

# Zum Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtung

Reinhard Wiesner

Die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen – dem Oberbegriff für gruppenbezogene Settings in den verschiedenen Altersstufen<sup>1</sup> – war in den letzten Jahrzehnten in Deutschland ein zentrales gesellschaftspolitisches Thema auf kommunaler, landespolitischer und bundespolitischer Ebene. Bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (KJHG) 1990 lassen sich – in zeitlicher Koinzidenz mit der Wiedervereinigung – in Deutschland zwei Welten der Kindertagesbetreuung identifizieren, basierend auf unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Entscheidungen in der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland einerseits und in der Deutschen Demokratischen Republik andererseits. Auch wenn das ostdeutsche Modell der Betreuung von Kindern in Krippen als Regelfall im Westen noch lange Zeit kritisch betrachtet worden ist, so bestand doch ein breiter Konsens, das Angebot im Kindergartenalter (auch in Westdeutschland) auszubauen.

Seitdem zeigen nicht zuletzt die mehrfachen bundesgesetzlichen Änderungen der Zugangs-voraussetzungen zu Kindertageseinrichtungen die Bedeutung dieser Aufgabe, die so zum größten Leistungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe wurde, was sich entsprechend auch in der Aus-gabenentwicklung niederschlägt. Die expansive Entwicklung der Kindertagesbetreuung in den letzten beiden Jahrzehnten, die zu „*fundamentalen Verschiebungen und Neujustierungen im Verhältnis des Aufwachsens in privater und öffentlicher Verantwortung*“ geführt hat<sup>2</sup>, ist auf verschiedene Motive bzw. gesellschaftspolitische Debatten zurückzuführen:

- die Forderung nach einer „*besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie*“, die jungen Familien eine Balance zwischen den Anforderungen in den verschiedenen Lebensbe-reichen und vor allem Müttern eine Erwerbstätigkeit ermöglicht,
- das arbeitsmarktpolitische Interesse an einer baldigen Rückkehr qualifizierter Fachkräfte, insbesondere Frauen, in den Arbeitsprozess,
- die bildungspolitische Perspektive, die von frühpädagogischen, entwicklungspsychologi-schen und bildungsökonomischen Erwägungen gespeist wird, und
- das sozial-und integrationspolitische Ziel, Kleinkindern aus sozial benachteiligten, bildungs-fernen Milieus Chancengleichheit zu gewährleisten.

Bereits bei der Verabschiedung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) im Jahre 1990 wurde, nach der Intervention einzelner Landesregierungen, zwar (zunächst) von einer bundes-rechtlichen Ausgestaltung des Zugangs zu den Kindertageseinrichtungen abgesehen. Dennoch enthielt das Gesetz von Anfang an „*Grundsätze zur Förderung von Kindern in Tageseinrich-tungen*“ (§ 22 SGB VIII). Als Elemente der Förderung benennt die Vorschrift die Trias „*Erzie-*

1 Die auf altershomogene Gruppen bezogenen Begriffe „Krippe“ (für Kinder unter drei Jahren) und „„Kindergarten“ (für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt) verlieren bei der zunehmenden Alters-mischung in den Gruppen an Bedeutung. Der Begriff „Hort“ wird weiterhin für Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter verwendet, die auf der Grundlage des SGB VIII bereitgestellt werden.

2 14. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drucks. 17/12200, S. 307.

hung, Bildung und Betreuung des Kindes“<sup>3</sup>. Eine Definition dieser Begriffe erfolgte allerdings weder im Gesetzestext noch in der Begründung. Die Begriffe und ihre Bedeutung waren auch nicht Gegenstand der parlamentarischen Debatte. Ein Blick in die Fachliteratur zeigt indes, dass sowohl die Begriffe selbst, aber auch das Verhältnis der einzelnen Elemente zueinander ganz unterschiedlich verstanden werden. Dies soll in den nachstehenden Ausführungen verdeutlicht werden, in einer historischen, einer fachpolitischen und einer rechtlichen Dimension.

## 1 Zur historischen Entwicklung des Bildungsauftrags von Kindertageseinrichtungen

Im historischen Rückblick wird deutlich, dass „*der Kindergarten*“ – die ursprüngliche Bezeichnung für Angebote der „*Kinderbetreuung*“ – über lange Zeit kein allgemeines Angebot für alle Kinder war, sondern als „*Bewahranstalt*“ bezeichnet worden ist, die vorwiegend den Kindern jener Familien offen stehen sollte, die vor allem aufgrund einer zur Sicherung des Lebensunterhalts notwendigen mütterlichen Erwerbstätigkeit ihrer Erziehungsaufgabe nicht nachkommen konnten.<sup>4</sup> Mit diesem sozialpädagogischen Doppelmotiv (Betreuung der Kinder/ Existenzsicherung der Eltern) entstand die öffentliche Kleinkinderziehung als familienfürsorgerische Einrichtungsform, die sie (im Westen Deutschlands) bis in die 70er-Jahre des 20. Jahrhundert geblieben ist, auch wenn *Friedrich Fröbel* schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts das Konzept des „*Normalkindergartens*“ favorisierte. Seine Konzeption sah den Kindergarten als unterste Stufe des Bildungssystems. Nicht nur die Kleinkinder besonders bedürftiger Familien, deren Mütter einer außerhäuslichen Erwerbstätigkeit nachgehen mussten, sollten den Kindergarten besuchen, sondern alle Kinder.<sup>5</sup> Es folgte ein Richtungsstreit um Begründung und Inhalt der öffentlichen Kleinkinderziehung.<sup>6</sup>

War die im Jahre 1990 dann durch Gesetz erfolgte Zuweisung der Kindertagesbetreuung zum Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe und damit zur „*öffentliche Fürsorge*“ vom ursprünglichen Konzept der Kindertagesbetreuung her gesehen durchaus konsequent, so wurde diese Anknüpfung mit dem Funktionswandel von der „*fürsorgerischen Wohlfahrtseinrichtung*“ zur „*Bildungseinrichtung*“ zunehmend infrage gestellt.<sup>7</sup> Gestützt wurde dieser Funktionswandel nicht zuletzt durch die Aussagen im „*Strukturplan für das Bildungswesen*“ des Deutschen Bildungsrates aus dem Jahre 1970<sup>8</sup> und darauf basierend im „*Bildungsgesamtplan*“ der Bundesländer-Kommission für Bildungsplanung, der im Jahre 1973 verabschiedet worden war.<sup>9</sup> Auch hatte die „*Sachverständigenkommission zur Reform des Jugendhilferechts*“ zu Beginn der

3 In der Erstfassung 1990 war die Reihenfolge: Betreuung, Bildung und Erziehung (§ 21 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII a.F.).

4 Siehe dazu *Reyer, J.*, Geschichte der öffentlichen Kleinkindererziehung im Deutschen Kaiserreich, in der Weimarer Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, in: *Ermig, G./ Neumann, K./ Reyer, J. (Hrsg.)*, Geschichte des Kindergartens, Band 1, Freiburg 1987, S. 43-82; *ders.*, Einführung in die Geschichte des Kindergartens und der Grundschule, Bad Heilbrunn 2006.

5 *Reyer (1987) (Anm. 4)*, a.a.O.; *ders. (2006) (Anm. 4)*, S. 95 ff.

6 *Reyer (2006) (Anm. 4)*, S. 95 ff.

7 BayVerfGH, Entscheidung vom 4. November 1976, BayVerfGHE 29, 171 = BayVBI 1977, 81.

8 Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, Bad Godesberg, 1970.

9 Deutscher Bundestag 1973, Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bildungsgesamtplan, BT-Drucks. 7/1474 vom 20. Dezember 1973.

1970er Jahre im Zusammenhang mit dem Kindergarten von einer „vorbeugenden familiengänzenden und -unterstützenden Einrichtung der Jugend- und Familienhilfe“ gesprochen; ihr komme in seiner sozialpädagogischen Erziehungs- und Bildungsaufgabe eine eminente Bedeutung zu. Deshalb sei die Elementarerziehung als „sozialpädagogische Aufgabe der Jugendhilfe zu charakterisieren und dieser zuzuordnen“.<sup>10</sup> Für diese Position fand sich in der anschließenden, 15 Jahre anhaltenden fachpolitischen Debatte um die Reform des Kinder – und Jugendhilferechts – bei heftigen Kontroversen zu anderen Themen – ein breiter Konsens.

Auf der politischen Ebene sollte es aber noch mehrere Jahre dauern, bis die Länder eine bundesrechtliche Verpflichtung und ein daraus abgeleitetes subjektives Recht des Kindes auf die Förderung in einer Tageseinrichtung akzeptierten. So fiel der bereits im Referentenentwurf für ein neues Jugendhilfegesetz 1988 vorgesehene Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz dem Protest einzelner Ministerpräsidenten zum Opfer und wurde im Regierungsentwurf durch die abstrakte Pflicht der Länder zum bedarfsgerechten Ausbau ersetzt. Auf der bundespolitischen Ebene erfolgte der erste Schritt mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz (für alle Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr), ursprünglich geplant bereits im KJHG, verabschiedet aber erst im Sommer 1992 und in Kraft getreten am 1. Januar 1996. In den Folgejahren wurde das Angebot für Kinder im Alter unter drei Jahren schrittweise verbessert. Seit dem 1. August 2013 hat jedes Kind ab dem vollendeten ersten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung. In der aktuellen 19. Legislaturperiode will die neue Bundesregierung einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für alle Kinder im Grundschulalter schaffen.<sup>11</sup>

## 2 Die fachpolitische Debatte: Bildung als Element der Trias Erziehung, Bildung und Betreuung

Hinsichtlich des Bildungsbegriffs werden in der Fachliteratur aus der Zeit seit den 1990er Jahren unterschiedliche Ansätze diskutiert. Die Rede ist von Selbst- und Fremdbildung sowie der Entwicklung und Vermittlung von Kompetenzen, Kenntnissen, Einstellungen und Eigenschaften (von formaler und materialer Bildung). Bildung soll immer sowohl dem Individuum (Bildung als Selbstzweck) als auch der Gesellschaft dienen (Berücksichtigung der Anforderungen von Wirtschaft, Politik usw.) und zu deren positiven Weiterentwicklung beitragen.<sup>12</sup> Je nach Definition des Begriffs Bildung wird hinsichtlich des Auftrags der Kindertageseinrichtung altersspezifisch differenziert und der Zweck der Kita in den ersten Lebensjahren vornehmlich in der Versorgung und Beaufsichtigung gesehen<sup>13</sup> oder aber es wird ein weites Verständnis von

10 Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes, Begründung zu § 32 (frühkindliche Erziehung), Bonn 1973, S. 111.

11 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, abrufbar unter: [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1) (zuletzt abgerufen am 24.4.2018).

12 Textor, M., Der Bildungsauftrag des Kindergartens, abrufbar unter: <https://www.kindergartenpaedagogik.de/844.html> (zuletzt abgerufen am 24.4.2018).

13 Harms, K., Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Begründung eines Rechtsanspruchs auf eine Kindergartenplatz, RdJB 1996, S. 99, 109.

Bildung zugrunde gelegt und für eine Verschränkung der drei Dimensionen Erziehung, Bildung und Betreuung geworben.<sup>14</sup>

## 2.1 Fachpolitische Diskussionen und Empfehlungen

Von Bedeutung für die fachliche Debatte war auch das in den Jahren 1997 bis 2000 durchgeführte Projekt „Zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen“, das seitens des Bundes und mehrerer Länder gefördert wurde. Während Bildung bis dahin einseitig entweder als Wissenserwerb entsprechend einem „Wissenskanon“ oder aber als Erwerb von Kompetenzen entsprechend einem „Kanon von Schlüsselkompetenzen“ verstanden worden ist, wird sie nun Sache des Subjekts und damit Selbstbildung. Letztlich können – so die Aussage – Kinder nicht gebildet werden, sondern müssen sich selbst bilden, wobei sie aber auf die Hilfe der Erwachsenen angewiesen sind. Bildung wird somit zu einem kooperativen Projekt zwischen Kindern und Erwachsenen, wobei letztere vor allem über die Gestaltung der Umwelt der Kinder – z.B. räumliche Umgebung, Situationen, Zeitstrukturen – und der Interaktionen mit ihnen – z.B. Förderung von dialoghafter Kommunikation, Auswahl von Themen, Eingehen auf die Themen der Kinder – erzieherisch wirken. „Erziehung“ wird damit zu einer Tätigkeit von Erwachsenen, durch die die Bildungsprozesse beim Kind gefördert werden.<sup>15</sup>

Auch die im Jahr 2001 veröffentlichten zwölf Empfehlungen des „Forums Bildung“ hoben die frühe und individuelle Förderung von Kindern in der Kindertageseinrichtung und der Grundschule als wichtige bildungspolitische und fachliche Aufgabe hervor. Ausgehend von der Analyse des Bildungsangebots in Kindertageseinrichtungen gelangte das „Forum Bildung“ zu dem Schluss, dass Deutschland im europäischen Vergleich von entsprechenden Fördermöglichkeiten zu wenig Gebrauch mache<sup>16</sup>, und empfahl, den Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen zu definieren und durch entsprechende Maßnahmen zu verwirklichen. Dazu zählten für den Kindergarten u.a. die Bestimmung von Bildungszielen und ihre curriculare Umsetzung, ferner eine auf die neuen Aufgaben bezogene Reform und Aufwertung der Aus- und Weiterbildung von Erzieherinnen und Erziehern, sowie eine intensivere Förderung der Interessen von Kindergartenkindern, vor allem in Naturwissenschaften, Technik, Fremdsprachen und musisch-creativen Fächern.<sup>17</sup>

14 Bock-Pünder, S., Rechtsanspruch auf Besuch eines Kindergartens, Berlin 1998, S. 181; siehe dazu 12. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drucks. 15/6014, S. 205 ff., und 14. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drucks. 17/12200, S. 400 ff.

15 Laewen, H.-J., Bildung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen, in: Laewen, H.-J./Andres, B. (Hrsg.), Bildung und Erziehung in der frühen Kindheit. Bausteine zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen, Weinheim, Berlin, Basel 2002, S. 16-102.

16 Arbeitsstab Forum Bildung, Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im internationalen Wettbewerb. Vorläufige Empfehlungen des Forums Bildung, Berlin 2001, S. 5 – zitiert nach 12. Kinder- und Jugendbericht BT-Drucks. 15/6014, S. 205.

17 12. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drucks. 15/6014, S. 205.

## 2.2 Bildungsprogramme und Bildungspläne der Länder

Die Ergebnisse der ersten PISA-Studie aus dem Jahre 2000, die im Jahre 2001 veröffentlicht wurde<sup>18</sup>, haben die Bedeutung der frühkindlichen Bildung für den Erwerb von Fähigkeiten und Kompetenzen vor Augen geführt. Dies fand in einprägsamen Formeln wie „*Auf den Anfang kommt es an*“<sup>19</sup> seinen Ausdruck. In der Folgezeit haben alle Länder auf der Grundlage eines Beschlusses der Jugendministerkonferenz vom Mai 2004 Bildungsprogramme bzw. -pläne für Kindertagesstätten entwickelt, deren Umsetzung auf Vereinbarungen mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege beruhte und damit keine klare rechtliche Verbindlichkeit erfuhr.<sup>20</sup>

Während in den meisten Bundesländern der Verbindlichkeitsgrad der Bildungspläne im Hinblick auf mögliche Folgekosten für die Länder gering gehalten wird, hat Berlin als bisher einziges Bundesland sein Bildungsprogramm verpflichtend eingeführt. Dazu wurde eine „*Qualitätsvereinbarung Tageseinrichtung*“ (QVTAG) zwischen der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie und den Trägerorganisationen abgeschlossen und mit dem Berliner Kindertagesförderungsgesetz verkoppelt.<sup>21</sup>

Bedeutsam sind dabei auch die Möglichkeiten der Einflussnahme der Eltern auf die Inhalte der Bildungspläne. Ihr Einfluss auf die Gestaltung der Bildungskonzepte ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet. Die Bildungskonzepte der meisten Bundesländer nehmen auf die verfassungsrechtlich garantierte vorrangige Verantwortung der Eltern für die Erziehung ihrer Kinder (außerhalb der Schule) Rücksicht und beziehen die Eltern in kollektiver Form in die Gestaltung ein. In Rheinland-Pfalz und in Thüringen haben Elternvertreter an der Formulierung der Konzepte zur Umsetzung des Bildungsauftrages mitgewirkt. In Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt wird eine „*Erziehungspartnerschaft*“ angestrebt, in der sich Kindertageseinrichtung und Eltern über Fragen der Erziehung und Bildung der Kinder abstimmen. Im Bayerischen Bildungs- und Erziehungsplan wird darauf hingewiesen, dass Kindertageseinrichtungen dazu verpflichtet sind, mit Eltern im Sinne einer „*Bildungspartnerschaft*“ zusammenzuarbeiten<sup>22</sup>

## 3 Die Position des Zwölften Kinder- und Jugendberichts

Der 12. Kinder- und Jugendbericht war dem Thema „*Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule*“ gewidmet. Bereits im Vorwort führte die damalige Bundesfamilienmi-

18 Baumert, J. et al., PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Deutsches PISA-Konsortium, Opladen 2001.

19 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland, Weinheim, Basel, Berlin 2003.

20 Siehe dazu 12. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drucks. 15/6014, S. 205 ff., sowie Diskowski, D., Neuer Schwung für die Bildungsdebatte. Bildungspläne für den Kindergarten, Unsere Jugend 2005, S. 450, und ders., Bildungspläne für Kindertagesstätten – ein neues und noch unbegriffenes Steuerungsinstrument, Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 2008, S. 48.

21 Vereinbarung über die Qualitätsentwicklung in Berliner Kindertageseinrichtungen in der Fassung vom 20. Dezember 2017 (Qualitätsvereinbarung Tageseinrichtungen – QVTAG), abrufbar unter <https://www.berlin.de/sen/jugend/maerz-kinder/kindertagesbetreuung/fachinfo/#rahmenvereinbarung> (zuletzt abgerufen am 24.4.2018).

22 12. Kinder und Jugendbericht, BT-Drucks. 15/6014, S. 207 f.

nisterin aus: „*Bildung wird vor dem Hintergrund einer Trias von Bildung, Betreuung und Erziehung akzentuiert. Damit wird eine Perspektive eingenommen, die die Betrachtung von Bildung, Betreuung und Erziehung als getrennte – nebeneinander stehende oder altersgestuft nacheinander folgende – Bereiche überwinden will und diejenigen, um die es eigentlich geht, alle Kinder und Jugendlichen in Deutschland, in das Zentrum der Diskussion rückt.*“<sup>23</sup>

Dementsprechend erteilt die Sachverständigenkommission in dem Bericht einem Konzept eine Absage, das Betreuung, Erziehung und Bildung im Nacheinander als eine aufsteigende Abfolge im kindlichen Lebenslauf konzipiert, nämlich

- Betreuung und Pflege als besondere Aufgabe und Herausforderung der frühkindlichen Phase,
- Erziehung als Einübung von Regeln und Verhaltensweisen in der Kleinkindphase und
- Bildung als spezifische Herausforderung und Aufgabe der Schule.

Stattdessen wird für eine „*aufeinander abgestimmte Sichtweise für das gesamte Kindes- und Jugendalter*“ plädiert: „*Die bisherige Parzellierung sollte durch ein konsequenteres Ineinander von Bildung, Betreuung und Erziehung überwunden werden*“<sup>24</sup>. Daraus leitet die Kommission die Verpflichtung ab, alle drei Begriffe „*deutlicher als dies bislang der Fall war, in ihren Gemeinsamkeiten, ihren Besonderheiten und ihren jeweiligen unterschiedlichen Aspekten*“ auszuformulieren. Sie weist darauf hin, dass Bildung weiter gefasst und verstanden werden muss als nur in ihrer schulischen Form. Unter Bildung versteht die Kommission dabei „*die umfassende Aneignung derjenigen Fähigkeiten und Fertigkeiten, jenes Wissens und Könnens, das zu einer eigenständigen Lebensführung im Erwachsenenalter notwendig ist*“<sup>25</sup> und widmet der Bildung als konzeptionellem Rahmen in dem Bericht ein ganzes Kapitel<sup>26</sup>. In ihren abschließenden Leitlinien erteilt die Kommission einem Verständnis, das Bildung, Betreuung und Erziehung in Einzelzuständigkeiten separiert (nach dem Muster: Familie = Erziehung, Schule = Bildung, Kinder und Jugendhilfe = Betreuung), eine Absage und fordert eine stärkere Beachtung der wechselseitigen Verschränkung der drei Dimensionen.<sup>27</sup> Dabei müsse Bildung als „*Motor für die Trias von Bildung, Betreuung und Erziehung und für ein aufeinander abgestimmtes Bildung-, Betreuung- und Erziehungsangebot*“ fungieren.<sup>28</sup>

In der aktuellen Fachdebatte behält die Trias Erziehung Bildung und Betreuung einen zentralen Stellenwert, der Blick richtet sich dabei auf die Entwicklung und Implementierung von Qualitätsstandards für Bildung, Betreuung und Erziehung. Dieses Thema fand auch Eingang in den Gesetzestext (§ 22 a SGB VIII). Dazu werden grundlegende Qualitätsbereiche und Prüfkriterien entwickelt.<sup>29</sup>

23 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 12. Kinder- und Jugendbericht, Berlin 2006, ohne Seitenangabe.

24 BT-Drucks. 15/6014, S. 48.

25 12. Kinder und Jugendbericht, BT-Drucks. 15/6014, S. 48.

26 Vgl. 12. Kinder und Jugendbericht, BT-Drucks. 15/6014, S. 80-102.

27 12. Kinder und Jugendbericht, BT-Drucks. 15/6014, S. 337 f.

28 12. Kinder und Jugendbericht, BT-Drucks. 15/6014, S. 49.

29 12. Kinder und Jugendbericht, BT-Drucks. 15/6014, S. 199 ff.; 14. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drucks. 17/12200, S. 400 ff.

## 4 Die aktuelle Debatte in der Jugend- und Familienministerkonferenz

Die Qualitätsdiskussion ist auch das leitende Motiv in der aktuellen Diskussion der Jugend- und Familienministerkonferenz. Bund und Länder haben im November 2014 einen gemeinsamen Prozess zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung initiiert. Grundlage des Qualitätsentwicklungsprozesses ist das Kommuniqué „*Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern*“, das zentrale Bereiche identifiziert, für die konkrete Qualitätsziele verabredet werden sollen.<sup>30</sup> Eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbänden tagt seit Ende 2014 und erarbeitet gemeinsame Qualitätsperspektiven. Unterstützt wird die Arbeitsgruppe von weiteren Verbänden und Organisationen sowie Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis. Auf der dritten Bund-Länder-Konferenz am 14. und 15. November 2016 wurde der Zwischenbericht von Bund und Ländern der Öffentlichkeit vorgestellt.<sup>31</sup> In dem Zwischenbericht werden erstmalig gemeinsame Qualitätsziele von Bund und Ländern benannt, Kostenabschätzungen vorgenommen und Finanzierungswege geprüft. Zudem verabschiedeten Bund und Länder eine gemeinsame Erklärung, in der sie bekräftigten, den gemeinsamen Qualitätsentwicklungsprozess fortzusetzen. Die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) hat sich am 19. Mai 2017 mehrheitlich auf Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgegesetz verständigt. Diese Eckpunkte basieren auf den Ergebnissen des Zwischenberichts von Bund und Ländern. Vorgesehen ist, dass die Länder entsprechend ihrer Entwicklungsbedarfe Handlungsziele und -felder auswählen, die sie angehen wollen („Instrumentenkasten“). So können Länder beispielsweise auf die Verbesserung des Personalschlüssels und Leistungsfreistellung setzen, andere dagegen etwa auf Beitragsbefreiung, Erweiterung der Öffnungszeiten oder Qualifizierung der Fachkräfte.<sup>32</sup>

## 5 Die rechtliche Dimension: Zum Auftrag der Kindertageseinrichtung vor dem Hintergrund der Kompetenzordnung des Grundgesetzes

### 5.1 Die Zuordnung des SGB VIII zum Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)

Die Bundesregierung hatte sich seinerzeit in der Begründung zum Kinder- und Jugendhilfegesetz vom Dezember 1989 auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Sachgebiet der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) berufen und dabei auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen.<sup>33</sup> Schon in seiner Entscheidung vom 18. Juli 1967<sup>34</sup> hatte das Bundesverfassungsgericht diesen Kompetenztitel weit ausgelegt und neben der „klassischen“ Jugendfürsorge auch den Bereich der Jugendpflege, der heute allgemein als Jugendarbeit bezeichnet wird, „schon allein aus dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs“ der „öf-

30 Vgl. *Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)*, [https://www.jfmk.de/pub2017/TOP\\_7.1\\_Fruhe\\_Bildung\\_Eckpunkte-QE-Gesetz.pdf](https://www.jfmk.de/pub2017/TOP_7.1_Fruhe_Bildung_Eckpunkte-QE-Gesetz.pdf) (zuletzt abgerufen am 24.4.2018).

31 *JFMK*, [https://www.jfmk.de/pub2017/TOP\\_7.1\\_Fruhe\\_Bildung\\_Eckpunkte-QE-Gesetz.pdf](https://www.jfmk.de/pub2017/TOP_7.1_Fruhe_Bildung_Eckpunkte-QE-Gesetz.pdf) (zuletzt abgerufen am 24.4.2018).

32 *JFMK*, [https://www.jfmk.de/pub2017/TOP\\_7.1\\_Fruhe\\_Bildung\\_Eckpunkte-QE-Gesetz.pdf](https://www.jfmk.de/pub2017/TOP_7.1_Fruhe_Bildung_Eckpunkte-QE-Gesetz.pdf) (zuletzt abgerufen am 24.4.2018).

33 Vgl. BT-Drucks. 11/5948, S. 46.

34 BVerfGE 22, 180 ff.

„fentlichen Fürsorge“ zugerechnet. Mit der kompetenzrechtlichen Erstreckung des Kompetenztitels der „öffentlichen Fürsorge“ auf die Jugendpflege ist allerdings noch nicht geklärt, ob auch die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen diesem, dem Bund eröffneten, kraft Sachzusammenhangs auf die Jugendpflege erweiterten Kompetenztitel unterfällt.

Mit diesem Thema hatte sich 14 Jahre vor der Verabschiedung des KJHG, im November 1976, der Bayerische Verfassungsgerichtshof auseinanderzusetzen. Den Anlass bot das am 1. Januar 1973 in Kraft getretene Bayerische Kindergartengesetz, das nicht als Ausführungsge- setz zu dem damals noch in Kraft befindlichen Jugendwohlfahrtsgesetz erlassen worden war, sondern auf die Landeskopetenz zum Bildungswesen gestützt worden war. Der Verfassungsgerichtshof lehnte eine Ausdehnung des Begriffs Jugendpflege – auch unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs – auf das Kindergartenwesen ab und führte unter Bezugnahme auf das veränderte Verständnis der Kindertagesbetreuung dazu aus: „*Aus dem ursprünglichen Bild des Kindergartens als einer fürsorgerischen Wohlfahrtseinrichtung hat sich in der Gesellschaft zunehmend das Verständnis des Kindergartens als Bildungseinrichtung entwickelt. Allgemeine Maßnahmen und Einrichtungen, die der altersgemäßen Erziehung und Bildung der Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Beginn der Schulpflicht dienen, werden daher auch unter dem Gesichtspunkt des Schutzzwecks einer vorbeugenden Jugendpflege nicht mehr von dem Begriff der ‚öffentlichen Fürsorge‘ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG umschlossen. Vielmehr drängt das neue Verständnis des Kindergartens dazu, den Bereich der Jugendbildung im Vorschulbereich vergleichsweise wie den Bereich der schulischen Betreuung der Jugend nunmehr als eigenständigen Lebensbereich zu bewerten.*“<sup>35</sup>

Da der Freistaat Bayern in der Folgezeit an dieser Rechtsauffassung festhielt und seine Zustimmung zum KJHG im Bundesrat für den Erhalt der Mehrheit notwendig war, war bereits in dem Regierungsentwurf zum KJHG unter Hinweis auf die Rechtslage in Bayern eine „Toleranzklausel“ aufgenommen worden.<sup>36</sup> Danach blieben am 31. Dezember 1990 geltende landesrechtliche Regelungen, die das Kindergartenwesen dem Bildungsbereich zuweisen, unberührt. Rechtsdogmatisch bleibt die Regelung freilich höchst zweifelhaft, da der Bundesgesetzgeber sich nicht einerseits auf seine Kompetenz berufen kann und gleichzeitig die abweichende Meinung eines bzw. mehrerer Länder tolerieren darf. Der diesem „*Kompromiss*“ zugrunde liegende Streit zwischen Bund und dem Land Bayern hätte vielmehr vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen werden müssen. Dazu kam es jedoch nicht, da weder der Bund noch der Freistaat Bayern diesen Streit öffentlich austragen wollten.

Als der Gesetzgeber wenige Jahre später im Kontext der Neuregelung des Rechts zum Schutz des ungeborenen Lebens den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz im SGB VIII verankerte, gab es in der Fachliteratur gewichtige Stimmen, die eine Kompetenz des Bundes für einen solchen Anspruch, der nicht auf individueller Bedürftigkeit beruhte, sondern jedem Kind auf Grund seines Alters zustehen sollte, bestritten.<sup>37</sup> Da der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz aber ein wichtiger Baustein in einem sozialrechtlichen Konzept zum Schutz des ungeborenen Lebens war, hatte kein Land und keine politische Partei ein Interesse daran, durch den Gang nach Karlsruhe dieses Konzept zu gefährden. Auch das Land Niedersachsen, das bei der Verabschiedung des KJHG dafür gesorgt hatte, dass der ursprünglich vorgesehene

35 BayVerfGH, Entscheidung vom 4. November 1976, BayVerfGHE 29, 191 (206 f.) = BayVBI 1977, 81 (83).

36 § 25 Satz 2 in der Fassung des Regierungsentwurfs, BT-Drucks. 11/5948, S. 13, 66.

37 Isensee, J., Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, DVBL 1995, 1.

Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz gestrichen und durch eine abstrakte Verpflichtung der Länder zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten Angebots ersetzt wurde, beugte sich dem politischen Druck.

## 5.2 Der Kindergarten als „Ort fürsorgender Betreuung“ – Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. März 1998

Erst acht Jahre nach der Verabschiedung des KJHG bzw. zwei Jahre nach Inkrafttreten des Rechtsanspruchs hatte das Bundesverfassungsgericht Gelegenheit, anlässlich einer Verfassungsbeschwerde zur Zulässigkeit der Staffelung von Kindergartenbeiträgen auch die Kompetenzfrage als Vorfrage zu klären. Das Gericht sah den Schwerpunkt des „Kindergartenwesens“ nach wie vor „*in einer fürsorgenden Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit (präventiver) Konfliktvermeidung*“. Hinter dieser, dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Aufgabe stehe der vorschulische Bildungsauftrag zurück.<sup>38</sup>

Damit negierte das Bundesverfassungsgericht nicht den in § 22 SGB VIII ausdrücklich formulierten Bildungsauftrag, weist ihm aber eine nachrangige Funktion zu – eine Auslegung, die den pädagogischen Auftrag der Kleinkindererziehung schwächt, aber wohl der Tribut für eine Zuordnung der Aufgabe zur öffentlichen Fürsorge ist und damit dem Bund die Gesetzgebungs-kompetenz sichert. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist dann auch sowohl unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten<sup>39</sup>, aber auch in der fachwissenschaftlichen Diskussion<sup>40</sup> kritisch diskutiert worden. Wenngleich damit die Gesetzgebungs-kompetenz des Bundes vom Bundesverfassungsgericht „*abgesegnet worden ist*“, werden die Grenzen des Gestaltungsspielraums für den Bund bei der Berufung auf den Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge deutlich.

## 5.3 Das Problem der Gesetzgebungs-kompetenz gelöst? – Die Änderung von Art. 74 GG als Folge der Föderalismusreform I

Im Rahmen der Föderalismusreform I, die zum 1. September 2006 in Kraft getreten ist, wurde der Kompetenztitel „*öffentliche Fürsorge*“ in Art. 74 Abs. 1 GG spezifiziert, in dem das Heimrecht explizit ausgenommen und damit der Gesetzgebungs-kompetenz der Länder zugewiesen worden ist. Auch wenn man davon ausgeht, dass sich die Gesetzgebungsorgane aufgrund der Beratungen im Bundestag und Bundesrat zur Änderung von Art. 74 GG die vorherrschende, vom Bundesverfassungsgericht entwickelte extensive Deutung des Kompetenztitels „*öffentliche Fürsorge*“ zu eigen gemacht haben, dürfte damit für den Bundesgesetzgeber zwar der verfassungsrechtliche Status quo gesichert sein, aber kein weiterer Gestaltungsspielraum eröffnet sein. Das Risiko einer anderen verfassungsrechtlichen Bewertung des „*Kindergartenwesens*“ in

38 BVerfG, Entscheidung vom 10. März 1998, BVerfGE 97, 332.

39 Schoch, F./Wieland, J., Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung verbesserter Kinderbetreuung, Stuttgart 2004, S. 55.

40 Hebenstreit-Müller, S./Müller, B., Elementarbildung in der Jugendhilfe – eine Liebesehe und eine Bildungskatastrophe, neue praxis 2001, S. 533-537; siehe dazu auch Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Auf den Anfang kommt es an – Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland, Weinheim, Basel, Berlin 2003, S. 259 ff.

einem künftigen Verfassungsstreit erscheint angesichts des fort dauernden Entwicklungsprozesses nicht gebannt.

So forderte beispielsweise die Sachverständigenkommission des 14. Kinder- und Jugendberichts eine „*Schärfung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Kinder- und Jugendhilfe*“; das Bundesverfassungsgericht habe zwar in mehreren überzeugenden, wenngleich schon älteren Entscheidungen klargestellt, dass dazu auch der Bereich der Kinder- und Jugendarbeit (früher: Jugendpflege) sowie der Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen gehöre; dies sei jedoch in der rechtswissenschaftlichen Literatur teilweise kritisiert worden, weil es rechtlich unzulässig sei, den Kompetenztitel „*öffentliche Fürsorge*“ auch auf Angebote allgemeiner staatlicher Daseinsvorsorge zu erstrecken. Die Kommission schließt daher nicht aus, dass eine künftige höchstrichterliche Judikatur zu dem Ergebnis gelangt, dass die früh-kindlichen Bildung nicht mehr unter den klassischen Begriff der „*öffentlichen Fürsorge*“ zu subsumieren sein könnte. Deshalb sollte – so die Kommission – der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG wie folgt neu gefasst werden: „die Kinder- und Jugendhilfe sowie die öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht)“. Zudem sollte die sogenannte Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 1 GG) als weitere Restriktion für die Handlungsfähigkeit des Bundesgesetzgebers für diesen Kompetenztitel nicht mehr zur Anwendung kommen.<sup>41</sup>

## 6 Ausblick

In der aktuellen fachpolitischen Diskussion zur Qualitätsentwicklung der Kindertagesbetreuung ist die Frage nach dem Verständnis des Bildungsauftrags der Kindertagseinrichtung und den Folgen für die Gesetzgebungskompetenz nicht mehr das zentrale Thema. Von keinem Land ist in den letzten Jahren dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen streitig gemacht worden. Seit dem Inkrafttreten des Bayerischen Kinderbildungs- und Betreuungsgesetzes (BayKiBiG) zum 1. August 2005 ist auch in Bayern die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege eine Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe.<sup>42</sup>

Vor dem Hintergrund der mit dem quantitativen und qualitativen Ausbau verbundenen Kosten, die nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes primär von den Ländern (und Kommunen) zu tragen sind, tritt stattdessen die Frage nach einer stärkeren Beteiligung des Bundes am Ausbau der Kindertagesbetreuung zunehmend ins Blickfeld. So hat sich der Bund bereits in den letzten Jahren auf verschiedene Weise an den Kosten für den Ausbau der Kindertagesbetreuung beteiligt – zum einen im Hinblick auf die Finanzierung von Betriebskosten über den Verzicht auf Anteile an der Umsatzsteuer, zum anderen im Hinblick auf investive Kosten durch Finanzhilfen (Art. 104 b GG). So wurde im Jahre 2007 ein Sondervermögen „*Kindertagesbetreuung*“ eingerichtet, dass inzwischen aufgestockt wurde.

Das aktuelle Interesse der Länder ist also weniger darauf gerichtet, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Zweifel zu ziehen, als vielmehr die rechtlichen Möglichkeiten einer Mitfinanzierung durch den Bund auszuloten. Dieser wiederum ist sich der gesellschaftspolitischen Bedeutung dieser Bundeskompetenz, aber auch der Notwendigkeit einer qualitativen Weiter-

41 14. Kinder und Jugendbericht, BT-Drucks. 17/12200, S. 375.

42 Krüger, S., *Kindertagesbetreuung – ein integrierter und integrierender Bestandteil der Kinder- und Jugendhilfe*, Das Jugendamt 2008, S. 406.

entwicklung der Kindertagesbetreuung bewusst und daher bereit, gemeinsam mit den Ländern für einen qualitativen Ausbau zu sorgen.

Die fachpolitische Ebene betrachtet den Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge in seiner gegenwärtigen extensiven Auslegung nicht mehr als Gefahr für das moderne Verständnis des Auftrags der Kindertagesstätte. Im Gegenteil: Gerade die Zuordnung der Kindertagesstätte zur Jugendhilfe ist der Garant dafür, dass hier ein anderes, weiteres Bildungsverständnis zu Grunde gelegt wird als das, das bis heute noch in der Schule praktiziert wird.

*Verf.: Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner, Freie Universität Berlin, Fachbereich Erziehungswissenschaft und Psychologie, Lietzenburger Straße 51, 10789 Berlin, E-Mail: Reinhard-Wiesner@t-online.de*