

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
1. Kapitel: Einleitung	23
A. Gegenstand der Untersuchung	25
B. Gang der Untersuchung	27
C. Begriffsbestimmungen	30
I. Vorschulbereich	30
II. Auftrag	32
1. Verwendung von „Auftrag“ als heuristischer Begriff	32
2. Befugnis, Recht, Kompetenz und Pflicht als rechtliche Determinanten eines staatlichen Auftrags	34
III. Die Trias von Erziehung, Bildung und Betreuung	36
2. Kapitel: Grundlagen der öffentlichen Erziehung, Bildung und Betreuung im Vorschulbereich in Geschichte, Wissenschaft und Politik	42
A. Die historische Entwicklung der Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsfunktion des Staates im vorschulischen Bereich in Deutschland	42
I. Erste Formen außerhäuslicher vorschulischer Betreuung	43
II. Kleinkinderbewahranstalten, konfessionelle Kleinkinderschulen und der Kindergarten nach Friedrich Fröbel	45
III. Deutsches Kaiserreich (1871 – 1918)	48
IV. Weimarer Republik (1918 – 1933)	50
V. Nationalsozialismus (1933 – 1945)	53
VI. Entwicklung zwischen 1945 und 1990	54
1. Deutsche Demokratische Republik (DDR)	54
2. Bundesrepublik Deutschland (BRD)	56
VII. Wiedervereinigung bis heute	58

VIII. Zusammenfassung: Von der reinen Verwahr- und Bewahranstalt zur familienergänzenden Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungseinrichtung	63
B. Fachwissenschaftliche Erkenntnisse zur vorschulischen Erziehung, Bildung und Betreuung	64
I. Entwicklungspsychologie	65
II. Neurobiologie	67
III. Soziologie	69
IV. Frühpädagogik	71
V. Zusammenfassung: Frühkindliche Förderung als essentieller Bestandteil des menschlichen Entwicklungs- und Bildungsprozesses	74
C. Gesellschaftspolitische Bedeutung der vorschulischen Erziehung, Bildung und Betreuung	74
I. Chancengleichheit	75
II. Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit	78
III. Bildung und Integration	80
IV. Zusammenfassung: Frühkindliche Förderung als bedeutendes gesellschaftspolitisches Instrument	82
3. Kapitel: Verfassungsrechtlicher Rahmen des staatlichen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrags im Vorschulbereich	83
A. Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der vorschulischen Förderung von Kindern durch Erziehung, Bildung und Betreuung	84
I. Gewandeltes konzeptionelles Verständnis frühkindlicher Förderung als Kern der kompetentiellen Problematik	85
II. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach dem Grundgesetz	86
III. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der frühkindlichen Förderung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, 72 Abs. 2 GG	87
1. „Öffentliche Fürsorge“ gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG	88
a) Forderungen nach einer Kompetenzübertragung der erziehungs- und bildungsbezogenen Kinder- und Jugendhilfe aus der Verantwortung des Bundes auf die Länder	88

b)	Auslegung des Begriffs „öffentliche Fürsorge“	89
c)	Frühkindliche Förderung als Aufgabe der öffentlichen Fürsorge?	91
aa)	Zum Meinungsstand	92
	(1) Der Sonderweg des bayerischen Gesetzgebers und das Urteil des BayVerfGH vom 4.11.1976: Kindergarten als „Einrichtung des Bildungswesens“	92
	(2) BVerfG: Kindergarten als „fürsorgerische Einrichtung“	94
	(3) Begründung des Bundesgesetzgebers	96
	(4) Meinungsstand in der Literatur	97
	(a) Kritik an der Subsumtion des Kindergartens unter eine Maßnahme der Kinder- und Jugendpflege i. S. d. der öffentlichen Fürsorge	98
	(b) Teilweise vertretene Ansicht im Schrifttum: Kindergarten primär Bildungseinrichtung	99
	(c) Gegenansicht im Schrifttum: fürsorgerisches Verständnis von Bildung	100
	(5) Zusammenfassung der Diskussion in Rechtsprechung und Literatur	101
bb)	Stellungnahme	102
	(1) Schwerpunkt frühkindlicher Förderung im Vorschulbereich: „vorschulische Bildung“	103
	(2) „Vorschulische Bildung“ als Förderaufgabe mit vorwiegend sozial-fürsorgerischer Intention	106
	(3) Ergebnis der Stellungnahme	108
d)	Zwischenergebnis: Vorschulische Kindesförderung im Schwerpunkt Bestandteil der „öffentlichen Fürsorge“	109
2.	Erforderlichkeitsklausel gem. Art. 72 Abs. 2 GG	109
a)	Strenge Kriterien bei der Erforderlichkeitsprüfung	109
b)	Die einzelnen Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG	111
aa)	Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet	111

bb) Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse	113
cc) Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse	115
dd) Zwischenergebnis: bislang keine hinreichende Darlegung der Erforderlichkeit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der frühkindlichen Förderung	117
c) Übergangsklausel und Änderungskompetenz nach Art. 125 a Abs. 2 S. 1 GG	118
3. Ergebnis der Analyse der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz	119
IV. Zusammenfassung und Ausblick	121
B. Materiell-rechtlicher Rahmen des Grundgesetzes im Hinblick auf den staatlichen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrags des Staates im Vorschulbereich	122
I. Ausgangspunkt: Das Elternrecht gem. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG	123
1. Das elterliche Pflege- und Erziehungsprimat	123
a) Durch das Kindeswohl legitimierte Elternverantwortung	123
b) Reichweite des Elternrechts	124
c) Elternrecht als „natürliches“ Recht	125
d) Vorrang der Elternverantwortung gegenüber anderen Erziehungsträgern	126
2. Der Schutz der Familie gem. Art. 6 Abs. 1 GG als Korrelat des elterlichen Erziehungsprimats	127
3. Zusammenfassung: Das Elternrecht als Maßstab und Gestaltungsdirektive frühkindlicher Fördertätigkeit des Staates	129
II. Rechtsdogmatische Herleitung eines vorschulischen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrags des Staates aus dem Grundgesetz	129
1. Grundrechtliche Schutzpflichten des Staates als wesentliche Grundlage staatlicher Tätigkeit auf dem Gebiet der frühkindlichen Förderung	131
a) Rechtsdogmatische Herleitung grundrechtlicher Schutzpflichten	131

b)	Tatbestand grundrechtlicher Schutzpflichten	134
aa)	Das tradierte Verständnis: Schutzpflichten infolge personaler Gefahrenquellen	134
bb)	Schutzpflichten infolge unpersonalter Gefahrenquellen	135
(1)	Bedürfnis nach einer Erweiterung der tradierten Schutzpflichtdimension	136
(2)	Schutzpflichten infolge Gefahren natürlichen Ursprungs	138
(3)	Schutzpflichten infolge sozialer Missstände	139
(a)	Sozialisationsrisiken von Kindern in der heutigen Gesellschaft	140
(b)	Schutzpflichtaktivierung infolge sozialer Missstände	143
(aa)	Unzugänglichkeit der Schutzpflichtdogmatik für soziale Missstände	144
(bb)	Anhaltspunkte in der Judikatur des BVerfG zu Schutzpflichten infolge sozialer Missstände	147
(cc)	Staatliche Verantwortung über das Sozialstaatsprinzip als Grundlage von Schutz- und Förderpflichten zur Verbesserung sozialer Lebensbedingungen	148
(c)	Zwischenergebnis: keine Aktivierung grundrechtlicher Schutzpflichten infolge sozialer Missstände	149
cc)	Tatbestandliche Anforderungen an den Grad der Schutzgutgefährdung	149
c)	Rechtsfolge grundrechtlicher Schutzpflichten	151
aa)	Weiter Gestaltungsspielraum des Staates bei der Erfüllung der Schutzpflicht	151
bb)	Befugnis und Pflicht zur Vornahme konkreter Maßnahmen	153
cc)	Schutz und/oder Förderung?	154

d) Zusammenfassung: Schutzpflichten als potentielle Rechtsgrundlagen staatlicher Schutz- und Förderaufgaben im Bereich der frühkindlichen Förderung	157
2. Anknüpfungspunkte für einen vorschulischen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag des Staates im Grundgesetz	158
a) Elternrecht gem. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG	159
aa) Der Ordnungsauftrag an die Legislative	160
bb) Herleitung aus dem Begriff „zuvörderst“	161
cc) „Recht des Kindes auf Pflege und Erziehung durch seine Eltern“ aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG	163
dd) Schutzpflicht zugunsten des Elternrechts	165
ee) Zusammenfassung: Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG lediglich Indiz für die Existenz einen staatlichen Auftrags zur frühkindlichen Förderung	166
b) Staatliches Wächteramt gem. Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG	166
aa) Dogmatische Einordnung und Inhalt des staatlichen Wächteramtes	167
(1) Atypische grundrechtliche Schutzpflicht zugunsten des Kindes	167
(2) Akzessorietät und Subsidiarität des staatlichen Wächteramtes	169
(3) Inhalt der Schutzgewährung bei Kindeswohlgefährdungen bzw. – schädigungen	170
(4) Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG als Grundlage von Maßnahmen unterhalb der Eingriffsschwelle (Gefahrenvorsorge)	171
bb) Konsequenzen für eine Herleitung eines staatlichen Erziehungsauftrags aus Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG	173
(1) Ebene von Kindeswohlgefährdungen und -schädigungen	173
(2) Unterhalb der Schwelle von Kindeswohlgefährdungen	174
(a) Keine umfassende staatliche Garantie für das Kindeswohl aus Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG	175

(b) Auftrag zur Unterstützung und Ergänzung der Elternverantwortung durch allgemeine Vorsorgemaßnahmen	176
cc) Wächteramt als Grundlage staatlicher Eingriffe im Präventivbereich?	178
dd) Zusammenfassung: Der gefahrenvorsorgerische Aspekt des staatlichen Wächteramtes bildet keinen Anknüpfungspunkt für einen allgemeinen Auftrag des Staates zur Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Vorschulbereich	180
c) Schutz- und Förderpflicht des Staates zugunsten von Kindern aus Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG	181
d) Schutz- und Förderpflicht zugunsten der Familie gem. Art. 6 Abs. 1 GG	183
aa) Inhalt der Schutz- und Förderpflicht nach Art. 6 Abs. 1 GG	184
bb) Befugnis des Staates zur Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern aus Art. 6 Abs. 1 GG	185
cc) Keine Pflicht des Staates zur Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern aus Art. 6 Abs. 1 GG	187
dd) Zusammenfassung: Aus Art. 6 Abs. 1 GG folgt eine Befugnis, jedoch keine Pflicht des Staates zur frühkindlichen Förderung	189
e) Aufsicht über das Schulwesen gem. Art. 7 Abs. 1 GG	190
aa) Der Erziehungs- und Bildungsauftrag des Staates in der Schule	190
bb) Herleitung eines vorschulischen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrags des Staates aus Art. 7 Abs. 1 GG	192
(1) Der Begriff des Schulwesens im Sinne von Art. 7 Abs. 1 GG	192
(2) Kindertageseinrichtungen im Vorschulbereich als Schulen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 GG	195
(a) Abriss des Meinungsstandes	195

(b) Bedürfnis nach einer differenzierten Sichtweise	196
(aa) Aspekt der allgemeinen Verkehrsauffassung	196
(bb) Der temporäre Aspekt des Schulbegriffs	197
(cc) Der programmatische Aspekt des Schulbegriffs	198
(dd) Zwischenergebnis: Vorschulische Kindertageseinrichtungen sind nach ihrer derzeitigen konkreten Ausgestaltung keine Schulen i. S. d. Art. 7 Abs. 1 GG	200
cc) „Vorwirkung“ des staatlichen Erziehungsauftrags aus Art. 7 Abs. 1 GG	201
dd) Zusammenfassung: Art. 7 Abs. 1 GG umfasst keinen allgemeinen Erziehungs- und Bildungsauftrag des Staates im Vorschulbereich	202
f) Schutzpflicht zugunsten des Kindes aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG	202
aa) Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gem. Art. 2 Abs. 1 (i. V. m. Art. 1 Abs. 1) GG	202
bb) Das Recht auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit	204
cc) Grundrechtliche Schutz- und Förderpflicht zugunsten der Persönlichkeitsentwicklung von Kindern	208
dd) Staatliche Befugnis zur Förderung der Entwicklung von Kindern durch Erziehung, Bildung und Betreuung	211
ee) Staatliche Pflicht zur Förderung der Entwicklung von Kindern durch Erziehung, Bildung und Betreuung	211
ff) Verhältnis von staatlichem Förderauftrag aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG zum Elternrecht gemäß Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG	214

gg) Zusammenfassung: Schutpflicht zugunsten der Persönlichkeitsentwicklung des Kindes als Kern des verbindlichen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrags des Staates im Vorschulbereich	216
g) Schutpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	216
aa) Schutpflicht für das geborene Leben	217
bb) Schutpflicht für das ungeborene Leben	217
cc) Zusammenfassung: Aus der Schutpflicht zugunsten des ungeborenen Lebens folgt eine Befugnis, jedoch keine Pflicht des Staates zur fröhkindlichen Förderung	220
h) Grundrecht auf Bildung	220
aa) Keine Normierung eines Rechts auf Bildung im Grundgesetz	220
bb) Elemente eines Rechts auf Bildung im Grundgesetz in Form derivativer Leistungs- und Teilhaberechte	224
cc) Zusammenfassung: Keine Verbürgung eines Grundrechts auf Bildung im Grundgesetz	225
i) Förderpflicht aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG	226
j) Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG	229
aa) Inhalt des Sozialstaatsprinzips	229
bb) Zusammenwirken von Sozialstaatsprinzip und Grundrechten	231
cc) Fröhkindliche Förderung als Mittel zur Herstellung faktischer Chancengleichheit	232
dd) Keine Pflicht zur fröhkindlichen Förderung infolge des Sozialstaatsprinzips	235
ee) Zusammenfassung: Aus dem sozialstaatlichen Auftrag folgt eine Befugnis, jedoch keine Pflicht des Staates zur fröhkindlichen Förderung	236
k) Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG	236
aa) Materiell-rechtlicher Gehalt der Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes	237
bb) Kein materieller Gehalt des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“)	239

cc) Zusammenfassung: Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG enthält keine materiellen Aussagen zu einem Auftrag des Staates zur fröherkindlichen Förderung	241
l) Allgemeine Staatsaufgabe zur Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Vorschulbereich?	241
aa) Das Fehlen einer allgemeinen Lehre von Staatsaufgaben	241
bb) Erkenntnisquellen von Staatsaufgaben	242
cc) Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Vorschulbereich als aus dem Grundgesetz abzuleitende Staatsaufgabe	244
dd) Keine Zuweisung einer gegenüber dem Elternrecht konkurrierenden Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsaufgabe	245
ee) Zusammenfassung: Die Staatsaufgabe ergibt sich aus der Gesamtschau der ermittelten konkreten Anknüpfungspunkte für einen staatlichen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag im Vorschulbereich	246
m) Staatsaufgabe „Integration“	246
3. Bestandsaufnahme	249
III. Verhältnis von Elternrecht und staatlichem Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag im Vorschulbereich	251
1. Subsidiarität des staatlichen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrags im Vorschulbereich	252
2. „Eigenständiger“ staatlicher Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrags im Vorschulbereich?	253
3. Konkretisierung der grundgesetzlichen Vorgaben: Verfassungsmäßigkeit einer Kindergartenbesuchspflicht	257
a) Betroffene Rechtspositionen: Elternrecht und Recht des Kindes auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit	258
b) Rechtfertigung durch den staatlichen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag im Vorschulbereich	259
c) Rechtfertigung durch das staatliche Wächteramt	260
d) Rechtfertigung durch Art. 7 Abs. 1 GG	261
e) Zusammenfassung: Verfassungswidrigkeit einer generellen Kindergartenbesuchspflicht	262

f) Konsequenzen und Ausblick	263
IV. Ergebnis der Analyse des Grundgesetzes: Grundgesetz enthält einen Verfassungsauftrag zur Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Vorschulbereich	264
C. Landesverfassungen	267
I. Grundrechte in Landesverfassungen	268
1. Verhältnis der Grundrechte in Landesverfassungen zu den Bundesgrundrechten	268
2. Schutz- und Förderpflichten zugunsten von Familie, Eltern und Kindern	269
3. Grundrecht auf Bildung bzw. Erziehung	271
II. Staatliche Erziehungsziele in den Landesverfassungen	273
III. Ergebnis der Analyse der Landesverfassungen: Landesverfassungen bekräftigen und akzentuieren den im Grundgesetz verankerten Verfassungsauftrag	275
4. Kapitel: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	276
1. Gesetzgebungskompetenz	276
2. Verfassungsauftrag	277
a) Herleitung und Verortung des Verfassungsauftrags	277
b) Umfang und Grenzen	279
c) Landesverfassungen	279
Literaturverzeichnis	281