Bundesjugendkuratorium

ZWISCHENRUF DES BUNDESJUGENDKURATORIUMS

05.09.2019

RECHTSANSPRUCH AUF GANZTAGS-BETREUUNG FÜR KINDER IM GRUNDSCHULALTER

GANZTAGSANGEBOTE – EIN AKTUELLER ÜBERBLICK

Vorhandene Ganztagsangebote für Kinder im Grundschulalter sind sowohl von Bundesland zu Bundesland als auch innerhalb der Länder äußerst unterschiedlich organisiert und institutionalisiert. Zentrale Modelle sind der Hort – teilweise integriert in ganztägige schulische Angebote – sowie die Ganztagsschule in offener und gebundener Form. Auch verschiedene Formen der (Über-) Mittagsbetreuung, organisiert als „verlässliche Grundschule" oder durch Elterninitiativen, haben sich etabliert (Alt u. a. 2019, S. 3).

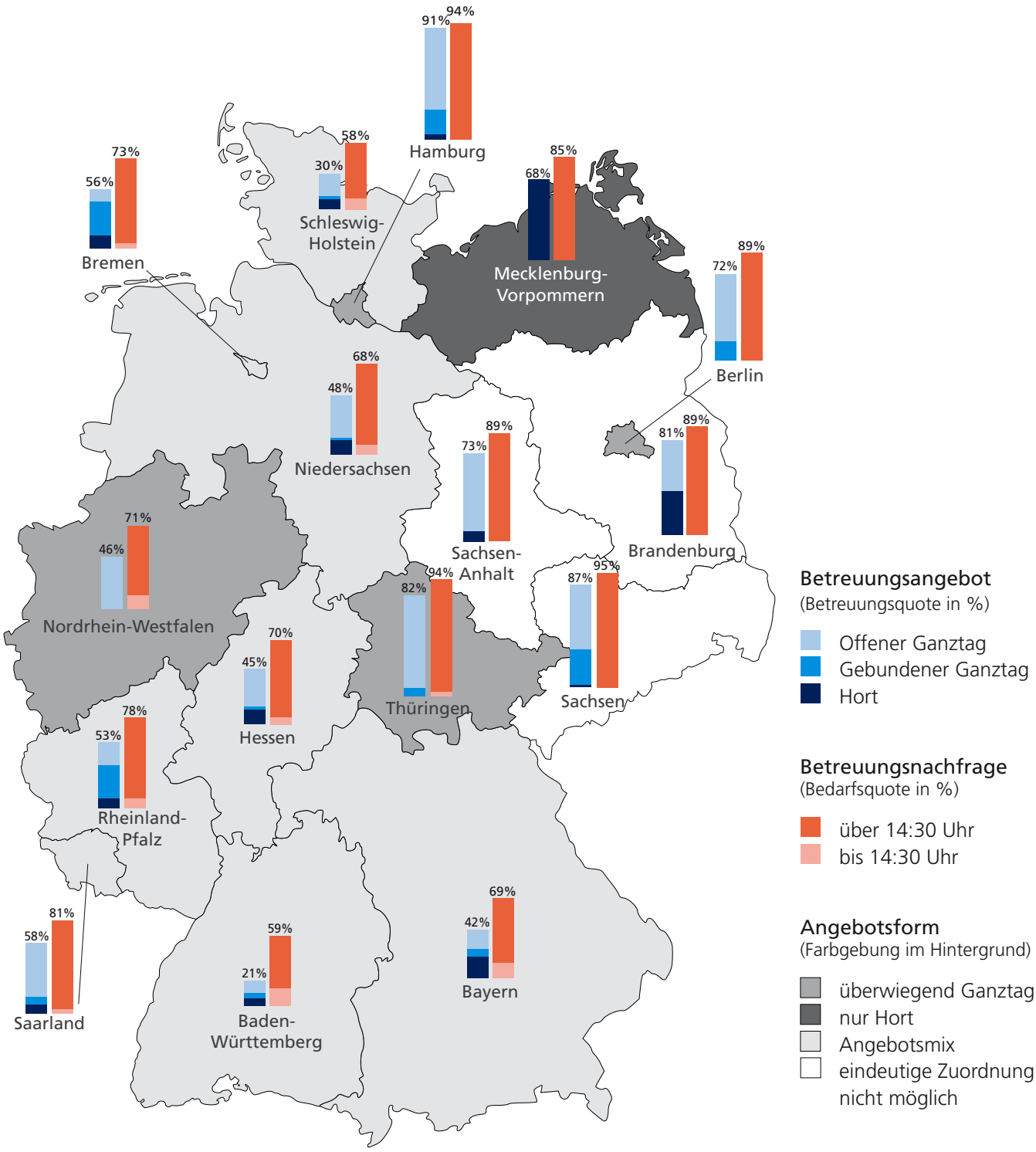
Diese Formen unterscheiden sich in Bezug auf die Verpflichtung zur Teilnahme, die Verzahnung von Unterricht und Ganztagsangebot, die Trägerschaft durch Schulen oder Kinder- und Jugendhilfe, den zeitlichen Umfang des Angebots und die Verankerung an Schulen oder in Kooperation mit außerschulischen Trägern. Betrachtet man die Bundesländer im Vergleich, lassen sich drei Muster des Zusammenspiels von Hort und Ganztagsschule erkennen:

- Länder mit fast ausschließlich schulischem Ganztagsangebot
- Länder mit fast ausschließlich Hortangeboten sowie Länder, in denen die Zuordnung der Angebote zum Hort oder der Ganztagsschule entsprechend den Statistiken unklar bleibt
- Länder mit einem Angebotsmix bzw. einem unverbundenen Nebeneinander von Hort und Ganztagsschule sowie evtl. weiteren wenig geregelten Angeboten

Die folgende Landkarte[1] gibt Aufschluss über diese Angebotsformen sowie die aktuelle Betreuungsquote und den Betreuungsbedarf pro Bundesland:

1 Das BJK bedankt sich bei Dr. Susanne Patricia Lochner und Dr. Christian Alt für das Bereitstellen der Landkarte.

Angebote und Bedarfe ganztägiger Bildung und Betreuung im Grundschulalter nach Bundesländern, 2018



Daten: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kinder- und Jugendhilfestatistik 2018; Bevölkerungsstatistik 2018; Sekretariat der KMK, Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern 2018; DJI, KiBS 2018

Der von den Koalitionspartnern CDU/CSU und SPD geplante Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter ab 2025 stößt daher auf ganz unterschiedliche Ausgangssituationen und Bedarfe in Ländern und Kommunen.
Diese müssen bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs hinreichend berücksichtigt werden. Das Bundesjugendkuratorium (BJK) regt mit diesem Zwischenruf dazu an, die Umsetzung des Rechtsanspruchs als längerfristigen Prozess zu verstehen, an dessen Ende verschiedene Modelle der Ganztagsbetreuung von Kindern stehen. Diese finden ihren Ausdruck in unterschiedlichen Formen von Schule, in Kombination mit Ganztagsangeboten und einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendhilfe sowie weiteren außerschulischen Akteur*innen.
Eine Schablone für „das" Ganztagsangebot gibt es nicht, aber es müssen flächendeckend verbindliche Qualitätsstandards eingeführt und eingehalten werden. Aus der Sicht des BJK haben diese Qualitätsstandards in erster Linie von den Lebenslagen, Rechten, Interessen und pädagogischen Bedarfen der Kinder auszugehen; und sie sind unter Beteiligung von Kindern zu entwickeln und zu überprüfen.

GLEICHBERECHTIGTE SOZIALE TEILHABE UND BILDUNG VON KINDERN ERMÖGLICHEN

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, ab 2025 einen individuellen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter einzuführen. Angesichts der Betreuungslücke, die sich für manche Eltern mit dem Übergang von der Kita in die Grundschule ergibt, ist dies zunächst als ein positives Signal für den Ausbau von Ganztagsplätzen für Kinder im Grundschulalter zu werten, zumal sich der Bedarf an Ganztagsplätzen aufgrund der demografischen Entwicklung noch vergrößert. Ein flächendeckendes, bedarfsgerechtes Ganztagsangebot wäre nicht zuletzt ein wichtiger Schritt, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik in diesem Bereich zu verbessern.
Der Rechtsanspruch soll im SGB VIII, d. h. im Kinder- und Jugendhilfegesetz, verankert werden.[2] Dementsprechend setzen die mit dem Ganztag verfolgten Ziele eine unmittelbare Kooperation zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe sowie ein gemeinsames pädagogisches Konzept voraus.
Ziel aller Qualitäts- und Rechtsfragen muss sein, dass ein künftiger Rechtsanspruch in der alltäglichen Praxis kein bloßer Betreuungsanspruch wird. So müssen Qualitätsstandards entworfen werden, die differenziert von den Lebenslagen, Rechten, Interessen sowie pädagogischen Bedarfen der Kinder ausgehen.

- Kinder leben heute in sehr unterschiedlichen sozialen Lebenslagen. Daraus ergeben sich sehr unterschiedliche Anforderungen an gleichberechtigte inklusive Bedingungen des Aufwachsens in außerschulischen Angeboten.
- Kinder sind Grundrechtsträger. Sie haben Beteiligungs-, Schutz- und Förderrechte, die konsequent umgesetzt werden müssen.
- Kinder haben unterschiedliche Interessen. Diese sind anzuerkennen und in Aushandlung mit anderen Kindern und Erwachsenen sozial zu verwirklichen.
- Kinder haben pädagogische Bedarfe, die partizipativ mit ihnen und ihren Eltern in außerunterrichtlichen und außerschulischen Angeboten erschlossen werden müssen.

Die Organisation und Gestaltung von Ganztagsangeboten bewegen sich einerseits in einem Spannungsfeld der Interessen und pädagogischen Bedarfe von Kindern, den Bedarfen von Eltern sowie den Erfordernissen des Arbeitsmarktes. Andererseits ergeben sich im Ganztag, egal wo er räumlich verortet ist, Spannungsfelder zwischen schulischen und außerschulischen Partnern und ihren jeweiligen Selbstverständnissen und Anforderungen. Auch dort, wo Kinder bereits ganztags betreut werden, werden die Angebote den Ansprüchen an eine bestmögliche Beteiligung, Persönlichkeitsentfaltung und Förderung von Kindern nicht durchgängig gerecht. Die Frage, wie Angebote ausgestaltet sein müssen, damit sie eine *kindgerechte* Antwort auf die Herausforderungen des Aufwachsens und auf die zunehmende Institutionalisierung von Kindheit sind, wird derzeit weder gestellt noch ausreichend beantwortet.[3]

2 Daher befassen sich verschiedene Rechtsgutachten mit der Frage der gesetzlichen Ausgestaltung im Kinder- und Jugendhilferecht (z. B. Wrase 2019).

3 In einer umfassenden Stellungnahme wird sich das BJK grundlegenden Fragen und Herausforderungen der Formen ganztägiger Bildung, Erziehung und Betreuung widmen.

In diesem Zwischenruf plädiert das BJK dafür, diese Frage in den Mittelpunkt zu rücken und die Diskussion nicht ausschließlich auf die Perspektive der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verkürzen.
Das BJK befürwortet grundsätzlich die Einführung des Rechtsanspruchs. Zugleich benennt es aber gleichermaßen notwendige Rahmenbedingungen und Standards, die zu erfüllen sind, damit eine kind- und altersgerechte Ausgestaltung der Angebote der Ganztagsbetreuung gelingen kann.

Ein rein quantitativer Ausbau ist nicht ausreichend; es müssen Standards verbindlich geregelt werden, damit eine gleichberechtigte Teilhabe, Entwicklung und Bildung von Kindern gewährleistet wird und nicht nur „Betreuung" stattfindet. Maßgeblich sind die Lebenslagen, Rechte, Interessen und pädagogischen Bedarfe der Kinder. Dies bedeutet aus Sicht des BJK eine kindgerechte Gestaltung des Ganztags.

VERLÄSSLICHE FINANZIERUNG DES RECHTSANSPRUCHS SCHAFFEN

Eine weitere große Herausforderung betrifft die Finanzierung des bedarfsgerechten Ganztagsangebots. Die im Mai 2019 vorgelegten Berechnungen des Deutschen Jugendinstituts (DJI) gingen von 665.000 zusätzlichen Plätzen aus, sofern alle aktuellen Elternwünsche in Deutschland durch ein entsprechendes Angebot abgedeckt werden. Für die Schaffung dieser Betreuungsplätze bis zum Jahr 2025 wurden insgesamt Investitionskosten in Höhe von etwa 3,9 Milliarden Euro errechnet (Alt u. a., S. 11). Da aber inzwischen eine neue Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts vorgelegt wurde, die von deutlich höheren Kinderzahlen im Grundschulalter ausgeht, ist auch mit wesentlich höheren Investitionskosten zu rechnen.
Deutlich ist daher in allen Fällen, dass die vom Bund in Aussicht gestellten einmaligen Investitionsmittel in Höhe von 2 Milliarden Euro bei weitem nicht ausreichen werden, da der Rechtsanspruch nicht zu Lasten der bestehenden Angebote der Kinder- und Jugendhilfe gehen darf. Ungeklärt ist auch, wie die dauerhafte Gewinnung und Finanzierung von qualifiziertem Personal bis 2025 zu erreichen ist.
Ein Rechtsanspruch allein wird den Mangel an Plätzen, qualifizierten Fachkräften und Qualität der Inhalte in den Ganztagsangeboten für Kinder im Grundschulalter demnach nicht beseitigen, sondern im Gegenteil noch verschärfen, wenn nicht rechtzeitig bis 2025 für die notwendigen Kapazitäten gesorgt wird. Nachhaltige Strategien und Maßnahmen zur Qualifizierung, Gewinnung und Bindung von Fachkräften sowie zum Bau von ausreichenden Räumlichkeiten und der Ausweitung von Freiflächen sind dringend notwendig.

Ein Rechtsanspruch setzt verlässliche Finanzierungs-, qualifizierte Personalstrukturen sowie kindgerechte und pädagogisch geeignete Räumlichkeiten voraus. Der Bund wird sich stärker an den Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe und der Schulen, d. h. an den notwendigen Investitionen und vor allem auch dauerhaft an den Betriebskosten, beteiligen müssen. Es ist zudem dringend notwendig, adäquate Kapazitäten bei der Ausbildung von Lehr- und Fachkräften aufzubauen. Zugleich ist eine angemessene Bezahlung der Fachkräfte sicherzustellen.

FACHLICHE STANDARDS – GANZTAG MIT KINDERN GESTALTEN

Damit neben der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch das Ziel der bestmöglichen Förderung von Kindern im Grundschulalter erreicht wird, ist es notwendig, (Mindest-)Bedingungen und Standards für „gute" Ganztagsangebote festzulegen. Solche Qualitätsstandards für die Ganztagsbetreuung werden von den Bundesländern über rechtliche Regelungen und Qualitätsrahmen vorgegeben. Sie fallen allerdings sehr unterschiedlich aus. Hier gilt es sich – trotz oder gerade wegen der Unterschiedlichkeit der Angebote – auf gemeinsame Standards zu einigen und die Bundesförderung an diese Standards zu binden.
Insgesamt sollte es der Maßstab sein, dass Kinder gerne und freiwillig an den Angeboten des Ganztags teilnehmen und diese aktiv mitgestalten. Für eine Sicherstellung der in der UN-Konvention verbrieften Rechte sowie für die Anerkennung der individuellen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse jedes Kindes ist eine Beteiligung der Kinder bei der Entwicklung und nachhaltigen Weiterentwicklung sowie eine systematische und gleichberechtigte Kooperation der Beteiligten unerlässlich.

Folgende strukturellen Qualitätsstandards sollten mindestens erfüllt werden:

- Die Ganztagsangebote sollen einschließlich des Schulunterrichts an fünf Tagen pro Woche für acht Stunden sichergestellt sein.
- Bis auf jährliche Schließzeiten von vier Wochen, ist auch eine Ferienbetreuung zu gewährleisten.
- Verbindlich festgelegte Personalschlüssel, die auf den bestehenden Personalschlüsseln in Grundschule und Hort basieren, sind erforderlich (Fachkräfte: 1 zu 10; Lehrkräfte: 1 zu 20).
- Gemäß § 72 SGB VIII gilt das Fachkräftegebot.
- Es muss eine qualitativ gute Mittagsverpflegung für alle Kinder erfolgen.

Folgende pädagogischen Standards sind zum Ausgangspunkt zu nehmen:

- Kinder sind sowohl bei der Planung als auch bei der lokalen Umsetzung von Angeboten der Ganztagsbetreuung nachhaltig zu beteiligen. Ihre Rechte und Vorstellungen von guten Angeboten müssen ein wesentlicher Bestandteil des Planungs- und Gestaltungsprozesses von Ganztag sein.
- Es ist sicherzustellen, dass auch Kinder mit Förderbedarf und mit körperlicher oder geistiger Behinderung gleichberechtigt an den Angeboten des Ganztags teilnehmen können. Ein Konzept inklusiver Bildung, Erziehung und Betreuung ist nur dann nachhaltig umsetzbar, wenn alle relevanten Partner mit einbezogen sind.
- Es muss ein multiprofessionelles pädagogisches Konzept aller am Ganztag beteiligten Kooperationspartner entwickelt werden. Hierfür ist ein erweitertes Bildungsverständnis maßgeblich.[4]
- Es muss rechtlich und faktisch eine gleichberechtigte Kooperation der schulischen und aller außerschulischen Verantwortlichen hergestellt werden; Zuständigkeiten und Standards sind neu zu regeln.
- Mit Angeboten der Ganztagsbetreuung werden neben formaler und non-formaler Bildung auch informelle Entwicklungsdimensionen als zu gestaltende Handlungsfelder ausgeweitet – andere Zeiten, Räume und soziale Erfahrungen werden wichtig. Es müssen angemessene räumliche Voraussetzungen an den verschiedenen Orten der Angebote vorhanden sein bzw. geschaffen werden. Diese sollten den unterschiedlichen Bedürfnissen der Kinder nach Spiel, Bewegung, Ruhe, Kreativität, Gruppen-, Selbst- und Welterfahrung Rechnung tragen.

Gute pädagogische Qualität und Verlässlichkeit sind Garanten für eine positive Annahme des Ganztagsangebots bei Kindern und Eltern. Durch partizipative Strukturen mit Kindern und Eltern und eine systematische und gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten können Ganztagsangebote zu einer Unterstützung aller werden, was angesichts veränderter Lebenswelten dringend geboten ist. Bund, Länder sowie die öffentlichen und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe müssen sich, z. B. im Rahmen einer „Qualitätskonferenz Ganztag", auf fachliche Standards verständigen und deren Umsetzung begleiten.

4 Siehe hierzu die „Leipziger Thesen": „Bildung ist der umfassende Prozess der Entwicklung und Entfaltung derjenigen Fähigkeiten, die Menschen in die Lage versetzen, zu lernen, Leistungspotenziale zu entwickeln, zu handeln, Probleme zu lösen und Beziehungen zu gestalten." (BJK u. a. 2002)

BJK
Bundesjugendkuratorium

LITERATUR

Alt, Christian/Guglhör-Rudan, Angelika/Hüsken, Katrin/Winklhofer, Ursula (2019): Kosten des Ausbaus bei Umsetzung des Rechtsanspruchs.
www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2019/DJI_Kosten_Ganztagsbetreuung.pdf

Bundesjugendkuratorium/Sachverständigenkommission für den 11. Kinder- und Jugendbericht/Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (2002): Bildung ist mehr als Schule. Leipziger Thesen zur aktuellen bildungspolitischen Debatte.
www.miz.org/dokumente/BA_035_Leipziger_These_zur_bildungspolitischen_%20Debatte_2002.pdf

Wrase, Michael (2019): Einheitliche Qualitätskriterien für den Ganztag im Grundschulalter. Möglichkeiten der bundesrechtlichen Umsetzung. Stiftung Mercator.
www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/2019/2019_06/Gutachten_Ganztag_CS6_V11_RZ_digital.pdf

DAS BUNDESJUGENDKURATORIUM

Das Bundesjugendkuratorium (BJK) ist ein von der Bundesregierung eingesetztes Sachverständigengremium.
Es berät die Bundesregierung in grundsätzlichen Fragen der Kinder- und Jugendhilfe und in Querschnittsfragen der Kinder- und Jugendpolitik. Dem BJK gehören bis zu 15 Sachverständige aus Politik, Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft an. Die Mitglieder werden durch die Bundesministerin/den Bundesminister für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für die Dauer der laufenden Legislaturperiode berufen.

MITGLIEDER DES BJK

VORSTAND

Prof. Dr. Wolfgang Schröer
Lisi Maier
Reiner Prölß
Nora Schmidt

MITGLIEDER

Doris Beneke
Prof. Dr. Karin Böllert
Tom Braun
Marie-Luise Dreber
Oggi Enderlein
Norbert Hocke
Prof. Dr. Nadia Kutscher
Cornelia Lange
Uwe Lübking
Prof. Dr. Jörg Maywald
Kofi Ohene-Dokyi

STÄNDIGER GAST

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach

IMPRESSUM

PRESSERECHTLICH VERANTWORTLICH:
Prof. Dr. Wolfgang Schröer

Deutsches Jugendinstitut e. V. |
Arbeitsstelle Kinder- und Jugendpolitik |
Dr. Sonja Preißing, Anna Schweda, Ute Kratzlmeier |
Nockherstraße 2 | 81541 München
E-Mail: bundesjugendkuratorium@dji.de

GESTALTUNG + SATZ: Schlereth Design

GEFÖRDERT VOM

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend