



Bundesverband e.V.

**Verortung zentraler Qualitätsdimensionen
bei der ganztägigen Förderung von
Grundschulkindern**

Rechtsexpertise

Prof. Dr. Johannes Münder

im Auftrag des AWO Bundesverband e.V.

Impressum

AWO Bundesverband e. V.
Blücherstr. 62/63
10961 Berlin
Telefon: (+49) 30 – 263 09 – 0
Telefax: (+49) 30 – 263 09 – 325 99
E-Mail: info@awo.org
Internet: awo.org

Verantwortlich: Prof. Dr. Jens M. Schubert, Vorsitzender des Vorstands

Autor: Prof. Dr. iur. Johannes Münder, Berlin

Ansprechpartner: Klaus Theißen, AWO Bundesverband - klaus.theissen@awo.org
Dieter Eckert

© AWO Bundesverband e. V., Berlin.

Das Copyright für Texte und Bilder liegt, soweit nicht anders vermerkt, beim AWO Bundesverband e. V.

Abdruck, auch in Auszügen, nur mit ausdrücklicher vorheriger Zustimmung des AWO Bundesverband e. V.

Alle Rechte vorbehalten.

April 2021

Gefördert vom:



Vorwort

„Ganztagsbetreuung. Ganz schnell? Ganz gut?!“ – unter diesem Motto veranstaltete der AWO Bundesverband im Sommer 2020 eine sechswöchige bundesweite [Online-Kampagne](#). Diese reagierte auf die sich hinziehenden Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur Einführung des geplanten Rechtsanspruchs auf ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter ab 2025 ff. Insbesondere drängte sich der Eindruck auf, dass Qualitätsfragen zur Regelung eines „guten“ Ganztags bislang hinter den Finanzierungsfragen zurückstanden bzw. keinerlei Beachtung fanden. Dabei muss allen Beteiligten klar sein: Bei einem bundesweiten Rechtsanspruch für Grundschulkindern übernimmt der Staat eine besondere Verantwortung für die qualitative Ausgestaltung förderlicher Rahmenbedingungen. Denn nur solche kommen einer verbesserten Bildungs- und Chancengerechtigkeit gerade für Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern oder aus Familien, die von Armut bedroht oder betroffen sind, besonders zugute.

In der [Auswertung](#) unserer Kampagne kristallisierten sich sechs zentrale Qualitätsdimensionen für einen gut ausgebauten, verlässlichen und qualitativ gestaltetem Ganztag heraus: Wohlbefinden des Kindes, aktive Beteiligung der Eltern, qualifiziertes Personal, Vielfalt und Qualität der Angebote, Kooperation und multiprofessionelle Teamarbeit sowie Räumlichkeiten, die das Wohlbefinden der Kinder fördern und zum Leben und Lernen anregen.

Aus diesen Ergebnissen ergab sich für uns die Anschlussfrage: Wie lassen sich solche Qualitätsanforderungen rechtlich in den durch den Bund zu regelnden Referentenentwurf eines Ganztagsförderungsgesetzes in das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) einbringen? Zur Beantwortung dieser Frage konnten wir mit Prof. Johannes Münder einen profilierten Jugendhilfrechts-Experten gewinnen. Die von ihm erstellte Rechtsexpertise steht unter dem Fokus der *Verortung zentraler Qualitätsdimensionen bei der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern*. Nach eingehenden verfassungs- und jugendhilfrechtlichen Abwägungen und der Darlegung möglicher Gesetzgebungskompetenzen und Gestaltungsspielräume in unserem föderalen System entwickelt der Autor rechtliche Regelungsvorschläge für vier der sechs untersuchten Qualitätsdimensionen zur Verankerung im SGB VIII.

Im Ergebnis: Der Bund kann im Kinder- und Jugendhilfegesetz eigene konkrete Textformulierungen für eine gute Ganztagsbetreuung inhaltlich benennen - sei es als Programmsätze oder als objektive Rechtsverpflichtungen.

Die Formulierungsvorschläge sind unsere fachlichen Anregungen für den Bundesgesetzgeber, im Rahmen der Beratungen für ein Ganztagsförderungsgesetz gezielt zentrale Qualitätsdimensionen rechtlich im SGB VIII zu verankern.

Wir danken Herrn Prof. Münder sehr für sein Engagement und die kurzfristige Bereitschaft zur Anfertigung dieser Rechtsexpertise.

Prof. Dr. Jens M. Schubert

Vorstandsvorsitzender

AWO Bundesverband e.V.

**Verortung zentraler Qualitätsdimensionen
bei der ganztägigen Förderung von
Grundschulkindern**

Rechtsexpertise

Prof. Dr. iur. Johannes Münder

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	6
1. Rechtliche Grundlagen für eine Verankerung zentraler Qualitätsdimensionen	7
1.1 Die Gesetzgebungskompetenz	7
1.2 Die Ausführungskompetenz: Länder und Gemeinden/ Gemeindeverbände	9
2. Verbindlichkeit rechtlicher Regelungen	10
2.1 Verbindlichkeit gesetzlicher Regelungen	10
2.2 Verbindlichkeit bei Rechtsansprüchen, Klarheit bei Eingriffen	11
3. Folgen für die Rechtsklarheit von Qualitätsdimensionen	12
3.1 Das Wohlbefinden des Kindes als zentraler Maßstab	13
3.2 Aktive Beteiligung der Eltern	15
3.3 Vielfalt und Qualität der Angebote	17
3.4 Fachkräfte – Qualifikation, Anzahl	18
3.5 Qualitätsanforderungen an Räumlichkeiten	20
3.6 Kooperation	21
Zusammenfassung	24
Über den Autor	27

Vorbemerkung

Zwischen den Koalitionsparteien von CDU/CSU und SPD wurde vereinbart „die Ganztagsbetreuung von Kindertageseinrichtungen schrittweise aus(zu)bauen“, angestrebt wurde, dies bis 2025 zu realisieren¹. Die Ausgestaltung des Ganztags findet bundesweit sehr unterschiedlich statt². Für die Umsetzung des Rechtsanspruches auf eine ganztägige Förderung für Grundschul Kinder ist vorgesehen, diese im SGB VIII zu verankern, ggf. können sich weitergehende Bestimmungen in entsprechenden Landesgesetzen zum Kinder- und Jugendhilfegesetz finden.

Flankierend zu diesem Vorhaben haben Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, Bertelsmann Stiftung, Robert Bosch Stiftung und Stiftung Mercator die Expert*innen-Runde „Rechtsanspruch guter Ganztags“ initiiert, in den Personen aus unterschiedlichen Disziplinen über einen längeren Zeitraum zusammengearbeitet haben, um Qualitätsdimensionen für den Ganztags zu erarbeiten³.

Mit der hier vorgelegten Rechtsexpertise wird untersucht, ob und ggf. wie eine Verankerung von Qualitätsdimensionen rechtlich im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe erfolgen könnte. Hinsichtlich der Qualitätsaspekte bezieht sich dieses Gutachten auf die von der oben erwähnten Expertengruppe sowie vom AWO Bundesverband erarbeiteten Qualitätsdimensionen eines guten Ganztags⁴.

Das Gutachten legt zunächst die zentralen verfassungsrechtlichen Grundlagen dar, die bei einer solchen Verankerung zu berücksichtigen sind (unter 1.). Es geht dann darauf ein, welchen rechtlichen Verbindlichkeitsgrad unterschiedliche gesetzliche Regelungen haben können (unter 2.), bevor dann im Schwerpunkt untersucht wird, in welcher Weise die genannten zentralen Qualitätsdimensionen rechtlich umgesetzt werden könnten (unter 3.).

¹ Vgl. dazu das im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellte [Gutachten Münder](#): Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung für Grundschul Kinder durch Schaffung eines Rechtsanspruches, Berlin 2017.

² Vgl. Münder 2017.

³ Vgl. dazu u.a. die Gutachten: [Münder](#): Rechtliche Möglichkeit zur Sicherung der Qualität bei der Förderung von Grundschulkindern (gefördert von der Bertelsmann Stiftung), Gütersloh 2018, sowie [Wrase](#): Einheitliche Qualitätskriterien für den Ganztags im Grundschulalter (gefördert von der Stiftung Mercator), Essen 2019.

⁴ [Eckert](#): Qualität im guten Ganztags bis 2025 verbindlich sichern - die AWO Kampagne #GuterGanztags 2020, siehe auch [TuP](#) 2020, 317 ff., m.w.N.

1. Rechtliche Grundlagen für eine Verankerung zentraler Qualitätsdimensionen

Um auszuloten, welche Möglichkeiten bestehen, zentrale Qualitätsdimensionen gesetzlich zu verankern, ist zu klären, welche Gesetzgebungskompetenzen zwischen Ländern und Bund bestehen (unter 1.1.) und wie die Kompetenzen zur Ausführung, zur Umsetzung gesetzlicher Regelungen sind (unter 1.2.).

1.1 Die Gesetzgebungskompetenz

Art. 70 GG hält fest, dass die Länder das Recht zur Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund ausdrücklich Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dies ist u.a. im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des **Art. 74 GG** vorgesehen. Hier hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz u.a. nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG im Bereich der „Öffentlichen Fürsorge“. Gab es ehemals bisweilen Bedenken, inwiefern die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen mit ihren Elementen von Erziehung, Bildung und Betreuung unter dem Begriff der öffentlichen Fürsorge fällt⁵, so hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung stets eine weite Auslegung vertreten. In seiner letzten diesbezüglich einschlägigen Entscheidung vom 21.07.2015 (zum Betreuungsgeld) hat es nochmals betont, dass der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht eng auszulegen sei, es genügt, dass eine potentielle Bedürftigkeit bestehe, auf die der Gesetzgeber reagiere⁶. Somit hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen.

Grundsätzlich hat der Bundesgesetzgeber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung für die in **Art. 72 Abs. 2 GG** genannten Gegenstände – u.a. eben auch für Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG – zu beachten, dass er hier die Gesetzgebungskompetenz nur hat, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Diese mit Wirkung vom 15.11.1994 eingefügte Änderung in Art. 72 Abs. 2 GG hat die bis dahin geltende Bedürfnisklausel (Bedürfnis einer bundesgesetzlichen Regelung) durch diese nunmehrige Erforderlichkeitsklausel (Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung) ersetzt. Mit dieser neuen Verfassungsrechtslage hat sich das Bundesverfassungsgericht im Rahmen mehrerer Entscheidungen ausführlich befasst, und eine eher restriktive Auslegung vertreten⁷.

- So sei das Kriterium der *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* erst dann gegeben, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge

⁵ Soweit ersichtlich allein BayVerfGH E 29, 191 ff. speziell für den Kindergartenbereich, diese Auffassung ist ausdrücklich in der Entscheidung des BVerfGE 97, 332 ff. abgelehnt worden.

⁶ Ausführlich Wrase (o.J.): Einheitliche Qualitätskriterien für den Ganzttag im Grundschulalter, 28 ff.; BVerfGE 140, 65 ff., Rn 29 f.

⁷ BVerfGE 106, 62ff., Rn 144 ff.; BVerfGE 111, 226 ff., Rn 98 ff.; BVerfGE 112, 226 ff., Rn 67, 80 ff.; BVerfGE 138, 136 ff., Rn 107 ff.; BVerfG 140, 65 ff., Rn 31. Ff.

beeinträchtiger Weise entwickelt hätten, bzw. wenn eine solche Entwicklung sich konkret abzeichnet.

- Da unterschiedliche Rechtslagen in den verschiedenen Bundesländern die notwendige Folge des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland wären, sei aus dem Gesichtspunkt der *Wahrung der Rechtseinheit* bundesrechtliche Regelungen nur dann erforderlich, wenn eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden könne.
- Unter dem Gesichtspunkt *Wahrung der Wirtschaftseinheit* sei der Bund zur Gesetzgebung nur dann berechtigt, wenn unterschiedliche landesrechtliche Regelungen erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten und nur durch eine gesamtstaatliche Gesetzgebung die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes der Bundesrepublik Deutschland gesichert werden könne.

Zeitgleich mit der Föderalismusreform I wurde jedoch auch **Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG** eingeführt, wonach unter der Geltung der Bedürfnisklausel erlassenes Bundesrecht, welches der Bund nunmehr unter Geltung der verschärften Erforderlichkeitsklausel nicht mehr erlassen könnte, als Bundesrecht fort gilt. Das gilt auch für Änderungen, Modifizierungen und Weiterentwicklungen solchen Rechts, solange der Bundesgesetzgeber keine grundlegende Neukonzeption vornimmt. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesgesetzgeber mehrfach Gebrauch gemacht, um seine Gesetzgebungskompetenz für Änderungen im SGB VIII zu begründen, wie z.B. bei der „Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe“ (KICK) oder beim Kinderförderungsgesetz (KiföG). Da die Förderung von Kindern in Tagesbetreuung und Kindertagespflege bereits vor dem 15.01.1994 im SGB VIII umfassend angesprochen war, sind entsprechend modifizierende Änderungen, wie die ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschul Kinder, von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt. Nur dann, wenn es sich um eine Änderung handeln würde, die eine grundlegende Neukonzeption der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern vornähme, wäre zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind.

Die Gesetzgebungskompetenz der Länder ist aber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nicht immer ausgeschlossen. Ganz grundsätzlich gilt die verfassungsrechtliche Regelung des Art. 72 Abs. 1 GG, wonach im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung „die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung (haben), solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Für die gegenwärtig vorliegende Fassung des SGB VIII bedeutet dies, dass dort, wo der Bundesgesetzgeber (noch) keine Regelungen getroffen hat, die Bundesländer entsprechende Gesetzgebungskompetenz haben.

Das ist in dem hier zu untersuchenden Bereich von Bedeutung, denn hinsichtlich der Qualitätsdimensionen bei der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen liegen gegenwärtig generell kaum Regelungen durch den Bundesgesetzgeber vor, speziell für den Bereich der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern existie-

ren bisher keine Regelungen. Außerdem sehen Bundesgesetze bisweilen ausdrücklich vor, dass durch Landesrecht weitere Regelungen möglich sind. Dies ist in dem hier behandelten Bereich der Fall: Der Landesrechtsvorbehalt des § 26 SGB VIII ermöglicht für §§ 22 bis 25 SGB VIII, dass „das Nähere über Inhalt und Umfang“ das Landesrecht regelt. Speziell hinsichtlich der in § 22 SGB VIII benannten Grundsätze der Förderung führt § 22 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII aus, „das Nähere regelt das Landesrecht“. § 24 Abs. 6 SGB VIII führt aus: „Weitergehendes Landesrecht bleibt unberührt“, so dass die Länder über die Ansprüche in § 24 SGB VIII hinaus weitergehende Regelungen treffen können.

1.2 Die Ausführungskompetenz: Länder und Gemeinden/ Gemeindeverbände

Mit der in **Art. 83 ff. GG** angesprochenen „Ausführung der Bundesgesetze“, der Ausführungs- bzw. Verwaltungsvollzugskompetenz wird geregelt, wer grundsätzlich zuständig ist, die in einem Bundesgesetz geregelten Bestimmungen konkret in der Praxis umzusetzen. Zu diesem Verwaltungsvollzug der Gesetze gehört die konkrete Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Regelungen des SGB VIII und damit auch der jeweiligen Bestimmungen, die sich ggf. auf die Benennung zentraler Qualitätsdimensionen im SGB VIII beziehen. Dies gilt natürlich nur insofern, wie diese Bestimmungen auslegungsfähig und auslegungsbedürftig sind. Das ist abhängig vom Konkretisierungsgrad der gesetzlichen Regelungen, die bei der Benennung von Qualitätsdimensionen unterschiedlich sein können.

Beispiel: Sofern bei der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern ein Zeitraum von 8 Stunden vorgesehen ist, so ist dieser nicht auslegungsfähig. Sofern keine Regelungen bestehen oder nur auslegungsfähige Regelungen bestehen, etwa, dass diese Förderung in „angemessenen Räumlichkeiten“ stattzufinden hat, bestehen bei der Auslegung dieses sog. unbestimmten Rechtsbegriffs entsprechende Auslegungs- und Anwendungsspielräume, die von den Gerichten ggf. auch nur eingeschränkt überprüfbar sind.

Diese Kompetenz zum Vollzug der Gesetze steht den Ländern als eigene Aufgabe zu (sofern keine abweichenden Regelungen bestehen). Die kommunalen Gebietskörperschaften (die Gemeinden, die Gemeindeverbände) sind keine staatliche Ebene wie der Bund bzw. die Bundesländer. Sie sind (nur) Verwaltungseinheiten der Länder, allerdings Verwaltungseinheiten mit besonderer Kompetenz bei der Umsetzung der Gesetze: nach **Art. 28 Abs. 2 GG** haben die kommunalen Gebietskörperschaften das Recht der kommunalen Selbstverwaltung, das ihnen in Art. 28 Abs. 2 GG institutionell garantiert ist⁸. Die Kinder- und Jugendhilfe, das SGB VIII, gehört zum Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, damit obliegt in erster Linie den kommunalen Gebietskörperschaften die Umsetzung bundesgesetzlicher Bestimmungen des SGB VIII⁹.

Nach Art. 28 Abs. 2 GG besteht das kommunale Selbstverwaltungsrecht „im Rahmen der Gesetze“. Damit hat der Landesgesetzgeber Möglichkeiten, die Anwen-

⁸ Ausführlich BVerfG 23.11.1989 E 79, 127 bis 161, Rn 40 ff.

⁹ BVerfGE 147, 185 ff., Rn 59.

dung gesetzlicher Bestimmungen für die kommunalen Gebietskörperschaften festzulegen, er kann konkretisierende landesrechtliche Regelungen für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe treffen oder dort, wo gar keine bundesrechtlichen Regelungen bestehen, entsprechende Ausführungsbestimmungen vorsehen. Allerdings darf der Landesgesetzgeber nicht den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung antasten. So darf er insbesondere nicht Aufgaben des kommunalen Selbstverwaltungsbereichs in Gänze den kommunalen Gebietskörperschaften entziehen oder Regelungen in einer derart intensiven Weise treffen, dass die kommunale Selbstverwaltung wesentlich eingeschränkt wird.

Im Rahmen des für die Praxis bedeutsamen Verwaltungsvollzugs bestehen somit Kompetenzen der Länder und in nicht unerheblichem Umfang wegen des Selbstverwaltungsrechts der kommunalen Gebietskörperschaften entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten für die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände.

2. Verbindlichkeit rechtlicher Regelungen

Der Begriff Qualitäts-„dimensionen“ statt eines Begriffs wie Qualitäts-„bestimmungen“ lässt erkennen, dass es schwierig ist, Qualitätsanforderungen für die ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder rechtlich, gerade auch gesetzlich so zu fassen, dass sie funktional für die Leistungserbringung der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern werden. Um Klarheit über die Möglichkeiten bzw. die Notwendigkeiten konkreter rechtlicher Regelungen zu gewinnen, ist es hilfreich, die Zusammenhänge zwischen Verbindlichkeit rechtlicher Regelung einerseits und den Anforderungen an Rechtsklarheit (auch als Regelungsklarheit bzw. Normenklarheit bezeichnet) andererseits zu verdeutlichen.

2.1. Verbindlichkeit gesetzlicher Regelungen

Hier lassen sich verschiedene Ebenen unterscheiden¹⁰:

- *Programmsätze*: Mit diesen beschreibt der Gesetzgeber seine programmatischen Vorstellungen darüber, was mit den einzelnen Bestimmungen erreicht werden soll. Dies geschieht meist in sehr allgemeinen Formulierungen, aus denen sich keine unmittelbaren Rechtsfolgen ergeben. Insofern fehlt Programmsätzen – unabhängig von den verwendeten Formulierungen – die unmittelbare rechtliche Umsetzbarkeit.
- *Objektive Rechtsverpflichtungen*: Mit der in einem Gesetz vorgenommenen Aufgabenzuweisung an einen Träger - hier die Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe an die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe - ist die Verpflichtung der Träger verbunden, auf diesem Gebiet tätig zu sein. Sie haben damit einen Gestaltungsauftrag und wenn sie diesen nicht wahrnehmen, wäre dies ein Verstoß gegen ihre objektiv-rechtlichen Verpflichtungen. Nur: solche

¹⁰

Im Einzelnen Münder u.a. Kinder- und Jugendhilferecht (2020), 9. Aufl., S. 105 ff.

Rechtsverstöße gegen objektives Recht können nur das Tätigwerden der Rechtsaufsichtsbehörden im Rahmen von Rechtsaufsicht auslösen, eine rechtliche Durchsetzbarkeit hinsichtlich der qualitativen und quantitativen Umsetzung der dem Träger obliegenden Verpflichtung gibt es aus der Perspektive von Bürgerinnen und Bürgern nicht.

- *Rechtsansprüche*: Dies ändert sich erst bei subjektiven Rechtsansprüchen, also Situationen, in denen Bürgerinnen und Bürgern über die objektiv-rechtliche Verpflichtung hinaus ein individueller Rechtsanspruch eingeräumt ist. Das SGB VIII kennt eine Vielzahl solcher Rechtsansprüche, in dem hier relevanten Bereich besonders deutlich in § 24 SGB VIII, wonach unter den dort genannten Voraussetzungen Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege besteht.

2.2. Verbindlichkeit bei Rechtsansprüchen, Klarheit bei Eingriffen

Bei den Rechtsansprüchen gibt es hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit sowohl für die Leistungsberechtigten als auch für die leistungsverpflichteten Träger/Verwaltungen hinsichtlich der Rechtsqualität Unterschiede.

- *Unbedingter Rechtsanspruch*: Hier hat der Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei Vorliegen der Voraussetzung die entsprechende Leistung zu erbringen. Ein Beispiel hierfür ist etwa der gegenwärtige § 24 Abs. 2 SGB VIII, wonach ein Kind vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres einen Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung hat.
- *Regelrechtsanspruch*: Etwas schwächer als diese unbedingten Rechtsansprüche sind Ansprüche, wonach bei Vorliegen der Voraussetzungen die Leistung erbracht werden soll. Das bedeutet, dass im Regelfall die Leistung zu erbringen ist, aber in atypischen Fällen davon abgesehen werden kann. Beweispflichtig für so einen Ausnahmefall wäre der Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Er muss dartun, dass ein Ausnahmefall vorliegt¹¹.
- *Ermessensleistungen*: Hier liegt es bei Vorliegen der Voraussetzungen im Ermessen der Behörde, ob und in welchem Umfang sie leistet. Ermessen ist pflichtgemäßes Ermessen, die Ausübung des Ermessens ist zu begründen und es ist gerichtlich überprüfbar, ob eine pflichtgemäße Ermessensausübung stattgefunden hat.

Was für den Leistungsbereich ausgeführt wurde, gilt für die Klarheit von Eingriffen in Rechte in ähnlicher Weise. Da Eingriffe regelmäßig auch Grundrechtspositionen tangieren, muss hier entsprechend präzise formuliert werden, denn das Grundgesetz geht von den Menschenrechten und der freien Entfaltung der Persönlichkeit aus, so dass Eingriffe entsprechend genau bestimmt sein müssen. Im SGB VIII gilt es in diesem Bereich etwa für die Notwendigkeit von Erlaubnissen für den Betrieb einer Einrichtung (§ 45 SGB VIII), für die dort geregelten Meldepflichten (§ 47 SGB VIII) oder für Tätigkeitsuntersagung nach § 48 SGB VIII. Hier muss genau und

¹¹ BVerwGE 64, 318, 323.

präzise geregelt werden, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, damit eine Erlaubnis versagt, Meldepflichten verlangt, eine Tätigkeitsuntersagung vorgenommen werden kann.

3. Folgen für die Rechtsklarheit von Qualitätsdimensionen

Aus den Ausführungen zu den unterschiedlichen Funktionen gesetzlicher Regelungen und unterschiedlicher Rechtsqualitäten bei Regelungen ergeben sich schon Hinweise hinsichtlich der Anforderung an die Rechtsklarheiten von Bestimmungen: Je verbindlicher im leistungsrechtlichen oder im eingriffsrechtlichen Sinne die Regelung ist, desto deutlicher ist unter dem Gesichtspunkt der Rechtsklarheit die Benennung der Einzelheiten erforderlich.

Für die Programmsätze, aufgrund derer weder Privatpersonen Ansprüche erheben können noch die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zu Leistungen verpflichtet sind, ergibt sich daraus, dass sie relativ weit, allgemein und damit in gewisser Weise auch unbestimmt sein können. Ähnliches gilt bei den objektiven Rechtsverpflichtungen. Durch diese werden die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe verpflichtet, auf bestimmten Gebieten tätig zu werden. Im Rahmen dieser objektiven Rechtsverpflichtung haben sie Gestaltungsspielräume. Individuelle Rechtsansprüche von Privatpersonen stehen diesen Gestaltungsspielräumen nicht gegenüber. Selbst im Rahmen aufsichtsrechtlicher Maßnahmen haben die Aufsichtsbehörden nur begrenzte Möglichkeiten, auf die objektiv-rechtlich verpflichteten Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe einzuwirken. Das ändert sich bei den individuellen Rechtsansprüchen und bei ggf. vorgesehenen Eingriffen in individuelle Rechte.

Wird individuellen Leistungsberechtigten ein Rechtsanspruch auf Leistungen mit bestimmten Qualitätsaspekten eingeräumt, so muss klar sein, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, damit die Einhaltung solcher bestimmten qualitativen Anforderungen verbindlich erlangt werden kann. Aus der Sicht der leistungsverpflichteten Träger der öffentlichen Jugendhilfe muss entsprechend klar sein, welche Anforderungen sie zu erfüllen haben, um den Rechtsanspruch zu sichern. Dass dies bei unbedingten Rechtsansprüchen der Fall ist, liegt auf der Hand. Es gilt aber ebenso bei den Regelrechtsansprüchen. Denn hier ist die Erfüllung des Anspruchs der Regelfall. Falls von diesem Regelfall abgewichen werden soll, haben die leistungsverpflichteten Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Nachweispflicht, warum sie in konkreten Einzelfällen von mit einem subjektiven Rechtsanspruch verbundenen Qualitätsanforderungen abweichen wollen. Wegen dieser hohen rechtlichen Verbindlichkeit ist deswegen auch an die Rechtsklarheit ein hoher Anspruch zu richten.

Es gilt grundsätzlich ebenso für die sog. Ermessensleistungen. Ermessen bedeutet die strenge Bindung an die Ziele der jeweiligen rechtlichen Norm. Auf die pflichtgemäße Ausübung des Ermessens besteht ein Anspruch. Den rechtsverpflichteten Trägern der öffentlichen Jugendhilfe muss durch die Rechtsnorm klar sein, an wel-

chen Kriterien sie ihre Ermessensentscheidung zu orientieren haben. Allerdings haben sie Ermessen, so dass sie unterschiedliche Aspekte unterschiedlich gewichten können.

Qualitätsdimensionen wurden bisher kaum bei den Leistungen verankert, sondern im Bereich der anderen Aufgaben gesichert, hier insbesondere bei den Regelungen zu den Betriebserlaubnissen. Die Sicherung von Qualitätsaspekten erfolgt regelungstechnisch dort so, dass diejenigen (natürlichen oder juristischen) Personen, die Tageseinrichtungen zur Förderung von Kindern betreiben wollen, bestimmte – qualitative – Voraussetzungen erfüllen müssen, damit sie eine Betriebserlaubnis erhalten (§§ 45 ff. SGB VIII). Das Verlangen nach solchen Voraussetzungen kann die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG betreffen und kann so einen Eingriff in die verfassungsrechtlich gesicherte Rechtsposition natürlicher oder juristischer Personen darstellen. Deswegen sind hier hohe Anforderungen an die Rechtsklarheit zu stellen und damit an die Präzision von Qualitätsanforderungen, die in diesem Bereich verankert werden sollen.

Die Anforderung an die Rechtsklarheit von Qualitätsdimensionen wird also davon abhängen, auf welcher Weise solche Qualitätsanforderungen rechtlich verankert werden sollen. Dies soll im Folgenden anhand der zentralen sechs Qualitätsdimensionen, wie sie im Rahmen des Expertenkreises und der AWO Kampagne benannt wurden, untersucht werden.

3.1. Das Wohlbefinden des Kindes als zentraler Maßstab

Mit dem Begriff „Wohlbefinden des Kindes“ wird eine sehr weite und umfassende Formulierung verwendet. Im juristischen Sprachgebrauch hat der Begriff „Wohl des Kindes“ die historisch längste Tradition, beginnend mit der Formulierung in § 1666 BGB, wo es um die Gefährdung des Kindeswohls geht, bis hin zu den neueren Formulierungen z.B. in § 27 Abs. 1 SGB VIII, wo die Gewährleistung eine dem Wohl des Minderjährigen entsprechende Erziehung angesprochen ist. Auch die deutsche Fassung der Kinderrechtskonvention verwendet diesen zentralen Begriff in Art. 3 Abs. 2 KRK: das „*Wohl des Kindes (ist) ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist*“¹². Die deutschsprachige Formulierung „Wohl des Kindes“ ist nicht ganz unproblematisch und es wird bisweilen die Frage gestellt, ob im Hinblick auf den nach Art. 54 KRK verbindlichen Wortlaut die englische Fassung – mit dem Begriff des „best interests of the child“ – mit der deutschen Übersetzung hinreichend richtig getroffen wird. Denn mit dem Begriff „Wohl des Kindes“ werden Kinder, wie die Historie etwa des § 1666 BGB zeigt, als Schutzobjekte gesehen. Der weitere Begriff des „Wohlbefindens des Kindes“ will demgegenüber Kinder ganz bewusst als eigenständige Persönlichkeiten mit umfassenden Rechten verstehen.

Welchen Begriff man immer auch verwendet, es wird sich um einen normativen auslegungsbedürftigen Begriff handeln. Dieser ist abhängig von alterstypischen Lebenssituationen, individuellen Lebenslagen, entwicklungsrelevanten Bedürfnis-

¹² Dieser zentrale Gedanke der KRK gilt autonom, allgemein und umfassend – vgl. Schmahl (2017) Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, 2. Aufl., Art. 3, Rn 1, 3, 5.

sen, unterschiedlichen Fähigkeiten der Kinder. Er ist keine quantitativ feststellbare Größe, er ist anhand der genannten Aspekte jeweils zu ermitteln. Das macht einen wichtigen Gedanken des Wohlbefindens des Kindes deutlich: die normative Feststellung, was dem Wohlbefinden, dem Wohl, dem besten Interesse entspricht, ist jeweils im Zusammenwirken mit den betroffenen Kindern zu entwickeln. Es muss sich um einen informativen, transparenten Prozess handeln, der in Respekt vor den Kindern und in Ermutigung der Kinder vorgenommen wird, es muss ein inklusiver Prozess sein, d.h. ohne Diskriminierung der jeweiligen Situation der Kinder. Er muss dem Alter und der Reife der Kinder entsprechen, die Fähigkeiten und Meinungen, die von den Kindern in vernünftiger unabhängiger Weise geäußert werden, aufnehmen. Die Feststellung des Wohlbefindens, des Wohls, des Interesses des Kindes ist ein kontinuierlicher, immer wieder stattfindender Prozess.

All diese Aspekte so zu fassen, dass sie in die oft karge, anwendungsorientierte Begrifflichkeit juristischer Sprache und juristischer Gesetzesformulierungen überführt werden können, ist kompliziert. Ein solcher Versuch bewegt sich zwischen der Gefahr, wichtige Aspekte bei der Formulierung zu vernachlässigen, und dem Problem, durch ausführliche Darstellung für die gesetzliche Formulierung belanglos zu werden. Will man einen solchen Versuch wagen, so ließe sich dies in etwa wie folgt fassen¹³.

Die ganztägige Förderung von Grundschulkindern hat vorrangig das Wohl des Kindes zu berücksichtigen. Sie hat sich an den Lebenslagen des Kindes und an seinen individuellen Perspektiven zu orientieren. Die Angebote der ganztägigen Förderung sind in Abhängigkeit vom Alter und der Reife mit dem Kind in einem offenen, nachvollziehbaren Verfahren kontinuierlich zu entwickeln, die Wünsche und Interessen des Kindes sind ernst zu nehmen.

Inhaltlich handelt es sich um eine programmatische, weit gefasste Formulierung. Der Bezug zur ganztägigen Förderung wird dadurch hergestellt, dass diese ausdrücklich erwähnt wird¹⁴. Die Formulierung ist von zentraler und grundsätzlicher Bedeutung für die ganztägige Förderung von Kindern, deswegen ist es empfehlenswert, sie im Bundesgesetz, dem SGB VIII, zu verankern. Konkret müsste dies im 3. Abschnitt des 2. Kapitels geschehen. Die dortige gegenwärtige Systematik geht vom Allgemeinen zum Besonderen vor, d.h. hier von § 22 zu § 22a SGB VIII. Insofern könnte eine solche Formulierung im Kontext des § 22a SGB VIII verankert werden, oder – falls es dazu kommt – im Kontext eines eigenständigen Paragraphen zur ganztägigen Förderung von Grundschulkindern.

¹³ Dabei wird der im deutschsprachigen Rechtsraum verwendete Begriff „Wohl des Kindes“ trotz der oben genannten Bedenken verwendet, da er im deutschen Recht weitgehend etabliert ist; vgl. dazu auch den Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung von Kinderrechten vom 20.01.2021, der in einer Ergänzung zu Art.6 Abs. 2 u.a. vorsieht „das Wohl des Kindes ist angemessen zu berücksichtigen“.

¹⁴ Falls man diesen ausdrücklichen Bezug nicht herstellt, ließe sich diese Formulierung generell auch über den Bereich der ganztägigen Förderung hinaus als programmatische Formulierung verwenden.

3.2. Aktive Beteiligung der Eltern

Die Eltern haben bei der Erziehung und Förderung der Kinder die Vorrangstellung. Ihnen stehen entsprechende Kompetenzen zu und sie haben entsprechende Verpflichtungen gegenüber den Kindern. Das ist das Verständnis sowohl des Grundgesetzes¹⁵ als auch der Kinderrechtskonvention¹⁶. Dabei ist im Verhältnis Eltern-Kinder nicht von konkurrierenden Rechten oder Pflichten auszugehen, sondern um ein kongruentes Zusammenwirken in allen Belangen, die für die Entwicklung und Förderung des Kindes von Bedeutung sind. Die Ansprüche des Kindes auf ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote werden dann in besonders guter Weise realisiert und umgesetzt, wenn sie Gegenstand des Zusammenwirkens zwischen den Eltern, Kindern und den Einrichtungen verstanden werden.

Im Interesse der Kinder ist zu berücksichtigen, dass die formale Elternschaft und die tatsächliche Lebenssituation der betroffenen Kinder auseinanderfallen kann. Insofern ist neben der formalen Elternschaft auch die faktische, reale Situation, die Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse von Bedeutung. In Art. 5 KRK wird dies dadurch deutlich, dass dort sowohl von Eltern- als auch von Familienrechten die Rede ist. Mit dem Stichwort „Familie“ werden die konkreten familialen Lebensverhältnisse in Bezug genommen, also Personen, die für die Entwicklung des Kindes von zentraler Bedeutung sind.

Im SGB VIII sieht § 22a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB VIII vor, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sicherstellen sollen, dass die Fachkräfte in ihren Einrichtungen mit den Erziehungsberechtigten zum Wohl der Kinder und zur Sicherung der Kontinuität des Erziehungsprozesses zusammenarbeiten. Satz 2 dieses Absatzes verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sicherzustellen, dass die Erziehungsberechtigten an den Entscheidungen in wesentlichen Angelegenheiten der Förderung der Kinder (Erziehung, Bildung und Betreuung) zu beteiligen sind. Der Begriff der „Erziehungsberechtigten“ reicht über den engeren Begriff der „Eltern“ hinaus. § 7 Abs. 1 Nr. 6 SGB VIII befasst sich mit dem Begriff der Erziehungsberechtigten. Hierzu zählen (entsprechend den zivilrechtlichen Bestimmungen) die Personensorgeberechtigten, die umgangssprachlich oft als „Eltern“ bezeichnet werden. Ausdrücklich benennt er darüber hinaus als Erziehungsberechtigte jede sonstige Person über 18 Jahren „soweit sie aufgrund einer Vereinbarung mit den Personensorgeberechtigten nicht nur vorübergehend und nicht nur für einzelne Verrichtungen Aufgaben der Personensorgeberechtigten wahrnimmt“. Damit wird auf die tatsächliche Verantwortungsübernahme und auf die konkrete soziale Lebenslage der betroffenen Kinder abgestellt¹⁷.

Diese Qualitätsdimension der aktiven Beteiligung der Eltern bei dem ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebot für Grundschulkindern lässt sich unter dem Gesichtspunkt der juristischen Funktionalität und Anwendbarkeit etwa wie folgt formulieren:

¹⁵ Im Einzelnen Mürder (2013): Familienrecht, 7. Aufl., Baden-Baden.

¹⁶ Schmahl (2017), S. 32 ff., Art. 5, Rn 3 ff.

¹⁷ Im Einzelnen Meysen in Mürder u.a., FK-SGB VIII (2019), 8. Aufl., § 7 Rn 4.

Die ganztägige Bildung und Betreuung der Grundschul Kinder erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten der Grundschul Kinder. Die Erziehungsberechtigten sind regelmäßig über die Förderung und Bildung der Grundschul Kinder zu informieren, ihnen sind institutionalisierte Beteiligungsrechte einzuräumen.

Für die Verankerung dieser Qualitätsdimension gilt das unter 3.1. Ausgeführte: Je nach geplanter Neuregelung empfiehlt sich eine Anbindung an § 22a SGB VIII, bzw. an die Sonderbestimmung für die ganztägige Förderung von Grundschulkindern. Diese Formulierung geht über § 22a SGB VIII hinaus, weil sie sich im Unterschied zum gegenwärtigen Wortlaut nicht nur auf die Träger der öffentlichen Jugendhilfe und „ihre“ Einrichtungen bezieht¹⁸, sondern auf alle Einrichtungen der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern.

Hat man die geschilderten Bedenken wegen der Verpflichtung nicht öffentlich-rechtlicher Träger (FN 18), so ist an eine Verankerung im Rahmen der Betriebs-erlaubnisse zu denken. Dort ist dieser Gedanke gegenwärtig nicht angesprochen.

Dies hat wesentlich damit zu tun, dass § 45 SGB VIII in einer Bestimmung die Erlaubnisse für den Betrieb sämtlicher denkbarer Einrichtungen entsprechend § 45 Abs. 1 SGB VIII zusammenfasst. Im Unterschied etwa zur Familienpflege. Dort wird in §§ 43, 44 SGB VIII unterschieden zwischen der Kindertagespflege und der Vollzeitpflege. Entsprechend ist es – ganz unabhängig von dem gegenwärtigen Gesetzesvorhaben – sinnvoll und hilfreich, auch bei den Erlaubnissen für den Betrieb einer Einrichtung zu unterscheiden zwischen der Erlaubnis für Kindertageseinrichtungen und den Erlaubnissen für sonstige Einrichtungen: Die Unterschiede etwa zwischen den Kindertageseinrichtungen und Erziehungsheimen u.Ä. sind so gravierend, dass es schwierig wird, für beide funktional vernünftige Regelungen in einer Bestimmung zu fassen.

Will man die aktive Beteiligung der Eltern in § 45 SGB VIII verankern, so böte sich bei dieser Verankerung an, die in der o.g. Formulierung angesprochene Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten der Grundschul Kinder in der Weise in § 45 SGB VIII aufzunehmen, dass die Träger der Einrichtung zur Prüfung der Voraussetzungen (vgl. § 45 SGB VIII) im Rahmen der Konzeption bei der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern entsprechende Auskünfte über die ganztägige Betreuung der Grundschul Kinder in engerer Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten und zur institutionalisierten Beteiligung der Erziehungsberechtigten vorzulegen haben.

Satz 1 des § 22a Abs. 2 SGB VIII verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sicherzustellen, dass in den Einrichtungen mit den Erziehungspersonen zum Wohle der Kinder und zur Sicherung der Kontinuität des Erziehungsprozesses zusammengearbeitet wird. Die Bestimmung enthält also eine entsprechende

¹⁸ Begründet wird dies damit, dass es nur möglich wäre, den Träger der öffentlichen Jugendhilfe gesetzlich zu verpflichten, während bei nicht öffentlich-rechtlichen Trägern dies über den Weg von Vereinbarungen o.Ä. zu erfolgen hätte. Die Argumentation überzeugt nicht.

Verpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe und spricht die Zusammenarbeit allgemein und ihrer Intention an. Der Satz 2 derselben Bestimmung legt verbindlich fest, dass die Erziehungsberechtigten an den Entscheidungen der Einrichtung hinsichtlich wesentlicher Angelegenheiten der Erziehung, Bildung und Betreuung zu beteiligen sind. Die Bestimmung lässt offen, in welcher Form und in welcher Verbindlichkeit dies zu geschehen hat.

Wegen der diesbezüglich sehr allgemein gehaltenen Ausführungen im SGB VIII eröffnet sich ein gesetzgeberischer Gestaltungsraum für landesrechtliche Regelungen, da der Bund diesbezüglich „solange und soweit“ von seiner Gesetzgebungskompetenz durch Gesetz keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG)¹⁹. Von dieser Möglichkeit haben Länder in Bezug auf die Beteiligung der Erziehungsberechtigten, der Eltern, Gebrauch gemacht. In den jeweiligen Kita-Gesetzen der Länder sind hinsichtlich der Regelungsdichte und des Regelungsumfangs in durchaus unterschiedlicher Weise Bestimmungen vorgesehen. Oft sind allerdings nicht die „Erziehungsberechtigten“, sondern nur die „Eltern“ in Bezug genommen²⁰. Insofern ist es auch denkbar, die vorgeschlagene Formulierung in die entsprechenden Landesgesetze aufzunehmen.

3.3. Vielfalt und Qualität der Angebote

Die Vielfalt der Angebote als ein wichtiges Merkmal von Qualität ist durch die pädagogische Konzeption der Einrichtungen der Ganztagsförderung von Grundschulkindern sicherzustellen. Vielfalt der Angebote bedeutet in methodischer Hinsicht eine nicht monomethodische Ausrichtung und inhaltlich eine nicht wertemonistische Orientierung. Ausgehend von den unterschiedlichen Lebenslagen, der bewussten Offenheit für unterschiedliche Orientierungen kann durch die Vielfalt der Angebote die Bedeutung der Gleichheit der Menschen unabhängig von ihren persönlichen Eigenschaften als Werteorientierung bei der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern vermittelt werden. Durch die Vielfalt der Angebote kann die Arbeit in den Einrichtungen diskriminierungsfrei gestaltet, bei unterschiedlichen Ausgangspunkten Chancengerechtigkeit erreicht und Inklusion gesichert werden. Dabei muss man sich bewusst sein, dass Diskriminierung, Ungleichheit, Exklusion auch auf gesellschaftlichen Strukturen beruhen. Deswegen ist zu beachten, dass ggf. rechtzeitig Vorkehrungen getroffen werden, um möglichen Diskriminierungen und Exklusionen vorzubeugen.

Wiederum konzentriert auf eine mögliche juristische Formulierung bedeutet das:

Bei den ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten für Grundschul Kinder ist inhaltlich und methodisch eine Vielzahl der pädagogischen Angebote zu gewährleisten; ausgehend von den unterschiedlichen Lebenslagen der Kinder ist Diskriminierungsfreiheit, Chancengerechtigkeit und Inklusion zu sichern.

¹⁹ Vgl. oben unter 1.1.

²⁰ Vgl. z.B. § 9 KiBiZ NW; Art. 11 Abs. 2, Art. 14 BayKiBiG.

Im gegenwärtigen Bundesrecht finden sich in §§ 22, 22a SGB VIII Anhaltspunkte für eine Verankerung eines solchen Qualitätsmerkmals. In § 22 Abs. 3 SGB VIII, insbesondere in den Sätzen 2 und 3, wird die Vermittlung orientierender Werte und Regeln angesprochen und klargestellt, dass sich die Förderung generell in den Tageseinrichtungen am Alter, am Entwicklungsstand, an den Fähigkeiten, der Lebenssituation, den Interessen und den Bedürfnissen der Kinder zu orientieren hat. Des Weiteren finden sich Anknüpfungspunkte in § 22a Abs. 1 und Abs. 3 SGB VIII. Dort wird die Entwicklung und der Einsatz pädagogischer Konzeptionen als Grundlage der Erfüllung des Förderungsauftrags benannt und die Orientierung der Angebote in pädagogischer und organisatorischer Hinsicht an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien angesprochen. Nach § 22 Abs. 5 SGB VIII sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass diese Grundsätze auch in den Einrichtungen anderer Träger realisiert werden.

Die Vielfalt und Qualität der Angebote ist im SGB VIII nur grundsätzlich angesprochen, besonders deutlich wird dies dadurch, dass nach § 22 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII das Landesrecht das Nähere hinsichtlich des Förderungsauftrages und bezüglich geeigneter Maßnahmen zur Gewährung der Qualität der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen regeln soll. Dadurch sind die Länder – über die generell mögliche Betätigung des Landesgesetzgebers wegen der “solange und soweit“-Formulierung des Art. 72 Abs. 1 GG hinaus (vgl. 1.1.) – bewusst aufgefordert, auf Landesebene über die Bestimmungen des SGB VIII hinausgehende Maßnahmen zur Qualitätssicherung zu treffen.

3.4. Fachkräfte – Qualifikation, Anzahl

Regelungen, die dazu verpflichten, Fachkräfte zu beschäftigen, sind ein klassisches Instrumentarium zur Verankerung von Qualitätsanforderungen. Inhaltlich geht dies in zwei Richtungen: zum einen wird qualitativ festgelegt, dass für die Aufgabewahrnehmung Fachkräfte zu beschäftigen sind, zum anderen wird der quantitative Umfang des Einsatzes von Arbeitskräften geregelt, z.B. bezüglich der Anzahl der Fachkräfte bzw. Fachkraftstunden bezogen auf Gruppengrößen o.Ä. Da Regelungen zu den Fachkräften ein klassisches Instrumentarium sind, ist es nicht verwunderlich, dass sich sowohl auf Bundesebene wie auf der Ebene der Länder hierzu Regelungen finden, regelmäßig auch speziell für den Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen.

Auf bundesgesetzlicher Ebene sind zwei Ansätze von Bedeutung: Die Regelung unmittelbar zum Einsatz von Fachkräften in § 72 SGB VIII und im Zusammenhang mit der nach § 45 SGB VIII erforderlichen Betriebserlaubnis, wonach bei der Prüfung der Voraussetzungen u.a. aufgabenspezifische Ausbildungsnachweise verlangt werden – § 45 Abs. 3 Nr. 2 SGB VIII. Beide Bestimmungen beziehen sich nicht spezifisch auf die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen, oder gar auf die Förderung von Grundschulkindern im Kontext der ganztägigen Förderung und Betreuung, sondern gelten allgemein.

§ 72 SGB VIII betrifft unmittelbar nur die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die bei den Jugendämtern und Landesjugendämtern hauptberuflich nur Fachkräfte

beschäftigen sollen, bezieht sich also nicht auf die Tageseinrichtungen außerhalb der unmittelbaren Trägerschaft des Jugendamtes. Um solche Einrichtungen an die Fachkräfteanforderung des § 72 SGB VIII zu binden, gibt es verschiedene Möglichkeiten. Das kann im Zusammenhang mit der Finanzierung der Einrichtungen geschehen: Sofern eine Finanzierung über § 74 SGB VIII stattfindet, ist eine solche Finanzierung (§ 74 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII) nur bei anerkannten freien Trägern möglich, was wiederum voraussetzt, dass entsprechende fachliche personelle Voraussetzungen vorliegen (§ 75 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII). Wenn eine Finanzierung im Rahmen von §§ 78a ff. SGB VIII stattfindet, ist Voraussetzung, dass Leistungsvereinbarungen u.a. über die Qualifikation des Personals abgeschlossen werden (§ 78c Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SGB VIII).

Was das Fachkräftegebot des § 72 SGB VIII selbst anbelangt, so ist hier weitgehend geklärt, dass eine entsprechende Ausbildung und somit eine formal nachgewiesene Kompetenz erforderlich ist²¹. Speziell auch für die Aufgaben der Kinderbetreuung wird dies auch hinsichtlich der formalen Abschlüsse und ggf. weiterer Qualifikationen ausdifferenziert²². Regelungen zum Verhältnis des Einsatzes von Fachkräften zur Zahl der zu fördernden Kinder und zum jeweils zeitlichen Umfang finden sich in § 72 SGB VIII nicht.

Die zweite Möglichkeit ist der Weg über die nach § 45 SGB VIII erforderlichen Betriebserlaubnisse. Hier ist bei der Prüfung der Voraussetzung die Eignung des Personals stets ein zentraler Punkt für die Erteilung der Betriebserlaubnisse (§ 45 Abs. 3 Nr. 2 SGB VIII). Voraussetzung für die Erteilung der Erlaubnis ist die Tatsache, dass „das Wohl der Kinder oder Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet ist“ (§ 45 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII). Dort und des Weiteren in § 45 Abs. 3 SGB VIII werden die personellen Voraussetzungen angesprochen. Das bedeutet, dass jeweils die Förderung und Betreuung durch entsprechende Fachkräfte gegeben sein muss²³. Auf Landesebene gibt es hierzu zum Teil ausführliche Regelungen. Dies ist grundsätzlich möglich wegen der „solange und soweit“-Bestimmung des Art. 72 Abs. 1 GG bei der konkurrierenden Gesetzgebung (vgl. 1.1), da der Bund auf Bundesebene keine abschließenden Regelungen getroffen hat. Hinzu kommt, dass durch § 26 SGB VIII in Bezug auf die Förderung in Tageseinrichtungen und durch § 49 SGB VIII in Bezug auf die Erteilung von Betriebserlaubnissen den Ländern ausdrücklich eingeräumt ist, dass sie das Nähere durch Landesgesetz regeln können. Dies haben alle Länder für den Bereich der Förderung der Kinder in Tageseinrichtungen getan. Gesetzestechnisch geschieht dies in unterschiedlicher Weise. Einschlägige Regelungen zu den Fachkräften und zum Verhältnis von der Anzahl der Fachkräfte zur Anzahl der zu fördernden Kinder finden sich entweder in den Kindertagesstätten Gesetzen der Länder oder in den Ausführungsgesetzen der Länder zum SGB VIII/KJHG. Die Fachlichkeitsanforderungen der landesrechtlichen Regelungen beziehen sich generell auf das Personal der Tageseinrichtungen, spezifische Regelungen für die Förderung von Grundschulkindern im Kontext ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote existieren bisher nicht.

²¹ Schindler/Smessaert in Munder u.a., FK-SGB VIII, § 72 Rn 6.

²² Schindler/Smessaert in Munder u.a., FK-SGB VIII, § 72 Rn 13.

²³ Ausführlich dazu Smessaert/Lakies in Munder u.a., FK-SGB VIII, § 45 Rn 30 ff. m.w.N. auch zur jeweils einschlägigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte.

Wenn es unter der Zielvorstellung des Wohlbefindens des Kindes darum geht, alterstypische Lebensthemen, entwicklungsrelevante Bedürfnisse der Kinder im Ganztage zu realisieren, auf ihre emotionalen, physischen, bildungsbezogenen Bedürfnisse einzugehen, dann wird es zumindest teilweise notwendig sein, dass die fachlichen Kompetenzen anderer Professionen herangezogen werden. Dieser Aspekt des Einsatzes von Fachkräften wird in § 72 Abs. 1 Satz 3 SGB VIII angesprochen, zum Teil wird dieser spezielle Aspekt der Fachlichkeit landesrechtlich aufgegriffen.

Gegenwärtig liegt der Schwerpunkt der Regelung zur Fachlichkeit bei landesrechtlichen Regelungen. Die Bestimmungen über die Fachlichkeit sind eine traditionelle Domäne landesgesetzlicher Regelungen und es ist anzunehmen, dass die Länder weiterhin darauf bestehen werden, dies in ihrer Gesetzgebungskompetenz zu regeln. Die vorhandenen Regelungen sind unterschiedlich. Deswegen wird hier auf einen Formulierungsvorschlag für eine bundesgesetzliche Regelung verzichtet.

Wenn man hier über die gegenwärtige Rechtslage hinausgehende Qualitätsregelungen vorschlagen will, dann ist es empfehlenswert und sinnvoll, zusätzliche, präzisierende, ausfüllende, weiterreichende Formulierungen speziell für die ganztägige Förderung und Betreuung von Grundschulkindern ergänzend und eigenständig an die bestehenden Regelungen anzuknüpfen²⁴.

3.5. Qualitätsanforderungen an Räumlichkeiten

Neben Vorgaben zu den Fachkräften sind raumbezogene Regelungen zu Innenräumen und zum Außenbereich klassische qualitätsbezogene Anforderungen. Dies geschieht regelmäßig im Kontext der Betriebserlaubnis über §§ 45 ff. SGB VIII. Hierfür sind nach § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII die überörtlichen Träger zuständig. Diese werden nach § 69 Abs. 3 SGB VIII durch Landesrecht bestimmt. In den meisten Bundesländern sind die Länder selbst die überörtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe, in drei Ländern sind die überörtlichen Träger kommunalisiert: in Baden-Württemberg und in Mecklenburg-Vorpommern sind die überörtlichen Träger jeweils landesweite höhere Kommunalverbände, in Nordrhein-Westfalen sind es die beiden Landschaftsverbände. Nach § 69 Abs. 3 SGB VIII hat jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt für die Aufgabenwahrnehmung zu errichten. Bei den staatlichen überörtlichen Trägern sind die Landesjugendämter meist Teile der obersten Landesbehörden und damit dem zuständigen Ministerium unmittelbar zugeordnet²⁵. In vier weiteren Bundesländern mit staatlicher Trägerschaft der überörtlichen Träger sind die Landesjugendämter vom Ministerium abgetrennte, rechtlich selbständige Landes(ober)behörden²⁶. Damit können qualifikationsorientierte Regelungen im

²⁴ An diesem Beispiel zeigt sich, dass die gegenwärtige Bestimmung des § 45 SGB VIII, die sowohl für die Tageseinrichtung zur Förderung von Kindern wie für die sonstigen Einrichtungen (speziell der Hilfen zur Erziehung) gilt, insbesondere aufgrund der dynamischen Entwicklung der Tageseinrichtungen für Kinder entsprechend den Regelungen für die „Pflege“ in den §§ 43, 44 SGB VIII sinnvollerweise auf zwei unterschiedliche Paragrafen aufgeteilt werden sollte.

²⁵ So in Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen.

²⁶ Bayern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt.

Kontext von Innenräumen und Außengelände auf der jeweiligen skizzierten Ebene der überörtlichen Träger erfolgen. Dies ist auch der Fall: In allen Bundesländern gibt es durch die überörtlichen Träger im Kontext von §§ 45 ff. SGB VIII rechtlich verbindliche Vorgaben hinsichtlich von raumbezogenen Standards, die bei dem Betrieb von Tageseinrichtungen zu beachten sind. Diese Bestimmungen sehen quantitative Vorgaben orientiert an der Zahl der Kinder vor. Sie beziehen sich auf die Gruppenräume, auf weitere Räume für differenzierte Angelegenheiten (Schlafräume, Spielräume, Beratungsräume usw.), ggf. auf Mehrzweckräume, auf den Pflege- und Sanitätsbereich, auf Räumlichkeiten für Personal, Leitung, auf Wirtschaftsräume usw. Ebenso bestehen Regelungen für die Größe der Außenanlagen wiederum differenziert nach Zahl der Kinder²⁷. Hier, wo es um rechtlich verbindliche Regelungen zu den entsprechenden Qualitätsanforderungen geht, erfolgt die Umsetzung solcher qualitativen Aspekte regelmäßig auf quantitativer Ebene, mittels entsprechender Angabe zu Raumgrößen, Platzumfang usw. Daneben gibt es zum Teil inhaltlich qualitativ akzentuierte Ausführungen. Dies sind regelmäßig jedoch keine klassischen Rechtsregelungen, sondern Empfehlungen, Hinweise zur Orientierung und Anregungen für die in diesem Feld tätigen Einrichtungen und Personen, einen rechtlich verbindlichen Charakter haben sie nicht.

Für die Verankerung qualitativer raumbezogener Aspekte ergeben sich somit vornehmlich die folgenden Möglichkeiten:

- Die bestehenden, quantitativ umgesetzten raumbezogenen Qualitätsanforderungen können „verbessert“ werden in der Weise, dass anstelle der bestehenden Angaben quantitativ umfangreichere Anforderungen gestellt, höhere Werte vorgesehen, zusätzliche raumbezogene Aspekte berücksichtigt werden.
- Auf der Ebene empfehlender Hinweise, orientierender Anregungen, welche qualitativen raumbezogenen Aspekte bei der Förderung von Kindern in besonderer Weise berücksichtigt werden sollen, können weitere qualitative Ausführungen gemacht werden. Solche Empfehlungen, Hinweise hätten jedoch keinen unmittelbar rechtlich bindenden Charakter. Eine durchgängige Implementation in der Praxis ist damit offen.

Angesichts dieser rechtlichen Situation verzichte ich darauf, Formulierungen zu raumbezogenen Qualitätsanforderungen vorzuschlagen.

3.6. Kooperation

Die Zusammenarbeit mit Organisationen und Institutionen, die für die Lebenswelt von Kindern von Bedeutung sind, ist eine die Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe prägende Realität. Auf einer sehr allgemeinen Ebene, im Kontext der Gesamtverantwortung in der Jugendhilfeplanung, ist die Zusammenarbeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe in § 81 Nr. 4 SGB VIII hinsichtlich der Kooperation mit den Schulen und den Stellen der Schulverwaltung angesprochen. Hier geht es – wie bereits die Überschrift dieses Paragraphen deutlich macht – um die strukturelle Zusammenarbeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit den entsprechenden

²⁷ Vgl. eine Übersicht unter www.dkhw.de.

Akteuren im Schulbereich, diese Formulierung des § 81 SGB VIII bezieht sich vornehmlich auf planerische und langfristige Überlegungen und Entwicklungen.

In § 22a Abs. 2 SGB VIII ist speziell für die Förderung in Tageseinrichtungen die Zusammenarbeit mit den dort genannten Personen und Stellen angesprochen. Von besonderer Relevanz ist bei der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern die Kooperation mit der Schule. Sie ist ausdrücklich in § 22a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII gesetzlich erwähnt. Durch § 22a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB VIII wird außerdem deutlich, dass die notwendige Kooperation darüber hinausreicht. Für die ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote von Grundschulkindern bedeutet es insbesondere auch, sich unter dem Stichwort der kommunalen Bildungslandschaften mit den Akteuren in diesem gesamten Feld zu vernetzen.

Angesichts der unterschiedlichen Ganztagschullandschaft und der gegenwärtig vorhandenen Förderung von Grundschulkindern wird die notwendige Zusammenarbeit unterschiedlich ausfallen. Das hängt davon ab, wie die ganztägige Förderung von Grundschulkindern konkret gestaltet ist und wie die Vernetzung mit der Schule ist. Sie reicht von engen kooperativen Modellen bis hin zu voneinander weitgehend unabhängigen Angeboten. Für jede Form der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern besteht jedoch die Notwendigkeit, mit der Schule und den dortigen Akteuren zusammen zu arbeiten, die jeweiligen Aufgaben und Angebote soweit wie möglich gemeinsam zu entwickeln, aufeinander abzustimmen und so im Interesse der Kinder einen ganzheitlichen, aufeinander bezogenen Ansatz zu realisieren. Betrachtet man die gegenwärtige Formulierung des § 22a Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII, so wird – abgesehen von dem ausdrücklich erwähnten guten Übergang in die Schule, der hier bei Grundschulkindern nicht mehr relevant ist – nur sehr allgemein von der Unterstützung der Arbeit mit Grundschulkindern in Horten gesprochen. Von daher empfiehlt es sich durchaus für die Situation der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkindern die damit verbundene wechselseitige Kooperation und Unterstützung intensiver auszuformulieren. Dies müsste sowohl in den Schulgesetzen der Länder geschehen als auch in Regelungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Für diese würde sich eine Formulierung etwa wie folgt empfehlen:

Zwischen der Schule und den ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten für Grundschulkindern ist eine enge, kontinuierliche Kooperation notwendig. Die Angebote der ganztägigen Förderung für Grundschulkindern sollen gemeinsam geplant, koordiniert und soweit möglich gemeinsam umgesetzt werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Lehrkräften und dem Personal der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsarbeit erfolgt in gleichberechtigten Teams.

Diese Formulierung stellt eine objektive Rechtsverpflichtung dar. Falls man Bedenken hat, nicht-öffentliche Träger von ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten für Grundschulkindern mittels einer solchen Formulierung objektiv-rechtlich zu verpflichten, dann müsste man die entsprechenden Formulierungen auf die öffent-

lich-rechtlichen Träger entsprechender Angebote beschränken. Bei den sonstigen Anbietern ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkindern könnte es dadurch erreicht werden, dass in der Konzeption, die mit dem Antrag auf Betriebserlaubnis vorzulegen ist, darzustellen ist, wie bei den hier in Frage stehenden Angeboten die Kooperation mit der Schule gestaltet wird.

Eine darüber hinausgehende, verbindlichere rechtliche Formulierung wäre nur möglich, wenn man dies auf die Ebene eines subjektiven Rechtsanspruchs heben würde. Dies halte ich nicht für sinnvoll, da Adressaten hier die jeweiligen Institutionen bzw. Träger sind. Das mit einem Recht der betroffenen Grundschulkindern zu verbinden, würde die Sicherung dieses Qualitätsparameters nicht an der dafür verantwortlichen Stelle ansiedeln.

Zusammenfassung

1. Die Verankerung zentraler Qualitätsdimensionen ist als Teil des Kinder- und Jugendhilferechts entsprechend Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Da die Förderung von Kindern in Tagesbetreuung schon vor der Föderalismusreform I umfassend im SGB VIII angesprochen war, hat der Bund auch nach der Grundgesetzänderung die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 125a Abs. 2 GG, da die Änderungen keine grundlegende Neukonzeption der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern sind. Da der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht umfassend Gebrauch gemacht hat, haben die Länder in den nicht geregelten Bereichen ebenfalls Gesetzgebungskompetenzen.

2. Die Ausführungskompetenz liegt gemäß Art. 83 ff. GG bei den Ländern. Da die Kinder- und Jugendhilfe des SGB VIII zum Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört, haben die kommunalen Gebietskörperschaften bei der Ausführung sowohl der bundesgesetzlichen sowie der landesgesetzlichen Regelungen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung eigene Gestaltungsräume.

3. Der Grundsatz der Rechtsklarheit gebietet, dass rechtliche Bestimmungen, je verbindlicher sie leistungsrechtlich oder eingriffsrechtlich sind, desto deutlicher und präziser inhaltlich benannt werden.

3.1 Zur Sicherung der **Qualitätsdimension „Wohlbefinden des Kindes“** wäre folgende Formulierung vorstellbar:

Die ganztägige Förderung von Grundschulkindern hat vorrangig das Wohl des Kindes zu berücksichtigen. Sie hat sich an den Lebenslagen des Kindes und an seinen individuellen Perspektiven zu orientieren. Die Angebote der ganztägigen Förderung sind in Abhängigkeit vom Alter und der Reife mit dem Kind in einem offenen, nachvollziehbaren Verfahren kontinuierlich zu entwickeln, die Wünsche und Interessen des Kindes sind ernst zu nehmen.

Diese Formulierung ist grundsätzlich und weit, so dass sie als Programmsatz gefasst werden könnte, sei es im Kontext von generellen Programmsätzen für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen, sei es speziell bei Bestimmungen, die ausschließlich auf die ganztägige Förderung von Grundschulkindern Bezug nehmen.

3.2 Die **Qualitätsdimension „Aktive Beteiligung der Eltern“** lässt sich über programmatische Aussagen hinaus als objektive Rechtsverpflichtung für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe formulieren; als solche bindet sie die Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Die Bindung sonstiger, nicht öffentlich-rechtlicher Träger von Tageseinrichtungen kann im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Betriebserlaubnis (§§ 45 ff. GB VIII) im Rahmen der dafür erforderlichen Konzeption zum Gegenstand des Erlaubnisverfahrens gemacht werden.

Als Formulierung dieser Qualitätsdimension ist denkbar:

Die ganztägige Bildung und Betreuung der Grundschul Kinder erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten der Grundschul Kinder. Die Erziehungsberechtigten sind regelmäßig über die Förderung und Bildung der Grundschul Kinder zu informieren, ihnen sind institutionalisierte Beteiligungsrechte einzuräumen.

3.3 Die **Qualitätsdimension „Vielfalt und Qualität der Angebote“** lässt sich ebenso wie unter 3.2. für die aktive Beteiligung der Eltern als objektive Rechtsverpflichtung für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe formulieren; für die Bindung sonstiger, nicht öffentlicher Träger von Tageseinrichtungen gilt ebenfalls das unter 3.2 Ausgeführte.

Für diesen qualitativen Aspekt bietet sich folgende Formulierung an:

Bei den ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten für Grundschul Kinder ist inhaltlich und methodisch eine Vielzahl der pädagogischen Angebote zu gewährleisten; ausgehend von den unterschiedlichen Lebenslagen der Kinder ist Diskriminierungsfreiheit, Chancengerechtigkeit und Inklusion zu sichern.

3.4 Bezüglich der **Qualitätsdimension „Fachkräfte – Qualifikation, Anzahl“** wird auf einen ausdrücklichen Formulierungsvorschlag verzichtet. Zusätzliche, weiterreichende, ausfüllende oder präzisierende Formulierungen über die gegenwärtigen Qualitätsregelungen hinaus werden sinnvollerweise speziell für die ganztägige Förderung und Betreuung von Grundschulkindern formuliert und ergänzend und eigenständig an die bestehenden Regelungen angeknüpft. Diese verpflichtenden Regelungen für die öffentlich-rechtlichen Träger von Kindertageseinrichtungen werden im Rahmen der Betriebserlaubnisse auch zu Verpflichtungen sonstiger, nicht-öffentlicher Träger.

3.5 Auch für die **Qualitätsdimension „Qualitätsanforderungen an Räumlichkeiten“** wird wie bei den Fachkräfteanforderungen auf einen Formulierungsvorschlag verzichtet. Entsprechend den Ausführungen unter 3.4 sind auch hier ergänzende, weiterreichende, spezielle Regelungen anknüpfend an bestehende Regelungen möglich. Angesichts der erheblichen realen Unterschiedlichkeiten ist in spezifischen Fällen an empfehlende Hinweise und orientierende Anregungen zu denken, die jedoch keinen rechtlich verbindlichen Charakter hätten.

3.6 Die **Qualitätsdimension „Kooperation“** ist für die ganztägige Förderung von Grundschulkindern auf der Rechtsgrundlage des SGB VIII in Bezug auf die Kooperation mit dem schulischen Bereich von besonderer Bedeutung, hier bietet sich folgende Formulierung an:

Zwischen der Schule und den ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten für Grundschul Kinder ist eine enge, kontinuierliche Kooperation notwendig. Die Angebote der ganztägigen Förderung für Grundschul Kinder sollen gemeinsam geplant, koordiniert und soweit möglich gemeinsam umgesetzt werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Lehrkräften und dem Personal der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsarbeit erfolgt in gleichberechtigten Teams.

Diese Formulierung stellt eine objektive Rechtsverpflichtung dar. Wenn man sonstige, nicht öffentlich-rechtliche Träger entsprechender Angebote binden will, kann auch hier der Weg über die Betriebserlaubnisse gegangen werden.

Über den Autor

Prof. Dr. iur. Johannes Münder, emeritierter Universitätsprofessor an der TU Berlin, Lehrstuhl für Sozialrecht und Zivilrecht; umfangreiche Forschungen und Untersuchungen auf dem Gebiet des Familienrechts, des Kinder- und Jugendhilferechts, zur Grundsicherung und zur Sozialhilfe. Zahlreiche Publikationen zu diesen Gegenstandsbereichen, zuletzt Münder/Meysen/Trenczek (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum SGB VIII, 2018 und Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), [Rechtsgutachten](#). Johannes Münder: Rechtliche Möglichkeiten zur Sicherung der Qualität bei der Förderung von Grundschulkindern, 2018.