

Recht der Jugend und des Bildungswesens

Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugenderziehung

**Herausgegeben von Prof. Dr. Ingo Richter, Prof. Dr. Hans-Peter Füssel,
Prof. Dr. Christine Langenfeld, Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht**

unter Mitwirkung von Prof. Dr. Hermann Avenarius, Iris von Bargaen,
Prof. Dr. Walter Berka, Kirsten Bruhns, Dr. Christoph Ehmann, Dr. Christine Fuchsloch,
Werner van den Hövel, Prof. Dr. Walter Hornstein, Prof. Dr. Friedhelm Hufen,
Prof. Dr. Eckhard Klieme, Franz Köller, Prof. Dr. Achim Leschinsky,
Prof. Dr. Thomas Mann, Prof. Dr. Joachim Merchel, Prof. Dr. Johannes Münder,
Dr. Norbert Niehues, Dr. Günter Renner, Prof. Dr. Lutz R. Reuter,
Prof. Dr. Gerhard Robbers, Prof. Dr. Kirsten Scheiwe, Professor Michael Tonry,
Jürgen Vormeier, Prof. Dr. Michael Walter

57. JAHRGANG RdJB HEFT 1/2009

AN DIE LESER

Vor 10 und insbesondere vor 20 Jahren war es sehr schwierig, in dieser Zeitschrift ein Schwerpunktheft über Fragen der vorschulischen Betreuung, Erziehung und Bildung zusammen zustellen. Seinerzeit gab es bildungspolitische oder pädagogische Artikel, aber juristische Artikel gab es nicht. Das hat sich grundlegend geändert, auch wenn die juristischen Fragen heute zu recht in die bildungspolitischen, soziologischen und pädagogischen Zusammenhänge eingeordnet werden. Heute stehen die Probleme frühkindlicher Betreuung, Erziehung und Bildung im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Was hat diesen Wandel bewirkt?

Die institutionelle Betreuung von Kindern unter drei Jahren war Thema allenfalls in familienpolitischen Zusammenhängen. Der Kindergarten war im Westen als eine Stätte vorschulischer Kinderbetreuung definiert, insbesondere im Zusammenhang der Diskussion um die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit von Frauen. Die Thematisierung des „Frühen Lernens“ durch den Deutschen Bildungsrat in seinem Strukturplan von 1970 war schnell wieder in Vergessenheit geraten. Im Osten dagegen war die institutionelle Betreuung von kleinen Kindern weit verbreitet, der Kindergarten für alle war die Norm – und schon deshalb im Westen verpönt.

Im Westen hat die erste Abtreibungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes von 1975 einen gewissen Wandel bewirkt (BVerfGE 39, 1). Eingetroffen ist die Prognose des Bundesverfassungsgerichts nicht, dass nämlich bessere Betreuungsmöglichkeiten für Kinder die Abtreibungsquote senken würde. Ich glaube, dass fünf Ursachen den Wandel bewirkt haben: 1. die demographische Diskussion der neunziger Jahre, 2. die Wiedervereinigung, die nach einer gewissen Zeit

die institutionelle Kinderbetreuung in der DDR doch nicht mehr als so schrecklich erscheinen ließ, 3. der sog. PISA-Schock des Jahres 2001, der den Glauben beförderte, dass frühe Bildung die Leseleistungen der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler verbessern würde, 4. der Glaube, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland durch frühe Bildung besser qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhalten würde und schließlich 5. die massive Verbreitung von Nachrichten über Kindesvernachlässigung und -missbrauch, die die Öffentlichkeit hellhörig gemacht haben.

In diesem Heft befassen sich gleich sechs Artikel mit den neuesten Entwicklungen im Bereich der außerschulischen Betreuung von Kindern und Jugendlichen:

Münder führt in das neue Kinderförderungsgesetz vom 24.9.2008 ein, das am 1.1.2009 in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz soll bis zum Jahre 2013 für rd. ein Drittel der 1–3-jährigen Kinder Plätze in der institutionellen Kinderbetreuung schaffen, wobei die Tagespflege mit dazu gerechnet wird. Wird es bis dahin überhaupt einen entsprechenden Bedarf geben? Und wenn – wird dieser Bedarf befriedigt werden können? Der Bund hat – Verfassungsrecht hin, Verfassungsrecht her – die Entwicklung durch Finanzierungen gefördert, und er hat dabei üble Kompromisse geschlossen: 1. Verfassungswidrige Finanzhilfen nach Art. 104 b GG und 2. eine gesetzliche Ankündigung eines Betreuungsgeldgesetzes für 2013 – also nach der nächsten Bundestagswahl!

Wiesner und *Wapler* beschäftigen sich in ihren Beiträgen mit dem neuen Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls (BGBl. I S. 1188). *Wiesner* stellt das Gesetz in den Zusammenhang früherer Novellierungen des BGB (§1666 a) und des SGB VIII (§ 8a) und sieht weitere gesetzliche Veränderungen im BGB, FGG und SGB VIII voraus, da die Familiengerichte allein auf der Grundlage des neuen Gesetzes, und zwar auch in Zusammenarbeit mit dem Jugendamt, den Herausforderungen der familienpolitischen Aufgaben nicht gewachsen sein werden. *Wapler* problematisiert die (notwendige) Kooperation von Familiengericht und Jugendamt unter den Gesichtspunkten der Gewaltenteilung; im Mittelpunkt steht die Präzisierung der Voraussetzungen für Eingriffe in das Elternrecht bei der Gefährdung des Kindeswohls. Sachverhaltsaufklärung, Erörterungsgespräch, Mitwirkungsverpflichtung, Gefahrverdacht, Gefahrerforschung, Überprüfungspflicht, Annahmepflicht von Hilfen usw.: die Parallelen zur polizeirechtlichen Entwicklung sind unübersehbar. Die Grenze staatlicher Intervention bei Kindeswohlgefährdungen wird vorverlagert, und zwar weit in den Bereich elterlicher Autonomie hinein. Angesichts der praktischen Erfahrungen mit dem Schutzauftrag, den das Jugendamt bei Kindeswohlgefährdungen erhalten hat (§ 8 a SGB VIII) und angesichts eines drohenden Bundeskinderschutzgesetzes meldet sich *Thomas Mörsberger* mit einem „Zwischenruf“, in dem er fordert, dass die Vereinbarungen nach § 8 a Abs. 2 zwischen dem Jugendamt und den Trägern „vom Kopf auf die Füße“ gestellt werden, d.h. dass die Freien Träger stärker in die Pflicht genommen werden sollen. Wir stellen diese engagierte Meinungsäußerung zur Diskussion, ohne uns mit ihr zu identifizieren, und hoffen, dass wir dazu Kommentare aus dem Kreise der Leserinnen und Leser erhalten werden.

Grundsätzliche familiensoziologische und rechtsvergleichende Überlegungen stellen *Ostner* und *Scheiwe* an. *Ostner* sieht in der Entwicklung der Betreuung von kleinen Kindern zwei tiefgreifende familiensoziologische Entwicklungen, nämlich einerseits eine „Entmaternalisierung“, die die Verantwortung für die Kinderbetreuung von der Mutter auf beide Eltern verlagert, und andererseits eine „Entfamilisierung“, die die familiäre durch die institutionelle öffentliche Betreuung ersetzt. Sie analysiert zur Begründung insbesondere Dokumente der OECD und der 12. Kinder- und Jugendberichtskommission. Ist es das Erbe der DDR? Ist es die Globalisierung? *Ostner* greift auf David Riesmans These von der Verunsicherung der Eltern aus den fünfziger Jahren zur Erklärung zurück. *Scheiwe* vergleicht

die Entwicklung der Kinderbetreuung in den europäischen Ländern, indem sie sie mehr oder weniger einem „Bildungsmodell“ oder einem „Vereinbarkeitsmodell“ zuordnet. Die vorschulischen Modelle der Kinderbetreuung haben ihre Einführung und Durchsetzung begünstigt; während die sozialpädagogischen Modelle eher später Wirksamkeit erlangten. Man darf gespannt sein, wie die Vereinbarung eines obligatorischen Vorschuljahres durch die hessischen Koalitionspartner wirken wird.

Die Entwicklung in den Bundesländern wird dokumentiert durch einen Auszug aus dem Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme der Bertelsmann-Stiftung von *Bock-Famulla* sowie eine Analyse der Steuerungs- und Qualitätsdebatte durch *Diskowski*. Es gibt in Deutschland eine Vielzahl von Instanzen, die über die Kinderbetreuung bestimmen, von den Eltern bis zum Bundesstaat; *Diskowski* zeichnet sie noch einmal nach, um sodann zwei neuere Entwicklungen zu skizzieren, die allseits im Einvernehmen geführte Bildungsdebatte, und die nach wie vor offene Qualitätsdebatte, die vermutlich zur Einführung von Bildungsplänen für die frühkindliche Betreuung führen wird. Es ist interessant zu beobachten, wie im Bildungswesen gleichzeitig gegenläufige bildungspolitische Strömungen bestehen, die Lockerung der Steuerung durch Autonomisierung im Bereich der Schulen und Hochschulen und die Verstärkung der Steuerung im Bereich der Kinderbetreuung sowie der Weiterbildung.

Sell hält die frühkindliche Betreuung von Kindern in Deutschland für unter- und fehlfinanziert. Die öffentlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung müssten sich verdoppeln, wenn Deutschland dem internationalen Standard entsprechen will. Eine Kosten-Nutzen-Analyse zeigt, dass Eltern und Kommunen die Kosten tragen, während der Bund und die Sozialversicherungsträger die Nutznießer sind; eine Umverteilung der Finanzierung ist deshalb geboten. Es kommt hinzu, dass sich ein Prozess der Kommunalisierung und der Nachfrageorientierung feststellen lässt, deren Effektivität und Effizienz einstweilen nicht erwiesen ist. *Schuler-Harms* beschreibt die Einführung der Subjektorientierung der Kinderbetreuungsfinanzierung (Gutscheinsysteme) in verschiedenen europäischen Ländern und in Deutschland und analysiert ebenso die Finanzierung durch parafiskalische Institutionen, wie Familienkassen in verschiedenen europäischen Ländern.

Das Heft zeigt nachdrücklich, wie schnell und wie stark sich die Kinderbetreuung in Deutschland ändert; die Ausbildung des Personals und seine Entlohnung ändern sich dagegen nur langsam. An den Fachschulen werden z.Z. 12.000–15.000, an den Hochschulen 1.000–1.500 Fachkräfte pro Jahr ausgebildet. Nach dem neuen Tarifvertragssystem für den Öffentlichen Dienst verdient eine Erzieherin rd. 2.285 EURO brutto, eine Grundschullehrerin dagegen 3.233 EURO brutto. Von *Behr*, *Diller* und *Schelle* beschreiben in ihrem Beitrag zur Ausbildung der Erzieherinnen deutlich die Herausforderungen, vor denen die Ausbildungssysteme stehen, aber auch die Grenzen, an die seit langem jede Reform stößt.

Das Heft endet mit einem Beitrag von *Bergida*, in dem Probleme der Verfahrenspflegschaft (§50 FGG) im Falle von Rückführungen von entführten Kindern in das Herkunftsland, hier also nach Deutschland, erörtert werden. So sinnvoll die Rückführung von entführten Kindern nach Maßgabe des Haager Abkommens von 1980 (HKÜ) zur endgültigen Klärung des Sorgerechts auch sind, so schwierig können sich die Aufgaben einer ebenfalls sehr sinnvollen Verfahrenspflegschaft darstellen.

Mit tiefem Bedauern ist anzuzeigen, dass Prof. Dr. Michael Wollenschläger, Mitglied des Beirats unserer Zeitschrift, Ende 2008 verstorben ist.