

ZEFIR-Materialien Band 27

EINFÜHRUNG DES RECHTSANSPRUCHS AUF GANZTÄGIGE FÖRDERUNG VON KINDERN IM GRUNDSCHULALTER

Louisa Anna Süß

Jörg Bogumil

David H. Gehne

ZEFIR

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM
FAKULTÄT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT
ZENTRUM FÜR INTERDISZIPLINÄRE
REGIONALFORSCHUNG

ZEFIR-Materialien Band 27 (April 2025)

Louisa Anna Süß, Jörg Bogumil, David H. Gehne

Einführung des Rechtsanspruchs auf ganztägige Förderung von Kindern im Grundschulalter

Gefördert durch:

| **BertelsmannStiftung**

Verlag: ZEFIR (Verlagsnummer: 978-3-946044)

Die Schriftenreihe wird herausgegeben vom

© Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Fakultät für Sozialwissenschaft,
Ruhr-Universität Bochum, Konrad-Zuse-Straße 16, 44780 Bochum
(zugleich Verlagsanschrift)

Herausgeber der Schriftenreihe:

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Prof. Dr. Sören Petermann

Prof. Dr. Jörg-Peter Schräpler

ISBN: 978-3-946044-27-7



Dieses Werk ist lizenziert unter [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

Einführung des Rechtsanspruchs auf ganztägige Förderung von Kindern im Grundschulalter

Abschlussbericht

Louisa Anna Süß, Jörg Bogumil, David H. Gehne

Inhalt

1. Einführung des Rechtsanspruchs auf ganztägige Förderung von Kindern im Grundschulalter: Hintergrund und Struktur des Forschungsprojektes	7
2. Status quo Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung: Rechtlicher Rahmen	14
2.1 Zeitumfang der Ganztagsangebote	14
2.2 Einrichtung von Ganztagsangeboten in der Grundschule in ausgewählten Bundesländern	15
2.3 Steuerungsmöglichkeiten der beteiligten Ebenen des politischen Systems	22
2.4 Träger des Ganztagsangebots an Grundschulen	26
2.5 Weisungsbeziehungen zwischen Schule und Ganztagsangebot	27
2.6 Anreize für Kommunen zum Ausbau der Ganztagsplätze	28
2.7 Qualitätsanforderungen und Qualitätsmanagement im Ganzttag	29
2.8 Zugang zu gesundem Mittagessen	30
2.9 Zusammenfassung.....	32
3. Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern in Rheinland-Pfalz und NRW	34
3.1 Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern in Rheinland-Pfalz.....	34
3.1.1 Landesweiter Überblick.....	34
3.1.2 Fallkommune Mainz	36
3.2 Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern in Nordrhein-Westfalen.....	39
3.2.1 Landesweiter Überblick.....	39
3.2.2 Fallkommune Hamm	42
3.2.3 Fallkommune Moers.....	44
4. Kommunale Rahmenbedingungen der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule	45
4.1 Akteurskonstellation.....	45
4.2 Zentrale Aufgaben im Rahmen der Ganztagsbetreuung	47
4.2.1 Aufgabenübersicht	48
4.2.2 Aufgaben nach Akteursgruppen.....	48
4.2.3 Aufgaben nach Kommunen	51
4.3 Steuerungsmöglichkeiten der Schulleitungen und partizipative Elemente	52
4.4 Mittagessen	55
5. Zusammenfassung.....	65
6. Exkurs: Weitere Herausforderungen aus Sicht der befragten Akteure	72
6.1 Raum.....	72
6.2 Geld	73
6.3 Personal und Qualifikation	74
6.4 Zeit.....	77

6.5	Zusammenwirken der Herausforderungen	78
7.	Fazit	80
	Tabellenverzeichnis.....	83
	Abbildungsverzeichnis.....	83
	Literaturverzeichnis	84

1. Einführung des Rechtsanspruchs auf ganztägige Förderung von Kindern im Grundschulalter: Hintergrund und Struktur des Forschungsprojektes

Mit der Verabschiedung des „Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter“ (GaFöG) durch den Bundesgesetzgeber im Herbst 2021 wurde im § 24 Absatz 4 des SGB VIII ein Rechtsanspruch auf Förderung im Ganztage für Kinder im Grundschulalter eingeführt. Das Ganztagsförderungsgesetz (GaFöG) legt fest, dass „Ein Kind, das im Schuljahr 2026/2027 oder in den folgenden Schuljahren die erste Klassenstufe besucht, [...] ab dem Schuleintritt bis zum Beginn der fünften Klassenstufe einen Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung [hat]. Der Anspruch besteht an Werktagen im Umfang von acht Stunden täglich. Der Anspruch des Kindes auf Förderung in Tageseinrichtungen gilt im zeitlichen Umfang des Unterrichts sowie der Angebote der Ganztagsgrundschulen, einschließlich der offenen Ganztagsgrundschulen, als erfüllt.“ Der Rechtsanspruch gilt zunächst nur für eingeschulte Kinder ab dem Schuljahr 2026/2027 und wird in den folgenden Schuljahren sukzessive für weitere Jahrgänge bis zum Eintritt in die fünfte Klassenstufe ausgeweitet. Der Anspruch besteht von Montag bis Freitag im Umfang von acht Stunden. Damit liefert das GaFöG über die Verankerung des Rechtsanspruchs im SGB VIII eine Minimaldefinition von Förderung von Kindern im Grundschulalter, die aber über eine *quantitative zeitliche Rahmensetzung* nicht hinausgeht. Grundsätzlich können zwei Grundformen der Ganztagsgrundschule unterschieden werden¹:

- **Gebundene Ganztagsgrundschule:** Alle Schüler:innen nehmen verpflichtend an den Angeboten teil. Unterricht, Pausen, außerunterrichtliche Angebote und Freizeitaktivitäten finden über den Tag verteilt statt, die in vielen Bundesländern auch rhythmisiert sein können. Es wird für alle Kinder ein gemeinsames Mittagessen angeboten. Hier gibt es auch teilgebundene Formen, bei denen die Pflicht nur für einzelne Klassen gilt.
- **Offene Ganztagsgrundschule:** Alle Schüler:innen nehmen verpflichtend am Unterricht bis mittags teil. Die Teilnahme am Mittagessen und an Angeboten der Betreuung und Förderung am Nachmittag sind freiwillig und in der Regel kostenpflichtig (Elternbeiträge und Mittagessen). Für die Betreuung und Förderung nach dem Unterricht gibt es vielfältige Angebote der Kinder- und Jugendhilfe innerhalb oder außerhalb des Schulgeländes, auch in Kooperation mit Ehrenamtlichen, Vereinen und anderen Akteuren. In einigen Bundesländern gibt es auch Kombinationen mit Angeboten der Übermittagsbetreuung oder der Betreuung in Randzeiten.

Obwohl der Rechtsanspruch im SGB VIII implementiert wurde, folgt daraus nicht automatisch, dass die Förderung nur im Rahmen der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe erfolgen darf, sondern der Rechtsanspruch kann auch im Rahmen der gebundenen Ganztagsgrundschulen oder der offenen Ganztagsgrundschulen abgedeckt werden (SGB VIII § 24 Absatz 4 Satz 3 in der Fassung ab 2026). Der Rechtsanspruch im SGB VIII begründet aber auch keinen Anspruch auf einen Platz in der gebundenen Ganztagsgrundschule, da der Bund damit in die Kultushoheit der Länder eingreifen würde (Stöbe-Blossey 2023, S. 6).

Der Bund beteiligt sich im Rahmen der Anwendung des Konnexitätsprinzips in erheblichem Maße an der Finanzierung des Ausbaus der Betreuungs- und Förderangebote für Grundschul Kinder. Diese Finanzmittel werden über die Bundesländerebene verteilt. Durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 9. Dezember 2020 wurde mit dem Ganztagsfinanzierungsgesetz (GaFG) ein Sondervermögen zum Ausbau der ganztägigen Betreuungsangebote für Grundschul Kinder eingerichtet. Weiterhin regelt das Ganztagsfinanzhilfegesetz (GaFinHG) sowie eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und allen 16 Bundesländern zur Durchführung des Gesetzes die Verteilung der Finanzmittel zwischen Bund

¹ Vgl. z.B. <https://www.recht-auf-ganztage.de/gb/qualitaet/formen-der-ganztagsbetreuung> (11.03.2025)

und Ländern. Die Länder können eigene Förderrichtlinien beschließen und das Geld der Sondervermögen somit nach eigenen Kriterien an die Kommunen weitergeben.

Vielfältige Ausgangssituationen in den Bundesländern

Die Ausgangssituationen für Umsetzung des Rechtsanspruchs sind in den Bundesländern und Kommunen höchst unterschiedlich, da der Rechtsanspruch auf ein ausgebautes System der Betreuung von Grundschulkindern mit bestimmten Pfadabhängigkeiten trifft (vgl. Tab. 1). Nicht nur die unterschiedliche Organisation der Schul- und Bildungssysteme der einzelnen Bundesländer zeigen sich, sondern auch die Umsetzungsart der Ganztagsbetreuung (siehe hierzu Kielblock/Maaz 2024, S. 5 ff.). Um dies zu systematisieren, unterscheidet Sybille Stöbe-Blossey (2023) in drei Typen: Fokus Schule, Fokus Kita und Mischsystem und gibt einen Überblick über die Nutzungsraten in den einzelnen Bundesländern (s. Tab. 1).

Tabelle 1: Betreuungssituation von Grundschulkindern nach Ländertypen 2020 in Prozent

	Ganztagsquote	Übermittag-Betreuung	keine institutionelle Betreuung	Sonstiges
Deutschland	55	15	29	1
West	47	18	34	1
Ost (mit BE)	84	5	11	0
BW	48	16	34	2
BY	38	22	39	1
BE	79	9	12	0
BB	82	5	13	0
HB	60	5	34	1
HH	93	3	4	0
HE	51	18	29	2
MV	73	3	23	1
NI	50	12	37	1
NW	47	19	32	2
RP	52	21	26	1
SL	65	9	25	1
SN	94	1	5	0
ST	75	8	17	0
SH	33	20	45	2
TH	94	2	4	0

Legende: Fokus Schule, Fokus Kita, Mischsystem

Quelle: Stöbe-Blossey 2023 nach Guglhör-Rudan et al. 2022, S. 6.

In den ostdeutschen Flächenländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt im Typus Fokus Kita wird Betreuung von Grundschulkindern durch Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe realisiert. Es zeigt sich dort eine lange Tradition, die durch die Strukturen der DDR, gekennzeichnet durch einen Arbeitskräftemangel, dem Ziel einer hohen Frauenbeschäftigungsquote und ideologischen Bildungsansprüchen an die sozialistische Kindererziehung, geprägt wurde und bis heute durch Pfadabhängigkeiten Bestand hat. Die Betreuungsquoten im Ganztags sind in diesen Ländern weit überdurchschnittlich. Jörg Bogumil und Wolfgang Böttcher sehen diese regionale Disparität in Westdeutschland auch im mangelndem Interesse der Gesetzgebenden am Thema Betreuung in Land und Bund begründet: „Die Politik in der alten Bundesrepublik hat sich lange nicht dafür interessiert, ob und wie die Kinder nach dem Ende der Halbtagschule betreut werden.“ (Bogumil/Böttcher 2024, S. 41). Andere Bundesländer legen den Fokus auf die Schule, wie Nordrhein-Westfalen, Thüringen sowie

die Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Dort kann die Ganztagsbetreuung in gebundener, teilgebundener und offener Form in Verantwortung der Schule stattfinden. In Berlin sind seit 2005/2006 alle öffentlichen Grundschulen gebundene Ganztagschulen. In Thüringen gab es bereits seit 2010 einen Rechtsanspruch auf ganztägige Bildung und Betreuung.² Die Stadtstaaten Hamburg und Berlin wie auch das Land Thüringen haben weit überdurchschnittliche Ganztagsquoten, Nordrhein-Westfalen dagegen eine eher unterdurchschnittliche Ganztagsquote. Die Mehrheit der Bundesländer wird jedoch einem Mischsystem zugeordnet, welches eine Umsetzung der Ganztagsbetreuung sowohl durch Kita-Strukturen als auch die Grundschule ermöglicht. Diese Gruppe war hinsichtlich der Ganztagsquoten relativ heterogen. In dieser Typologie zeigen sich historisch gewachsene Strukturen, die sich vor allem in Ost- und Westdeutschland unterscheiden.

Verwaltungsverflechtung bei ganztägiger Förderung

Die Einführung des Rechtsanspruchs auf ganztägige Förderung über das SGB VIII stellt einen besonderen Fall von *Verwaltungsverflechtung* im deutschen Föderalismus dar (Bogumil /Gräfe 2024), denn die Gesetzgebungskompetenz für das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) liegt auf der Bundesebene, das SGB VIII wird aber durch die Ausführungsgesetze der Bundesländer angewandt und präzisiert. Das Politikfeld Schule, mit dem der Rechtsanspruch je nach Organisation des Betreuungsangebotes mehr oder weniger stark amalgamiert ist, gehört in den genuinen Kompetenzbereich der Bundesländer (Kultushoheit). Diese regeln vor allem durch die Schulgesetze, Erlasse und Verordnungen der für Schule zuständigen Ministerien wie Kinder beschult werden (innere Schulangelegenheiten). Gemeinsam mit den Kommunen als Schulträger (äußere Schulangelegenheiten) setzen sie diese Regelungen um. Zusätzlich dient die Kommune auch als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe, ausgeführt durch das Jugendamt. Je nach Bundesland, Größe der Kommune, Schulform oder lokalen Pfadabhängigkeiten ist das Jugendamt bei einem Landkreis, einer kreisangehörigen Gemeinde oder kreisfreien Stadt angesiedelt, der kommunale Schulträger für die Grundschulen ist aber nicht zwingend auf derselben kommunalen Ebene. Durch die Verankerung des Rechtsanspruchs im SGB VIII ist der kommunale Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe in der Auffangverantwortung und muss genug Plätze bereithalten. Ab 2026 wird also jede Kommune mit eigenem Jugendamt als Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum potentiellen Anspruchs- und Klagegegner von Eltern mit Grundschulkindern ohne Betreuungsangebot (Münder et. al 2022, S. 78).

Als Instrument der Koordination zwischen den Bundesländern in der Schulpolitik wurde 1948 die Kultusministerkonferenz (KMK) gegründet. Die KMK hat auf ihrer 383. Sitzung am 12.10.2023 „Empfehlungen zur Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität der Ganztagschule und weiterer ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ beschlossen.³ Die Empfehlungen dienen als „länderübergreifend vereinbarte Orientierungsmaßstäbe“ (Huisching et. al. 2023, S. 4) und sollen über die rein quantitative Definition einer Förderung über das SGB VIII hinaus erstmals benennen, was pädagogische Qualität umfasst. Sie enthalten 12 Empfehlungen, die „Impulse für die Weiterentwicklung der Qualität des formalen, non-formalen und informellen Lernens über den ganzen Tag“ geben sollen (KMK 2023, S. 3).

Ausgehend von diesen Verwaltungsverflechtungen und den skizzierten Pfadabhängigkeiten in den Bundesländern finden seit 2021 Aktivitäten zum Ausbau der Kapazitäten der ganztägigen Förderung in der Grundschule statt, um das jeweils vorhandene Betreuungssystem fit zu machen für den Start des Rechtsanspruchs im Schuljahr 2026/2027. Die hier vorgestellte Studie soll zum einen den Status quo der Rechtslage der Bundesländer als Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung analysieren und zum

² <https://www.recht-auf-ganzttag.de/gb/politik/ganzttag-in-den-bundeslaendern-240490> (11.03.2025)

³ Im Internet unter https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2023/2023_10_12-Ganzttag-Empfehlung.pdf (16.04.2024)

anderen anhand von zwei Bundesländern und drei Fallstudien Akteure und kommunale Rahmenbedingungen der Umsetzung des Rechtsanspruchs in den Blick nehmen. Ausgewählte KMK-Empfehlungen sowie die Typisierung von Stöbe-Blossey werden im Folgenden immer wieder zur Strukturierung und Einordnung der Ergebnisse der Analyse des rechtlichen Rahmens der Bundesländer und der Fallstudien herangezogen.

Konzept und Fragestellungen des Forschungsvorhabens

Die Ganztagsbetreuung in der Grundschule wird aus verschiedenen wissenschaftlichen Perspektiven betrachtet. Vor allem der Ausbaustand wird durch Monitoring thematisiert (z.B. StEG Bildungsmonitoring, KMK-Statistik, KJH-Statistik). Analysen erfolgen auch aus Perspektive der Kinder (Walther/Nentwig-Gesemann/Fried 2021) oder der Eltern (Lippert/Jähner/Kuger 2021). Auch die Situation des Arbeitsmarkts wird u.a. durch den Fachkräfte-Radar für Kita und Grundschule (Bock-Famulla/Girndt/Vetter/Krieche 2022) stetig analysiert. Aus juristischer Perspektive geht Michael Wrase (2019) der Frage nach, welche Möglichkeiten der bundesrechtlichen Umsetzung von einheitlichen Qualitätskriterien vorherrschen, während Janna Beckmann, Sarah Ehlers und Katharina Lohse in einem Rechtsgutachten den Anspruch auf eine Förderung in Kindertageseinrichtungen auf Basis des § 24 SGB VIII in der durch das GaFöG geänderten Fassung analysieren. Einen ähnlichen Ansatz wählt Johannes Münder in einem ebenfalls rechtswissenschaftlichen Beitrag über das GaFöG mit einem besonderen Fokus auf Nordrhein-Westfalen. Auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung gibt es seit vielen Jahren Literatur zu diesem Thema (z.B. Graßhoff/Sauerwein 2021; Stöbe-Blossey 2023).

Diese Arbeit nutzt einen sozialwissenschaftlichen bzw. verwaltungswissenschaftlichen Zugang und lässt damit vor allem pädagogische Überlegungen außen vor. Das Forschungsvorhaben besteht aus zwei Teilen. In der ersten Phase lag der Fokus auf dem Status quo der rechtlichen Regelungen der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern in allen 16 Bundesländern.

Das Forschungsfeld und die rechtlichen Regelungen sind unübersichtlich wegen der Volatilität in diesem Politikfeld. In vielen Bundesländern wurden und werden während der Laufzeit des Forschungsprojektes auf Ebene der Ministerien und auch der Landesregierungen neue Regelungen erarbeitet und in die Landtage eingebracht.⁴ Um einen Überblick über den rechtlichen Rahmen der einzelnen Bundesländer zur Regelung der Ganztagsbetreuung im Status quo zu erstellen, wurde eine Bandbreite an Rechtsakten in die Analyse einbezogen. Vor allem Schulgesetze, Kita-Gesetze, Ausführungsgesetze des SGB VIII, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften wie Runderlasse zur Regelung der Organisation von Ganztagschulen sowie weitere rechtliche Regelungen wurden dabei berücksichtigt sowie Websites zur Erläuterung der Situation in den Bundesländern gesichtet. Das breite Angebot der Unterstützungsstrukturen durch Serviceagenturen „Ganztägig lernen“⁵ oder umfangreiche Handreichungen und FAQ auf den Websites der Ministerien sollen in diesem Schritt nicht analysiert werden, da sie nur eine Beratungsfunktion gegenüber Schulen, Schulträgern, Trägern der freien und öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe und der Eltern erfüllen und rechtlich nicht bindend sind.

Die Rechtslage der 16 Bundesländer unterscheidet sich zum Teil stark. Die Fülle an Material ist enorm. Um eine verständliche und aussagekräftige Analyse durchführen zu können, muss also eine Reduktion dieser Komplexität durchgeführt werden. Daher werden Aspekte zur Ausstattung mit Personal, Räumlichkeiten, die allgemeine Finanzierung der Ganztagsangebote in Schule und Einrichtungen der Kinder-

⁴ Diese Analyse basiert auf dem Stand der rechtlichen Regelungen vom 15.02.2024. Nachträgliche Änderungen können somit nicht berücksichtigt werden.

⁵ In jedem Bundesland existiert eine solche Serviceagentur in Zusammenarbeit mit der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (DKJS), deren Strukturen sich unterscheiden, da manche an Behörden angegliedert, durch Träger oder Regionalstellen der DKJS betrieben werden. Die Teams sind multiprofessionell und bieten Vernetzungsmöglichkeiten, Fortbildungsangebote und Fachtagungen an (vgl. Berkemeyer 2024: 143ff.).

und Jugendhilfe sowie Förderrichtlinien der Bundesländer zur Umsetzung der zwei Sondervermögen außen vorgelassen.

Folgende Forschungsfragen wurden mit Bezug zu den rechtlichen Rahmenbedingungen auf der jeweiligen Ebene der Bundesländer bearbeitet:

- *Wie ist der rechtliche Rahmen des Ganztagsangebotes in den Ländern gestaltet?*
- *Wer entscheidet bisher über die Einführung eines Ganztagsangebots?*
- *Welche Anreize bestehen bisher im jeweiligen Land für Kommunen, Ganztagsplätze zu schaffen?*
- *Welche Steuerungsmöglichkeiten existieren auf Landesebene?*
- *Wie sind die Rollen von Schulträger und Jugendamt bei den länderspezifischen Angeboten definiert?*

Die Regelungen *de jure* wurden dann in der zweiten Phase des Projekts durch Experteninterviews mit Praktiker*innen mit der Situation *de facto* abgeglichen.

Da das Thema der Ganztagsbetreuung in der Grundschule sehr komplex ist durch unterschiedliche Strukturen und rechtliche Rahmenbedingungen der Bundesländer, aber auch kommunale Zuständigkeiten, Verwaltungsverfahren und spezifische Herausforderungen, ist eine Vertiefung notwendig. Um die Umsetzung des Rechtsanspruchs exemplarisch zeigen zu können, wurden zwei Bundesländer (Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) für eine tiefgehende Analyse ausgewählt. Die beiden Länder unterscheiden sich hinsichtlich der Ausgestaltung des juristischen Rahmens und des Betreuungstyps.

Nordrhein-Westfalen ist dem Typus Schule zugeordnet, der Ausbaubedarf für Ganztagsbetreuung in der Grundschule ist hoch (Stöbe-Blossey 2023) und die rechtlichen Rahmenbedingungen sind vor allem durch Erlasse definiert. Zentrale Akteure sind dabei neben dem Ministerium für Schule und Bildung (MSB) auch das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration (MKJFGFI), die dieses Thema in gemeinsamer Verantwortung regeln. Beide Häuser haben beispielsweise mit dem Schreiben „Fachliche Grundlagen zur Umsetzung des Rechtsanspruches auf Ganztagsförderung für Kinder im Grundschulalter ab 2026“ fachliche Leitlinien formuliert. Des Weiteren regeln vor allem Runderlasse des Ministeriums für Schule und Bildung die Gestaltung der Ganztagsbetreuung für Grundschulkind (z.B. BASS 12-63 Nr. 2).

Rheinland-Pfalz ist den Mischsystemen zugeordnet und es herrscht eine andere Regelungslogik. Dort ist die Ausgestaltung der Ganztagsbetreuung nicht über Rechtsakte wie Gesetze, Erlasse oder Verwaltungsvorschriften geregelt, sondern durch zwei Kompendien. Das Personalkompodium und das Sachkompodium⁶ bilden wichtige Leitfäden mit Informationen bzgl. der Personalentwicklung und Personalverwaltung sowie des organisatorischen und inhaltlichen Arbeitens für Ganztagschulen. Diese Kompendien sind rechtlich nicht bindend. Die Rechtsgrundlagen sind daher in NRW und Rheinland-Pfalz sehr unterschiedlich ausgeprägt. In beiden Bundesländern ist jedoch ein Fokus auf die Erfüllung des Rechtsanspruches über schulische oder schulnahe Angebote zu erkennen, auch wenn Rheinland-Pfalz in der ursprünglichen Typologie den Mischsystemen zugeordnet wurde. Diese Unterschiede der rechtlichen Verbindlichkeit auf gleicher Basis der schulnahen Angebote ermöglicht eine Analyse des Einflusses der Form des juristischen Rahmens. Das Erkenntnisinteresse lag auf der tiefgehenden Analyse der Fälle und der Interaktion der Akteure vor Ort. Dabei wurden in der Fallauswahl eher Städte einbezogen, die auch in der Vergangenheit durch gute kommunale Umsetzungspraxis aufgefallen sind,

⁶ <https://bildung.rlp.de/ganztagschule/schwerpunkte/gtsa-in-stichworten/formelle-grundlagen> (26.02.2025)

um die funktionierenden Abläufe und Koordinationen als Positivbeispiele zu illustrieren. Diese sind nur bedingt repräsentativ, aber können Vorbild für andere Kommunen sein.

In Rheinland-Pfalz entfiel die Fallauswahl auf die Landeshauptstadt Mainz, die durch ihre Größe von etwa 217.000 Einwohnern⁷ einen hohen Bedarf an Betreuungsplätzen für Grundschüler im Ganztags hat und die Kommunalverwaltung über eine gewisse Größe verfügt. Ein kreisangehöriger Vergleichsfall in Rheinland-Pfalz konnte leider nicht einbezogen werden. In NRW wurde die kreisfreie Stadt Hamm mit ca. 179.000 Einwohnern und einer ambitionierten kommunalen Sozialpolitik, und die dem Kreis Wesel angehörige Stadt Moers mit gut 104.000 Einwohnern ausgewählt. Bei letzterer ist eine Zuständigkeitsverteilung der relevanten Kompetenzen zwischen der Stadt mit eigenem Jugendamt und dem Kreis zu erwarten, der die Schulaufsicht durchführt und wo das Jobcenter angesiedelt ist.

Die Vertiefung im Rahmen der Fallstudien orientiert sich an ausgewählten KMK-Empfehlungen. Eine genauere Beschreibung des Begriffs „Qualität“ durch die KMK gibt es in diesem Kontext nicht. Kielblock und Maaz bieten aus Perspektive ihrer Forschung zu Ganztagschulen eine Definition an:

„Auch wenn Qualität durchaus verschiedene Bedeutungen annehmen kann, so bedeutet es in diesem Kontext, wie gut ein Bildungssetting im Hinblick auf bestimmte Ziele, Kriterien und/oder Standards eingeschätzt bzw. bewertet wird. Zudem spielt die Perspektive eine Rolle: Was für den einen als qualitativ hochwertig gilt, kann aus Sicht einer anderen Person gegebenenfalls für weniger gut gehalten werden.“

(Kielblock/Maaz 2024: S. 6).

Auch diese Studie geht von einem eher breiten und relationalen Grundverständnis von Qualität aus, da durch den sozial- bzw. verwaltungswissenschaftlichen Fokus eine umfassende pädagogische Qualitätsdiskussion nicht geleistet werden kann. Dabei sollen vor allem die KMK-Empfehlung 3⁸ mit Bezug auf die partizipative Verantwortung der Steuerung des Ganztagsangebots von Schulleitung und mitwirkenden Kooperationspartnern und die KMK-Empfehlung 10⁹ zum Angebot eines gesunden Mittagessens im Fokus stehen. Folgende Forschungsfragen werden im Rahmen der Vertiefung beantwortet:

- *Welche Formen des Ganztagsangebots an Grundschulen gibt es in Rheinland-Pfalz und NRW?*
- *Welche Verflechtungen existieren in der Kommunalverwaltung im Themenbereich der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern?*
- *Wie sind die Weisungsbeziehungen zwischen Schulleitung und dem Ganztagsangebot gestaltet? Welche Vorschriften gibt es zur Zusammenarbeit zwischen der Vormittags- und Nachmittagsbetreuung?*
- *Wie wird ein gesundes Mittagessen für alle Kinder angeboten? Inwiefern gibt es bestimmte Unterstützungsangebote für Kinder aus einkommensschwachen Familien?*

Ein Ausgangspunkt des Forschungsprojektes lag in der Frage nach den Steuerungsmöglichkeiten der verschiedenen Akteure, um unterschiedliche Bedarfe von sozial benachteiligten Grundschulkindern zu begegnen. Betreuung und individuelle Förderung von Kindern sollte unter der Prämisse *Ungleiches ungleich behandeln* (Strohmeier 2008, S. 500) als Fokus einer bedarfsorientierten Steuerung mit Finanzen

⁷ Alle Einwohnerangaben vgl. www.wegweiser-kommune.de der Bertelsmann Stiftung, Bezugsjahr 2021

⁸ „Die Steuerung und Ausgestaltung des Ganztagsangebots wird von der Schulleitung und ggf. mitwirkenden Kooperationspartnern partizipativ verantwortet.“ (KMK 2023: S. 6).

⁹ „In Ganztagschulen und weiteren ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten wird für jedes Kind ein gesundes Mittagessen angeboten.“ (KMK 2023: S. 8).

und Personal erfolgen und nicht durch die Verteilung von Mitteln mit der Gießkanne. Im Kontext der Grundschulen kann dies verschiedene Aspekte und Akteure umfassen. Im Rahmen dieses Forschungsprojekts konzentrieren wir uns aber auf das Themenfeld *Mittagessen*. In diesem Zusammenhang bedeutet *Ungleiches ungleich behandeln*, dass für Kinder aus einkommensschwachen Haushalten die Kosten der Mittagsverpflegung aus anderer Quelle bezahlt bzw. bezuschusst werden, da sie sonst sehr wahrscheinlich nicht an einer Mittagsverpflegung teilnehmen können. Besonders wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, wie die Beantragung geeigneter Sozialleistungen in den Fallkommunen organisiert ist und wer Familien dabei unterstützt (vgl. auch Gehne/Bogumil/Süß 2024).

In den drei Fallkommunen wurden Interviews mit Mitarbeitenden der für die Ganztagsbetreuung in der Grundschule zuständigen Verwaltungsabteilungen des Schulverwaltungsamts, des Jugendamtes und in manchen Fällen auch des Sozialamtes geführt. Des Weiteren wurde auch die Perspektive der Schulleitung, der Träger des Betreuungsangebots und der Zuständigen für das Mittagessen über Interviews erhoben. Auf Landesebene konnte in Rheinland-Pfalz ein Interview mit einem Vertreter des Ministeriums für Bildung durchgeführt werden. In NRW fand ein gemeinsames Interview mit Mitarbeiter*innen des Ministeriums für Schule und Bildung (MSB) und des Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration (MKJFGFI) statt. So kann die Perspektive der Landesministerien, die den Rahmen vorgeben und in der Koordination unterstützen, mit der Umsetzung vor Ort in den Kommunen, aber vor allem auch in den Schulen abgeglichen werden. Wir bedanken uns bei allen Personen, die zu einem Interview bereit waren für ihre Unterstützung.

Diese Studie wurde ermöglicht durch eine Zuwendung der Bertelsmann Stiftung. Bedanken möchten wir uns hier insbesondere bei Frau Christina Wieda für den anregenden inhaltlichen Austausch und die sehr gute Zusammenarbeit.

Der Forschungsbericht ist wie folgt gegliedert. In Kapitel 2 werden die Ergebnisse der Analyse des rechtlichen Rahmens vorgestellt. In Kapitel 3 werden zunächst die beiden Länder und die drei Fallstudienstädte vorgestellt, anschließend in Kapitel 4 die Ergebnisse fallübergreifend nach den Themen Akteurskonstellationen, zentrale Aufgaben, Steuerungsmöglichkeiten und Mittagessen vorgestellt und in Kapitel 5 zusammengefasst und diskutiert. Kapitel 6 bildet einen Exkurs, in dem unabhängig von der Fokussierung auf die KMK-Empfehlungen zentrale Herausforderungen aus Sicht der Akteure in den Fallstudien aufgezeigt werden. In Kapitel 7 wird ein abschließendes Fazit gezogen.

2. Status quo Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung: Rechtlicher Rahmen

2.1 Zeitumfang der Ganztagsangebote

Gegenwärtig unterscheidet sich das Angebot an Ganztagsplätzen stark in den Bundesländern. Während in Sachsen, Berlin und Hamburg fast alle Grundschul Kinder in ganztägiger Betreuung sind, ist Baden-Württemberg von diesem Ziel weit entfernt (vgl. KMK 2021). Nicht nur die Ausbau- und Nutzungsquoten sind anders, sondern auch der Zeitumfang der Angebote – also wie viele Stunden und an wie vielen Tagen in der Woche Ganztagsbetreuung angeboten wird. Mit dem Rechtsanspruch gilt eine Betreuungszeit von 8 Stunden pro Werktag an 5 Tagen in der Woche (GaFöG, Art. 1.3).

Um einen Überblick über die Varianzen zwischen dem Status quo und dem durch den Rechtsanspruch vorgegebenen Ziel zu erlangen, sollen in Tab. 2 die Informationen auf Basis des rechtlichen Rahmens dargestellt werden. Diese beinhalten sowohl Ganztagsgrundschulen in offener, teilgebundener und gebundener Form, aber auch außerschulische Betreuungsangebote.

Tabelle 2: Zeitumfang Ganztagsangebote in Grundschule

Land	Zeitumfang	Tageszeit	Zusätzliche Angebote	Tage
BW	7-8h	7-13 Uhr/ 12-17:30 Uhr ¹⁰		3-4 ¹¹
BY		Bis 16 Uhr		4
BE	8:30h	7:30-16 Uhr	6-18 Uhr auf Antrag	4
BB	7h-8h			3-4
HB	7-8h		7-8 Uhr/ 16-17 Uhr	3-5
HH	8h	8-16 Uhr	6-8 Uhr/ 16-18 Uhr	5
HE	7h-8:30h	7:30-16:00 o. 17:00 Uhr ¹²		3-5
MV	7h			
NI	Max. 8h/ max. 10h (Kita)			4
NW	Mind. 7h			3
RP				
SL	Max. 8,5h	Bis mind. 16 Uhr		4
SN	Mind. 7h ¹³			3
ST	Mind. 7h			Mind. 3
SH	Mind. 7h			Mind. 3
TH	10h	6-17 Uhr ¹⁴		5

Quelle: Kultusministerium BW; SchulG NRW; Richtlinie Ganztags und Betreuung Schleswig-Holstein; Bay MBI Nr. 227; SchulRV; VV-Ganztags Brandenburg; Verordnung zur Regelung der Ganztagschule Bremen; HmbSG; Richtlinie für ganztägig arbeitende Schulen in Hessen; Verwaltungsvorschrift

¹⁰ Projekte „Verlässliche Grundschule“ und „Flexible Nachmittagsbetreuung“ (Kultusministerium Baden-Württemberg 2024).

¹¹ In Baden-Württemberg gelten momentan vier Zeitmodelle: 3 Tage à 7 Stunden, 3 Tage à 8 Stunden, 4 Tage à 7 Stunden, 4 Tage à 8 Stunden (Kultusministerium Baden-Württemberg 2024).

¹² Versch. Profile

¹³ Angaben für Ganztagschule, die jedoch in Sachsen irrelevant ist durch Fokus auf den Hort (§2 SächsGTAVO).

¹⁴ Schulleiter legt in diesem Zeitfenster die Öffnungszeiten des Hortes nach Bedarf der Eltern im Einvernehmen mit Schulträgern und Genehmigung des Schulamtes fest (§49 Abs. 1 ThürSchulO).

Ganztägiges Lernen an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in MV; NSchG; Erlass die Arbeit in der Ganztagschule; Ganztagschulverordnung Saarland; Erlass Die Arbeit in der öffentlichen Ganztagschule LSA;

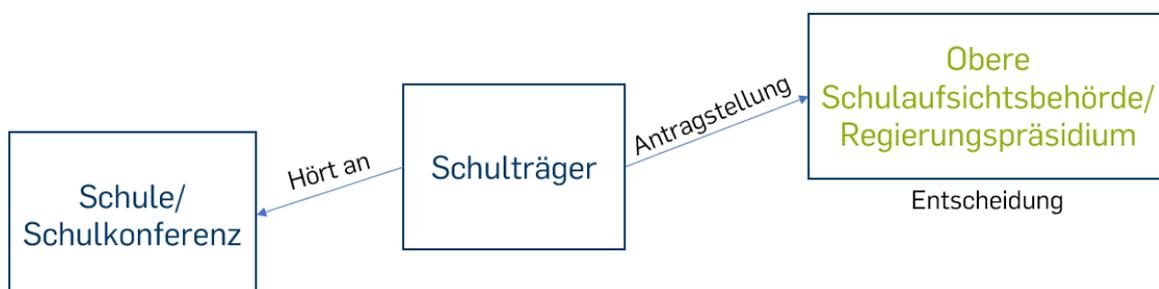
Diese Übersicht macht die Unterschiede zwischen dem Status quo und dem zu erreichenden Ziel von 8 Stunden am Tag an 5 Tagen in der Woche deutlich. Nur Thüringen und Hamburg haben Angebote an fünf Wochentagen, die meisten anderen Länder zwischen drei und vier Tagen. Auch der Zeitumfang pro Tag variiert stark. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg bieten zusätzliche Angebote vor und nach den eigentlichen Zeiten an, was den Eltern besondere Flexibilität ermöglicht. Besonders, wenn diese nicht in „klassischen“ Bürojobs von 9 bis 17 Uhr arbeiten, sind diese Regelungen attraktiv. Vergleicht man diese Übersicht mit der Typologie nach Stöbe-Blossey (2023) lassen sich keine Zusammenhänge zwischen dem Zeitumfang der Ganztagsangebote und der Zuordnung zu einem Typ finden. Es lässt sich pauschal also nicht identifizieren, ob ein Typus ein umfangreicheres Angebot machen kann und somit dem ausgewiesenen Ziel bereits näher ist.

2.2 Einrichtung von Ganztagsangeboten in der Grundschule in ausgewählten Bundesländern

Die Verfahren der Einrichtung unterscheiden sich in den Bundesländern zum Teil stark. Hierbei handelt es sich vor allem um eine Umwandlung bestehender Schulen in Ganztagschulen in gebundener, teilgebundener oder offener Form. Die Verfahren sind beeinflusst durch die politisch-administrativen Strukturen des Landes und häufig in den jeweiligen Schulgesetzen oder Erlassen der für Schule zuständigen Ministerien geregelt. Um die Komplexität zu illustrieren, werden im Folgenden anhand von Abbildungen die Verfahren zur Einführung von Ganztagsgrundschule in ausgewählten Bundesländern verglichen¹⁵. Die Verfahren gelten zum Teil auch für die Einrichtung von Ganztagschulen in anderen Schulformen beispielsweise der Sekundarstufe I.

In Baden-Württemberg wird eine Ganztagsgrundschule durch Beschluss der oberen Schulaufsichtsbehörde in Form des Regierungspräsidiums als Mittelbehörde eingeführt (s. Abb. 1, grün). Der Schulträger ist dabei antragsberechtigt und muss zuvor die Schule bzw. die Schulkonferenz anhören. Somit kommt den Regierungspräsidien auf regionaler Ebene eine gewisse Steuerungsfunktion zu.

Abbildung 1: Baden-Württemberg: Einrichtung Ganztagsgrundschule

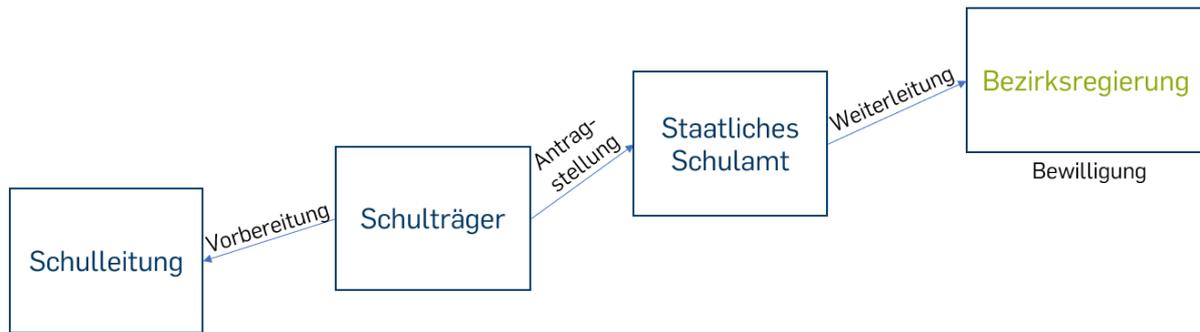


Quelle: § 4a SchG, eigene Darstellung.

¹⁵ Vier Bundesländer werden nicht dargestellt: In Berlin sind alle öffentlichen Grundschulen gebundene Ganztagschulen, in Hamburg ist der Ganztagsunterricht flächendeckend umgesetzt, Sachsen setzt den Ganztagsunterricht über Schule und Hort um und in Rheinland-Pfalz gab es für den Ausbau keine verbindliche Rechtsgrundlage, sondern nur ein Leitfadensystem des Ministeriums zur Schulentwicklungsplanung.

Ähnlich wie in Baden-Württemberg, wird in Bayern der Antrag auf Einrichtung einer Ganztagsgrundschule auf der regionalen Ebene bewilligt und zwar durch die Bezirksregierung als Mittelbehörde. Der Schulträger ist ebenso Antragsteller. Jedoch liegt die Vorbereitung in den Händen der Schulleitung, weshalb diese mehr Einfluss geltend machen kann als durch reine Anhörung. Die Antragstellung durch den Schulträger wird über das Staatliche Schulamt an die Bezirksregierung weitergeleitet (s. Abb. 2). In Bayern sind viele Akteure an der Einrichtung einer Ganztagsgrundschule beteiligt, die miteinander kooperieren müssen.

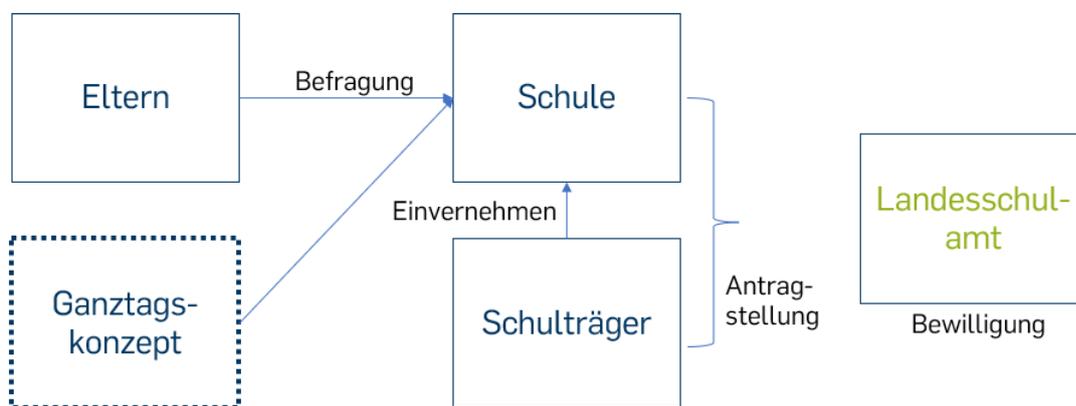
Abbildung 2: Bayern: Einrichtung Ganztagschule



Quelle: Art. 3.1.6.1 BayMBI Nr. 227, eigene Darstellung.

In Brandenburg entscheiden das Landesschulamt bzw. die staatlichen Schulämter als untere Landesoberbehörde des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport auf regionaler Ebene über die Einrichtung einer Ganztagschule (s. Abb. 3). Die Antragstellung findet im Einvernehmen durch die Schule und den Schulträger statt. Zuvor müssen die Eltern befragt werden. Dem Ganztagskonzept kommt in der Regelung des Schulgesetzes eine besondere Rolle zu. Hier ist festgeschrieben, dass eine extra dafür eingesetzte Konzeptgruppe dieses erstellt (§ 18 Abs. 4 BbgSchulG; Art. 13 VV Ganzttag). Verglichen mit anderen Bundesländern, die Vordrucke für diese Konzepte anbieten, ist dieser kooperative und im rechtlichen Rahmen definierte Vorgang besonders wichtig im Antragsverfahren.

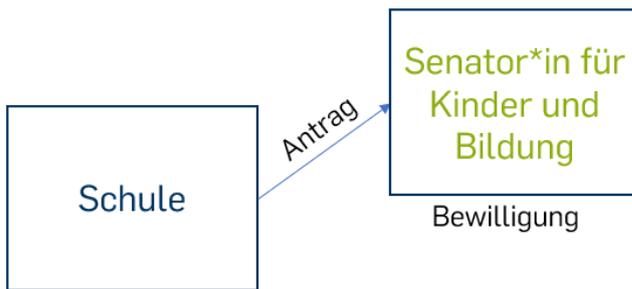
Abbildung 3: Brandenburg: Einrichtung Ganztagschule



Quelle: §18 Abs. 4 BbgSchulG; Art. 13 VV Ganzttag, eigene Darstellung.

Ähnlich wie in Berlin, findet der Entscheidungsprozess auch im Stadtstaat Bremen zwischen zwei Akteuren statt. Jedoch unterscheiden sich diese: Die*Der Senator*in für Kinder und Bildung bewilligt den Antrag der Schule (s. Abb. 4). Die Schule ist damit ein zentraler Akteur und nicht der Träger der freien Jugendhilfe.

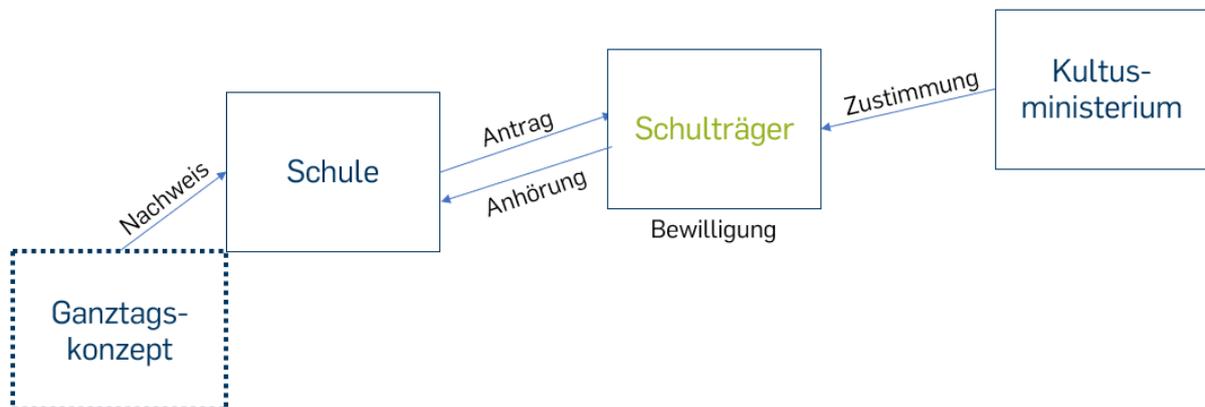
Abbildung 4: Bremen: Einrichtung Ganztagschule



Quelle: §8 Verordnung zur Regelung der Ganztagschule, eigene Darstellung.

In Hessen bewilligt der Schulträger mit Zustimmung des Kultusministeriums die durch die Schule gestellten Anträge. Dabei findet eine gegenseitige Kommunikation zwischen Schulträger und der Schule durch Anhörung statt (s. Abb. 5). Im Antragsverfahren muss die Schule ein Ganztagskonzept nachweisen, jedoch nimmt es eine deutlich geringere Rolle ein als in Brandenburg.

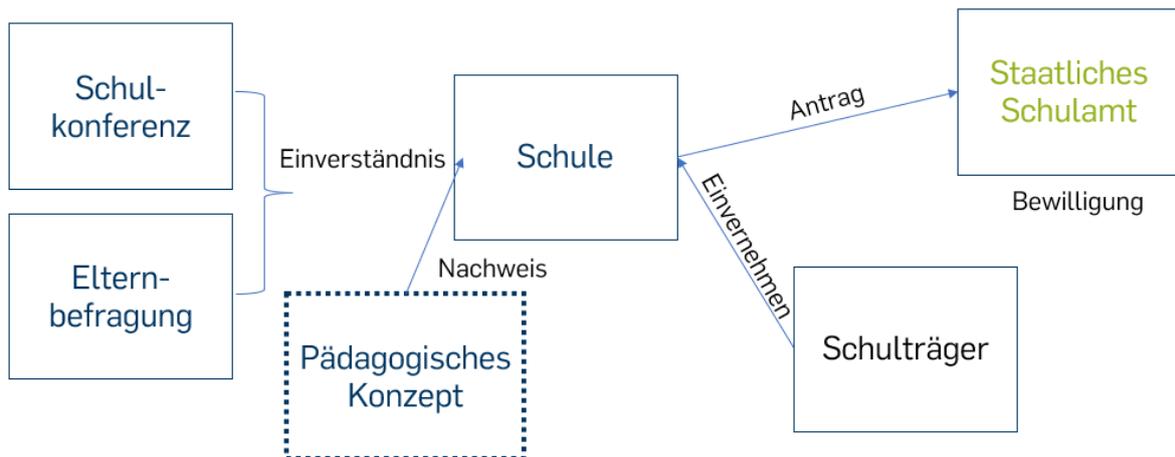
Abbildung 5: Hessen: Einrichtung Ganztagschule



Quelle: §15 Abs. 6 HSchG; Art. 6.2 Richtlinie für gantztägig arbeitende Schulen in Hessen, eigene Darstellung.

In Mecklenburg-Vorpommern sind besonders viele Akteure beteiligt und das Verfahren kooperativ. Entscheidungsträger ist das Staatliche Schulamt, welches auf regionaler Ebene die Anträge bewilligt (s. Abb. 6). Antragsberechtigt ist die Schule im Einvernehmen mit dem Schulträger und nach dem Einverständnis der Schulkonferenz sowie einer Elternbefragung. Ein pädagogisches Konzept muss ebenso bei Antragstellung von Seiten der Schule nachgewiesen werden, ähnlich wie in Hessen.

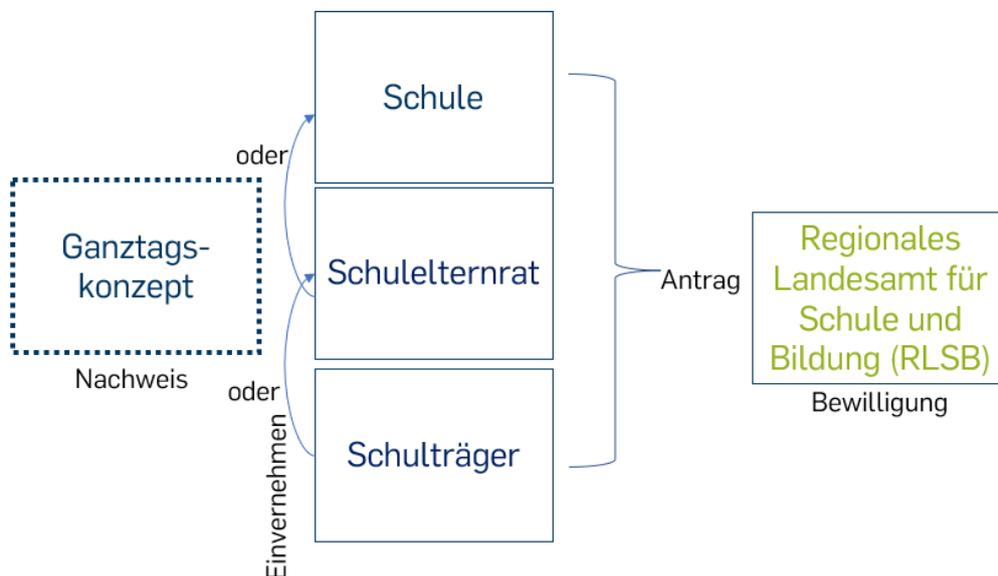
Abbildung 6: Mecklenburg-Vorpommern: Einrichtung Ganztagschule



Quelle: §39 Abs. 4 SchulG M-V; Art. 7-9 GTS Verwaltungsvorschrift, eigene Darstellung.

In Niedersachsen können verschiedene Akteure den Antrag stellen: Schule, Schulelternrat oder der Schulträger. Stellen die ersten beiden Akteure den Antrag, erfordert es das Einvernehmen des Schulträgers. Ein Ganztagskonzept muss nachgewiesen werden. Die Bewilligung erfolgt durch das Regionale Landesamt für Schule und Bildung (s. Abb. 7). Durch die Vielfalt an potenziellen Antragstellern sind mehr Akteure berechtigt, die Einrichtung einer Ganztagsgrundschule auf den Weg zu bringen. Als Besonderheit ist hier vor allem auch der Schulelternrat zu nennen.

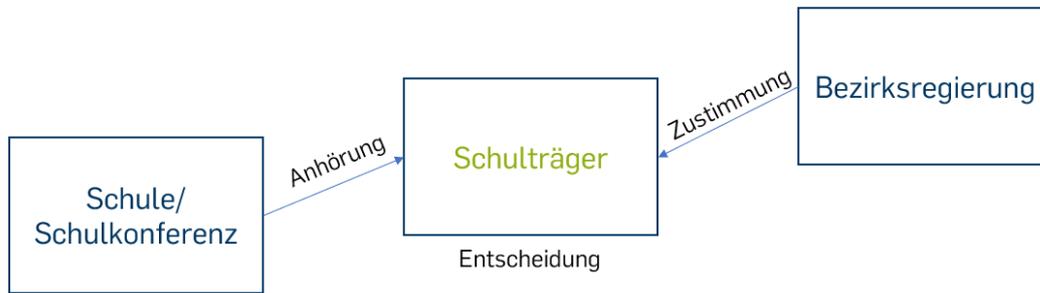
Abbildung 7: Niedersachsen: Einrichtung Ganztagschule



Quelle: §23 Abs. 6 NSchG, eigene Darstellung.

Im Vergleich zu Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen wirkt das Verfahren in Nordrhein-Westfalen deutlich simpler. Hier entscheidet der Schulträger über die Einrichtung einer Ganztagsgrundschule nach Anhörung der Schule bzw. der Schulkonferenz und mit Zustimmung der Bezirksregierung (s. Abb. 8). Die Entscheidung findet also auf der kommunalen Ebene statt.

Abbildung 8: Nordrhein-Westfalen: Einrichtung Ganztagschule

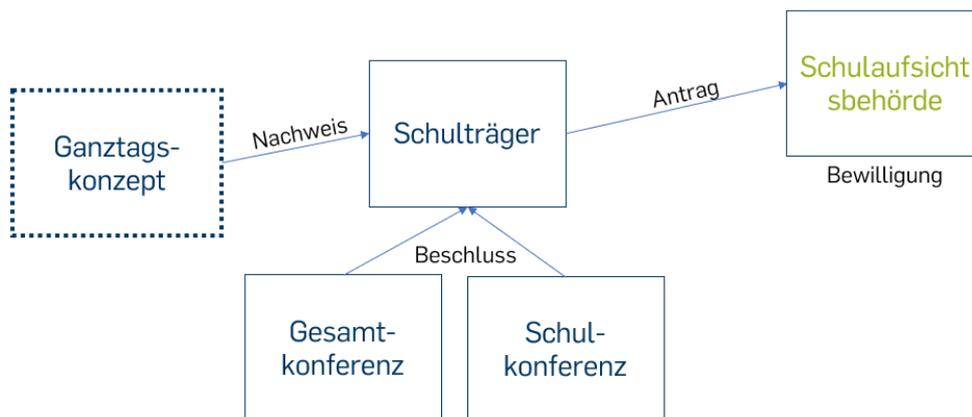


Quelle:

Art. 4.1-4.3 BASS 12-63 Nr. 2, eigene Darstellung.

Im Saarland nimmt die Schulaufsichtsbehörde eine zentrale Position ein, da sie nicht nur die Bewilligung des Antrags auf Einrichtung einer Ganztagschule vornimmt, sondern auch durch Rechtsverordnung räumliche, sächliche und personelle Ausstattung regeln sowie Grundsätze der Organisation festlegen kann (§ 5a Abs. 4 SchoG). Der Schulträger stellt den Antrag auf Basis der Beschlüsse sowohl der Gesamtkonferenz (auch: Gesamtlehrerkonferenz oder Lehrerkonferenz; Versammlung der unterrichtenden Lehrkräfte) als auch der Schulkonferenz (oberste Mitwirkungs- und Beschlussgremium der Schulen; Vertretung von Lehrern, Eltern und Schülern). Ein Ganztagskonzept muss nachgewiesen werden (s. Abb. 9). Zusätzlich wird im Saarland bereits bei Antragstellung das Mittagessen für die Schüler*innen thematisiert. So ist eine Planung der Verpflegung nach Standards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) beizufügen.

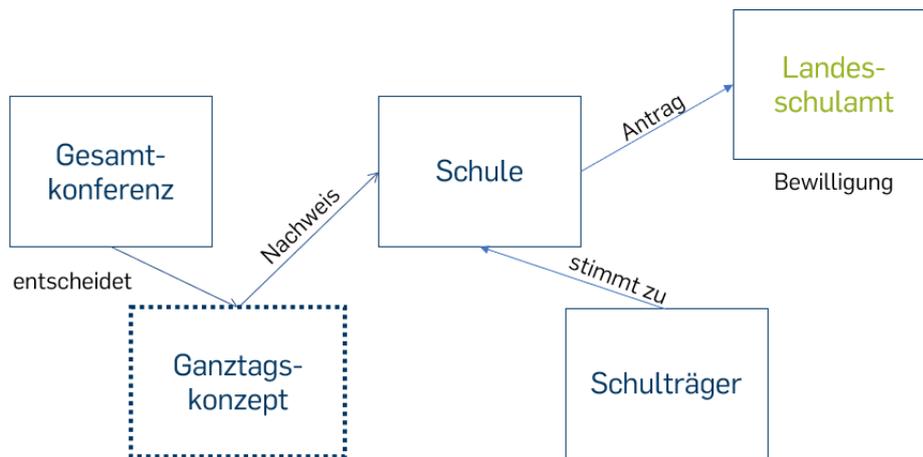
Abbildung 9: Saarland: Einrichtung Ganztagschule



Quelle: §51 Abs. 1 SchoG; §3 Ganztagschulverordnung, eigene Darstellung.

In Sachsen-Anhalt bewilligt das Landesschulamt auf regionaler Ebene die Einrichtung einer Grundschule im Ganztage. Die Schule stellt den Antrag mit Zustimmung des Schulträgers. Ein Ganztagskonzept muss ebenso dem Antrag beigelegt werden, welches durch die Gesamtkonferenz der Schule beschlossen worden ist (s. Abb. 10). Zusätzlich muss die Schule dem Antrag einen Beschluss des Schulelternrats, Angaben zur mittelfristigen Schulentwicklungsplanung, voraussichtliche Schülerzahl und eine Stellungnahme des Trägers der Schülerbeförderung beifügen.

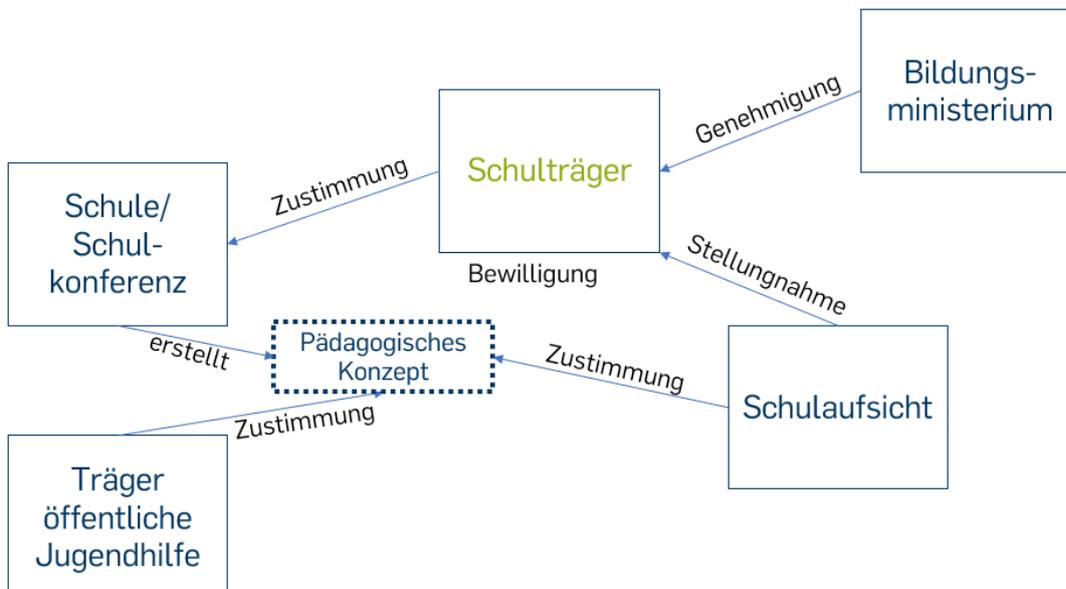
Abbildung 10: Sachsen-Anhalt: Einrichtung Ganztagschule



Quelle: §12 SchulG LSA; Art. 7 Ganztagschulerlass LSA, eigene Darstellung.

In Schleswig-Holstein ist der Prozess der Einrichtung einer Ganztagsgrundschule besonders kooperativ. Die Bewilligung erfolgt auf kommunaler Ebene durch den Schulträger mit Genehmigung durch das Bildungsministerium. Ein formales Antragsverfahren ist nicht festgeschrieben. Jedoch muss die Schule bzw. die Schulkonferenz dieser Entscheidung zustimmen sowie eine Stellungnahme der Schulaufsicht vorliegen (s. Abb. 11). Ähnlich wie in Brandenburg ist auch in Schleswig-Holstein das pädagogische Ganztagskonzept ein zentraler Faktor im Einrichtungsprozess. Dieses wird durch die Schule erstellt und erfordert die Zustimmung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe und der Schulaufsicht (§ 6 Abs. 1 SchulG; Richtlinie Ganztage und Betreuung). Nicht nur schulische, sondern auch kommunale Akteure sind an diesem Konzept beteiligt (vgl. Bogumil 2017).

Abbildung 11: Schleswig-Holstein: Einrichtung Ganztagschule

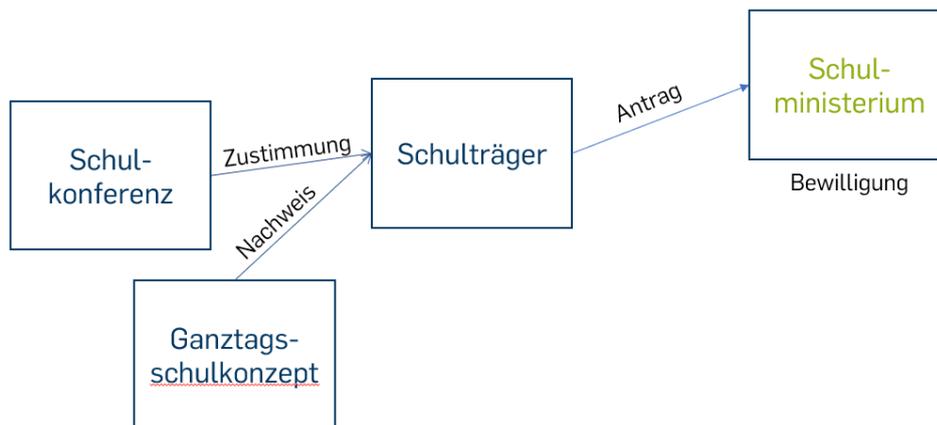


Quelle: §6 Abs. 1 SchulG; Richtlinie Ganztage und Betreuung, eigene Darstellung.

In Thüringen stellt der Schulträger den Antrag auf Einrichtung einer Ganztagschule gegenüber dem Schulministerium, welches diesen bewilligt. Dem Vorhaben muss zuvor die Schulkonferenz zugestimmt haben und ein Ganztagschulkonzept muss nachgewiesen werden. Im Vergleich zu anderen

Bundesländern sind hier wenige Akteure beteiligt. Die Steuerungsfunktion durch Bewilligung liegt letztendlich auf Landesebene und wird durch das Schulministerium wahrgenommen. Jedoch ist anzumerken, dass Ganztagsgrundschulen in Thüringen nur eine begrenzte Relevanz in der Praxis haben, da die Ganztagsbetreuung durch den Schulhort realisiert wird.

Abbildung 12: Thüringen: Einrichtung Ganztagschule



Quelle: §10 Abs. 5 ThürSchG, eigene Darstellung.

Die Entscheidungsstrukturen und -prozesse lassen sich trotz ihrer Komplexität einer Typologie zuteilen. Die Typologie (s. Tab. 3) differenziert auf der Entscheidungsebene zwischen einem Akteur auf der kommunalen Ebene, vor allem dem Schulträger und einem Akteur auf übergeordneter regionaler bzw. Landesebene in Form von Regierungsbezirken oder Landesministerien. Des Weiteren wird der Entscheidungsprozess entlang der Dichotomie der kooperativen und der hierarchischen Zusammenarbeit der Akteure während des Entscheidungsprozesses charakterisiert. Die jeweiligen Bundesländer werden dieser Typologie zugeordnet.

Tabelle 3: Typologie Einrichtungsverfahren Ganztagsgrundschule

Entscheidungsprozess	Entscheidungsebene	
	Kommune	Region/Land
Kooperativ	Schleswig-Holstein	Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Sachsen-Anhalt
hierarchisch	NRW Hessen	Baden-Württemberg Bayern Bremen Saarland Thüringen

Quelle: eigene Darstellung.

Der rechtliche Rahmen zur Einrichtung von Ganztagsgrundschulen der Bundesländer bietet also eine Vielfalt an verschiedenen Wegen und Verfahren. In einem Großteil der Bundesländer findet die Bewilligung auf einer regionalen Ebene oder der Landesebene statt. Die letzte Steuerungsfunktion obliegt also den jeweiligen Akteuren auf dieser Ebene. Trotzdem kann auch durch den Antrag auf Ebene der Kommune durch den Schulträger oder von schulischer Ebene Einfluss genommen werden, jedoch weniger direkt. In kooperativen Entscheidungsstrukturen sind deutlich mehr Akteure an dem Entscheidungsprozess beteiligt als in eher hierarchisch geprägten Systemen. Des Weiteren spielt das pädagogische Konzept eine unterschiedliche Rolle. Während dieses in vielen Bundesländern bei der Einrichtung

einer Ganztagschule nicht relevant ist, muss es in anderen nachgewiesen und dem Antrag beigelegt werden. In einzelnen Bundesländern wird diesem Konzept ein großer Wert zugemessen, weshalb dessen Erstellung in Kooperation verschiedener Akteure im Rechtsrahmen der Länder festgeschrieben sind (z.B. Brandenburg oder Schleswig-Holstein). Dies schreibt Verfahren fest, nimmt den Akteuren vor Ort Flexibilität und kann durch verlängerte Prozesse auch zeitliche Auswirkungen haben.

Die Verfahren der Einrichtung einer Ganztagsgrundschule in den Bundesländern weisen also darauf hin, welche Akteure maßgeblich an den Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen auf dem Weg zur flächendeckenden Ganztagsbetreuung relevant sind. Dabei lassen sich Abweichungen zu der Typologie nach Stöbe-Blossey (2023) erahnen. In Sachsen-Anhalt (Fokus Kita) sind viele Akteure in einem kooperativen Entscheidungsverfahren beteiligt, jedoch viele schulische Akteure und keine Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe. Dies soll nicht als Kritik an der Typologie verstanden werden, sondern vielmehr verdeutlichen, dass die Situation sehr komplex ist und rechtliche Regelungen und die praktische Umsetzung stark voneinander abweichen können.

2.3 Steuerungsmöglichkeiten der beteiligten Ebenen des politischen Systems

Die Steuerungsmöglichkeiten der einzelnen beteiligten Ebenen des politischen Systems unterscheiden sich in den Bundesländern aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten und Prozesse. Deutlich wurde dies schon beim Verfahren der Einrichtung der Ganztagsgrundschule. Darüber hinaus gibt es noch weitere Steuerungsmöglichkeiten der Akteure auf den einzelnen Ebenen. Die Darstellung (s. Tab. 4) soll illustrieren, wie eng zum Teil die Akteure und ihre Entscheidungsfindung miteinander kooperieren müssen. Sie folgt der Frage, welche Steuerungsinstrumente der jeweilige Akteur auf seiner Ebene nutzen kann, um die Ganztagsbetreuung der Grundschulkindern zu gestalten. Diese Steuerung findet vor allem in der Implementation des Rechtsanspruchs statt und ist durch eine starke Verwaltungsverflechtung gekennzeichnet (vgl. Bogumil/Gräfe 2024). Neben politischen Initiativen in Bund und den Bundesländern (z.B. Beschluss des Rechtsanspruchs oder Festsetzung rechtlicher Anforderungen) spielen vor allem administrative Prozesse eine wichtige Rolle, da in der Implementation des Rechtsanspruchs eine Vielzahl an Akteuren mit jeweils verschiedenen Aufgaben betraut sind. Diese Akteure müssen nun in der Regel ihr Handeln miteinander koordinieren, was angesichts der Vielzahl von Akteuren keine einfache Aufgabe ist. (vgl. Tab. 4). Neben den Verflechtungen hinsichtlich der Zuständigkeiten (Verflechtungsstruktur) werden später auf Basis der empirischen Analyse in den drei Fallkommunen die Interaktionen der Verflechtungen auf Basis der Interviewdaten präsentiert (s. Tab. 8). Die Rolle des Bundes ist bereits klar geworden, im Weiteren werden ausgewählte Aspekte der Steuerungsmöglichkeiten von Bundesländern und Kommunen dargestellt.

Tabelle 4: Steuerungsmöglichkeiten der beteiligten Akteure an der Ausgestaltung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in Grundschule

Akteur (wer?)	Regelungsgegenstand (was?)	Regelungsmaßnahme (wie?)
Bund	Rechtsanspruch	durch GaFöG in SGB VIII festgeschrieben
	Finanzierung	Sondervermögen (GaFG; GaFinHG, Verwaltungsvereinbarung mit Ländern)
Land	Form des Angebots	SchulG oder Ausführungsgesetze des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe)
		Rahmenverträge mit Verbänden
		Regeln für Ganztagskonzepte
	Finanzierung	Umsetzung Förderrichtlinien Sondervermögen Bund
		Eigene Fördermittel
	Personal	Mindestanforderungen Qualifikation
		Finanzierung
Kommune	Form des Angebots / Umsetzung	Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung
		Schulaufsicht
		Auswahl Träger
	Finanzierung	Räumliche und sächliche Ausstattung
		Elternbeitragssatzung
		Einbindung Fördermittel
Schule	Umsetzung	Ganztagskonzept
		ggf. Auswahl Träger
		Auswahl Personal

Quelle: rechtlicher Rahmen aller Bundesländer und Bund, eigene Darstellung.

Rolle der Kommune: Schulträger und Träger der örtlichen Jugendhilfe

Zuvor wurden bereits die Rollen von Bund und Bundesländern als Akteur in der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule erläutert. Auch die Kommune spielt als Schulträger und Träger der örtlichen Jugendhilfe eine zentrale Rolle. Diese ist jedoch in den für diese Arbeit analysierten Rechtsakten kaum definiert. Der Schulträger ist mit den äußeren Schulangelegenheiten betraut und kann in einigen Bundesländern den Antrag auf Einrichtung einer Ganztagsgrundschule stellen. Welche weiterführenden Steuerungsinstrumente durch die Kommune in diesen zwei Funktionen geltend gemacht werden können, wird in diesem Kapitel erläutert. Zunächst ist jedoch anzumerken, dass die Schnittstelle zwischen der Funktion als Schulträger und Träger der örtlichen Jugendhilfe durch das Jugendamt im Kontext der Ganztagsbetreuung in der Grundschule rechtlich nicht definiert ist. Dies wird für die zweite Phase des Forschungsvorhabens relevant werden, um die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene in der Praxis zu untersuchen.

Ganztagskonzept

Das Ganztagskonzept ist in allen Bundesländern im rechtlichen Rahmen festgeschrieben. Jedoch kommt ihm eine unterschiedliche Relevanz zu. In manchen Bundesländern muss dieses nur dem Antrag zur Einrichtung einer Ganztagschule beigelegt werden (z.B. Hessen), während es in anderen ein

integraler Bestandteil des Verfahrens ist und eine partizipative Erstellung mit den beteiligten Akteuren vor Ort festgeschrieben wird (z.B. Brandenburg). Das Ganztagskonzept kann Schwerpunkte für die qualitative Ausrichtung und vor allem die Förderung der Grundschul Kinder im Ganzttag definieren. Viele Bundesländer geben dazu Aspekte vor (Bayern Art. 2.3.1.3 BayMBl Nr. 227; Baden-Württemberg § 2 Abs. 2 GTVO) und steuern damit aktiv die Ausrichtung der Ganztagskonzepte. So ist beispielsweise in Baden-Württemberg durch den Qualitätsrahmen Ganztagschule vor allem am Anfang der Ganztagsgrundschule das Initiieren von verschiedenen Prozessen verbindlich geregelt (Sliwka 2022, S. 12). Auf diesem Mindestmaß können die Schulen aufbauen und weitere pädagogische und organisatorische Konzepte ergänzen. Dies kann in Reaktion auf die Zusammenarbeit mit Trägern der freien Jugendhilfe und außerschulischen Akteuren stattfinden.

Auch wenn Ganztagsangebote unterschiedlich ausgestaltet werden können, definieren die Rechtsakte in fast allen Bundesländern ein klares Ziel: Die Schaffung einer organisatorischen und pädagogischen Einheit zwischen dem Unterricht und den außerunterrichtlichen Angeboten. Dabei ist kein Unterschied zwischen den verschiedenen Umsetzungsformen im Fokus Schule oder Fokus Kita zu erkennen.

Besonders in Erlassen und Richtlinien wird der Inhalt dieser Ganztagskonzepte festgeschrieben – jedoch in unterschiedlichem Maße und unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. Während in Hessen besonders die Bedürfnisorientierung an Eltern und Schüler*innen gestärkt wird (Art. 2.1.2 Richtlinie für ganztägig arbeitende Schulen in Hessen), listet der Erlass in Niedersachsen verschiedene thematische Angebote im Bereich des Sports, der Sprachförderung, etc. auf (Art. 2.8 Erlass Die Arbeit in der Ganztagschule). Manche Erlasse erhalten dabei eine Klausel, die die Umsetzung dieser enumerativ genannten außerschulischen Angebote, an die personelle und sächliche Situation der Schule knüpft (§ 12 Abs. 2 SchulG LSA für Sachsen-Anhalt; Art. 3.1 BASS 12-63 Nr. 2 für Nordrhein-Westfalen). Somit sind die genannten Aspekte nicht verpflichtend für Schulen.

Personal

In Abhängigkeit zu den landesrechtlichen Regelungen kann das Personal, welches mit der Ganztagsbetreuung betraut ist, bei unterschiedlichen Stellen beschäftigt sein. Lehrer*innen, die im Ganzttag eingesetzt werden, sind wie üblich Beschäftigte des jeweiligen Landes. In einigen Bundesländern, die dem Konzept des Schulhortes folgen, wie beispielsweise Sachsen-Anhalt, sind auch Erzieher*innen beim Land angestellt. In anderen Fällen sind die Fachkräfte, die nicht mit Unterricht befasst sind entweder direkt bei der Schule, wobei sie auch dem Weisungsrecht der Schulleitung unterstehen oder einem Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe, der die außerschulische Betreuung übernimmt, angestellt (vgl. Kap. 2.6). Diese Struktur ist abhängig von dem Schwerpunkt der Betreuungssituation also dem Fokus auf Schule, Kita oder Mischsystem. Je nach Verortung der Kompetenz als Dienstherr, kann der Einsatz des Personals gesteuert werden.

Fördermittel

Besonders den Bundesländern kommen durch Fördermittel eine zentrale Steuerungsfunktion zur Gestaltung des Ganztagsangebots in der Grundschule zu. Sie können durch Fördermittelvergabe an Schulträger und Schulen den Ausbau der Kapazitäten herstellen, aber auch ein Anreizsystem für spezifische Schwerpunktsetzung durch verschiedene Programme auflegen. Besonders die landesrechtlichen Förderrichtlinien zur Umsetzung des Sondervermögens des Bundes über 3,5 Milliarden Euro und weiteren 750 Millionen (GaFG; GaFinHG; Verwaltungsvereinbarung Investitionsprogramm Ganztagsausbau), sind ein wichtiges Steuerungsinstrument der Länder. Diese verteilen das ihnen zufallende Geld aus

Bundesmitteln weiter an die Schulträger und Schulen. Mit diesen können sie eigene Schwerpunkte zur Förderung setzen und auch den qualitativen Ausbau der Angebote stärken. Diese Fördermittel können einmalig ausgezahlt werden, beispielsweise zur räumlichen Gestaltung durch Neubauten oder als regelmäßige Zuschüsse zu laufenden Kosten, z.B. für spezifische qualifiziertes Personal.

Entscheidungen durch Landesministerien / -behörden

Landesministerien und Landesbehörden können auf unterschiedliche Weise ihren Einfluss geltend machen. Landesministerien kommt mit der Rechtsverordnung ein starkes rechtliches Instrument zu. Damit können auf Basis eines Gesetzes (oftmals Schulgesetz oder Kita-Gesetz des Landes sowie GaFöG des Bundes) weitere Bestimmungen festgelegt werden. Auch Verwaltungsvorschriften, die in der Praxis auch unter „Erlass“ als ministerielle Verwaltungsvorschrift oder „Richtlinie“ genutzt werden, sind wichtige Steuerungsinstrumente gegenüber nachgeordneten Verwaltungsstellen oder durch Vorgesetzte an weisungsgebundenen Mitarbeitern. Sie „erleichtern den Gesetzesvollzug, stabilisieren die Verwaltungspraxis durch gleiche Rechtsanwendung und entlasten die nachgeordneten Stellen im Einzelfall gegenüber der politischen Führung wie gegenüber dem Bürger“ (Wallerath 2009, S. 125). Somit verfolgen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften unterschiedliche Ziele und adressieren andere Akteure. Durch beide Formen können Strukturen für Ganztagschulen oder Betreuungsangebote für Grundschulkindern geformt werden. Dabei sind vor allem die Ministerien, die für Schulangelegenheiten und Jugendhilfe zuständig sind, von Bedeutung.

Auswahl Träger

Zur Realisierung des Ganztagsangebots werden häufig Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe mit der Umsetzung des außerunterrichtlichen Betreuungsangebots beauftragt. Besonders bei offenen Ganztagschulen und Horten ist dies der Fall, da bei gebundenen Ganztagschulen die jeweilige Schule meistens das Angebot stellt. Die Umsetzung kann jedoch sehr unterschiedlich sein in den einzelnen Bundesländern und auch vor Ort in den Schulen. In manchen Ländern kommt der Schule mit der Auswahl des Trägers und dem Erstellen eines Kooperationsvertrags ein wichtiges Steuerungsinstrument zu (NRW Art. 4.4 BASS 12-63 Nr. 2). In anderen Bundesländern übernimmt diese Aufgabe die Kommune als Schulträger.

Die Zusammenarbeit mit den Trägern kann ebenso von Seiten der Schule gesteuert werden. Zum einen durch den Kooperationsvertrag, welcher die Zusammenarbeit begründet und Inhalte sowie Ziele definiert (z.B. NRW Art. 6.8 BASS 63-12 Nr. 2). Zum anderen in Form des Weisungsrechts der Schulleitung gegenüber den Mitarbeiter*innen, die mit den außerschulischen Angeboten betraut sind. Dabei ist es wichtig zu sehen, mit welcher Ebene die Angestellten ein Beschäftigungsverhältnis haben. Sind sie Angestellte der Schule, hat die Schulleitung sowieso Weisungsbefugnisse. Sind sie jedoch bei mit der außerschulischen Betreuung befassten Trägern beschäftigt, sieht die Situation anders aus. Während in Berlin explizit festgeschrieben ist, dass die Schulleitung kein Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeiter*innen des Trägers hat (§4 Abs. 3 SchulRV), verfügt in Niedersachsen die Schulleitung über dieses gegenüber dem Personal des Kooperationspartners (Art. 8.4 Erlass Die Arbeit in der Ganztagschule).

Schulentwicklungsplanung

Dem kommunalen Schulträger kommt in Form der Schulentwicklungsplanung ein wichtiges Steuerungsinstrument zu, um Betreuungskapazitäten durch Ganztagschulen auszubauen. Diese Planung umfasst prognostizierte Veränderungen der Schüler*innenzahlen und legt die Ausweitung der Ganztagskapazitäten an Grundschulen fest. Dazu benötigt es einen Beschluss in den zuständigen kommunalen Gremien.

Parallel dazu kann auch die Jugendhilfeplanung gesehen werden, die den Ausbau der Betreuungsangebote in Kitas und Horten steuert. Vor allem in Bundesländern des Typus „Fokus Kita“ ist dies ein zentrales Instrument. Schulentwicklungsplanung und Jugendhilfeplanung können im Kontext der Ganztagsbetreuung in der Grundschule auch bewusst zusammen gedacht werden, wie es beispielsweise das Land NRW festschreibt (§ 80 SchulG). So können diese zwei Steuerungsinstrumente der kommunalen Ebene miteinander verbunden eingesetzt und Synergien genutzt werden.

Rahmenverträge mit Verbänden

Viele Schulen kooperieren mit Trägern der freien Kinder- und Jugendhilfe und weiteren außerschulischen Akteuren. Die Bandbreite der Akteure ist groß, denn sie erstreckt sich von der freien Wohlfahrtspflege über Sportvereine bis hin zu ehrenamtlich aktiven Einzelpersonen. Um den Schulen diese Kooperation erleichtern zu können, haben einige Landesministerien Rahmenverträge mit Verbänden abgeschlossen (z.B. Hamburg, NRW und Rheinland-Pfalz). An diese können Schulen anknüpfen, um ihre außerunterrichtlichen Angebote vor Ort auszugestalten

2.4 Träger des Ganztagsangebots an Grundschulen

Die Träger des Ganztagsangebot an Grundschulen unterscheiden sich vor allem entlang der Schwerpunktsetzung und Ansiedlung in der Schule, der Kita oder in einem Mischsystem (Stöbe-Blossey 2023). Diese Typologie bezieht verschiedene Aspekte der rechtlichen Regelungen, aber vor allem der praktischen Umsetzung mit ein und unterscheidet sich von dem hier gewählten Fokus auf rechtliche Aspekte. Diese zwei Ansätze sind daher nicht kongruent und der vorliegende soll in einem weiteren Schritt durch qualitative Leitfadeninterviews erweitert werden.

Der Fokus auf die Rechtslage der einzelnen Bundesländer verdeutlicht jedoch eine große Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe. Zum einen ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch § 24 Abs. 4 SGB VIII schon jetzt verpflichtet, Plätze für Kinder im schulpflichtigen Alter in Tageseinrichtungen vorzuhalten. Zum anderen regelt das Ganztagsförderungsgesetz (GaFöG) den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder ab 2026 im SGB VIII, weshalb diese Verpflichtung nicht bei den Schulen, sondern den Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe liegt. Der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe kommt also bereits jetzt, aber vor allem auch zukünftig im Kontext des Rechtsanspruchs eine zentrale Rolle zu.

Durch den rechtlichen Rahmen der Bundesländer ist die Zusammenarbeit zwischen Grundschule und den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe unterschiedlich ausgestaltet. Allgemein wird diese Kooperation als organisatorisch an Schule angebundene Ergänzung des Unterrichts wahrgenommen. Während einige Bundesländer, wie beispielsweise Rheinland-Pfalz, die alleinige Kooperation zwischen Schulen und den Trägern der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe festschreiben (§ 19 SchulG), setzen andere das Ziel der Förderung der Schüler*innen in den Fokus der Zusammenarbeit. In Schleswig-

Holstein wird dies im Kontext der offenen Ganztagschule verortet, um Bildungschancen zu erhöhen, Interessen zu fördern und Benachteiligungen abzubauen (Art. 2 Richtlinie Ganztage und Betreuung). Diese qualitativen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Grundschule und Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sind auch in anderen Bundesländern explizit (z.B. Niedersachsen Art. 2.17 Erlass) oder implizit in Verbindung mit dem Ganztagskonzept und Kooperationsverträgen festgeschrieben. Diese können, wie zuvor beschrieben, durch Landesrahmenverträge beeinflusst werden (z.B. Hamburg, NRW, Rheinland-Pfalz).

Die Relevanz der freien Kinder- und Jugendhilfe scheint in Bundesländern im Typus „Fokus Hort“ größer zu sein als in anderen, da diese entsprechend die Betreuungskapazitäten nicht über die Schule, sondern über das Angebot eines Hortes als Kindertageseinrichtung nach SGB VIII erfüllen. Allgemein regelt § 3 SGB VIII das Verhältnis zwischen freier und öffentlicher Jugendhilfe. Den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe kommen demnach Leistungsverpflichtungen, die konkret im SGB VIII festgeschrieben sind zu (§ 3 Abs. 2 SGB VIII), während alle weiteren Aufgaben der Jugendhilfe durch Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder durch freie Träger wahrgenommen werden (§ 3 Abs. 3 SGB VIII). Am Beispiel des Freistaats Sachsen lässt sich gut illustrieren, wie diese Zusammenarbeit auch durch Landesrecht weiterführend ausgestaltet werden kann. Die Zusammenarbeit zwischen Grundschulen und Kindergärten sowie Horten sind im Schulgesetz mit dem Ziel der Förderung der Kinder festgeschrieben (§ 5 Abs. 4-5 SächsSchulG). Schulen sind verpflichtet Ganztagsangebote einzurichten und mit außerschulischen Angeboten zu kooperieren. Das Schulgesetz beschreibt explizit, dass Grundschulen sich mit Horten abstimmen müssen (§ 16a SächsSchulG). Weitere Ausführungen der Arbeit des Hortes sind im Kita-Gesetz festgeschrieben. Dort ist geregelt, dass freie Träger vorrangig Kindertageseinrichtungen (also auch Horte) einrichten sollen vor dem öffentlichen Träger (§ 9 SächsKitaG). Somit wird in Sachsen eine enge Verbindung zwischen der Grundschule und dem Hort bereits im Schulgesetz festgelegt und grundlegende Betreuungsstrukturen festgeschrieben mit einem Fokus auf den Hort. Da dieses System seit vielen Jahren zu funktionieren scheint, existiert die Notwendigkeit kleinere Aspekte rechtlich zu regeln nicht.

2.5 Weisungsbeziehungen zwischen Schule und Ganztagsangebot

Die KMK-Empfehlungen beziehen sich maßgeblich auf die Zusammenarbeit zwischen der Schule und Trägern weiterer ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote. Die Gestaltung dieser Zusammenarbeit ist geprägt durch die Umsetzung der Betreuung im Fokus Schule, Fokus Kita oder einem Mischsystem. Trotz dieser Unterscheidung zeigen sich auch Parallelen. So ist die konzeptionelle Verbindung zwischen Ganztagschule und Träger weiterer Angebote, die in Empfehlung 2 der KMK (*Ganztagschulen und Träger weiterer ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote fördern Kompetenzen und machen konzeptionell miteinander verbundene formale, non-formale und informelle Lernangebote.*) thematisiert wird, in fast allen Bundesländern bereits in den Rechtsakten festgeschrieben. Diese Zusammenarbeit wird maßgeblich über ein gemeinsames Ganztagskonzept oder einen Kooperationsvertrag beschrieben. Wie genau diese aussehen, bietet Gestaltungsspielraum der beteiligten Akteure vor Ort. Ist das pädagogische Konzept ein zentraler Teil der Antragstellung zur Einrichtung einer Ganztagschule und wurde ohne Beteiligung des Trägers des Betreuungsangebots erstellt, bleibt diesem später wenig Einfluss auf dieses. Jedoch durch den Kooperationsvertrag kann die Zusammenarbeit durch eine Beschreibung des Inhalts und der Form gesteuert werden. Manche Bundesländer bieten durch die zuständigen Ministerien eine Vorlage an, die den Kooperationspartnern in den Schulen Rechtssicherheit geben und die durch Ergänzungen und Streichungen nach Bedarfen modifiziert werden können.

Das Ganztagskonzept beinhaltet die Möglichkeit die Verzahnung zwischen Vormittags- und Nachmittagsbetreuung zu beeinflussen. Durch die rechtlichen Regelungen im Schulrecht sind diese vor allem

für gebundene und teilgebundene Ganztagschulen zentral, da freiwillige Angebote durch schulrechtliche Regelungen nur bedingt beeinflusst werden. Das Landesrecht einiger Bundesländer schreibt dabei eine Rhythmisierung vor (z.B. Baden-Württemberg § 4a Abs. 1 SchG; Hessen Art. 2.1.1 Richtlinie für ganztägig arbeitende Schulen in Hessen nach § 15 Hessisches Schulgesetz), während andere diese als Kann-Option einbeziehen (Berlin § 19 Abs. 2 GsVO; Brandenburg § 18 Abs. 1 BbgSchulG). Diese Rhythmisierung wird selten rechtlich weiter ausdifferenziert. Lediglich das Kultusministerium Baden-Württemberg hat über eine Verordnung die Rhythmisierung konkreter gestaltet in der Ausführung über Kontingenzstundentafeln und formuliert weitere Anforderungen (§ 2 Abs. 3 GTVO). Mit diesem Verfahren wird auf der einen Seite den Schulen Klarheit in der Realisierung einer Ganztagsgrundschule gegeben, auf der anderen Seite werden jedoch auch die Hürden zur Umsetzung deutlich erhöht. Flexible Anpassung an die Strukturen, Personal- und Raumausstattung oder Bedarfe sind so nicht möglich. Als einziges Bundesland regelt Bayern in einer Verwaltungsvorschrift des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus, dass es explizit keine Rhythmisierung des Ganztagsangebots geben soll, sondern ein offenes Angebot in Anschluss an die Schule. Eine enge Absprache zwischen beiden Teilen wird nach Möglichkeit angestrebt (Art. 2.1.1.2.3 BayMBI Nr. 227).

Die KMK-Empfehlung 3 (*Die Steuerung und Ausgestaltung des Ganztagsangebots wird von der Schulleitung und ggf. mitwirkenden Kooperationspartnern partizipativ verantwortet.*) schreibt der Schulleitung eine Steuerungsfunktion zu, die jedoch auch partizipativ gestaltet werden kann. In diesem Kontext zeigt sich der Status quo des rechtlichen Rahmens der Bundesländer unterschiedlich. Besonders die Frage, ob die Schulleitung über ein Weisungsrecht gegenüber den Beschäftigten des Trägers der Betreuungsangebote verfügt, ist dabei zentral. In den meisten Bundesländern lassen sich dazu keine Aussagen im rechtlichen Rahmen finden. Das Personal des Kooperationspartners unterliegt aber in Niedersachsen (Art. 8.4 Erlass Die Arbeit in der Ganztagschule) und Thüringen (§ 33 Abs. 1 ThürSchulG) dem Weisungsrecht der Schulleitung und in Sachsen-Anhalt ist der*die Schulleiter*in Vorgesetzte*r des pädagogischen und Betreuungspersonals (§26 Abs. 5 SchulG LSA). Auch hier lässt sich keine übereinstimmende Logik mit der Typologie nach Stöbe-Blossey finden, da die Schulleitung in Bundesländern der verschiedenen Typen Weisungsbefugnisse gegenüber dem Betreuungspersonal geltend machen können und nicht nur im Fokus Schule, wie man hätte annehmen können.

2.6 Anreize für Kommunen zum Ausbau der Ganztagsplätze

Bis der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule ab dem Jahr 2026 realisiert ist, existieren schon jetzt Anreize für Kommunen, die Kapazitäten der Ganztagsplätze auszubauen. Die im Folgenden beschriebenen Regelungen erfassen den Status quo. Ausgangspunkt ist vor allem das auf Bundesebene implementierte Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ in Höhe von 3,5 Milliarden Euro begründet durch das Ganztagsfinanzierungsgesetz (GaFG). Ausgestaltet wird es durch die „Verwaltungsvereinbarung Investitionsprogramm Ganztagsausbau“, welche von den 16 Bundesländern sowie der Bundesfamilienministerin Lisa Paus sowie der Bundesbildungsministerin Bettina Stark-Watzinger im Juni 2023 unterzeichnet wurde. Auf dieser Basis kommt den Ländern Gestaltungskraft zu, um die zugewiesenen Gelder verteilen zu können.

In einigen Bundesländern stellen sich die Fragen nach Ausbauanreizen nicht, da z.B. in Hamburg und Sachsen-Anhalt bereits ein Rechtsanspruch gilt, in Berlin alle Grundschulen Ganztagschulen sind, Sachsen schon über ein stark ausgebautes Hort-System an Grundschulen verfügt und Rheinland-Pfalz seit 2002 kontinuierlich Ganztagsgrundschulen in Angebotsform ausbaut. Für andere Bundesländer zeichnen sich vor allem finanzielle Fördermittel als Anreiz zum Ausbau der Betreuungsangebote ab. Diese verfolgen zum Teil sozial und räumlich differenzierte Logiken und gehen auf die Bedarfe der

Kinder ein. So verteilt beispielsweise das Land Nordrhein-Westfalen die Gelder des Sondervermögens für die Ganztagschule nicht mit der Gießkanne, sondern nach gewissen Kriterien. Nicht nur der schul-scharfe Sozialindex wird dabei berücksichtigt, sondern auch die Situation der Kinder, die die Ganztags-schule besuchen. Für jedes Kind mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf, z. B. aus einer Sinti/Roma- oder Flüchtlingsfamilie, erhöht sich die Höhe der Zuwendung (Art. 5.4.1 BASS 11-02 Nr. 55). Dafür ist keine formale Feststellung dieses Bedarfes notwendig, um in den Fördersätzen berück-sichtigt zu werden, sondern die umfassende sonderpädagogische Förderung der Kinder reicht aus (Art. 5.4.2 BASS 11-02 Nr. 55). Diese Logik verfolgt das Prinzip *Ungleiches ungleich behandeln* und ermöglicht durch eine bessere finanzielle Ausstattung eine adäquate Förderung der Kinder vor Ort. Inwiefern diese theoretische Überlegung auch in der Praxis Bestand hält, wird in der zweiten Phase des Projektes ge-testet.

2.7 Qualitätsanforderungen und Qualitätsmanagement im Ganztag

Die Einführung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule zielt zunächst auf den Ausbau der Anzahl an Betreuungsplätze. Dabei stehen zunächst quantitative Aspekte im Fokus. Jedoch beinhaltet eine KMK-Empfehlung die Aspekte der Qualitätssicherung und der Überprüfung der Wir-kung der Ganztagsangebote (Empfehlung 12: *Ganztagschulen und Träger weiterer ganztägiger Bil-dungs- und Betreuungsangebote sichern die Qualität der Ganztagsangebote und überprüfen ihre Wir-kung.*). Zunächst ist diesbezüglich festzustellen, dass im politisch-administrativen System die Fragen der Aufsicht über Einrichtungen, die mit der Betreuung von Kindern und Jugendlichen beauftragt sind, ge-regelt ist. Für Schulen ist die Schulaufsichtsbehörde zuständig. Die Organisationsform dieser unter-scheidet sich in den Bundesländern, was im Folgenden aber nicht detailliert beschrieben werden soll. Jedoch ist es wichtig anzumerken, dass die Schulaufsichtsbehörden auf verschiedenen Ebenen tätig sind und in einer Hierarchie und Kontrolle zueinanderstehen. So fungiert beispielsweise in Nordrhein-Westfalen das Ministerium für Schule und Bildung als oberste Schulaufsichtsbehörde, die Bezirksregie-rungen als obere Schulaufsichtsbehörde und die in Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelten staatlichen Schulämter als untere Schulaufsichtsbehörde. Letztere übernimmt für Grundschulen so-wohl die Dienst- als auch die Fachaufsicht (Bogumil 2017, 14). Dies soll nur ein Beispiel zur Struktur der Schulaufsichtsbehörden in den Bundesländern sein.

Wird der Betreuungsanspruch durch Kindertageseinrichtungen z.B. Horte¹⁶ umgesetzt, unterliegen diese nicht dem Schulgesetz, sondern Regelungen des SGB VIII sowie der ausführenden Landesgesetze und -verordnungen. Ob eine Einrichtung eine Betriebserlaubnis benötigt, regelt § 45 SGB VIII. Diese entspricht nicht der Fachaufsicht, wie sie von der Schulaufsichtsbehörde gegenüber Ganztagsgrund-schulen ausgeübt wird. Trotz des Fehlens einer Fachaufsicht, existiert die Dienstaufsicht über das an-gestellte Personal, welche dem Träger der jeweiligen Einrichtung zukommt. Dies gilt auch für eine Ein-richtung, die ohne Betriebserlaubnis Betreuungsangebote an Grundschulen anbieten kann. Die staat-liche Kontrolle bei Betreuungseinrichtungen an Grundschulen ist also weniger ausgeprägt und abhän-gig von der Notwendigkeit einer Betriebserlaubnis. Einrichtungen dieser Art haben dadurch einen ge-ringeren bürokratischen Aufwand und können ihre Kapazitäten durch Erweiterungen flexibler und schneller ausbauen, da sie keine komplexen und langwierigen Anträge bei den zuständigen Behörden stellen müssen.

¹⁶ Ausnahme sind hier Schulhorte in Thüringen. Diese werden über das Schulgesetz geregelt (ThürSchulG § 10 Abs. 2).

Die Qualitätsanforderungen und Evaluation werden jedoch nicht nur durch staatliche Kontrolle in Form der Schulaufsicht und der Betriebserlaubnis erfüllt. Im Länderrecht zeigen sich verschiedene Regelungen, die jeweils auf die Organisationsform im Fokus Schule, Fokus Kita oder der Mischform eingehen. Diese können verschiedene und zum Teil sehr spezifische Formen annehmen, weshalb im Folgenden eher eine Übersicht als eine detaillierte Darstellung präsentiert wird.

Tabelle 5: Übersicht Qualitätsmanagement Ganztagsbetreuung Grundschule der Länder

Land	Zuständig	Art der Evaluation	Prüfung pädagog. Ziele	Qualitätsrahmen Land ¹⁷
BW		Monetarisierung LWS		
BY		Intern/ extern		X
BE	Einrichtungsträger	systematisch	X	
BB	Schule	regelmäßig	X	
HB		X		
HH		Rhythmus		X
HE	Schulleitung	regelmäßig		
MV	Schulaufsicht	extern		
NI				X
NW	Schulaufsicht			
RP		Intern/ extern		
SL	Schulaufsichtsbehörde			
SN				X
ST	Schule/ Landesschulamt	Intern/ extern		
SH				
TH				

Quelle: SchulG NRW; SächsGTAVO; Verwaltungsvereinbarung Ganztagsgrundschule BW; BayEUG; SchulRV; Verwaltungsvereinbarung Ganztags Brandenburg; Verordnung zur Regelung der Ganztagschule Bremen; GTS Verwaltungsvorschrift M-V; Sachkompendium RLP; SchoG; SchulG LSA; eigene Darstellung, offene Zellen bedeuten keine explizite Regelung im rechtlichen Rahmen.

Die Übersicht verdeutlicht, dass zwar in einigen Fällen ein Qualitätsrahmen von Landesebene vorgegeben wird und die Rechtsakte sich auf diesen beziehen, jedoch fehlt gleichzeitig die Benennung der zuständigen Akteure und eines konkreten Verfahrens. Daher bleiben diese Formen der Qualitätssicherung relativ amorph und wenig konkret. Lediglich Hamburg schreibt die staatliche Aufsicht über die Kooperation zwischen Schule und Kooperationspartnern fest (§ 13 Abs. 2 GBS-Landesrahmenvertrag).

2.8 Zugang zu gesundem Mittagessen

Das Angebot eines gesunden Mittagessens für Kinder in der Ganztagsgrundschule ist in den KMK-Empfehlungen benannt (Empfehlung 10: *In Ganztagschulen und weiteren ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten wird für jedes Kind ein gesundes Mittagessen angeboten.*). Alle Bundesländer schreiben den Zugang zu einem Mittagessen bzw. -imbiss rechtlich fest. Dabei werden aber der Organisationsstruktur, der Ausgestaltung des Angebots, den Kosten sowie der Betreuungssituation während des Mittagessens unterschiedliche Bedeutung zugewiesen.

¹⁷ Weitere Bundesländer haben einen Qualitätsrahmen aufgesetzt, jedoch beziehen sich die landesrechtlichen Regelungen nicht auf diese. Sie fungieren also eher als Leitfaden und sind nicht rechtlich bindend.

In einer Verwaltungsvorschrift regelt beispielsweise das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus Fragen bezüglich des Mittagessens genau. Diese setzt Absprachen zwischen der Schule, dem Schulaufwandsträger und gegebenenfalls den Kooperationspartnern zur Organisation der Mittagsverpflegung fest und macht weitere Vorgaben für die Zusammenarbeit der Akteure (Art. 2.1.1.2.7 Bay MBI Nr. 227). Die Verwaltungsvorschrift legt sogar die Aufsichtsführung als schulische Aufgabe und die Durchführung durch einen Kooperationspartner fest (Art. 2.1.6.3 Bay MBI Nr. 227). Auch eine verpflichtende Teilnahme bei adäquater Auswahl des Angebots kann im pädagogischen Konzept der Schule begründet werden (Art. 2.1.6.4 Bay MBI Nr. 227). Ein Teilnehmerbetrag kann erhoben werden. Eine Berücksichtigung bei Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) und die Aufgabenerfüllung durch das Jobcenter bzw. Landkreise und kreisfreie Städte sind ebenso Teil der Verwaltungsvorschrift (Art. 2.1.6.5 Bay MBI Nr. 227). In Bayern ist also eine Unterstützung von ökonomisch schwächeren Familien, die Sozialleistungen im Sinne des Bildungs- und Teilhabepakets beziehen, bzgl. der Kostenbeteiligung am Mittagessen der Grundschul Kinder vorgesehen. Es ist anzumerken, dass diese Regelung in ganz Deutschland gilt und nicht durch landesrechtliche Regelungen explizit genannt werden muss, um Gültigkeit zu erlangen. Dies kann den Zugang zu einer gesunden Mahlzeit erhöhen und die Familien finanziell entlasten. Trotzdem zeichnet sich die bayerische Regelung in der Verwaltungsvorschrift durch kleinteilige und bürokratische Regelungen aus, die von Seiten des Staatsministeriums vorgegeben werden. Allein die vorgeschriebenen Absprachen der Akteure vor Ort erhöhen den Aufwand und reduzieren die Flexibilität für Lösungen vor Ort.

Die Frage nach den Kosten für das Mittagessen wird auch in anderen Bundesländern thematisiert, aber auch bei diesem Aspekt gibt es eine gewisse Bandbreite der Regelungen. Während das Land Berlin ein kostenbeteiligungsfreies Mittagessen in der Primarstufe anbietet (§ 19 Abs. 3 SchulG), schreibt das Schulgesetz in Brandenburg vor, dass der Schulträger für eine warme Mittagsmahlzeit zu einem angemessenen Preis sorgt (§ 113 BbgSchulG).

Die Richtlinie Ganztage und Betreuung des Landes Schleswig-Holstein schreibt explizit fest, dass eine verpflichtende Teilnahme am Mittagessen ausgeschlossen ist (Art. 2.1 Punkt f. Richtlinie Ganztage und Betreuung).

Tabelle 6: Übersicht rechtliche Regelungen zu Mittagessen in Ganztagsbetreuung Grundschulkindern

Land	Zuständig	Kosten	Qualität	Verpflichtung
BW	Schulträger			
BY	Schulaufwandsträger	kann, Berücksichtigung BuT	ausgewogen	Ganztagskonzept
BE	Schule	frei		
BB	Schulträger	angemessen		
HB	Schule	kostenpflichtig		X
HH	Betreuungsangebot			
HE	Schulträger		ausgewogen	
MV	Schule		gesundheitsbewusst	
NI	Schule/Schulträger		gesundheitsbewusst, inklusiv	
NW	Schulträger			
RP	Schulträger	sozial differenziert; Berücksichtigung BuT	religiöse/ gesundheitliche Bedürfnisse	
SL	Schulträger	angemessen	DGE-Standards	
SN	Schulverwaltungsamt			
ST	Schulträger	sozial angemessen		
SH	Schule/Hort			
TH				

Quelle: BASS 12-63 Nr. 2; Richtlinie Ganztagsbetreuung; SchG; Bay MBI Nr. 227; SchulRV; SchulG Berlin; Verordnung Regelung Ganztagschule Bremen; GBS-Landesrahmenvertrag; Richtlinie für ganztätig arbeitende Schulen in Hessen; SchulG M-V; GTW Verwaltungsvorschrift M-V; Erlass Die Arbeit in der Ganztagschule Niedersachsen; Sachkompendium RLP; Ganztagschulverordnung Saarland; SchulG LSA; eigene Darstellung, offene Zellen bedeuten keine explizite Regelung im rechtlichen Rahmen.

2.9 Zusammenfassung

Die Analyse des rechtlichen Rahmens der Bundesländer, die das Thema Ganztagsbetreuung in der Grundschule tangieren und verschiedenen Rechtskreisen zugeordnet werden können, zeigt starke Varianzen auf. Diese beginnen bei dem zeitlichen Rahmen, der von 7 Stunden an 3 Tagen bis hin zu einer Übererfüllung des Rechtsanspruchs von 8 Stunden an 5 Tagen in Thüringen mit 10 Stunden an 5 Tagen reicht. Es bleibt festzuhalten, dass eine ganze Reihe Bundesländer zum Zeitpunkt der Auswertung des rechtlichen Rahmens den quantitativ zeitlichen Rahmen des Rechtsanspruchs im GaFöG nicht erfüllen, vor allem da in der Regel die fünf Werkzeuge nicht angeboten werden.

Auch die Darstellung der verschiedenen Einrichtungsverfahren für die Ganztagsbetreuung zeigt Varianzen auf. Vor allem aber weist die Anzahl der beteiligten Akteure und die Art sowie die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit auf Verflechtungen hin, die bereits in den Einrichtungsprozessen implementiert werden. Die aufgestellte Typologie der Einrichtungsverfahren (Tab. 3) zeigt auf, dass sowohl kooperative als auch hierarchische Verfahren Anwendung finden und die Entscheidungsebene sowohl in den Kommunen als auch den Regionen bzw. dem Land liegen kann.

Den beteiligten Akteuren kommen unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten zu, die durch eine enge Verflechtung von politischen wie administrativen Entscheidungen und Prozessen geprägt sind. Auf Bundesebene wird vor allem durch den politischen Beschluss zur Einführung des Rechtsanspruchs (GaFöG) und die Bereitstellung finanzieller Mittel über die Sondervermögen und Anforderungen des SGB VIII

gesteuert. Den Ländern kommen mehr Kompetenzen zu, denn sie können rechtliche Anforderungen auch zur Qualität formulieren, was dem Bund aufgrund des Kooperationsverbots im Bereich der Bildung nicht erlaubt ist. Zusätzlich können die Bundesländer Einfluss auf die Personalsituation nehmen und finanzielle Fördermittel bereitstellen. Zudem sind Entscheidungen durch Landesbehörden und -ministerien wichtige Elemente der Verflechtung im Bereich der Ganztagsbetreuung in der Grundschule. Die Kommunen sind für die räumliche wie sachliche Ausstattung der Schulen zuständig und nehmen darüber hinaus durch planerische Tätigkeiten der Schulentwicklungsplanung und Jugendhilfeplanung Aufgaben der Steuerung der Ganztagsangebote der Grundschulen wahr. Zudem sind sie (häufig gemeinsam mit den Schulen) für die Auswahl der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe zuständig. Auf Ebene der Schule werden vor allem für die Umsetzung relevante Maßnahmen getroffen, wie die Erstellung eines Ganztagskonzepts oder die Öffnung in den Sozialraum, ebenso wie auch zum Teil die Bereitstellung schulischen Personals für das Ganztagsangebot.

Das Angebot der Ganztagsbetreuung in den Grundschulen ist vor allem durch den Typ des Angebots über die Schule, die Kita oder als Mischsystem (Stöbe-Blossey 2023) und die darin definierte Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) definiert. Funktioniert das Angebot über die Kita, ist diese relevanter als schulnahe Angebote.

Grundlegend stellen Ganztagskonzepte und Kooperationsverträge einen wichtigen Rahmen für die Weisungsbeziehung zwischen der Schule und dem Ganztagsangebot dar. Jedoch ist auch hier die Form des Angebots prägend, da in schulnahen Angeboten durch schulrechtliche Regelungen eine enge Verzahnung zwischen Vor- und Nachmittag oder sogar eine Rhythmisierung festgelegt werden. Ob die Schulleitung über Weisungsrecht gegenüber den Angestellten des Ganztagsangebots verfügt, wird in den Ländern unterschiedlich geregelt.

Damit rechtzeitig zum neuen Schuljahr 2026/2027 ausreichend Ganztagsplätze zur Verfügung stehen, werden Anreize zum Ausbau der Kapazitäten für die Kommunen gesetzt. Diese sind vor allem finanzieller Art und werden durch die beiden Sondervermögen aus Bundesebene begründet und durch Förderrichtlinien der Bundesländer verteilt. So können die Bundesländer die Distribution der Gelder entlang des Ausbaustands und der Bedarfe steuern.

Wenn auch zunächst der Fokus auf dem Ausbau der Platzkapazitäten liegt und die Qualität zunächst zweitrangig scheint, gibt es rechtliche Vorgaben, beispielsweise auf Basis einer verpflichtenden Evaluation oder eines Landesqualitätsrahmens, der jedoch häufig eine konkrete Verpflichtung einzelner Akteure fehlt und daher vage bleibt.

Das Mittagessen im Ganztags für Grundschulkindern scheint relativ gut geregelt, da es in fast allen Bundesländern rechtliche Bestimmungen dazu gibt. Diese unterscheiden sich jedoch stark sowohl hinsichtlich der Zuständigkeit in der Umsetzung (z.B. Schulträger, Schule, Betreuungsangebot) als auch der Regelung der Kosten (Angemessenheit, soziale Differenzierungen). Nur wenige Bundesländer schreiben verpflichtende Qualitätsanforderungen für das Essen fest (z.B. DGE-Standards).

Insgesamt zeigen sich also diverse Varianzen in den rechtlichen Rahmenbedingungen der Bundesländer. Obwohl es Parallelen zu der Typologie nach Stöbe-Blossey (2023) gibt, zeigen sich auch darüber hinaus Variationen in der Gestaltung des Ganztagsangebots für Grundschulkindern. Unabhängig von den Unterschieden in den rechtlichen Rahmenbedingungen werden in allen Bundesländern Verflechtungen deutlich, da überall verschiedene Akteure gemeinsam interdependent Prozesse gestalten und Aufgaben ausführen müssen.

3. Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern in Rheinland-Pfalz und NRW

Um die abstrakten rechtlichen Regelungen *de jure* mit dem Vorgehen *de facto* abzugleichen, wurden semistrukturierte Leitfadeninterviews mit Praktiker*innen geführt. Dabei sollen auch Unklarheiten bzgl. der Umsetzung des Rechtsanspruchs vor Ort ausgeräumt werden, die auf Basis der Rechtsakte allein nicht geklärt werden können. Die zentrale Frage richtet sich dabei auf die Steuerung der Gestaltung des Ganztags für Grundschulkindern. In einem von Verflechtungen geprägten Bereich, wo mit den Bereichen Schule und Kinder- und Jugendhilfe verschiedene Politikfelder mit jeweils eigenen rechtlichen Grundlagen zusammenkommen, ist es wichtig auch die Implementation zu betrachten, da diese die Rechtsakte ausführt. Zuvor wurden landesrechtliche Regelungen insbesondere durch das Schulgesetz, Rechtsverordnungen und Erlasse/Verwaltungsvorschriften beschrieben. Dabei wurden in den Bundesländern Variationen der Schulsysteme, des Ausbaustands der Ganztagsplätze, des Fokus auf schulische Einrichtungen oder Kindertagesstätten und dem Umfang der rechtlichen Regelungen deutlich. Diese werden auf der kommunalen Ebene ausgeführt, da die Kommune als Schulträger und Träger der örtlichen Jugendhilfe ein wichtiger Akteur ist. Die Verwaltungsstrukturen und -verfahren können sich jedoch stark unterscheiden. Nicht nur die Frage, ob eine Bezirksregierung oder ein Regierungspräsidium im Landesrecht als Akteur festgeschrieben ist, ist wichtig. Wer zuständig ist, unterscheidet sich auch je nach Bundesland, Größe der Gemeinde und Zugehörigkeit zu Kreisen und Verwaltungsgemeinschaften. So ist beispielsweise eine Gemeinde bzw. Samtgemeinde in Niedersachsen Schulträger von Grundschulen (vgl. § 102 NSchG). In Hessen liegt die Schulträgerschaft auf Ebene des Kreises, kreisangehörige Gemeinden können aber eine Übernahme mit dem Landkreis vereinbaren (§ 138 Abs. 3 HSchG). Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung kann auch die Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung ausgestaltet werden, was zu weiteren Variationen führt. Die Vielfalt der Umsetzung wächst also beim Wechseln auf die kommunale Ebene weiter.

3.1 Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern in Rheinland-Pfalz

3.1.1 Landesweiter Überblick

In Rheinland-Pfalz wird seit Beginn der 2000er Jahre durch ein Ganztagsschulprogramm der konsequente Ausbau der Kapazitäten der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern vor allem durch Ganztagschulen in Angebotsform (auch additive Ganztagschulen genannt) vorangetrieben (Berkemeyer 2024, S. 181).

Im Schulgesetz Rheinland-Pfalz sind in § 14 folgende Formen der Ganztagschule aufgeführt, die gemeinsam haben, dass die Betreuungskräfte beim Schulträger beschäftigt sind:

- Ganztagschule in verpflichtender Form: Unterricht und pädagogische Angebote finden am Vormittag und in der Regel vier Nachmittage statt. Die Teilnahme ist für Schüler:innen verpflichtend (§ 14, Abs. 1, 2. SchulG RP).
- Ganztagschule in Angebotsform: Unterricht und pädagogische Angebote finden am Vormittag und in der Regel vier Nachmittage statt. Sie ist klassenbezogen, klassenübergreifend oder klassenstufenübergreifend organisiert. Für am Ganztagsangebot angemeldete Schüler:innen besteht eine Teilnahmeverpflichtung für die Dauer eines Schuljahres. (§ 14, Abs. 1, 1. SchulG RP)
- Ganztagschule in offener Form: Unterricht und eine in ihrem zeitlichen Umfang nicht geregelte außerunterrichtliche Betreuung finden in der Schule statt. Unterricht kann auch am Nachmittag

stattfinden. Die Teilnahme an der außerunterrichtlichen Betreuung ist für Schüler:innen freiwillig (§ 14, Abs. 2 SchulG RP).

Darüber hinaus gibt es auch Angebote der Schulkinderbetreuung in Kitas und die sog. Betreuende Grundschule, die häufig durch Elternvereine betrieben werden. Stöbe-Blossey charakterisiert Rheinland-Pfalz daher als Mischsystem, welches die Ganztagsbetreuung über verschiedene Angebote mit dem Fokus auf die Schule, aber auch Kindertagesstätten realisiert (s. Tab. 1).

Die Erziehungswissenschaftlerin Jana Berkemeyer beschreibt die Betreuende Grundschule wie folgt: „Diese unterscheidet sich von der offenen Ganztagschule insofern, als kein Mittagessen angeboten wird und das Betreuungsangebot flexibler gestaltet werden kann. So sind Betreuungszeiten vor und nach der Unterrichtszeit möglich und daher kostenpflichtig“ (Berkemeyer 2024, S. 182). Für die Teilnahme in einer Betreuenden Grundschule müssen die Eltern also Gebühren entrichten, während die Ganztagschule in Angebotsform kostenfrei ist. In der Praxis wird mittlerweile häufig auch in der Betreuenden Ganztagschule ein Mittagessen angeboten.

Im Schuljahr 2024/2025 waren von insgesamt 965 Grundschulen in Rheinland-Pfalz nur knapp 1% Ganztagschulen in verpflichtender Form, 37% Ganztagschulen in Angebotsform, 52% Betreuende Grundschulen in offener Form und knapp 10% Betreuende Grundschulen mit Übermittagsangeboten.¹⁸

In den Bundesländern existieren verschiedene Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für in den Ganztagsangeboten Tätige. In Form des Pädagogischen Landesinstituts Rheinland-Pfalz (PL) als Zusammenschluss mehrerer vorheriger pädagogischer Serviceeinrichtungen, sollen Fortbildungs- und Beratungsangebote vorgehalten werden (Berkemeyer 2024, S. 188). Zusätzlich dient die Serviceagentur „Ganztägig lernen“ Rheinland-Pfalz mit dem Schwerpunkt auf Partizipation und Demokratie an Ganztagschulen als weitere Unterstützungsstruktur (vgl. ebd., S. 189).

Der Fokus dieser Analyse liegt auf den kommunalen Handlungsspielräumen zur Gestaltung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule. Neben dem GaFöG sind diese vor allem durch landesrechtliche Regelungen definiert, die im Fall von Rheinland-Pfalz relativ gering in ihrem Regelungsumfang ausfallen. Neben dem Schulgesetz und dazugehörigen Verordnungen sind auch zwei Kompendien (Sach- und Personalkompendium) wichtig, die keine formellen Verwaltungsverordnungen und somit rechtlich nicht bindend sind. Aus Sicht des Bildungsministeriums bietet die Regelung des Ganztags in der Grundschule über Kompendien den Vorteil, Änderungen deutlich einfacher und schneller realisieren zu können. Diese finden im Austausch mit weiteren Interessensgruppen, wie beispielsweise den Hauptpersonalräten der Lehrkräfte, statt (Interview Ministerium RLP, 08:35). Die Kompendien sind somit agiler als Erlasse und Verwaltungsvorschriften und können, wenn nötig, schneller angepasst werden. Gleichzeitig sind aber die Kommunen nicht verpflichtet sich an die darin festgeschriebenen Regelungen zu halten. In diesen ist ein Ganztagskonzept beschrieben, welches verschiedene pädagogische Gestaltungselemente zur Förderung von Kindern in der Ganztagschule vorschlägt, die dann vor Ort durch die Schulleitung je nach Bedarf und aktuellem Angebot angewandt werden können (Interview Ministerium RLP, 15:05).

Das Land Rheinland-Pfalz ist vor allem im Bereich der Ganztagschulen in Angebotsform ein wichtiger Akteur, da diese über das Schulrecht geregelt sind und sich in der landeseigenen Zuständigkeit befinden, wenn auch die Kommunen als Schulträger in der Ausführung wichtig sind. Wie eine Ganztagschule in Rheinland-Pfalz eingerichtet werden kann, wurde bereits in Kapitel 2.2 beschrieben. Das Konzept der Betreuenden Grundschule unterscheidet sich stark von der Ganztagschule in Angebotsform,

¹⁸ Vgl. <https://bildung.rlp.de/ganztagschule/schwerpunkte/rechtsanspruch-ganztag> (26.03.2025)

vor allem hinsichtlich des Fokus auf Betreuung und nicht unbedingt Förderung der Kinder. Dies erhöhe aber auch die Flexibilität:

„Daneben steht mit den Angeboten der betreuenden Grundschule ein reines Betreuungsangebot und da benötige ich natürlich in dieser Form diese Teilnahmeverpflichtung eben nicht mehr. Die Eltern können das flexibel an- und abmelden, ein Kind kann an einem Wochentag daran teilnehmen, am nächsten Mal nicht.“

(Interview Ministerium RLP, 25:40)

Die Ländlichkeit vieler Kommunen in Rheinland-Pfalz und den damit verbundenen kleinen Schulstandorten erschwert die Erfüllung des Rechtsanspruchs in großen Teilen des Bundeslandes. Für die Einrichtung einer Ganztagschule in Angebotsform samt vielfältigen Förder- und Freizeitangeboten ist eine Mindestteilnehmendenzahl von 36 Kindern festgeschrieben, was nicht überall zu erfüllen sei. Das System der Betreuenden Ganztagschule könne aufgrund der Flexibilität hier eine adäquate und leicht realisierbare Lösung sein (Interview Ministerium RLP, 24:18). Dort sind jedoch geringere Einflussmöglichkeiten durch das Land oder die Kommune zu erwarten, da die Autonomie der Fördervereine groß ist und somit auch keine verbindlichen Vorgaben bezüglich der Ausgestaltung und Qualität des Angebots gemacht werden können.

3.1.2 Fallkommune Mainz

Lange Zeit war die Landeshauptstadt Mainz stark verschuldet. Die Pro-Kopf-Verschuldung war eine der höchsten aller kreisfreien Städte in Deutschland. Nach diversen Maßnahmen zur Entschuldung wurde vor allem zuletzt der Sitz des Impfstoffherstellers BioNTech in Mainz während der Corona Pandemie zum Glücksfall für die Kommunalfinanzen. Das Pharmaunternehmen machte hohe Umsätze, wovon auch die Stadtkasse vor allem durch rasant wachsende Gewerbesteuererinnahmen profitierte. Diese Phase scheint mit Abklang der Pandemie jedoch vorbei zu sein. Medienberichten zufolge ist die Stadt Mainz nun wieder mit einem Haushaltsdefizit konfrontiert (SWR 2024). Vielen Kommunen in Deutschland geht es momentan ähnlich. Die kommunalen Spitzenverbände weisen immer wieder auf eine strukturelle Haushaltskrise der Kommunen hin, die die Spielräume der Kommunen vor allem bei größeren Zukunftsinvestitionen, aber auch den Erhalt der Infrastruktur betreffen (Deutscher Städtetag 2024). So ist der Bestand der Schulen ebenso betroffen, wie der Ausbau der Ganztagsangebote, wenn es auch für diese einige Förderprogramme gibt, die bereits angesprochen wurden.

In Mainz gibt es 22 Grundschulen, die unterschiedliche Formen der Ganztagsbetreuung anbieten (vgl. Tab. 7). Der Großteil bietet die Form der Betreuenden Grundschule an (13). Dann folgen Ganztagschulen in Angebotsform, die außerdem Angebote der Betreuenden Grundschule haben (7) und wie Ganztagsgrundschulen in Angebotsform ohne diese. Dieses „Mainz-typische Konglomerat“ (Interview Stadt Mainz, 01:04:01) mit vielen Betreuenden Grundschulen sei für das Bundesland nicht repräsentativ, wo sich eine noch heterogenere Situation zeige (ebd.).

Tabelle 7: Schulformen Grundschulen in Mainz

Schulform	Anzahl
Ganztagschule in Angebotsform	2
Ganztagschule in Angebotsform mit Betreuender Grundschule	7
Betreuende Grundschule	13
Summe	22

Quelle: Schulbroschüre Stadt Mainz 2019, eigene Darstellung.

Die Schulentwicklungsplanung der Stadt Mainz aus dem Jahr 2020 gibt einen Überblick über die Schulinfrastruktur sowie die Demographie im Status quo, aber auch in der prognostizierten Fortschreibung. Dort wird eine steigende Anzahl an Grundschulkindern prognostiziert, die vor allem auf die Jahrgangsbreiten zurückgeführt werden (Stadt Mainz 2020, S. 7). In den Mainzer Grundschulen wird ein Anteil an deutschen Schüler*innen mit Migrationshintergrund von 45% benannt (vgl. ebd., S. 9). Etwa die Hälfte der Grundschul Kinder nimmt ein Betreuungs- oder Ganztagsangebot wahr im Jahr 2020. Die Angebote der einzelnen Schulen unterscheiden sich deutlich und in vielen Schulen sind nicht ausreichend Ganztagsplätze vorhanden, was in der Schulentwicklungsplanung in Hinblick auf den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung als Problem benannt wird (vgl. ebd., S. 10).

Die erwartete künftige Entwicklung in den Grundschulen ist von einem allgemeinen Anstieg der Grundschüler geprägt, die sich auf unterschiedliche Viertel und somit auch Grundschulstandorte verteilen (vgl. ebd., S. 15). So scheint sich nach der Prognose der Druck bzgl. des Ausbaus der Ganztagsbetreuungsplätze durch eine höhere Anzahl an Grundschüler*innen noch zu verstärken. Diese betrifft die Schulstandorte jedoch eher disproportional, weshalb die Herausforderungen an einzelnen Schulen stärker sein können als an anderen.

In Mainz, aber auch in vielen anderen Kommunen in Rheinland-Pfalz, findet gegenwärtig eine Transformation des Betreuungssystems in der Grundschule statt, um den Rechtsanspruch umsetzen zu können. So beschrieb eine im Jugendamt beschäftigte befragte Person: „Also für uns gibt es quasi eine Zeit vor und nach 2026“ (Interview Stadt Mainz, 42:57). Das Outcome ist bislang noch nicht abzusehen, da die im Rahmen der Studie befragten Akteure unterschiedliche Modelle präferieren. Während einige mit der Ganztagschule in Angebotsform ein im Schulrecht verankertes System als die Lösung sehen, bevorzugen manche den flexibleren Charakter der Betreuenden Grundschule durch örtliche durch Eltern organisierte Fördervereine, die nach dem Recht der Kinder- und Jugendhilfe operieren, jedoch relativ autonom sind. Auch finanzielle Erwägungen spielen dabei mit, denn die Ganztagschulen sind kostenfrei, während die Fördervereine für die Betreuungsangebote eigens einen Beitrag festsetzen.

Neben diesen zwei bereits existierenden Systemen wird ein drittes möglich, welches durch Träger der Jugendhilfe angeboten wird und gebührenpflichtig sein soll (Interview Stadt Mainz, 35:09). Grundlage sind zwei Ratsbeschlüsse, einer eingebracht als Verwaltungsvorlage des Schulamts und der andere durch das Jugendamt. Diese Grundsatzbeschlüsse legen fest, dass zur Realisierung des GaFÖG die kommunal finanzierten Angebote über einen anerkannten Träger der Kinder- und Jugendhilfe zu realisieren, die fachlich gebildetes Personal beschäftigen müssen (Interview Stadt Mainz 37:02). Mit diesen Ratsbeschlüssen wird ein Verfahren beschrieben, das die beiden Rechtskreise des Schulrechts und der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII zusammenführt. Dazu wurden Kriterien zur pädagogischen Ausgestaltung aufgestellt, die für die Ganztagsförderung gelten sollen. In den Interviews wurde betont, dass dies ein Prozess sei und die einzelnen Aspekte sich noch verändern können, entlang der festgeschriebenen zentralen Pfeiler (Interview Stadt Mainz, 39:37). Neben diesen beiden Grundsatzbeschlüssen zur Gestaltung der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern, seien auch das kommunale Handlungskonzept zur Prävention von Kinderarmut sowie die kommunalen Bildungsziele wichtig (Interview Stadt

Mainz, 42:57). Auf kommunalpolitischer Ebene wurden auf Vorlage des Schulamts sowie des Jugendamts diverse Beschlüsse gefasst, um den landespolitisch vorgeschriebene Gestaltungsspielraum zu nutzen und für die gesamte Stadt Leitlinien zu formulieren.

Die Implementation des Beschlusses benötigt jedoch noch Zeit, da zum Zeitpunkt der Befragung der Planungsprozess zwischen Jugendamt und bereits aktiven Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, die idealerweise bereits in den Vierteln etabliert sind, lief (Interview Stadt Mainz, 39:37). Im Kontext dieser Debatte wird ein Zeitverzug gegenüber anderen Bundesländern deutlich, da es dort bereits erprobte Systeme mit Horten oder der OGS gibt. Ein*e Mitarbeiter*in der Stadtverwaltung Mainz beschreibt diese zeitliche Komponente: „Wenn ich die Schilderungen aus anderen Bundesländern höre, habe ich manchmal den Eindruck, die sind schon an anderen Punkten der inhaltlichen Auseinandersetzung, weil eventuell andere Aspekte schon geklärt wurden.“ (Interview Stadt Mainz, 29:24). Dieser Zeitverzug wird im Vergleich mit den Fallkommunen in NRW deutlich, da viele Fragen noch zu klären sind und eine praktikable Form der ganztägigen Betreuung von Grundschulkindern noch gefunden werden muss.

Im Kontext dieser Studie wird dem Prinzip „Ungleiches ungleich behandeln“ folgend der Fokus auf Kinder aus einkommensschwachen Familien gelegt. Vor allem die Frage, wie diese Gruppe von Grundschüler*innen ein gesundes Mittagessen bekommen können, wird dabei untersucht. Das 2011 in Kraft getretene und anschließend mehrfach reformierte Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) ist dafür zentral. Beantragungs- und Bewilligungsverfahren können durch die Kommune verschieden ausgestaltet werden, weshalb unterschiedliche Abteilungen mit diesen Aufgaben befasst sein können. In der Stadtverwaltung Mainz wird die BuT-Antragstellung für die Übernahme der Kosten für Schüler durch das Schulamt¹⁹ übernommen. Nach Gewährung der Leistung wird ein Bewilligungsbescheid des Schulamtes ausgestellt. Die Abrechnung erfolgt dann direkt mit dem Anbieter des Mittagessens (Merkblatt Mittagessen in Schulen Stadt Mainz).

Zur Zeit der Befragung im Sommer 2024 waren auf Seiten der Kommunalverwaltung wie der Schulen viele Fragen offen, die im Folgenden nur ausgewählt adressiert werden können. Vor allem die zukünftige Entwicklung der beiden Systeme ist offen. Es könnte sein, dass trotz gegenteiliger Erwartung und landespolitischer Prämisse die Betreuende Ganztagschule realisiert durch Fördervereine bestehen bleibt. Hinzu kommt noch das neue durch Ratsbeschlüsse etablierte System mit Trägern der Kinder- und Jugendhilfe. Die potenziellen Entwicklungen fasst eine befragte Person aus dem Schulamt zusammen:

„(...)ab 2026 wird es trotzdem noch zwei Systeme geben, eventuell sogar drei, wenn einige Fördervereine sagen, wir möchten das gerne noch weiterführen bis 2030. Perspektivisch muss man natürlich schauen, dass man das auf zwei Systeme dann reduziert. In der Übergangszeit kann es sein, dass es dann noch so einen Übergangsprozess gibt. Aber es wird immer, und politisch deutet sich das so an, die Ganztagschule geben, die aktuell kostenlos ist und ein kostenpflichtiges Angebot der Jugendhilfe. Und die Herausforderung ist, dass man das eine System, sagen wir mal, nicht viel attraktiver, aber auch nicht viel unattraktiver als das andere gestaltet, sondern vergleichbar.“

(Transkript Interview Stadt Mainz, 59:06)

¹⁹ Im Rahmen der Interviews kam es immer wieder zu sprachlichen Ungenauigkeiten, da häufig auf das „Schulamt“ verwiesen wurde, obwohl häufig das Schulverwaltungsamt gemeint ist. Da ex post keine genaue Rekonstruktion vorgenommen werden kann, was die Befragten genau meinten, wird der von den Befragten verwendete Begriff genutzt.

Die künftigen Entwicklungen sind also nicht abzusehen. Kommunalpolitik und -verwaltung in Mainz versuchen durch Beschlüsse diese Entwicklung zu beeinflussen und ein neues System der Betreuungsangebote durch Träger der Kinder- und Jugendhilfe zu etablieren zusätzlich zu den Ganztagschulen in Angebotsform, die durch die Zuständigkeit des Landes Rheinland-Pfalz nur bedingt kommunal gesteuert werden können. Ob die Kostenfreiheit der Ganztagschulen gegenüber den kostenpflichtigen Angeboten der Träger der Kinder- und Jugendhilfe zu sozialer Selektion führt, wie eine vergleichbare Qualität des Angebots und ein diskriminierungsfreier Zugang sichergestellt werden könnte, war zum Zeitpunkt der Interviews noch nicht absehbar.

3.2 Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern in Nordrhein-Westfalen

3.2.1 Landesweiter Überblick

Laut Schulgesetz des Landes NRW gibt es verschiedene Formen ganztägiger Angebote an Schulen (§ 9 SchulG NRW). Der Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12. 2010 (siehe auch Art. 1.2 BASS 12-63 NR. 2) nennt folgende Formen:

- Gebundene Ganztagschule: alle Schüler:innen nehmen verpflichtend an den Ganztagsangeboten teil.
- Offene Ganztagschule im Primarbereich: ein Teil der Schüler:innen nimmt an außerunterrichtlichen Angeboten teil. Nach Anmeldung für Dauer eines Schuljahres ist die Teilnahme verpflichtend

Zusätzlich zu diesen Formen gibt es weitere vom Land unterstützte außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote wie „Schule von acht bis eins“, „Dreizehn Plus“ oder „Silentien“, an denen nur ein Teil der Schüler*innen teilnimmt und an denen eine regelmäßige Teilnahme nicht verpflichtend ist (Berkemeyer 2024, S. 135). Der Schwerpunkt der Ganztagsbetreuung liegt in NRW auf den Offenen Ganztagschulen (OGS). Im Schuljahr 2023/2024 waren von 2.796 Grundschulen in NRW 95% Offene Ganztagschulen (2.678), aber nur 0,6% gebundene Ganztagschulen (18) (MSB 2024, S. 233 ff.).

Das sogenannte „Trägermodell“ stellt für NRW eine Besonderheit dar, welches gemeinsam mit der OGS im Jahr 2003 eingeführt wurde. Gesetzlich verankert ist es im Kinderbildungsgesetz (KiBiz), wo in § 5 Abs. 1 die in §24 Abs. 2 SGB VIII festgeschriebene Pflichtaufgabe der öffentlichen Jugendhilfeträger in Form der kommunalen Jugendämter das bedarfsgerechte Ganztagsangebot an Schulen erfüllen können (Berkemeyer 2024, S. 135-136). Dazu führen die Träger den gesamten Bereich des außerunterrichtlichen Ganztagsangebots aus und beschäftigen das dort tätige Personal. Ausgangslage dieser Zusammenarbeit sind Kooperationsverträge geschlossen zwischen dem Schulträger, der Schule und den freien Trägern (Berkemeyer 2024, S. 136). Die Genese der nordrhein-westfälischen Landschaft dieser freien Träger der Jugendhilfe beschreibt Jana Berkemeyer:

„Die Zahl der an Schulen tätigen freien Träger der Jugendhilfe ist deutlich gestiegen. Zudem ist ein erheblicher Professionalisierungsschub von Trägern feststellbar, die in der Regel für mehrere Schulen, gelegentlich auch für alle Schulen eines Stadtteils oder einer Stadt zuständig sind. Diese Träger haben zum Teil die in den Vorläuferprogrammen tätigen Fördervereine als Träger abgelöst. Zum Teil haben sich aber auch einige Fördervereine zu professionellen freien Trägern der Jugendhilfe weiterentwickelt.“

(Berkemeyer 2024, S. 136).

Viele Träger arbeiten dabei mit externen Anbietern bzw. Caterern für ein Mittagessen zusammen, während andere die Mittagsverpflegung der Grundschul Kinder selbstständig organisieren. So können, je nach Struktur vor Ort, mehrere Akteure im Bereich der OGS tätig sein, wie die Schulleitung, Träger der Einrichtung und noch Träger des Mittagessensangebots.

Die gemeinsame Gesamtverantwortung zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule liegt in NRW beim MSB und MKJFGFI. Daher wurde ein gemeinsames Interview mit Vertreter*innen der beiden Ministerien geführt. Beide Befragte betonen, dass die Ganztagsbetreuung in der Grundschule als „Struktur, ein Querschnittsmerkmal von Schule und von Jugendhilfe“ und nicht nur als Thema verstanden werden sollte (Interview Ministerien NRW, 03:35). Aufgrund dieser Querschnittscharakteristik arbeiten beide Häuser mit weiteren Akteuren aus anderen Landesministerien, dem Bereich der Schule und Jugendhilfe, kulturellen Bildungs-, Sport- oder Elternverbänden zusammen (Interview Ministerien NRW, 04:58), was ein hohes Maß an Koordination und Informationsvermittlung erfordert. Ein Erfahrungstransfer findet vor allem in den für Kindertagesstätten und den Ganztags in der Grundschule zuständigen Mitarbeitenden der Ministerien statt, da bei den Kindertagesstätten der Rechtsanspruch schon seit längerem etabliert ist. In diesem Kontext wird angemerkt, dass die U6-Betreuung in NRW durch das Kinderbildungsgesetz (KiBiz) umfassender geregelt ist als die OGS (Interview Ministerien NRW, 07:27).

Aus den ministeriellen Strukturen heraus werden mit der Serviceagentur Ganztätig lernen (SAG) in Münster und der Arbeitsstelle kulturelle Bildung zwei Beratungsstellen gefördert, die seit vielen Jahren die Qualität und Strukturentwicklung in Grundschulen vorantreiben (Interview Ministerien NRW, 08:42). Jenseits des Austauschs der verschiedenen Akteure in NRW sei auch der bundesländerübergreifende Dialog zur Entwicklung von Ganztagsangeboten und Investitionsprogrammen wichtig, auch wenn die Strukturen sich unterscheiden würden (Interview Ministerien NRW, 10:12). Hinzu kommt als Unterstützungsstruktur noch der Expertenbeirat NRW, der Hinweise zur qualitativen Gestaltung und perspektivischen Entwicklungsmöglichkeiten des Ganztags in der Grundschule gibt. Diese umfassen verschiedenste pädagogische (z.B. erweitertes Lernzeitenkonzept), soziale (z.B. Familienorientierung, Peer Education) oder auch organisatorische Elemente, wie die kommunale Steuerung durch die Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung (Expertenbeirat NRW 2023, S. 3).

Geregelt wird die Ganztagsbetreuung in NRW vor allem durch Erlasse, wie in Kap. 2 bereits beschrieben. Diese Form sei gewählt worden, denn es sei wichtig „(...), dass die Regelungen des Erlasses auch grundsätzlich natürlich bindend sind und eingehalten werden müssen. Aber trotzdem glaube ich, dass es innerhalb der Erlassregelungen immer noch Spielräume gibt.“ (Interview Ministerien NRW, 17:20). Dies sei notwendig, damit Erlasse in der Praxis ausgefüllt werden können. Zusätzlich hilfreiche Ressourcen wie Arbeitshilfen der Unterstützungsstrukturen Serviceagentur Ganztätig lernen (SAG) und Qualis fungierten als Hilfen bei Fragen der Interpretation der Erlassregelungen (ebd.).

Die enge Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe wird durch die starke Position der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe als Besonderheit in NRW unterstrichen. Originär wurde der Offene Ganztags in den für Kinder- und Jugendhilfe zuständigen ministeriellen Abteilungen unter starker Beteiligung der Mitarbeitenden zu Grundschulfragen auf Augenhöhe entwickelt. Trotzdem wurde auf bereits existierende Strukturen in der Schule aufgebaut, woraus die Prägung der OGS entstanden sei. Aus dieser Entstehung folge eine Pfadabhängigkeit, die sich noch heute in der starken Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe der Regelungen in NRW zeige (Interview Ministerien, 20:28). Im rechtlichen Kontext der Kinder- und Jugendhilfe sind vor allem die Kommunen ein wichtiger Akteur:

„(...) Und ich glaube, vor dem Hintergrund muss man da natürlich auch sehen, dass Erlasse eine gewisse Reichweite haben und dass man dann eben auch ein Verständnis hat, dass natürlich die Kommunen als Akteure da auch eine ganz wichtige Rolle spielen. Nicht nur, weil die Politik das gerne möchte, sondern auch, weil das rechtlich so ist. Also wenn sie ins Kinder- und Jugendhilfegesetz gehen, da wird ja nicht das Land verpflichtet, diese Plätze vorzuhalten, sondern da werden die Jugendhilfeträger verpflichtet. Und die Aufgabe liegt auf Ebene der Kommunen.“

(Interview Ministerien NRW, 21:30).

Nicht nur in NRW, sondern in allen Ländern, kommt den Kommunen als Träger der Kinder- und Jugendhilfe durch den Rechtsanspruch im SGB VIII die Verantwortung zur Ausgestaltung des Ganztags in der Grundschule zu, wozu sie Gestaltungsspielräume benötigen, die durch die landesrechtlichen Erlasse in NRW eröffnet werden. Auch hier erfolgt eine Gesamtverantwortung durch eine abgestimmte Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung, die eine Voraussetzung für den Bezug von Fördermitteln des Landes NRW sind. Jedoch werden auch hier wieder Pfadabhängigkeiten deutlich, die den Zusammenhang zwischen Jugendhilfe und Schulwesen in der Praxis zeigen. Denn „(...) weil der Rechtsanspruch sich formal gegen die Jugendhilfe richtet, aber eben in der Tradition und in der, wie wir es leben und wie wir die Strukturen in NRW gebildet haben, am Ort Schule stattfindet.“ (Interview Ministerien NRW, 26:47). Durch diese vielfältigen Pfadabhängigkeiten hat sich in NRW eine Struktur entwickelt, die durch die reine Analyse der Rechtsakte nur schwer erkennbar wird und eine genaue Analyse der kommunalen Strukturen und Kooperationen *de facto* notwendig macht, um das Zusammenwirken des Schulrechts und der Kinder- und Jugendhilfe adäquat untersuchen zu können.

Neben der Übernahme der Hauptverantwortung in den Abteilungen der Kinder- und Jugendhilfe oder dem Schulverwaltungsamt zeigen sich weitere örtliche Besonderheiten, die sich nach über 20 Jahren OGS in NRW entwickelt haben. Durch praktische Erfahrungen und daraufhin durchgeführte Anpassungen der Strukturen vor Ort und verschiedener Bedarfe der Kommunen zeigen sich Unterschiede in der Gestaltung der OGS beispielsweise in der Frage, ob das Personal bei einem freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe oder der Kommune angestellt sei (Interview Ministerien NRW, 28:32). Auch die Nachfrage nach OGS-Plätzen variiere regional stark, da es keine Verpflichtung zur Teilnahme gebe und nicht alle Eltern dieses Angebot nutzen wollten (Interview Ministerien NRW, 43:30). Somit zeigen sich Varianten in der kommunalen Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung und selbst wenn formal die Verantwortung geteilt wird, kommt dem Schulverwaltungsamt aus der Verwaltungspraxis heraus in vielen Fällen eine größere Rolle zu, als auf Basis der Rechtsakte und vor allem der Verankerung des Rechtsanspruchs in SGB VIII abzusehen ist.

Für jedes Kind mit festgestelltem Förderbedarf beispielsweise nach der Ausbildungsordnung sonderpädagogischer Förderung (AO-SF) erfolgt ein höherer Fördersatz. Auch für Kinder, die nur temporär in einer Krise sind und besondere Aufmerksamkeit brauchen, können höhere Mittel als Zuschuss geltend gemacht werden. Diese seien jedoch endlich und könnten nicht für alle Kinder in Anspruch genommen werden. Diese Systematik gibt es schon seit mehreren Jahren und sie werde auch nach der Einführung des Rechtsanspruchs 2026 gültig bleiben (Interview Ministerien NRW, 48:14). Das Land NRW hat durch die Einführung eines Höchstsatzes für Elternbeiträge einen Deckel für kommunale Regelungen festgelegt (Interview NRW, 49:58). Eine soziale Staffelung ist in § 51 Abs. 5 KiBiz festgelegt, die auch in fast allen Kommunen umgesetzt werde. Die Höhe unterliegt dabei der Kommunalen Selbstverwaltung (Interview Ministerien NRW, 52:19).

Verglichen mit Rheinland-Pfalz regelt der rechtliche Rahmen in NRW durch die Erlasse mehr als die nicht rechtsverbindlichen Kompendien. Jedoch wird in (landes-)politischen Diskussionen in NRW das Fehlen eines Ausführungsgesetzes kritisiert und auch der im Sommer 2024 im Landeskabinett beschlossene gemeinsame Erlass des MSB und MKJFGFI (auch „Doppelkopferlass“ genannt) als nicht ausreichend umfassend kritisiert. Regelungslücken können auf der einen Seite also Handlungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung ermöglichen, aber auf der anderen Seite auch als nicht ausreichend erachtet werden, was insbesondere im Kontext des durch den Rechtsanspruch induzierten Handlungsdruck für die Kommunen herausfordernd ist.

Soziale Segregation

Jörg-Peter Schräpler und Sebastian Jeworutzki haben einen Sozialindex für Schulen entwickelt, um sozialräumliche Unterschiede der schulischen Bildungsbeteiligung abzubilden. Der Index bildet vier Indikatoren ab: Kinder- und Jugendarmut, Anteil der Schüler*innen mit vorwiegend nicht-deutscher Familiensprache, Anteil zugezogener Schüler*innen aus dem Ausland sowie dem Anteil der Schüler*innen mit Förderschwerpunkt Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache (<https://www.schulministerium.nrw/schulsozialindex>). Dieser ist schulscharf und nicht, wie zuvor, auf Ebene der Landkreise oder kreisfreien Städte aggregiert, weshalb eine sehr genaue Analyse möglich ist. Auf neun Sozialindexstufen werden von 1 (niedrigste Belastung) bis 9 (höchste Belastung) die Situation der Schule bzw. des Schulklientels beschrieben. Dieser Schulsozialindex bildet die Ausgangslage für die Verteilung eines Anteils an Lehrkraftstellen des sogenannten Mehrbedarfs mit dem Ziel gesonderte Unterstützung für belastete Schulen bereitzustellen. Im Kontext dieser Studie können auf Basis des Index Schlussfolgerungen auf die soziale Situation der Schüler*innen und auch der Bedarfe für Unterstützung zur Beantragung der Kostenübernahme des Mittagessens durch BuT-Mittel gezogen werden.

In allen drei Fallkommunen wurde soziale Segregation innerhalb des Stadtgebiets beschrieben, die sich in der sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft des jeweiligen Schulstandorts zeigt. So unterscheiden sich die Nutzungsquote der Ganztagsbetreuung je nach Viertel. Einige Befragte aus Hamm und Moers berichteten, dass privilegiertere Familien sich eher eine kürzere Betreuung als die OGS leisten könnten und auf die Übermittagsbetreuung (ÜMI) zurückgreifen würden. Dort finden in den meisten Fällen weder Hausaufgabenbetreuung noch weitere Fördermaßnahmen statt (Interview Träger Hamm, 20:21). Zusammenfassend beschreibt es eine bei einem Träger tätige befragte Person in einem Interview so: „Also eigentlich ist das schon relativ klar, dass wir sehr, sehr viele Kinder haben, die eher benachteiligt sind, die dann schon eher in die OGS gehen. Es ist eher so, dass man das Gefühl hat, die Eltern, die sich das leisten können, nutzen es nicht, weil es nicht so einen guten Ruf hat.“ (Interview Träger Hamm, 21:21) Die soziale Segregation findet also nicht nur in den Vierteln und somit zwischen den Schulstandorten statt, sondern auch zwischen den Angeboten der ÜMI und OGS. Dies erzeugt spezifische Herausforderungen für die OGS, da soziale Probleme in die Institution getragen werden. Aber gleichzeitig ergibt sich daraus auch ein Fenster der speziellen Förderung von Kindern mit Unterstützungsbedarf und auch Freizeitangebote, zu denen die Kinder vor allem aus einkommensschwachen Familien sonst keinen Zugang hätten (Interview Träger Hamm 22:27).

3.2.2 Fallkommune Hamm

Finanziell scheint die Stadt Hamm gut dazustehen. Laut IT.NRW gehört die Stadt mit der niedrigsten Schuldenbelastung pro Kopf zum Spitzenreiter der kreisfreien Städte in ganz NRW (vgl. IT.NRW 2024). Auf dieser Basis kann angenommen werden, dass die Ausstattung der Kommunalfinanzen relativ gut

ist²⁰. In der Stadt Hamm sind 27 städtische Grundschulen. Davon haben laut Schulverzeichnis alle eine Offene Ganztagschule (OGS).

Die Schulstatistik in Hamm gibt Informationen über sozialstrukturelle Merkmale der Grundschul Kinder, aber auch der Nutzungsquoten der OGS. In den Grundschulen der Stadt Hamm haben 54,8% der Kinder eine Zuwanderungsgeschichte (Stadt Hamm 2023). Es zeigen sich starke Varianzen je nach Grundschule: So gibt es zwei Schulen mit einem Anteil von über 90% Kinder mit Zuwanderungsgeschichte, während eine Schule nur 13,8% Grundschüler mit Zuwanderungsgeschichte aufweist (vgl. ebd., S. 8). Durchschnittlich nehmen 48,7% der Grundschul Kinder an der OGS teil. Die Daten zeigen auch hier wieder starke Varianzen zwischen einzelnen Schulen. So nehmen an manchen Schulen über drei Viertel, während an anderen nur etwas mehr als ein Viertel das Angebot wahrnehmen (vgl. ebd., S. 11).

Ab einem jährlichen Familienbruttoeinkommen ab 25.001 € erhebt die Stadt Hamm Gebühren für die Teilnahme an der OGS. Der monatliche Höchstbetrag liegt bei 120 €, welcher ab einem jährlichen Familienbruttoeinkommen von 109.000€ fällig wird (vgl. Anlage zur Frage 50 der GA 24). Liegt das Einkommen bei 43.050 € entspricht der monatliche Beitrag 30 € pro Kind (vgl. Anlage zu Frage 51 der GA 24). Durch eine Geschwisterkindregelung werden Familien mit mehreren Kindern in der OGS mit einer Gebührenbefreiung berücksichtigt und müssen somit nur für ein Kind zahlen (Anlage zu Frage 56 der GA 24). Die Stadt Hamm bezuschusst jede OGS-Gruppe mit 23.950 € (Anlage zu Frage 58 der GA 24). Der durchschnittliche Essensbeitrag in der OGS liegt bei 78 € pro Monat (Anlage 59 GA 24).

Die Stadt Hamm fällt durch eine anhaltend hohe Teilhabequote bei Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) von 94,2 Prozent auf, was im Vergleich mit anderen Kommunen, die zum Teil kommunale Teilhabequoten von weniger als 5 Prozent aufweisen, enorm hoch ist (vgl. Dehmer et al. 2020, S. 11). Als Grund wird vor allem der automatische Globalantrag bei primären Geldleistungen (SGB II, Wohngeld, etc.) als ein gesammeltes Verfahren der Abrechnung und Bewilligung unabhängig von der beabsichtigten Nutzung der Leistungsberechtigten benannt (vgl. ebd., S. 13). Zusätzlich fördert auch eine gute Öffentlichkeitsarbeit sowie eine passende Beratungsleistung beispielsweise durch die Schulsozialarbeit die Teilhabequote (vgl. ebd., S. 13-14). In der Stadt Hamm sind diese in Form von Bildungsbegleitern aktiv, die über Flyer und auf der Homepage beworben werden (<https://serviceportal.hamm.de/dienstleistungen/-/egov-bis-detail/dienstleistung/2766/show>). In der Stadt Hamm erfolgt die Abrechnung des Bildungs- und Teilhabepakets über die sogenannte „YouCardHamm“. Je nach Leistungsberechtigung erfolgt die Antragsstellung beim Jobcenter oder dem Amt für Soziales, Wohnen und Pflege. Über diese Karte können Leistungsberechtigte unkompliziert Unterstützung in Anspruch nehmen, da die Abrechnung der bewilligten Leistungen direkt an den Leistungsanbieter ausgezahlt wird (<https://www.hamm.de/bildungspaket>). Viele Grundschulen der Stadt verweisen in ihrem Onlineauftritt auf die Möglichkeit das Mittagessen im Rahmen der OGS auch über die YouCardHamm abzuwickeln. Diese Öffentlichkeitsarbeit fördert vermutlich auch eine Inanspruchnahme.

Darüber hinaus besteht auf Basis eines Ratsbeschlusses vom 25.06.2024 als Reaktion auf landespolitische Entwicklungen die kommunale Regelung in Hamm die Plätze der OGS sowie der ÜMI sukzessive auszubauen und den Trägern in Form einer einmaligen Sonderzahlung ebenso wie einer dauerhaften Aufstockung der Finanzierung Unterstützung zu leisten. Dies ist politisch mit dem Anspruch verbunden, Hamm als familienfreundlichste Stadt Deutschlands zu etablieren (Niederschrift der 22. Sitzung des Rates vom 25.06.2024, S. 36). Über diesen Ratsbeschluss hinaus wurden in der Stadt Hamm in den letzten Jahren viele Ressourcen in die OGS gesteckt, wie das Programm der Kommunalen Unterstützungsstruktur (KUS) zeigt, durch welches weiteres kommunal finanziertes Personal in der OGS tätig

²⁰ Die Pro-Kopf-Verschuldung allein bildet die Finanzlage einer Kommune nicht vollumfänglich ab, soll aber in diesem Kontext als ein Indikator von vielen verstanden werden, da dies nicht Kern der Fragestellung ist.

werden konnte. Die Auswirkungen dieses Programms sollen in Kapitel 4 ausführlicher beschrieben werden.

3.2.3 Fallkommune Moers

In der dem Kreis Wesel angehörigen Stadt Moers gibt es 16 Grundschulen (<https://www.moers.de/kultur-bildung/schulen-moers/grundschulen>). Auf Basis der Antwort auf die Große Anfrage 24 im Landtag NRW²¹, nehmen 47,1% der Grundschüler*innen in Moers an einem OGS-Angebot teil. Leider sind, verglichen mit Hamm, nicht so viele Daten öffentlich einsehbar bzgl. der Sozialstruktur der Schüler*innen bzw. des Schulklientel einzelner Schulen.

Auf Basis von Ratsbeschlüssen wird die OGS in Moers ausgestaltet, beispielsweise über die Gebührensatzung, die im März 2024 angepasst wurde. Dort wird nicht nur die Höhe der Kosten der Teilnahme festgelegt, sondern auch weitere Regelungen getroffen, beispielsweise bezüglich der An- und Abmelderegeln sowie Ermäßigungen der Teilnahmegebühr oder der Kosten für die Mittagsverpflegung.

Ebenfalls wie in Hamm werden in Moers ab einem jährlichen Familienbruttoeinkommen ab 25.001 € Gebühren für die Teilnahme an der OGS erhoben. Der monatliche Höchstbetrag liegt bei 180 €, welcher ab einem jährlichen Familienbruttoeinkommen von 100.000 € fällig wird (vgl. Anlage zur Frage 50 der GA 24), womit der Höchstbetrag 60 € über Hamm liegt. Bei einem Einkommen von 43.050 € entspricht der monatliche Beitrag 43 € pro Kind (vgl. Anlage zu Frage 51 der GA 24), was ebenfalls über den Gebühren der Stadt Hamm liegt. Auch in Moers werden Familien mit mehreren Kindern in der OGS durch eine Geschwisterkindregelung mit einer Gebührenbefreiung berücksichtigt und müssen somit nur für ein Kind zahlen (Anlage zu Frage 56 der GA 24). Der kommunale Zuschuss pro OGS-Gruppe liegt mit 10.100 € deutlich unter der Hälfte des Zuschusses der Stadt Hamm mit über 23.000 € (Anlage zu Frage 58 der GA 24). Bezüglich des durchschnittlichen Essensbeitrags in der OGS liegen für die Stadt Moers in der Antwort auf die Große Anfrage keine Daten vor (Anlage 59 GA 24).

In Moers zeigt sich die Besonderheit der einzigen kreisangehörigen Kommune im Sample. Daher muss berücksichtigt werden, dass kommunale Aufgaben im Bereich der Ganztagsbetreuung in der Grundschule nicht nur durch die Stadt Moers, sondern auch den Kreis Wesel ausgeführt werden, womit ein weiterer Akteur in die Prozesse eingebunden ist. Auch wenn Moers über ein eigenes Jugendamt verfügt, bestehen inhaltliche Überschneidungen mit dem kreiseigenen Jobcenter und dem Schulamt als Aufsichtsbehörde.

²¹ <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD18-10616.pdf> (26.02.2025)

4. Kommunale Rahmenbedingungen der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule

Anhand der in den Ministerien in NRW und Rheinland-Pfalz und den drei Fallkommunen Hamm, Moers und Mainz geführten Interviews wird die institutionelle Zusammenarbeit verschiedener Akteure im Bereich der Ganztagsbetreuung in der Grundschule skizziert. Dabei liegt der Fokus auf der in der Praxis vorhandenen Akteurskonstellation, jeweils ausgeführten Aufgaben und aktuell wahrgenommenen Herausforderungen der Beteiligten aus Ministerien, Kommunalverwaltung, Schulleitung und Träger der Angebote. Durch den Umfang des Themas und eine hohe politische Volatilität wie Brisanz der Debatten²², liegt auch hier wieder der Schwerpunkt auf den zwei KMK-Empfehlungen zur Steuerung durch die Schulleitung und zum Mittagessen.

4.1 Akteurskonstellation

In den Interviews wurde eine große Anzahl an verschiedenen Akteuren benannt, die in einer unterschiedlichen Häufigkeit angeführt wurden, weshalb manche deutlich relevanter und in vielen Bereichen der Ganztagsbetreuung involviert sind. Abbildung 13 visualisiert dies, indem die Salienz der Nennung der jeweiligen Institution als handelnde Akteure und nicht die bloße Nennung des Wortes mit der Größe des Wortes indiziert wird. Je größer das Wort, desto relevanter scheint der Akteur zu sein. Für eine bessere Übersicht wurde auf die Darstellung von weniger als fünfmalig genannte Akteure verzichtet und trotzdem wird die Vielfalt der Akteure in diesem Themenbereich deutlich. Zentrale Akteure sind somit Kommunen, freie Träger des Betreuungsangebots, das Land, Schulen, Eltern sowie das Personal im Ganztage.



Abbildung 13 Salienz Akteure Ganztagsbetreuung Grundschule in Interviews

²² Beispielhaft soll hier für das Land NRW die landespolitische Diskussion über das Einrichtung eines Ausführungsgesetzes genannt werden (vgl. WDR <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/landesregierung-leitlinien-rechtsanspruch-ganztage-100.html>)

Doch nicht nur die Häufigkeit der genannten Akteure ist ein Indikator der jeweiligen Relevanz, sondern auch der Zusammenhang der Nennung mit anderen Akteuren ist von Interesse, da so die Verflechtungen in der Realisierung der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern deutlich wird. So kann eine Akteurskonstellation aus Perspektive der Befragten skizziert werden, die aufzeigt, wer mit wem in welcher Intensität zusammenarbeitet. In Abb. 14 wurde versucht, dies zu visualisieren mit einer Auswahl der Akteure. Es zeigt sich, dass die Kommune mit den meisten Akteuren zusammenarbeitet, wobei vor allem die Zusammenarbeit mit dem Land und den freien Trägern hervorsteicht. Die freien Träger der Angebote stehen in engem Zusammenhang mit den Schulleitungen sowie dem eigenen Personal zur Ganztagsbetreuung. Die Eltern werden von schulischer, wie kommunaler oder ministerieller Seite genannt, jedoch in einer geringeren Intensität, da diese häufig Adressaten des Handelns sind und weniger Kooperationspartner. Auffällig ist die enge Zusammenarbeit zwischen dem Bildungs- und Jugendministerium sowie dem Land als eher globale Kategorie, was besonders durch den leichten Bias des aufgrund der gemeinsamen Verantwortlichkeit auch gemeinsam geführten Interview mit MSB und MKJFGFI NRW liegt. Auf kommunaler Ebene spielen die kommunalpolitischen Gremien, insbesondere der Stadtrat eine wichtige Rolle, da sie verbindliche Regelungen festlegen können, die einen Einfluss auf die Gestaltung des Ganztagsangebots haben, sei es in Form von Gebührensatzungen oder durch Mindestanforderungen an die Qualität des Angebots. Während vor allem den Schulleitungen, freien Trägern und dem Personal im Ganztags viele Querschnitts- und Koordinierungsaufgaben in Zusammenarbeit mit einer Fülle an anderen Akteuren zukommen, sind Caterer weniger stark in die Akteurskonstellation eingebunden, da sie nur mit den freien Trägern zusammenarbeiten. Im Gegensatz zu vielen anderen Akteuren ist die Aufgabe der Caterer als Dienstleister zur Mittagessensversorgung klar definiert und durch vertragliche Regelungen festgeschrieben, weshalb weniger Koordinationsaufgaben anfallen. Fallen Akteuren Steuerungsaufgaben zu, wie vor allem der Kommune und den Schulleitungen, sind diese mit vielen anderen Akteuren in der Zusammenarbeit verbunden, was in Kapitel 5.2 ausführlicher dargelegt wird.

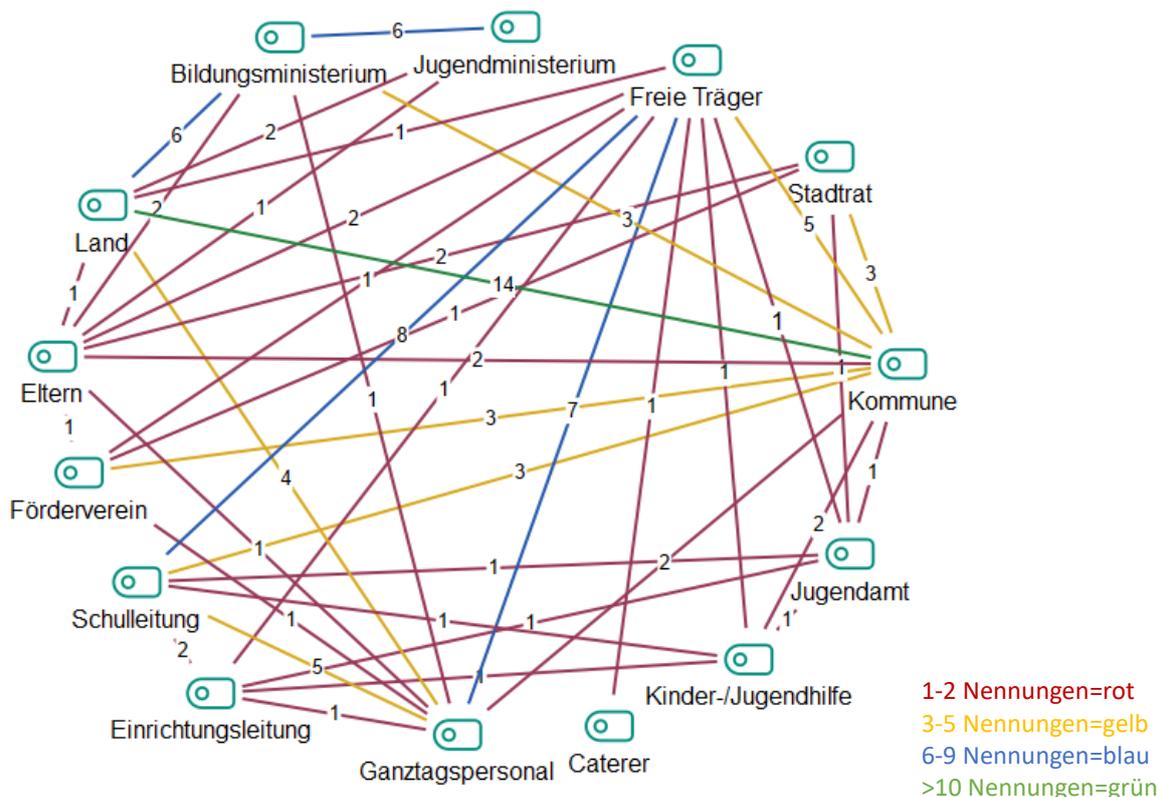


Abbildung 14 Akteurskonstellation

Die Akteurskonstellation und somit auch die Verflechtung unterscheiden sich in den untersuchten Kommunen, da zum einen in NRW und in Rheinland-Pfalz unterschiedliche Formen der Ganztagsbetreuung existieren. So ist in NRW in der Offenen Ganztagschule meistens ein freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe beauftragt, der das Angebot durchführt. In Rheinland-Pfalz gibt es gegenwärtig neben Ganztagschulen in Angebotsform auch das Konzept der Betreuenden Grundschule, welche vor allem durch Fördervereine und somit engagierte Eltern angeboten wird. In Hamm und Moers sind somit die freien Träger des OGS-Angebots zentral, während in Mainz die Schulleitung für den schulischen Ganztags und die Fördervereine für die Betreuungsangebote eine wichtige Rolle einnehmen. Auf der anderen Seite unterscheiden sich die Verwaltungsstrukturen der untersuchten Kommunen und somit auch die maßgeblich zuständigen Ämter der Kommunalverwaltung. Auch der Schulstandort kann einen Einfluss auf die Akteurskonstellation haben, da an sogenannten „Brennpunktschulen“ mit einem hohen Sozialindex die Schüler*innen, aber auch die Eltern einen anderen Unterstützungsbedarf vor allem bei der Beantragung von Fördermitteln für die Kinder haben (vgl. Kap. 6).

Betrachtet man nur die Interviews mit Schulleitungen in Hamm, Moers und Mainz zeigt sich anhand der Häufigkeit der Nennungen die Kommune als wichtigster Akteur, gefolgt von den freien Trägern und Eltern. Aus Perspektive der Träger sind die Kommunen, das Personal im Ganztags und die Schulen die wichtigsten Akteure. Für die befragten Mitarbeitenden der Stadtverwaltung zeigen sich die Schulen, das Land und die freien Träger als wichtige Referenzpunkte in den Gesprächen. Von den Interviewpartnern aus den Ministerien wurden vor allem Kommunen, das Bildungsministerium und die Schulen als wichtige Akteure benannt. Es zeigt sich also deutlich, dass für alle Befragten die Kommune einen sehr wichtigen Akteur darstellt. Darüber hinaus sind für Schulen und Träger vor allem die Akteure vor Ort, für die Verwaltungsangestellten neben Schule, Träger auch noch das Land wichtig. Für die Landesministerien zeigt sich ein ähnliches Bild, jedoch wird spezifisch dem Bildungsministerium eine hohe Relevanz beigemessen. Hier sei angemerkt, dass in NRW formal die Zuständigkeit bei dem für Jugend zuständigen Ministerium liegt, jedoch beziehen sich die Befragten aus den Ministerien eher auf das Bildungsministerium. Daher kann davon ausgegangen werden, dass das MSB in der Praxis die zentrale Position in der Gestaltung des Ganztagsangebots in NRW einnimmt. Auch aufgrund der zuvor beschriebenen Pfadabhängigkeiten in vielen Kommunen, wo der Ausbau der Betreuungskapazitäten eher durch für Schule statt Jugendhilfe zuständige Akteure in den Verwaltungen ausgeführt wird.

Unterscheidet man nach Fallkommune, zeigen sich ebenfalls leichte Unterschiede. In Hamm werden am häufigsten die freien Träger, gefolgt von der Kommune und den Schulen als Akteur benannt, während in Moers die Kommune vor den freien Trägern und dem Land die meisten Nennungen erfährt. In Mainz zeigt sich das System mit einem Fokus auf die Betreuende Grundschule auch hier, da nach der Kommune die Fördervereine und Eltern am häufigsten benannt werden. In den drei Städten zeigen sich also Varianzen in der Relevanz der jeweiligen Akteure, was im Folgenden noch weiter ausgeführt werden soll. Es lohnt sich also die Verflechtungen im Einzelfall anzuschauen, da nicht nur die Anzahl der beteiligten Akteure, sondern auch die Intensität der Zusammenarbeit variieren kann.

4.2 Zentrale Aufgaben im Rahmen der Ganztagsbetreuung

Im Rahmen der Ganztagsbetreuung in der Grundschule sind eine Vielzahl an Aufgaben verbunden, die in der Literatur bereits aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen betrachtet werden. Da in der vorliegenden Arbeit dezidiert ein Blick auf die kommunalen Rahmenbedingungen der Gestaltung der Ganztagsbetreuung aus einer politik- bzw. verwaltungswissenschaftlichen Perspektive geworfen wird, werden im Folgenden manche Thematiken, wie beispielsweise Fragen nach adäquaten Räumlichkeiten oder der notwendigen Qualifikation des im Ganztags beschäftigten Personals, nur angeschnitten. Das

Hauptaugenmerk liegt auf den Verflechtungen der Akteure in den Verwaltungen der Kommune, wie des Landes, der Schule, dem freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe und weiteren. Dazu sollen zunächst die in den Interviews angeführten Aufgaben benannt werden, um einen Überblick zu geben, bevor diese mit den Akteuren in Verbindung gebracht und nach Akteursgruppe sowie Fallkommune ausgewertet werden.

4.2.1 Aufgabenübersicht

Im Bereich der Ganztagsbetreuung in der Grundschule sind zwar formal Kompetenzen und Aufgaben verteilt, jedoch ist festzustellen, dass in der Praxis viele Akteure darüberhinausgehend Aufgaben übernehmen. Um diese geordnet beschreiben zu können, wurden verschiedenen Aufgaben kategorisiert und die Daten entsprechend aggregiert, um einen besseren Überblick über dieses kleinteilige Feld zu bekommen. Dabei zeigt sich, dass vor allem informative und koordinative Querschnittsaufgaben einen großen Anteil in den Interviews ausmachen. Diese zeigen sich besonders in der Koordination verschiedener Tätigkeiten und Akteure, was mit der starken Verflechtung einhergeht. In einem geringeren Umfang wurden Aufgaben zu Qualitätsanforderungen, Verwaltungstätigkeiten, Finanzen und Pädagogik angesprochen. Politische Aufgaben lagen nicht im Fokus der Befragten (vgl. Abb. 15).

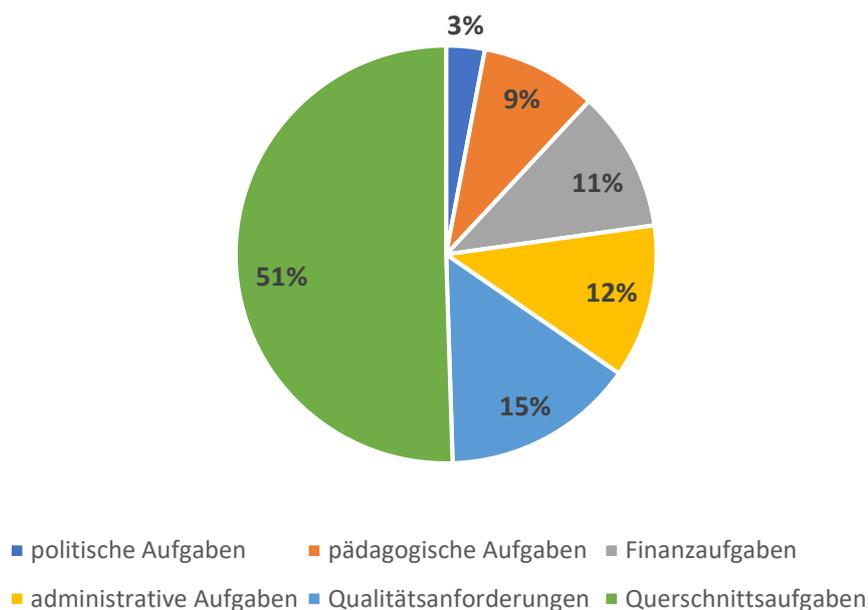


Abbildung 15 Häufigkeit der genannten Aufgabenbereiche in Prozent

4.2.2 Aufgaben nach Akteursgruppen

Neben der Frage nach den anfallenden Tätigkeitsfeldern, ist auch die Frage, wer diese Aufgaben ausführt, wichtig. Dies soll im Folgenden unterschieden nach Akteursgruppen dargestellt werden.

Auf der kommunalen Ebene sind neben verschiedenen Abteilungen der Kommunalverwaltung auch politische Gremien vor allem in Form des Stadtrats wichtig. Die Befragten haben nicht immer differenziert und häufig die Kommune als Akteur genannt, ohne das zuständige Amt zu spezifizieren. Trotzdem

lassen sich auf dieser Basis wichtige Beobachtungen tätigen, denn die Kommune wird in den Interviews als vielseitig aktiv beschrieben – auch jenseits der originären Aufgaben.

Unter den Verwaltungsaufgaben werden vor allem der Platzausbau und die Platzvergabeverfahren in den Interviews im Kontext der Kommune benannt. Jedoch ist anzumerken, dass einzelne Kommunen unterschiedliche Verfahren zur Anmeldung der Plätze nutzen und diese zum Teil auch direkt über den Träger des Angebots erfolgen, wie beispielsweise in Mainz.

Jenseits der Verwaltungstätigkeit kommt der Kommunalverwaltung aber auch ein hohes Maß an Querschnittsaufgaben zu (s. Abb. 17). Vor allem Koordinationsaufgaben und Informationsvermittlung sind dabei zentral. Dies liegt vor allem daran, dass der Ausbau des ganztägigen Betreuungsangebots in Hinblick auf den Rechtsanspruch eine zentrale Herausforderung darstellt, die unter Zeitdruck realisiert werden muss. Um diese Verfahren zu beschleunigen, setzen kommunale Akteure auf verschiedene kommunikative Tätigkeiten, damit alle relevanten Stellen beteiligt und informiert sind, was jedoch einen zusätzlichen Zeitaufwand für die Beschäftigten bedeutet. Des Weiteren kommt der Kommune im Kontext der finanziellen Fragen viel Entscheidungsmacht zu, da dort über die Höhe des kommunalen Anteils zur Finanzierung der Ganztagsbetreuung (zumindest in den zwei Kommunen in NRW) entschieden wird und auch etwaige freiwillige Zuschüsse durch den Stadtrat beschlossen werden. Neben den Zuwendungen an den Träger wird dort auch die Höhe der Elternbeiträge für die Ganztagsbetreuung in der OGS festgelegt, in Form der Gebührensatzung. In Mainz jedoch hat die Kommune darauf wenig Einfluss, da in der Betreuenden Grundschule die Fördervereine die Beiträge jeweils autonom festsetzen. Auch im Bereich der Qualitätsanforderungen ist die Kommune ein zentraler Akteur, der Mindeststandards der Betreuung setzen und auch darüber hinaus Einfluss auf die Qualität des Angebots nehmen kann. Differenziert nach einzelnen Ämtern wurde in den Interviews besonders auf das Schulverwaltungsamt verwiesen, welches vor allem Querschnittsaufgaben, aber natürlich auch administrative Tätigkeiten übernimmt. Im Vergleich führt das Jugendamt vor allem Querschnittsaufgaben und weniger administrative Aufgaben aus (s. Abb. 16). Somit ist relational der administrative Anteil der Tätigkeit in diesen Ämtern, der ja im Prinzip das Kerngeschäft darstellen sollte, relativ gering, da die Querschnittsaufgaben diesen überlagern. Kann das Jugend- oder Schulverwaltungsamt diese aufgrund von Personalknappheit oder mangelnder Priorisierung nicht ausüben, hat dies einen negativen Einfluss auf die Gestaltung des Ganztagsangebots.

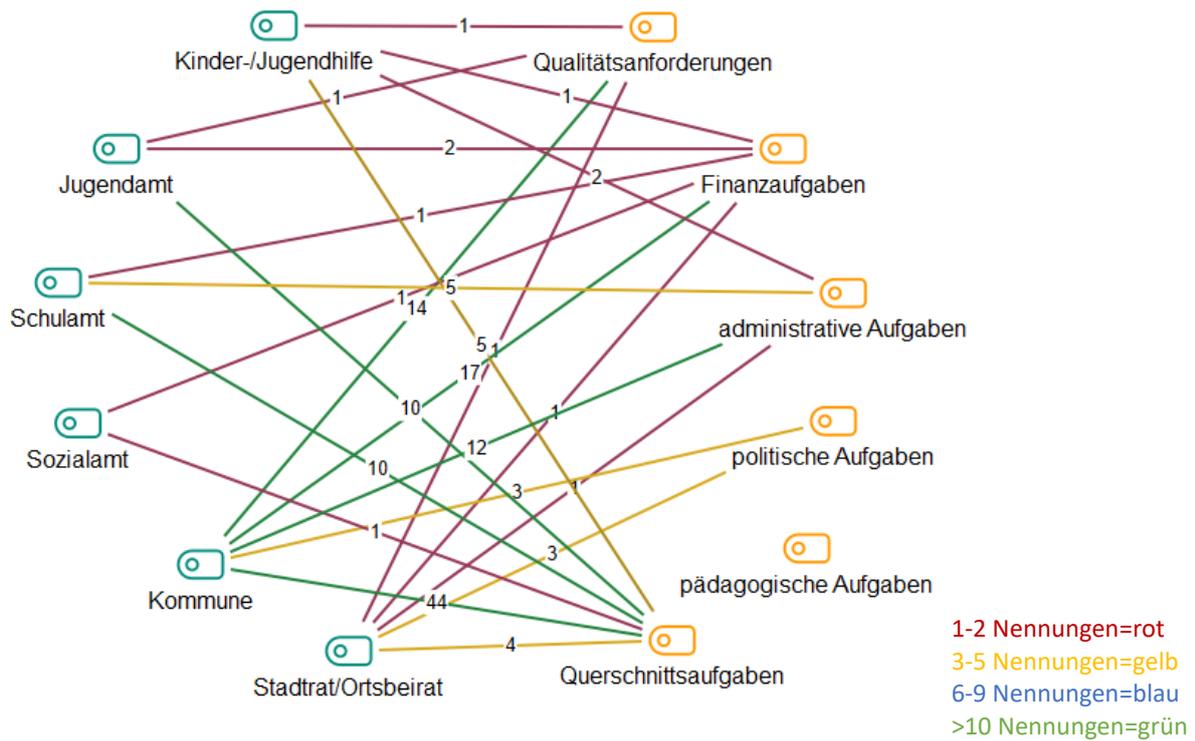


Abbildung 16 Aufgabenbereiche kommunaler Akteure

Eine weitere wichtige Akteursgruppe sind neben den Akteuren der Kommunalverwaltung und -politik auch die schulischen und schulnahen Akteure. Dabei wird die Perspektive auf jene Akteure gerichtet, die vor Ort das Ganztagsangebot umsetzen und die Verflechtung zwischen Schule und Schulrecht mit dem Ganztagsangebot und Kinder- und Jugendhilfe gestalten. Zentrale Akteure sind neben der Schulleitung auch der freie Träger des Betreuungsangebots. Beide übernehmen vor allem Querschnittsaufgaben im Bereich der Koordination und der Informationsvermittlung. Die Eltern werden dabei immer wieder adressiert als Empfangende dieser Informationen (s. Abb. 17).

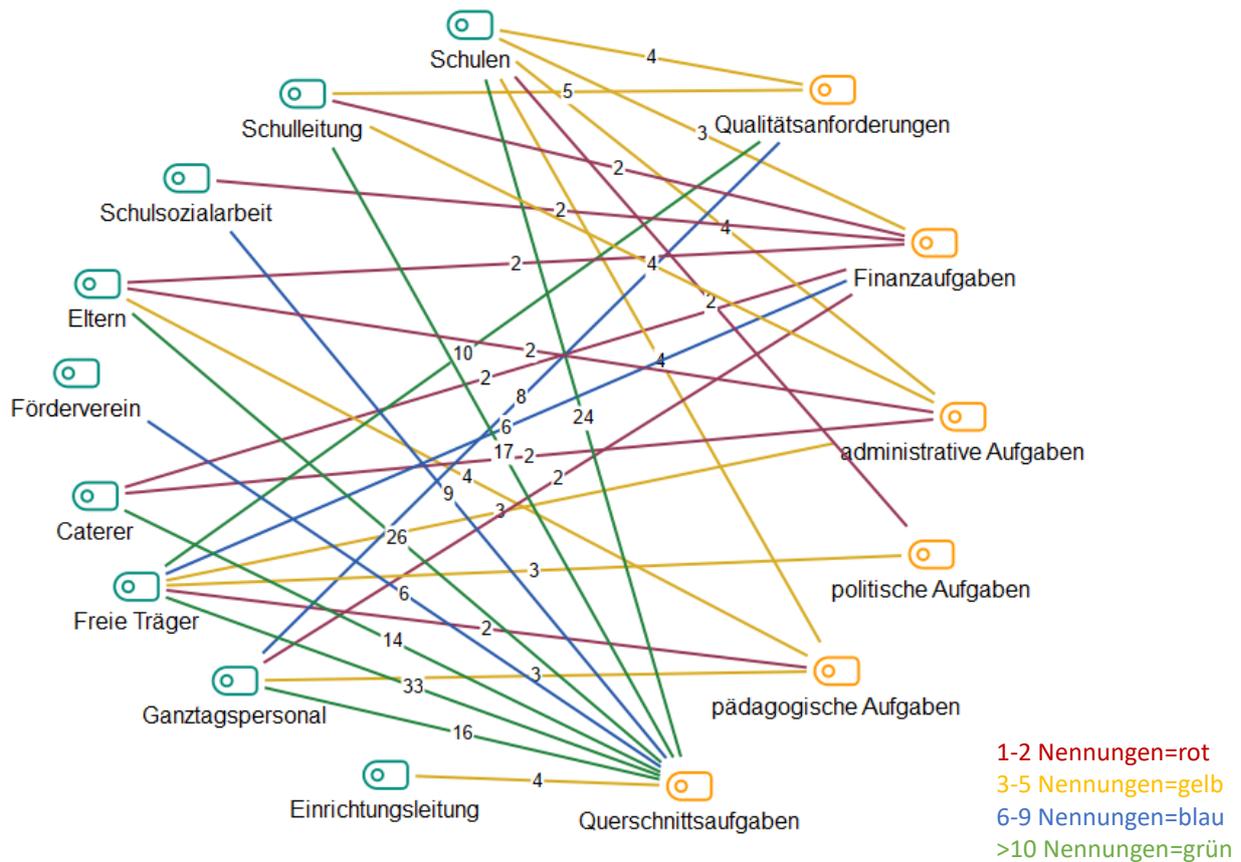


Abbildung 17 Aufgabenbereiche schulische/schulnahe Akteure

4.2.3 Aufgaben nach Kommunen

Betrachtet man die einzelnen Kommunen und vergleicht die Aufgabenverteilung in diesen, werden die Auswirkungen der unterschiedlichen kommunalen Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten deutlich. Trotz der Varianzen wird die Relevanz der Querschnittsaufgaben in allen drei untersuchten Städten deutlich, die in erster Linie durch die Kommune realisiert, aber auch von freien Trägern und Schulen im direkten Kontakt mit Schüler*innen und Eltern ausgeführt werden. Naturgemäß erfüllen die zuständigen Ämter der Kommune, wie das Schulverwaltungsamt und Jugendamt, administrative Aufgaben. Darüber hinaus übernehmen aber auch Schulleitung und das Personal der Betreuungseinrichtung solche Aufgaben, vor allem in Zusammenarbeit mit den Eltern, wenn diese Probleme mit bürokratischen Prozessen haben und Unterstützungsbedarf benötigen. Der Kontakt zwischen den in Schule oder Betreuungsangebot Tätigen mit den Eltern besteht bereits, weshalb die Hürde der Kontaktaufnahme mit der in der Kommunalverwaltung zuständigen Stelle entfällt und ein gewisses Vertrauen auf Seiten der Eltern besteht. Zudem ist es auch einfach praktisch diese Themen anzusprechen, wenn man sich sowieso über den Weg läuft, beispielsweise beim Bringen oder Abholen der Kinder.

In einem späteren Schritt werden entlang der Frage nach der Steuerung des Ganztags durch die Schulleitung und der Umsetzung des Mittagessenangebots die genauen Abläufe und Zuständigkeiten in den Kommunen rekonstruiert (vgl. Kap. 4.3 und 4.4). Für einen Überblick ist es jedoch sinnvoll zuvor die Aufgabenbereiche und die Ausführung durch Akteure einzuführen, um Unterschiede der Strukturen und Prozesse zu erkennen. In Hamm und Moers sind die Träger der Betreuungsangebote wichtige

Akteure, vor allem im Bereich der Querschnittsaufgaben wie Koordination, Realisierung des Mittagessensangebots und der Informationsvermittlung. In Hamm nehmen sie auch im Bereich der Formulierung von Qualitätsanforderungen eine wichtige Rolle ein, da es dort eine regionale Absprache zwischen verschiedenen OGS-Trägern gibt, die sich selbst verpflichten gewisse Qualitätsstandards wie einen Betreuungsschlüssel oder eine gewisse Qualifikation des Personals zu realisieren.

In Mainz, wo das Angebot der Betreuenden Grundschule gegenwärtig in Fördervereinen umgesetzt wird, übernehmen sie diese Aufgaben zu einem geringeren Anteil, da auch die Infrastruktur (vor allem Overhead) und der Personalumfang geringer sind. Dort zeigt sich eine Pfadabhängigkeit, da dieses Angebot zur Betreuung und nicht zur Förderung der Kinder eingesetzt wurde. Danach hat es sich organisch entwickelt unter Einbezug des häufig ungelerten Personals, welches nicht aufgrund pädagogischer Kenntnisse ausgewählt worden sei, sondern häufig einen Bezug zu den Kindern vor Ort habe, da sie Eltern oder Großeltern dieser Grundschüler*innen sind (Interview Stadt Mainz, 34:07). Gegenwärtig seien die Fördervereine relativ autonom und entschieden selbstständig über die Teilnahme an Weiterbildungsangeboten. Aus Sicht der Kommunalverwaltung zeigten sich viele erfreut über den Rechtsanspruch durch das GaFöG, da sie sich nun wieder auf Kernaufgaben wie die Organisation von Schulfesten konzentrieren könnten (Interview Stadt Mainz, 35:09).

Qualitätsanforderungen an das Ganztagsangebot können durch verschiedene Akteure formuliert werden. In allen drei untersuchten Städten spielt die Kommune durch Formulierung gewisser Vorgaben, z.B. durch Ratsbeschluss eine wichtige Rolle. Im Kontext des im Ganztagsangebot beschäftigten Personals wurde dieses Thema vor allem in Hamm in den Interviews angesprochen, weshalb davon auszugehen ist, dass dieser Aspekt dort zentral ist. Generell wird den Trägern eine Steuerungsfunktion im Bereich der Qualität zugeschrieben, da sie durch die Auswahl des Personals und der Möglichkeit von (Weiter-)Qualifikationsmöglichkeiten einen direkten Einfluss auf die Qualität haben können. Betrachtet man jedoch den aktuellen Arbeitsmarkt samt Fachkräftemangel auch im pädagogischen Bereich gemischt mit begrenztem Budget, zeigt sich eine zentrale Herausforderung (vgl. Kap. 5.5).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass trotz unterschiedlicher Systeme und Schwerpunkte der Realisierung des Ganztagsangebots, Gemeinsamkeiten in den drei Fallkommunen zu erkennen sind. Diese liegen vor allem darin, dass das Aufgabenportfolio der Akteure die formal festgeschriebenen Bereiche übersteigt und vor allem Querschnittsaufgaben insbesondere Koordinationsaufgaben in der Kommunalverwaltung, der Schulleitung aber auch im Ganztagsangebot zentrale Tätigkeitsfelder sind, die Ressourcen benötigen. Der Ganztags in der Grundschule ist also eine Gemeinschaftsaufgabe.

4.3 Steuerungsmöglichkeiten der Schulleitungen und partizipative Elemente

Zuvor wurden bereits auf Basis der rechtlichen Regelungen Steuerungsmöglichkeiten der verschiedenen Akteure beschrieben (vgl. Tab. 4), die ein hohes Maß an Verflechtung angedeutet haben. Wie dies in der Praxis mit einem Fokus auf die Schulleitung aussieht, soll im Folgenden bezugnehmend auf die KMK-Empfehlung 3: „Die Steuerung und Ausgestaltung des Ganztagsangebots wird von der Schulleitung und ggf. mitwirkenden Kooperationspartnern partizipativ verantwortet“ eingegangen werden.

In dieser wird die gemeinsame und partizipative Verantwortung der Schulleitung und mitwirkenden Kooperationspartnern zur Gestaltung des ganztägigen Angebots für Grundschulkindern empfohlen. Dies bedeutet ein hohes Maß an Verflechtung, da nicht nur die Aufgaben gemeinsam erfüllt werden, sondern auch die Verantwortung auf verschiedenen Schultern liegen soll. In den jeweiligen Ganztagsystemen der beiden betrachteten Bundesländer hat diese Empfehlung unterschiedliche Bedeutungen. Während auf der einen Seite in NRW das Angebot der OGS schulnah realisiert wird, wird es in

Rheinland-Pfalz entweder durch die Ganztagschule in alleiniger Verantwortung gestaltet oder durch die Betreuende Grundschule in einer wenig formalisierten und einheitlich geregelten Zusammenarbeit umgesetzt. Daher wird Rheinland-Pfalz in der Typologie nach Stöbe-Blossey als Mischform klassifiziert und NRW mit dem Fokus auf die Schule. Dabei zeigt sich in Rheinland-Pfalz im Kontext der Betreuenden Grundschule, dass seltener ein institutioneller Overhead, z.B. ein Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe oder der Wohlfahrtspflege vorhanden ist und somit das häufig durch Fördervereine getragene Angebot an den Schulen fragmentiert ist. Diese beiden unterschiedlichen Angebotstypen sollen nun in Hinblick auf die in der KMK-Empfehlung 3 benannte partizipative Verantwortung zur Gestaltung des Angebots untersucht werden.

Schulkonzept

In NRW kann die Schulleitung über das Schulkonzept Einfluss auf die Gestaltung der OGS nehmen. Dies spielt sowohl in Hamm als auch in Moers bereits bei der Auswahl des Trägers eine Rolle, da die Schule somit Kriterien festlegen kann, die in der OGS dann umgesetzt werden. Mittels dieser konzeptionellen Vorgaben werden verschiedene Angebote im Ganztage verankert, wie Lernzeiten, Hausaufgabenbetreuung oder Arbeitsgemeinschaften. Dies geschieht häufig in Abstimmung mit der Kommune, die für die Ausschreibung und die Auswahl des Trägers formal zuständig ist. Der Schulleitung bzw. der Schulkonferenz, die dieses Konzept beschließt, kommt dadurch ein Mittel zur Steuerung der Gestaltung zu, welches nicht partizipativ gestaltet wird. Der Träger muss sich an dieses anpassen, da die Schule quasi als Auftraggeber agiert.

Verantwortung der Schulleitung

In beiden Interviews mit Schulleitungen in Hamm und Moers zeigten sich die Befragten in ihrem Selbstverständnis als verantwortlich für die OGS. Es besteht ein hohes Maß an pädagogischer Zusammenarbeit, aber die Steuerungsfunktion wird vor allem in den Händen der Schulleitung verortet. Eine Befragte drückt es wie folgt aus: „Aber alle Fäden laufen eigentlich über Schulleitung, um es wirklich gut, ja, um sich gut zu vernetzen und die Kinder auch wirklich ganzheitlich, ganztätig gut zu betreuen. Also es ist viel Arbeit, was OGS für Schulleitung auch bedeutet.“ (Interview Schulleitung Moers, 04:10). Die interviewte Schulleitung aus Hamm sieht sich für die ordnungsgemäße Durchführung verantwortlich, da die OGS eine schulische Veranstaltung ist (Interview Schulleitung Hamm, 07:03). Der Schulleitung kommt also in NRW eine Aufsichtsfunktion zu, da sie – zumindest dem Selbstverständnis nach – verantwortlich für die Zusammenarbeit von Schulleitung und OGS ist.

Das Interview mit einer Schulleitung in Mainz war eher durch Unsicherheit geprägt, da es dort noch keine klare Regelung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Schulleitung innerhalb des neu geplanten Modells gibt. Die Befragte bemängelte die noch offenen organisatorischen und rechtlichen Fragen. Im Rahmen der Betreuenden Grundschule ist die Kopplung zwischen Förderverein und Schulleitung nur lose, da ein Förderverein als Selbstorganisation eher unabhängig agieren kann.

Zusammenarbeit Schulleitung und Ganztagsangebot

Die Zusammenarbeit zwischen Schulleitung und den Mitarbeitenden des Ganztagsangebots erfolgt institutionalisiert, da an routinemäßigen Besprechungsrunden der Schule Vertreter*innen aus dem Ganztagsangebot und *vice versa* teilnehmen. Diese seien vor allem für den Informationsfluss wichtig. Eine Schulleitung bezeichnet sich dabei selbst als „Sprachrohr“ zwischen den Lehrkräften und der OGS (Interview Schulleitung Moers, 23:10). Innerhalb der Verflechtung stellt die Schulleitung also eine wichtige Schnittstelle dar, die in festen Austauschformaten tätig wird. Vor allem aus pädagogischen Gründen sieht die Befragte eine enge Zusammenarbeit als fundamental wichtig an, damit einheitliche Regeln und eine pädagogische Leitlinie am Vor- wie Nachmittag gelten. Der Schulleitung kommt gesetzlich keine Weisungsbefugnis gegenüber dem im Ganztagsangebot beschäftigten Personal zu, weshalb die Schulleitung aus Moers bei Problemen mit der OGS-Koordination sprechen muss. Die befragte Schulleitung aus Hamm stellt dies fest, betont aber, dass die jenseits dieser formalen Regelung in der Praxis durch die enge Zusammenarbeit anders aussieht. Insbesondere die Koordination des Personals, welches durch unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten bei dem Träger, der Schule oder der Kommune angestellt ist, ist eine wichtige Aufgabe. Durch die Monetarisierung von Lehrkraftstunden sind Gelder für die Beschäftigung multiprofessioneller Teams im Ganztagsangebot verfügbar. Zusätzlich hat die Stadt Hamm zwei kommunale Unterstützungsprogramme (KUS 1 und 2) aufgelegt, um Personalbedarfe im Offenen Ganztagsangebot besser adressieren und vor allem finanzieren zu können. Dies führt in den Schulen dazu, dass in einem Team Personal arbeitet, welches formal unterschiedliche Arbeitgeber hat (Land, Kommune, Träger), was gesteuert werden muss. Die Befragte betont, dass dies auf Augenhöhe und unter stetiger Abstimmung der beteiligten Akteure stattfindet (Interview Schulleitung Hamm, 26:26). Die befragte Person merkt kritisch an, dass die Träger durch Personalkostensteigerungen von über 10% in finanzielle Nöte gerieten und aus Sorge vor weiteren Preissteigerungen einen Puffer vorhielten, weshalb sie den eigenen Overhead aus Kostengründen reduzierten. Dies führe dazu, dass einige Aufgaben, wie vor allem die Personalführung, an die Schulen abgegeben würden (Interview Schulleitung Hamm, 25:15).

Die Koordinatorin eines Trägers präzisiert diese Zusammenarbeit aus ihrer Perspektive, indem sie betont, dass die Dienstaufsicht bei den Schulleitungen, aber die Fachaufsicht auf Seiten des Trägers liege. Aber durch die räumliche Nähe und den persönlichen Kontakt sei die Schulleitung näher am Ganztagspersonal dran als die etwas entfernteren Koordinator*innen der Träger (Interview Träger Hamm, 14:44). Auch, wenn die Schulleitung formal über keine Weisungsbefugnis gegenüber dem Personal des Maßnahmenträgers verfügt, zeigt sich in der Praxis, dass den Schulleitungen doch ein Einfluss zukommen kann. Dies scheint sich in den Schulstandorten zu unterscheiden und von personellen Faktoren auf Seiten der Schule vor allem in Person der Schulleitung und der Beschäftigten im Ganztagsangebot abhängig zu sein.

In den Interviews wurde die Zusammenarbeit zwischen Schule und Träger stets lobend hervorgehoben. Auch in der Auswahl des Personals für das Ganztagsangebot wird zum Teil bereits bei der Einstellung partizipativ geschaut, ob neue Mitarbeitende potenziell in das Team passen (Interview Schule Moers, 07:39). Dies scheint jedoch nicht immer der Fall zu sein, denn „natürlich ist das auch immer sehr sensibel und das ist dann auch die Zusammenarbeit. Das sind verschiedene Professionen.“ (Interview Träger Hamm, 11:41). Trotz stetiger Bekundungen von Seiten der Schule eine Gemeinschaft zu sein unter dem Motto: „Wir haben nicht eine OGS, wir sind eine“, merken die Träger informelle Hierarchien, die aufgrund von Qualifikationen und Anstellungsverhältnissen existieren. Es komme immer wieder zu Konflikten, in dessen Zuge Personal ausgetauscht oder gar mit Trägerwechsel gedroht werde (Interview Träger Hamm, 11:41). Dem wird versucht entgegenzuwirken, indem durch stetige Kommunikation und Kontaktpflege Probleme möglichst früh erkannt und bereits in den Anfängen beseitigt werden (Interview Träger Hamm, 15:48). Die formal festgeschriebene Zusammenarbeit auf Augenhöhe

wird also nicht immer realisiert und ist abhängig von den Personen vor Ort, insbesondere den Lehrkräften und den Beschäftigten im Ganzttag.

Besonders im Bereich der Räumlichkeiten zeigen sich diese informellen Hierarchien. In allen drei Untersuchungskommunen kommt es zu Konflikten bzgl. der multifunktionalen Nutzung der Klassenräume durch Schule und Ganztagsangebot. Viele Lehrkräfte verstehen diese als „ihre“ Klassenräume und zeigen sich verärgert, wenn beispielsweise Mobiliar verschoben wird. In den Interviews wurde in diesem Kontext von einem „Ressourcenkampf“ gesprochen (Interview Träger Moers, 17:56; Interview Träger Hamm, 25:47; Interview Schulleitung Mainz, 24:00).

An Mainzer Grundschulen findet die Zusammenarbeit zwischen Schulleitung und dem Angebot der Betreuenden Grundschule durch den Förderverein gegenwärtig in einer Transitionsphase auf dem Weg in Richtung Rechtsanspruch statt. Von Seiten der Landesregierung und des Bildungsministeriums wird das System der Ganztagschule in Angebotsform präferiert, dessen flächendeckende Umsetzung auch durch die Kommunalverwaltung der Stadt Mainz geplant wird. Jedoch scheinen nicht alle Schulen davon überzeugt zu sein und möchten lieber an der flexibleren Form der Betreuenden Grundschule festhalten, um den unterschiedlichen Betreuungswünschen und -bedarfen der Eltern gerecht werden zu können. Zusätzlich wird kritisiert, dass das Konzept der Ganztagschule in Angebotsform in Rheinland-Pfalz inhaltlich nicht schlüssig und personell nicht ausreichend ausgestattet sei (Interview Schulleitung Mainz, 16:32). Der geordnete Übergang zwischen dem gegenwärtigen System der Betreuenden Grundschule und der Ganztagschule in Angebotsform ist der Schulleitung noch unklar. Sie sieht dabei die Kommune in der Verantwortung und kritisiert die Übertragung an einen Träger der Kinder- und Jugendhilfe, da das Angebot dann anonym würde und die inhaltlichen Schwerpunkte schlechter von Seiten der Schule gelegt werden könnten (Interview Schulleitung Mainz, 06:45). Die befragte Schulleitung zeigte sich im Interview also eher unsicher, wie die künftige Regelung aussehen wird und gestaltet die Angebote weniger selbstbewusst als die Kolleg*innen aus Hamm und Moers, was in einer Übergangsphase auch schwieriger ist als in eingespielten Systemen.

Trotz der Zusammenarbeit zwischen Schulleitung und dem Ganztagsangebot vor allem in organisatorischen und pädagogischen Fragen, liegt die Verantwortung in den untersuchten Fällen in den Händen der Schulleitung. Diese steuert und koordiniert Schwerpunkte und Abläufe, wie es im ersten Teil der KMK-Empfehlung 3 benannt ist. Jedoch ist die partizipative Verantwortung nur begrenzt zu erkennen und scheint auch weder von Seiten der Schulleitung noch des Trägers oder gar der Bildungsministerien aktiv forciert zu werden. Somit kommt der Schulleitung als Akteur eine zentrale Schnittstellenfunktion in dem verflochtenen System der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern zu, welches vor allem in der schulnahen Form des Angebots in NRW zu erkennen ist.

4.4 Mittagessen

Durch die Kultusministerkonferenz wurde im Oktober 2023 auch ein gesundes Mittagessen für Grundschulkindern in Empfehlung 10 thematisiert: *„In Ganztagschulen und weiteren ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten wird für jedes Kind ein gesundes Mittagessen angeboten.“* Was jedoch unter einem gesunden Mittagessen verstanden wird, bleibt offen.

In den drei untersuchten Kommunen gibt es flächendeckend ein Mittagessensangebot für die Grundschulkindern, die ganztägig betreut werden. Dabei unterscheiden sich aber die Räumlichkeiten der Mensa, Kapazitäten der Küche, Bestellverfahren durch die Eltern, Verwaltungsprozesse zur Abrechnung und vor allem die Verfahren der Kostenübernahme für Kinder aus einkommensschwachen Familien. Im Folgenden sollen die Zuständigkeiten der beteiligten Akteure im Kontext des Mittagessensangebots

und die Verfahren der Kinder, die für das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) berechtigt sind, in den einzelnen Fallkommunen analysiert werden.

Verfahren zur Vergabe des Caterers

In Mainz erfolgt die Vergabe der Caterer für das Mittagessen an Grundschulen über eine in der Kommunalverwaltung angesiedelten Stelle, die die Verträge mit den Caterern abschließt. Dazu werden neben vergaberechtlichen Anforderungen auch die Vorschriften der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) berücksichtigt und zusätzlich ein Leistungsverzeichnis erstellt. Neben den formalen Vorgaben haben sich einige Caterer selbst verpflichtet das Mittagessen nach DGE-Standards anzubieten (Interview Träger Moers, 23:14). Die Ausschreibung des Mittagessensangebots wird in Hamm ebenfalls durch die Stadtverwaltung übernommen (Interview Stadt Hamm, 00:19). Der Caterer agiert in diesem Kontext als Dienstleister einer kommunal ausgeschriebenen Leistung und muss die in der Ausschreibung festgelegten Kriterien erfüllen. Jenseits der landesrechtlichen Regelungen kann also die Kommune Qualitätsanforderungen formulieren und somit Einfluss auf das Essensangebot in den Grundschulen nehmen.

Realisierung des Angebots an Schulen

Das Mittagessenangebot ist in der Umsetzung vor allem abhängig von der Raumsituation vor Ort. An nur wenigen Standorten der Fallkommunen ist eine Mensa mit ausreichenden Kapazitäten vorhanden. An vielen Schulen muss diese noch gänzlich gebaut oder zumindest ausgebaut werden. Häufig nehmen die Grundschul Kinder das Essen in Schichten ein, damit möglichst viele geordnet verköstigt werden können, was jedoch auch dazu führt, dass einige Kinder erst relativ spät zu Mittag essen können (Interview Schule Moers, 20:06; Interview Stadt Hamm, 14:24).

Der unterschiedliche Ausbaustand zeigt sich vor allem in Mainz entlang der zwei bestehenden Systeme. An den schon länger bestehenden Ganztagschulen in Angebotsform sind Mensen samt einer standardmäßigen Mittagessensversorgung vorhanden. An den Standorten mit einer Betreuenden Grundschule fehlt diese Ausstattung noch (Interview Stadt Mainz, 50:03). So erläutert die befragte Schulleitung aus Mainz, dass der Küchenraum sehr klein sei und nur über eine Spülmaschine verfüge (Interview Schule Mainz, 14:08). Fehlende Mensen stellen auch aus Perspektive des Schulamtes Mainz eine der größten Herausforderungen dar, die nur durch stadtweite flächendeckende Baumaßnahmen behoben werden können (Interview Stadt Mainz, 12:44).

In der Stadt Moers hat es vor einigen Jahren einen Verfahrenswechsel gegeben, da früher das Essensgeld für alle 16 Grundschulen über die Kommunalverwaltung abgerechnet wurde. Heute liegt diese im Aufgabenbereich des Caterers, da die Kommune aus Kostengründen diese Tätigkeit ausgelagert hat. Von Seiten der Kommunalverwaltung wird betont, dass dieses Verfahren eine freiwillige Leistung und es daher ein zusätzlicher Service gewesen sei (Interview Stadt Moers, 22:03). Während die Kommune Stellen für Sachbearbeiter*innen eingespart hat, verlagerte sich der Aufwand hin zu den Trägern und Caterern. Durch den erhöhten bürokratischen Aufwand und Ausfall der Einnahmen durch langwierige Mahnverfahren, mussten die Kosten für das Mittagessen angehoben werden (Interview Träger Moers, 25:53).

Die Relevanz einer pädagogischen Begleitung des Mittagessens wurde in den Interviews vor allem von den Trägern in den untersuchten Fallkommunen angesprochen. Sie betonten, dass ihre Mitarbeitenden Weiterbildungsmaßnahmen in Anspruch genommen hätten, um adäquate ernährungspädagogische Angebote machen zu können (Interview Träger Hamm, 00:14; Interview Träger Moers, 23:41).

Viele Befragte merkten an, dass sie in Zukunft vor allem im Bereich des Mittagessens Probleme sehen, da mit einem prognostizierten steigenden Bedarf die ohnehin knappen Kapazitäten für das Mittagessen nicht ausreichen werden (Interview Schule Moers, 20:06).

Verpflichtung zur Teilnahme am Mittagessen

Neben der Organisation des Mittagessens, unterscheidet sich auch die Verpflichtung zur Teilnahme in vielen Kommunen von Schule zu Schule. Eine Schulleitung schildert, dass alle Kinder, die bis 15 Uhr das Betreuungsangebot wahrnehmen verpflichtend am Mittagessen teilnehmen. Kinder, die bis 14 Uhr da sind, bringen von zu Hause eigenes Essen mit und verzehren es vor Ort, weshalb sie auch „Krümelkinder“ genannt würden.

In Moers herrscht durch Ratsbeschluss die Regelung, dass in der OGS angemeldete Kinder verpflichtend am Mittagessen teilnehmen müssen (§ 3 Abs. 4 Satzung über die Erhebung der Elternbeiträge für den Bereich der Kindertagesbetreuung). Diese sei als Reaktion auf eine fehlende landespolitische Verpflichtung eingesetzt worden und zunächst nicht bei allen Eltern positiv angekommen, was jedoch mittlerweile überwunden sei (Interview Stadt Moers, 19:59).

Grundschulkindern können also von Seiten der Schule oder Kommune auf Basis eines Ratsbeschlusses zur Teilnahme an einem Mittagessen verpflichtet werden. Dies wirft Fragen der Finanzierung durch die Eltern auf, die im Folgenden näher betrachtet werden.

Preis des Mittagessens für Grundschulkindern

Die Preise für ein Mittagessen in der Grundschule können sich stark unterscheiden und verfügen in den untersuchten Fallkommunen über eine soziale Differenzierung. In Mainz richtet sich der Essenspreis nach der Sozialversicherungsentgeltverordnung. Neben dem Anteil der Eltern leistet die Kommune einen Eigenanteil für Grundschulkindern. Kinder, die einen kommunalen Härtefallfonds in Anspruch nehmen, zahlen einen Euro Eigenanteil (Interview Stadt Mainz, 48:02). Die Preise für ein einzelnes Mittagessen werden in der Betreuenden Grundschule durch den ausführenden Förderverein festgelegt. Als die Abrechnung der Mittagessen noch über die Kommunalverwaltung der Stadt Moers lief, gab es einen einheitlichen Preis an allen OGS. Nach der Übertragung an die Träger hat sich nicht nur der Preis an den jeweiligen Schulen auseinanderentwickelt, sondern auch eine Preiserhöhung fand statt (Interview Stadt Moers, 23:30). Ein Träger der OGS schildert, dass die Essenspreise gegenwärtig bei 75 € pro Monat liegen (ebd.). Zusätzlich gibt es bundesweit die Möglichkeit der Kostenübernahme durch das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT).

Mittagessen für BuT-berechtigte Kinder

Zur Unterstützung von Kindern aus finanziell schwächeren Familien gibt es neben kommunalen und landesweiten Programmen vor allem durch das BuT Möglichkeiten des Zuschusses bzw. der Kostenübernahme des Mittagessens in der Grundschule. Als bundesweites Programm findet es in allen Untersuchungskommunen Anwendung und durch die kommunal aufgelegten Verwaltungsverfahren und Zuständigkeiten der jeweiligen Ämter weist es relevante Varianzen in der Implementation auf. Leistungsempfänger*innen nach SGB II, SGB XII, AsylBLG, von Wohngeld oder Kinderzuschlag (BKGG) sind für BuT berechtigt. Neben der Kostenübernahme des Mittagessens in Kita, Schule und Hort können

weitere Maßnahmen, wie Schulausflüge, Schulbedarf, Beförderung, Lernförderung durch Nachhilfe und Veranstaltungen des sozialen und kulturellen Lebens übernommen werden (vgl. BMAS 2024).

Das in § 4 Abs. 2 SGB II festgeschriebene Hinwirkungsgebot, welches für das Bildungs- und Teilhabepaket gilt, verpflichtet die kommunalen Träger, „dass Kinder und Jugendliche Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten“ (§ 4 Abs. 2 S. 2 SGB II). Dabei sollen sie mit weiteren Akteuren, wie Schulen, Kitas, Trägern der Jugendhilfe, freien Trägern und Vereinen zusammenarbeiten (ebd. S. 3). Die Verantwortung liegt jedoch bei der Kommune. In der Praxis zeigt sich, dass alle an der Umsetzung der Ganztagsbetreuung beteiligten Akteure in Kommunalverwaltung, Schule und Trägern das Hinwirkungsgebot umsetzen ohne eine konkrete Koordination.

Besonders in diesem Kontext zeigen sich ein hohes Maß an Verflechtungen und Pfadabhängigkeiten in den Fallkommunen. Da kommunale Verwaltungsverfahren und Zuständigkeiten der Ämter unterschiedlich sind, sollen im Folgenden diese aus Perspektive der Verwaltung, Schule und der Träger getrennt für die drei Fallkommunen rekonstruiert werden, wobei aktuelle Hürden aber auch *Good Practice* Beispiele herausgestellt werden sollen.

Hamm

In der Kommunalpolitik der Stadt Hamm insbesondere durch Oberbürgermeister Marc Herter wurde die Devise ausgerufen familienfreundlichste Stadt Deutschlands zu werden, was durch die Auszeichnung „Familienkommune 2024“²³ durch das MKJFGFI bestätigt wurde. Damit einher gehen viele kommunalpolitische Maßnahmen, die Familien und vor allem Kinder in den Fokus rücken. Auch die YouCardHamm, als Abrechnungslösung der bewilligten BuT-Leistungen spielt in diesem Rahmen eine wichtige Rolle, denn sie verspricht einen bürokratiearmen Zugang von Kindern aus benachteiligten Familien zu einem kostenfreien Mittagessen. Insgesamt zeigt sich die Besonderheit der YouCardHamm darin, dass Leistungen relativ hürdenarm und gebündelt abgerechnet werden können. Auch die Tatsache, dass sich die Nützlichkeit der Karte herumgesprochen und bewährt habe, sei ein entscheidender Erfolgsfaktor (Interview Stadt Hamm, 37:12). So bekommen alle Kinder im SGB II-Bezug automatisch eine YouCard und können die Leistungen in Anspruch nehmen. Bei den anderen Berechtigungen (BKGG, AsylBLG, Wohngeld, SGB XII) müssen die Eltern gesonderte Anträge auf BuT stellen, was für einige eine Hürde darstellt (Interview Stadt Hamm, 38:06). Die Abrechnung erfolgt je nach Rechtskreis der Berechtigung über das Sozialamt oder das Jobcenter der Stadt Hamm. Durch den Caterer wird die YouCard belastet und einmal im Monat eine kindscharfe Rechnung an das zuständige Amt gestellt. Dies ist notwendig, da es sich um einen Individualanspruch handelt und das Vertragsverhältnis zwischen Caterer und Eltern besteht, die ihren Anspruch abtreten (Interview Stadt Hamm 49:27). Es erfolge keine Stigmatisierung, da die Abrechnung in einem Backoffice stattfindet und die Kinder in der Schule nicht wüssten, ob die Abrechnung über die Eltern oder BuT laufe (Interview Stadt Hamm, 47:04). Dieses Verfahren wird auch von Seiten der befragten Schulleitung gelobt (Interview Schule Hamm, 17:58).

Aufgrund der starken Verflechtung ist eine trennscharfe Aufgabenverteilung der an der ganztägigen Betreuung von Grundschulkindern beteiligten Akteure im Bereich des BuT nicht möglich, da viele Tätigkeiten gemeinschaftlich ohne formale Aufgabenteilung stattfinden. Besonders die Information der Eltern ist dabei ein zentraler Punkt, der in den Interviews immer wieder angesprochen wird. So achten auch zuständige Mitarbeitende der Kommunalverwaltung darauf, dass bereits bei der Schulanmeldungen die Anspruchsberechtigung der Kinder abgefragt und auf die YouCard hingewiesen werde, „um

²³ Mehr dazu: <https://www.wa.de/hamm/hamm-familienfreundlichste-stadt-nrw-familien-preist-93307763.html>

dieses System möglichst schon zu Beginn der Bildungslaufbahn zu implementieren.“ (Interview Stadt Hamm, 36:17). Auch danach würden Eltern Unterstützung erfahren und nicht alleine gelassen (ebd.).

Auch wenn die Inanspruchnahme der BuT-Mittel für die Mittagsverpflegung relativ hoch ist²⁴, kommt es doch immer wieder zu Problemen. Von Seiten der Verwaltung wurden verschiedene Komplikationen genannt, zum Beispiel wenn eine Karte nicht bebucht sei oder eine Datenbestandsänderung nicht kommuniziert werde, weshalb der Ablauf gestört werde. Manche Caterer sind bereit bei Problemen die ausstehenden Kosten nachzubuchen, während andere diesen Aufwand nicht auf sich nehmen und diesen Kindern kein Mittagessen ausgeben würden (Interview Stadt Hamm, 41:50). Diese sind zwar Einzelfälle, aber kumulieren sich an den zuständigen Anlaufstellen der Verwaltung und verursachen dort nicht nur Mehraufwand, sondern sorgen auch dafür, dass Grundschul Kinder ihr Mittagessen nicht über BuT beziehen können und zum Teil ohne Essen bleiben. Die Stadt könne die Caterer nicht verpflichten ein Mittagessen ohne die direkte Bezahlung anzubieten und überlege gegenwärtig die Option als Ausfallbürge in Vorleistung gehen zu können und gleichzeitig sicherzustellen, dass der Caterer nicht doppelt bezahlt würde (Interview Stadt Hamm, 47:04).

Wenn auch die administrativen Kernaufgaben der je nach Rechtskreis zuständigen Kommunalverwaltung zukommen, sind die Akteure vor Ort in den Schulen zentral, da sie bei Problemen mit der Abrechnung als erste die Mitteilung bekommen. Vor allem die Schulsozialarbeit übernimmt dabei eine wichtige Funktion, die Eltern bei den Antragsverfahren berät und begleitet. Jedoch sind häufig die Stellen nicht ausreichend finanziert und die Schulsozialarbeiter*innen nur mit wenigen Stunden an der jeweiligen Grundschule, was eine umfangreiche Betreuung erschwert (Interview Träger Hamm, 34:16). Im Bereich des Mittagessens schildert eine befragte Person in Hamm die Situation aus Sicht des Trägers:

„Weil, bei uns brennt es immer wegen des Essens. Wenn das Essen dann nicht bezahlt worden ist, wenn irgendwelche Bestände noch offen sind und die Kinder nachher de facto dann wirklich nichts zu essen bekommen, haben wir das Theater und deswegen kümmern wir uns natürlich auch darum.“

(Interview Träger Hamm, 33:22).

Auch wenn das Mittagessen durch einen Vertrag zwischen Caterer und Eltern geregelt ist, kommt den OGS-Einrichtungsleitungen vor Ort eine wichtige Aufgabe der Informationsvermittlung zu, da beispielsweise bildungsferne Eltern Probleme bereits bei der Anmeldung haben. Auch bei Beantragung der BuT-Mittel und der folgenden Hinterlegung der YouCard-Nummer müssen die Eltern wieder aktiv werden, was für manche schwierig sei. Dieser Mehraufwand der OGS-Leitung für die Unterstützung der Eltern bei den bürokratischen Verfahren für BuT ginge auf Kosten des allgemeinen Zeitbudgets: „Also das ist auch manchmal, dass ich mich dann ärgere, weil, wir müssen uns auch um die Kinder kümmern. Dann denke ich mir so: die fehlen an der Stelle.“ (Interview Träger Hamm, 31:16). Besonders an Schulstandorten in einem sozial benachteiligten Viertel häufen sich diese Probleme, weshalb mit gezielten Elternabenden zu diesen Themen informiert werden soll (ebd.).

Vor allem wenn es zu Problemen mit bürokratischen Verfahren kommt, wird es in Schule und OGS schnell bemerkt. Beispielsweise durch Rechtskreiswechsel der berechtigten Kinder und fehlenden Schnittstellen zwischen den jeweils zuständigen Ämtern. Eine Schulleitung aus Hamm kritisiert, dass durch fehlende Kommunikation „Kinder dann durchs Raster fallen“ (Interview Schulleitung Hamm, 08:33). Bezüglich dieses Themas stehe die Schulleitung in stetigem Austausch mit der Kommune. Darüber hinaus wird kritisiert, dass die Dauer von Antragstellung bis Bewilligung sehr lang sei. Selbst wenn

²⁴ Eine genaue Zahl der Inanspruchnahme konnte in den Interviews nicht gegeben und auch darüber hinaus nicht recherchiert werden.

die Bewilligung häufig rückwirkend erfolge, fehlten die finanziellen Mittel, um diese Zeit zu überbrücken. Dadurch steigt der Mehraufwand der Schule, denn: „Wir haben einen unheimlichen Verwaltungsaufwand im Schulsekretariat, in der Schulverwaltung, weil wir immer schauen müssen ‚wie ist der Bewilligungsstatus?‘. Der wechselt permanent.“ (Interview Schule Hamm, 10:45). Die Schule fungiert dabei als Schnittstelle mit der Verwaltung, den Eltern sowie mit dem Caterer.

Besonders die Zusammenarbeit mit den Eltern ist sehr zeitaufwändig, da vielen Informationen, aber auch das Verständnis für die langwierigen und komplexen Anträge fehlen:

„Also viele Eltern denken mit dem erledigten Wohngeldantrag ist auch die Antragstellung BuT schon gelaufen. Das ist aber nicht so. Das heißt, die müssen verschiedenste Stellen innerhalb der Verwaltung aufsuchen. Also die brauchen relativ viel Begleitung, damit das Prozedere ineinandergreift und funktioniert. Und das bindet eben unendlich viel an Manpower. (...) ja ich würde mal sagen, zwei Stunden täglich machen wir nur BuT.“

(Interview Schule Hamm, 11:33)

Auch die Dauer der Bearbeitung der Anträge bei gleichzeitig relativ kurzer Bewilligung der Ansprüche ist für viele Eltern unverständlich. So schildert die Schulleitung einen exemplarischen Fall für eine Familie im Wohngeldbezug:

„Problematisch ist, dass es häufig für die Eltern nicht ersichtlich ist, was müssen sie melden. Also die sind im Wohngeldbezug, das heißt, die kriegen die YouCard für zwölf Wochen bewilligt. Dann müssen die eigentlich nach einer Woche schon wieder einen neuen Antrag stellen, damit das zeitlich so passt, dass dann übergangslos theoretisch weiter bewilligt wird. Das passt aber in den wenigsten Fällen. Das heißt, wir haben immer mindestens eine Differenz von zwei bis zwölf Wochen, wo dann eine rückwirkende Bewilligung erfolgt.“

(Interview Grundschule Hamm, 12:40)

Formal ist die Schulleitung nicht verpflichtet sich um diese Aufgaben zu kümmern. Jedoch zeigt die befragte Person ein besonderes Engagement für BuT-berechtigte Kinder und nimmt diesen Mehraufwand in Kauf. Denn als Alternative zu ihrem Engagement sieht sie, dass Kinder kein Mittagessen bekommen würden, was sie entschieden zu verhindern versucht (ebd.). Dieses besondere Bemühen um die gesicherte Versorgung jedes Kindes mit einem Mittagessen zeigt sich auch in dem Vorgehen, dass pauschal alle OGS-Kinder in einem ersten Schritt ein Mittagessen bekommen und erst im zweiten Schritt geprüft wird, wie dieses finanziert wird. Entweder über den Elternbeitrag oder BuT-Mittel. Sollten diese aufgrund einer Disruption des Bewilligungsprozesses nicht vorhanden sein, übernimmt der Förderverein der Schule die Kosten als Überbrückung. Jedoch können diese Mittel trotz späterer rückwirkender Bewilligung nicht rückübertragen werden, was dazu führt, dass der Förderverein massiv das Mittagessen finanziell subventioniert (Interview Grundschule Hamm, 15:58). Wie zuvor beschrieben, wird an den zuständigen Stellen in der Stadtverwaltung gerade über Optionen diskutiert, wie eine zentrale Lösung für ganz Hamm gefunden werden kann (Interview Stadt Hamm, 47:04). Eine solche würde die Abhängigkeit von engagierten Schulleitungen und einem gut situierten Förderverein reduzieren und allen Kindern in dieser Situation zur Überbrückung während eines Rechtskreiswechsels das warme Mittagessen ermöglichen.

Bildungsbegleiter

Das Auslaufen des Programms der Bildungsbegleiter*innen wurde von verschiedenen Interviewpartner*innen nach Auslaufen der Landesförderung moniert. Diese Position habe „dieses System der YouCard in den Schulen und in den Köpfen der Anspruchsberechtigten etabliert und da auch gute Unterstützung geleistet.“ (Interview Stadt Hamm, 34:15). Die Landesförderung sei nach einer Änderung der Förderrichtlinie Schulsozialarbeit für das Konzept in Hamm ausgelaufen, da die Schulbegleiter*innen einen zu hohen administrativen Anteil im kommunalen Jobcenter geleistet hätten. Als Reaktion wurde die kommunale Strategie etabliert diese Ressourcen in die Schulsozialarbeit zu stecken, um jene Eltern zu unterstützen, die Probleme mit der Nutzung der YouCard hätten (ebd.). Trotzdem konnte dies nicht umfassend abgefangen werden, da nach dem Ende des Programms der Bildungsbegleiter*innen von einem Mehraufwand für Einrichtungsleitungen der OGS und der Schulen berichtet wurde (Interview Träger Hamm, 31:16).

Trotz der beschriebenen Probleme im Kontext von BuT scheint die Stadt Hamm mit der etablierten YouCard eine Lösung gefunden zu haben, die relativ niedrigschwellig die Finanzierung des Mittagessens für Kinder aus einkommensschwachen Familien ermöglicht. Trotz dieses Verfahrens und einem Bewusstsein für aktuelle Probleme und dem aktiven Suchen nach Lösungen in der Kommunalverwaltung, zeigt sich zu einem gewissen Grad eine Abhängigkeit von engagierten Personen vor Ort, die pragmatische Lösungen suchen, um bei formalen Problemen trotzdem ein Mittagessen für jedes Kind realisieren zu können.

Moers

Das Fehlen einer Bezahlkarte zur Abrechnung der BuT-Leistungen ist nicht der einzige Unterschied zwischen Hamm und Moers. Es zeigen sich weitere Pfadabhängigkeiten, die vor allem in der Aufgabenverteilung als kreisangehörige Gemeinde zwischen Stadtverwaltung und Kreisverwaltung, aber auch der Struktur der Moerser Kommunalverwaltung selbst, begründet liegen. Die Stadt Moers verfügt über ein eigenes Jugendamt, welches im Kontext der OGS ein wichtiger Akteur ist. Das Schulamt als Aufsichtsinstanz und das für die Verwaltung der BuT-Mittel zuständige Jobcenter sind auf Ebene des Kreises Wesel angesiedelt. Diese föderale Position beschreibt eine Schulleitung in Moers als Distanz:

„Wir sind ja halt so ein bisschen in dieser Zwitter-Position, weil Moers kein eigenes Schulamt hat, sondern dem Kreis Wesel angehört. Wesel ist sehr weit weg von Moers. Und unsere Schulaufsicht hat dementsprechend unwahrscheinlich viele Kommunen auch, in denen ihre Schulen halt vertreten sind.“

(Interview Schule Moers, 15:19)

Aus Sicht der Kommunalverwaltung existieren nur wenige Verflechtungen mit dem Kreis, die ebenfalls im Bereich der Schulaufsicht gesehen werden, aber nur zu einem geringen Grad vorhanden sind, da die Zusammenarbeit eher direkt mit den Schulleitungen stattfindet (Interview Stadt Moers, 04:33). Von Seiten des Kreises existieren Beratungsangebote für die Gestaltung der OGS und in seltenen Ausnahmefällen schaltet sich die Schulaufsicht ein, sollte es zu Problemen gekommen sein. In der Vergangenheit habe im Auftrag der Bezirksregierung die Schulaufsicht des Kreises interveniert, wenn nach deren Ansicht die gemeldete Zahl der Kinder mit Förderbedarf zu hoch gewesen sei. Im Erlass (BASS 11-02 Nr. 2) des MSB ist ein höherer finanzieller Zuschuss für Kinder mit gewissen Bedarfen durch Beeinträchtigung, Fluchtgeschichte, Zugehörigkeit zur Gruppe der Sinti und Roma oder weitere Auffälligkeiten festgeschrieben (Art. 5). Dieser Status bzw. Förderbedarfe müssen nicht immer nachgewiesen werden, was dem Gedanken nach einem geringeren bürokratischen Aufwand und hohe Flexibilität in der jeweiligen

OGS bedeuten sollte. Jedoch zeigt sich am Beispiel Moers, dass durch die Schulaufsicht des Kreis Wesel weitere Regelungen zur Vergabe der Fördermittel eingesetzt wurden, da die Bezirksregierung eine zu hohe Zahl der Förderkinder moniert habe. Nun sei eine sonderpädagogische Förderung nach AO-SF-Verfahren oder ein Förderplan notwendig für den finanziellen Zuschuss, weshalb die Schulen die gemeldeten Zahlen anpassen mussten (Interview Stadt Moers, 06:51). Die formal hürdenarme Vergabe der Fördermittel ist in der Verwaltungspraxis also an weitere Bedingungen geknüpft, die in diesem Fall durch die Schulaufsicht implementiert wurden. Des Weiteren ist auch das für BuT-Leistungen zuständige Jobcenter auf Ebene des Kreises angesiedelt, jedoch betonen die Befragten der Stadtverwaltung, dass sie in diesen Prozess nicht direkt involviert sind. Die Schnittstellen der Verwaltungsprozesse im Bereich der OGS sind also zwischen der Verwaltung der kreisangehörigen Stadt Moers und dem Kreis Wesel nur selten und kommen nicht regulär vor, sondern nur bei Problemen in den formalen Abläufen wie beispielsweise der Reklamation der Zahlen der Kinder mit Förderbedarf.

Die Eltern in Moers würden durch das Schulamt bereits bei der Anmeldung der Kinder in der OGS zusätzlich zu den Einschulungsunterlagen auch mit Antragsformularen, inklusive Vordrucken des Jobcenters für BuT-Mittel, informiert. Im Kontext der Beitragsfestsetzung für die Teilnahme an der OGS werde erneut auf die Möglichkeit der BuT-Förderung hingewiesen. Aufgrund der sozialen Staffelung der Gebühren müssen die Eltern Einkommensnachweise abgeben. Kommen sie dieser Aufforderung nicht nach, würden die Beiträge automatisch festgesetzt und spätestens, wenn der Vollstreckungsauftrag bei den Eltern ankomme, würden sie Anträge für Kostenübernahme des Mittagessens durch BuT-Mittel und auch Vergünstigungen der Teilnahmegebühren stellen (Interview Stadt Moers, 28:32). Diese mehrfache Erinnerung der Eltern durch die Verwaltung sei notwendig aufgrund fehlender Eigenmotivation, denn „manche muss man ja zum Jagen tragen“ (Interview Stadt Moers, 26:55).

Die Bearbeitung der BuT-Anträge übernimmt das Jobcenter Kreis Wesel als gemeinsame Anlaufstelle, wo Leistungen der verschiedenen Rechtskreise bearbeitet werden. Die Abrechnung laufe direkt zwischen dem Caterer und dem Jobcenter (Interview Stadt Moers, 26:55). Durch die lange Wartezeit in der Beantragung des Wohngelds von 8 bis 9 Monaten komme es zu enormen Verzögerungen (Interview Stadt Moers, 31:07). Die Befragten ärgerten sich über den erhöhten Zeitaufwand, der durch mangelnde Kooperation der Eltern entstehe (Interview Stadt Moers, 31:56). Eine Notwendigkeit für weitere Unterstützungsangebote für Familien mit BuT-Berechtigung wird nicht erkannt, da die bisherigen ausreichen: „Ich denke schon, dass die Eltern wirklich mehr als ausreichend betreut werden, wenn man das so hört. An den Schulen gibt es ja fast überall Sozialarbeiter.“ (Interview Stadt Moers, 33:32) Auch in Familienzentren und Stadtteilbüros wird eine wichtige Ressource der Unterstützung benachteiligter Familien gesehen (Interview Stadt Moers, 34:03).

Auch neben dem Bildungs- und Teilhabepaket gibt es Möglichkeiten der Kostenübernahme für Kinder aus finanziell benachteiligten Familien, beispielsweise durch das Landesprogramm „Alle Kinder essen mit“. Jedoch wird dieses aus Sicht der Befragten wenig genutzt: „Da ist eine Gruppe von Berechtigten angesprochen, die zumindest in Moers eigentlich nicht existiert“ (Interview Stadt Moers, 25:06). Das Programm verfehlt also die Zielgruppe vor Ort, weshalb die zur Verfügung gestellten Mittel nicht abgerufen werden können.

Das Mittagessen für BuT-Berechtigte wird in der Offenen Ganztagsgrundschule in Moers über die gemeinsame Anlaufstelle des Jobcenters Kreis Wesel abgerechnet, weshalb die Stadtverwaltung eher mittelbar an den Prozessen beteiligt ist. Trotzdem nehmen die Mitarbeitenden des Jugendamts und des Schulverwaltungsamts die Informationstätigkeiten, die sie selbst im Umgang mit Eltern übernehmen, als zeitliche Mehrarbeit wahr und monieren das fehlende Bewusstsein einer gewissen Gruppen an Eltern, die sich für diese Verfahren nicht zu interessieren scheinen.

Mainz

Auch in Mainz wird der Essensbeitrag sozial gestaffelt festgelegt analog der Sozialversicherungsentgeltverordnung. Dabei übernimmt die Stadt Mainz einen Teil der Finanzierung, indem sie neben den Eltern für alle Kinder einen gewissen städtischen Anteil der Gesamtkosten entrichtet und somit alle Kinder unabhängig ihrer familiären Herkunft bezuschusst. Neben dem bundesweiten Programm des Bildungs- und Teilhabepakets greift auch der Härtefallfonds als Sozialfonds des Landes Rheinland-Pfalz. In diesem Programm müssen die Kinder einen Euro Eigenleistung entrichten, während die BuT-Berechtigten diese nicht aufbringen müssen und kostenfrei am Mittagessen teilnehmen (Interview Stadt Mainz, 48:31). Die Bemessungsgrundlage des landeseigenen Sozialfonds orientiert sich an der Lernmittelfreiheit. Fallen Kinder unter diese Regelung, können sie über diesen Fonds ein vergünstigtes Mittagessen bekommen (Interview Ministerium RLP, 30:10).

Die befragten Mitarbeitenden der Stadt Mainz sind nicht direkt mit der Bearbeitung der BuT-Mittel im Kontext des Mittagessens befasst, aber betonen die simple Ausgestaltung der Anträge (Interview Stadt Mainz, 49:31). Sie sehen vor allem in den Fördervereinen wichtige Akteure zur Unterstützung der Familien, die in diesem Zusammenhang als Mittler beschrieben werden, die Hürden zur Inanspruchnahme abbauen würden (Interview Stadt Mainz, 49:44). Auch über das Bildungs- und Teilhabepaket hinaus sollte die Anmeldung in Ganztagsbetreuungsangeboten für Grundschulkindern niedrigschwellig und möglichst kostengünstig sein, damit ein attraktives und stimmiges Paket neben der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch dem Förderauftrag der Kinder gerecht werden könne (Interview Stadt Mainz, 55:59).

Hinzu kommt, dass durch die Existenz der beiden Systeme der Ganztagschule in Angebotsform und der Betreuenden Grundschule der *Status quo* der Infrastruktur an den Schulstandorten unterschiedlich ist. An Ganztagschulen sind bereits Mensen vorhanden, während sie an anderen Grundschulen noch gebaut werden müssen. Das Jugendamt der Stadt Mainz ist dadurch auch administrativ vor Herausforderungen gestellt:

„Aber natürlich machen wir uns auch Gedanken darüber, wie kann das Ganze auch im Hinblick auf Anmelde- oder Teilnahmeverfahren abgewickelt werden. Ja, klar. Auch da müssen wieder die zwei verschiedenen, also zum einen so diese zwei verschiedenen Rechtskreise mit ihren Verfahren, die hintendran hängen, da übereingebracht werden.“

(Transkript Interview Stadt Mainz, 50:03)

Auch im Bereich des Mittagessens zeigen sich also Herausforderungen durch die zwei aktuell existierenden Systeme und damit verbundenen unterschiedlichen Rechtskreise des Schulrechts und der Kinder- und Jugendhilfe. Diese beiden Bereiche in Einklang zu bringen ist auch im Bereich des Mittagessens eine Herausforderung für das Jugendamt als für die Gesamtsteuerung zuständiger Bereich der Stadtverwaltung.

Zusammenfassung Mittagessen

In den Kommunen Hamm, Moers und Mainz ist die Situation bezüglich des Zugangs zu einem gesunden Mittagessen für alle Kinder unterschiedlich. Dies liegt zum einen an den Strukturen, da besonders der aktuelle Transformationsprozess in Mainz viele Fragen offenlässt, aber auch den Verwaltungsverfahren, was die *YouCardHamm* als *Good Practice* Beispiel illustriert. Trotz der geäußerten Kritik kann diese als Erfolgsmodell gesehen werden. In den Interviews in Moers wurde die fehlende Eigeninitiative der Eltern moniert, da diese die Verwaltungsprozesse nicht eigenständig bewältigen könnten. In Hamm werden durch die *YouCard* diese Hürden reduziert und Kinder können leichter an ein über BuT-Mittel finanziertes Mittagessen kommen. Zudem wird eine relativ starke Abhängigkeit von engagierten Einzelpersonen in zentralen Positionen, wie der Schulleitung oder Verwaltung deutlich, die über ihr eigentliches Tätigkeitsfeld hinaus dafür sorgen, dass jedes Kind ein Mittagessen bekommt – unabhängig von der finanziellen Situation der Eltern.

5. Zusammenfassung

Welche Akteure in der Ganztagsbetreuung und -förderung von Grundschulkindern beteiligt sind und welche Aufgaben ihnen zukommen, wurde in diesem Bericht zuvor illustriert. Durch die rechtliche Komplexität der Regelungen der einzelnen Bundesländer und den vielen Handlungsspielräumen in der Kommune aber auch den Schulen, ist es schwer zu verallgemeinern, wer eigentlich die Ganztagsbetreuungsangebote maßgeblich gestaltet. Auf Basis der Analyse der Rechtsakte sowie der Interviews in den drei Fallkommunen und den Ministerien in NRW und Rheinland-Pfalz, soll in Tabelle 8 ein Überblick gegeben werden. Der inhaltliche Schwerpunkt liegt dabei auf den beiden genannten KMK-Empfehlungen zur partizipativen Verantwortung der Schulleitungen und dem Angebot eines gesunden Mittagessens. Grundlage ist die Frage, welche Akteure (wer?) verschiedene Regelungsgegenstände (was?) mit welchen Maßnahmen (wie?) steuern können. Diese Übersicht hat nicht den Anspruch, abschließend oder auf alle Bundesländer und Kommunen gleichermaßen anwendbar zu sein, sondern verfolgt das Ziel, die Steuerungspotenziale der verschiedenen Akteure auf unterschiedlichen Ebenen des politisch-administrativen Systems anhand einzelner Maßnahmen zu verdeutlichen.

Wenn auch auf Bundesebene durch Beschluss des GaFöG der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern begründet wurde und durch die zwei Sondervermögen Fördermittel zum investiven Ausbau der Kapazitäten bereitgestellt wurden, spielt der Bund darüber hinaus keine steuernde Rolle (vgl. Tab. 8).

Tabelle 8 Steuerungspotenziale der Akteure der Ganztagsbetreuung in Grundschule

Akteur (wer?)	Regelungsgegenstand (was?)	Regelungsmaßnahme (wie?)
Bund	Rechtsanspruch	durch GaFÖG in SGB VIII festgeschrieben
	Ausbau der Plätze und Räume	Fördermittel
Land	Form des Angebots	Rechtsakte
		Verankerung im Schulrecht oder Jugendhilfe
		Teilnahme von Landespersonal an Ganztagsangebot z.B. Lehrkräfte
	Ausgestaltung	Qualitätsstandards/ Ziele verbindlich durch Rechtsakte
		Fördermaßnahmen (finanziell, ideell)
		Beratungsangebote (z.B. Serviceagentur)
	räumlicher Ausbau	Förderprogramme (investiv)
		Mindestanforderungen
		Konzepte, Leitlinien, Ideen
	Personal	Mindestanforderungen
		Fortbildungs-/Qualifikationsmöglichkeiten
		Finanzierung
	Finanzen	Verteilung der Investitionsmittel des Bundes nach eigenen Vorgaben
		Eigenmittel (investiv, laufende Kostenbeteiligung)
		Kapitalisierung von Lehrkraftstunden
		feste Regelungen, welche Akteure an Kosten wie stark beteiligt sind (z.B. wenn Schulträger und Jugendhilfeträger anderer Akteur ist)
Mittagessen	DGE-Richtlinien verbindlich	
	Regelungen zur Betreuung/ pädagogischen Begleitung	
Kommune	Räume	Schulbau/Mensen
		Zuständigkeit Liegenschaftsamt
	Personal	Mindeststandards durch Vergabe an Träger (z.B. Qualifikation, Betreuungsschlüssel)
		eigenes Personal, Auswahl nach Standards
		Ausbildungs-/Qualifizierungsmöglichkeiten
		Beschäftigungsmöglichkeiten durch z.B. Pool-Lösungen verbessern
		Verbindung zwischen Schulsozialarbeit, Schulbegleitung schaffen
	Qualitätsstandards	Ratsbeschluss
	Elternbeiträge	Ratsbeschluss zur Gebührensatzung (familien- und sozialpolitische Maßnahmen)
	Umsetzung	Gestaltung der Verwaltungsverfahren
		Zuständigkeit bei Jugendamt/Schulverwaltungsamt
		Zusammenarbeit in Verwaltung, Schnittstellen
Ausstattung der Verwaltung, personelle Ressourcen		

	Auswahl Träger	Gestaltung des Vergabeverfahrens (z.B. Ausschreibung)
		Mindeststandards bei Vergabe
		vertragliche Regelung
	Mittagessen	Vergabe Caterer/ Mindeststandards
		Umsetzung des Hinwirkungsgebot des BuT durch Verfahrensgestaltung, -bearbeitung und bewilligung
		Vergünstigungen/ soziale Staffelung
	Finanzierung	kommunaler Eigenanteil an Träger
		Ausbau/Instandhaltung Gebäude (investiv)
		eigenes Personal
Träger	Personal	Quantität, Betreuungsschlüssel
		Qualifikation des Personals
		Qualifikationsmöglichkeiten
		Finanzierung/Personalbudget
		Gestaltung der Beschäftigungsbedingungen (Teil-/Vollzeit)
		multiprofessionelle Teams (MPT)
	Angebot	Qualitätsstandards/ Leitlinien
		Förderung für Kinder mit Bedarf
		Zusammenarbeit Träger und Schule z.B. durch Kooperationsvertrag o. pädagogisches Konzept vorgeschrieben
		Netzwerke zum Austausch
		AGs
		Ferienbetreuung
	Mittagessen	Freizeitgestaltung
		Kooperation Caterer
		Organisation Mittagessen, Ablauf z.B. in Schichten
		Betreuung Mittagessen
		Ernährungspädagogik
		Hinwirkung BuT/ Unterstützung Antrag Eltern
Schule	Qualitätsstandards	pädagogisches Konzept
	Raum	Nutzungsmöglichkeit der Klassenräume für Ganztagsbetreuung
	Personal	Einsatz von Lehrkräften im Ganztage
		Kapitalisierung von Lehrkraftstunden für multiprofessionelle Teams (MPT)
		Einwerben weiterer Kräfte
		Dienstaufsicht Ganztage
	AGs	Personal
		Budget
		Eingliederung in Schulalltag
	Förderung	Unterstützungsangebot für Kinder mit Bedarf im Ganztage
		Soziale Kompetenzen

Quelle: eigene Darstellung.

Steuerungspotenziale auf Länderebene

Das Land hingegen ist die zentrale politische Ebene, auf welcher grundlegende Fragen beschlossen werden, die den Rahmen für die Umsetzung festlegen. So ist die Form des Angebots durch Rechtsakte definiert, die ebenso durch die Verankerung der Betreuung im Schulrecht oder Jugendhilferecht die Verortung im jeweiligen Rechtskreis schwerpunktmäßig festlegen. Auch die Frage, ob Lehrkräfte an diesen Angeboten teilnehmen, kann dort geregelt werden, da es sich bei ihnen um Landespersonal handelt. Neben der grundlegenden Form des Betreuungsangebots liegt auch die Ausgestaltung dessen in den Händen der Länder, da dort zum einen Qualitätsstandards rechtlich verbindlich festgelegt, aber auch Fördermaßnahmen als Anreizsystem für gewisse qualitative Maßnahmen gesetzt werden können. Zusätzlich verfügen die Länder über Beratungsstrukturen, die jedoch in den geführten Interviews eine geringe Rolle gespielt haben. Diese Elemente der Ausgestaltung lassen sich auch auf den räumlichen Ausbau übertragen, der durch investive Mittel und rechtlich verbindliche Mindestanforderungen gesteuert werden kann, ebenso wie durch die Bündelung und Präsentation praktikabler Konzepte sowie pädagogischer Leitlinien. Im Bereich des Personals kann das Land steuern, indem es Mindestanforderungen, beispielsweise bezüglich des Betreuungsschlüssels oder der Qualifikation der Angestellten verbindlich macht. Gut qualifiziertes Personal benötigt jedoch auch Fortbildungs- und Qualifikationsmöglichkeiten und ein höheres Gehalt, was mehr Budget erfordert, was durch die Länder angeboten werden könnte. Besonders wichtig für die Landesebene ist die Frage der Finanzen. Zum einen verteilen sie die Investitionsmittel des Bundes nach eigenen Vorgaben und steuern somit welche Kommune wie viel und unter welchen Bedingungen aus den Sondervermögen bekommt. Zum anderen können sie Eigenmittel für die Ganztagsbetreuung zur Verfügung stellen, die entweder investiv für den Ausbau der Platzkapazitäten oder für laufende Kosten verwendet werden können. Zusätzlich kann das Land über die Kapitalisierung von Lehrkraftstunden den Schulen finanzielle Spielräume zur Beschäftigung von multiprofessionellen Teams geben.

Nicht immer sind der Schulträger und der Träger der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe auf derselben Ebene im politisch-administrativen System angesiedelt (z.B. Fallkommune Moers in NRW). In diesen Fällen kann das Bundesland verbindliche Regelungen treffen, wer an welchen Kosten wie stark beteiligt wird, um eine Verteilung der finanziellen Belastung zu realisieren, die nicht nur den durch das GaFÖG verpflichteten Träger der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe belastet. Im Bereich des Mittagessens kann auf Landesebene beispielsweise durch die verpflichtende Orientierung des Angebots der Caterer an den DGE-Richtlinien bzw. die kommunale Ausschreibung, die diese beinhalten muss, die Qualität des Essens gesteuert werden. Zusätzlich können Regelungen zur Betreuung oder ernährungspädagogischen Begleitung festgelegt werden, um den Bildungsanspruch in diesem Kontext festzulegen. Insgesamt zeigen sich aber bundesweit politische Vorbehalte in den Landesregierungen die Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern stärker zu regeln, aus Sorge vor der Konnexität und somit einer verbindlichen Kostenbeteiligung des Landes an der dadurch beauftragten Aufgabenerfüllung. Auf Landesebene wird also der Rahmen für die Kommunen gelegt, welcher vor allem durch die Form des Angebots, etwaigen Mindeststandards und finanziellen Regelungen geprägt ist. Innerhalb dessen kommt den Kommunen in Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen der Länder relativ viel Autonomie zu.

Steuerungspotenziale auf kommunaler Ebene

Im Folgenden kann nur ein grober Überblick gegeben werden, der nicht allen kommunalen Strukturen gerecht werden kann, beispielsweise wenn der Schulträger nicht derselbe Akteur ist wie der Träger der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe (Jugendamt). Viele der folgenden Steuerungspotenziale können entweder auf Basis eines Ratsbeschlusses oder durch Verwaltungshandeln implementiert werden. Ratsbeschlüsse zeigen sich vor allem für qualitative Mindeststandards und die Gebührensatzung inklusive

familien- und sozialpolitischer Maßnahmen als wichtige Steuerungsmittel. Im Bereich der Räumlichkeiten ist die Kommune als Schulträger für den Schulbau und ebenso Mensen verantwortlich, die häufig über Zuständigkeiten des Liegenschaftsamts betrieben werden. Steuerungspotenziale für das im Ganztage tätige Personal bestehen vor allem in der Vergabe an Träger und den dort festgeschriebenen Anforderungen an die Qualifikation oder Betreuungsschlüssel. Die Kommune kann auch eigenes Personal einstellen, welches in den Betreuungseinrichtungen tätig ist, wie es beispielsweise in Hamm der Fall ist, oder Stellen der Schulsozialarbeit ausbauen. In Hamm werden auch durch die Möglichkeit der Pool-Lösungen attraktivere Arbeitsbedingungen angeboten, da eine ganztägige Beschäftigung statt nur Teilzeit möglich ist (vgl. Kap. 6). Auch können kommunale Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für das Personal angeboten werden. Die Struktur der Kommunalverwaltung ist ein wichtiger Faktor, da durch die Gestaltung der Verwaltungsverfahren oder auch die Zuständigkeiten in den jeweiligen Ämtern sowie die Zusammenarbeit dieser im Kontext des von Verflechtung geprägten Themas, die Effektivität wie Effizienz des Verwaltungshandelns beeinflusst werden kann. Des Weiteren sind die Auswahl der Träger beziehungsweise das an Bedingungen geknüpfte Verfahren und vertragliche Regelungen wichtig, was einen Einfluss auf die Trägerlandschaft hat (Geißler 2024b). Anspruchsvolle Ausschreibungen oder kurze Vertragslaufzeiten mindern die Attraktivität und können auf geringes Interesse potenzieller Träger stoßen. Auch die Vergabe des Caterings liegt in der Hand der Kommunen. Hier kommen noch die Optionen der Vergünstigung und sozialer Staffelung hinzu, die durch die Kommune festgelegt werden können. Auch die Umsetzung des Hinwirkungsgebots des BuT kann hier eine zentrale Rolle spielen und wie die Vergabe in der zuständigen Einheit der Kommunalverwaltung bearbeitet wird. Finanziell kann die Kommune durch einen Eigenanteil an den Träger einen Beitrag leisten, um jenseits einer Kostendeckung durch die Elternbeiträge das Angebot zu vergünstigen oder die Qualität zu erhöhen. In Zeiten prekärer kommunaler Haushalte ist der Spielraum hierfür jedoch begrenzt.

Steuerungspotenziale der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe

In der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule nehmen die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe eine zentrale Rolle ein. Da in den meisten Fällen das Personal dort angestellt ist und der Träger als Dienstherr fungiert, kann er Einfluss auf die Anzahl der Angestellten (Betreuungsschlüssel) und deren Qualifikation nehmen. Dies geschieht hauptsächlich durch die Bereitstellung des Personalbudgets und der eigenen Finanzierung. Zusätzlich kann er auch berufsbegleitend Weiterqualifizierungsmöglichkeiten anbieten. Auch die Gestaltung der Beschäftigungsbedingungen durch Voll- und Teilzeitmodelle sind relevante Steuerungsmöglichkeiten, ebenso wie die Beschäftigung verschiedener Professionen, die in multiprofessionellen Teams zusammenarbeiten. Eng mit der Frage des Personals (sowohl Quantität als auch Qualifikation) ist die Ausgestaltung des Angebots verbunden. Der Träger kann eigene Qualitätsstandards und Leitlinien festlegen, ebenso wie spezielle Angebote für Kinder mit Bedarfen, die eine besondere Förderung und Aufmerksamkeit benötigen. Viele dieser Maßnahmen sind durch den Kooperationsvertrag zwischen dem Träger und der Schule festgeschrieben, welcher ebenfalls ein Steuerungspotenzial beinhaltet. Zudem bestimmt der Träger das Angebot der Arbeitsgemeinschaften (AGs), die vor allem durch Netzwerke vor Ort eine Öffnung in den Sozialraum bedeuten können und für die Kinder interessante Angebote bereitstellen, die über eine pädagogische Förderung auch einfach die Freizeitgestaltung bereichern können. Auch die Ferienbetreuung wird durch die Träger gestaltet. Im Bereich des Mittagessens bedarf es einer Kooperation mit dem Caterer, um eine unkomplizierte Bereitstellung der Mahlzeit und die Betreuung währenddessen garantieren zu können. Diese kann über eine rein kustodiale Funktion hinausgehen und auch ernährungspädagogische Aufgaben übernehmen. Für potenziell sozialeleistungsberechtigte Familien führen viele Beschäftigte des Trägers eine Beratungsfunktion im Sinne des Hinwirkungsgebots des BuT aus, damit die Eltern bei der

Antragstellung Unterstützung erfahren und die Kostenübernahme für das Mittagessen beantragt werden kann.

Steuerungspotenziale der Schule

Zuletzt ist die Schule als wichtiger Akteur zu nennen. Gemeinsam mit den Trägern legen sie das eben bereits genannte pädagogische Konzept auf, um Qualitätsstandards der Zusammenarbeit festzulegen. Als Hausherrin verfügt die Schulleitung über die Klassenräume, die auch für die Ganztagsbetreuung zur Verfügung gestellt werden können, jedoch zeigen sich vor allem auf Seiten der Lehrkräfte häufig Vorbehalte gegenüber der doppelten Nutzung. Ein wichtiges Steuerungspotenzial kommt den Schulleitungen über das Personal zu, da sie je nach Typ des Angebots Lehrkräfte in der Ganztagsbetreuung einsetzen, Lehrkraftstunden durch die Kapitalisierung in multiprofessionelle Teams umwandeln oder auch weitere Mittel einwerben können, wie durch kommunale Programme (siehe Hamm). Darüber hinaus kann der Schulleitung auch die Dienstaufsicht über das Ganztagspersonal und damit Weisungsbefugnis zukommen. Auf einer pädagogischen Ebene kann die Schule gemeinsam mit dem Träger AGs anbieten, diese passend in den Schulalltag einbinden oder aus dem Schulbudget Mittel dafür verwenden. Zudem können auch Angebote zur Steigerung sozialer Kompetenzen oder Unterstützungsangebote für Kinder mit Bedarf gemeinsam mit den Trägern entwickelt werden für eine bessere Verzahnung der Förderung.

Zusammenfassung: Große Steuerungspotenziale durch fehlende rechtliche Regelungen auf Landesebene

Zusammenfassend zeigt sich, dass vielen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen Steuerungspotenziale zukommen. Dies begründet eine enorme Komplexität in der Ausgestaltung der Ganztagsbetreuung in der Grundschule. Häufig werden Akteure zudem tätig, wenn eine Ebene darüber es nicht wurde. Fehlen Mindeststandards auf Landesebene, kann z.B. in der Kommune auf Basis eines Ratsbeschlusses diese Lücke gefüllt werden. Findet dies nicht statt, können Träger und Schule gemeinsam über das pädagogische Konzept tätig werden und das Angebot verbindlich an qualitativen Mindeststandards ausrichten.

Vergleicht man Tabelle 8, die auf Basis der Interviewdaten für die drei untersuchten Fallkommunen exemplarisch Steuerungspotenziale darstellt, mit Tabelle 4, die Steuerungspotenziale der verschiedenen politischen Ebenen auf Basis des rechtlichen Rahmens beinhaltet, zeigt sich eine deutlich größere Komplexität in der Praxis als auf Basis der landesrechtlichen Regelungen angenommen. Die Gründe dieser Komplexität liegen vor allem in dem Zusammentreffen unterschiedlicher Logiken der Rechtskreise des Schulrechts, SGB VIII sowie des Sozialrechts durch das BuT. Diese zeigen sich vor allem im Kontext des Mittagessens, da durch die Möglichkeit der Kostenübernahme für sozialleistungsberechtigte Familien noch eine weitere Dimension hinzukommt. Diesen rechtlichen Logiken folgen jeweils unterschiedliche Implementationsprozesse durch jeweils beauftragte Akteure der Schulverwaltung, des Jugendamts oder der Sozialverwaltung (Sozialamt oder Jobcenter). Über den Rechtsanspruch werden diese Akteure in der Ganztagsbetreuung in der Grundschule mit unterschiedlichen Kompetenzen und Aufgaben verbunden, weshalb auf der bürokratischen Ebene komplexe Verflechtungen entstehen. In der Praxis kommt es zwischen diesen Ämtern immer wieder in Fragen der Zuständigkeit und Kommunikation zu Problemen, weshalb eine gute Koordination zentral für ein funktionierendes Verwaltungshandeln ist. Zu den Akteuren in der Kommunalverwaltung kommen Landesministerien und Regierungspräsidien oder Bezirksregierungen je nach institutionellem Setup der Verwaltungsstrukturen in den betreffenden Rechtskreisen hinzu, die die Verflechtung noch komplexer machen. Für die Umsetzung vor Ort sind auch die Schulen und die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe zentral, wo die Schulleitung eine starke Steuerungsfunktion einnimmt. Sie steuert gegenüber den Lehrkräften, aber in der Praxis

auch gegenüber dem Personal des Trägers des Betreuungsangebots. Auch hier sind horizontal auf Ebene der Schule viele Verflechtungen zu erkennen. Weitere kommen hinzu, da auch die Schulleitungen sowie die Einrichtungsleitungen mit der Kommunalverwaltung zusammenarbeiten, vor allem wenn es um die Kostenübernahme des Mittagessens durch BuT-Mittel geht.

Für die Realisierung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule kann nun aber auf keinen dieser Akteure verzichtet werden. Daher können die Koordinationsnotwendigkeiten nicht durch Zuständigkeitsveränderungen bearbeitet werden (vgl. Bogumil/Gräfe 2024). Da jeder Akteur spezifische fachliche wie pädagogische Tätigkeitsbereiche wahrnimmt, müssen sie miteinander agieren. Insofern muss bei Problemlagen auf die Verbesserung der Koordinationsleistungen gesetzt werden.

6. Exkurs: Weitere Herausforderungen aus Sicht der befragten Akteure

Der Ausbau der Kapazitäten der Ganztagsbetreuung in der Grundschule im Lichte des Rechtsanspruchs ab 2026 steht vor verschiedenen Herausforderungen. Auch wenn diese nicht Kernthema des Forschungsvorhabens sind, möchten wir einige Erkenntnisse aus den Interviews an dieser Stelle in Form eines Exkurses darstellen. Im Folgenden soll vor allem auf die Themen Raum, Geld, Personal und den Faktor Zeit sowie den Zusammenhang dieser Variablen geschaut werden.

6.1 Raum

Sowohl in den Interviews mit Landesministerien als auch in allen drei Fallkommunen waren die Raumkapazitäten eines der herausforderndsten Themen im Kontext des Ganztags in der Grundschule. Nicht nur neu zu errichtende oder noch aufzubauende Strukturen wie in Mainz sind davon betroffen, sondern auch viele Schulstandorte, die bereits über Betreuungskapazitäten verfügen, werden vermutlich durch den Rechtsanspruch mehr Plätze vorhalten müssen, welche baulicher Veränderungen bedürfen. Vor allem Mensen sind eine Herausforderung, denn die Kommunen

„(...) müssen ja letztendlich dann an jedem Standort, wo noch keine Mensa ist, irgendwie eine Unterbringungsmöglichkeit schaffen und das stellt uns letztendlich schon vor große bauliche Herausforderungen, das dann auch abzubilden bis 2026 und das dann da auch ordentlich gepflegt werden kann.“

(Interview Stadt Mainz, 12:44).

Auch wenn bereits eine Küche vorhanden ist, erfüllt diese oft nicht die Anforderungen an die Anzahl der auszugebenden Mittagessen (Interview Schule Mainz, 14:08). Trotz diverser Förderprogramme vor allem durch das Sondervermögen des Bundes reichen diese Mittel häufig nicht aus, weshalb bereits geplante Bauvorhaben nicht realisiert werden könnten (Interview Schule Mainz, 25:02).

Häufig werden fehlende Raumprogramme – sei es als unverbindliches Konzept zur Ideengebung oder verbindliche Vorgaben – moniert, da dadurch die Ausgestaltung in den Kommunen und einzelnen Schulstandorten unterschiedlich seien (Interview Stadt Moers, 59:10). Manche Kommunen, wie die Stadt Moers, haben daher einen eigenen Raumplan erstellt, um Leitlinien und Normierung der räumlichen Gestaltung in der OGS zu etablieren. Dieser Plan sieht einen Gruppenraum weniger, als es Gruppen an der Schule gibt, vor. Doch inwiefern diese Regelungen bei einem Aufwuchs der Zahlen und zu gleicher Zeit begrenzten Ausbaupkapazitäten zu halten sind, wird bezweifelt. Mit den Auswirkungen dessen gehe der „Lebensraum Schule“ verloren (Interview Grundschule Moers, 13:58). Um einen adäquaten Umgang mit dieser Raumknappheit zu finden, sollten nicht nur Informationsveranstaltungen durchgeführt, sondern Fortbildungsmaßnahmen sowie pädagogische Konzepte angeboten werden, um alle am Ganzttag beteiligten Akteure mitzunehmen (Interview Träger Moers, 17:56). Denn viele Lehrkräfte verstünden die Räume immer noch als „ihren Klassenraum“ und seien gegen eine multifunktionale Nutzung durch die OGS. Dieses Phänomen zeigt sich in allen drei Fallkommunen (Interview Träger Moers, 17:56; Interview Träger Hamm, 25:47; Interview Schule Mainz, 24:00).

Nicht nur die Verfügbarkeit der Räume, sondern auch deren Ausstattung ist ein zentraler Faktor der Qualität des Angebots: „(...) der Raum (...) ist ein wichtiger Pädagoge“ (Interview Träger Hamm, 35:34). Ansprechende Räume allein seien jedoch nicht die Pauschallösung eines guten Ganztags, da auch das Personal diese aktiv nutzen müsse (ebd.). Dies betont auch eine Schulleitung aus Hamm, die fehlende Vorbilder für gute multifunktionale Nutzung der Räumlichkeiten moniert und zuspitzt:

„Also wir können die alle in irgendwelche Räume pferchen, aber wenn ich in andere Schulen gehe und mir mal so Klassenräume angucke, da möchte ich als Kind keinen ganzen Tag verbringen. Und es ist immer Zufall von der Schule, von den Ideen der Schule, von der Schulleitung und das kann es doch nicht ernsthaft sein.“

(Interview Grundschule Hamm, 38:35)

Die Diskussion um die Räumlichkeiten im Ganzttag erstrecken sich nicht nur um Baumaßnahmen und die Finanzierung dieser, sondern auch Konzepte zur pädagogischen Gestaltung und Potenziale der Verquickung zwischen Schule und Ganztagsbetreuung durch multifunktionale Nutzungsmöglichkeiten.

6.2 Geld

Das finanzielle Defizit und der Investitionsstau im Schulbereich sind keine Phänomene, die nur die Ganztagsbetreuung der Grundschule trifft. Trotz umfangreichen Investitionsprogrammen und Förderrichtlinien zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung können dadurch nicht alle Kosten gedeckt werden (Geißler 2024a). So wurde dies auch in den Interviews sowohl auf Ebene der Landesministerien als auch in allen Fallkommunen thematisiert.

Für das Bundesland NRW wurde betont, dass es nicht zwangsweise einen Zusammenhang zwischen finanzieller Lage der Kommune und dem Ausbaustand gäbe, da auch Kommunen mit relativ hoher Verschuldung und einem geringeren Haushaltsvolumen ein umfassendes Angebot an Ganztagsplätzen in der Grundschule haben können (Interview Ministerien NRW, 31:33). Trotzdem wurde die finanzielle Lage der einzelnen Kommunen immer wieder in den Interviews als hemmender Faktor für Gestaltungsspielraum genannt und dabei auch größere Zusammenhänge, wie beispielsweise die Position der Stadt Moers in der Haushaltssicherung (Interview Schule Moers, 15:19) angesprochen. Die finanzielle Lage der Kommunen ist im Allgemeinen gegenwärtig angespannt und wirkt sich so auch auf die Ganztagsbetreuung in der Grundschule aus.

Doch nicht nur die finanzielle Situation der Kommune ist eine Herausforderung für die Ganztagsbetreuung in der Grundschule, sondern auch Preissteigerungen aufgrund der Inflation und höhere Lohnkosten durch einen neuen Tarifvertrag des Personals. Obwohl die Lohnerhöhung das Beschäftigungsverhältnis in der Ganztagsbetreuung der Grundschule prinzipiell attraktiver mache, sei es zunächst eine finanzielle Belastung der Träger (Interview Träger Hamm, 06:39). Diese konnten die Träger nicht auffangen und viele haben eine finanzielle Unterstützung durch Sonderzahlungen der Kommune erhalten (Interview Träger Moers, 03:31; Interview Stadt Moers 58:04).

Zusätzlich stellen die Abrechnungsmodalitäten der Träger bürokratische Hürden dar, da diese für ein Jahr gedeckelt sind, was bedeute: „sie können nicht übertragen werden ins nächste Jahr, sondern die sind wirklich haushalterisch zu sehen“ (Interview Schule Hamm, 24:11). Daher müssen in die Kostenkalkulation des kommenden Jahrs viele unbekannte Variablen, wie künftige Personalkosten für pädagogisches wie Verwaltungspersonal oder inflationsbedingte Preissteigerungen, inkludiert werden. Hinzu komme ein relativ kurzfristiger Bewilligungsprozess der Förderung von Projektstellen, was häufig mit einem Zeitverzug der Bearbeitung der Anmeldeanträge für die Ganztagsbetreuung einhergehe. Dies führe in vielen Kommunen auch dazu, dass die Kinder jedes Jahr aufs Neue und nicht pauschal für 4 Jahre mit Option auf Vertragskündigung einen Betreuungsplatz bekämen (Interview Träger Moers, 32:09). In der Praxis bedeute dies, dass Träger zu Beginn des Schuljahrs eher weniger Personal einstellen und sobald Gelder fließen, diese sukzessive im Laufe der Monate erweiterten, was den Anforderungen nicht entspreche, da besonders zu Beginn des Schuljahres der Personalbedarf am höchsten sei,

da die Strukturen sich noch einspielen müssten (Interview Stadt Hamm, 29:00). Auch die Kosten der notwendigen (Weiter-)Qualifizierung des Personals seien perspektivisch aufzubringen (Interview Träger Hamm, 44:09). Diese werden je nach Ausbildung und Programm durch das Land, die Kommune oder auch die Träger selbst getragen. Manche Träger überlegten aufgrund der finanziellen Unsicherheiten und finanzielle Risiken ihre Betreuungsangebote aufzugeben (Interview Träger Moers, 08:33). Dies könnte die Trägerlandschaft verändern und zu einer Monopolisierung und somit weniger Wettbewerb bei Ausschreibungen der Maßnahmen führen.

Probleme der Finanzierung zeigen sich auch im Bereich des Mittagessens, da auf der einen Seite die Vergabe des Caterings mit geringem Budget immer schwieriger werde (Interview Stadt Hamm, 26:54), aber auch die Kosten für das Mittagessen stark angestiegen seien und eine weitere Preissteigerung vor allem aufgrund der Inflation erwartet wird (Interview Träger Moers, 25:53). Hier kann also sowohl ein perspektivischer Qualitätsverlust des Mittagessens als auch eine höhere finanzielle Belastung der Familien erwartet werden.

In diesem Kontext wird vor einem allgemeinen Substanzverlust im Betreuungsbereich auch über das Mittagessen hinaus gewarnt, da das zur Verfügung stehende Budget die Kostensteigerungen nicht decken kann:

„Also die Kohle steigt um drei Prozent und die Gehälter zwischen fünf und zehn. Also habe ich am Ende weniger Personal für die Betreuung. Und da haben wir auch schon mehrfach dem Land gegenüber signalisiert, dass wir jetzt auch in diesem Jahr Einmalzahlungen geleistet haben zur Trägerentlastung. Aber dauerhaft würden wir das nur Hand in Hand mit dem Land machen, wenn auch das Land die Trägerfinanzierung entsprechend den aktuellen Kostenentwicklungen anpassen würde.“

(Interview Stadt Hamm, 11:10)

Dabei sehen viele Kommunen das Land in der Pflicht die Ganztagsangebote substantiell ausreichend zu finanzieren. Besonders aus Perspektive der Kommunalverwaltungen in den Fallkommunen in NRW werden kommunale Sonderzahlungen für die Träger als keine praktikable dauerhafte Vorgehensweise gesehen (ebd.; Interview Stadt Moers, 58:04).

Wie so viele Fragen der Kommunalfinanzen ist auch die des Ganztags komplex. So bedarf es in jedem Fall eines höheren Budgets für den Ganzttag, sei es in Form von investiven Mitteln für den Ausbau der Platzkapazitäten oder in Form eines substantiellen Beitrags zur Finanzierung eines qualitativ hochwertigen Angebots mit adäquatem Betreuungsschlüssel und pädagogischer Qualifizierung des Personals. Aber gleichzeitig ist auch die Struktur der Finanzierung anzupassen, um den Trägern des Angebots Planbarkeit und Handlungsspielraum zu geben, das eigene Angebot weiterzuentwickeln.

6.3 Personal und Qualifikation

Eng verbunden mit den finanziellen Herausforderungen sind auch die Fragen des Personals im Ganzttag. Nicht nur die Herausforderung des Fachkräftemangels zeigt sich in diesem Kontext, sondern auch die der Qualifikation der Angestellten. Diese soll perspektivisch erhöht werden, um ein qualitativ hochwertiges Betreuungs- und Förderprogramm für Grundschul Kinder zu garantieren, was jedoch mit einer Steigerung der Lohnkosten einhergeht.

Das in der Ganztagsbetreuung eingesetzte Personal kann unterschiedlich beschäftigt sein. So werden in NRW in der OGS auch Lehrkräfte im Ganzttag eingesetzt, die normalerweise Beamte des Landes sind.

Unter den Voraussetzungen des Lehrkräftemangels sind diese Personalressourcen nur bedingt verfügbar (Interview Ministerien NRW, 31:33). Gleichzeitig können diese Lehrkraftstunden auch kapitalisiert werden und zu Gunsten eines multiprofessionellen Teams umgewidmet werden, was an den befragten Schulen stattfindet. In den untersuchten Fallkommunen in NRW ist das Personal vor allem bei dem Träger angestellt. Darüber hinaus kann es auch kommunale Programme geben, wie das Kommunale Unterstützungsprogramm (KUS) in Hamm, was dazu führt, dass die Beschäftigten direkt bei der Kommune angestellt sind (Interview Schule Hamm, 04:41). Als Resultat dieser Programme kann das Personal an einer OGS mit dem Träger, der Kommune und dem Land formal drei verschiedene Arbeitgeber haben. In der Zusammenarbeit zeigen sich Hierarchien zwischen den studierten Lehrkräften und den zum Teil pädagogisch nur angelernten Betreuungskräften, was sich vor allem am Beispiel der Nutzung der Klassenräume zeigt (vgl. Kap. 6.1.1). Ein Kulturwandel und ein grundlegendes Verständnis einer gemeinsamen Gestaltung des Angebots und Verantwortung für die Förderung der Kinder sollte etabliert werden.

Mit dem Rechtsanspruch steigt die Anzahl der Kinder in der Ganztagsbetreuung und somit auch der Personalbedarf in vielen Bundesländern. Auf Ebene der befragten Landesministerien in NRW werden vor allem Erfahrungen aus dem Kita-Bereich, wo der Rechtsanspruch schon lange gültig ist, gezogen, wo jedoch die Standards des Personals höher sein müssen. Aufgrund der allgemeinen Unwegsamkeit und der nur prognostizierbaren künftigen Bedarfe habe die Landesregierung sich bewusst dazu entschieden, zunächst keine ähnlichen Anforderungen an die im Ganztage beschäftigten Angestellten wie in der Kita zu formulieren, „weil es sonst das System ins Wanken bringt“ (Interview Ministerien NRW, 36:31). Diese Regelung sei jedoch nicht für die Ewigkeit, sondern perspektivisch sollen Personalstandards etabliert werden. Zunächst sei es jedoch wichtig zu garantieren, dass alle bereits im Ganztage tätigen mit und ohne formale pädagogische Qualifikation dort aktiv bleiben können. Gerade auch, um vor dem Hintergrund des Personalmangels eine Betreuung garantieren zu können (Interview Ministerien NRW, 37:32).

In allen drei Fallkommunen wurden die fehlenden Qualifikationen der aktuell im Ganztage Beschäftigten angesprochen, die einen negativen Einfluss auf die Qualität des Angebots und die Förderung der Kinder haben, denn „(...) das größte Problem [ist] mit ungelerten Kräften Qualität umzusetzen“ (Interview Grundschule Hamm, 34:00). Hinzu kommt, dass im Kontext des knappen Budgets häufig eine Abwägung zwischen einem Aufwuchs an Qualität oder an der Anzahl der beschäftigten Personen komme (Interview Stadt Hamm, 23:34), weshalb qualitativ geschultes Personal häufig einfach zu teuer ist. Fehlen Mindeststandards von Seiten des Landes oder der Kommune, findet die Abwägung zwischen Quantität und Qualität häufig zugunsten der höheren Zahl der Betreuungskräfte statt.

Der Fachkräftemangel zeigt sich nicht nur im pädagogischen Bereich, sondern auch in der Verwaltung und der Baubranche (Interview Stadt Mainz, 14:14; Interview Träger Moers 14:12), was Herausforderungen in verschiedenen Bereichen vor allem mit dem Ziel des Platzausbaus verstärkt. Wenn das Personal zur Ausschreibung der Vergabe des Bauvorhabens in der Kommunalverwaltung fehlt oder später nicht genügend Handwerker*innen das Gebäude errichten, erscheint auch die Frage nach dem pädagogischen Personal als Teil des größeren gesamtgesellschaftlichen Problems des demographischen Wandels.

Besonders im Kontext der sich in Transformation befindlichen Grundschule in Mainz ist die Unsicherheit bezüglich künftiger Personalanforderungen groß. Im gegenwärtigen System der Betreuenden Grundschule stellt der Förderverein nur wenige Anforderungen an die Qualifikation des Personals, welches häufig auf Minijob-Basis beschäftigt sei. Dies bedeute jedoch nicht, dass das Personal schlechte Arbeit leiste, da dieses sehr engagiert sei und einen guten Umgang mit den Kindern pflege (Interview Grundschule Mainz, 03:17).

Die Notwendigkeit der Erhöhung der Kapazität der Ausbildung von pädagogischen Fachkräften wurde in allen drei Fallkommunen betont, aber auch die der Fortbildungsmaßnahmen für bereits im Ganztags Tätige oder jene, die als Quereinsteiger in diesem Bereich perspektivisch arbeiten möchten. Diese „Zusatzwege“ (Interview Stadt Hamm, 40:23) seien wichtig, um schnell ausreichend Personal beschäftigen zu können (ebd.). Nicht jede Person sei für diese Arbeit geeignet, denn die herausfordernde Tätigkeit im Umgang mit großen Kindergruppen und der damit einhergehenden Lautstärke sei eine Typsache. Daher versuchen manche Träger auf potenziell passende Einzelpersonen zuzugehen und bewusst für künftige Aufgaben zu qualifizieren (Interview Träger Hamm, 35:34). Daher sollten die (Weiter-)Qualifizierungsangebote auch die persönliche Eignung und Vorerfahrungen der Teilnehmenden einbinden, um talentierte und motivierte Fachkräfte auszubilden.

Auch die Arbeitsbedingungen in den Ganztagsangeboten für Grundschulkindern sind häufig unattraktiv. So kommt es zu Personalwechsel, der vor allem an Standorten mit vielen Kindern mit Förderbedarf, sozialen wie familiären Problemen vorkomme. Den Kindern fehlten dadurch konstante Bezugspersonen und ein fester Rahmen der Betreuung. Auch vakante Leitungspositionen stellen ein Problem dar, da die Koordination vor Ort und auch die Entwicklung des Standorts nicht stattfinden kann. Zudem fehlten feste Ansprechpersonen für die Schulleitung, den Träger, aber vor allem auch die Eltern (Interview Schule Moers, 05:23). Ein weiterer Kritikpunkt sind fehlende Präsenz der Schulsozialarbeit durch insgesamt fehlende Stellen oder häufig nur geringe Stellenanteile (Interview Träger Hamm, 34:16).

Die Bedarfe an den Schulen variieren je nach Klientel, Förderbedarf und sozialen Problemen. So sind an Schulstandorten mit einem hohen Anteil an Kindern, die in ihren Familien Deutsch nicht als Hauptsprache sprechen, nicht nur sprachpädagogische Förderangebote hilfreich, sondern auch die simple Tatsache, dass die Betreuungspersonen der deutschen Sprache mächtig sind. Dies sei nicht immer der Fall schildert eine Schulleitung:

„(...) und gerade unsere Kinder brauchen ja umso dringender ein Sprachvorbild, auch im Nachmittagsbereich, was dann schon ziemlich grenzwertig manchmal ist. Die machen tolle Arbeit, überhaupt keine Frage. Aber das sind dann so Lücken, wo wir schauen müssen, wie können wir das andersrum wiederum füllen? Wie können wir diese Lücke schließen, damit das aber trotzdem noch gewährleistet ist?“

(Interview Schule Moers, 08:54)

Daher variieren die Anforderungen an das Personal im Ganztags je nach Schulstandort und den lokalen Herausforderungen. Eine genaue Datengrundlage zu den konkreten Problemen ist daher zentral, wie sie z.B. der schulscharfe Sozialindex in NRW (vgl. Schräpler/Jeworutzki 2021) bietet und auf dessen Basis Fördermittel gezielt auch für Personal ausgegeben werden können.

Der Fachkräftemangel ist eine zentrale Herausforderung zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung von Kindern im Grundschulalter. Dieser ist vielschichtig und umfasst die Quantität der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte sowie deren fachliche Qualifikation im Bereich der Pädagogik oder anderer Disziplinen in multiprofessionellen Teams. Die Personalrekrutierung ist schwierig, da zum einen die Fachkräfte noch ausgebildet werden müssen und zum anderen die Arbeitsbedingungen in der Ganztagsbetreuung im Vergleich zur Kita weniger attraktiv sind, da der Betreuungsschlüssel höher und die Beschäftigung häufig nur in Teilzeit angeboten werden kann. Die Tarifierhöhung war sicherlich ein guter Schritt in Richtung einer erleichterten Personalrekrutierung, jedoch sollte die Attraktivität auch durch einen höheren Stellenumfang und besseren Personalschlüssel erhöht werden, um auch Personalwechsel zu reduzieren. Inhaltliche Verflechtung mit dem Schulbereich durch die Beschäftigung von Schulassistenten oder Schulsozialarbeit sind möglich, ebenso wie eine institutionelle Verflechtung

zwischen Schule und Betreuungsangebot durch Rhythmisierung des Ganztags können Mechanismen für eine Steigerung der Attraktivität sein.

6.4 Zeit

Mit dem Beschluss des GaFöG zur Implementation des Rechtsanspruchs wurde ein Zeitpunkt festgelegt, bis zu diesem die Kommunen als Träger der Kinder- und Jugendhilfe die Angebote vorhalten müssen. Wenn dieser auch schon von 2025 auf 2026 verschoben worden ist und stufenweise für die jeweils neuen Erstklässler*innen gültig sein wird, sehen die Akteure aus Landesministerien, Kommunalverwaltungen, Schulen und Trägern vor Ort große Herausforderungen durch den zeitlichen Druck.

Während in manchen Bundesländern die Ausbauquote und die Platzkapazitäten schon umfassend vorhanden sind, wie vor allem im Osten Deutschlands, zeigt sich in vielen anderen Ländern ein anderes Bild (vgl. Kap. 1). In den beiden Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz werden nicht nur zwei unterschiedliche Systeme der Ganztagsbetreuung, sondern auch ein unterschiedlicher Ausbaustand des jeweiligen Systems untersucht. Obwohl sowohl in NRW das System der OGS als auch in Rheinland-Pfalz der Ausbau der Ganztagschulen in Angebotsform seit Jahrzehnten forciert werden, scheint NRW was den Regelungsgrad anbelangt weiter zu sein. So merkt die befragte Person aus dem Bildungsministerium Rheinland-Pfalz an, dass noch mehr Zeit nötig sei, um die bundesgesetzlichen Vorgaben adäquat umsetzen und auch die detaillierten Fragen der Umsetzung vor Ort klären zu können (Interview Bildungsministerium Rheinland-Pfalz, 38:42). Dabei ist die Position der vor allem in Mainz sehr häufig vorkommenden Betreuenden Grundschule in Rheinland-Pfalz wichtig, die eine örtlich gewachsene Struktur auf Basis des ehrenamtlichen Engagements der Fördervereine darstelle. Auf Ebene der Stadtverwaltung in Mainz hat sich erst in den letzten Jahren und induziert durch das GaFöG die Initiative verstetigt, unter Federführung des Jugendamts eine neue Form des Angebots der Ganztagsbetreuung aufzubauen. Dies wird sowohl bei baulichen Maßnahmen als auch der Klärung der Regularien des neuen Systems, die noch nicht vollumfassend an den Schulen angekommen zu sein scheinen, da dort noch viele offene Fragen herrschen, deutlich (Interview Schule Mainz). Vor dem Hintergrund der Fülle an Aufgaben, die allein in der Verwaltung anfallen, wie die Koordination und Ausschreibung der Baumaßnahmen, Strukturierung der Abläufe und Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung und der Kommunikation gegenüber den in der Umsetzung verantwortlichen Akteuren, scheint in Mainz der Umsetzungszeitraum knapp. Verglichen mit anderen Kommunen in Rheinland-Pfalz sei Mainz einen Schritt voraus, da dort schon länger kommunale Bildungsziele durch Beschluss des Stadtrats etabliert wurden und an diese Kontinuitäten angeknüpft werden kann (Interview Stadt Mainz, 13:12).

Wenn auf den ersten Blick das Konzept der OGS in NRW etwas weiterentwickelt scheint, zeigt sich dies bei näherem Hinschauen als Trugschluss. Wenn auch die Verbreitung der OGS an den Grundschulen in NRW hoch ist, reichen dort die Kapazitäten nicht immer aus, um den Rechtsanspruch zu erfüllen. Daher bedarf es auch dort eines Ausbaus der Betreuungsplätze. Gleichzeitig zeigen sich aber auch inhaltliche Fragen, beispielsweise wie eine Flexibilisierung der Raumnutzung durch passende Gruppenkonzepte etabliert werden könnte. Innerhalb der Schule mache man sich Gedanken dazu, aber konzeptionelle Hilfestellungen oder gar verbindliche Regelungen fehlten sowohl von Seiten der Kommune als auch des Landes. Besonders in solchen Prozessen zeigt sich die Diskrepanz zwischen dem Raum „Schule“ und dem Raum „OGS“, welche durch die beiden Rechtskreise des Schulrechts und der Kinder- und Jugendhilfe geregelt werden. Die Schwierigkeiten der Vereinigung der beiden Rechtskreise wurde zuvor ausführlich beschrieben, an dieser Stelle soll nochmal betont werden, dass es diese Zeit braucht, um zusammenzuwachsen und eine perzipierte Einheit vor Ort zu werden: „Und dass wir eine offene

Ganztagsschule sind, da müssen wir halt hinarbeiten. Und das bedeutet Raum und Zeit. Und die haben wir ja letztendlich mit 2026 dann nicht mehr.“ (Interview Träger Moers, 17:56)

Der Faktor Zeit scheint als Katalysator für räumliche und personelle, aber auch finanzielle Herausforderungen zu wirken. Vor der Gültigkeit des Rechtsanspruchs und dem damit verbundenen Risiko bei fehlenden Platzangeboten als Träger der Jugendhilfe verklagt zu werden, verstärkt sich dieser bis 2026 bzw. bis 2029, wenn der Rechtsanspruch sukzessive für alle Jahrgänge in der Grundschule eingeführt worden ist. Bis dahin legen viele Kommunen den Fokus auf den Ausbau der Quantität und die Qualität kommt häufig erst in zweiter Linie zum Tragen. Nicht, weil die Bedarfe vor Ort oder die Chance durch eine längere Betreuung förderungsbedürftiger Kinder im Ganzttag statt im Halbttag nicht erkannt würden, sondern vielmehr weder passender Platz, noch eine dauerhafte Finanzierung oder das qualifizierte Personal ausreichend vorhanden sind.

6.5 Zusammenwirken der Herausforderungen

Diese vier genannten Herausforderungen stehen in einem Zusammenhang und bedingen einander zum Teil. So hängen die Ausstattung und der Ausbau der Räumlichkeiten an der Finanzierung durch die Kommune als Schulträger oder gewisse Förderungen durch das Land oder den Bund. Auch die Variable Personal ist von finanziellen Ressourcen abhängig, da die Kosten für die Quantität und die Qualität des Personals markant sind, vor allem vor dem Hintergrund der Lohnkostensteigerungen durch einen neuen Tarifvertrag. Verbunden sind diese Variablen durch den Faktor Zeit, da sowohl der Bau der Räumlichkeiten als auch die Qualifizierung des Personals diese bedürfen. Zusätzlich steigen aber auch die Kosten insbesondere für das Personal, aber auch die Mittagsverpflegung mit der Zeit vor allem aufgrund einer starken Inflation der letzten Jahre (s. Abb. 18).

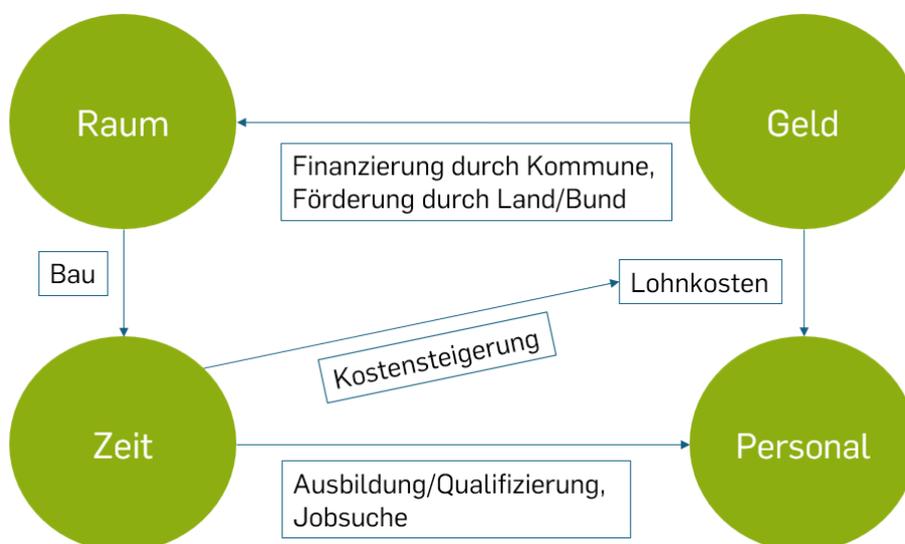


Abbildung 18 aktuelle Herausforderungen Ganztagsbetreuung in Grundschule

Wie mit diesen Herausforderungen umgegangen wird, ist sehr unterschiedlich. Mehrere Befragte betonten immer wieder, dass eine gute Ganztagsbetreuung Glückssache sei, die abhängig vom Engagement einzelner Akteure vor Ort sei. So beziehen sich auch Bogumil und Böttcher in ihrem Gutachten für NRW auf die StEG-Studie und betonen, „dass man sich auf eine durchgängige Qualität unserer Ganztagschulen nicht verlassen kann, dass man bei der Schulwahl Glück oder Pech haben kann!“

(Bogumil/Böttcher 2024, S. 44). Vor dem Hintergrund des Rechtsanspruchs sei daher eher die Priorisierung der kustodialen Funktion (Betreuung) und weniger der pädagogischen Qualität (Förderung) des Ganztags allgemein zu erwarten. An einzelnen Standorten kann es jedoch durch besonderes Engagement, einer besseren Ressourcenausstattung oder anderen eher zufälligen Umständen zu einem Aufwuchs an Qualität führen. Doch der Gestaltungsspielraum der Personen ist stark eingeschränkt. Um eine gute Ganztagsbetreuung in der Grundschule zu ermöglichen, bedarf es nicht nur mehr Raum-, Finanz-, Personal- und Zeitkapazitäten, sondern auch verbindliche Regelungen und Vorgaben, damit eine gute Ganztagsbetreuung und -förderung nicht eine Frage des Glücks oder Pechs ist.

7. Fazit

Die Herausforderungen bis zu Beginn des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule ab dem Schuljahr 2026/2027 sind enorm. An diesem politischen Vorhaben zeigt sich die Komplexität des Zusammenwirkens im Föderalismus in Deutschland. Besonders an den Schnittstellen zwischen dem Sozialrecht der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) in Bundesverantwortung, dem Schulrecht in Landesverantwortung sowie der Implementation durch Kommunen als Schulträger und Träger der Kinder- und Jugendhilfe, aber auch durch den Einbezug der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe, Schulen und Eltern zeigen sich notwendige Verflechtungen, aber auch Koordinationsprobleme. Somit sind nicht nur verschiedene Rechtskreise relevant, sondern es sind auch eine Vielzahl an Akteuren an dem Prozess der Umsetzung des durch das GaFÖG implementierten Rechtsanspruchs beteiligt. Es zeigen sich komplexe Verwaltungsverflechtungen, die in diesem Forschungsbericht auf Basis des rechtlichen Rahmens der Bundesländer (Kap. 2) und anhand von drei Fallkommunen aus NRW und Rheinland-Pfalz in der Praxis (Kap. 3 und 4) analysiert wurden.

Bund – Impuls- und Geldgeber

Die Gesetzgebung des Bundes gab mit der Einführung des Rechtsanspruchs im GaFÖG den Impuls für einen flächendeckenden Ausbau der Betreuungskapazität. Der Bund trägt erheblich zur Finanzierung des Ausbaus bei und begleitet den Prozess mit einer regelmäßigen Berichterstattung und trägt so zu Transparenz bei. Das Engagement des Bundes bezieht sich im Kern auf die Kompetenz im Rahmen der Sozialgesetzgebung und endet aber bei derzeitiger Rechtslage dort wo die Kultushoheit der Länder beginnt.

KMK – Empfehlungen zur Qualität ohne große Wirkung

Die KMK hat auf Bundesebene die Aufgabe der (Selbst-)Koordination der Länder im Bereich der Bildungspolitik, fasst aber keine rechtswirksamen Beschlüsse. Die KMK-Empfehlungen zur Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität der Ganztagschule sind daher als Versuch der Koordination im wichtigen Themenbereich der Qualität der Betreuungsangebote zu werten. Im Rahmen der Fallstudien spielten die KMK-Empfehlungen bei den Akteuren jedoch keine besondere Rolle, nicht einmal als Begründung für eigene Forderungen gegenüber dem Land.

Bundesländer – gewachsene Verwaltungsverflechtung und Pfadabhängigkeiten beim Ganztag

Die Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern in Deutschland wird in den Bundesländern sehr unterschiedlich rechtlich geregelt. Jedes Land weist im Prinzip eine eigene, gewachsene Form von Verwaltungsverflechtung auf, die mit Blick auf die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztage weiterentwickelt werden muss. Diese reicht von der Einrichtung einer gebundenen Ganztagschule durch verschiedene Akteure und Verfahren über die Steuerungsmöglichkeiten der Akteure, Träger des Angebots, Weisungsbeziehungen zwischen Schule und dem Ganztagsangebot, verschiedenen Anreizen zum Ausbau des Angebots, festgeschriebene Qualitätsanforderungen oder auch die Umsetzung des Mittagessens an den Grundschulen. In jedem dieser genannten Bereiche wurden große Varianzen deutlich, die einen Vergleich für alle 16 Länder erschweren. Auch lässt sich aufgrund des Vergleichs der Länder NRW und Rheinland-Pfalz nicht pauschal feststellen, welche Form der rechtlichen Regelung (Erlasse oder Kompendien) den Akteuren bessere Leitlinien oder Hilfestellungen bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs

geben, denn vorhandene Betreuungsstrukturen und Entwicklungspfade sind zu unterschiedlich, um hier einen eindeutigen Effekt der rechtlichen Regelungen auf Koordination und Vernetzung herausarbeiten zu können. Bezieht man den rechtlichen Rahmen auf die Typologie nach Stöbe-Blossey (2023) mit den drei Typen Fokus Schule, Fokus Kita und Mischsystem ein, zeigt sich, dass sich innerhalb der jeweiligen Typen große Variationen zeigen, ebenso wie zwischen den Typen Ähnlichkeiten. Die Situation *de facto* erscheint weit komplexer als es die Typologie vermuten lässt. Diese konnte aber auch nicht die Situation auf kommunaler Ebene in ihrer Breite miteinbeziehen.

Die zweite Phase des Projektes hat eine Fülle an Varianzen, Pfadabhängigkeiten und Handlungsspielräumen einzelner Akteure offengelegt. Denn es konnte festgestellt werden, dass es in dem Mischsystem Rheinland-Pfalz durch aktuelle Transformationsprozesse zwischen der Betreuenden Grundschule (Fokus Kita) und der Ganztagschule in Angebotsform (Fokus Schule) Unterschiede im Vergleich zum System Fokus Schule in NRW mit institutionellen Verbindungen der OGS mit der Schule, gibt. Aber auch kommunale Rahmenbedingungen, wie die verpflichtende Teilnahme an einem Mittagessen, ein festgelegter Betreuungsschlüssel oder die Höhe des kommunalen Zuschusses beeinflussen die Betreuungssituation in der Kommune, die nicht durch die Typologie abgebildet werden können. Trotz der strukturellen Unterschiede zeigen sich länder- und kommunenübergreifend geteilte Herausforderungen vor allem in Bezug auf Personal, Räume, Finanzen und Zeit.

In beiden untersuchten Bundesländern ließ sich ein Bedarf an konzeptionellen Unterstützungsmaterialien und Leitfäden feststellen, die den Kommunen aber auch den Schulen und Trägern des Betreuungsangebots einen inhaltlichen Input zur Gestaltung geben. Die an der Implementation beteiligten Akteure müssen dann nicht selbstständig und unter hohem Zeitaufwand Informationen zusammensuchen, sondern können sich an diesem Ideen-Topf bedienen. Unterstützungsstrukturen wie QUA-LiS in NRW, der Serviceagentur Ganzttag oder pädagogischer Landesinstitute existieren zwar, aber scheinen in der Praxis nur wenig in der Fläche anzukommen beziehungsweise im Umfang nicht ausreichend zu sein.

Im Kontext der Ganztagsbetreuung in der Grundschule kommen den beteiligten Akteuren unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten zu. Während das Ganztagskonzept auf Ebene der einzelnen Schule die Zusammenarbeit zwischen Schulleitung, Träger des Betreuungsangebots und Schüler*innen beschreibt und somit nur eine Regelungswirkung vor Ort hat, können auf Landesebene weitreichender Vorgaben gemacht werden.

Verbindliche qualitative Mindeststandards nur durch Landesgesetzgebung

Von ihrem Steuerungspotenzial her gesehen hätten die Bundesländer die besten Möglichkeiten, über landesweite verbindliche Regelungen qualitativer Mindeststandards in den Bereichen Qualifikation des Personals, Ausstattung der Räume, pädagogische Förderung in den Ganztagskonzepten und einer konsequenten Orientierung an der sozialen Lage der Schulen (Ungleiches ungleich behandeln) alle Kinder im Ganzttag individuell zu fördern. Neben dem politischen Willen, zum Teil erhebliche Pfadänderungen in der Bildungspolitik herbeizuführen, fehlen aber auch in vielen Ländern die finanziellen Mittel, um die zusätzlichen Kosten für diese qualitativen Mindeststandards zu tragen.

Regelungslücken schaffen Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume vor Ort

Neben den vielen Rechtsakten darf nicht aus dem Blick geraten, was rechtlich nicht geregelt ist und möglicherweise ungeregt bleibt. Diese Lücken sind bedeutsam, denn sie bedeuten für die Akteure vor Ort je nach Situation Gestaltungsspielraum oder rechtliche Unsicherheit. Es bleibt immer

abzuwägen wie viel von Landesebene gesteuert werden soll und welche Einschnitte dies in die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 II GG) bedeuten würde. Auch bringen Ausführungsregeln des Landes häufig zusätzliche neue Bürokratie mit sich und sind deshalb nicht zielführend.

Die kommunalen Rahmenbedingungen sind rechtlich von den Regelungen des jeweiligen Bundeslandes und finanziell von Fördermitteln, die entweder durch den Bund als investive Mittel durch die beiden Sondervermögen oder das Land zur Verfügung gestellt werden, abhängig. Fehlen diese rechtlichen Vorgaben, kann innerhalb der Kommune durch Ratsbeschluss diese Lücke ausgefüllt werden, wie es in allen drei untersuchten Kommunen der Fall ist. Durch diese kommunalpolitischen Beschlüsse werden die Träger des Betreuungsangebots und auch die Schulen verpflichtet und es werden zum Teil gute Lösungen für Koordinationsprobleme gefunden. Da es kein ausdifferenziertes bundeseinheitliches Modell der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern gibt, sind hier aber die Varianzen enorm. Die rein quantitative Definition von Ganztags im Rahmen des Rechtsanspruchs (acht Stunden an fünf Tagen) gibt nur einen relativ weiten Rahmen vor.

Einführung des Rechtsanspruchs als Stopptanz – wer sich zuerst bewegt, verliert und muss umsetzen!

Daher sind generalisierte Empfehlungen kaum sinnvoll, da sie nur auf einem sehr allgemeinen Niveau bleiben können und der vielfältigen Realität von Betreuung in der Grundschule in den Bundesländern kaum gerecht werden. Vielmehr sollte die Betrachtung jeweils spezifisch in den Ländern stattfinden, um passende Handlungsoptionen innerhalb des jeweiligen Schul- sowie Betreuungssystems, aber auch des rechtlichen Rahmens formulieren zu können. Es existieren verschiedenste Traditionen nicht nur in den Schulsystemen, sondern auch der Betreuung, wie die Gegenüberstellung der Formen des Fokus Schule und Fokus Kita, welcher besonders im Osten Deutschlands eine Erfolgsgeschichte darstellt, da die Betreuungskapazitäten bereits vorhanden sind. Um aber auch Varianzen innerhalb der Bundesländer zwischen den Kommunen adäquat adressieren zu können, sollte den Kommunen auch weiterhin Autonomie zukommen.

Die Implementation des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern gleicht einem Stopptanz: Wer sich zuerst bewegt, verliert. Der Verlierer muss sich in diesem Fall um die Umsetzung und die Finanzierung kümmern. Doch die Realität der Ganztagsbetreuung in der Grundschule ist deutlich komplexer als das Kinderspiel, denn die Varianzen der landesrechtlichen Regelungen, die Kompetenzverteilung im politisch-administrativen System (z.B. bei kreisangehörigen Gemeinden die Frage wer Schulträger und Träger der Kinder- und Jugendhilfe ist), Zuständigkeit in der Kommunalverwaltung zwischen Schulverwaltungsamt, Jugendamt und anderen, durch Pfadabhängigkeit geprägte Verflechtung innerhalb der Kommunalverwaltung, System der Ganztagsbetreuung (OGS, additiver Ganztags, Betreuungsende Grundschule, etc.), Zusammenarbeit der Schulleitung mit dem Betreuungspersonal in partizipativer Form, soziale Herausforderungen am Schulstandort und noch viele weitere Punkte müssen dabei bedacht werden. Eine pauschale Lösung für alle 16 Bundesländer samt unterschiedlicher Systeme als schulische, schulnahe oder Hortsysteme ist nicht möglich.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Betreuungssituation von Grundschulkindern nach Ländertypen 2020 in Prozent	8
Tabelle 2: Zeitumfang Ganztagsangebote in Grundschule	14
Tabelle 3: Typologie Einrichtungsverfahren Ganztagsgrundschule	21
Tabelle 4: Steuerungsmöglichkeiten der beteiligten Akteure an der Ausgestaltung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in Grundschule.....	23
Tabelle 5: Übersicht Qualitätsmanagement Ganztagsbetreuung Grundschule der Länder	30
Tabelle 6: Übersicht rechtliche Regelungen zu Mittagessen in Ganztagsbetreuung Grundschulkindern	32
Tabelle 7: Schulformen Grundschulen in Mainz	37
Tabelle 8 Steuerungspotenziale der Akteure der Ganztagsbetreuung in Grundschule	66

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Baden-Württemberg: Einrichtung Ganztagsgrundschule	15
Abbildung 2: Bayern: Einrichtung Ganztagsgrundschule	16
Abbildung 3: Brandenburg: Einrichtung Ganztagsgrundschule	16
Abbildung 4: Bremen: Einrichtung Ganztagsgrundschule	17
Abbildung 5: Hessen: Einrichtung Ganztagsgrundschule.....	17
Abbildung 6: Mecklenburg-Vorpommern: Einrichtung Ganztagsgrundschule	18
Abbildung 7: Niedersachsen: Einrichtung Ganztagsgrundschule	18
Abbildung 8: Nordrhein-Westfalen: Einrichtung Ganztagsgrundschule	19
Abbildung 9: Saarland: Einrichtung Ganztagsgrundschule	19
Abbildung 10: Sachsen-Anhalt: Einrichtung Ganztagsgrundschule	20
Abbildung 11: Schleswig-Holstein: Einrichtung Ganztagsgrundschule	20
Abbildung 12: Thüringen: Einrichtung Ganztagsgrundschule.....	21
Abbildung 13 Salienz Akteure Ganztagsbetreuung Grundschule in Interviews	45
Abbildung 14 Akteurskonstellation	46
Abbildung 15 Häufigkeit der genannten Aufgabenbereiche in Prozent	48
Abbildung 16 Aufgabenbereiche kommunaler Akteure	50
Abbildung 17 Aufgabenbereiche schulische/schulnahe Akteure	51
Abbildung 18 aktuelle Herausforderungen Ganztagsbetreuung in Grundschule	78

Literaturverzeichnis

- Beckmann, Janna/ Ehlers, Sarah/ Lohse, Katharina (2024): *Rechtsanspruch von Schulkindern auf Förderung in Tageseinrichtungen nach § 24 Abs. 4 SGB VIII (nF ab 1.8.2024)*. Rechtsgutachten, Heidelberg: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF).
- Berkemeyer, Jana (2024): *Ganztagschulausbau als Gestaltungsaufgabe des Bildungssystems*, Weinheim Basel: Beltz Juventa.
- Bogumil, Jörg/Böttcher, Wolfgang (2024): *Chancengleichheit durch Bildungssteuerung. Erfahrungen und Optimierungsvorschläge*, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Enquetekommission „Chancengleichheit in der Bildung“ des Landtags NRW.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2023): *Verwaltungsverflechtungen im föderalen System*. In: *Politische Vierteljahresschrift* (2024) 65:417–446.
- Bogumil, Jörg (2017): *Schulaufsicht im Bundesländervergleich. Ein Überblick*. In: *Lernende Schule*, Heft 78, S. 12-16.
- Bock-Famulla, Kathrin/ Girndt, Antje/ Vetter, Tim/ Kriechel, Ben (2022): *Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2022*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Dehmer, Mara/Linck, Carolin/Rock, Joachin/Schabram, Greta (2020): *Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket. Teilhabequoten im Fokus*, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband.
- DIPF Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation (2019): *StEG – Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen. Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung*. Frankfurt a. M., Dortmund, Gießen & München: DIPF, Deutsches Jugendinstitut (DJI), Institut für Schulentwicklungsforschung (IFS) & Justus-Liebig-Universität Gießen. Abrufbar unter: <https://www.dipf.de/de/forschung/projekte/studie-zur-entwicklung-von-ganztagschulen#6> (abgerufen am 27.02.2024).
- Gehne, David H./Bogumil, Jörg/Süß, Louisa Anna (2024): *Wie erhält jedes Kind in der schulischen Ganztagsbetreuung ein gesundes Mittagessen? Policy Brief*: Bertelsmann Stiftung. Abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Wie_erhaelt_jedes_Kind_in_der_Schule_gesundes_Mittagessen.pdf (abgerufen am 11.03.2025)
- Geißler, René (2024a): *Investitionsprogramm zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung. Analyse der Förderrichtlinien der Länder*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Geißler, René (2024b): *Herausforderungen bei der Kapazitätsplanung Ganztags Eine Analyse am Beispiel der Fontanestadt Neuruppin*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Graßhoff, Gunther/Sauerwein, Markus (Hrsg.) (2021): *Rechtsanspruch auf Ganztags. Zwischen Betreuungsnotwendigkeit und fachlichen Ansprüchen*. Weinheim, München: Beltz Juventa.
- Guglhör-Rudan, Angelika/Hüsken, Katrin/Gerleigner, Susanne/Langmeyer-Tornier, Alexandra (2022): *Betreuungsformate im Grundschulalter: Angebote und Kosten. DJI-Kinderbetreuungsreport 2021. Studie 3 von 7*. München: Deutsches Jugendinstitut (DJI). Doi:10.25656/01:27863.
- Kielblock, Stephan/Maaz, Kai (2024): *Ganztags als Chance. Wirkweisen, Entwicklungspotenziale und Handlungsfelder schulischer Ganztagsangebote, FES diskurs*.
- Kultusminister Konferenz (KMK) (2022): *Datensammlung Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland 2018-2022*. Abrufbar unter: <https://www.kmk.org/dokumentation-statistik/statistik/schulstatistik/allgemeinbildende-schulen-in-ganztagsform.html> (abgerufen am 27.02.2024).

- Kultusministerkonferenz (2023): *Empfehlungen zur Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität der Ganztagschule und weiterer ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter*. Abrufbar unter: <https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/qualitaet-im-ganztag-kmk-entwickelt-empfehlungen.html> (abgerufen am 27.02.2024).
- Lippert, Kerstin/ Jähnert, Alexandra/ Kuger, Susanne (2022): *Einschätzung zu Fachkräften und Angebote für Familien in der Kindertagesbetreuung: Die Perspektive der Eltern. DJI-Kinderbetreuungsreport 2021. Studie 6 von 7*. München: Deutsches Jugendinstitut (DJI).
- Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes NRW (2024): *Das Schulwesen in Nordrhein-Westfalen aus quantitativer Sicht 2023/24*. Düsseldorf
- Münder, Johannes et al. (2022): *Expertise zur landesrechtlichen Umsetzung des Artikel 1 Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Ganztagsförderungsgesetz (GaFöG) vom 2. Oktober 2021 in Nordrhein-Westfalen*. Münster: Institut für soziale Arbeit e.V. (ISA).
- Stöbe-Blossey, Sybille (2023): Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Grundschulkindern: Strukturen und Herausforderungen, in *IAQ-Report*, Bd. 2023, H. 07. Duisburg-Essen: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ). Doi:10.17185/dupublico/78975.
- Strohmeier, Klaus Peter (2008): Unterstadt – für wen ist Segregation gefährlich?, in: Groenemeyer, Axel/ Wieseler, Silvia (Hrsg.): *Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle*. Wiesbaden, 488 – 501.
- Walther, Bastian/ Nentwig-Gesemann, Iris/ Fried, Florian (2021): *Ganztage aus der Perspektive von Kindern im Grundschulalter. Eine Rekonstruktion von Qualitätsbereichen und -dimensionen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Wrased, Michael (2019): *Das Recht auf Bildung und Zugang zur Regelschule für geflüchtete Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer*. Rechtsgutachten, Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.

Onlinequellen

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2025): Bildungspaket, verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Bildungspaket/bildungspaket.html> (abgerufen am 27.02.2025).
- Deutscher Städtetag (2023): Kommunale Haushalte geraten in Schieflage, verfügbar unter: <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2023/prognose-kommunalfinanzen-kommunale-haushalte-in-schieflage> (abgerufen am 27.02.2025).
- IT NRW (2025): Öffentliche Finanzen, verfügbar unter: <https://www.it.nrw/thema/oeffentliche-finanzen> (abgerufen am 27.02.2025).
- SWR (2024): Stadt Mainz muss wieder sparen. Nachtragshaushalt abgelehnt, verfügbar unter: <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/mainz/stadt-mainz-muss-beim-nachtrags-haushalt-nachbessern-100.html> (abgerufen am 27.02.2025).