



Der Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Grundschul Kinder: Perspektiven in Nordrhein-Westfalen

Sybille Stöbe-Blossey

Die Ministerien für Schule und Bildung (MSB) sowie für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration (MKJFGFI) des Landes Nordrhein-Westfalen haben am 2. Juli 2024 einen **Entwurf für einen gemeinsamen Erlass „Offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote im Primarbereich“*** vorgelegt. Dieser Erlass bildet die Grundlage für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsförderung für Kinder im Grundschulalter. Der vorliegende IAQ-Standpunkt enthält eine Stellungnahme zu dem Entwurf, die auf den Arbeiten zum Thema „Ganztag“ aus den letzten zwei Jahren basiert.

* <https://www.schulministerium.nrw/presse/pressemitteilungen/offene-ganztagschule-mehr-geld-fuer-mehr-plaetze-02-07-2024>

Hintergrund: Bundesweiter Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Grundschulkindern ab dem Schuljahr 2026/27

Im Herbst 2021 verabschiedete der Bundestag das Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – Ga-FöG), so dass Grundschulkindern, die im Jahr 2026 oder später in die erste Klasse kommen, einen **Rechtsanspruch auf eine Förderung im Umfang von acht Stunden pro Werktag (einschließlich des Unterrichts) in einer Kindertageseinrichtung oder einer Grundschule** haben (§ 24 Abs. IV SGB VIII in der ab 2026 geltenden Fassung). Die Umsetzung des Rechtsanspruchs beinhaltet erhebliche **Herausforderungen für die kommunale Ebene**. Zum einen ist mit der Verankerung des Rechtsanspruchs im SGB VIII der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, also das kommunale Jugendamt, dafür verantwortlich, dass für alle Kinder, deren Eltern einen entsprechenden Bedarf anmelden, ein Platz in einem Ganztagsangebot zur Verfügung steht. Zum anderen wird in Nordrhein-Westfalen der Rechtsanspruch nicht über Kindertageseinrichtungen, sondern über den Ausbau der Offenen Ganztagschulen (OGS) realisiert. Damit kommt der Kommune in ihrer Rolle als Schulträger eine zentrale Funktion für die Ausgestaltung der Ganztagsangebote zu. Die quantitative und qualitative Weiterentwicklung der OGS wird damit noch stärker als bisher zu einer Aufgabe an der Schnittstelle zwischen kommunaler Jugendhilfe und kommunaler Schulverwaltung.

Die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf der Basis einer verstärkten Kooperation zwischen den Akteuren aus den Feldern Jugendhilfe und Schule bietet im doppelten Sinne Potenziale zur Bekämpfung von Kinderarmut und zur Prävention von Armutsfolgen: Erstens erleichtert ein verlässliches Ganztagsangebot die Erwerbstätigkeit gerade für Eltern, die keine privaten Betreuungslösungen finanzieren können, und verbessert somit die Möglichkeiten zur Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbsarbeit. Zweitens können gerade Kinder, die in schwierigen

Lebenssituationen aufwachsen, durch ganztägige Bildungsangebote besser gefördert werden, so dass Bildungschancen verbessert und Risiken der „Vererbung“ von Bildungsarmut reduziert werden. Die Umsetzung des Rechtsanspruchs im Rahmen von Ganztagsangeboten an Schulen bietet die Chance einer ganzheitlichen Förderung von Kindern „aus einer Hand“ auf der Grundlage einer multiprofessionellen Kooperation zwischen Lehrkräften und Mitarbeiter:innen aus der Jugendhilfe und unter Einbeziehung der Familien.

Die **Forschungsabteilung BEST** (Bildung, Entwicklung, Soziale Teilhabe) am IAQ (Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen) befasst sich aktuell in mehreren **Forschungs- und Entwicklungsprojekten mit länder- und kommunal vergleichenden Analysen** zu den Strukturen der Ganztagsförderung für Kinder im Grundschulalter, mit **Strategien zur Umsetzung des Rechtsanspruchs** nach § 24 Abs. 4 SGB VIII (n.F.) und mit den besonderen **Herausforderungen an Schulen in sozialräumlich benachteiligten Lagen** sowie in Kommunen mit hohen Anteilen an bildungsbenachteiligten Kindern. Diese – laufenden und größtenteils noch unveröffentlichten – Analysen und einige themenbezogene **IAQ-Reports¹** bilden den Hintergrund für diesen „IAQ-Standpunkt“. Zurückgegriffen wird darüber hinaus auf die **„Empfehlungen des Expertinnen- und Expertenbeirats zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf ganztägige Förderung für Kinder im Grundschulalter“²**. Dieser Beirat war Ende 2022 von MSB und MKJFGFI einberufen worden und hat die Empfehlungen im Herbst 2023 in einem breiten Konsens verschiedener Akteure aus Wissenschaft und Fachpraxis verabschiedet. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden einige Anmerkungen zum aktuellen Erlass-Entwurf der Landesregierung zusammengestellt.

¹ Fischer, Sandra / Glaser, Sybille / Stöbe-Blossey, Sybille, 2024: Zwischen (Rechts-)Anspruch und Realität: Soziale Selektivität in der Kindertagesförderung. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report 2024-06 | Info | Lesen
Stöbe-Blossey, Sybille, 2023: Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Grundschulkindern: Strukturen und Herausforderungen. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report 2023-07 | Info | Lesen
Hackstein, Philipp / Micheel, Brigitte / Stöbe-Blossey, Sybille, 2022: Familienorientierung von Bildungsinstitutionen: Potenziale von

Familienzentren im Primärbereich. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report 2022-09 | Info | Lesen
Fischer, Sandra / Hackstein, Philipp / Stöbe-Blossey, Sybille, 2022: Neuausrichtung der Rolle des Schulträgers? Entwicklungstrends und Herausforderungen in der kommunalen Bildungspolitik. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report 2022-01 | Info | Lesen
²https://www.schulministerium.nrw/system/files/media/document/file/empfehlungen_expertenbeirat_rechtsanspruch_ganzttag_241023.pdf

Der Rechtsanspruch im Rahmen der Tagesförderung für Kinder auf Basis des SGB VIII

Der Rechtsanspruch auf ganztägige Förderung für Kinder im Grundschulalter ist ebenso wie die Rechtsansprüche auf frühe Bildung für unter- und über dreijährige Kinder im Vorschulalter in § 24 SGB VIII verankert. Dem Verständnis des Begriffes der Kindertagesförderung im SGB VIII liegt eine fachpolitische Debatte zugrunde, in der in den letzten Jahren der Aspekt der Bildung immer stärker betont wurde. Der Bildungsbegriff hat sich inzwischen über die **formale Bildung** im Schulsystem hinaus weiterentwickelt und inkludiert die **non-formale Bildung** (in außerunterrichtlichen Angeboten verschiedener Institutionen, wie bspw. Kindertageseinrichtungen) und die **informelle Bildung** (im Kontext von Familie und Gleichaltrigen). Kindertagesförderung beinhaltet somit Betreuung, Erziehung und Bildung. **Mit Angeboten auf der Basis des § 24 SGB VIII ist also immer ein Bildungsanspruch verbunden** – nicht auf (zusätzliche) schulische Bildung, wohl aber auf Bildung im Sinne einer ganzheitlichen Förderung. Diesem Anspruch müssen rechtsanspruchserfüllende Angebote gerecht werden.

Was Kinder im Grundschulalter betrifft, so ist die Verpflichtung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zur Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes keineswegs neu; neu ist jedoch ab 2026 der subjektive Rechtsanspruch. **Ebenso wie für das Kindergartenalter und für unter Dreijährige hat sich die allgemeine Verpflichtung zur Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes als nicht zielführend erwiesen, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen und Kindern in allen Bundesländern den Zugang zu Ganztagsförderung zu ermöglichen**; die extrem unterschiedlichen Teilnahmequoten zwischen weniger als einem Drittel und nahezu 100 % sind nicht – zumindest nicht allein – durch länderspezifische Unterschiede im Bedarf zu erklären. Vor diesem Hintergrund ist es nur folgerichtig, dass nach dem subjektiven Rechtsanspruch für Kinder im Kindergartenalter (1996; § 24 Abs. 3 SGB VIII) und für unter Dreijährige (2013; § 24 Abs. 2 SGB VIII) nun auch für Grundschul Kinder ein **subjektiver Rechtsanspruch** eingeführt wird. Da der Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse eine Basis für Regelungen nach dem SGB VIII bildet, ist auch innerhalb der Länder für den Abbau regionaler Disparitäten im Zugang zu Kindertagesförderung zu sorgen.

Analysen der Entwicklung über die Nutzung von Kindertagesförderung im Rahmen der frühen Bildung zeigen ein hohes Maß an sozialen Disparitäten bei der Inanspruchnahme der Förderung; die Kinder, die von der Förderung am meisten profitieren würden, finden oft schwerer Zugang zu den Angeboten. Ein Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe liegt jedoch explizit im Abbau von Benachteiligungen (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII), und die Unterstützung der schulischen Bildung (bspw. im Rahmen der Jugend- bzw. Schulsozialarbeit; §§ 13, 13 a SGB VIII) gehört explizit zu den Aufgaben der Jugendhilfe. **Angebote der Ganztagsförderung für Grundschul Kinder dienen somit ebenso wie für jüngere Kinder der Betreuung, Erziehung und Bildung und sollen vor dem Hintergrund eines umfassenden, ganzheitlichen Bildungsbegriffs zu besseren Bildungschancen und sozialer Teilhabe beitragen.** Insofern muss die Nutzung der Kindertagesförderung gerade für Kinder in schwierigen Lebenssituation gezielt gefördert werden. An diesen Ansprüchen muss sich die Umsetzung des Rechtsanspruchs für Grundschul Kinder messen lassen.

§ 24 Abs. 4 SGB VIII enthält zwar zunächst einen Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen für Kinder. Anschließend wird jedoch vermerkt, dass dieser **Anspruch auch in Ganztagschulen einschließlich der offenen Ganztagschulen erfüllt** werden kann. Für diese Regelung sprach zum einen, dass damit ein Entwicklungstrend zum Aufbau von Ganztagsangeboten an Schulen in vielen Bundesländern aufgegriffen wurde. So war bspw. in Nordrhein-Westfalen bereits im Kinderbildungsgesetz (KiBiz) festgelegt, dass die Jugendämter „die Verpflichtung nach § 24 des Achten Buches Sozialgesetzbuch, für Kinder im schulpflichtigen Alter nach Bedarf Plätze in Tageseinrichtungen vorzuhalten, auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllen“ können (§ 4 Abs. 5 KiBiz). Zum anderen stärkt die Integration der Ganztagsförderung in Schulen die Rahmenbedingungen für eine ganzheitliche und altersangemessene Förderung der Kinder auf der Grundlage multiprofessioneller Kooperation von Schule und Jugendhilfe sowie einer Verzahnung von Vor- und Nachmittagsangebot.

In Nordrhein-Westfalen steht inzwischen ein flächendeckendes OGS-Angebot zur Verfügung, bei dem freie Träger der Jugendhilfe, zum Teil auch kommunale Träger, das Nachmittagsangebot bereitstellen und in Kooperation mit der Schule gestalten. Ergänzt wird dieses Angebotspektrum durch Angebote der Übermittags-Betreuung mit

geringerem Stundenvolumen. Mit dieser Struktur unterscheidet sich Nordrhein-Westfalen von einigen anderen westlichen Flächenländern, in denen es Mischsysteme von altersgemischten Kitas, Horten und sehr unterschiedlichen schulnahen und schulintegrierten Angeboten gibt, die in der Praxis oft wenig aufeinander abgestimmt sind. Die Ausgestaltung der kommunalen Angebotslandschaft hängt in diesen Fällen stark von kommunalen Prioritätensetzungen ab und sieht innerhalb einiger Länder interkommunal sehr unterschiedlich aus. **In Nordrhein-Westfalen ist hingegen seit 2003 mit der OGS eine einheitliche Grundstruktur aufgebaut worden, die eine gute Basis für die weitere Entwicklung bildet. Die Anknüpfung an diese vorhandene Struktur für die Umsetzung des Rechtsanspruchs ist somit grundsätzlich sinnvoll.**

Dass nach § 24 Abs. 4 SGB VIII der Anspruch auf Ganztagsförderung in einer Tageseinrichtung auch in (offenen) Ganztagschulen umgesetzt werden kann, bedeutet nicht, dass damit (offene) Ganztagschulen in irgendeiner Weise Kindertageseinrichtung gleichgestellt und den Regelungen des SGB VIII unterliegen würden. Im Gegenteil: Die vorhandenen (offenen) Ganztagschulen, wie sie in den Ländern auf der Basis unterschiedlicher landesspezifischer gesetzlicher Regelungen bestehen, können ebenso der Erfüllung des Rechtsanspruchs dienen wie Kindertageseinrichtungen. Angesichts der Kulturhoheit der Länder wäre es verfassungsrechtlich nicht möglich, wenn der Bund über das SGB VIII in die Gestaltung der Förderung in (offenen) Ganztagschulen eingreifen würde.³ Insofern wird im Erlass-Entwurf von MSB und MKJFGFI zu Recht darauf hingewiesen, dass das Ganztagsangebot an Grundschulen weder einer Betriebserlaubnispflicht nach § 45 SGB VIII noch einem Fachkräftegebot unterliegt (was auch der Praxis und den Regelungen in anderen Bundesländern mit vergleichbaren Angeboten entspricht).

Weiterentwicklung der OGS in Nordrhein-Westfalen: Was bringt der Erlass-Entwurf?

Auch der Expertinnen- und Expertenbeirat zur Umsetzung des Rechtsanspruchs in Nordrhein-Westfalen hat grundsätzlich die Weiterentwicklung der OGS befürwortet. In der Präambel der Empfehlungen heißt es: *„Die Ganztagsförderung von Kindern im Grundschulalter soll in Nordrhein-Westfalen als qualitativ hochwertiges, inklusives und ganzheitliches Bildungsangebot zur Stärkung von Bildungsrechte ausgerichtet werden, das sich an dem jeweiligen Bedarf des Kindes und der Eltern orientiert. Es bedarf somit der multiprofessionellen Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule in der Planung und in der Umsetzung von Angeboten, einer kooperativen Ausgestaltung des Ganztags und eines erweiterten, gemeinsamen Bildungsverständnisses, das fachliche und lebensweltliche Kompetenzen einschließt. Das auf der Kooperation zwischen Grundschule und Träger des Ganztagsangebotes basierende Modell der Offenen Ganztagschule soll in diesem Sinne fortgeführt und weiterentwickelt werden. Rechtliche Regelungen zum Ganztagsangebot ebenso wie seine Ausstattung mit finanziellen Ressourcen sind daran zu messen, welchen Beitrag sie zur Realisierung dieser Ziele leisten.“* **Die Möglichkeit zum Zugang zu einer in diesem Sinne weiterentwickelten OGS – und nicht zu irgendeinem anderen Betreuungsangebot, das formal den Rechtsanspruch erfüllen würde – ist somit für alle Kinder zu sichern. Diesem Anspruch wird der vorliegende Erlass-Entwurf nicht gerecht.**

Qualitätskriterien – Spannungsfeld zwischen Anforderungen und Ressourcen

Im Erlass-Entwurf ist eine Vielfalt von **Qualitätskriterien** enthalten, die dem Stand der Fachdebatte entsprechen, wie einige Beispiele zeigen: *„Das gemeinsame Bildungsverständnis soll in der Praxis realisiert und in Grundlagendokumenten der Offenen Ganztagschule verankert werden: durch ein gemeinsames Ganztagskonzept, das Unterricht und außerunterrichtliche Angebote berücksichtigt, ein damit verbundenes Leitbild der Bildungs- und Erziehungspartnerschaft und ein kooperatives Kinderschutzkonzept. (...) Die Entwicklungsarbeit an den einzelnen Grundschulen kann durch einen Qualitätsrahmen*

³ Eine Ausnahme bildet der Anspruch von Eltern mit Bezug von Transferleistungen (inkl. Wohngeld und Kinderzuschlag) auf die Befreiung von Kostenbeiträgen (§ 90 Abs. 4 SGB VIII), da sich dieser Anspruch nicht auf

eine Institution (Schule oder Kindertageseinrichtung), sondern auf die Nutzung aller Angebote bezieht, die die in § 24 definierten Ansprüche erfüllen.

angeleitet und unterstützt werden. (...) Auch die Potenziale der peer education sollen darin Eingang finden sowie Freiräume zur Selbstorganisation und -gestaltung durch Kinder umgesetzt werden. Hausaufgaben gehen in erweiterte Lernzeitenkonzepte über, die formale, non-formale und informelle Bildungsangebote umfassen. Die Potenziale einer Kultur der Digitalität sollten durch eine stärkere Implementierung von ortsunabhängiger und niedrigschwelliger

Medienbildung genutzt werden. Die Öffnung in den Sozialraum wird in der Gestaltung der Ganztagschule mitgedacht. Ganztagschulen sind gekennzeichnet durch Familienorientierung und eine intensive Zusammenarbeit mit Eltern.“ **Die Qualitätskriterien werden detailliert ausformuliert** (vgl. Übersicht 1), **bleiben jedoch unverbindlich und haben den Charakter bloßer Empfehlungen.**

Übersicht 1: : Merkmale von offenen Ganztagschulen (lt. Erlass-Entwurf)

Zu den Merkmalen einer offenen Ganztagschule (§ 9 Absatz 3 SchulG) **können** beispielsweise gehören:

- Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses aller beteiligten Akteure der offenen Ganztagschule als ganztägige Bildungseinrichtung für Kinder im Grundschulalter,
- Angebote für unterschiedlich große und heterogene Gruppen, die auch besondere soziale Problemlagen berücksichtigen,
- ein verlässliches Zeitraster und eine sinnvoll rhythmisierte Verteilung von Lernzeiten auf den Vormittag und den Nachmittag, auch unter Entwicklung neuer Formen der Studentaktung,
- die Öffnung von Schule zum Sozialraum und die Zusammenarbeit mit den dort tätigen Akteuren auf Grundlage eines gemeinsamen Bildungsverständnisses,
- Kooperation mit außerunterrichtlichen Partnern als zentrales Gestaltungsmerkmal,
- Förderkonzepte und -angebote für Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedarfen (zum Beispiel Sprachförderung, Deutsch als Zweitsprache, Mathematik und Naturwissenschaften, Fremdsprachen, Bewegungsförderung, Lernen in der Digitalen Welt),
- die Förderung der Interessen der Schülerinnen und Schüler durch zusätzliche themen- und fachbezogene oder fächerübergreifende, auch klassen- und jahrgangsstufenübergreifende Angebote,
- zusätzliche formale, non-formale und informelle Zugänge zum Lernen und Arbeitsgemeinschaften (zum Beispiel Kunst, Theater, Musik, Werken, Geschichtswerkstätten, naturwissenschaftliche Experimente, Sport) sowie sozialpädagogische Angebote, insbesondere im Rahmen von Projekten der Kinder- und Jugendhilfe (zum Beispiel interkulturelle, geschlechtsspezifische, ökologische, partizipative, freizeitorientierte und offene Angebote) unter Berücksichtigung der „Bildungsgrundsätze für Kinder von 0 -10 Jahren in Kindertagesbetreuung und Schulen im Primarbereich in Nordrhein-Westfalen“,
- Anregungen und Unterstützung beim Lösen von Aufgaben aus dem Unterricht und Eröffnung von Möglichkeiten zur Vertiefung und Erprobung des Gelernten sowie zur Entwicklung der Fähigkeit zum selbstständigen Lernen und Gestalten,
- Möglichkeiten und Freiräume zum sozialen Lernen, für Selbstbildungsprozesse und für selbstbestimmte Aktivitäten,
- ein angemessenes Gleichgewicht von Anspannung und Entspannung mit entsprechenden Ruhe- und Erholungsphasen und von Kindern frei gestaltbaren Zeiten,
- Angebote zur gesunden Lebensgestaltung, u.a. zu einer gesunden Ernährung,
- vielfältige und regelmäßige Bewegungsanreize und Sportangebote,
- die Einbindung der Eltern sowie der Schülerinnen und Schüler an Konzeption und Durchführung der Angebote und
- Unterstützungsangebote für Eltern, zum Beispiel zu Erziehungsfragen, der Beratung und Mitwirkung, auch unter Berücksichtigung weiterer Akteure und Strukturen, wie z.B. Familiengrundschulzentren.

Offene Ganztagschulen setzen diese Merkmale im Zusammenwirken mit ihren Kooperationspartnern sowie **im Rahmen ihrer Ressourcen und Möglichkeiten** um.

Nun gibt es durchaus Gründe, die dafür sprechen, die konkrete Ausgestaltung der Qualitätskriterien (zumindest für die Ausbauphase der nächsten Jahre) der kommunalen Ebene sowie Schulen und Trägern in Kooperation zu überlassen. Während einige Kommunen bereits seit Jahren Qualitätskriterien entwickelt und implementiert und umfassende Unterstützungssysteme aufgebaut haben, stehen andere noch am Anfang dieser Entwicklung. **Angesichts des hohen Drucks zum Ausbau würde bei der Formulierung landesweit verbindlicher Kriterien zum jetzigen Zeitpunkt die Gefahr einer Nivellierung nach unten bestehen – oder der Überforderung von Kommunen, in denen die Entwicklung weniger weit fortgeschritten ist. Dringend notwendig wäre jedoch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen, die alle Kommunen in die Lage versetzen würden, das Ganztagsangebot vor Ort nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ auszubauen.** In den Empfehlungen des Beirats wird daher auf die **Problematik der interkommunalen Disparitäten** hingewiesen und eine Landesförderung gefordert, die die Möglichkeit zur Einhaltung von Mindeststandards gewährleistet, um die **Abhängigkeit der Finanzausstattung der OGS von der kommunalen Haushaltssituation zu vermeiden** oder zumindest zu reduzieren: *„Der Ganzttag leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Bildungsgerechtigkeit. Sie muss als Querschnittsdimension ganztägiger Bildung betrachtet werden. Die Teilnahme am Ganzttag darf nicht vom Einkommen der Eltern oder der Finanzkraft der Kommune abhängig sein.“* Der Erlass-Entwurf verweist jedoch lediglich auf eine Fortschreibung des bestehenden Zuwendungserlasses, in dem interkommunale Disparitäten bisher nicht berücksichtigt werden.

Interkommunale Unterschiede, soziale Disparitäten: Ungleiches ungleich behandeln

Dass die aktuelle Höhe der Zuwendungen ein qualitativ hochwertiges Ganztagsangebot nur dann ermöglicht, wenn die Kommune Eigenanteile über den vorgeschriebenen Mindestbetrag einbringt, zeigt sich an interkommunalen Vergleichen sehr deutlich: Viele Kommunen leisten einen Eigenanteil für die OGS, der über den vom Land vorgeschriebenen Mindestbetrag pro Kind und Schuljahr teilweise deutlich hinausgeht; in Kommunen, die dazu nicht in der Lage sind, gibt es erhebliche Schwierigkeiten. Ein nicht unerheblicher Teil der potenziellen Träger von Ganztagsangeboten – insbesondere große freie

Träger – macht in Kommunen, die ihre Förderung auf den Mindestbetrag beschränken, kein Angebot (mehr); bei den Angeboten in diesen Kommunen sind ein ungünstigerer Personalschlüssel und ein überdurchschnittlicher Anteil von prekärer Beschäftigung (hohe Anteile an geringfügiger Teilzeit und des Niedriglohnbereichs) zu konstatieren. Die Problematik betrifft insbesondere Kommunen in strukturschwachen Regionen, wo oft auch ein besonders hoher Anteil an Eltern mit einem Anspruch auf Beitragsbefreiung lebt, so dass durch Elternbeiträge geringere Anteile der Finanzierung von Ganztagsangeboten erwirtschaftet werden können als in finanzstärkeren Kommunen. Gerade in diesen Regionen leben jedoch hohe Anteile an Kindern, die eine qualitativ hochwertige Förderung besonders dringend benötigen. **Der vorliegende Entwurf enthält keinerlei Ansatzpunkte, das Problem interkommunaler Disparitäten für die Zukunft besser zu lösen als bislang** – weder durch eine allgemeine, mit einer Reduzierung der Notwendigkeit hoher kommunaler Eigenanteile verbundenen erhöhten Landesförderung noch durch eine Berücksichtigung bspw. der kommunalen SGB-II-Quote bei der Berechnung der Landesförderung.

Auch mit Blick auf die Disparitäten zwischen den einzelnen Schulen wird in den Empfehlungen des Beirats darauf hingewiesen, dass es für die **Verbesserung von Bildungschancen** notwendig ist, **Ungleiches ungleich zu behandeln:** *„Für erhöhte Förder- und Betreuungsbedarfe wird der Einsatz eines angepassten Personalschlüssels als sinnvoll angesehen. (...) Der Betreuungsschlüssel ist nach dem Sozialindex zu differenzieren, um unterschiedliche Personalbedarfe in den Sozialräumen zu berücksichtigen.“* Wenn **Schulen mit ungünstigem Sozialindex eine erhöhte Landesförderung** erhalten würden, könnte man damit das Problem interkommunaler Disparitäten zwar nicht lösen, aber zumindest entschärfen; einen hohen Anteil an Schulen mit ungünstigem Sozialindex gibt es überproportional in finanzschwachen Kommunen. Anders als bspw. in Hamburg, wo eine Differenzierung von Personalschlüssel und Finanzierung nach Sozialindex längst praktiziert wird, enthält der **Erlass-Entwurf keinerlei diesbezügliche Ansätze.** Dies ist umso schwerer verständlich, da Nordrhein-Westfalen über einen differenzierten und erst kürzlich überarbeiteten Sozialindex verfügt, der für eine bedarfsorientierte Finanzierung gut nutzbar wäre.

Einige Bundesländer (bspw. Bremen, Rheinland-Pfalz) richten – gerade in benachteiligten Sozialräumen – bevorzugt **gebundene oder teilgebundene**

Ganztagschulen ein, die bessere Voraussetzungen für eine kohärente Förderung der Kinder bieten und eine Rhythmisierung von Unterricht und außerunterrichtlichen Angeboten über den Tag ermöglichen. In Nordrhein-Westfalen gibt es gebundene Ganztagschulen nur vereinzelt, obwohl einige kommunale Schulträger in diesem Modell **gerade in benachteiligten Sozialräumen** die Möglichkeit sehen, **Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien zu erreichen** und die Ganztagsförderung mit weiteren Präventionsangeboten zu verknüpfen. Da in Nordrhein-Westfalen im Allgemeinen keine weiteren gebundenen Ganztagschulen eingerichtet werden, führt eine wachsende Anzahl von Kommunen seit einigen Jahren in einigen Grundschulen einzelne Klassenzüge als „**rhythmisierte Ganztagsklassen**“ (was faktisch dem Konzept einer teilgebundenen Ganztagschule entspricht) – mit unterschiedlichen Konzepten der Verteilung von Unterricht und außerunterrichtlichen Angeboten über den Schultag. Teilweise ist Personal der Ganztagsträger (vorrangig Erzieherinnen und Erzieher) zeitweise in den Unterricht integriert und damit auch am Vormittag an der Schule anwesend, woraus sich bessere Möglichkeiten zur Förderung der Kinder, zur Zusammenarbeit zwischen Lehrkräften und Ganztagspersonal, zur inhaltlichen Verzahnung von Unterricht und außerunterrichtlichem Angebot und nicht zuletzt für vollzeitnahe und somit attraktivere Arbeitsverträge für das Ganztagspersonal ergeben. Bislang beruht die **Etablierung derartiger Angebote allerdings allein auf kommunalen Initiativen** und ist somit mit den diesbezüglich angesprochenen Problemen der Finanzierung verbunden. Mit dem Erlass-Entwurf ändert sich daran nichts.

Personalausstattung und Fachkräftemangel als zentrale Herausforderung

Auch mit Blick auf die Personalausstattung bleibt der Entwurf hinter vorliegenden Erkenntnissen zurück. Erstens zeigen Analysen, dass der **Leistungs- oder Koordinationskraft des Ganztagsangebots eine Schlüsselfunktion** zukommt – für die Arbeit in (meistens heterogen zusammengesetzten) Teams, für die konzeptionelle Arbeit, für die Zusammenarbeit innerhalb des Ganztagsteams und zwischen Ganztagsteam und Lehrkräften usw. Dies spiegelt sich auch in den Empfehlungen des Beirats wider: „*In der Offenen Ganztagschule soll multiprofessionelle Teamarbeit strukturell und verbindlich verankert werden. Dabei begreifen sich Ganztags- und*

Schulleitung als gemeinsames Leitungsteam und tragen eine gemeinsame Verantwortung für einen regelmäßigen fachlichen Austausch zwischen Lehrkräften, weiteren schulischen Kräften und dem Personal des Trägers der außerunterrichtlichen Ganztagsangebote.“ Im Erlass-Entwurf ist nur die Rede davon, dass einer Person die Koordinationsfunktion zu übertragen sei. Sinnvoll wären jedoch klar **definierte Anforderungen**, verbunden mit einer Berücksichtigung dieser Anforderungen bei der Finanzierung.

Zweitens zeigen alle Prognosen, dass in erheblichem Umfang **zusätzliches Personal für den Ausbau der Ganztagsangebote** erforderlich sein wird. In Nordrhein-Westfalen ist dieser Problematik zwar insofern Rechnung getragen worden, als der Ausbildungsgang der „*Staatlich geprüfte Sozialassistentinnen und -assistenten mit dem Schwerpunkt Erziehung, Bildung und Betreuung für Grundschulkinder*“ an Berufskollegs eingeführt wurde. Darüber hinaus praktizieren viele Kommunen und Träger inzwischen die Praxisintegrierte Ausbildung (PiA) nicht nur in und mit Kindertageseinrichtungen, sondern auch im Bereich der OGS. Dennoch herrscht inzwischen allgemeiner Konsens darüber, dass es **selbst bei größten Anstrengungen im Ausbildungsbereich** (die bereits in den letzten Jahren durchaus erheblich waren) **nicht möglich sein wird, den Personalbedarf komplett über Fachkräfte abzudecken**. Auch in Bundesländern, in denen bislang ein Fachkräftegebot für Ganztagsangebote galt, werden in zunehmendem Maße neue Lösungen gesucht und praktiziert. In den Empfehlungen des Beirats heißt es dazu: „*Das Bestandspersonal in Offenen Ganztagschulen und in Angeboten der Übermittag-Betreuung soll im Ganztags gehalten werden, denn es gibt viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – auch solche ohne einschlägige pädagogische Ausbildung –, die seit Jahren engagiert im Ganztags arbeiten und ein breites Erfahrungswissen erworben haben. Daher sind zum einen attraktive und für Träger und Beschäftigte komplikationslose Möglichkeiten der Übernahme vorzusehen, zum anderen bei Bedarf berufsbegleitende, modulierte Angebote der Weiterbildung, die ggf. auch zu anerkannten Berufsabschlüssen führen können. Weitere Quereinsteiger sollen für den Ganztags gewonnen werden, wobei Mindeststandards für eine Basisqualifizierung (bspw. zu pädagogischen Grundlagen des Ganztages und zu Fragen des Kinderschutzes) vorzusehen sowie Weiterbildungsangebote zu entwickeln sind.*“ Der Erlass-Entwurf trägt diesen Empfehlungen nur insofern Rechnung, als der Einsatz von Personal ohne einschlägige pädagogische

Qualifikation weiterhin möglich bleibt. Während einige andere Bundesländer im Sinne der Qualitätsentwicklung gezielte Initiativen zur **Weiterbildung** dieses Personenkreises unternehmen – eine Entwicklung, die auch vom BMFSFJ gefördert wird –, finden sich im nordrhein-westfälischen Erlass-Entwurf weder Verweise auf Qualifizierung und Organisationsentwicklung noch eine Wertschätzung der Erfahrungen und Kompetenzen des seit langen Jahren im Ganztags oder in Angeboten der Übermittag-Betreuung tätigen Personals ohne einschlägige Erstausbildung.

Steuerung zwischen Jugendhilfe und Schulsystem

Im Erlass-Entwurf wird zutreffend darauf hingewiesen, dass nach dem SGB VIII der **örtliche Träger der Jugendhilfe** (also in Nordrhein-Westfalen die kommunalen Jugendämter in Städten und Kreisen) für die **Erfüllung des Rechtsanspruchs verantwortlich** ist. Diese Zuweisung der Zuständigkeit für die Erfüllung des Anspruchs auf Tagesförderung nach § 24 SGB VIII an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist durch Landesrecht nicht gestaltbar und gilt auch dann, wenn der Rechtsanspruch durch (offene) Ganztagschulen erfüllt wird, obwohl für deren Einrichtung die kommunalen Schulträger (die Städte und Gemeinden), die staatliche Schulaufsicht und nicht zuletzt die Schulen selbst verantwortlich sind. Der Erlass-Entwurf trägt dieser Tatsache insofern Rechnung, als dass – anders als bisher – die **Beteiligung der Jugendämter an den Kooperationsvereinbarungen über Ganztagsangebote** vorgeschrieben wird: *„Die Zusammenarbeit zwischen Schulträger, Schule und außerschulischem Träger beruht auf einer Kooperationsvereinbarung. Die Partner dieser Vereinbarung sind der Schulträger, die Schulleiterin oder der Schulleiter, der außerschulische Träger sowie der Träger der öffentlichen Jugendhilfe.“* Mit dieser Regelung wird die Basis für die Kooperation kommunaler Akteure an der Schnittstelle von Jugendhilfe und Schule verbessert.

Abgesehen von dieser Regelung werden die Konsequenzen aus der Zuständigkeit der Jugendämter jedoch im Erlass-Entwurf nicht reflektiert und die **Lösung von möglichen Problemen allein bei den Jugendämtern verortet**: *„Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind verpflichtet, Plätze für Kinder im schulpflichtigen Alter in Tageseinrichtungen vorzuhalten, wenn anspruchserfüllende Angebote an Ganztagschulen nicht zur Verfügung stehen. Auch in*

diesem Fall bleiben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verantwortlich für die Erfüllung des Rechtsanspruchs, das Angebot eines Platzes in einer OGS durch den Schulträger, das anspruchserfüllend wirkt, wird jedoch angerechnet.“ Diese Aussage gibt die Rechtslage zutreffend wieder; Konsequenzen aus der damit verbundenen Problematik werden jedoch nicht gezogen. Es bleibt in Nordrhein-Westfalen bei der Regelung, dass die **Einrichtung einer OGS von einem Beschluss der Schulkonferenz abhängt** und somit faktisch die jeweils aktuelle Elternschaft und das jeweils aktuelle Lehrkräftekollegium einer Schule gemeinsam die Einrichtung oder Erweiterung eines rechtsanspruchserfüllenden Angebots blockieren können – mit dem Ergebnis, dass das Jugendamt gezwungen wäre, zur Vermeidung von Klagen eigene Angebote auszubauen, für die es weder eine vorhandene Infrastruktur noch eine Landesförderung gibt. In Baden-Württemberg hat man aus dieser Problematik die Konsequenz gezogen, eine Regelung ins Schulgesetz einzufügen, die dem Schulträger das Recht einräumt, bei der Schulaufsicht einen Antrag auf die Errichtung einer (offenen) Ganztagschule zu stellen, wobei er die Schulkonferenz im Vorfeld lediglich anhören muss (§ 4a Abs. 5 Schulgesetz). Eine solche Regelung wäre auch für Nordrhein-Westfalen sinnvoller als die im Erlass-Entwurf vorzufindende Betonung, dass die Schulleitung die Beschlüsse der Schulkonferenz auszuführen habe. Folgerichtig mit Blick auf die rechtliche Verantwortung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe wäre es, die Entscheidungskompetenz nach Anhörung der Schulkonferenz dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe und dem Schulträger im Einvernehmen zu übertragen. Hierfür ist eine **Änderung im Schulgesetz** erforderlich.

Problematisch im kreisangehörigen Raum ist darüber hinaus das **Auseinanderfallen der Zuständigkeiten von Jugendamt (Kreis) und Schulträger (Gemeinde) in Kommunen ohne eigenes Jugendamt**. In den Empfehlungen des Beirats wird gefordert, dass *„Leitplanken entwickelt werden, um im Konfliktfall nach abgestimmten Verfahren vorgehen zu können“*. Im Erlass-Entwurf bleibt es stattdessen bei dem Hinweis, dass das Kreisjugendamt den Rechtsanspruch anderweitig erfüllen muss, wenn Gemeinden als Schulträger und die Schulen keine hinreichende Anzahl an Plätzen in der OGS bereitstellen. Diese Anforderung ist nicht nur deshalb höchst problematisch, weil es in Nordrhein-Westfalen keine Landesförderung für Schulkinder-Angebote in Kindertageseinrichtungen gibt und die Kreise vollkommen neue

Infrastrukturen aufbauen müssten. **Vor allem ergeben sich aus der Einschränkung der Möglichkeiten der Kreisjugendämter, für ein ausreichendes Angebot an Plätzen in der OGS zu sorgen, auch Einschränkungen für die Kinder im kreisangehörigen Raum, eine Ganztagsförderung im oben angesprochenen Sinne einer ganzheitlichen Bildung in Anspruch nehmen zu können.**

Schließlich ist noch auf das **Fehlen einer klaren Regelung zu Kinderschutz** und Aufsicht im Erlass-Entwurf hinzuweisen. Wie bezüglich der Rolle der Schulkonferenz ist hier eine Regelung im Schulgesetz erforderlich, in der die **Zuständigkeit der Schulaufsicht über Angebote im Rahmen des offenen Ganztags** klargestellt wird – etwa nach dem Beispiel von Baden-Württemberg, wo eine entsprechende Klärung vorgenommen (§ 8b Schulgesetz) und eine Handreichung zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion erarbeitet wurde. Sinnvoll wäre darüber hinaus eine verbindliche Vorschrift für die Erarbeitung eines gemeinsamen Kinderschutzkonzepts von Schule und Ganztagsträger.

Fazit

Auf der Basis des Ganztagsförderungsgesetzes vom 2021 (Art. 4) wird das Land Nordrhein-Westfalen ab 2026 zusätzliche Umsatzsteueranteile im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes erhalten. Bislang bleibt unklar, wie diese zusätzlichen Finanzmittel für die Umsetzung des Rechtsanspruchs genutzt werden sollen und bei Kommunen, Trägern, Schulen und damit letztlich bei den Kindern ankommen. Ob dafür ein Ausführungsgesetz (wie im Koalitionsvertrag ursprünglich vorgesehen) erforderlich ist oder ob eine Weiterentwicklung von Grundlagen- und Zuwendungserlass, verbunden mit punktuellen Änderungen im Schulgesetz, ausreicht, sei dahingestellt. **Entscheidend im Sinne von Kindern und Familien ist, dass Finanzierungslösungen und Steuerungsmöglichkeiten gefunden werden, die es allen Kommunen ermöglichen, ein quantitativ bedarfsdeckendes und den vom Land im Erlass-Entwurf formulierten Qualitätskriterien entsprechendes Ganztagsangebot bereitzustellen.**

Autorin



Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey,

Leiterin der Forschungsabteilung
Bildung, Entwicklung, Soziale Teilhabe (BEST)

Mail: sybille.stoebe-blossey@uni-due.de
Telefon: +49 203 37 91805

IAQ-Standpunkt 2024 | 01

Redaktionsschluss: 09.07.2024

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen

IAQ-Standpunkt:

<https://www.uni-due.de/iaq/iaq-standpunkt.php>

Über das Erscheinen der IAQ-Veröffentlichungen informieren wir über eine Mailingliste:

<https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php>

IAQ im Internet

<https://www.uni-due.de/iaq/>

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub

universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/82177

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20240709-143818-2

Alle Rechte vorbehalten.