

Geis-Thöne, Wido

Research Report

Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern: Eine Übersicht zum aktuellen Stand

IW-Report, No. 5/2020

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Geis-Thöne, Wido (2020) : Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern: Eine Übersicht zum aktuellen Stand, IW-Report, No. 5/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/214158>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



IW-Report 5/2020

Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern

Eine Übersicht zum aktuellen Stand
Wido Geis-Thöne

Köln, 11.02.2020

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Wido Geis-Thöne
+49 (0)221 / 4981 - 705
geis-thoene@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Anmerkung zur Datenherkunft

Diese Arbeit nutzt Daten des Nationalen Bildungspanels (NEPS): Startkohorte Kindergarten, doi:10.5157/NEPS:SC2:6.0.1. Die Daten des NEPS wurden von 2008 bis 2013 als Teil des Rahmenprogramms zur Förderung der empirischen Bildungsforschung erhoben, welches vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanziert wurde. Seit 2014 wird NEPS vom Leibniz-Institut für Bildungsverläufe e.V. (LifBi) an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg in Kooperation mit einem deutschlandweiten Netzwerk weitergeführt.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Stand der Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder	5
2.1 Verpflichtender Schulbesuch	6
2.2 Weitere (Betreuungs-) Angebote der Schulen	9
2.3 Staatliche und staatlich geförderte außerschulische Betreuung	13
3 Rechtsansprüche auf Ganztagsbetreuung in den Ländern	17
4 Bedeutung des soziökonomischen Hintergrunds der Kinder	19
5 Ausgestaltung der Hortbetreuung	22
6 Ausgestaltung der Ganztags schulbetreuung	25
7 Fazit und Ableitungen für die Politik	33
8 Literatur	35
Abstract	38
Tabellenverzeichnis	39
Abbildungsverzeichnis	39

JEL-Klassifikation:

I20 – Bildung: Ganztagsgrundschulen

J13 – Kinderbetreuung: Außerschulische Betreuungseinrichtungen für Grundschüler

K36 – Familienrecht: Anspruch auf Ganztagsbetreuung

Zusammenfassung

Die institutionelle Betreuung von Kindern im Grundschulalter erfolgt in Deutschland im Zusammenspiel von verpflichtendem Schulbesuch, weiteren (Betreuungs-) Angeboten der Schulen sowie staatlichen und staatlich geförderten außerschulischen Betreuungsangeboten, wie Horten. Daher müssen die drei Bereiche an sich auch gemeinsam betrachtet werden, um treffsichere Aussagen über die Betreuungssituation tätigen zu können. Mit der amtlichen Statistik lässt sich allerdings nur feststellen, dass in den letzten Jahren sowohl die schulische als auch die außerschulische Betreuung stark ausgebaut wurde und von den Schülern im Grundschulalter im Schuljahr 2017/2018 rund 41,9 Prozent eine Ganztagschule und 23,0 Prozent einen Hort besucht haben. Auf einen Teil von ihnen trifft auch beides zu, sodass der Betreuungsanteil insgesamt niedriger liegt als die Summe. Den Angaben im Sozio-Oekonomischen Panel (SOEP) zufolge waren es im Jahr 2017 rund 60,1 Prozent und die Betreuungslücke lag der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) zufolge bei rund 7 Prozent, was 209.000 Plätzen entspricht. Eine multivariate Analyse auf Basis des SOEP zeigt überdies, dass sowohl Grundschul Kinder mit Migrationshintergrund und aus Familien, die Arbeitslosengeld II beziehen, als auch Kinder mit (vollzeit-) erwerbstätigen Müttern und aus Familien mit hohem Einkommen besonders häufig ganztags betreut werden. Allerdings finden sich erstere verstärkt in den Ganztagschulen und letztere in den Horten und vergleichbaren Einrichtungen.

Differenziert man nach Bundesländern, stellt sich die Lage sehr unterschiedlich dar. Während in Berlin, Brandenburg, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen eine zumindest weitestgehende Vollversorgung mit Ganztagsplätzen besteht, liegt der Anteil der betreuten Kinder in Baden-Württemberg (maximal) bei rund einem Drittel, in Schleswig-Holstein bei rund zwei Fünfteln und in Bayern bei knapp der Hälfte. Dabei haben die Eltern in Brandenburg, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen bereits heute einen Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz. Wird dieser bundesweit eingeführt, sollten vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Betreuungssysteme und der alleinigen Zuständigkeit der Länder für die (Ganztags-) Schulen Ergänzungen in den Ländergesetzen vorgenommen werden, sofern er nicht direkt hier verankert wird.

Betrachtet man die Ausgestaltung der Betreuung, ist die Situation in den Horten gut. So haben diese in aller Regel mindestens bis 16:30 Uhr geöffnet und die Zahl der Kinder je Betreuungsperson liegt bei 11,3 oder 9,4 in Vollzeitäquivalenten. Dies ist viel weniger als die durchschnittliche Klassenstärke in den Grundschulen von 20,9 Kindern und die Schüler-Lehrer-Relation von 16,2. Bei den Ganztagschulen ist die Lage vor dem Hintergrund einer unzureichenden Datengrundlage unklar. Allerdings lässt sich aus den Ergebnissen der Studie zur Entwicklung der Ganztagschulen (StEG) schließen, dass die Gesamtbetreuungszeit auch hier im Schnitt bei über 40 Stunden in der Woche liegt. Problematischer ist, dass die StEG auf einen Rückgang der Angebotsvielfalt hindeutet. Der mittlere Wert (Median) der Kosten des Schulbesuchs liegt den Angaben der Eltern im SOEP zufolge beim ausschließlichen Besuch einer Ganztagschule bei 30 Euro, beim ausschließlichen Besuch eines Hortes oder einer vergleichbaren Einrichtung bei 41 Euro und bei beidem bei 60 Euro, was deutlich weniger ist als im Kitabereich.

1 Einleitung

Die Einschulung stellt eine zentrale Zäsur im Leben der Familien in Deutschland dar. Auch wenn die Kitas in den letzten Jahren immer mehr Bildungsaufgaben übernehmen, erfolgt der Kompetenzerwerb hier in der Regel rein spielerisch, wohingegen mit dem Schuleintritt das gezielte und strukturierte Einüben der Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten beginnt. Damit einhergehend kommt es nun auch zu einem substanziellen Bedarf an Lernbegleitung außerhalb des Unterrichts, wobei es nicht nur um die Erledigung der Hausarbeiten, sondern auch um das Wiederholen und Anwenden des erlernten Schulstoffs geht. Zudem ändern sich die Zeitgestaltungsmöglichkeiten der Familien sehr stark. Können sie bis dahin relativ frei entscheiden, zu welchen Zeiten das Kind eine Kita besucht, gilt nun während der Unterrichtszeiten die Schulpflicht. Auch sind die für Grundschulkindern angebotenen (Gesamt-) Betreuungszeiten häufig kürzer als für Kindergartenkinder. Allerdings ist die Lage hier relativ unübersichtlich, da diese sich erst aus dem Zusammenspiel von Unterrichtszeiten, zusätzlichen (Betreuungs-) Angeboten der Schulen und außerschulischen Betreuungsangeboten ergeben und es hierbei zu mehrfach und gar nicht abgedeckten Zeitfenstern kommen kann.

Dabei benötigen die Kinder in den ersten Schuljahren trotz ihrer steigenden Autonomie in der Regel noch eine kontinuierliche Beaufsichtigung, sodass die über den regulären Unterricht hinausgehenden Betreuungsangebote für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf von entscheidender Bedeutung sind. So kommen Gambaro et al. (2016) auf Basis des SOEP zum Ergebnis, dass die Wahrscheinlichkeit, dass die Mütter einer Erwerbstätigkeit nachgehen, bei einer nachmittäglichen Betreuung unter sonst gleichen Bedingungen um 7,5 Prozentpunkte höher liegt und sie, wenn sie dies tun, knapp drei Stunden mehr pro Woche arbeiten. Über das in diesem Kontext erzielte Einkommen stärkt die Ganztagsbetreuung für Grundschüler und auch die wirtschaftliche Lage der Familien (Rainer et al., 2011) und führt zu höheren Steuern und Sozialabgaben, die die Kosten der öffentlichen Hand für die Angebote unter plausiblen Annahmen sogar decken können (Geis et al., 2017). Auch für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes sind die Betreuungsangebote von zentraler Bedeutung, da vor dem Hintergrund der mit dem demografischen Wandel zunehmenden Fachkräfteengpässe beide Elternteile am Arbeitsmarkt gebraucht werden, um Wachstum und Wohlstand zu sichern.

Inwieweit die Kinder von der Ganztagsbetreuung profitieren, lässt sich deutlich schwerer abschätzen. An sich hat sie das Potenzial, die Entwicklungs- und Teilhabechancen, insbesondere von Kindern aus ungünstigeren Elternhäusern, wesentlich zu verbessern. So können sie in diesem Rahmen verschiedene bildungsfördernde Aktivitäten, wie dem Ausüben von Sportarten oder künstlerischen Tätigkeiten, nachgehen, zu denen sie ansonsten keinen Zugang hätten. Auch kann der längere Kontakt zu den anderen Kindern beim Einüben sozialer Fertigkeiten und beim Spracherwerb bei einer nichtdeutschen Herkunftssprache hilfreich sein (Geis, 2017). Allerdings konnten die einschlägigen empirischen Untersuchungen zum Thema, wie die Studie zur Entwicklung der Ganztagschulen (StEG; StEG, 2019), bisher kaum positive Effekte nachweisen. Ein Grund hierfür könnte sein, dass viele der Angebote noch nicht optimal ausgestaltet sind. So identifiziert die StEG (2015) geringe Teilnahmequoten, variierende Teilnehmergruppen und nicht lernförderliche Angebotskonzepte als mögliche Faktoren.

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder zu stärken. So haben sich CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode (CDU/CSU und SPD, 2018) darauf geeinigt, dass ab dem Jahr 2025 ein Rechtsanspruch gelten soll. Allerdings haben sie dabei noch keine Festlegung darüber getroffen, was dieser genau umfassen soll. Bei den Grundschulkindern ist dies eine zentrale Frage, da der Schulunterricht anders als bei den kleineren Kindern bereits eine Grundbetreuung sicherstellt und die ergänzenden Angebote immer im Zusammenspiel mit dem Schulunterricht gesehen werden müssen. Vor diesem Hintergrund ist auch schwer zu sagen, wie groß die Lücke an Betreuungsangeboten aktuell tatsächlich ist. Den Ergebnissen der DJI-Kinderbetreuungsstudie (KiBS) zufolge, bestand im Jahr 2017 für 7 Prozent der Kinder im Grundschulalter ein ungedeckter Betreuungsbedarf, was rund 209.000 Plätzen entspricht (Hüsken et al., 2019; Statistisches Bundesamt, 2019a; eigene Berechnungen). Verglichen mit der Betreuungslücke bei den unter Dreijährigen von 13,4 Prozent oder 320.000 Plätzen (Geis-Thöne, 2019) ist dies wenig. Bis zum Jahr 2025 werden Berechnungen von Guglhör-Rodan et al. (2019) zufolge allerdings rund 820.000 Plätzen benötigt, wobei der viel höhere Wert vorwiegend daraus resultiert, dass hier die zu erwartenden Anstiege der Schülerzahlen und der Betreuungswünsche der Eltern mitberücksichtigt sind. Bei der Interpretation dieser und anderer auf ähnliche Weise ermittelten Zahlen muss im Blick behalten werden, dass die Einrichtung komplett neuer Schulplätze im Ganztagsbetrieb einen anderen Vorgang darstellt als die Umwidmung von Halbtags- zu Ganztagsschulplätzen. In diesem Fall muss nämlich zumeist die gesamte Schulinfrastruktur neu geschaffen oder erweitert werden und die für den Ganztags notwendigen Einrichtungen können in den Bauprozess integriert werden, was sie viel kostengünstiger macht, als wenn sie erst nachträglich ergänzt werden.

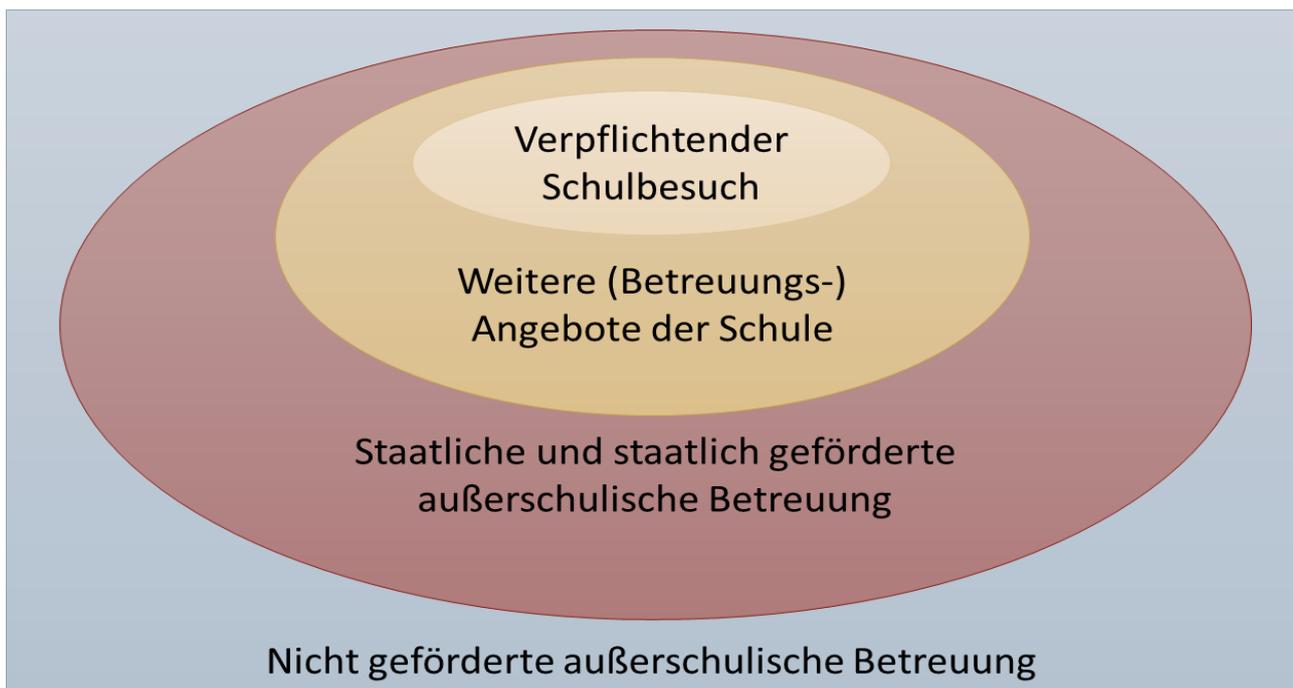
Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden aufgezeigt werden, was über den Ist-Stand bei der Betreuung von Kindern im Grundschulalter bekannt ist und wie sich dieser aktuell darstellt. Dabei ist zu beachten, dass in Brandenburg, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen bereits heute landesrechtlich geregelte Ansprüche auf Ganztagsbetreuung bestehen. Wie diese institutionalisiert sind, wird im dritten Abschnitt dargestellt. Der vierte Abschnitt beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit die Inanspruchnahme von Ganztagsbetreuungsangeboten für Grundschul Kinder in Zusammenhang mit ihrem sozioökonomischen Hintergrund steht und untersucht dies mittels einer eigenen Auswertung der Daten des SOEP. Der fünfte und der sechste Abschnitt stellen dar, was über die reinen Platzzahlen hinaus über die Angebote der Horte und Ganztagschulen bekannt ist. Die Trennung dieser zwei Bereiche ist hier notwendig, da die Datenlage völlig unterschiedlich ist. So enthält die Kinder- und Jugendhilfestatistik, die auf den Meldungen der Einrichtungen basiert, einen großen Teil der relevanten Informationen für die Horte, wohingegen man sich diesen bei den Schulen nur über die Ergebnisse von Befragungen, wie dem Nationalen Bildungspanel (NEPS), annähern kann. Der sechste Abschnitt zieht ein Fazit und zeigt auf, welche Ableitungen für die Politik sich aus den Ergebnissen ergeben.

2 Stand der Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder

Beschäftigt man sich mit der (Ganztags-) Betreuung von Kindern im Grundschulalter, muss man immer im Blick behalten, dass diese sich, wie in Abbildung 2-1 dargestellt, aus dem für die Kinder verpflichtenden Unterricht, den weiteren (Betreuungs-) Angeboten der Schule, über deren

Inanspruchnahme die Eltern frei entscheiden können, sowie den staatlichen und staatlich geförderten außerschulischen Betreuungsangeboten, wie den Horten, zusammensetzt. Dabei können sehr unterschiedliche Kombinationen zum selben Ergebnis führen, sodass sich die Betreuungssituation nur in der Gesamtschau der drei Bereiche treffsicher abschätzen lässt. Zudem gilt zu beachten, dass die Angebote in manchen Fällen dieselben Zeitfenster abdecken und für die Familien letztlich redundant sind und es in selteneren Fällen zu Lücken zwischen ihnen kommen kann, die sie überbrücken müssen. Für die von den genannten Betreuungsangeboten nicht abgedeckten Bedarfe stehen den Eltern vielfach noch rein private Dienstleistungen, wie Babysitter-Services, zur Verfügung. Auch ihre Inanspruchnahme wird vom Staat bezuschusst, indem die Eltern die Kosten bis zum 14. Lebensjahr des Kindes bei der Einkommenssteuer als Sonderausgaben gelten machen können. Dennoch ist die finanzielle Belastung für die Familien bei den rein privaten Angeboten in aller Regel wesentlich höher als bei den (Ganztags-) Schulen und staatlichen und staatlich geförderten außerschulischen Einrichtungen, sodass sie keine gleichwertige Alternative zu diesen darstellen.

Abbildung 2-1: Schematischer Aufbau der Betreuung von Grundschulkindern



Quelle: Eigene Darstellung

2.1 Verpflichtender Schulbesuch

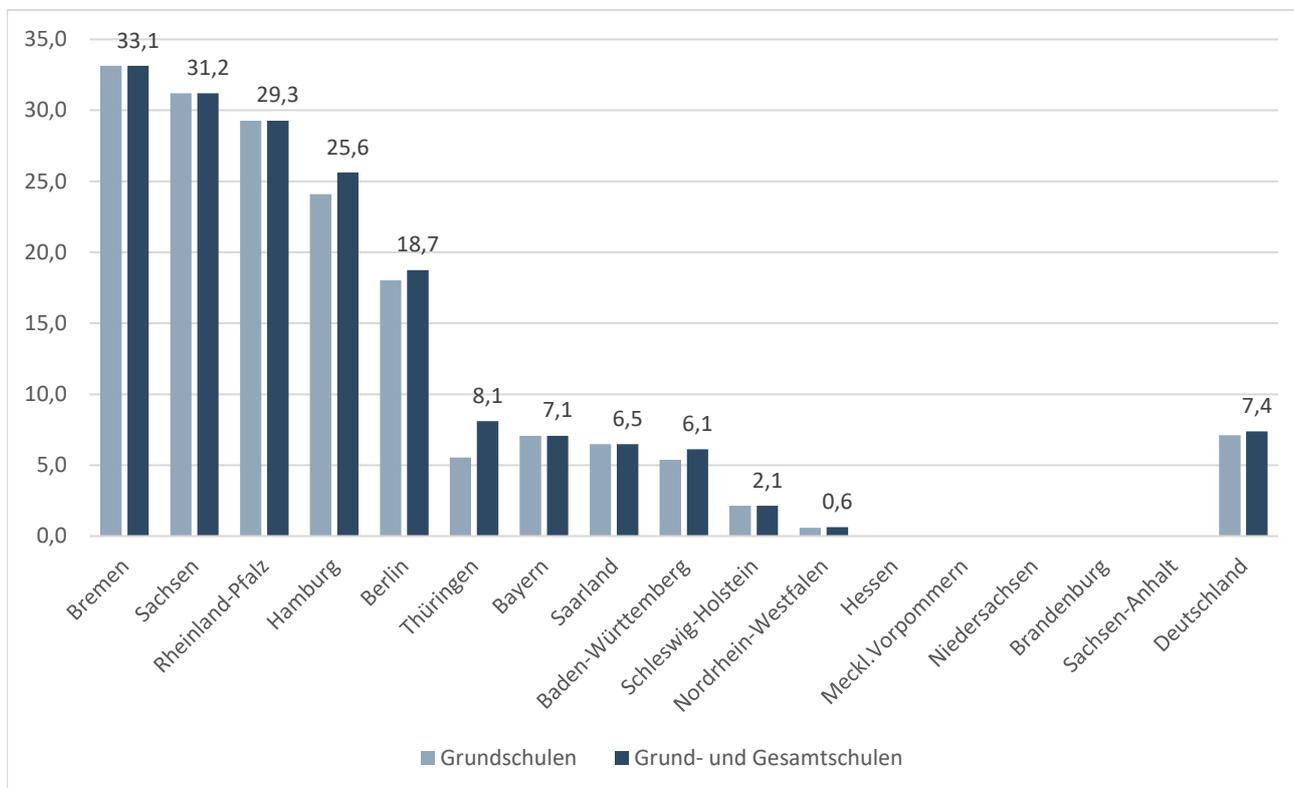
Nimmt man zunächst den Unterricht in den Blick, so unterscheiden sich die Zahlen der Pflichtstunden in den Grundschulen je nach Bundesland und Klassenstufe deutlich. Das Minimum liegt bei 20 Wochenstunden und findet sich bei den ersten Klassen in Berlin und Niedersachsen. Das Maximum sind 29 Stunden, die von bayrischen Viertklässlern gefordert werden (KMK, 2019). Dabei gilt zu beachten, dass die Schulstunden nur 45 Minuten dauern, zwischen ihnen aber Pausen gemacht werden, sodass sich eine Spanne von rund 17 bis 25 Zeitstunden ergibt. Diese

können sich sehr unterschiedlich über die Woche verteilen, wobei der Unterricht in aller Regel nur zwischen Montag und Freitag stattfindet.

Sind die Schüler an mindestens drei Tagen in der Woche zum Besuch der Schule im Umfang von mindestens sieben Zeitstunden verpflichtet, handelt es sich laut Definition der Kultusministerkonferenz um eine Ganztagschule in gebundener Form (KMK, 2018). Die Länder verwenden teilweise etwas abweichende Definitionen. Dabei wird der Pflichtunterricht in diesem Fall meist durch längere Zeiträume für Wahlaktivitäten, wie Arbeitsgruppen und freies Spiel, unterbrochen. Stehen die Unterrichtszeiten in einem ausgewogenen Verhältnis zu diesen und wechseln sich mit ihnen ab, spricht man von Rhythmisierung, was von Pädagogen als lernfördernd erachtet wird (Kamski / Koltermann, 2014). Im Schuljahr 2017/2018 besuchten deutschlandweit 7,1 Prozent der Grundschüler eine gebundene Ganztagschule, wobei dieser und alle im Folgenden dargestellten Werte die Jahrgangsstufen 5 und 6 an den Berliner und Brandenburger Grundschulen außer Acht lassen. Differenziert man nach Ländern, so finden sich in den drei Stadtstaaten, Rheinland-Pfalz und Sachsen zweistellige Anteile, wohingegen diese Art von Grundschulen in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt nahezu überhaupt nicht existent ist.

Abbildung 2-2: Kinder im Grundschulalter im gebundenen Ganztag

Schüler in den Jahrgangsstufen 1 bis 4, Anteile in Prozent im Schuljahr 2017/2018



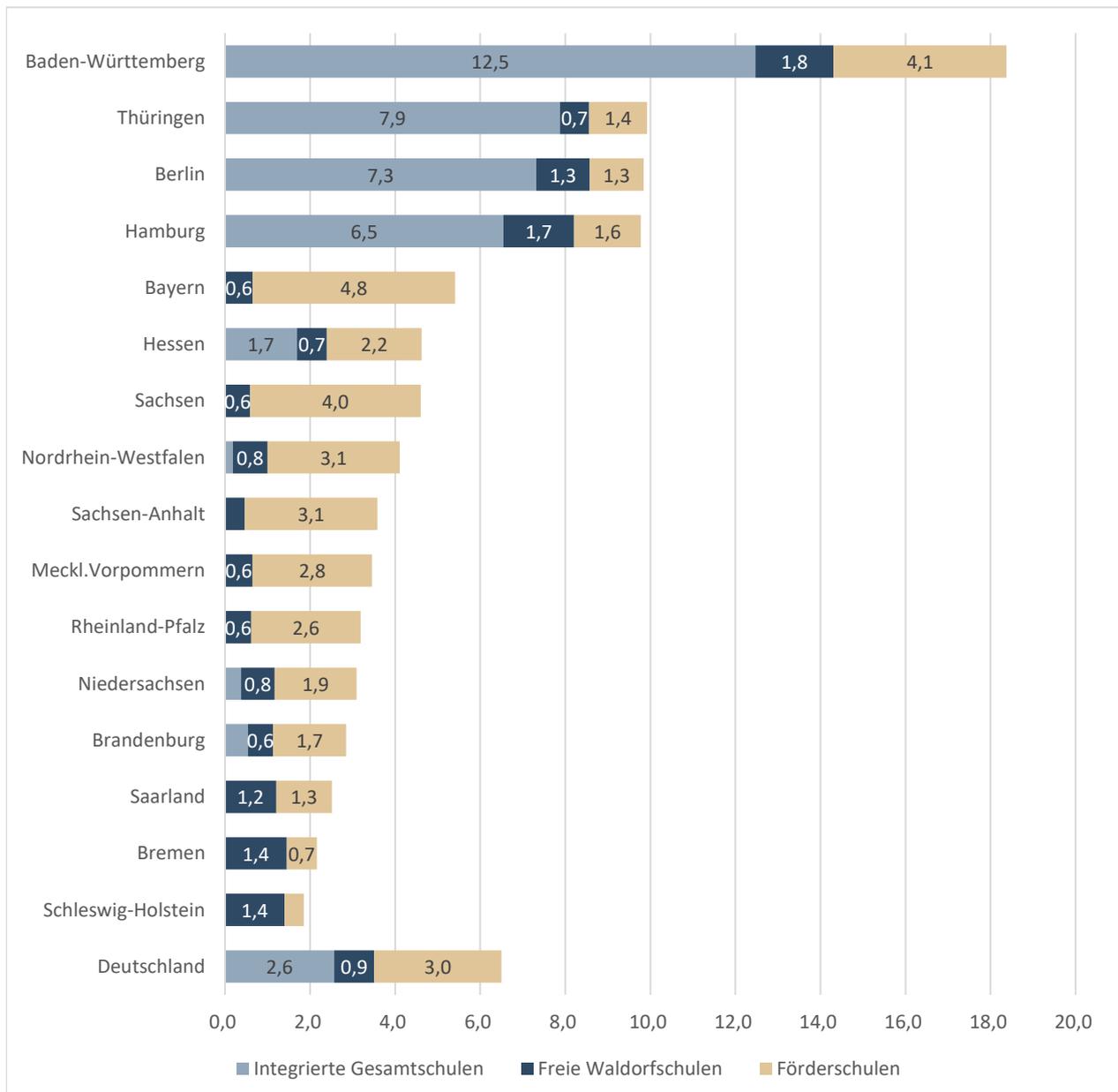
Quelle: KMK, 2018; eigene Berechnungen

An dieser Stelle muss im Blick behalten werden, dass nicht alle Kinder während der ersten vier Schuljahre eine Grundschule besuchen. Da dies auch bei den folgenden Ausführungen immer

wieder von Bedeutung ist, wurden in Abbildung 2-3 die Anteile der Kinder, die andere Schulformen besuchen, abgetragen. Der höchste Wert findet sich mit 18,4 Prozent in Baden-Württemberg gefolgt von Thüringen, Berlin und Hamburg mit jeweils rund 10 Prozent. Der entscheidende Punkt sind dabei die Primarstufen an den Gesamtschulen, die sich in den anderen Ländern kaum finden. Hier sind die Anteile der Schüler im gebundenen Ganztags in Baden-Württemberg mit 11,1 Prozent, in Thüringen mit 40,8 Prozent, in Berlin mit 27,9 Prozent und in Hamburg mit 45,9 Prozent deutlich höher als in den Grundschulen (KMK, 2018). Dennoch ändert sich bei den Ganztagschulen für Kinder im Grundschulalter in gebundener Form wenig am Gesamtbild, wenn man die Primarstufen an den Gesamtschulen mitbetrachtet (siehe Abbildung 2-2).

Abbildung 2-3: Schüler der Jahrgangsstufen 1 - 4, die keine Grundschule besuchen

Anteile an allen Schülern der Jahrgangsstufen 1 bis 4 im Schuljahr 2018/2019 in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2019a; eigene Berechnungen

Zur institutionellen Verortung ist zu sagen, dass Umfang und Inhalte des Unterrichts grundsätzlich von den Ländern festgelegt werden und diese im Falle der öffentlichen Schulen auch die Lehrkräfte beschäftigen. Über die zeitliche Lage des Unterrichts entscheiden die Schulen in Abstimmung mit den Schulträgern hingegen weitgehend eigenständig. Der Übergang von einer Halbtags- zu einer (gebundenen) Ganztagschule, für den in den Ländern etwas unterschiedliche Anforderungen und Vorgaben gelten, ist jedoch nur in Abstimmung mit den Schulbehörden möglich. Zu den gebundenen Ganztagschulen ist überdies anzumerken, dass für die institutionelle Verortung der Aktivitäten, die nicht Teil des regulären Unterrichts sind, weitgehend dasselbe wie für andere (Betreuungs-) Angebote der Schulen gilt, auch wenn sie von diesem umschlossen sind und damit in den Bereich der Anwesenheitspflicht fallen.

2.2 Weitere (Betreuungs-) Angebote der Schulen

Die über den Unterricht hinausgehenden Betreuungsangebote der Schulen kann man entsprechend ihres Umfangs in die drei Stufen Kernzeitenbetreuung (oder verlässliche Halbtagschule), Übermittagsbetreuung und (offene) Ganztagschule einteilen. Bei einer Kernzeitenbetreuung wird zunächst sichergestellt, dass es nicht zu Unterrichtsausfällen kommt oder diese zumindest nicht von den Eltern aufgefangen werden müssen, auch wenn es sich um Randstunden handelt. Ist für Randstunden am Morgen für einzelne Klassen regulär kein Unterricht vorgesehen, werden in der Regel auch für diese Betreuungsangebote vorgehalten. Überdies kann die Kernzeitenbetreuung (kürzere) Betreuungskorridore vor Unterrichtsbeginn und nach Unterrichtsende beinhalten, die den Familien etwas mehr Flexibilität beim Bringen und Holen der Kinder ermöglichen. Als alleinige Betreuungsform ist die Kernzeitenbetreuung vor allem für Familien geeignet, bei denen die Mütter (oder Väter) in kleiner Teilzeit arbeiten wollen und hierfür die Sicherheit benötigen, dass die Kinder während der regulären Unterrichtszeiten tatsächlich immer betreut werden. Bei einem an sich stark außerschulisch geprägten Betreuungssystem bietet sie überdies den Vorteil, dass die Horte den Vormittag nicht mitabdecken müssen und mit ihren Angeboten erst nach der letzten Unterrichtsstunde beginnen können, was diese bei gleichem Gesamtbetreuungszeitraum deutlich kostengünstiger machen und sich so auch insgesamt finanziell rechnen kann.

Bei der Übermittagsbetreuung erstrecken sich die Betreuungsangebote an mehreren Tagen in der Woche bis in den frühen Nachmittag und beinhalten die Möglichkeit, in der Schule ein Mittagessen einzunehmen. Allerdings liegen sie dabei noch unterhalb des Mindestumfangs von Ganztagschulen von sieben Zeitstunden an drei Tagen in der Woche. Der DJI-Kinderbetreuungsstudie (KiBS) zufolge nahmen im Jahr 2018 deutschlandweit rund 16 Prozent der Kinder im Grundschulalter eine Übermittagsbetreuung in Anspruch, wobei sich die befragten Eltern mit der Zuordnung der Betreuungsart allerdings teilweise schwertun (Hüsken / Alt, 2019). Dies wäre ein vergleichsweise hoher Anteil, behält man im Blick, dass die bildungspolitischen Förderkulissen in den Ländern an sich auf die Einrichtungen von Ganztagschulen ausgerichtet sind und für die Übermittagsbetreuung fast dieselben infrastrukturellen Voraussetzungen bestehen. Für die Familien ist die Übermittagsbetreuung vor allem dann interessant, wenn die Mütter (oder Väter) in Teilzeit arbeiten und die Kinder nachmittags selbst betreuen möchten. Neben der etwas längeren Betreuungszeiten hat sie dabei gegenüber der reinen Kernzeitenbetreuung den Vorteil, dass sich die Mütter (oder Väter) nicht um ein Mittagessen für die Kinder kümmern müssen,

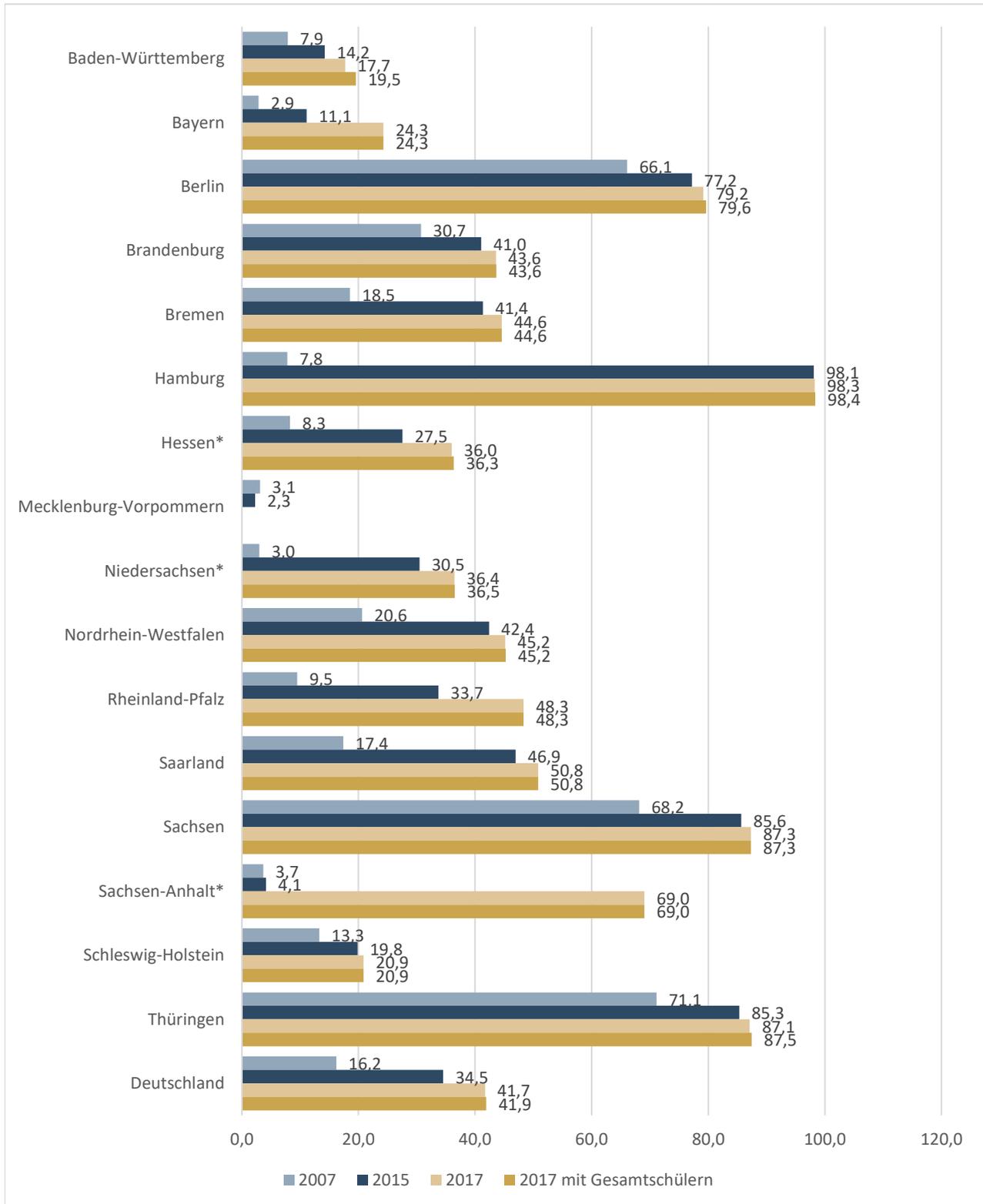
was für sie zu einer zusätzlichen zeitlichen Entlastung führt. Neben der Übermittagsbetreuung gibt es noch eine zweite Zwischenform zwischen Halbtags- und Ganztagschule, bei der die Schulen zwar kein Mittagessen aber am Nachmittag in größerem Maße über den Unterricht hinausgehende Aktivitäten anbieten. Mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nützt dies wenig, da über Mittag eine Betreuungslücke bestehen bleibt. Die Teilhabe- und Entwicklungschancen der Kinder kann es jedoch in ähnlichem Maße fördern, wie eine (offene) Ganztagschule.

Um Ganztagschule zu sein, muss eine Schule laut Definition der Kultusministerkonferenz an mindestens drei Tagen eine Betreuung im Umfang von mindestens sieben Zeitstunden und ein Mittagessen anbieten (KMK, 2018). Einige Länder operieren mit etwas höheren Mindestanforderungen (Berkemeyer, 2015). Zudem muss ein enger Bezug zwischen dem Unterricht und den darüberhinausgehenden Betreuungsangeboten bestehen. Ursprünglich hatte die Definition der Kultusministerkonferenz gefordert, dass diese unter Aufsicht und Verantwortung der Schulleitung stehen, seit 2016 reicht es jedoch aus, wenn die Schulleitung eine Mitverantwortung für sie hat und ein gemeinsames pädagogisches Konzept vorliegt (KMK, 2018). Damit werden nun auch die den Schulen angegliederten Horte, die vor dem Hintergrund ihrer institutionellen Verortung an sich eher der außerschulischen Betreuung zuzuordnen sind, als Ganztagschulen gezählt. Ist die Teilnahme an den Angeboten für die Schüler nicht an mindestens drei Tagen die Woche im Umfang von mindestens sieben Zeitstunden verpflichtend, spricht man in Abgrenzung zu den oben bereits dargestellten gebundenen Ganztagschulen von offenen Ganztagschulen (OGS). Der Unterschied zwischen den beiden Formen liegt also nach Definition der Kultusministerkonferenz allein bei den Pflichtstunden, die auch bei den gebundenen Ganztagschulen durch freiwillige Betreuungsangebote ergänzt werden können. Daher bringt ein getrennte Betrachtung der OGS-Schüler hier auch keinen wesentlichen Mehrwert.

Die Gesamtzahl der Ganztagsgrundschüler in Deutschland lag im Jahr 2017 bei rund 1,16 Millionen, was 41,7 Prozent aller Grundschüler entspricht. Nimmt man die Primarstufen an den Gesamtschulen mit in den Blick, waren die Werte mit 1,20 Millionen oder 41,9 Prozent leicht höher. Dabei ist die Lage in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich (Abbildung 2-4). So besuchen in Hamburg nahezu alle und in Sachsen und Thüringen fast neun Zehntel der Grundschüler eine Ganztagschule. Hingegen liegen die Anteile, auch wenn man die Gesamtschulen mit in den Blick nimmt, in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Bayern bei unter einem Viertel. Zu Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern, für das noch keine aktuellen Zahlen vorliegen, ist anzumerken, dass sie die Grundschülerbetreuung zu wesentlichen Teilen über den Schulen angegliederte Horte realisieren, die erst seit dem Jahr 2016 als Ganztagschulen gezählt werden. Betrachtet man die in Abbildung 2-5 dargestellte längerfristige Entwicklung der Ganztagsgrundschüler in Deutschland, zeigt sich ein sehr starker Anstieg. Lag die Zahl im Jahr 2002 noch bei 134.000, was 4,2 Prozent der Grundschüler entsprach, waren es im Jahr 2015 mit 933.000 oder 34,5 Prozent bereits nahezu neunmal so viele. Seitdem ist ein weiterer deutlicher Anstieg zu verzeichnen, der allerdings zu bedeutenden Teilen auf die veränderte statistische Erfassung zurückgehen dürfte.

Abbildung 2-4: Ganztagsgrundschüler nach Ländern

Anteile in Prozent

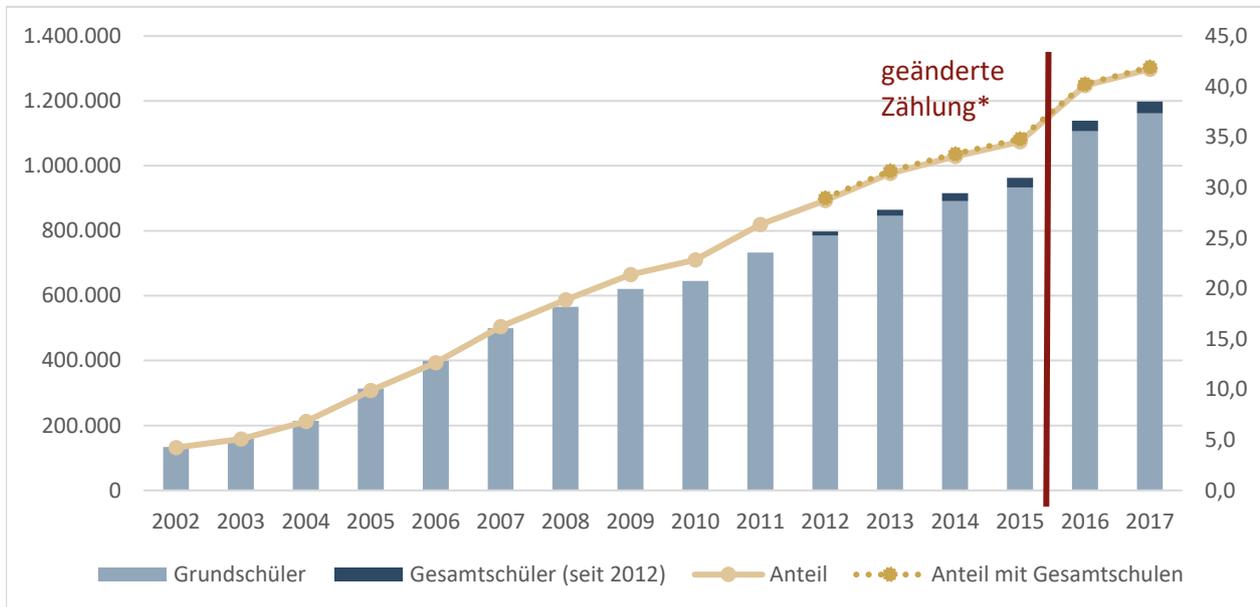


*Ohne Privatschulen

Quelle: KMK, versch. Jg.; eigene Berechnungen

Abbildung 2-5: Ganztagsgrundschüler im Zeitverlauf

Zahl und Anteil an allen Grundschulern in Prozent



*Seit 2016 werden auch Schulen mit eng angegliederten Horten als Ganztagschulen gezählt

Quelle: KMK, versch. Jg.; eigene Darstellung

Die institutionelle Verortung der über den Unterricht hinausgehenden Betreuungsangebote ist relativ schwer zu fassen. Zunächst ist festzustellen, dass die den Schulen angegliederten Horten eine starke Sonderstellung einnehmen, da sie (auch) in den Zuständigkeitsbereich der Kinder- und Jugendhilfe und damit der gemeinsamen Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern fallen. Für alle anderen Angebote der Schulen wird der rechtliche Rahmen allein auf Länderebene festgelegt. Dabei werden teilweise auch Vorgaben für die über den Unterricht hinausgehenden Aktivitäten gemacht. Anders als beim Pflichtunterricht sind diese in der Regel allerdings so offen formuliert, dass die Schulträger, also die Städte und Gemeinden, und Schulen letztlich weitgehend eigenständig über die Gestaltung der Ganztagsangebote entscheiden können. Zu ihrem Zusammenspiel lassen sich hier keine treffsicheren Aussagen machen. Jedoch ist festzuhalten, dass sie nicht in jedem Fall die gleichen Ziele verfolgen müssen, da die Leiter der öffentlichen Schulen nicht bei den Schulträgern, sondern bei den Ländern beschäftigt und entsprechend auch nur diesen weisungsgebunden sind.

Bei der Umsetzung des Ganztagsbetriebs greifen Schulträger und Schulen teilweise auf externe Träger, wie Wohlfahrtsverbände und Elternvereine, zurück. Der StEG zufolge wurde der Ganztagsbetrieb im Jahr 2018 an 37,8 Prozent der Ganztagschulen im Primarbereich allein und an 2,8 Prozent teilweise von externen Trägern organisiert, wobei diese Anteile allerdings rückläufig sind (StEG, 2019). Auch wenn dies nicht der Fall ist, lassen die meisten Schulen ihre Ganztagsangebote zumindest teilweise von Kooperationspartnern, wie Sportvereinen, Musik- und Kunstschulen, durchführen. Nicht der Fall war das im Jahr 2018 der StEG zufolge nur bei 23,0 Prozent der Ganztagschulen im Primarbereich. Vor diesem Hintergrund sind die im Ganztagsbetrieb tätigen Personen auch bei sehr verschiedenen Arbeitgebern beschäftigt, was es sehr schwer macht ein stimmiges Gesamtbild der Personalsituation und Betreuungsrelationen zu erhalten.

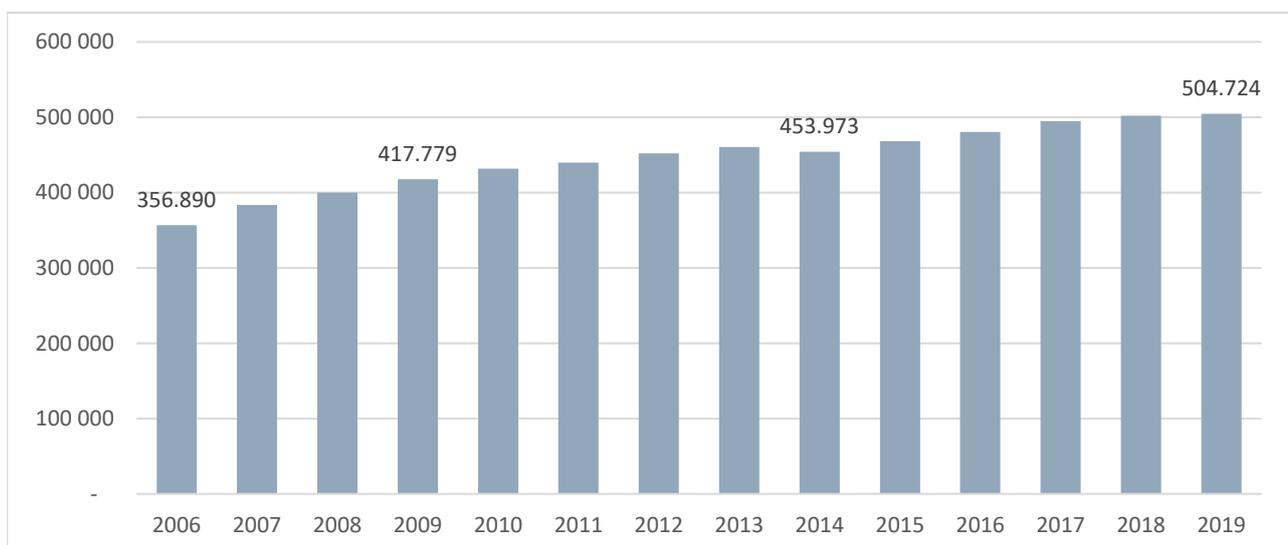
Dabei ist auch im Blick zu behalten, dass die Länder für die über den Unterricht hinausgehenden Angebote meist eine gewisse Zahl an Lehrerwochenstunden zur Verfügung stellen, wobei die konkreten Regelungen unterschiedlich sind (Berkemeyer, 2015). Zudem gewähren sie für diese teilweise auch monetäre Zuschüsse. Die finanzielle Verantwortung liegt jedoch bei den Schulträgern und Schulen, die die Familien — anders als beim Unterricht — in der Regel über Elternbeiträge an den Kosten beteiligen.

2.3 Staatliche und staatlich geförderte außerschulische Betreuung

Die staatliche und staatlich geförderte außerschulische Betreuung umfasst die zwei Teilbereiche der Betreuungseinrichtungen und der Tageseltern. Letztere haben bei den Grundschulkindern allerdings keine quantitative Bedeutung. So besuchten im März 2019 bundesweit nur rund 9.000 Sechs- bis Zehnjährige eine staatlich geförderte Tagespflege, was einem Anteil von 0,2 Prozent entspricht (Statistisches Bundesamt, 2019b). Bei den Betreuungseinrichtungen lässt sich weiter zwischen reinen Horten und kombinierten Einrichtungen, in denen Schulkinder und kleinere Kinder betreut werden, differenzieren. Dabei lag das Verhältnis zwischen den beiden Alternativen im Jahr 2019 bei rund zwei Drittel zu einem Drittel, wobei auch in letzterem Fall meist mit alterseinheitlichen Gruppen gearbeitet wird (siehe Abschnitt 4). Die Gesamtzahl der Schulkinder in staatlichen und staatlich geförderten Betreuungseinrichtungen einschließlich der den Schulen angegliederten Horten lag am 1. März 2019 bei 505.000 und damit um 87.000 oder 20,8 Prozent höher als noch vor 10 Jahren (Abbildung 2.6).

Abbildung 2-6: Schulkinder in Betreuungseinrichtungen

Schulkinder im Alter bis 14 Jahren, jeweils am 1.3.



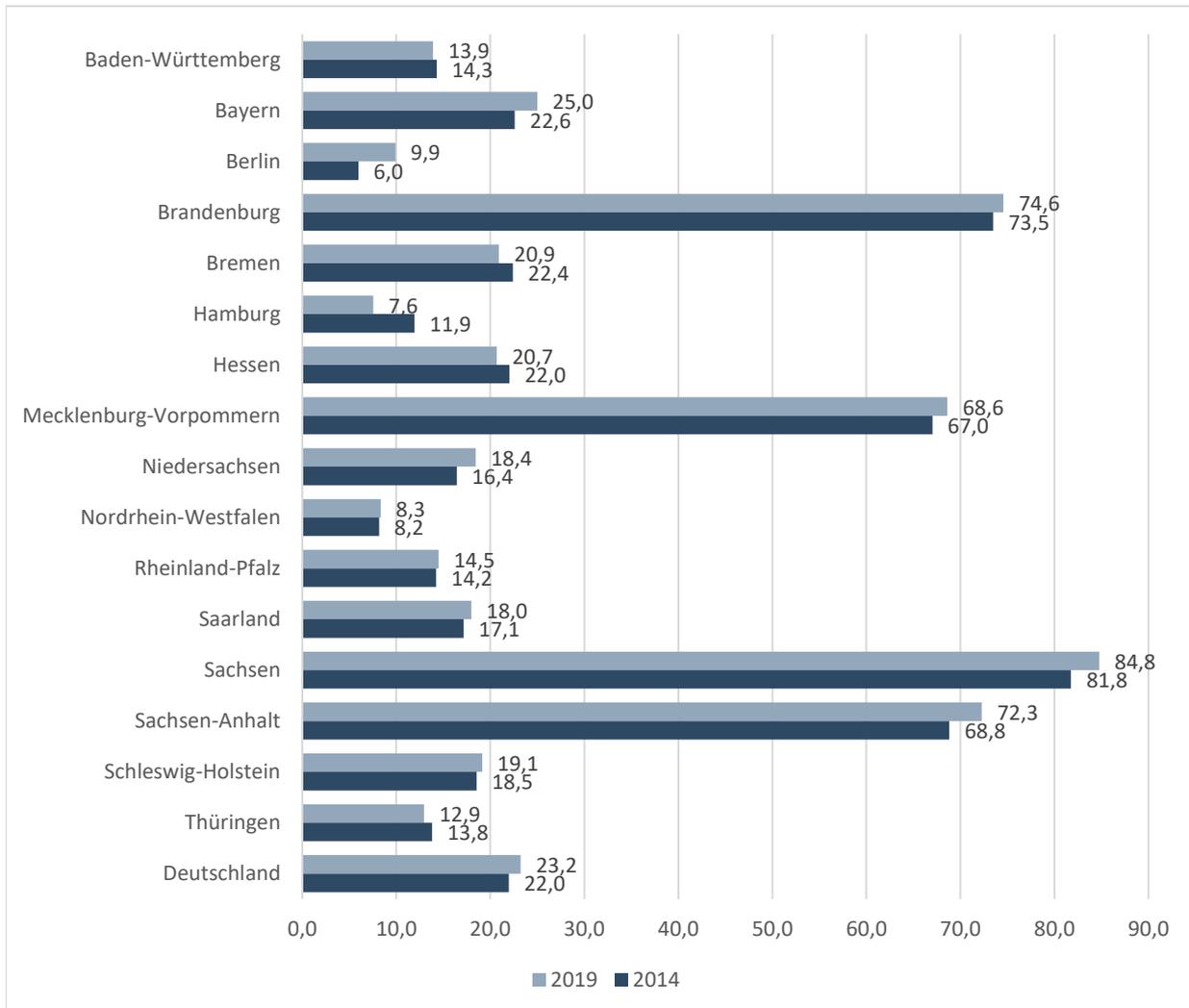
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2019b; eigene Darstellung

Differenziert man nach Ländern, zeigt sich starkes Ost-West-Gefälle. So liegen die Anteile der Kinder, die eine außerschulische Betreuungseinrichtung oder einen den Schulen angegliederten Hort besuchen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt bei über zwei Dritteln. Hingegen beträgt der höchste Wert im Westen, der sich in Bayern findet, nur

rund ein Viertel (Abbildung 2-7). Betrachtet man die Entwicklung der letzten fünf Jahre, sind die Anteile der Kinder in den Betreuungseinrichtungen in den meisten Ländern gestiegen. Derzeit zeigt sich also keine Tendenz die Schulkinderbetreuung allein in die Ganztagschulen zu verlagern.

Abbildung 2-7: Schulkinder in außerschulischen Betreuungseinrichtungen

Inklusive der den Schulen angegliederten Horte, Kinder im Alter von sechs bis zehn Jahren, Anteile in Prozent



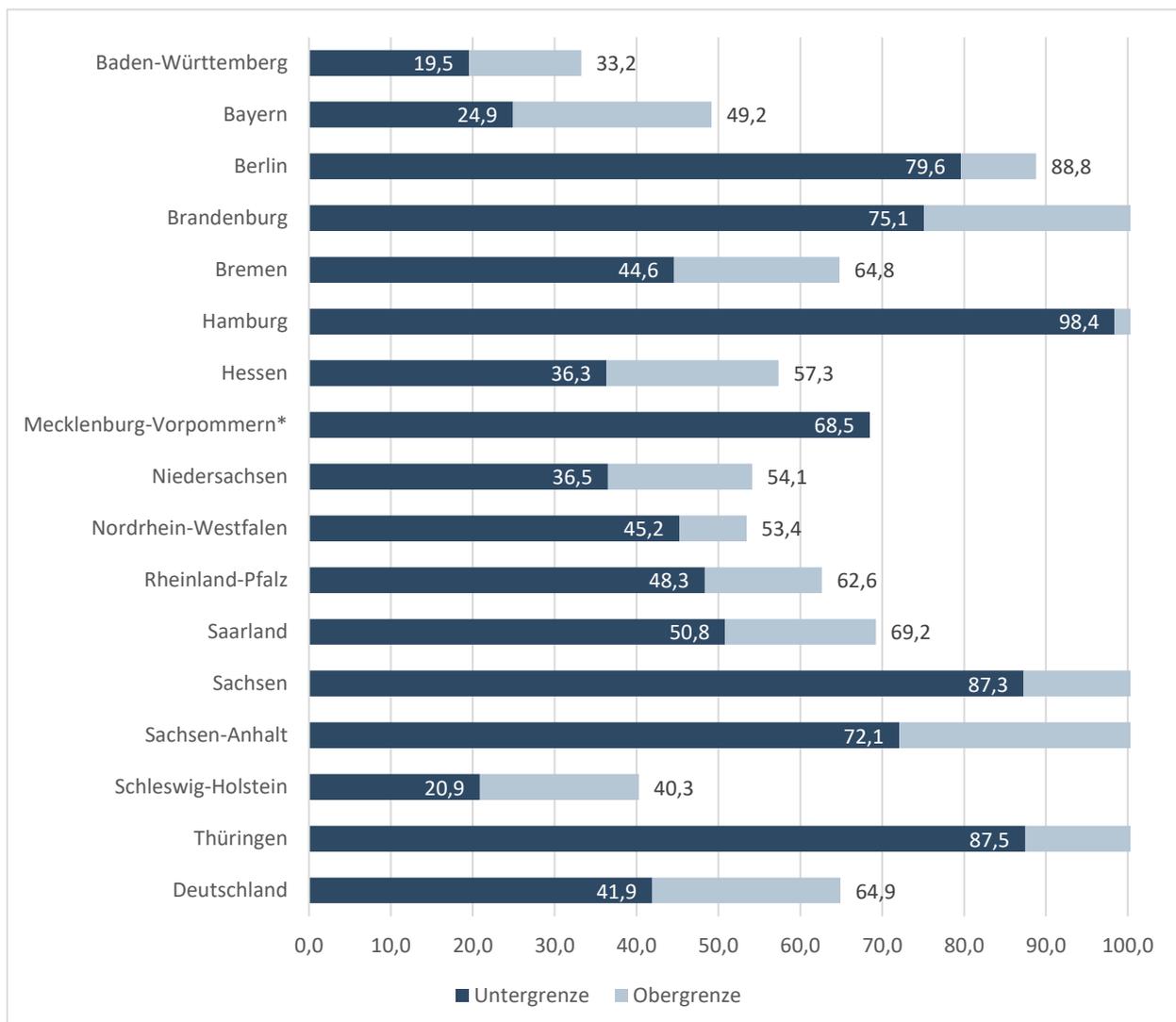
Quelle: Statistisches Bundesamt 2014, 2019b; eigene Darstellung

Zur institutionellen Verortung der staatlichen und staatlich geförderten außerschulischen Betreuung von Kindern im Grundschulalter ist zu sagen, dass sie bei der Kinder- und Jugendhilfe angesiedelt ist und damit in den Zuständigkeitsbereich der Familienpolitik fällt. Die Gesetzgebungskompetenz liegt bei Bund und Ländern gemeinsam und für die Administration sind anders als bei den Schulen die Kommunen allein zuständig. Die Einrichtungen an sich werden häufig von freien Trägern betrieben, wobei diesen je nach Bundesland in unterschiedlichem Maße Gestaltungsspielräume bei Elternbeiträgen und weiteren Aspekten der Betreuung eingeräumt werden.

Da es keine gemeinsame Statistik zur schulischen und außerschulischen Betreuung von Grundschulkindern gibt, summiert der nationale Bildungsbericht die Anteile der Grundschüler in Ganztagschulen und die Anteile der Kinder im Grundschulalter in den Horten auf, um eine Abschätzung der Gesamtsituation zu erhalten (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018). Mit diesem Vorgehen wurden auch die in Abbildung 2-8 dargestellten Obergrenzen der Anteile der Kinder im Grundschulalter in Ganztagsbetreuung berechnet, wobei abweichend zum nationalen Bildungsbericht die Primarstufen an den Gesamtschulen mitberücksichtigt wurden. Auch wurde bei Werten über 100 kein anderes Vorgehen gewählt. Hier weist der nationale Bildungsbericht das Maximum der beiden Ausgangswerte aus. Dieses wurde in Abbildung 2-8 für alle Länder als Untergrenze für die Betreuungsanteile ergänzt.

Abbildung 2-8: Grundschul Kinder in Ganztagsbetreuung insgesamt

Anteile in Prozent im Schuljahr 2017/2018, Ober und Untergrenze



*Nur Untergrenze vorhanden, da zu Ganztagschulen keine Werte vorliegen

Quelle: KMK, 2018; Statistisches Bundesamt, 2018; eigene Berechnungen

Bei der Interpretation dieser Werte sind einige Punkte im Blick zu behalten:

- Einige Betreuungsplätze werden doppelt gezählt: Dies betrifft die den Schulen angegliederten Horte, die seit dem Jahr 2016 sowohl als Ganztagschule als auch als Einrichtung der Kinder und Jugendhilfe gelten und entsprechend in beiden Statistiken mitgezählt werden. Betrachtet man die Entwicklung der Ganztagschülerzahlen bei der Änderung der Schulstatistik, dürfte dies vor allem in Sachsen-Anhalt und vor dem Hintergrund des ähnlichen Systems in Mecklenburg-Vorpommern, für das noch keine aktuellen Werte zu den Ganztagschulen vorliegen, ein Problem sein.
- Ein Teil der Kinder besucht sowohl eine Ganztagschule als auch einen Hort: In Sachsen gilt dies für die weit überwiegende Mehrheit der Grundschul Kinder, kommt aber auch in den anderen Ländern vor. Dies ist der Hauptgrund dafür, dass bei der Addition der Anteile für einige Länder Werte von über 100 Prozent resultieren. Da keine Statistik vorliegt, aus der sich ableiten lässt, wie viele Kinder in den einzelnen Ländern beide Arten von Einrichtungen besuchen, lässt sich keine entsprechende Korrektur vornehmen. Daher wurden in Abbildung 2-8 auch die Summe der beiden Ausgangsanteile als Obergrenze und das Maximum als Untergrenze ausgewiesen. Würde, wie im Nationalen Bildungsbericht, für einen Teil der Länder nur die Ober- und für einen anderen nur die Untergrenze ausgewiesen, wäre das mit Blick auf die Vergleichbarkeit der Zahlen problematisch.
- Nicht alle Kinder im Grundschulalter besuchen auch eine Grundschule: Allerdings wird der weit überwiegende Teil von ihnen erfasst, wenn die Primarstufen an den Gesamtschulen mitberücksichtigt werden, und die wenigen verbleibenden Kinder haben kaum einen Einfluss auf die Anteilswerte. Dennoch muss insbesondere auch bei den Ableitungen für die Politik immer darauf geachtet werden, ob sich die Ausführungen nur auf die Grundschüler oder alle Kinder im Grundschulalter beziehen.
- Man kann Ganztagsbetreuung auf unterschiedliche Weise definieren: So wurde bisher bei den Horten anders als bei den Schulen keine Einschränkungen auf einen Mindestbetreuungsumfang vorgenommen. Allerdings kommt es in der Praxis auch kaum vor, dass die Kinder in diesem Kontext zusammen mit dem Schulunterricht nicht die für Ganztagschulen von der KMK geforderten Mindestanforderungen von sieben Stunden an drei Tagen erreichen (siehe Abschnitt 4). Diese selbst sind wesentlich kritischer zu sehen, da eine höhere definitorische Grenze, wie bei der Kitabetreuung, an sich sachlich richtiger wäre. Allerdings erfasst die Schulstatistik nur eine Zuordnung nach diesem Konzept und nicht den zeitlichen Umfang der Betreuung, sodass sich auf ihrer Basis keine Aussagen darüber treffen lassen, wie viele Grundschul Kinder nach einer anderen Definition ganztags betreut werden.

Nichtsdestotrotz macht Abbildung 2-8 deutlich, dass die Betreuungssituation in den Ländern sehr unterschiedlich ist. An der Spitze stehen Berlin, Brandenburg, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, wo bereits heute nach der verwendeten Definition eindeutig eine zumindest weitestgehende Vollversorgung mit Ganztagsplätzen besteht. Auf der anderen Seite findet sich Baden-Württemberg, wo die Obergrenze für den Anteil der ganztagsbetreuten Kinder im Grundschulalter nur bei rund einem Drittel liegt. Mit deutlichem Abstand folgen Schleswig-Holstein mit rund zwei Fünfteln und Bayern mit knapp der Hälfte.

3 Rechtsansprüche auf Ganztagsbetreuung in den Ländern

Die gesetzgeberische Zuständigkeit für die Ganztagsbetreuung von Schulkindern liegt weitgehend bei den Ländern. Nur bei den außerschulischen Betreuungseinrichtungen und Horten hat der Bund über die konkurrierende Gesetzgebung für die Kinder- und Jugendhilfe ein Mitspracherecht. Daher ist es naheliegend, einen entsprechenden Rechtsanspruch auf Landes- und nicht auf Bundesebene zu institutionalisieren. Derartige Regelungen gibt es bereits heute in Brandenburg, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen und in Berlin ist zumindest festgesetzt, dass alle Grundschulen Ganztagsschulen sein müssen. Damit ist Sachsen das einzige Bundesland mit einer Vollversorgung an Ganztagsplätzen für Grundschulkindern, für das sich kein entsprechender landesrechtlicher Anspruch finden ließ.

Die konkrete Umsetzung unterscheidet sich in Ländern sehr stark. So beziehen sich die Ansprüche teilweise auf Ganztagsschul- und teilweise auf Hortplätze. Letzteres ist in Brandenburg und Sachsen-Anhalt der Fall. In Brandenburg gilt nach § 1 Abs. 2 KitaG, dass Kinder bis „zur Versetzung in die fünfte Schuljahrgangsstufe [...] einen Rechtsanspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in Kindertagesstätten“ haben und dieser nach § 1 Abs. 3 KitaG für Kinder im Grundschulalter mit einer Mindestbetreuungszeit von vier Stunden erfüllt ist. In Sachsen-Anhalt gilt der Rechtsanspruch nach § 3 Abs. 1 KiFöG für Kinder bis zum siebten Schuljahrgang und umfasst nach § 3 Abs. 3 KiFöG an Schultagen sechs Stunden und an schulfreien Tagen acht Stunden am Tag oder vierzig Stunden in der Woche. Hier ist der zugesicherte Betreuungsumfang also deutlich höher als in Brandenburg.

Auch in Thüringen bezieht sich der Rechtsanspruch für Grundschulkindern dem Wortlaut des Gesetzes zufolge auf einen Hortplatz (§ 10 ThürSchulG). Allerdings ist hiermit keine im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe geförderte außerschulische Betreuung gemeint. Vielmehr sind die Thüringer Horte Teil der Grundschulen und vor dem Hintergrund ihrer organisatorischen Ausgestaltung eher mit den Offenen Ganztagsschulen in den anderen Ländern vergleichbar. Daher ist der Rechtsanspruch anders als in Brandenburg und Sachsen-Anhalt und in Thüringen auch nicht im Kita- sondern im Schulgesetz geregelt, und diese Horte werden in den Statistiken auf Bundesebene nur als Ganztagsschulen verbucht (siehe Abschnitt 2). Der Rechtsanspruch umfasst montags bis freitags eine tägliche Betreuungszeit von 10 Stunden (§ 10 ThürSchulG), wobei hier die Unterrichtszeiten mitgezählt werden, sodass dies etwa dem Stand in Sachsen-Anhalt entspricht.

In Berlin und Hamburg beziehen sich die landesrechtlichen Regelungen auf Ganztagsschulplätze, wobei in ersterem Fall § 19 Abs. 1 SchulG nur regelt, dass alle Grundschulen und Integrierte Gesamtschulen in Berlin bis Klasse 10 Ganztagsschulen sind. Das impliziert zwar nicht zwangsweise, dass auch tatsächlich allen Schülern ein Ganztagsplatz angeboten werden muss, sichert aber zumindest ein flächendeckendes Angebot. Die Betreuungszeiten sind im Berliner Schulgesetz nicht geregelt, umfassen hier aber grundsätzlich mindestens den Zeitraum zwischen 7:30 Uhr und 16:00 Uhr (Berlin, 2020). Bemerkenswert ist, dass seit dem 1.8.2019 für die Ganztagsbetreuung an den Berliner Grundschulen für Kinder der Jahrgangstufen 1 und 2 komplett auf Elternbeiträge verzichtet wird (Berlin, 2020) und das Mittagessen an den Schulen für alle Kinder bis Jahrgangsstufe 6 kostenfrei ist (§ 19 Abs. 3 SchulG).

In Hamburg besteht für alle Schüler bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres zunächst in der Zeit zwischen 8:00 Uhr bis 16:00 Uhr ein Rechtsanspruch auf Bildungs- und Betreuungsangebote in den Schulen, die für die Familien kostenlos sind (§13 Abs 1 HmbSG). Allerdings ist das Mittagessen anders als in Berlin hierin nicht enthalten. Zudem besteht in den Zeiten zwischen 6:00 Uhr und 8:00 Uhr und 16:00 Uhr und 18:00 Uhr sowie in den Schulferien ein Rechtsanspruch auf eine darüberhinausgehende für die Eltern beitragspflichtige Betreuung, die auch in einer anderen Schule oder einer Betreuungseinrichtung stattfinden kann (§13 Abs 3 HmbSG). Damit wird insgesamt ein Zeitfenster von 12 Stunden am Tag durch garantierte Betreuungszeiten abgedeckt, was deutlich mehr als in den anderen Ländern und ohne Übernachtbetreuung letztlich auch das maximal Sinnvolle ist. Für die Familien stellt das weitestgehend den Optimalzustand dar, da sie diesen Zeitraum ja nicht ausschöpfen müssen.

Anders als in den Ländern kann ein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkin- der auf Bundesebene ohne grundlegende Änderung der föderalen Strukturen nur bei den Rege- lungen zu Kinder- und Jugendhilfe im achten Sozialgesetzbuch (SGB IIX) verortet werden. Dies ist auch, was CDU/CSU und SPD (2018) im Koalitionsvertrag vereinbart haben. Damit kann sich der Anspruch letztlich auch nur auf einen Platz in einer (außerschulischen) Betreuungsein- richtung beziehen, wie dies heute bereits in Brandenburg und Sachsen-Anhalt der Fall ist. Allerdings ist die Ausgangslage hier eine deutlich andere als in den meisten anderen Bundesländern. So organisiert Sachsen-Anhalt seine Betreuungsangebote für Grundschüler (fast) ausschließlich über Horte, was ansonsten nur noch in Mecklenburg-Vorpommern der Fall ist, und Brandenburg ergänzt die Angebote der Grundschulen, die hier vielfach den Anforderungen der Ganztagsdefi- nition der Kultusministerkonferenz genügen, durch ein flächendeckendes Hortsystem, wie dies sonst nur noch Sachsen tut. Hingegen nutzen die westdeutschen Länder vorwiegend Ganztags- schulen für die Betreuung der Grundschulkin- der (siehe Abschnitt 2).

Zwar können Ganztagsschulplätze bei einem Rechtsanspruch auf einen Hortplatz als gleichwer- tiger Ersatz berücksichtigt werden, wie dies im brandenburgischen Kitagesetz bereits heute der Fall ist (§ 1 Abs. 4 KitaG). Allerdings lässt sich damit die fehlende Zuständigkeit des Bundes bei den schulisch geprägten Betreuungssystemen nicht komplett umgehen. So müssten sich die Fa- milien in diesem Kontext immer an die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe wenden, auch wenn diese für die Schulkinderbetreuung vor Ort gar nicht zuständig sind, und könnten gegebenenfalls einen Platz in einer Kita, nicht aber in einer Ganztags- schule, einklagen. Man könnte auf den Gedanken kommen, dass die institutionelle Verortung der über den Unterricht hinausgehenden Angebote der Schulen neu justiert und diese grundsätzlich auch als Einrichtun- gen der Kinder- und Jugendhilfe geführt werden könnten. Allerdings wäre das nicht nur ein sub- stanzieller Eingriff in den Bildungsföderalismus, sondern auch organisatorisch heikel, da diese vielfach teilweise auch von den Lehrkräften erbracht werden. Lösen ließe sich das Problem, in- dem der Rechtsanspruch auf Bundesebene von gesetzlichen Regelungen auf Länderebene be- gleitet wird. Diese könnten festlegen, dass sich der Anspruch auch auf einen Ganztags- schulplatz erstreckt und gegebenenfalls auch die Schulträger in die Pflicht genommen werden können.

4 Bedeutung des soziökonomischen Hintergrunds der Kinder

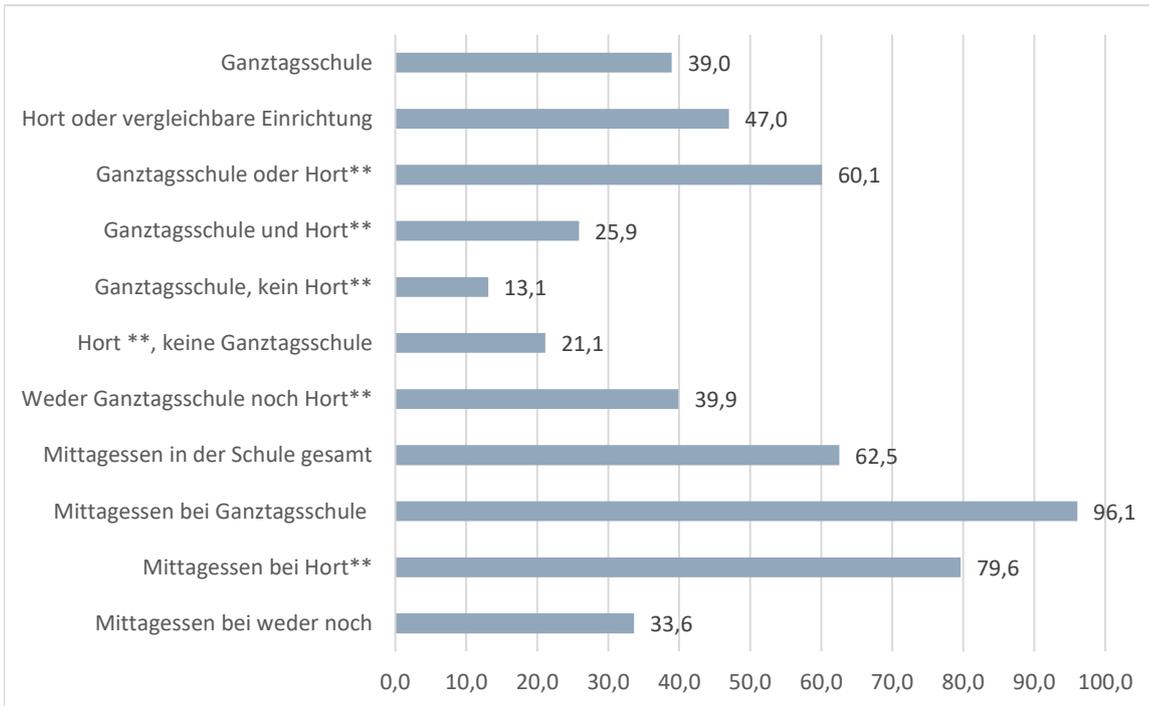
Welcher Zusammenhang zwischen der Beteiligung von Grundschulkindern an der Ganztagsbetreuung und ihrem sozioökonomischen Status besteht, ist in mehrfacher Hinsicht von Interesse. So lässt sich auf diese Weise eine Einschätzung darüber treffen, inwieweit die Angebote Kinder erreichen, die sonst nur schwer Zugang zu entwicklungsfördernden Freizeitaktivitäten hätten, und Familien, die auf einen hohen Erwerbsumfang der Eltern finanziell besonders angewiesen sind. Allerdings enthält die Schulstatistik keine entsprechenden Angaben, sodass im Folgenden auf Befragungsdaten zurückgegriffen werden muss. Das Sozioökonomische Panel (SOEP) eignet sich hier besser als das im Weiteren auch verwendete NEPS, da letzteres nur einzelne Geburtsjahrgänge im Bildungssystem verfolgt, sodass sich kein Gesamtbild der Kinder im Grundschulalter zu einem bestimmten Zeitpunkt zeichnen lässt. Hingegen lassen sich aus dem SOEP repräsentative Ergebnisse für die Gesamtbevölkerung in Deutschland ableiten, auch wenn es auf verschiedenen Subsamples basiert (Goebel et al., 2019). Dabei liegt die Gesamtzahl der Befragten aktuell bei rund 30.000 und die der Schüler zwischen sechs und neun Jahren, zu denen Informationen vorliegen, bei rund 1.500.

Das SOEP enthält zwei Fragen zur Ganztagsbetreuung von Schulkindern, die allen Eltern gestellt werden. Diese sind: „*Besucht das Kind diese Schule meistens ganztags?*“ und „*Besucht das Kind derzeit einen Schulhort oder eine vergleichbare Betreuung in der Schule?*“. Während ersteres mit dem im vorangegangenen Abschnitt betrachteten Ganztagsschulbesuch weitestgehend gleichzusetzen sein sollte, entspricht letzteres nicht genau den außerschulischen Betreuungseinrichtungen, da in diese Kategorie auch offene Ganztagsschulen und Übermittagsbetreuungsangebote fallen können. Zum für die Definition von Ganztagsschulen wichtigen Mittagessen enthält das SOEP überdies die Frage „*Erhält das Kind, wenn Sie das wollen, mittags dort ein Essen?*“, wobei darauf hinzuweisen ist, dass hier anders als bei den anderen beiden Fragen nach der Möglichkeit und nicht der tatsächlichen Inanspruchnahme gefragt wird.

Die Antworten auf diese drei Fragen in der neuesten verfügbaren Befragungswelle aus dem Jahr 2017 sind in Abbildung 4-1 dargestellt. Der ermittelte Anteil der Ganztags Schüler liegt mit 39,0 Prozent sehr nahe am Ergebnis der Schulstatistik für das Schuljahr 2017/2018 von 41,9 Prozent (Anschnitt 2). Hingegen ist der Wert für die Horte und vergleichbaren Einrichtungen mit 47,0 Prozent, wie vor dem Hintergrund der Formulierung der Frage nicht anders zu erwarten, sehr viel höher als der Anteil der Kinder, die in von der Kinder- und Jugendhilfe geförderten Einrichtungen betreut werden. Mindestens eine der beiden Einrichtungen besuchen laut SOEP 60,1 Prozent der Kinder, was sehr gut zum im Abschnitt 2 ermittelten Maximalanteil für die institutionelle Betreuung von Grundschulkindern von rund zwei Dritteln passt. Die Frage nach dem Mittagessen bejahen, wie zu erwarten, fast alle Eltern, deren Kinder die Schule ganztags besuchen. Hingegen gibt es bei den Horten und vergleichbaren Einrichtungen einen substantiellen Anteil negativer Antworten, wozu anzumerken ist, dass nur nach einem Mittagessen in der Schule und nicht in Schule oder Hort gefragt wurde. Von den Kindern, die weder Ganztagschule noch Hort besuchen, kann rund ein Drittel in der Schule essen. Dies entspricht 13,5 Prozent aller Kinder und ist etwas weniger als der Anteil der Kinder mit reiner Übermittagsbetreuung laut Kinderbetreuungsstudie 2018 von rund 16 Prozent (Hüsken / Alt, 2019).

Abbildung 4-1: Ganztagsbetreuung von Grundschulern laut SOEP

Anteile der Schüler* im Alter zwischen 6 und 9 Jahren in Prozent im Jahr 2017



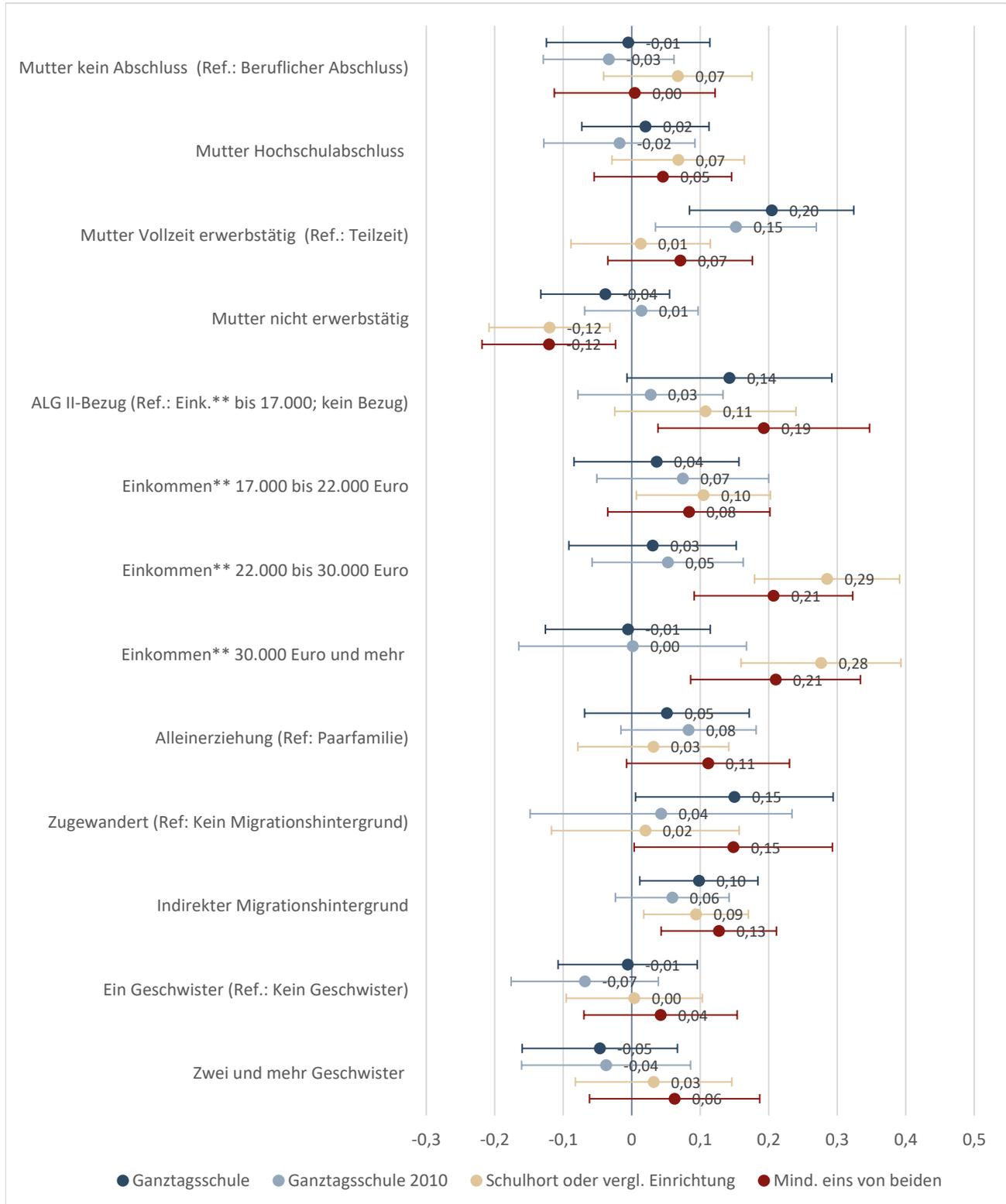
*ohne Schüler an weiterführenden Schulen, ** oder vergleichbare Einrichtung

Quelle: SOEP_v34; eigene Berechnungen

Der Zusammenhang zwischen den Angaben zum ganztägigen Schulbesuch und dem Besuch eines Hortes oder einer vergleichbaren Einrichtung und dem sozioökonomischen Hintergrund der Kinder wurde mittels logistischer Regressionen untersucht. Die resultierenden marginalen Effekte und die 95-Prozent-Konfidenzintervalle sind in Abbildung 4-2 ausgewiesen. Letztere sind ein Indikator für die Messgenauigkeit und geben den Bereich an, in dem der tatsächliche Wert mit entsprechender Wahrscheinlichkeit liegt. Bei der Auswahl der erklärenden Variablen wurde darauf geachtet, dass sie für alle Kinder, also insbesondere auch für Kinder von Alleinerziehenden, vorliegen. So wurden der Bildungsstand der Mütter, ihre Erwerbsbeteiligung, die Einkommenssituation der Familie, ein Indikator für Alleinerziehung, sowie der Migrationsstatus des Kindes und die Geschwisterzahl betrachtet und es wurde in allen Schätzungen für das genaue Alter des Kindes in Jahren und das Bundesland kontrolliert. Nimmt man zunächst die Ergebnisse zum Ganztagsschulbesuch in den Blick, so erfolgte dieser im Jahr 2017 bei vollzeiterwerbstätigen Müttern, beim Bezug von Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe und bei einem Migrationshintergrund besonders häufig. Betrachtet man die Ergebnisse für das Jahr 2010, zeigt sich nur für die Vollzeiterwerbstätigkeit der Mütter ein entsprechend deutlicher Effekt. In den letzten Jahren ist der ganztägige Schulbesuch also offensichtlich gerade bei den Kindern deutlich häufiger geworden, die vor dem Hintergrund ihrer familiären Situation von den Nachmittagsangeboten tendenziell besonders stark profitieren können.

Abbildung 4-2: Sozioökonomischer Hintergrund und Ganztagsbetreuung

Marginale Effekte aus Logit-Regressionen und 95-Prozent-Konfidenzintervalle, Schüler* im Alter zwischen 6 und 9 Jahren im Jahr 2017 (soweit nicht anders angegeben)



*ohne Schüler an weiterführenden Schulen **Bedarfsgewichtetes Nettojahreseinkommen pro Person; ALG II inklusive Sozialhilfe

Quelle: SOEP_v34; eigene Berechnungen

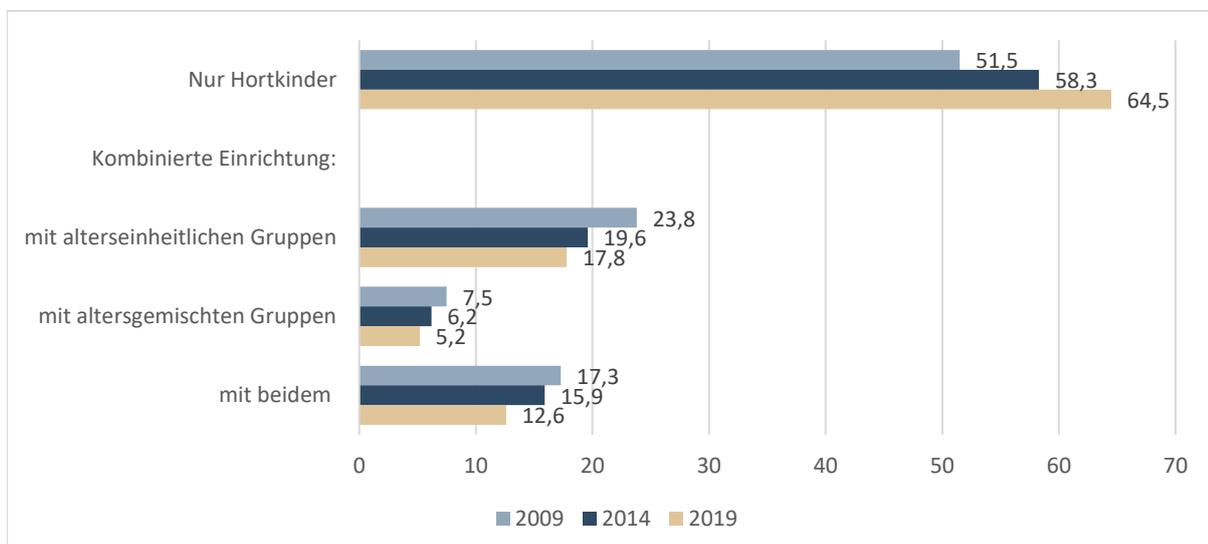
Ein deutlich anderes Bild zeigt sich bei der Frage nach dem Besuch eines Schulhorts oder einer vergleichbaren Einrichtung, zu der keine Vergleichswerte für die Vergangenheit vorliegen. So finden sich hier besonders häufig Kinder aus Familien mit hohem Einkommen. Auch verläuft hier eine deutliche Trennlinie zwischen erwerbstätigen und nichterwerbstätigen Müttern und nicht wie bei den Ganztagschulen zwischen in Vollzeit und mit geringerem Arbeitszeitumfang tätigen Müttern. Fasst man beide Fragen zu einem Indikator für die Ganztagsbetreuung der Kinder in Ganztagschule oder Hort zusammen, zeigt sich eine Art U-Form. So ist diese einerseits bei Kindern aus Haushalten die Arbeitslosengeld II beziehen und Kindern mit Migrationshintergrund, andererseits aber auch bei Kindern aus Familien mit höheren Einkommen besonders häufig. Vergleichsweise selten ist sie, wenn die Mütter nicht erwerbstätig sind. Allerdings besteht hier ein an dieser Stelle nicht zu lösendes Henne-Ei-Problem. So kann die fehlende Ganztagsbetreuung auch die Ursache für die Nichterwerbstätigkeit der Mütter sein.

5 Ausgestaltung der Hortbetreuung

Die Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst sehr viele Aspekte der in ihrem Rahmen geförderten Betreuungsangebote. Daher ist die Datenlage zu den Horten in Deutschland grundsätzlich auch sehr gut. Allerdings werden die Grundschüler teilweise mit kleineren Kindern zusammen in den gleichen Einrichtungen betreut, was die Zuordnung der eingesetzten Ressourcen schwierig macht. Im Jahr 2019 traf dies auf 35,5 Prozent der Hortkinder zu und damit deutlich weniger als vor 10 Jahren, als es mit 49,5 Prozent noch fast die Hälfte waren (Abbildung 4-1). Wenn Hortkinder in einer Einrichtung mit kleineren Kindern zusammen betreut werden, erfolgt dies meist in nach Altersstufen getrennten Gruppen, sodass die Ausgestaltung der Betreuung in gleicher Weise erfolgen kann wie in den reinen Horten. Nur eine Minderheit von 5,2 Prozent der Hortkinder besucht Einrichtungen, die ausschließlich mit altersgemischten Gruppen arbeiten (Abbildung 5-1).

Abbildung 5-1: Hortkinder nach Zusammensetzung der Gruppen

Jeweils am 1. März, Anteile in Prozent



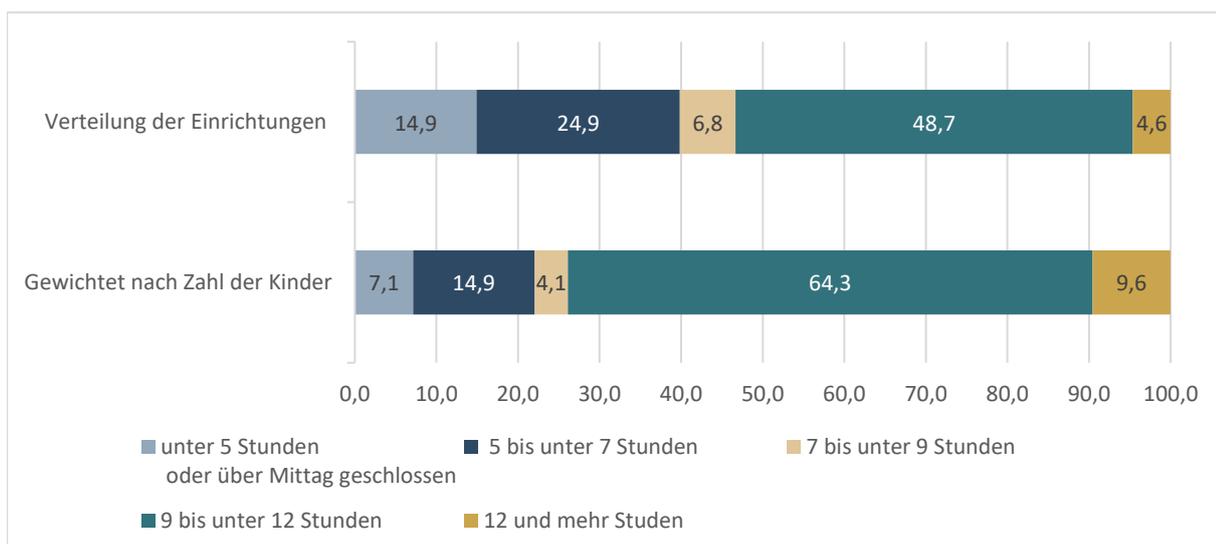
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2009, 2014, 2019b; eigene Darstellung

Betrachtet man den vereinbarten Betreuungsumfang, waren fünf Tage in der Woche mit einem Anteil von 95,6 Prozent der Schulkinder im Alter bis 10 Jahren im März 2019 der Normalfall. Jeweils bei 1,5 Prozent waren es drei und vier Tage und bei 1,4 Prozent noch weniger. Eine auch das Wochenende umfassende Betreuung ist mit einer Gesamtzahl von nur 122 Kindern sehr selten (Statistisches Bundesamt, 2019; eigene Berechnungen). Die durchschnittliche vereinbarte Betreuungszeit betrug der Kinder- und Jugendhilfestatistik zufolge 24,7 Stunden pro Woche, wobei der Wert bei 35,6 Prozent der Kinder bei 25 bis 35 Wochenstunden und bei 4 Prozent sogar bei über 35 Wochenstunden lag (Statistisches Bundesamt, 2019; eigene Berechnungen). Daraus lässt sich allerdings nicht auf den Gesamtbetreuungsumfang schließen, da die Betreuungszeiten in den Horten die von den Schulen abgedeckten Zeitfenster im Rahmen einer klaren Aufgabentrennung aussparen oder im Rahmen des Einspringens bei Ausfällen mitumfassen können.

Nimmt man die in Abbildung 5-2 dargestellten Öffnungszeiten der reinen Horte in den Blick, dürfte in den meisten Fällen letzteres der Fall sein. So liegen diese bei 60,1 Prozent bei über sieben Stunden am Tag oder 35 Stunden in der Woche, was allein einer Ganztagsbetreuung entspricht. Gewichtet man mit der Zahl der Kinder, trifft dies sogar auf 78,0 Prozent zu. Der Beginn der Öffnungszeiten liegt bei 53,3 Prozent der Einrichtungen vor 7:30 Uhr und bei 38,6 Prozent sogar vor 7:00 Uhr (Abbildung 5-3). Vielfach wird hier also bereits vor den regulären Schulzeiten ein substantielles Betreuungsfenster zur Verfügung gestellt. Das Betreuungsende findet sich in 91,4 Prozent der Einrichtungen zwischen 16:30 Uhr und 18:00 Uhr, womit die typischen Arbeitszeiten von Vollzeitwerbstätigen weitestgehend abgedeckt sind. Eine Mittagsverpflegung erhalten laut Kinder- und Jugendhilfestatistik allerdings nur 73,9 Prozent der Schulkinder bis 10^o Jahren in den Horten. Dies muss jedoch nicht auf eine Angebotslücke hindeuten, sondern kann auch darauf zurückgehen, dass die übrigen Kinder das Essen in den Schulen angeboten bekommen.

Abbildung 5-2: Reine Horte nach Öffnungszeiten der Einrichtungen

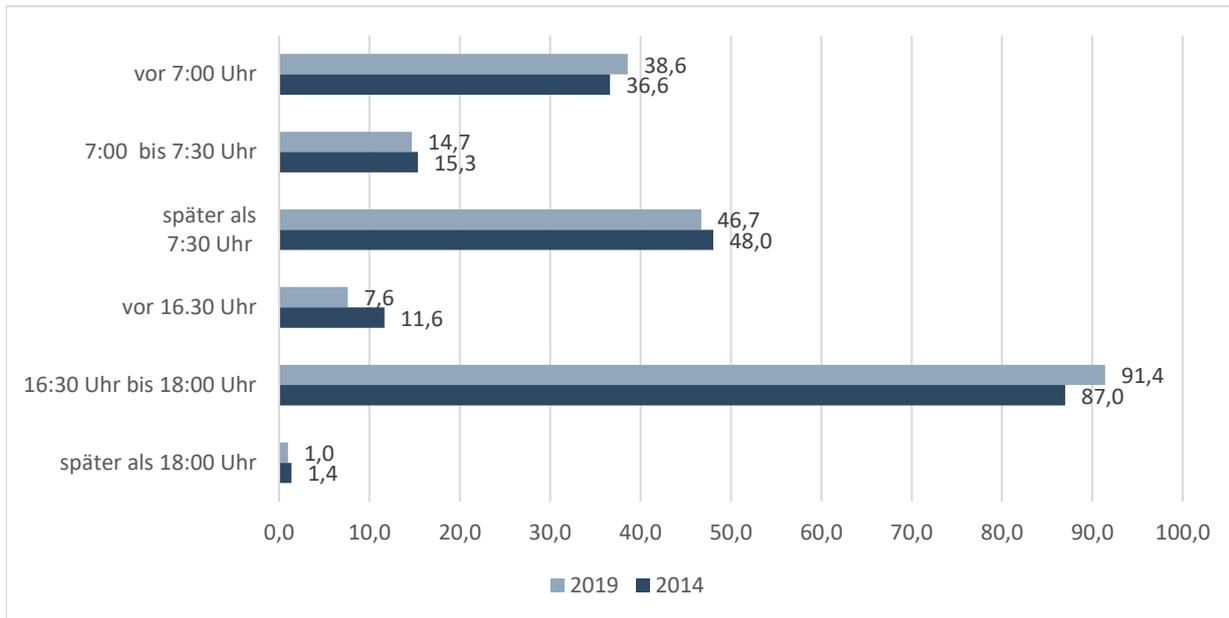
Anteile in Prozent am 1. März 2019



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2019; eigene Darstellung

Abbildung 5-3: Öffnungszeiten der reinen Horte

Anteile in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2014, 2019b; eigene Darstellung

Nimmt man die Betreuungsrelation in den (reinen) Horten in den Blick, kommt man, wie in Tabelle 5-1 dargestellt, auf einen Durchschnittswert von 11,3 Kindern je Mitglied des pädagogischen Personals. Rechnet man die Ausgangswerte in Vollzeitäquivalente um, liegt dieser sogar nur bei 9,4. Das ist etwas weniger als die durchschnittliche Klassenstärke an den Grundschulen von 20,9 Kindern im Schuljahr 2018/2019 (Abschnitt 6) und gut die Hälfte der Schüler-Lehrer-Relation an Grundschulen von 16,2 im Schuljahr 2017/2018 (KMK, 2019).

Tabelle 5-1: Betreuungsrelation in den reinen Horten

Jeweils am 1. März

	2014	2019
In Personen		
Pädagogisches Personal	23.264	28.735
Kinder	264.677	325.306
Kinder pro Betreuer	11,4	11,3
In Vollzeitäquivalenten		
Pädagogisches Personal	17.178	21.086
Kinder*	164.761	198.437
Kinder pro Betreuer	9,6	9,4

* hochgerechnet mit den Betreuungszeiten aller Schulkinder in Horten

Quelle: Statistisches Bundesamt 2014, 2019; eigene Berechnungen

Im Prinzip lassen sich mit der Kinder- und Jugendhilfestatistik auch Aussagen zur Qualifikationsstruktur des Betreuungspersonals treffen. Allerdings liegen die entsprechenden Angaben in den Standardveröffentlichungen nicht nach Art der Einrichtungen getrennt vor. Betrachtet man alle im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe geförderten Betreuungseinrichtungen, sind rund zwei Drittel der Mitarbeiter im pädagogischen Bereich Erzieher und nur rund ein Zehntel hat keinen Ausbildungsabschluss im einschlägigen Bereich (Geis-Thöne, 2019b). Auch wenn sich die Personalstruktur in den verschiedenen Einrichtungen etwas unterschiedlich darstellen kann, lässt sich damit sagen, dass die Kinder in den Horten in der Regel von gut qualifizierten Personen betreut werden. Allerdings enthält die Kinder- und Jugendhilfestatistik keine Angaben darüber, welche Aktivitäten im Rahmen der Betreuung konkret angeboten werden. So lässt sich etwa nicht sagen, ob die Kinder in diesem Rahmen verschiedenen Sportarten nachgehen oder ein Musikinstrument erlernen können, was für ihre Entwicklung förderlich sein kann (Geis-Thöne / Schüler, 2019). Auch liegen keine Angaben zu den Elternbeiträgen vor.

6 Ausgestaltung der Ganztags schulbetreuung

Bei der schulischen Betreuung ist die Datenlage sehr viel schlechter als bei den Horten. So enthält die (bundesweite) Schulstatistik keine über die Zuordnung der Schüler zu Ganztagschulen in offener und gebundener Form hinausgehenden Informationen zum Thema. Um diese zu erhalten, wäre eine Erhebung der Aktivitäten der Schulträger und der von ihnen beauftragten externen Träger ähnlich des Teils der Kinder- und Jugendhilfestatistik zu den staatlichen und staatlich geförderten außerschulischen Betreuungseinrichtungen notwendig, die in der amtlichen Statistik bisher nicht vorgesehen ist. Dabei müssten die entsprechenden Angaben bei den Städten und Gemeinden an sich bereits als Verwaltungsdaten vorliegen, sodass ihre Einführung mit überschaubarem Aufwand realisierbar wäre. Die Studie zur Entwicklung der Ganztagschulen (StEG; StEG, 2019) schließt diese Lücke teilweise mit einer Schulleiterbefragung auf freiwilliger Basis, bei der allerdings nicht alle relevanten Kenngrößen erfasst werden und die Teilnahmebereitschaft in einem positiven Zusammenhang mit der Qualität der Ganztagsangebote stehen könnte. In Nordrhein-Westfalen wird darüber hinaus mit dem Bildungsbericht Ganztagschule NRW eine eigenständige regelmäßige Erhebung durchgeführt, die einige weitere Merkmale enthält (Altermann et al., 2018).

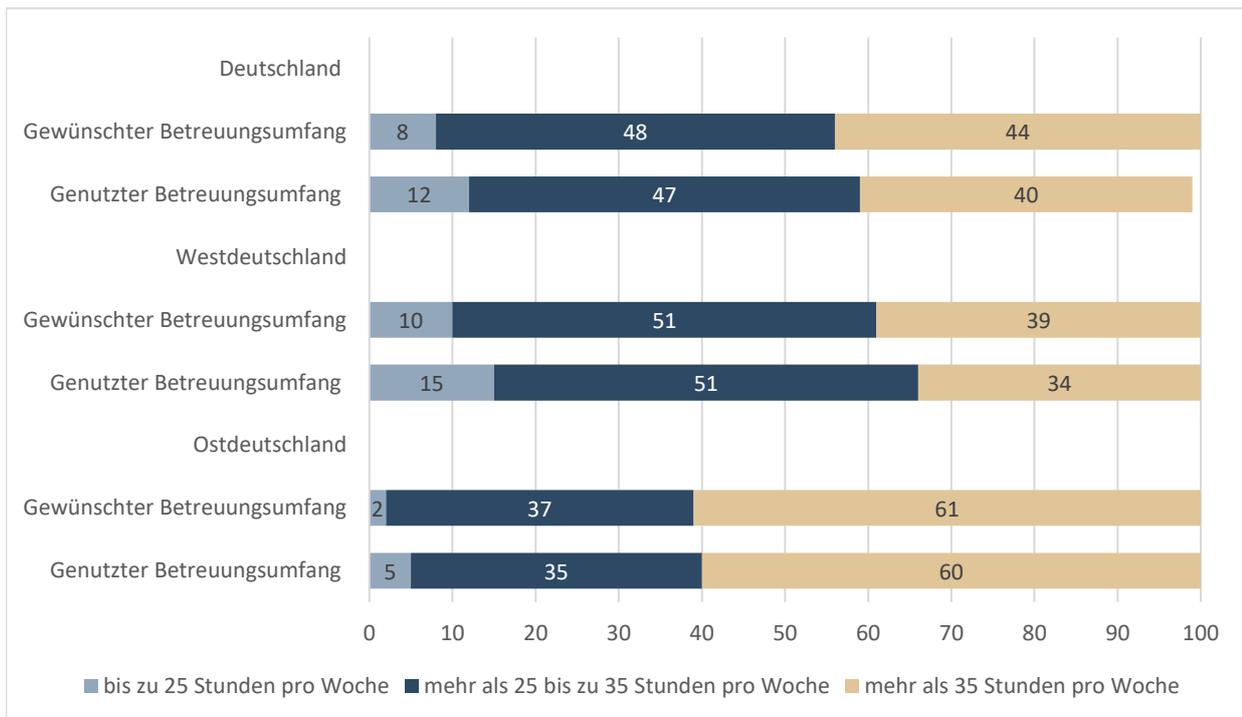
So kommt sie mit Blick auf die Betreuungszeiten zum Ergebnis, dass rund 13 Prozent der offenen Ganztagsgrundschulen in Nordrhein-Westfalen zwischen 6:00 Uhr und 7:00 Uhr und 54 Prozent nach 7:00 Uhr aber vor 8:00 Uhr öffnen. Der Rest bietet nur eine reine Nachmittagsbetreuung an. Das Betreuungsende liegt von Montag bis Donnerstag bei 59 Prozent zwischen 15:00 Uhr und 16:00 Uhr und bei 41 Prozent zwischen 16:00 Uhr und 17:00 Uhr. Längere Betreuungszeiten sind sehr selten. Am Freitag schließen 13 Prozent der offenen Ganztagschulen bereits zwischen 14:00 Uhr und 15:00 Uhr und nur 30 Prozent bieten Zeiten bis nach 16:00 Uhr an (Altermann et al., 2018). StEG zeigt hier nur, dass die durchschnittlichen Betreuungszeiten inklusive des Unterrichts in Ganztagsgrundschulen, die nicht in enger Kooperation mit Horten arbeiten, von Montag bis Donnerstag bei 8,5 und freitags bei 8 Stunden (StEG, 2019) liegen, was zu den Zeiten aus Nordrhein-Westfalen passt. Damit ergibt sich eine Gesamtangebotszeit von 42 Stunden in der

Woche, was zwar weniger ist als bei der Hortbetreuung aber dennoch jegliche Definition von Ganztagsbetreuung erfüllt.

Interessant sind an dieser Stelle auch die in Abbildung 6-1 dargestellten Ergebnisse der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des DJI aus 2017, die sich nicht spezifisch auf die Ganztagschulen beziehen, sondern die Gesamtdauern der institutionellen Betreuung in den Blick nehmen. Hier zeigt sich ein starkes Ost-West-Gefälle, das sich allerdings auch bei den gewünschten Betreuungszeiten widerfindet. Zusammengenommen legen die Ergebnisse nahe, dass der zeitliche Umfang der Betreuung in den meisten Fällen zumindest weitgehend bedarfsgerecht sein dürfte.

Abbildung 6-1: Gewünschter und realisierter Betreuungsumfang laut KiBS

Kinder im Grundschulalter bis 10 Jahre, Angaben inklusive Unterrichtszeiten, im Jahr 2017

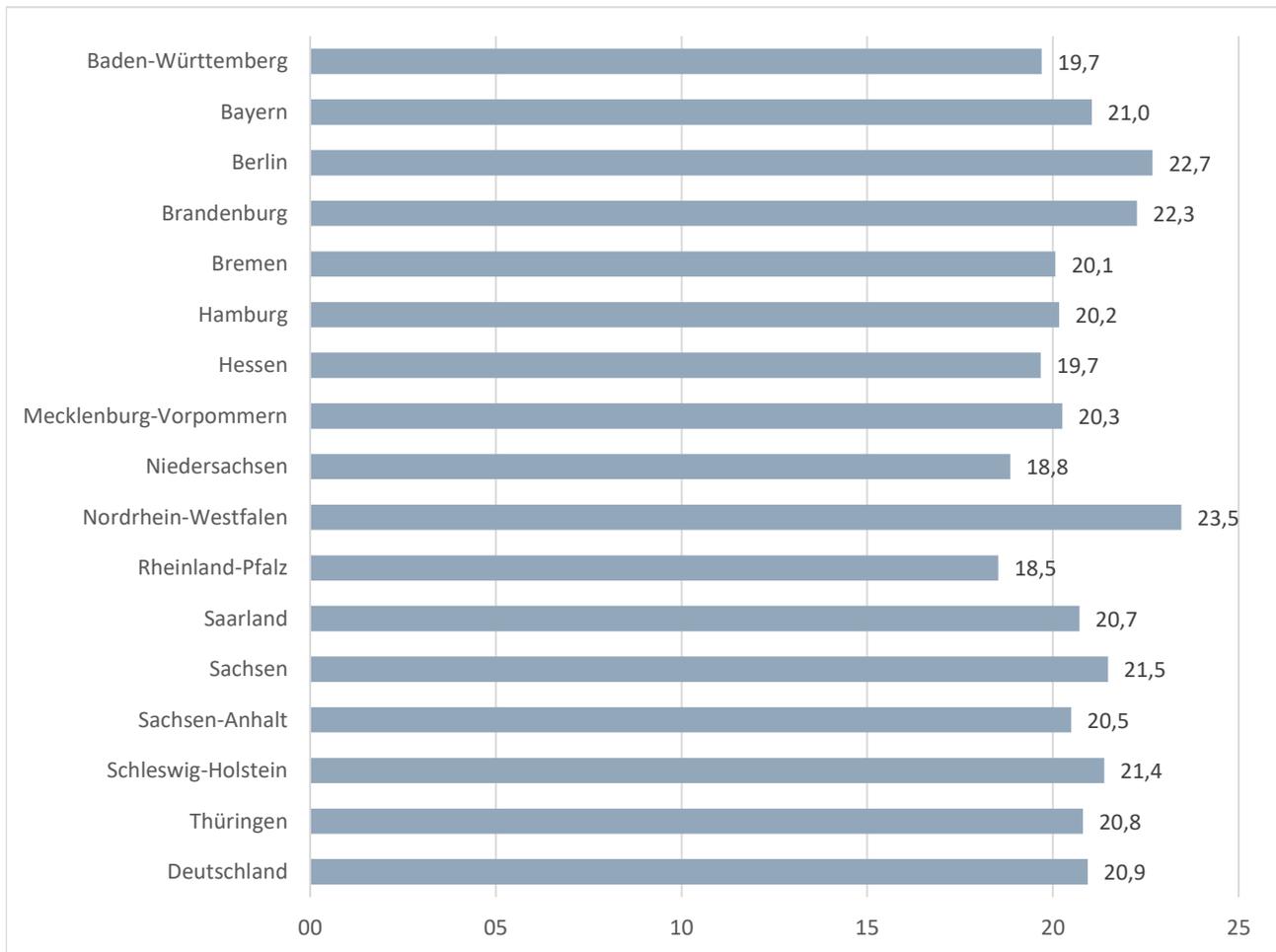


Quelle: DJI 2020; eigene Darstellung

Betrachtet man die Betreuungsrelation, muss man bei den Ganztagschulen zwischen dem verpflichtenden Schulbesuch und den darüberhinausgehenden freiwilligen Angeboten differenzieren. Ersterer erfolgt in der Regel zumindest zum weit überwiegenden Teil im Klassenverband und wird von einer Lehrkraft begleitet. Daher lässt sich aus der Klassengröße auch relativ treffsicher ableiten, wie viele Kinder auf eine betreuende Person kommen. Bundesweit lag diese im Schuljahr 2018/2019 im Durchschnitt bei 20,9 Kindern, wobei der Wert, wie in Abbildung 6-2 dargestellt, in Rheinland-Pfalz mit 18,5 Kindern am niedrigsten und in Nordrhein-Westfalen mit 23,5 Kindern am höchsten war (Abbildung 6-2). Ob sich die gebundenen Ganztagschulen mit ihren deutlich längeren Pflichtzeiten hier von den anderen Grundschulen unterscheiden, lässt sich mit den verfügbaren Daten nicht feststellen.

Abbildung 6-2: Durchschnittliche Klassenstärken in den Grundschulen

Zahl der Kinder im Schuljahr 2018/2019



Quelle: Statistisches Bundesamt 2019a; eigene Berechnungen

Die Schüler-Lehrer-Relation, die die Zahl der Lehrerstellen in Vollzeitäquivalenten je Schüler misst und im Schuljahr 2017/2018 mit 16,2 im Vergleich zu 20,9 Kindern deutlich niedriger lag als die Klassenstärke, ist an dieser Stelle als Indikator deutlich weniger geeignet (KMK, 2019). So beinhaltet sie auch die Vertretungsreserven und Lehrerstunden, die für andere Tätigkeiten als die Arbeit mit den Kindern, wie Verwaltungsaufgaben, aufgewandt werden. Zudem entsprechen die von den Lehrkräften in Vollzeit zu leistenden Stunden an den Schulen nicht unbedingt dem zeitlichen Umfang, in dem die Schüler von Lehrern betreut werden, was ebenfalls zu einem Auseinanderfallen von Schüler-Lehrer-Relation und Klassenstärke führen kann. Vor diesem Hintergrund ist ein günstigerer Wert bei der Schüler-Lehrer-Relation auch nicht als Indiz dafür zu werten, dass ein bedeutender Teil des Unterrichts in doppelter Besetzung abgehalten wird, was das einzige Argument wäre, das gegen die Klassenstärke sprechen könnte. Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Schüler-Lehrer-Relation nicht das genaue Pendant zu im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Betreuungsrelationen in den Horten darstellt, da letztere auch die Zahl der betreuten Kinder in Vollzeitäquivalente umrechnet und deutlich weniger Zeiten enthält, die auf andere Tätigkeiten als die Betreuung entfallen.

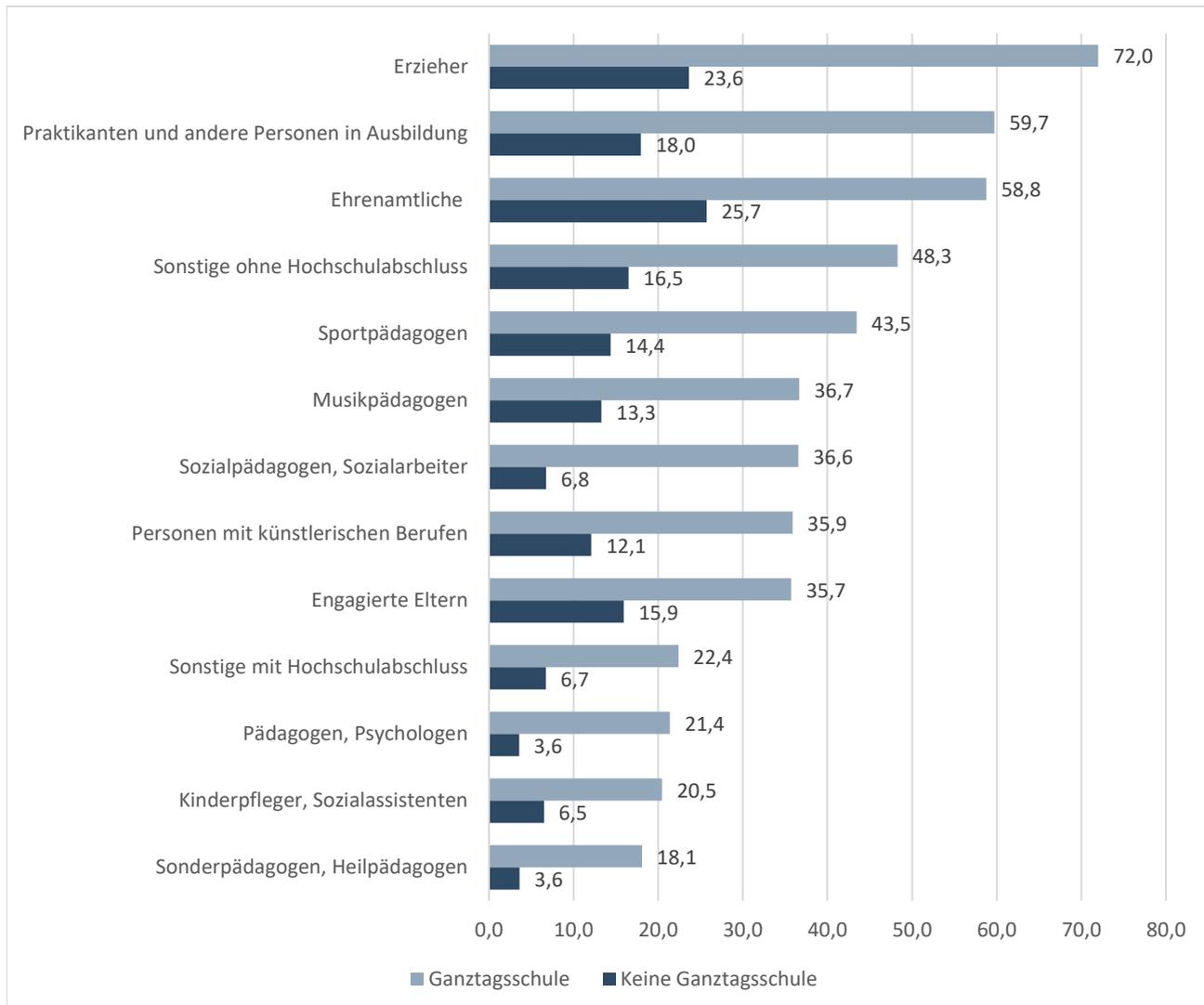
Zu den Betreuungsrelationen bei den freiwilligen Angeboten der Schulen, die zumeist nicht im Klassenverband stattfinden, liegen keine aussagekräftigen Daten vor. Dabei liegt das Problem nicht nur bei der fehlenden Erfassung der Personalstände der Schulträger und externen Träger, sondern auch bei der komplexen institutionellen Verortung dieser Angebote. So wäre es nicht zielführend, die Zahl der hier angestellten Betreuungskräfte ins Verhältnis zur Kinderzahl zu setzen, da ein Teil der Angebote auch von den bei den Ländern beschäftigten Lehrkräften erbracht wird (vgl. Abschnitt 2). Für Lernzeiten und Hausaufgaben sind im Bildungsbericht Ganztagschule NRW Angaben zu den Gruppengrößen erfasst worden, die auf eine deutlich günstigere Betreuungsrelation als während des Unterrichts hindeuten (Altermann et al., 2018)

Aus den verfügbaren Daten lässt sich auch nicht ablesen, inwieweit es sich bei den im Ganztagsbereich über die regulären Lehrkräfte hinaus beschäftigten Personen um einschlägig qualifizierte Fachkräfte handelt. Allerdings liefert die Schulleiterbefragung im Rahmen des nationalen Bildungspanels (NEPS; Blossfeld et al., 2011) aus dem Jahr 2016 zumindest eine Einschätzung darüber, welche Personengruppen hier überhaupt vertreten sind. Am häufigsten sind dies mit einem Anteil von 72,0 Prozent der Ganztagsgrundschulen die Erzieher, was vor dem Hintergrund ihrer passgenauen Fachqualifikationen nicht verwunderlich ist. Bemerkenswert ist eher, dass über ein Viertel der Ganztagsgrundschulen keine Erzieher beschäftigen. Darüber hinaus finden sich mit den Auszubildenden und Praktikanten sowie den Ehrenamtlichen nur noch zwei Gruppen, die nicht den Fachkräften zuzuordnen sind, an über der Hälfte der Ganztagsgrundschulen (Abbildung 6-3).

Zur Art der Ganztagsangebote enthalten sowohl die StEG als auch die Schulleiterbefragung im Rahmen des NEPS Angaben. Obschon letztere mit dem Erhebungsjahr 2016 älter ist und weniger Schulen umfasst, liefert ihre Betrachtung hier einen substanziellen Mehrwert, da sie eine etwas andere Kategorisierung vornimmt und eine Differenzierung nach maximal einmal und mehrmals pro Woche ermöglicht. Daher wurden in den Abbildungen 6-4 und 6-5 auch die Ergebnisse beider Erhebungen dargestellt. Zu beachten ist, dass sich diese jeweils explizit nur auf die außerunterrichtlichen Ganztagsangebote an den Schulen beziehen. Vor diesem Hintergrund bedeutet insbesondere eine negative Angabe beim Thema Förderunterricht nicht unbedingt, dass die jeweilige Schule diesen überhaupt nicht anbietet, sondern kann auch darauf zurückgehen, dass er hier einen Teil des Unterrichts darstellt. Beide Befragungen zeigen, dass an den Ganztagsgrundschulen neben der Hausaufgabenbetreuung sportliche und musisch-künstlerische Angebote Standard sind und diese meist auch mehrmals pro Woche angeboten werden. Auch der Bildungsbericht Ganztagschule NRW kommt zum Ergebnis, dass die Ganztagsangebote einen starken Schwerpunkt im bewegungsorientierten, kreativen und musischen Bereich haben (Altermann et al., 2018). Zudem finden sich dem NEPS zufolge an fast 90 Prozent der Schulen Dauerprojekte, wie Schulchöre und Schülerzeitungen.

Abbildung 6-3: Im Ganztagsbereich beschäftigte Personengruppen

Anteil der Schulen, die die jeweiligen Personengruppen beschäftigen, im Jahr 2016 in Prozent; Ergebnisse der Schulleiterbefragung im Rahmen des NEPS

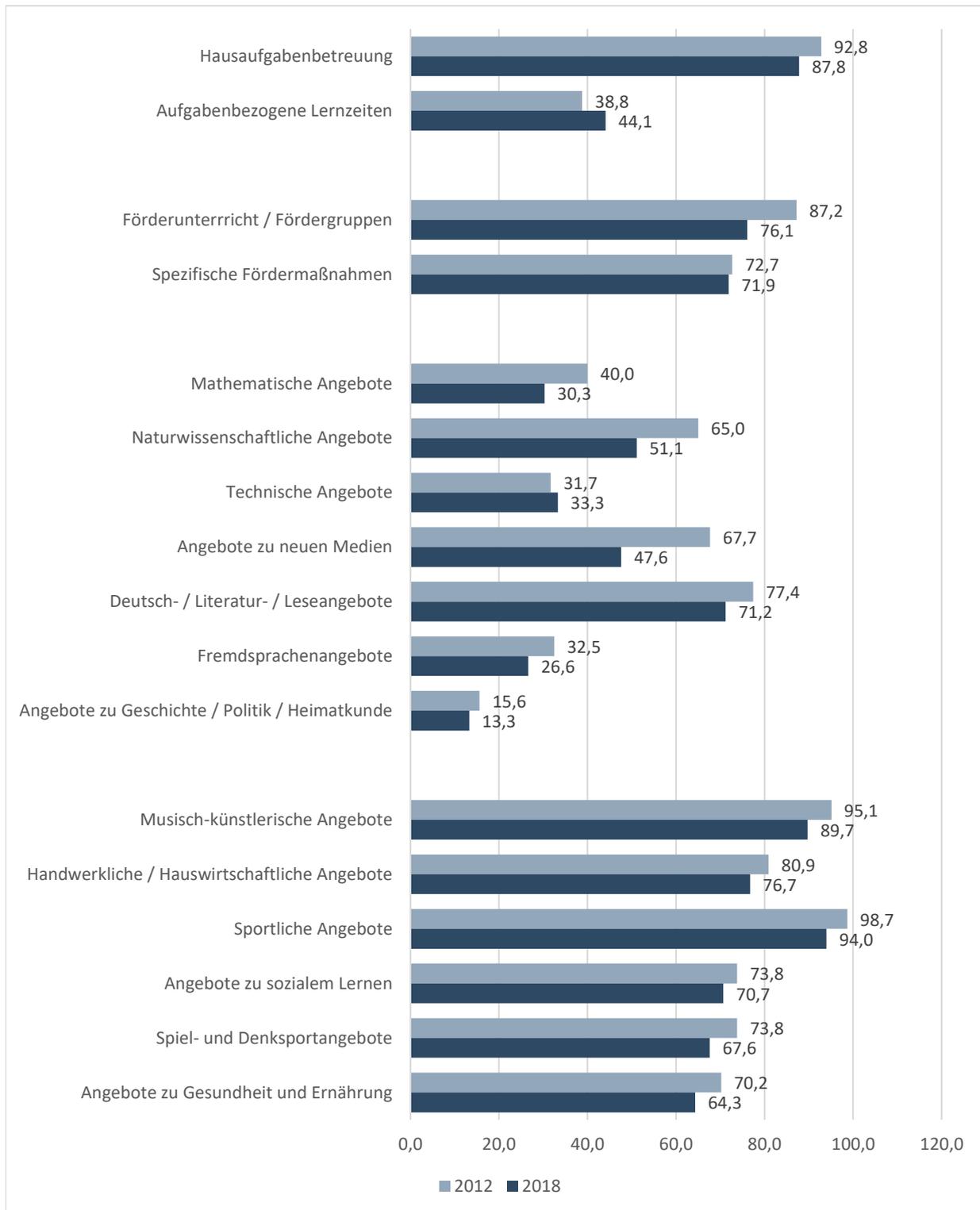


Quellen: NEPS Startkohorte SC2 Kindergarten D 6.0.1; eigene Berechnungen

Hingegen sind Lernangebote im sprachlichen und MINT-Bereich deutlich weniger verbreitet und erfolgen selten mehrmals pro Woche. Mit Ausnahme des technischen Bereichs sind dabei der StEG zufolge zwischen den Jahren 2012 und 2018 auch deutliche Rückgänge der Anteile der Schulen, die diese Angebote machen, zu verzeichnen. Dies gilt auch für den Förderunterricht im Rahmen des Ganztags, wobei der Bildungsbericht Ganztagsschule NRW zeigt, dass zumindest hier sowohl die Angebote für leistungsschwächere als auch für leistungsstarke Schüler betroffen sind (Altermann et al., 2018). Zusammengenommen deuten die Ergebnisse darauf hin, dass auch die Vielfalt außerunterrichtlicher Angebote rückläufig sein dürfte, was ein Anzeichen für Qualitätsprobleme sein kann. Dafür kann auch sprechen, dass die Schulen viele Bereiche nur (maximal) einmal wöchentlich bedienen, was in der Regel mit einem relativ geringen zeitlichen Umfang und einer beschränkten inhaltlichen Vielfalt einhergeht.

Abbildung 6-4: Außerunterrichtliche Ganztagsangebote laut StEG

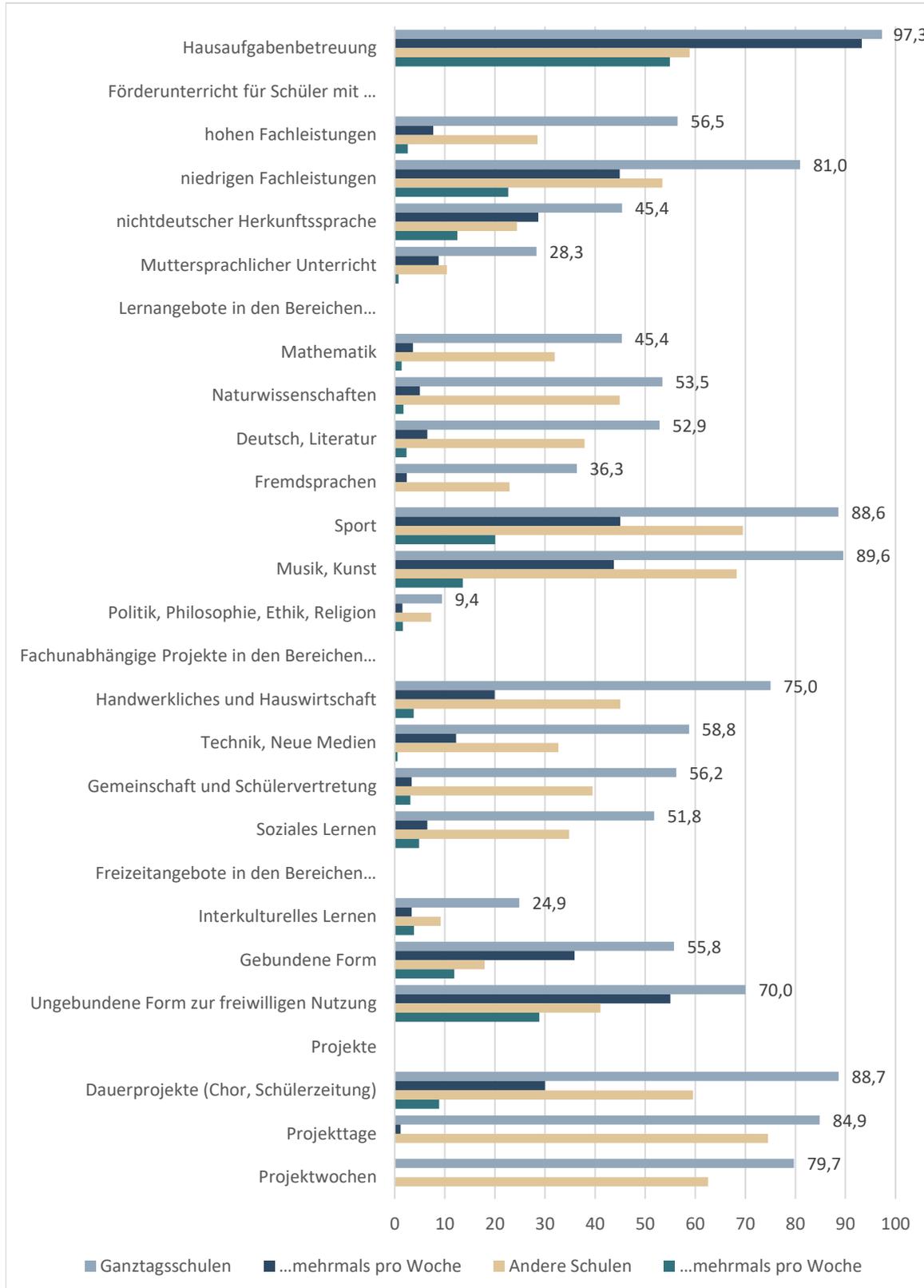
Anteile der Ganztagsschulen im Primarbereich, die die jeweiligen Angebote machen



Quelle: StEG, 2019; eigene Darstellung

Abbildung 6-5: Ganztagsangebote an Grundschulen laut NEPS

Anteil der Schulen, die die jeweiligen Ganztagsangebote machen, im Jahr 2016 in Prozent; Ergebnisse der Schulleiterbefragung im Rahmen des NEPS

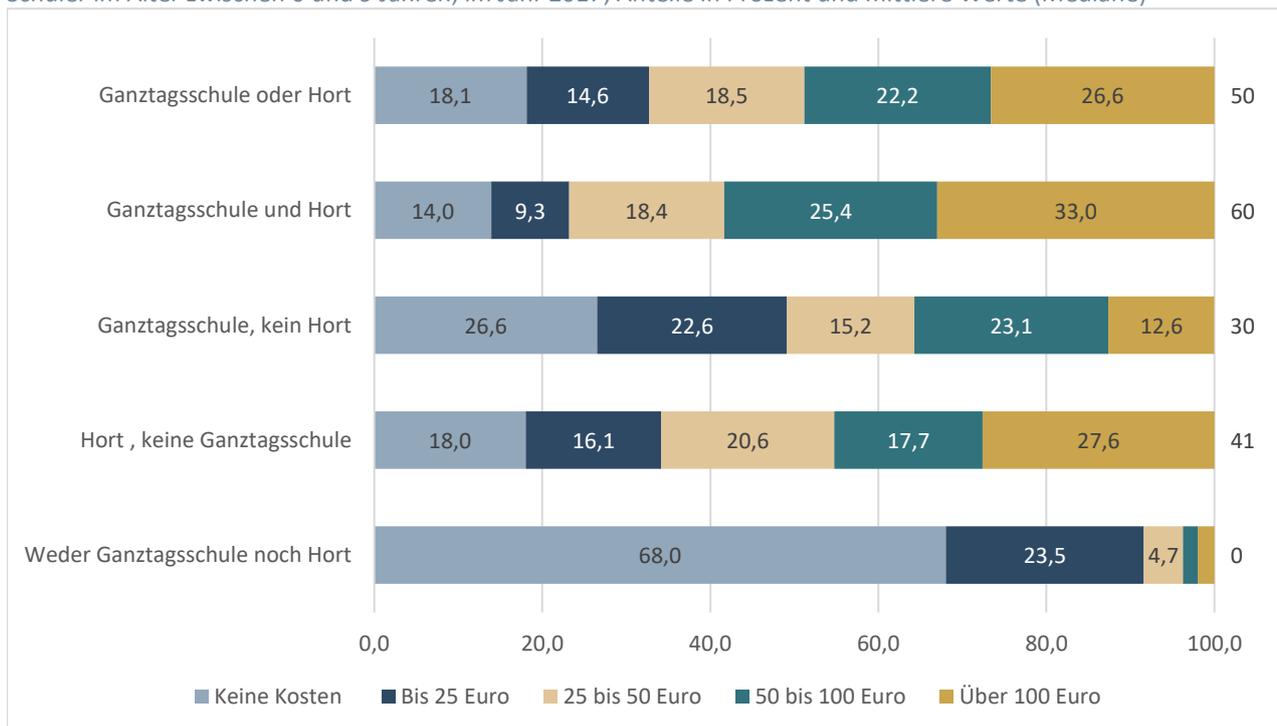


Quellen: NEPS Startkohorte SC2 Kindergarten D 6.0.1; eigene Berechnungen

Neben der zeitlichen und inhaltlichen Ausgestaltung ist auch die Höhe der Elternbeiträge ein wichtiger Aspekt der Ganztagsbetreuungsangebote. Diesen kann man sich mit dem SOEP annähern, das den Eltern für jedes Kind getrennt die Frage „*Welche Kosten entstehen ihnen für die Schule?*“ stellt. Damit werden zwar nicht explizit die Betreuungsleistungen der Schulen in den Blick genommen, die anderen Kostenpunkte, wie Schulausflüge, dürften in den meisten Fällen jedoch kaum ins Gewicht fallen. Eine Ausnahme bildet hier das Mittagessen in den Schulen, das man je nach Sichtweise allerdings den (Ganztags-) Betreuungskosten zuordnen kann. So wurde in Berlin etwa auch das Mittagessen kostenfrei gestellt (siehe Abschnitt 3). Ein Problem ist, dass im SOEP nicht erfasst wird, ob es sich bei der besuchten Schule um ein Internat handelt. Einige Eltern geben so hohe Kosten an, dass sie nur in diesem Kontext plausibel erscheinen, sofern es sich nicht um fehlerhafte Angaben handelt. Da der Hintergrund der sehr hohen Werte unklar ist, wurden sie im Datensatz belassen und auf die Ermittlung von Durchschnitten verzichtet. Stattdessen wurden in Abbildung 6-6 die mittleren Werte (Mediane) ausgewiesen, die durch diese kaum verzerrt werden.

Abbildung 6-6: Monatliche Kosten der Schulen für die Eltern

Schüler im Alter zwischen 6 und 9 Jahren, im Jahr 2017; Anteile in Prozent und mittlere Werte (Mediane)



Quelle: SOEP_v34; eigene Berechnungen

Betrachtet man alle Kinder im Grundschulalter, die eine Ganztagschule oder einen Hort besuchen, liegt die mittlere Kostenbelastung der Eltern bei 50 Euro im Monat. Handelt es sich nur um den Besuch einer Ganztagschule, sind es 30 Euro. Dabei gibt mit 26,6 Prozent über ein Viertel der Eltern mit dieser Konstellation an, dass gar keine Kosten bestehen (Abbildung 6-6), und mit 49,2 Prozent liegen sie bei etwa der Hälfte bei maximal 25 Euro. Bei der ausschließlichen Betreuung in Horten oder vergleichbaren Einrichtungen findet sich für die mittleren Kosten ein deutlich höherer Wert von 41 Euro und der Anteil mit Kosten von maximal 25 Euro ist mit

34,1 Prozent deutlich niedriger. Hingegen gibt hier 27,6 Prozent der Eltern eine Kostenbelastung über 100 Euro an. Besuchen die Kinder Ganztagschule und Hort, liegt dieser Anteil sogar bei einem Drittel und die mittlere Belastung bei 60 Euro. Wird keine der beiden Betreuungsformen in Anspruch genommen, gibt dennoch rund ein Drittel der Familien Kosten für die Schule an, was zumindest teilweise darauf zurückgehen dürfte, dass auch viele dieser Kinder in der Schule zu Mittag essen. Hier ist es ungünstig, dass das SOEP nur nach dem Vorhandensein eines entsprechenden Angebots und nicht nach der Inanspruchnahme fragt (siehe Abschnitt 4).

7 Fazit und Ableitungen für die Politik

In den letzten Jahren wurde die Ganztagsbetreuungsinfrastruktur für Grundschul Kinder in Deutschland stark ausgebaut. Allerdings stellt sich die Lage in den Bundesländern dabei sehr unterschiedlich dar. Während in Berlin, Brandenburg, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bereits heute eine zumindest weitestgehende Vollversorgung mit Ganztagsplätzen besteht, liegt der Anteil der ganztagsbetreuten Kinder in Baden-Württemberg maximal bei rund einem Drittel, in Schleswig-Holstein bei rund zwei Fünfteln und in Bayern bei knapp der Hälfte. Für ein finanzielles Engagement des Bundes beim weiteren Ausbau der Ganztagsbetreuungsinfrastruktur für Grundschul Kinder ist dies aus politökonomischer Sicht eine sehr ungünstige Ausgangslage. So profitieren die Länder, die den Ganztagsausbau bereits stark vorangetrieben haben, gegebenenfalls nur sehr wenig, obwohl sie die hierfür eingesetzten Mittel an anderer Stelle einsparen mussten. Dies kommt letztlich einer Bestrafung für ihr frühes Engagement gleich, wobei erschwerend hinzukommt, dass die Länder mit niedrigem Ausbaustand teilweise deutlich wirtschaftsstärker sind als sie. Vor diesem Hintergrund wäre es aus politökonomischer Sicht an sich sinnvoller, den Ländern einen entsprechend höheren Anteil der Gesamteinnahmen des Staates zur freien Verwendung zuzugestehen. Alternativ könnte man auch ähnlich dem Gute-Kita-Gesetz ein Programm auflegen, das klar auf die Verbesserung der Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder abzielt, den Ländern aber überlässt, wie sie die Gelder konkret investieren, um sicherzustellen, dass dieses Geld auch tatsächlich für weitere Verbesserungen im Betreuungsbereich genutzt wird.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob ein bundesrechtlich geregelter Anspruch tatsächlich der richtige Weg ist, obschon außer Frage steht, dass alle Familien, die dies wünschen, einen Ganztagsbetreuungsplatz für ihre Kinder erhalten sollten. Dieser könnte sich beim bestehenden Bildungsföderalismus nämlich nur auf einen Platz in einer außerschulischen Betreuungseinrichtung beziehen, was bei den zum Teil rein schulisch geprägten Betreuungssystemen der Länder an sich nicht zum institutionellen Rahmen passt und vor diesem Hintergrund zu Rechtsunsicherheiten führen kann. Dieses Problem lässt sich durch entsprechende landesrechtliche Ergänzungen lösen. Allerdings kann der Rechtsanspruch dann auch ohne Bundesgesetz komplett auf Länderebene verankert werden, wie dies bereits heute in Brandenburg, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen der Fall ist. Ob die Länder für ein gemeinsames Vorgehen an dieser Stelle gewonnen werden könnten, ist vor dem Hintergrund der teilweise ungünstigen Ausgangslagen jedoch sehr fraglich. Hingegen würde ein Bundesgesetz sie zwingen, bei der Betreuung von Grundschulkindern aktiver zu werden und auf flächendeckende Angebote hinzuwirken. Ob man diesen

Zwang für wünschenswert und notwendig erachtet, ist letztlich eine Frage der Haltung zum Bildungsföderalismus an sich. Bejaht man ihn in seiner jetzigen Form, muss man akzeptieren, dass die Länder bei der Betreuung der Grundschulkinde unterschiedliche Wege gehen und teilweise etwas rückständig bleiben (können). Sieht man ihn kritisch, sollte man auf eine Neuordnung der föderalen Strukturen hinwirken, die dem Bund auch eine (Mit-) Zuständigkeit für die Ganztagschulen einräumt. Unabhängig davon, ob der Rechtsanspruch auf Bundes- oder Länderebene etabliert wird, sollte er so gestaltet sein, dass er eine Gesamtbetreuungszeit sicherstellt, die für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausreicht. Mit seinem Gesamtanspruchszeitraum von 6:00 Uhr bis 18:00 Uhr kommt das Hamburger Modell hier dem Optimum zumindest sehr nahe und sollte daher bei den weiteren Ansprüchen möglichst als Blaupause verwendet werden.

Nimmt man die Ausgestaltung der Ganztagsbetreuung für die Grundschulkinde in den Blick, ist die Lage in den Horten als gut einzustufen. So haben diese fast immer bis nach 16:30 Uhr geöffnet und im Schnitt kommen 11,3 Kinder auf einen Betreuer, was deutlich unterhalb der Klassenstärken und Schüler-Lehrer-Relationen in den Grundschulen liegt. Bei den Ganztagschulen ist die Datenlage an dieser Stelle unzureichend. Allerdings liegen der StEG zufolge die Angebotszeiten der Ganztagsgrundschulen, die nicht eng mit Horten kooperieren, im Schnitt bei über 40 Stunden in der Woche und genügen damit jeder gängigen Ganztagsdefinition. Zudem weisen die Ergebnisse der Kinderbetreuungsstudie des DJI darauf hin, dass die Betreuungszeiten meist auch bedarfsadäquat sein dürften. Problematischer ist, dass der StEG zufolge der Anteil der Grundschulen, die im Rahmen der Ganztagsbetreuung Lernangebote im sprachlichen und MINT-Bereich machen, rückläufig ist, was auf Probleme bei der Sicherung der Angebotsqualität hinweisen kann.

Dabei reicht es nicht aus, die Platzzahlen im Ganztagsbereich zu erhöhen, um die Betreuungssituation für die Familien mit Kindern im Grundschulalter nachhaltig zu verbessern. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass die Kinder während der Betreuung tatsächlich ihre Hausaufgaben vollständig erledigen und den Lernstoff einüben und dass sich die darüberhinausgehenden Aktivitäten an ihren Interessen und Neigungen orientieren und ihre Entwicklung tatsächlich fördern. Vor diesem Hintergrund wäre auch ein stärkeres Engagement von Bund und Ländern beim Thema Qualitätssicherung sehr wünschenswert. Allerdings kann dies nur zielgerichtet erfolgen, wenn der aktuelle Stand der Dinge bekannt ist, was bei der derzeitigen Datenlage bei den Ganztagschulen nicht in ausreichendem Maße der Fall ist. Optimal wäre es, wenn die amtliche Statistik um eine Erhebung der von den Schulträgern und externen Trägern geleisteten Aufgaben ergänzt würde, die sich weitgehend an der Kinder- und Jugendhilfestatistik orientieren könnte, darüber hinaus aber möglichst auch noch die Art der am Nachmittag angebotenen Aktivitäten und die Höhe der eingenommenen Elternbeiträge beinhalten sollte. Hilfreich wäre aber auch ein Ausbau der Studie zur Entwicklung der Ganztagschulen.

8 Literatur

Altermann, André / Lange, Mirja / Menke, Simone / Rosendahl, Johannes / Steinhauer, Ramona / Weischenberg, Julia, 2018, Bildungsbericht Ganztagschule NRW https://www.qualis.nrw.de/cms/upload/aktuelles/BiGa_2018-11-19_final.pdf [02.01.2020]

Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018, Bildung in Deutschland 2018: Ein indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung, <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2018/pdf-bildungsbericht-2018/bildungsbericht-2018.pdf> [20.12.2019]

Berlin, 2020, Ganztagschulen, <https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/ganztaegiges-ler-nen/ganztagsschulen/> [02.01.2020]

Berkemeyer, Nils, 2015, Ausbau von Ganztagschulen: Regelungen und Umsetzungsstrategien in den Bundesländern, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Blossfeld, Hans-Peter / Roßbach Hans-Günther / von Maurice, Jutta, 2011, Education as a Lifelong Process: The German National Educational Panel Study (NEPS), Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Sonderheft 14.

CDU/CSU und SPD, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin

DJI – Deutsches Jugendinstitut, 2020, DJI-Kinderbetreuungsstudie (KiBS): zugehörige Webta-bellen, <https://www.dji.de/ueber-uns/projekte/projekte/dji-kinderbetreuungsstudie-kibs-2.html> [5.1.2020]

Gambaro, Ludovica / Marcus, Jan / Peter, Frauke, 2016, Ganztagschule und Hort erhöhen die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Grundschulkindern, DIW Wochenbericht 47/2016, Berlin

Geis, Wido / Koldert, Bernhard / Plünnecke, Axel / Thöne, Michael, 2017, Kosten und Nutzen lokaler Familienzeitpolitik – Kurzfassung, Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Köln

Geis, Wido, 2017, Investitionen in die Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern – ökonomische Effekte einer Vereinbarkeits-, Bildungs- und Integrationsrendite, Kurzexpertise für das Europäische Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung Prognos, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2019a, Kinderbetreuung: Fast 320.000 Plätze für unter Dreijährige fehlen, IW-Kurzbericht 69/2019, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2019b, Beschäftigungsboom im Betreuungsbereich und keine Trendumkehr in Sicht, IW-Report 14/2019, Köln

Geis-Thöne, Wido / Schüler Ruth, 2019, Lebenslagen und Kompetenzentwicklung von Grundschulkindern, in IW-Trends 2/2019, S. 83 - 102

Goebel, Jan / Grabka, Markus / Liebig, Stefan / Kroh, Martin / Richter, David / Schröder, Carsten / Jürgen Schupp, 2019, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP), in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 239/2, S. 345-360

Guglhhör-Roda, Angelika / Winklhofer, Ursula / Hüsken, Katrin / Alt, Christian, 2019, So teuer ist der Ausbau der Ganztagsbetreuung, in DJI Impulse 2/2019, S. 18 - 22

Hüsken, Katrin / Gedeon, Benjamin / Alt, Christian, 2019, Wer nutzt die Ganztagsangebote in der Grundschule? Gewichtungungsverfahren zur Frage der statistisch ungeklärten Zuordnung von Hort, Ganztagschulen und Übermittagbetreuung in der amtlichen Statistik, DJI Working Paper, München

Kamski, Ilse / Koltermann, Saskia, 2014, Rhythmisierung in Ganztagschulen: Erprobte Praxis – funktionierende Modelle, Debus Pädagogik, Kornwestheim

KMK - Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder, 2018, Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland: Statistik 2013 bis 2017, <https://www.kmk.org/dokumentation-statistik/statistik/schulstatistik/allgemeinbildende-schulen-in-ganztagsform.html> [08.01.2020]

KMK, 2019, Wochenpflichtstunden der Schülerinnen und Schüler im Schuljahr 2019/2020, Berlin

KMK, versch. Jg., Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

Rainer, Helmut / Bauernschuster, Stefan / Auer, Wolfgang / Danzer, Natalia / Hancioglu, Mine / Hartmann, Bastian / Hener, Timo / Holzner, Christian / Ott, Notburga / Reinkowski, Janina / Werding, Martin, 2011, Kinderbetreuung, ifo Forschungsbericht Nr. 59, München

Statistisches Bundesamt, 2009, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2009, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2014, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2014, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2018, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2018, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2019a, Bildung und Kultur: Allgemeinbildende Schulen, Fachserie 11
Reihe 1: Schuljahr 2018/2019, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2019b, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Per-
sonen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2019,
Wiesbaden

StEG – Studie zur Entwicklung der Ganztagschulen, 2015, Ganztagschule: Bildungsqualität und
Wirkungen außerunterrichtlicher Angebote - Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganz-
tagsschulen 2012 – 2015, Frankfurt

StEG, 2019, Ganztagschule 2017/2018: Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung,
Frankfurt

Abstract

The institutional care of children of primary school age in Germany takes places in the interplay of compulsory school attendance, further (care) offers of the schools as well as state and state-sponsored extra-curricular care offers, such as after-school care. Therefore, these three domains of institutional care must be considered together to make accurate statements about the care situation. According to the official statistics, however, it can only be ascertained that in the past few years both school and out-of-school care have been heavily expanded and that, in 2017, around 41.9 percent of all students of primary school age have visited all-day schools and 23.0 percent after-school care centers. Some students visit both, leading to the fact that the overall share in all-day care is lower than the sum of both offers. According to the information in the Socio-Economic Panel (SOEP), this share was around 60.1 percent in 2017. The gap between the actual places offered and the wishes of the parents amounts to around 7 percent according to the Childcare Study (KiBS). This corresponds to 209,000 places in all-day care. A multivariate analysis based on the SOEP moreover shows that primary school children with a migration background and from families receiving unemployment benefit II, as well as children with (full-time) working mothers and families with high incomes particularly often receive all-day care. However, the former are more often found in all-day schools while the latter visit more often day-care centers and comparable institutions.

Supply rates of all-day schools differ across German federal states. While Berlin, Brandenburg, Hamburg, Saxony, Saxony-Anhalt and Thuringia offer nearly a full supply of all-day care, it only covers one third of all children in Baden-Württemberg (at the maximum). Schleswig-Holstein reaches a coverage of two fifths and Bavaria one half, respectively. Moreover, parents in Brandenburg, Hamburg, Saxony-Anhalt and Thuringia are already legally entitled to an all-day place. A nationwide introduction of a legal entitlement will require amendments at the state level as the day care systems differ across states and the states, have the sole responsibility for schools.

Looking at the organization of all-day care, the situation in day care centers is good. Most of them have opening times until 4:30 p.m. at least and the number of children per caregiver amounts to 11.3 or 9.4 children per full-time equivalents. This is much lower than the average class size in primary schools which amounts to 20.9 children per class and a student-teacher ratio of 16.2. Due to insufficient data, the situation in all-day schools is unclear. However, the study on the development of all-day schools (StEG) allows concluding that the total childcare time there amounts to more than 40 hours per week on average. It is more problematic that the StEG indicates a decline in the variety of offers. According to the information provided by the parents in the SOEP, the median of the cost of school attendance is 30 euros for an all-day school, 41 euros for a day care center or a comparable institution, and 60 euros for both, which is much lower than the median costs for nurseries.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5-1: Betreuungsrelation in den reinen Horten	24
--	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Schematischer Aufbau der Betreuung von Grundschulkindern	6
Abbildung 2-2: Kinder im Grundschulalter im gebundenen Ganzttag	7
Abbildung 2-3: Schüler der Jahrgangsstufen 1 - 4, die keine Grundschule besuchen	8
Abbildung 2-4: Ganztagsgrundschüler nach Ländern	11
Abbildung 2-5: Ganztagsgrundschüler im Zeitverlauf	12
Abbildung 2-6: Schulkinder in Betreuungseinrichtungen	13
Abbildung 2-7: Schulkinder in außerschulischen Betreuungseinrichtungen	14
Abbildung 2-8: Grundschulkindern in Ganztagsbetreuung insgesamt.....	15
Abbildung 4-1: Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern laut SOEP	20
Abbildung 4-2: Sozioökonomischer Hintergrund und Ganztagsbetreuung	21
Abbildung 5-1: Hortkinder nach Zusammensetzung der Gruppen	22
Abbildung 5-2: Reine Horte nach Öffnungszeiten der Einrichtungen.....	23
Abbildung 5-3: Öffnungszeiten der reinen Horte.....	24
Abbildung 6-1: Gewünschter und realisierter Betreuungsumfang laut KiBS	26
Abbildung 6-2: Durchschnittliche Klassenstärken in den Grundschulen	27
Abbildung 6-3: Im Ganztagsbereich beschäftigte Personengruppen	29
Abbildung 6-4: Außerunterrichtliche Ganztagsangebote laut StEG.....	30
Abbildung 6-5: Ganztagsangebote an Grundschulen laut NEPS	31
Abbildung 6-6: Monatliche Kosten der Schulen für die Eltern.....	32