

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
1. Teil: Einleitung	19
A. Anlass der Untersuchung	19
B. Gegenstand und Gang der Untersuchung	22
C. Überblick über die bestehenden Rechtsgrundlagen	26
I. Unionsrechtliche Vorgaben	26
II. Bundesrecht	28
III. Länderrecht	29
2. Teil: Gesetzgebungskompetenzen	32
A. Kulturhoheit oder öffentliche Fürsorge	33
I. Definition der öffentlichen Fürsorge und des Bildungsbegriffs i. S. d. Kulturhoheit	36
1. Die öffentliche Fürsorge	36
2. Der Bildungsbegriff i. S. d. Kulturhoheit	40
II. Rechtsprechung des BayVerfGH und des BVerfG zu der Abgrenzung	45
1. Rechtsprechung des BayVerfGH zum Kindergartenbereich: Zuordnung zur Kulturhoheit	45
2. Rechtsprechung des BVerfG zum Kindergartenbereich: Zuordnung zur öffentlichen Fürsorge	46
3. Einordnung der höchstrichterlichen Rechtsprechung	47
III. Abgrenzung anhand der aktuellen Situation in den Kindertageseinrichtungen	49
1. Aktuelle Ausgestaltung des Elementarbereiches (über 3 Jahre)	52
a) Zuordnung der Materie zur Kulturhoheit der Länder	53
aa) Kontextgebundene Begleitung von Bildungsprozessen (sog. „Situationsansatz“) im Kindergarten	54

bb) Vorverlagerung traditioneller Lerninhalte und Lernformen	56
cc) Begriffsverwendung der pädagogischen Wissenschaft	58
b) Zuordnung der Materie zum Kompetenztitel öffentliche Fürsorge	60
2. Aktuelle Ausgestaltung des Kleinkindbereiches (1 – 3 Jahre)	61
IV. Zwischenergebnis: Zuordnung zur öffentlichen Fürsorge	63
B. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung i. S. v. Art. 72 Abs. 2 GG auf dem Gebiet frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung	64
I. Der Erforderlichkeitsbegriff i. S. v. Art. 72 Abs. 2 GG	65
1. Von der „Bedürfnis-“ zur „Erforderlichkeitsklausel“	65
2. Veränderungen des Art. 72 Abs. 2 GG durch die Föderalismusreform 2006	69
3. Ausschluss auf dem Gebiet frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung durch die Möglichkeit zur Selbstkoordinierung der Länder	70
4. Landesrechtsvorbehalt in § 26 S. 2 SGB VIII	71
5. Zwischenergebnis: kein grundsätzlicher Ausschluss der Erforderlichkeit i. S. d. Art. 72 Abs. 2 GG	72
II. Rechtfertigungsgründe nach Art. 72 Abs. 2 GG	73
1. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	74
a) Relevanz nach Ansicht des Bundesgesetzgebers anhand der Materialien zu TAG, KICK und KiföG	74
b) Begriff der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“	74
c) Analyse der Argumente des Bundesgesetzgebers für ein Tätigwerden zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“	76
aa) Gefällesituation zwischen den Ländern	77
bb) Unterschiedliche gesellschaftspolitische Bewertung der Frage durch die Länder	79
cc) Erfüllung der Pflicht zur sorgfältigen Tatsachenermittlung durch den Bundesgesetzgeber	79

d) Zwischenergebnis: kein gesetzgeberisches Handeln zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	80
2. Wahrung der Rechtseinheit	81
a) Relevanz nach Ansicht des Bundesgesetzgebers anhand der Materialien zu TAG, KICK und KiföG	81
b) Begriff der „Wahrung der Rechtseinheit“	81
aa) Tatbestandsmerkmal „Wahrung“: ausschließlich bewahrende oder auch gestaltende Funktion?	82
bb) Tatbestandsmerkmal „Rechtseinheit“	84
cc) Tatbestandsmerkmal „im gesamtstaatlichen Interesse“	85
c) Analyse der Argumente des Bundesgesetzgebers für ein Tätigwerden zur „Wahrung der Rechtseinheit“	86
aa) Rechtliche Behinderungen der innerdeutschen Freizügigkeit von Arbeitnehmern	86
bb) Nicht mehr hinzunehmende Rechtszersplitterung	87
d) Zwischenergebnis: kein gesetzgeberisches Handeln zur Wahrung der Rechtseinheit	88
3. Wahrung der Wirtschaftseinheit	89
a) Relevanz nach Ansicht des Bundesgesetzgebers anhand der Materialien zum TAG, KICK und KiföG	89
b) Begriff der „Wahrung der Wirtschaftseinheit“	89
c) Analyse der Argumente des Bundesgesetzgebers für ein Tätigwerden zur „Wahrung der Wirtschaftseinheit“	91
aa) Allgemeine Förderung des Wirtschaftsstandortes Deutschland	91
bb) Faktische Freizügigkeitsbeschränkungen	94
(1) Föderaler Wettbewerb zwischen den Ländern	95
(2) Faktische Wanderbewegungen der Bevölkerung	96
(3) Auswirkungen der Kompetenzgestaltung für die schulische Bildung auf die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung	97
d) Zwischenergebnis: kein gesetzgeberisches Handeln zur Wahrung der Wirtschaftseinheit	98
III. Zwischenergebnis: keine Erforderlichkeit i. S. v. Art. 72 Abs. 2 GG	100

C. Die Übergangsregelung in Art. 125a Abs. 2 GG und ihre Bedeutung für die Kompetenzverteilung im Kleinkind- und Elementarbereich	103
I. Anwendungsbereich des Art. 125a Abs. 2 GG	104
II. Überblick über die Rechtsfolgen des Art. 125a Abs. 2 GG	105
1. Weitergeltungsgrundsatz	105
2. Ranganordnung, Weitergeltung als Bundesrecht	106
3. Freigabeordnung: neues Verfassungsinstitut	106
III. Änderungskompetenz vor Verabschiedung eines Freigabegesetzes i. S. v. Art. 125a Abs. 2 GG	107
1. Änderungskompetenz der Länder?	107
2. Änderungskompetenz des Bundes?	110
a) Rechtsprechung des BVerfG	110
b) Kritik der Literatur	111
c) Stellungnahme	112
3. Zwischenergebnis: Änderungskompetenz des Bundes vor Erlass eines Freigabegesetzes	113
IV. Reichweite der Änderungskompetenz des Bundes	113
1. Ansatz der Rechtsprechung	115
2. Kritik der Literatur	115
3. Stellungnahme	116
a) Auswertung der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG	117
b) Konkretisierende Ansichten in der Literatur	118
c) Reichweitenbestimmung anhand der vorhandenen Rechtsprechung und der Literatur	120
d) Auswertung der Abgrenzungskriterien	122
V. Gesetzesvorhaben des Bundes nach 1994 auf dem Gebiet frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung: bloße Modifikation oder grundlegende Neukonzeption?	124
1. Ziele des TAG und KICK	125
a) Entwicklung der Kindertagespflege	126
b) Quantitativer Ausbau institutioneller Kindertagesbetreuung	129
c) Zwischenergebnis	131
2. Ziele des KiföG	131
3. Gesamtbetrachtung: TAG, KICK und KiföG als grundlegende Neukonzeption der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung	134

VI. Ausblick: Empfehlungen des 12. Kinder- und Jugendberichts	135
VII. Zwischenergebnis: Überschreiten der Grenzen der aus Art. 125a Abs. 2 GG resultierenden Änderungskompetenz – Verfassungswidrigkeit von TAG, KICK und KiföG	137
D. Art. 93 Abs. 2 GG: Anspruch der Länder auf Freigabe bei einer grundlegenden Neukonzeption (Kompetenzfreigabeverfahren)	139
I. Gesetzgeberisches Ermessen hinsichtlich der Verabschiedung eines Freigabegesetzes i. S. v. 125a Abs. 2 GG	143
1. Materielle Interpretation: Wortlaut des Art. 125a Abs. 2 S. 2 GG („kann“)	143
2. Prozessuale Interpretation: Verweis des Art. 93 Abs. 2 GG nur auf Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG	144
3. Auslegung beider Normen	146
a) Wortlautauslegung	146
b) Systematische Auslegung	146
c) Historische Auslegung	148
d) Teleologische Auslegung	149
4. Zwischenergebnis: weiterhin gesetzgeberisches Ermessen des Bundes auf Grundlage des Art. 125a Abs. 2 S. 2 GG	150
II. Freigabepflicht des Bundes auf dem Gebiet der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung	151
1. Subjektive Freigabepflicht: Ermessensverdichtung aufgrund politischen Willens	151
2. Objektive Freigabepflicht: Ermessensverdichtung aufgrund des Vorliegens „sachlicher Gründe“	153
a) Beispiele sachlicher Gründe, die zu einer Freigabepflicht des Bundes führen können	153
b) Vorliegen sachlicher Gründe auf dem Gebiet frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung	154
III. Zwischenergebnis: kein Freigabeanspruch der Länder	156
E. Fazit	157
I. Zusammenfassung	157
II. Ausblick	159

3. Teil: Landesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip und finanzielle Verantwortung für den Ausbau der Kindertagesbetreuung am Beispiel Baden-Württemberg	161
A. Einleitung	161
I. Konnexitätsprinzip	161
II. Relevanz für den Ausbau der institutionellen Kindertagesbetreuung	162
B. Gedanken aus dem Urteil des VerfGH NRW vom 12. 10. 2010	167
C. Ansicht der früheren baden-württembergischen Landesregierung	168
D. Untersuchung des baden-württembergischen Konnexitätsprinzips	170
I. Wirksames Aufgabenübertragungsgesetz	171
1. Verfassungsmäßigkeit des § 1 Abs. 1 LKJHG BW: Verstoß gegen die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG?	171
a) Anwendungsbereich des Art. 72 Abs. 1 GG eröffnet	173
aa) Art. 83, 84 GG	173
bb) Annexkompetenz zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG	173
cc) Stellungnahme: positivierte Annexkompetenz	174
b) Verstoß gegen die Sperrwirkung von rein deklaratorischen Normen	175
2. Verleihung konstitutiver Wirkung nach Aufhebung des § 69 Abs. 1 SGB VIII?	177
a) Konkludente Änderung des § 1 Abs. 1 LKJHG BW	178
b) Normbedeutungswandel in entsprechender Anwendung der Figur des Verfassungswandels?	180
aa) Begriff, Voraussetzungen und Grenzen des Verfassungswandels	181
bb) Übertragbarkeit der Figur des Verfassungswandels auf einfache Gesetze	184
cc) Vorliegen der Voraussetzungen eines Normbedeutungswandels bei § 1 Abs. 1 LKJHG BW	187
3. Zwischenergebnis: konstitutive Wirkung durch Normbedeutungswandel	190

II. Aufgabenübertragung i. S. v. Art. 71 Abs. 3 LV BW	191
1. Anknüpfungspunkte für ein konnexitätsrelevantes Verhalten	191
a) Verabschiedung des § 1 Abs. 1 LKJHG BW	191
b) Gesetzgeberisches Unterlassen zum 16. 12. 2008	193
aa) Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, Art. 125a Abs. 1 GG	194
bb) Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 70 Abs. 1 S. 2 LV BW	195
cc) Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens	197
dd) Zusammenfassung: kein rechtlich relevantes gesetzgeberisches Unterlassen	198
c) Zustimmung des Landes Baden-Württemberg zur Abänderung des § 69 Abs. 1 SGB VIII im Bundesrat	198
d) Normbedeutungswandel des § 1 Abs. 1 LKJHG BW	200
e) Zwischenergebnis: Normbedeutungswandel als zurechenbarer Anknüpfungspunkt für Aufgabenübertragung	201
2. Konnexitätsrelevanz der Aufgabenübertragung durch Normbedeutungswandel	201
a) Wortlautauslegung	202
b) Systematische Auslegung	203
c) Historische Auslegung	204
d) Teleologische Auslegung	205
aa) Verursacherprinzip	205
bb) Schutzfunktion	206
cc) Warn- und Transparenzfunktion	207
dd) Teleologische Analyse	207
e) Zusammenfassung: Aufgabenübertragung durch § 1 Abs. 1 LKJHG BW konnexitätsrelevant	209
3. Zwischenergebnis: Vorliegen einer konnexitätsrelevanten Aufgabenübertragung	209
III. Konnexitätsrelevante Mehrbelastung	210
E. Ergebnis: Auslösen des baden-württembergischen Konnexitätsprinzips durch Normbedeutungswandel des § 1 Abs. 1 LKJHG BW	214
4. Teil: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	216
Literaturverzeichnis	219