FÖRDERUNGS-AUFTRAGS

Ein naheliegender Weg ist, zentrale Qualitätsmerkmale im Rahmen der Konkretisierung des Förderungsauftrags in den §§ 22 und 22a SGB VIII objektiv-rechtlich festzulegen. Hierzu könnten in die genannten Paragraphen jeweils Absätze aufgenommen werden, die sich mit der Ganztagsförderung von Schulkindern befassen. Es könnte z. B. bestimmt werden, dass die Förderung von Schulkindern im Hort nach einem „in gemeinsamer Verantwortung mit der Schulleitung entwickelten und auf das schulische Angebot abgestimmten Konzept“ erfolgen und „unter Anleitung von Fachkräften“ durchgeführt werden soll.<sup>206</sup>

Es sollte angestrebt werden, zumindest zentrale Qualitätskriterien des Förderungsauftrags im Ganztagsbereich in § 22a SGB VIII zu verankern, da dort im Gegensatz zur Tagesbetreuung im frühkindlichen Bereich spezifische Regelungen zur Förderung im Hort nach § 24 Abs. 4 SGB VIII bislang (weitestgehend<sup>207</sup>) fehlen. Auch „passen“ einzelne Bestimmungen, wie § 22a Abs. 3 SGB VIII, wonach das Angebot sich „pädagogisch und organisatorisch“ primär „an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren“ soll für die Ganztagsförderung, die ja auch eine Abstimmung auf das schulische Angebot erfordert, nicht wirklich.

Es könnte etwa festgeschrieben werden, dass individuelle Unterstützungsangebote und Fördermöglichkeiten, insb. eine angemessene Betreuung bei der Bearbeitung von Hausaufgaben, sicherzustellen und dass möglichst auch Leistungsangebote für Bildung und Teilhabe nach §§ 28 ff. SGB II, §§ 34 ff. SGB XII, § 6b BKGG sowie § 3 Abs. 3 AsylbLG bereitzuhalten sind.<sup>208</sup>

Eine weitere zu regelnde Frage betrifft die Förderung von Kindern mit Behinderungen. Für sie müssen in Umsetzung von Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) spezielle Unterstützungsmaßnahmen und angemessene Vorkehrungen bereitgestellt werden.<sup>209</sup> Dies ist in § 22a Abs. 4 SGB VIII bislang nicht in dem notwendigen Maße verankert. Der (vorerst) gescheiterte Gesetzentwurf für ein Kinder- und

---

<sup>205</sup> Siehe oben unter III.3.

<sup>206</sup> Siehe oben unter II.3.

<sup>207</sup> Einzige Ausnahme ist § 22a Abs. 2 S. 1 Nr. 3 SGB VIII, der einen allgemeinen Auftrag des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zur Zusammenarbeit mit der Schule „in Horten“ formuliert.

<sup>208</sup> Zu den Änderungen nach dem Starke-Familien-Gesetz siehe oben in Fn. 54.

<sup>209</sup> Siehe Wrase, RdJB 2017, 153 (166 ff.); speziell für die Ganztagschule vgl. auch StEG 2015, Schulleitungsbefragung, S. 90 ff.

Jugendhilfestärkungsgesetz (KJSG) hatte vorgesehen, die Einschränkung des erforderlichen Hilfebedarfs in der Vorschrift zu streichen und die Passage aufzunehmen: „Die besonderen Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen und von Kindern, die von Behinderung bedroht sind, sind zu berücksichtigen.“<sup>210</sup> Dies dürfte für die Umsetzung des Art. 24 Abs. 2 lit. c–d UN-BRK nicht ausreichen, ist aber als ein Schritt in die richtige Richtung zu werten.<sup>211</sup> Auch sollten die Bestimmungen zur Förderung im Ganztagsbereich mit den Vorschriften zur Teilhabe an Bildung im neuen Eingliederungshilferecht (siehe § 112 Abs. 1 S. 2 SGB IX in der ab dem 01.01.2020 geltenden Fassung) kompatibelisiert werden, um die Unterstützung von Schulkindern mit Behinderungen über den gesamten Schultag einschließlich der Förderung über den Nachmittag sicherzustellen.<sup>212</sup>

### **3 AUF DEM WEG ZUM „GANZTAGSPAKT“? INVESTITIONEN IN DIE KOMMUNALE BILDUNGSINFRASTRUKTUR NACH ART. 104C GG**

Eine finanzielle Förderung des Bundes für Investitionsvorhaben im Bereich baulicher Maßnahmen und der Ausstattung von Ganztagschulen ist, wie gesehen, über Art. 104c GG möglich.<sup>213</sup> Es können damit zugleich Standards für die räumlichen Voraussetzungen und die notwendige sachliche Ausstattung verbunden werden. Wie müsste eine gute Ganztagschule räumlich-architektonisch gestaltet sein? Wie lassen sich bestehende Schulanlagen entsprechend erweitern und umrüsten? Mit diesen oder ähnlichen Fragen könnten Überlegungen für einen „Ganztagspakt“ – vergleichbar dem „DigitalPakt Schule“ – angeregt und wissenschaftlich vorbereitet werden.

### **4 BESTIMMUNG VON HANDLUNGSFELDERN FÜR DIE QUALITÄTSENTWICKLUNG ENTSPRECHEND DEM KiQuTG**

Wie dargelegt, könnte das kooperative Steuerungsmodell des KiQuTG auch für die Qualitätsentwicklung bei der Ganztagsförderung genutzt werden. Es wäre nicht schwer, die Betreuung von Schulkindern (im Grundschulbereich) in das Gesetz aufzunehmen. Jedoch müssten andere Handlungsfelder für die Qualitätsentwicklung benannt werden als die, die für den frühkindlichen Bereich in § 2 KiQuTG angeführt sind.<sup>214</sup> Insofern sollte es die Aufgabe der fachwissenschaftlichen Diskussion sein, Qualitätsmerkmale und Handlungsfelder zu identifizieren, über deren Bedeutung für die Ganztagsbetreuung ebenso wie im frühkindlichen Bereich (weitgehender) Konsens hergestellt werden kann. Am Ende eines solchen Prozesses könnte die Festle-

---

210 BT-Drucks. 18/12330, S. 12, S. 48.

211 Vgl. Wrase, Auf dem Weg zu einem inklusiven SGB VIII, i.E. 2019.

212 Nachweise zur Rspr. siehe oben in Fn. 130.

213 Siehe oben unter IV.

214 Siehe oben unter III,5.a.

gung eines dem § 2 KiQuTG entsprechenden „Instrumentenkastens“ für den Ganztag stehen.

Zugleich sollte die Entwicklung des KiQuTG mit Blick auf dessen tatsächliche Steuerungswirkung beobachtet und eine wissenschaftliche Diskussion darüber geführt werden, wie sich das Monitoring effektuieren ließe und/oder welche alternativen Steuerungsmöglichkeiten über kooperatives Handeln innerhalb des gegebenen verfassungsrechtlichen Rahmens denkbar und ggf. Erfolg versprechend wären.<sup>215</sup>

---

<sup>215</sup> Dazu oben unter III,5,b–d.



# QUELLENVERZEICHNIS

VIII

## VII QUELLENVERZEICHNIS

**Allmendinger, Jutta/Nikolai, Rita, Bildungs- und Sozialpolitik:** Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich, Soziale Welt 61, 2010, S. 105–119 (zit.: Allmendinger/Nikolai, Bildungs- und Sozialpolitik, 2010, 105 (Seite)).

**Alt, Christian/Gedon, Benjamin/Hubert, Sandra/Hüsken, Katrin/Lippert, Kerstin:** DJI-Kinderbetreuungsreport 2018, Inanspruchnahme und Bedarfe bei Kindern bis 14 Jahre aus Elternperspektive – ein Bundesländervergleich, Deutsches Jugendinstitut, München, Januar 2018 (zit.: Alt et al., DJI-Kinderbetreuungsreport 2018, Seite).

**Alt, Christian/Guglhör-Rudan, Angelika/Hüsken, Katrin/Winklhofer, Ursula:** Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder, Kosten des Ausbaus bei Umsetzung des Rechtsanspruchs, Deutsches Jugendinstitut, München, Mai 2019 (zit.: Alt et al., Umsetzung des Rechtsanspruchs, 2019, Seite).

**Anders, Yvonne:** Stichwort: Auswirkungen frühkindlicher institutioneller Betreuung und Bildung. Zeitschrift für Erziehungswissenschaften 16(2), 2013, S. 237–275 (zit.: Anders, ZfE 16, 2013, 237 (Seite)).

**Anders, Yvonne/Roßbach, Hans-Günther:** Empirische Bildungsforschung zu Auswirkungen frühkindlicher, institutioneller Bildung: Internationale und nationale Ergebnisse. In: Braches-Chyrek, Rita/Röhner, Charlotte/Sünker, Heinz/Hopf, Michaela (Hg.): Handbuch Frühe Kindheit. Leverkusen-Opladen, 2014, S. 336–347 (zit.: Anders/Roßbach, Auswirkungen frühkindlicher institutioneller Bildung, 2014, Seite).

**Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Maaz, Kai/Baethge, Martin/Brugger, Pia/Rauschenbach, Thomas/Rockmann, Ulrike/Roßbach, Hans-Günther/Seeber, Susan/Wolter, Andrä/Kühne, Stefan:** Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung, gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bielefeld, 2018 (zit.: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, Seite).

**Bertelsmann Stiftung:** ElternZOOM 2018. Schwerpunkt: Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung. Gütersloh 2018 (zit.: Bertelsmann Stiftung, ElternZOOM, 2018).

**Berkemeyer, Nils:** Ausbau von Ganztagschulen, Regelungen und Umsetzungsstrategien in den Bundesländern, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2015 (zit.: Berkemeyer, Ausbau von Ganztagschulen, 2015, Seite).

**Bieback, Hans-Jürgen:** Beobachtungs- und Evaluationsaufträge an den Gesetzgeber in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Zeitschrift für Rechtssoziologie 38 (2018), S. 49–59 (zit.: Bieback, ZfRSoz 2018, 42 (Seite)).

**Blossfeld, Hans-Peter/Bos, Wilfried/Daniel, Hans-Dieter/Hannover, Bettina/Lenzen, Dieter/Prenzel, Manfred/Roßbach, Hans-Günther/Tippelt, Rudolf/Wößmann, Ludger:** Zwischenbilanz Ganztagschulen: Betreuung oder Rhythmisierung?, Münster 2013 (zit.: Blossfeld et al., Zwischenbilanz Ganztagschulen, 2013, Seite).



**Böhnisch, Lothar/Schröer, Wolfgang:** Sozialpolitik und Soziale Arbeit, Weinheim und Basel, 2012 (zit.: Böhnisch/Schröer, Sozialpolitik und Soziale Arbeit, 2012, Seite).

**Bogdandy, Armin von/Goldmann:** Matthias, Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung – Die PISA-Studie der OECD als Muster einer neuen völkerrechtlichen Handlungsform, ZaÖRV 69 (2009), S. 51–102 (zit.: Bogdandy/Goldmann, ZaÖRV 69 (2009), 51 (Seite)).

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend:** Pressemitteilung vom 25.04.2019, Unterzeichnung des ersten „Gute-KiTa-Vertrags“ in Bremen, URL: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/unterzeichnung-des-ersten--gute-kita-vertrags--in-bremen/135726>, abgerufen am 10.06.2019 (zit.: BMFSFJ, Pressemitteilung vom 25.04.2019, Seite).

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend:** Pressemitteilung vom 23.05.2019, „Gute-KiTa-Vertrag“ unter Dach und Fach: Rund 65 Mio. EUR zur Entlastung für Familien und für mehr Qualität in saarländischen KiTas, URL: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/-gute-kita-vertrag--unter-dach-und-fach--rund-65-millionen-euro-zur-entlastung-fuer-familien-und-fuer-mehr-qualitaet-in-saarlaendischen-kitas/136258>, abgerufen am 10.06.2019 (zit.: BMFSFJ, Pressemitteilung vom 23.05.2019, Seite).

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend:** Pressemitteilung vom 24.05.2019, „Gute-KiTa-Vertrag“ unterzeichnet 165 Millionen Euro für Brandenburg, URL: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/-gute-kita-vertrag--unterzeichnet--165-millionen-euro-fuer-brandenburg/136264>, abgerufen am 10.06.2019 (zit.: BMFSFJ, Pressemitteilung vom 24.05.2019, Seite).

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend:** Pressemitteilung vom 11.06.2019, „Gute-Kita-Vertrag unterzeichnet: 526 Millionen Euro für Niedersachsen“, URL: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/-gute-kita-vertrag--unterzeichnet--526-millionen-euro-fuer-niedersachsen/1365948>, abgerufen am 17.06.2019 (zit.: BMFSFJ, Pressemitteilung vom 11.06.2019).

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend:** Pressemitteilung vom 13.06.2019, „Gute-Kita-Vertrag unterzeichnet: 269 Millionen Euro für Förderung von Kindern in Sachsen“, URL: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/gute-kita-vertrag-unterzeichnet--269-millionen-euro-fuer-foerderung-von-kindern-in-sachsen/136618>, abgerufen am 17.06.2019 (zit.: BMFSFJ, Pressemitteilung vom 13.06.2019).

**Bundesregierung:** Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin, 12.03.2018, Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land (zit.: Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode, Seite Rn.).

**Camehl, Georg/Peter, Frauke H.:** Je höher die Kita-Qualität, desto prosozialer das Verhalten von Kindern, DIW-Wochenbericht Nr. 51+52/2017, 2017, S. 1197–1204 (zit.: Camehl/Peter, DIW-Wochenbericht, 1197 (Seite)).

**Deutscher Bundesrat:** Beschluss des Bundesrates vom 15.12.2018, Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, Drucksache 635/18 (Beschluss) (zit.: BR-Drucks., Beschl. 635/18).

**Deutscher Bundestag:** Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG), Drucksache 18/12330 vom 15.05.2017 (zit.: BT-Drucks. 18/12330, Seite).

**Deutscher Bundestag:** Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c, 104d, 125c, 143e), Drucksache 19/3440 vom 18.07.2018 (zit.: BT-Drucks. 19/3440, Seite).

**Deutscher Bundestag:** Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, Drucksache 19/4947 vom 12.10.2018 (zit.: BT-Drucks. 19/4947, Seite).

**Deutscher Bundestag:** Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 5.11.2018, Protokoll-Nr. 19/16. Berlin 2018 (zit.: Sachverständiger in: Prot.-Nr. 19/16, Seite).

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.:** Empfehlungen des Deutschen Vereins zur öffentlichen Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Alter von Schuleintritt bis zum vollendeten 14. Lebensjahr. Berlin, 2015 (zit.: Deutscher Verein, Empfehlungen, 2015, Seite).

**Diakonie (Hg.):** Verlässlicher Ganzttag, Ein Plädoyer für ganzheitliche Bildung Autorengruppe und Erziehung, Positionspapier 03/2016, Diakonie Texte (zit.: Diakonie, Positionspapier 03/2016, Seite).

**Dreier, Horst (Hg.):** Grundgesetz Kommentar, Bd. 2. Tübingen, 3. Aufl. 2015 (zit.: Bearb., in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 2, 2015, Art. Rn.).

**Graßhoff, Gunther/Haude, Christin/Bebek, Carolin/Schütz, Anna/Idel, Till-Sebastian:** Die andere Seite der Bildung? Versuch einer Ordnungsbestimmung von außerunterrichtlichen Angeboten an Ganztagschulen. neue praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik 2/19, 2019, S. 147-163 (zit.: Graßhoff et al., np 2/2019, 147 (Seite)).

**Graßhoff, Gunther/Haude, Christin/Idel, Till-Sebastian/Bebek, Carolin/Schütz, Anna:** Die Eigenlogik des Nachmittags. Explorative Beobachtungen aus Ethnografien zu außerunterrichtlichen Angeboten. DDS – Die Deutsche Schule 111, 2019, S. 206–219 (zit.: Graßhoff et al. DDS 111, 2019, 206 (Seite)).

**Grawert, Rolf:** Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland: eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen Staatspraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Abkommen. Berlin, 1967 (zit.: Grawert, Verwaltungsabkommen, 1967, Seite).

**Hannoversche Allgemeine Zeitung:** „Ich mache meine Arbeit als Ministerin“, Interview mit Bundesfamilienministerin Franziska Giffey, Ausgabe vom 14.05.2019, S. 3. Hannover 2019 (zit.: Hannoversche Allgemeine Zeitung (14.05.2019), S. 3).

**Hanschmann, Felix:** Staatliche Bildung und Erziehung, Ganztagschule, Bildungsstandards und selbständige Schule als Herausforderungen für das Verfassungs- und Schulrecht, Tübingen 2017 (zit.: Hanschmann, Staatliche Bildung und Erziehung, 2017, Seite).

- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hg.):** Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1. München, 2. Aufl. 2012 (zit.: Bearb., in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2012, §).
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.),** Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI Bundesstaat. Heidelberg, 3. Aufl. 2008 (zit.: Bearb., in: Isensee/Kirchhof, HdBStR, Bd. VI, 2008, § Rn.).
- Jarass, Hans D./Piero,th, Bodo,** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar. München, 15. Aufl. 2018 (zit.: Jarass/Piero,th, GG Kommentar, 2018, Art. Rn.).
- Kirchhof, Gregor:** Stellungnahme für die Anhörung am 5.11.2018 zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kinder-tagesbetreuung (BT-Drucks. 19/4947). Berlin, 2018 (zit.: Kirchhof, Stellungnahme zu BT-Drucks. 19/4947, Seite).
- Klemm, Klaus/Zorn, Dirk:** Gute Ganztagschulen für alle. Kosten für den Ausbau eines qualitativollen Ganztagschulsystems in Deutschland bis 2030. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (zit.: Klemm/Zorn, Gute Ganztagschulen für alle, 2017, Seite).
- Kultusministerkonferenz:** Ganztagschulen in Deutschland, Bericht der Kultusministerkonferenz vom 03.12.2015. Berlin, 2015 (zit.: KMK 2015, Seite).
- Kultusministerkonferenz:** Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Statistik 2012 bis 2016. Berlin, 2018 (zit.: KMK-Statistik 2018, Seite).
- Kunkel, Peter-Christian/Kepert, Jan/Pattar, Andreas Kurt (Hg.):** Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilfe – Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden, 7. Aufl. 2017 (zit.: Bearb., in: LPK-SGB VIII, 2017, § Rn.).
- Lange, Jens/Hüsken, Katrin/Alt, Christian:** Kinderbetreuung im Grundschulalter, Angebotsstrukturen und Betreuungswünsche, Deutsches Jugendinstitut, München, 2017 (zit.: Lange et al., Kinderbetreuung im Grundschulalter, 2017, Seite).
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hg.):** Grundgesetz Kommentar, Bd. 2. München, 7. Aufl. 2018 (zit.: Bearb. in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 2, 2018, Art. Rn.).
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hg.):** Grundgesetz Kommentar, Bd. 3. München, 7. Aufl. 2018 (zit.: Bearb. in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 3, 2018, Art. Rn.).
- Menke, Simone:** Qualitätsstandards für Ganztagschulen – ein Bundesländervergleich, in: Kamski, Ilse/Holtappels, Günter/Schnetzler, Thomas (Hg.): Qualität von Ganztagschule. Münster, 2009, S. 40–60 (zit.: Menke, Qualitätsstandards, 2009, Seite).
- Maunz, Theodor/Dürig, Günther (Begr.):** Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung. München (zit.: Bearb., in: Maunz/Dürig, GG Kommentar (Lfg. Datum), Art. Rn.).
- Meysen, Thomas:** Wer bestimmt, was Jugendhilfe leistet: Bund, Länder, Kommunen? Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB) 3/2005, S. 355–373. (zit.: Meysen, RdJB 2005, 355 (Seite)).

**Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hg.):** Grundgesetz Kommentar, Bd. 1. München, 6. Aufl. 2012 (zit.: Bearb., in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Bd. 1, 2012, Art. Rn.).

**Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hg.):** Grundgesetz Kommentar, Bd. 2. München, 6. Aufl. 2012 (zit.: Bearb., in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Bd. 2, 2012, Art. Rn.).

**Münder, Johannes/Smessaert, Angela:** Sozialrechtliche Leistungen für Kinder und Jugendliche. Zur Verknüpfung von Schulrecht und Sozialrecht – insbesondere in Offenen Ganztagschulen (OGS., Gutachten im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin November 2008 (zit.: Münder/Smessaert, Sozialrechtliche Leistungen, 2008, Seite).

**Münder, Johannes:** Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung von Grundschulkindern durch Schaffung eines Rechtsanspruchs, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, 2017 (zit.: Münder, Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung, 2017, Seite).

**Münder, Johannes (Hg.):** Sozialgesetzbuch II Grundsicherung für Arbeitssuchende, Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden, 6. Aufl. 2017 (zit.: Bearb., in: LPK-SGB II, 2017, §Rn.).

**Münder, Johannes:** Rechtliche Möglichkeiten zur Sicherung der Qualität bei der Förderung von Grundschulkindern, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2018 (zit.: Münder, Sicherung der Qualität, 2018, Seite).

**Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hg.):** Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Baden-Baden, 8. Aufl. 2019 (zit.: Bearb., in: Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 2019, §Rn.).

**News4teachers – Das Bildungsmagazin:** Länder rechnen mit zehn Milliarden Euro Kosten für Ganztagsausbau – jährlich, URL: <https://www.news4teachers.de/2019/06/laender-rechnen-mit-zehn-milliarden-euro-kosten-fuer-ganztagsausbau-jaehrlich/>, abgerufen am 17.06.2019 (zit.: News4teachers vom 07.06.2019).

**Rauschenbach, Thomas/Arnoldt, Bettina/Steiner, Christine/Stolz, Heinz-Jürgen:** Ganztagschule als Hoffnungsträger für die Zukunft?, Ein Reformprojekt auf dem Prüfstand, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2012 (zit.: Rauschenbach et al., Ganztagschule als Hoffnungsträger, 2012).

**Reith, Björn:** Der Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag des Staates im Vorschulbereich. Baden-Baden 2014 (zit.: Reith, Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag, 2014, Seite).

**Rixen, Stephan:** Ist das Gute-Kita-Gesetz verfassungswidrig? Die finanzielle Förderung der Kindertagesbetreuung durch den Bund als Verfassungsproblem. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, München, 2019, S. 432–438 (zit.: Rixen, NVwZ 2019, 432 (Seite)).

**Rux, Johannes/Niehues, Norbert:** Schulrecht. München, 5. Aufl. 2013 (zit.: Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn.).

**Sachs, Michael (Hg.):** Grundgesetz Kommentar. München, 8. Aufl. 2018 (zit.: Bearb., in: Sachs, GG Kommentar, 2018, Art. Rn.).

**Schmahl, Stefanie,** Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen Handkommentar. Baden-Baden, 2. Aufl. 2017 (zit.: Schmahl, Kinderrechtskonvention, 2017, Teil Rn.).

- Schober, Pia S./Spieß, Katharina C.:** Die Kita-Qualität ist für das Erwerbsverhalten von Müttern mit Kleinkindern relevant – Zusammenhang eindeutiger in Ostdeutschland, DIW-Wochenbericht Nr. 21-2014, 2014, S. 463–471 (zit.: Schober/Spieß, DIW-Wochenbericht, 463 (Seite)).
- Solga, Heike:** Arbeitspapier 171, Soziale Ungleichheiten in schulischer und außerschulischer Bildung, im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2009 (zit.: Solga, Ungleichheiten in Bildung, 2009, Seite).
- StEG-Konsortium:** Ganztagschule 2014/2015. Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung. Frankfurt am Main u.a., 2015 (zit.: StEG 2015, Schulleitungsbefragung, Seite).
- Stern, Klaus:** Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1. München, 2006 (zit.: Stern, Staatsrecht, Bd. IV/1, 2006, §, Abschnitt, Seite).
- Viernickel, Susanne/Fuchs-Rechlin, Kirsten/Strehmel, Petra/Preissing, Christa/Bensel, Joachim/Haug-Schnabel, Gabriele (Hg.)** Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung. Freiburg u.a., 2015 (zit.: Viernickel et al., Qualität für alle, 2015, Seite).
- Wiesner, Reinhard (Hg.):** SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe Kommentar. München, 5. Aufl. 2015 (zit.: Bearb., in: Wiesner, SGB VIII, 2015, §Rn.).
- Wrase, Michael:** Menschenrechtsmonitoring zum Recht auf inklusive Beschulung – Ansätze für die Implementationsforschung zu Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention. Recht der Jugend und des Bildungswesens 2017, S. 153–172 (zit. Wrase, RdJB 2017, 153 (Seite)).
- Wrase, Michael:** Rechtsgutachten zur Ausstattung von Lehrkräften mit digitalen Arbeitsgeräten an Schulen in Nordrhein-Westfalen, erstellt im Auftrag des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen. Landtag NRW Information 17/135, Düsseldorf 26.11.2018 (zit.: Wrase, Ausstattung von Lehrkräften mit digitalen Arbeitsgeräten, 2018, Seite).
- Wrase, Michael:** Rechtswirkungsforschung revisited – Stand und Perspektiven der rechtssoziologischen Wirkungsforschung, in: Boulanger, Christian/Rosenstock, Julika/Singelstein, Tobias (Hg.), Interdisziplinäre Rechtsforschung. Wiesbaden, 2018, S. 125–139 (zit.: Wrase, Rechtswirkungsforschung, 2018, Seite).
- Wrase, Michael:** Auf dem Weg zu einem inklusiven SGB VIII. Was bedeutet der menschenrechtliche Ansatz für die Teilhabe von jungen Menschen mit Behinderungen im Kinder- und Jugendhilferecht?, in: Scheiwe, Kirsten/Schröer, Wolfgang/Wapler, Friederike/Wrase, Michael (Hg.), Der Rechtsstatus junger Menschen im Kinder- und Jugendhilferecht. Baden-Baden, i.E. 2019 (zit.: Wrase, Auf dem Weg zu einem inklusiven SGB VIII, i.E. 2019).

### **Zu Hintergrund und Zielsetzung des Rechtsgutachtens**

Die Große Koalition hat in ihrem Koalitionsvertrag vom 12.03.2018 die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Ganztagsplatz für Kinder im Grundschulalter ab dem Jahr 2025 angekündigt. Dieser Rechtsanspruch soll im Sozialgesetzbuch VIII verankert werden. In der laufenden Legislaturperiode soll außerdem ein Investitionspaket des Bundes in Höhe von 2 Mrd. EUR aufgelegt werden, um den Ausbau von Betreuungsplätzen für Grundschulkinder zu fördern.

Flankierend zu diesem Gesetzesvorhaben haben Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, Bertelsmann Stiftung, Robert Bosch Stiftung und Stiftung Mercator eine Expert\*innenrunde initiiert. Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Feldern arbeiten über einen Zeitraum von etwa anderthalb Jahren in einem vertraulichen Rahmen zusammen, um maßgebliche offene Fragen, die für eine qualitätsvolle Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Ganztagsplatz beantwortet werden müssen, zu identifizieren. Mit der Einrichtung dieses Expert\*innenkreises wollen die vier Organisationen einen Beitrag dazu leisten, dass das gute Ganztagsangebot innewohnende Potenzial für mehr Chancengerechtigkeit und damit für bessere Entwicklungs- und Teilhabechancen von Kindern ausgeschöpft werden kann.

Das vorliegende Rechtsgutachten von Professor Wrase wurde von der Stiftung Mercator im Kontext dieser Expert\*innenrunde im Frühjahr 2019 in Auftrag gegeben. Es knüpft an zwei Gutachten von Professor Münder an, der sich 2017 für das Bundesfamilienministerium mit rechtlichen Regelungsmöglichkeiten allgemein befasste und 2018 im Kontext der Expert\*innenrunde im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erörterte, auf welche Weise die Qualität betreffende Fragen im Zusammenhang mit der Einführung des Rechtsanspruchs geregelt werden können. Im Gutachten adressiert Professor Wrase nun die Frage, inwiefern angesichts der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Vielfalt an Betreuungsformen in Ländern und Kommunen eine bundesgesetzliche Regelung zu einheitlich guter Qualität für Grundschulkinder in ganz Deutschland beitragen kann. Dabei geht er besonders auf das Steuerungsmodell des Kita-Qualitäts- und Teilhabegesetzes für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung und damit zusammenhängende verfassungsrechtliche Fragen ein.

### **Über den Autor**

Prof. Dr. Michael Wrase ist Professor für Öffentliches Recht mit den Schwerpunkten Sozial- und Bildungsrecht am Institut für Sozial- und Organisationspädagogik der Universität Hildesheim und am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Verfassungsrecht, Bildungsrecht, Sozialrecht, Antidiskriminierungsrecht und Rechtssoziologie.

## IMPRESSUM

### **Herausgeber**

Stiftung Mercator GmbH  
Huysenallee 40  
45128 Essen  
Tel. +49 201 24522-0  
Fax +49 201 24522-44  
info@stiftung-mercator.de  
www.stiftung-mercator.de

### **Druck**

trigger.medien.GmbH, Berlin

cc-by-nd 4.0 int

Dieser Text ist urheberrechtlich geschützt und lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung-Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz. Die eingebundenen Grafiken (Bilder, Illustrationen, Mediendateien) sind ebenfalls urheberrechtlich geschützt, unterfallen aber nicht der genannten Lizenz, für ihre Verwendung gelten besondere Bedingungen.

## Über die Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator ist eine private, unabhängige Stiftung. Sie strebt mit ihrer Arbeit eine Gesellschaft an, die sich durch Weltoffenheit, Solidarität und Chancengleichheit auszeichnet. Dabei konzentriert sie sich darauf, Europa zu stärken, den Bildungserfolg benachteiligter Kinder und Jugendlicher insbesondere mit Migrationshintergrund zu erhöhen, Qualität und Wirkung kultureller Bildung zu verbessern, Klimaschutz voranzutreiben und Wissenschaft zu fördern. Die Stiftung Mercator steht für die Verbindung von wissenschaftlicher Expertise und praktischer Projekterfahrung. Als eine führende Stiftung in Deutschland ist sie national wie international tätig. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie und dem Sitz der Stiftung, fühlt sie sich besonders verpflichtet.

### Stiftung Mercator GmbH

Huyssenallee 40

45128 Essen

Tel. +49 201 24522-0

Fax +49 201 24522-44

[info@stiftung-mercator.de](mailto:info@stiftung-mercator.de)

[www.stiftung-mercator.de](http://www.stiftung-mercator.de)

-  [facebook.com/StiftungMercator](https://facebook.com/StiftungMercator)
-  [twitter.com/MercatorDE](https://twitter.com/MercatorDE)
-  [youtube.com/StiftungMercator](https://youtube.com/StiftungMercator)
-  [flickr.com/stiftung\\_mercator](https://flickr.com/stiftung_mercator)

### Dr. Petra Strähle

Projektmanagerin Bereich Integration

Tel. +49 201 24522-811

[petra.straehle@stiftung-mercator.de](mailto:petra.straehle@stiftung-mercator.de)