



Blindflug ins Scheitern?

Zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen
Ganztagsplatz an Grundschulen ab 2026 in Hessen

Impressum

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Landesverband Hessen
Zimmerweg 12, 60325 Frankfurt
Tel. 069–971293-0
info@gew-hessen.de
www.gew-hessen.de

Redaktion: Kai Eicker-Wolf, Referent für Finanzpolitik
Roman George, Referent für Bildungspolitik
Titelbild: CDC, www.unsplash.com
Illustration: Thomas Plassmann
Druck: www.druckerei-bender.de

Vorwort

Zum Schuljahr 2026/27 tritt der Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz für Kinder im Grundschulalter in Kraft. Alle neu eingeschulten Kinder erhalten dann bei Bedarf einen Ganztagsplatz – so hat es die große Koalition unter Angela Merkel kurz vor der letzten Bundestagswahl im Jahr 2021 beschlossen. Die Umsetzung dieses Vorhabens erfolgt allerdings in den Bundesländern.

Bis jetzt hat die hessische Landesregierung kein Konzept vorgelegt, wie die Ganztagsplatzgarantie in Hessen umgesetzt werden soll. Das Hessische Kultusministerium scheint keine Vorstellungen davon zu haben, wie hoch der personelle und bauliche Bedarf hierfür ausfällt. Die Landesregierung verweist viel lieber auf die Zuständigkeit der kommunalen Ebene. Würde sich das Kultusministerium mit dieser Frage auf Grundlage der aktuell bestehenden Ganztagsprogramme befassen wollen, dann stände es allerdings vor einem großen Problem: Es liegen in Hessen keine Daten zum Personal im Ganztags vor. Das heißt, es ist unbekannt, wie viele Personen mit welchen Qualifikationen und mit welchem zeitlichen Umfang im Ganztags arbeiten.

Zum einen erheben die statistischen Ämter keine Personalstatistiken zum Ganztags. Zum anderen ist es angesichts der Ausgestaltung der bestehenden ganztägigen Angebote auch nicht möglich, die erforderlichen Daten durch eine Abfrage bei den Schulträgern zu erhalten. Dies liegt daran, dass das Land Stellen im Rahmen des Ganztagsprogramms zum Teil in Form von Geld auszahlt, das dann zum Beispiel von Fördervereinen an Schulen zur Beschäftigung von Personen für die Ganztagsbetreuung genutzt wird. Angaben zu diesen Beschäftigungsverhältnissen existieren nicht, hierzu können die Schulträger in der Regel keine Auskünfte erteilen. Letztlich ist der Ganztags in Hessen eine Black Box – eine qualitative, auf Fakten basierende Steuerung von Ganztagsprogrammen ist deshalb nicht möglich. Für die Landesregierung mag dies sogar wünschenswert sein, denn sie kann sich so einer Debatte über den Ganztags auf Grundlage von überprüfbaren Tatsachen entziehen.

Dabei ist klar, dass tragfähige Ganztagsprogramme vor allem gut qualifiziertes pädagogisches Personal erfordern: Lehrkräfte, Erzieher:innen und Sozialpädagog:innen. Diese Fachkräfte fehlen jedoch aktuell schon überall. So arbeiten Erzieher:innen sowohl im Ganztags an den Grundschulen als auch und in noch

größerem Umfang in den Kitas. Sie werden händeringend gesucht. Immer wieder sind Klagen über eingeschränkte Betreuungszeiten in Kindertageseinrichtungen aufgrund von Personalmangel in der Presse zu lesen. Fast überall in Hessen entsprechen die Personalschlüssel in den Kitas – also das Verhältnis von Kindern zu pädagogischen Fachkräften – nicht den Standards der pädagogischen Forschung. Aber auch bei den Grundschullehrkräften sieht es nicht besser aus. In Hessen arbeiten aktuell rund 18.000 Lehrkräfte. Etwa 2.500 davon, das sind fast 14 Prozent, sind befristet beim Land beschäftigt. Der Großteil von ihnen hat keine abgeschlossene Ausbildung als Lehrerin oder Lehrer.

Mit Blick auf den Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz stellen sich im Übrigen nicht nur Personal-, sondern auch Raumfragen. Beim sogenannten Pakt für den Nachmittag, den die hessische Landesregierung im Schuljahr 2015/16 mit Pilotprojekten gestartet hat, wurde insbesondere auf eine multifunktionale Nutzung der bestehenden Räume gesetzt. Mittagessen und Nachmittagsbetreuung finden so zum Teil in den Klassenräumen statt, Rückzugsmöglichkeiten für Schülerinnen und Schüler und das pädagogische Personal fehlen.

Wie das Land Hessen die Ganztagsgarantie in einem einigermaßen akzeptablen Rahmen personell und räumlich umsetzen möchte, bleibt ein Geheimnis. Aus Sicht der GEW ist das Land Hessen aufgefordert, schleunigst ein Programm für einen sachgerechten Ausbau von ganztätig arbeitenden Grundschulen vorzulegen. Dabei darf es aber nicht nur um die Sicherstellung einer Ganztagsbetreuung gehen. Ganztagsgrundschulen müssen vielmehr auch einen Beitrag zu mehr Bildungschancen leisten können und zudem einen kindgerechten Ganztags anbieten. Dazu gehören nicht zuletzt hochwertige Angebote und ein gesundes Mittagessen. Die vorliegende Publikation liefert neben einer Beschreibung der gegenwärtigen Lage eine modellhafte Bedarfsberechnung, die die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung zur Grundlage hat. Sie kann so als Hilfestellung dienen, um den zu konstatierenden „Blindflug“ zu beenden. Nur mit entschiedenem politischen Handeln kann der Weg für einen rechtzeitigen, auch qualitativen Ausbau der Ganztagsgrundschulen noch geebnet werden.

Thilo Hartmann, Vorsitzender der GEW Hessen

1. Einleitung

Im September 2021 ist der Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz für Kinder im Grundschulalter beschlossen worden. Dieser kann von den Bundesländern sowohl durch offene und gebundene Ganztagschulen als auch mit Horten erfüllt werden.¹ Der Rechtsanspruch gilt nicht sofort für alle Grundschulklassen, er soll vielmehr nach und nach umgesetzt werden.

Im Schuljahr 2026/27 gilt er zunächst nur für die erste Klasse, im darauffolgenden Schuljahr dann für die erste und zweite Klasse. Im Schuljahr 2028/29 ist der Anspruch für die ersten drei Klassen gültig, und der vollständige Anspruch für alle vier Grundschulklassen soll im Schuljahr 2029/30 erreicht werden. Die Bertelsmann-Stiftung, die keiner besonderen Gewerkschaftsnähe verdächtig ist, bemängelt dabei mit Blick auf den Gesetzgeber zu Recht, dass „keine weiteren Regelungen bzw. Standards hinsichtlich der Ausgestaltung der Angebote, wie beispielsweise für die Personalausstattung, übergreifend für alle Angebote festgelegt worden sind.“ (Bock-Famulla u.a. 2022: 7)

Zwar unterstützt der Bund den Ganztagsausbau durch Mittel für Investitionen in die Infrastruktur mit Finanzhilfen von bis zu 3,5 Milliarden Euro. Hiervon wurden zunächst 750 Millionen Euro bereitgestellt. Das Land Hessen hat seit April 2021 auf dieser Grundlage 80 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, damit Schulträger, Jugendhilfeträger und Ersatzschulträger in die hessische Infrastruktur der Ganztagsbetreuung investieren können. Und auch an den laufenden Kosten des Ganztags wird sich der Bund beteiligen – die Mittel sollen ab dem Jahr 2026 bis auf 1,3 Milliarden Euro bis 2030 anwachsen.

Doch werden schon jetzt Stimmen laut, die eine Umsetzung der Ganztagsplatzgarantie als gefährdet ansehen. Für besondere Aufmerksamkeit sorgte der Deutsche Städtetag kurz nach Weihnachten 2022, indem er zum einen auf Probleme mit Blick auf den erforderlichen Ausbau verwies. Zum anderen sei noch nicht geklärt, welches Personal angesichts des bestehenden Fachkräftemangels im Bildungsbereich überhaupt im Ganztags eingesetzt werden solle.²

In Anbetracht dieser Ausgangslage hat die GEW entschieden, sich umfassend mit der aktuellen Situation in Hessen zu befassen. Im anschließenden 2. Kapitel wird zunächst auf die bestehenden Ganztagsangebote in Hessen eingegangen. Kapitel 3 wird dann die mangelnde Datenlage mit Blick auf die Beschäftigung (Personal, Stundenumfang, Qualifikation) zum Ganztags in Hessen problematisieren. Hieran schließt sich Kapitel 4 an, das in Anlehnung an die Methodik der DJI-Studie aus dem Jahr 2021 (Rauschenbach u.a., 2021) eine Prognose zum Personalbedarf für den Ganztagsausbau auf Basis der neuen Bevölkerungsvorausberechnung vornimmt. Im 5. und letzten Kapitel wird ein abschließendes Resümee gezogen.



¹ Details zur Genese des Rechtsanspruchs auf die Ganztagsbetreuung im Primärbereich sind zu finden in Makles u.a. (2022: S. 7ff.).

² Städtetag warnt vor Verzögerungen bei Ganztagsausbau, Pressemeldung des Deutschen Städtetags vom 27.12.2022, <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2022/kinderbetreuung-staedtetag-warnt-vor-verzoegerungen-bei-ganztagsausbau>.

2. Drei Profile und ein Pakt: Ganztagschulen in Hessen

2.1 Die Entwicklung der ganztägigen Angebote in Hessen

Die Zahl der Schulen mit ganztägigen Angeboten wächst in Hessen seit 20 Jahren von Schuljahr zu Schuljahr. Dahinter steht in erster Linie ein zunehmender Bedarf an Kinderbetreuung über den Vormittag hinaus, wie er im Rahmen der Halbtagschule üblich war. Insbesondere seit dem „PISA-Schock“ wird mit dem Ganztag aber auch die Hoffnung verbunden, dass er einen Beitrag zu mehr Bildungschancen leisten kann. Im Schuljahr 2003/04 – somit kurz nach der ersten PISA-Veröffentlichung – befanden sich lediglich 226 Schulen im Ganztagsprogramm des Landes. Für den Ganztagsbetrieb dieser Schulen wurden über die Grundunterrichtsversorgung hinaus insgesamt 631 Stellen zusätzlich zugewiesen. Zum Schuljahr 2022/23 hat sich die Zahl der Schulen knapp versechsfacht, nämlich auf eine Gesamtzahl von 1.298. Die Zahl der zugewiesenen Stellen liegt inzwischen bei über 4.000 (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Ganztätig arbeitende Schulen und Stellenzuweisung für den Ganztag

Schuljahr	Schulen	Stellen
2003/04	226	631
2006/07	406	837
2009/10	651	1.144
2012/13	846	1.501
2015/16	1.008	1.963
2018/19	1.150	2.886
2021/22	1.261	3.981
2022/23	1.298	4.330

Quelle: Serviceagentur „Ganztätig Lernen“ Hessen, Zuweisungserlass, Hessisches Kultusministerium, eigene Berechnung.

Vor diesem Hintergrund stellte Kultusminister Lorz anlässlich des Schuljahresbeginns im August 2021 fest, dass mittlerweile neun von zehn weiterführenden Schulen und mehr als zwei Drittel aller Grundschulen über ein Ganztagsprogramm verfügten. Er konstatierte: „Statt einer verpflichtenden Ganztagschule für alle setzen wir auch weiterhin auf eine Vielfalt freiwilliger Ganztagsangebote. Dadurch kommen wir dem Wunsch vieler Eltern nach einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf immer stärker nach und sind schon jetzt gut vorbereitet auf den voraussichtlich ab dem Jahr 2026 geltenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Grundschul-

kinder.“ Ob die Einführung des Rechtsanspruchs für einen Ganztagsplatz für Grundschulkindern tatsächlich gut vorbereitet ist, darf angesichts der im 4. Kapitel präsentierten Berechnungen zum zusätzlichen Personalbedarf in Frage gestellt werden. Zutreffender mag die Aussage sein, dass für die Landesregierung der Gesichtspunkt der „Betreuung“ und der (berechtigten) Elternwunsch nach einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Mittelpunkt stehen. Hinter dem Euphemismus der „Vielfalt freiwilliger Angebote“ stehen verschiedene Formen des Ganztags, der in Hessen unterschiedlichen Profilen zugeordnet wird.

2.2 Die Profile der Ganztagschulrichtlinie

Die „Richtlinie für ganztätig arbeitende Schulen in Hessen“, die zuletzt 2018 überarbeitet wurde, unterscheidet zwischen drei Profilen. Relativ neu ist der von der ersten schwarz-grünen Koalition für die Grundschulen ins Leben gerufene „Pakt für den Nachmittag“, der als gewissermaßen viertes Profil hinzugekommen ist. 2023 wurde er in „Pakt für den Ganztag“ umbenannt.

Die Profile werden von der Richtlinie wie folgt definiert: Schulen in Profil 1 können je nach Konzept der einzelnen Schule Ganztagsangebote an drei, vier oder fünf Tagen in der Woche und für verschiedene Jahrgänge vorhalten. Sie decken an mindestens drei Tagen ein Angebot von sieben Zeitstunden von 7.30 bis 14.30 Uhr ab. Die Teilnahme an den Ganztagsangeboten ist für die Schülerinnen und Schüler freiwillig. Schulen mit Ganztagsangeboten im Profil 1 erhalten eine stufenweise Zuweisung in Stellen und Mitteln, mindestens jedoch in Höhe einer halben Lehrerstelle.

Schulen mit Ganztagsangeboten im Profil 2 bieten an fünf Tagen in der Woche ein Angebot von 7.30 bis 16.00 oder 17.00 Uhr für verschiedene Jahrgänge an. Am Freitagnachmittag ist die Schule verpflichtet, nach 14.00 Uhr ein Angebot für diejenigen Schülerinnen und Schüler vorzuhalten, die dies benötigen und angemeldet sind. Die Teilnahme an den Ganztagsangeboten ist für die Schülerinnen und Schüler freiwillig. Schulen mit Ganztagsangeboten im Profil 2 erhalten eine Zuweisung in Stellen und Mitteln von bis zu 20 Prozent der Grundunterrichtszuweisung.

Ganztagschulen gemäß Profil 3 bieten an fünf Tagen in der Woche Unterricht, Betreuung und verpflichtende Ganztagsangebote in der Zeit von 7.30 bis

16.00 oder 17.00 Uhr für alle ihre Schülerinnen und Schüler an. Die Teilnahme an den zusätzlichen Angeboten ist im Rahmen des jeweiligen Ganztagskonzepts verpflichtend. Es ist eine Teilgebundenheit von einzelnen Klassen oder Jahrgängen möglich. Die Höhe der Zuweisung beträgt für Grundschulen bis zu 30 Prozent, für Förderschulen bis zu 25 Prozent und für Schulen der Sekundarstufe I bis zu 20 Prozent zusätzlich zur Grundunterrichtsversorgung.

Auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem Land und dem jeweiligen Schulträger bieten Grundschulen und Grundstufen von Förderschulen im Rahmen des Pakts für den Ganztag an fünf Tagen in der Woche von 7.30 bis 17.00 Uhr ein ganztägiges Angebot sowie in den Ferien Bildungs- und Betreuungsangebote zur freiwilligen Teilnahme an. Schulen im Pakt für den Ganztag arbeiten nach den Kriterien des Profils 2. Das Land Hessen stellt Personal und Mittel bis 14.30 Uhr. Ab 14.30 Uhr ist der Schulträger für die Finanzierung zuständig.

2.3 Ganztagsprofile an den verschiedenen Schulformen

Es verbergen sich also höchst unterschiedliche Formen an ganztägigen Angeboten hinter der Gesamtzahl von 1.298 Schulen mit ganztägigen Angeboten (öffentliche und private Schulen). Lediglich unter Profil 3 ist ein gebundener Ganztag mit einer Rhythmisierung des Unterrichts über den Vor- und den Nachmittag zu verstehen. Viele potenzielle Vorteile des Ganztags, insbesondere die Verteilung von Phasen der An- und der Entspannung über den ganzen Schultag, lassen sich somit nur im Rahmen von Profil 3 realisieren. Um die Verbreitung der Profile darzustellen, wurden hier Zahlen des Hessischen Kultusministeriums für das Schuljahr 2022/23 ausgewertet. In Fällen, in denen eine Grundschule mit einer Schulform aus dem Sekundarbereich verbunden ist, wurde diese nur als Grundschule gezählt. Bei den Gesamtschulen konnten dabei nur die Grundschulen im Pakt für den Nachmittag zum Grundschulbereich hinzugerechnet werden – die Angaben des Hessischen Kultusministeriums geben keinen Aufschluss über Gesamtschulen mit Grundschulbereich, die sich in den Profilen 1 bis 3 befinden.

Die in Tabelle 2 dargestellte Zusammenfassung zeigt, dass sich die Situation je nach Stufe bzw. Schulform sehr unterschiedlich darstellt. Von den Grundschulen befindet sich mit einer Gesamtzahl von 383 inzwischen der Großteil im Pakt für den Nachmittag, wel-

cher von der Landesregierung besonders forciert wird. Gleichwohl ist die Zahl der Grundschulen im Profil 1 mit 283 nur wenig geringer. Profil 2 hingegen ist mit 91 Schulen deutlich seltener vertreten, gebundene Ganztagsgrundschulen im Profil 3 gibt es nur 16.

Unter den weiterführenden Schulen befindet sich mit 213 mehr als die Hälfte in Profil 2, 141 sind in Profil 1. Auch im Sekundarbereich ist Profil 3 die Ausnahme, hier liegt die Gesamtzahl bei 34, fast allesamt integrierte oder kooperative Gesamtschulen.

Bei den Förderschulen hingegen ist mit 66 der größte Teil in Profil 3 zu finden, überwiegend handelt es sich dabei um Schulen mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung. Aber auch in Profil 1 finden sich 51 Förderschulen, während Profil 2 genau wie der Pakt für den Ganztag in diesem Bereich nur von untergeordneter Bedeutung ist.

Tabelle 2: Schulen nach Profil und Stufe

Stufe	Pakt für den Nachmittag	Profil 1	Profil 2	Profil 3	Summe
Grundschulen	383	283	91	16	773
Weiterführende Schulen	–	141	213	34	388
Förderschulen	12	51	8	66	137
Summe	395	475	312	116	1.298

Quelle: Hessisches Kultusministerium, Ganztagsangebote inkl. Pakt für den Nachmittag im Schuljahr 2022/23 (Stand 1.8.2022), eigene Berechnung.

Da der Pakt für den Ganztag auf einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem Land und dem Schulträger beruht, ist die Situation vor allem im Primarbereich regional sehr unterschiedlich. Das ist Tabelle 3 zu entnehmen, in der die Zahl der Grundschulen in den unterschiedlichen Profilen nach Schulträger ausgewiesen ist. Lediglich im Landkreis Marburg-Biedenkopf, im Odenwaldkreis, in der Stadt Fulda und im Rheingau-Taunus-Kreis befindet sich noch keine einzige Grundschule im Pakt. Umgekehrt nimmt in der Stadt Darmstadt sowie den Landkreisen Darmstadt-Dieburg, Gießen, Werra-Meißner, Lahn-Dill und Hersfeld-Rotenburg jeweils die Mehrheit der Ganztagsgrundschulen am Pakt teil. Tendenziell ist festzustellen, dass der Pakt und das Profil 1 insbesondere

in den eher ländlich geprägten Regionen klar dominieren. Einzelne gebundene Ganztagsgrundschulen in Profil 3 gibt es hingegen primär in den Städten Frankfurt, Gießen, Kassel, Marburg, Offenbach und Wiesbaden sowie vereinzelt in Flächenkreisen wie dem Kreis Gießen, dem Wetteraukreis und dem Landkreis Limburg-Weilburg.

Eine Zuweisung von rund 4.330 Stellen für den Ganztagsbetrieb läuft bei 1.298 Schulen auf eine durchschnittliche Zuweisung von gut drei Stellen pro Schule hinaus. Davon können oder vielmehr müssen die Schulen einen gewissen Anteil in „Mittel“ umwandeln, aus welchen dann beispielsweise Honorarkräfte auf prekärer Basis eingestellt werden. Den vielen Grundschulen in Profil 1 wird überwiegend nicht mehr als eine Stelle zusätzlich zugewiesen, mit der sie den gesamten Ganztagsbetrieb sicherstellen müssen. Die Zuweisung an weiterführenden Schulen ist zwar meist höher, aber diese sind eben auch deutlich größer und haben entsprechend mehr Schülerinnen und Schüler. Auf Basis einer so geringen Ressourcenzuweisung ist die Entwicklung von guten Ganztagskonzepten schwierig. Hierauf geht das folgende Kapitel 3 ein.

Tabelle 3: Grundschulen nach Profil und Schulträger

Schulträger	Pakt für den Ganztag	Profil 1	Profil 2	Profil 3
Bergstraße	26	8	0	0
Odenwaldkreis	0	20	0	0
Stadt Darmstadt	15	0	0	0
Darmstadt-Dieburg	49	1	1	0
Frankfurt	22	15	11	2
Kreis Fulda	1	16	2	0
Stadt Fulda	0	8	5	0
Kreis Groß-Gerau	12	5	0	0
Kelsterbach	1	0	1	0
Main-Taunus-Kreis	11	3	4	0
Rüsselsheim	3	2	5	0
Kreis Gießen	36	0	0	1
Stadt Gießen	8	1	0	3
Vogelsbergkreis	8	7	5	0
Hersfeld-Rotenburg	25	3	1	0
Werra-Meißner-Kreis	19	1	1	0
Hochtaunuskreis	4	7	1	0
Wetteraukreis	12	29	6	1
Kreis Kassel	4	5	3	0
Stadt Kassel	17	0	0	2
Lahn-Dill-Kreis	31	4	1	0
Limburg-Weilburg	6	18	6	2
Stadt Hanau	3	9	0	0
Main-Kinzig-Kreis	24	21	5	0
Marburg-Biedenkopf	0	16	5	0
Stadt Marburg	6	1	3	2
Kreis Offenbach	4	31	7	0
Stadt Offenbach	4	7	0	2
Rheingau-Taunus-Kreis	0	9	14	0
Wiesbaden	10	5	1	1
Schwalm-Eder-Kreis	4	21	3	0
Waldeck-Frankenberg	18	10	0	0
Hessen	383	283	91	16
Hessen in %	50%	37%	12%	2%

Quelle: Hessisches Kultusministerium, Ganztagsangebote inkl. Pakt für den Nachmittag im Schuljahr 2022/23 (Stand 1.8.2022), eigene Berechnung.

3. Beschäftigung im hessischen Ganzttag: Vom gescheiterten Versuch einer Abfrage

Dass Honorar- oder Werkverträge mit einer Künstlerin, einem Autor oder einer Handwerkerin das Angebot an einer Ganzttagsschule ungemein bereichern können, wird niemand ernsthaft bezweifeln. Mit dem hessischen Weg, die Verantwortung für den Ganzttag weitgehend in die Verantwortung von Schulträgern, Vereinen und Elterninitiativen zu legen, hat das allerdings nichts zu tun.

Wie voranstehend bereits angedeutet, heißt die hessische „Zauberformel“ zur Vermehrung der knappen personellen Ressourcen „Geld statt Stellen“. Die Schulen können einen bestimmten Anteil der ihnen für den Ganzttag zugewiesenen Lehrerstellen in Geld umwandeln. Eine Stelle hat dabei derzeit den Wert von 48.000 Euro. Dieser Betrag liegt deutlich unterhalb der Kosten, die das Land bei der Beschäftigung einer Lehrkraft tatsächlich tragen müsste. Im Pakt für den Ganzttag besteht diese Wahlmöglichkeit nicht, denn hier ist mindestens ein Viertel der Zuweisung in Geld zu nehmen. Die Geldmittel werden dann über den Schulträger verausgabt oder an Fördervereine und freie Träger weitergegeben. Wie Tabelle 4 zeigt, werden inzwischen mehr als 50 Prozent der im Landeshaushalt verankerten Ganzttagsstellen im Grundschulbereich in Geld ausgeschüttet. Das führt im besten Fall zu einem bunten Flickenteppich kreativer Angebote, in den meisten Fällen aber zu einem Flickwerk von Honorarverträgen: ohne Tarifbindung, in scheinselfständiger Tätigkeit, ohne Vertretung durch Personal- oder Betriebsräte. Eine Anbindung oder gar Einbindung in die pädagogischen Prozesse der Schule gibt es häufig nicht, die Fluktuation der Beschäftigten ist groß und selbst der Mindestlohn wird durch die formale Selbstständigkeit vermutlich nicht immer erreicht.

Tabelle 4: Grundschulen im Ganzttag, Stellen und Stellen in Geld im Schuljahr 2022/23*

	Stellen	Stellen in Geld	Stellen in %	Stellen in Geld in %
Pakt für den Ganzttag	435	582	43%	57%
Profil 1	216	180	55%	45%
Profil 2	156	104	60%	40%
Profil 3	32	24	57%	43%
Gesamt	839	889	49%	51%

* Aufteilung der vom Land bereitgestellten Mittel für Stellen und Stellen in Geld laut den Stellenzuweisungen für das Schuljahr 2022/23 (Stand 2.12.2022, Nachsteuerung 2. Halbjahr). Enthalten sind auch Mittel für Schulen, bei denen Grundschulen mit anderen Schulformen verbunden sind.

Quelle: Zuweisungserlass 2022/23, eigene Berechnung.

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang der im Auftrag des hessischen Kultusministeriums erstellte Evaluationsbericht zum Pakt für den Nachmittag (Fischer/Kuhn 2021). Die Evaluation bestand aus verschiedenen Instrumenten (ebd.: 6 und 52) und bezog die beteiligten Personengruppen ein (z.B. Schülerinnen und Schüler, Lehrkräfte, Schulleitungen, Eltern usw.).

Dabei wurden zahlreiche Kritikpunkte benannt: So wurde bemängelt, dass häufig räumliche Probleme bestünden, die Gruppen zu groß und der Lärmpegel zu hoch wären, wenn im Pakt für den Nachmittag eine Hausaufgabenbetreuung angeboten würde (ebd.: S. 6 und S. 52). Fast zwei Drittel der Schulleitungen gaben an, dass die räumlichen Ressourcen „eher bis gar nicht zu den pädagogischen Konzepten für den PfdN [Pakt für den Nachmittag, die Verfasser] passen, bei fast 43 Prozent scheint es Probleme zu geben, die personelle Ausstattung mit dem pädagogischen Konzept in Einklang zu bringen. Materielle und finanzielle Ressourcen passen bei rund ei-



nem Viertel bis zu einem Drittel nicht zu den pädagogischen Konzepten“ (ebd.: 40, Hervorhebung im Original). Auch die Schulträger beklagten im Rahmen der Evaluation fehlende finanzielle Ressourcen für die Anstellung von fachkundigem Personal. Deshalb bestände das in der Betreuung eingesetzte Personal zum Teil auch aus Personen, die keine pädagogische Ausbildung hätten und im Rahmen eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses arbeiteten (ebd.: 42 f., vgl. auch 45 und 50).

In dem Evaluationsbericht sind im übrigen keine Daten zur Beschäftigung (Personalschlüssel, Stellenumfänge, Qualifikation) zu finden. Dies ist kein Wunder, da für Hessen – und in anderen Bundesländern sieht es in der Regel nicht besser aus – nicht bekannt ist, wie viele Personen mit welcher Qualifikation unter welchen Bedingungen im schulischen Ganztags arbeiten. Zur Beantwortung dieser Frage liegen keine Statistiken vor.

Dies führt zu erheblichen Problemen, wenn Prognosen zur Umsetzung des Rechtsanspruchs berechnet werden sollen. Auf die Ganztagsplatzgarantie wird in Kapitel 4 näher eingegangen.

Die GEW Hessen hat sich angesichts dieser Situation im Sommer 2022 dazu entschlossen, die Datenlücke zumindest für Hessen durch eine eigene Umfrage bei den Schulträgern zu schließen, um dann auf dieser Grundlage sowie der für Dezember 2022 angekündigten neuen Bevölkerungsvorausberechnung eine aktuelle Prognose zum Platzbedarf, zur erforderlichen Steigerung des Personals sowie den Kosten zu erstellen.

Alle Schulträger in Hessen wurden telefonisch darum gebeten, die schriftlich per E-Mail zugesandten Fragen bis Mitte bzw. Ende September zu beantworten. Die Fragen bezogen sich auf die eingesetzten finanziellen Ressourcen sowie auf die Anzahl und die Qualifikation des eingesetzten Personals.³

Der Versuch, diese Abfrage durchzuführen, muss als gescheitert angesehen werden. Aktuell (5. März 2023) liegen lediglich von 16 der 33 hessischen Schulträger Antworten vor. Manche Schulträger haben nach einer schriftlichen Erinnerung im Oktober die Beantwortung des Fragenkatalogs verbindlich zugesagt (z.B. „in der kommenden Woche“), ohne diese Zusage einzuhalten.

Aber auch jene Schulträger, die Material mit verwertbaren Daten geschickt haben, konnten in der Regel keine Angaben zum Personal machen. So wurde häufig geantwortet, dass hierzu nichts vorläge, da die Einstellung über Fördervereine an den Schulen erfolge oder freie Träger tätig seien. Auch zu den Horten konnten meist keine Angaben gemacht werden. Lediglich eine kreisfreie Stadt und fünf Landkreise waren in der Lage, verwertbare aktuelle Informationen zum Ganztagspersonal zur Verfügung zu stellen. Wirklich detaillierte und umfassende Informationen im Sinne der gestellten Fragen zum gesamten Personal im Ganztags konnte nur der Landkreis Groß-Gerau bereitstellen.

Insgesamt muss das Ergebnis der Abfrage im negativen Sinne überraschen. Anscheinend ist ein Großteil der Kommunen an einer Erhebung zum Ganztags in Hessen nicht interessiert oder es fehlen in der Verwaltung die personellen Ressourcen, um die erforderlichen Daten innerhalb eines halben Jahres zusammenzutragen. Dadurch aber ist eine seriöse Beurteilung der Ganztagsprogramme unter qualitativen und quantitativen Gesichtspunkten mit Blick auf den Personalschlüssel nicht möglich, da niemand weiß, wie viele Personen in welchem Umfang und mit welcher Qualifikation im Ganztags arbeiten. Eine ähnliche Einschätzung äußert mit Blick auf Deutschland insgesamt die Bertelsmann-Stiftung: „Für eine faktenbasierte Steuerung der Ganztagsförderung fehlen differenzierte Daten, um die Ausgangssituation räumlich, personell und finanziell verlässlich bestimmen und dementsprechend Maßnahmen ableiten zu können.“ (Bock-Famulla u.a. 2022: 10)

Für eine angemessene Gestaltung der bestehenden Ganztagsangebote, aber auch zur Umsetzung des Rechtsanspruchs ab dem Schuljahr 2026/27 wären Zahlen der amtlichen Statistik zum Ganztags, wie sie für den frühkindlichen Bereich vorliegen, erforderlich.

In Hessen könnte auch das Kultusministerium dafür sorgen, dass entsprechende Zahlen erhoben werden. Ob hieran überhaupt Interesse besteht, darf bezweifelt werden. Denn ohne belastbare Daten zum Personaleinsatz können auch keine ernst zu nehmenden politischen Debatten über Personalschlüssel und die Qualität der hessischen Ganztagsangebote geführt werden. Die Landesregierung kann sich so – zumindest ein Stück weit – gegen Kritik immunisieren.

³ Die sechs Fragen sind im Anhang zu finden.

4. Modellrechnung: Zusätzliche Ganztagsplätze, Personal und Kosten für den Ausbau des Ganztags

4.1 Zusätzliche Plätze, zusätzliches Personal und die erforderlichen Kosten

Zur Abschätzung des Platz- und Personalbedarfs für den anstehenden Ganztagsausbau stehen aktuell zwei umfangreiche Studien zur Verfügung, die allerdings die 14. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2019 als Grundlage verwenden. Die Studie der Bertelsmann-Stiftung (Bock-Famulla 2022) berechnet für Deutschland und für alle Bundesländer jeweils sechs Szenarien, bei denen die Teilhabequoten, die Personalausstattung und die außerunterrichtlichen Betreuungszeiten variieren. Für ihre Simulationsberechnungen benötigen Bock-Famulla u.a. eigentlich genaue Daten zur Personalausstattung der bestehenden Übermittagsbetreuungen und Ganztagsangebote an den Schulen, da etwa Niveauangleichungen bei den Personalschlüsseln – z.B. die Angleichung der ostdeutschen Personalschlüssel an den Medianwert von Westdeutschland – ermittelt werden. Da die Personaldaten zu den Betreuungskräften nicht zur Verfügung stehen, greifen Bock-Famulla u.a. hilfsweise auf die von der KMK erhobene Schüler:innen-Lehrkraft-Relation zurück (ebd.: S. 70). Da es keinen ersichtlichen Zusammenhang zwischen dieser Relation und der Personalausstattung für die bestehenden Ganztagsangebote (insbesondere Erzieherinnen und Erzieher) in den Schulen gibt – dies wird von Bock-Famulla u.a. auch nicht behauptet – erscheint diese Annahme willkürlich gesetzt.

Im Rahmen einer anderen Studie hat das Deutsche Jugendinstitut (DJI), genau wie die Bertelsmann-Stiftung, modellhafte Vorausberechnungen für Deutschland insgesamt und für die einzelnen Bundesländer bis zum Jahr 2030 unternommen (Rauschenbach u.a. 2021). Auch die DJI-Studie steht vor dem Problem, mit lückenhaften und zum Teil fehlenden Informationen arbeiten zu müssen – insbesondere mit Blick auf die bestehenden zeitlichen Angebotsstrukturen (Betreuungsumfang der Kinder und Beschäftigungsumfang des Personals). Rauschenbach u.a. setzen bei ihren Personalbedarfsberechnungen einfach bei den zusätzlich ermittelten erforderlichen Ganztagsplätzen an und unterstellen für die neu und zusätzlich zu schaffenden Arbeitsplätze von Erzieherinnen und Erziehern einen Personalschlüssel von 10 zu 1 bzw. 15 zu 1.

An die Methodik der DJI-Studie wird mit Blick auf Hessen hier angeknüpft. Dabei werden allerdings verschiedene Parameter verändert – dies wird im Folgenden jeweils genauer begründet. Vor allem aber werden Zahlen aus der neuen, im Dezember 2022 vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten 15. Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde gelegt. Ausgangspunkt der GEW-Bedarfsberechnung ist die Inanspruchnahme von ganztägigen Angeboten für Kinder im Grundschulalter. Hierfür wird auf die aktuelle Zahl der Schülerinnen und Schüler im Ganztagsbetrieb laut KMK und die Zahl der Schulkinder in Horten gemäß der Kinder- und Jugendhilfestatistik zurückgegriffen (Tabellen 5 und 6). Auf dieser Grundlage kann die gesuchte Quote für das Ausgangsjahr ermittelt werden. Diese beträgt im Schuljahr 2020/21 bei 120.550 Kindern mit ganztägigen Angeboten und 229.200 Grundschulkindern 53 Prozent.

Bei den Werten der KMK für Hessen fehlen allerdings die nicht verfügbaren Angaben für die Privatschulen. Im Rahmen der DJI-Studie wird dem keine Beachtung geschenkt. Wir schlagen hier den Schülerzahlen für Hessen den prozentual gewichteten Durchschnittswert der westdeutschen Flächenländer⁴ für Ganztagsschulen in Höhe von rund zwei Prozent auf und kommen für das Schuljahr 2021/22 so auf 122.950 Kinder in ganztägigen Angeboten. Die hessische Betreuungsquote inklusive der Privatschulen beträgt dann 54 Prozent.

Tabelle 5: Schülerinnen und Schüler im Ganztagsschulbetrieb an allgemeinbildenden Schulen 2016/17 bis 2021/22*

Jahr	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Schulkinder	69.700	75.648	84.721	92.556	98.538	103.580

* Nur Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft, Angaben zu Privatschulen für Hessen nicht verfügbar. Quelle: KMK.

⁴ Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein. Für Niedersachsen fehlen ebenfalls die Werte für die Privatschulen. Durch die Berücksichtigung des geschätzten Privatschulanteils reduziert sich der Ausbaubedarf leicht.

Tabelle 6: Schulkinder in Tageseinrichtungen 2017 bis 2022*

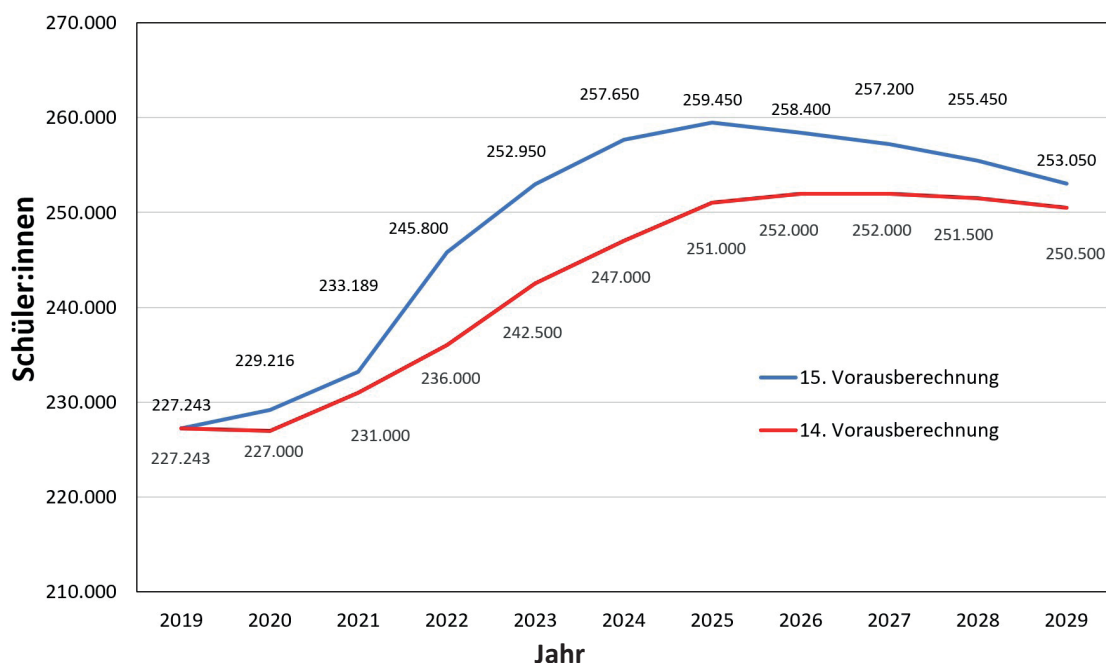
Jahr	Schulkinder
2017	26.807
2018	26.073
2019	24.785
2020	23.668
2021	22.003
2022	21.706

* Jeweils am 1.3. jeden Jahres.
Quelle: Kinder und Jugendhilfestatistik Hessen.

Abbildung 1 enthält zwei Kurven. Die rote Kurve basiert ab dem Jahr 2020 auf der zweiten Variante der (alten) 14. Bevölkerungsvorausberechnung, der Wert für das Jahr 2019 ist der Ist-Wert. Die blaue Kurve basiert ab dem Jahr 2022 auf der zweiten Variante der (neuen) 15. Bevölkerungsvorausberechnung, hier handelt es sich für die Jahre von 2019-2021 um Ist-Werte. Es fällt sofort ins Auge, dass die neuen über den alten Schätzwerten liegen.

Für die Zahl der zukünftig benötigten Ganztagsplätze ist neben der Zahl der Kinder entscheidend, wie viele Eltern einen Ganztagsplatz nachfragen.

Abbildung 1: Prognose der Anzahl der 6,5- bis 10,5-Jährigen in Hessen 2019 bis 2029*



*Wie im Text erläutert Ist-Werte sowie jeweils die zweite Variante der 14. und der 15. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.
Quelle: Statistisches Bundesamt und Rauschenbach u.a. (2021).

⁵ In der neuesten Abfrage des Ganztagsbedarfs liegt der hessische Wert bei 66 Prozent (Hüsken u.a. 2022: 31). Im Durchschnitt der zuletzt verfügbaren drei Jahre ergibt sich für Hessen ein Durchschnitt von 68 Prozent (vgl. dazu Rauschenbach u.a. 2021: 21).

Die Autor:innen der DJI-Studie unterstellen einen Wert von 68 Prozent, der sich aus einem Dreijahres-Durchschnittswert einer DJI-Bedarfs-Umfrage ergibt.⁵ In einem ersten Szenario werden diese 68 Prozent auch hier als Zielwert für das Jahr 2029 unterstellt. In einem zweiten Szenario wird ein weiter steigender Elternbedarf auf 75 Prozent im Jahr 2029 angenommen. Es ergeben sich die in Tabelle 7 dargestellten Ausbaubedarfe: Bis zum Schuljahr 2029/30 müssen 49.100 bzw. 66.800 zusätzliche Plätze geschaffen werden. Dies entspricht einem jährlichen Durchschnitt von 5.500 (Szenario 1) bzw. 7.400 (Szenario 2) Plätzen.

Tabelle 7: Szenario mit Ausgangs- und Zielquote 68 Prozent bzw. 75 Prozent*

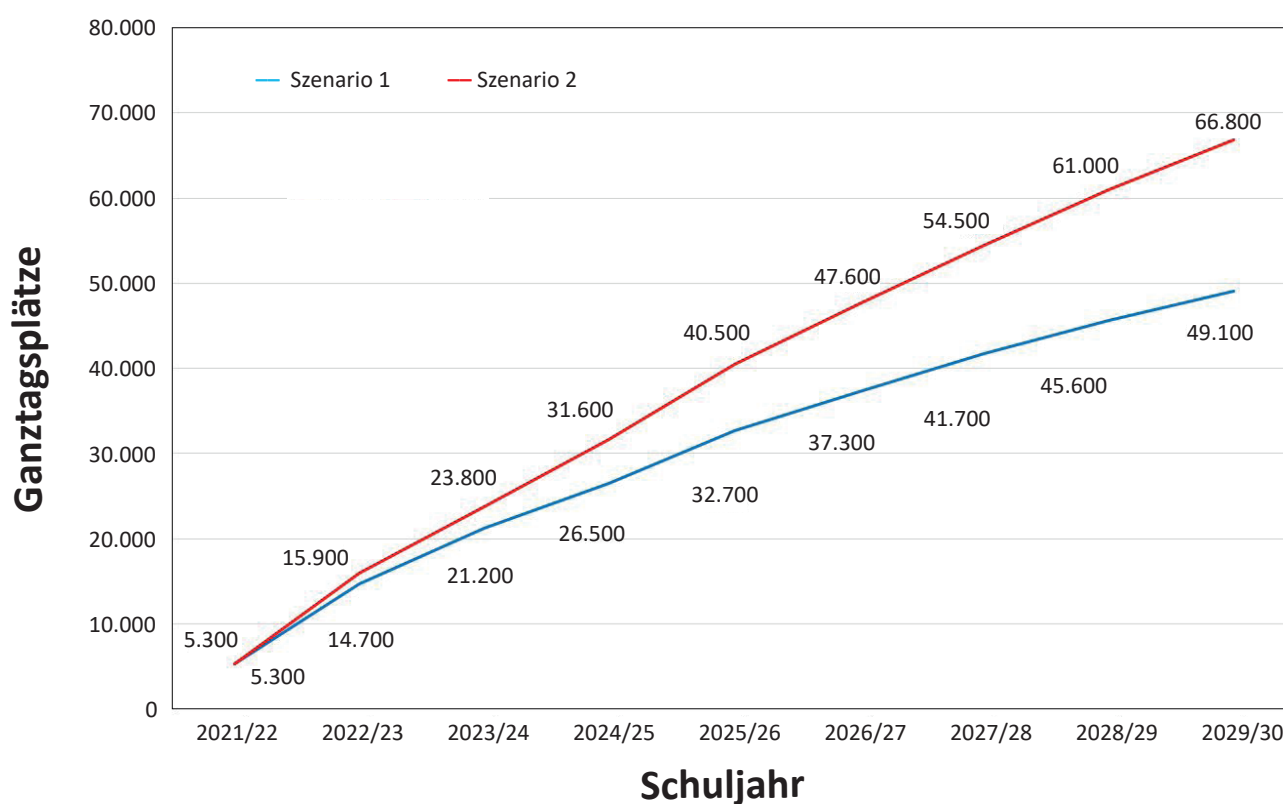
	Szenario 1	Szenario 2
Ausgangsquote Schuljahr 2020/21	54%	54%
Zielquote an dem Zieljahr Schuljahr 2029/30	68%	75%
Ausbaubedarf bis zum Schuljahr 2029/30	49.100	66.800

* Gemittelt über alle Klassenstufen der zu erreichenden Ganztags-Inanspruchnahme bei konstantem bzw. steigendem Elternbedarf und Ausbaubedarf.

Bei einem relativ kontinuierlichen Anstieg der Betreuungsquote vom Ausgangswert 54 Prozent auf die beiden angenommenen Zielquoten (68 und 75 Prozent) ergibt sich der in Abbildung 2 modellierte hypothetische Verlauf für die beiden Szenarien.⁶ Die in Abbildung 2 enthaltenen jährlichen Werte stellen die jeweilige Zielgröße bis zum Beginn des Schuljahres 2029/30 dar. Zu beachten ist, dass der kalkulierte zusätzliche Bedarf an Ganztagsplätzen in Abbildung 2 mithin auf zwei Größen beruht – dem Anstieg der Kinder im Grundschulalter und der Entwicklung der nachgefragten Plätze.

Auf Basis der benötigten zusätzlichen Plätze lässt sich in einem ersten Schritt die benötigte zusätzliche Anzahl an Erzieherinnen und Erziehern – und zwar zunächst als Vollzeitäquivalente – berechnen. Dabei wird ein Personalschlüssel von 1 zu 10 unterstellt.⁷ Die für diesen Rechenschritt zu Grunde zu legenden Annahmen werden aus der DJI-Studie übernommen: Während der 38 Schulwochen sind zusätzlich zur Unterrichtszeit 18,8 Stunden je Ganztagsplatz abzudecken. In den 14 Wochen Schulferien ist eine vierwöchige Schließzeit enthalten, sodass 10 Wochen der Ferien als Ganztage ohne Unterricht (pro Woche 40 Stunden) abgedeckt werden müssen. Die Ergebnisse dieser Berechnung sind Abbildung 3 zu entnehmen.

Abbildung 2: Jährlicher zusätzlicher Bedarf an Ganztagsplätzen für Kinder im Grundschulalter bis 2029/30 (im Vergleich zum Schuljahr 2020/21)

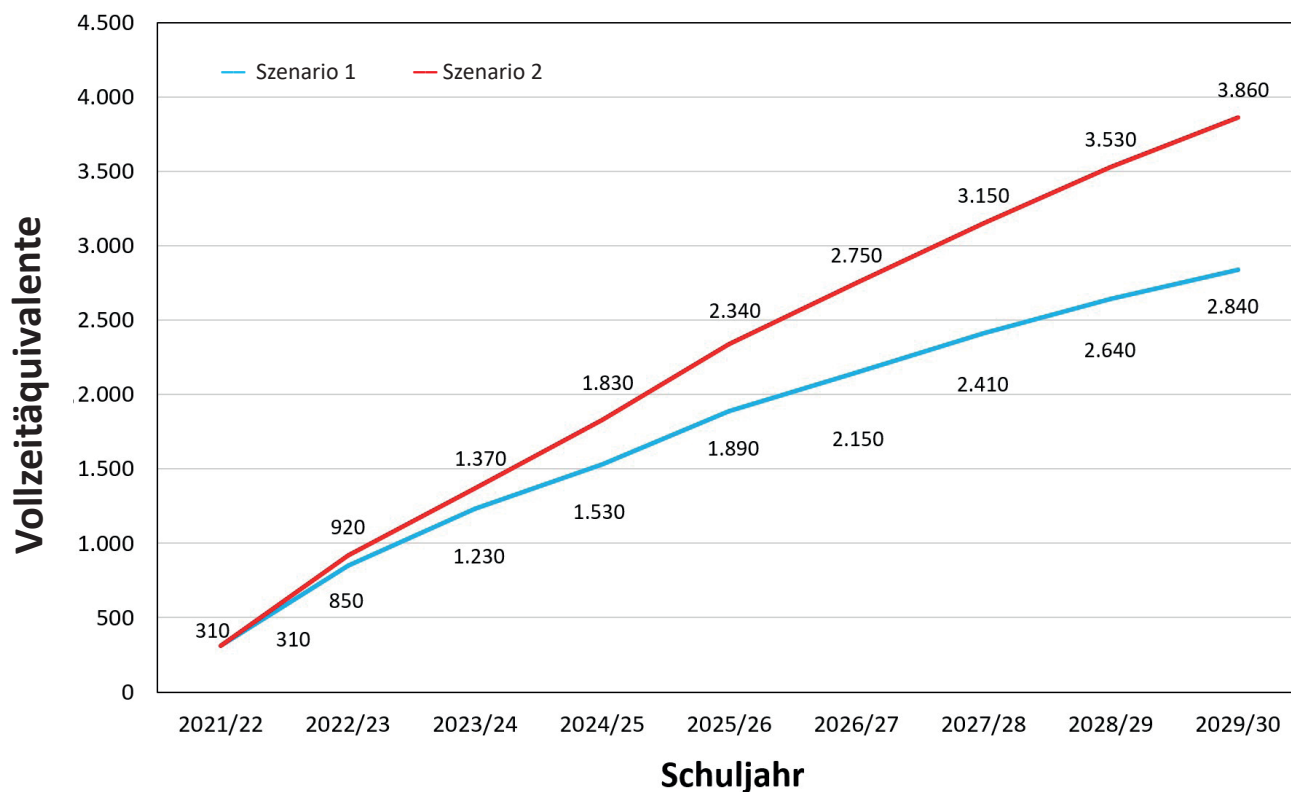


Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Abbildung 1 und Tabelle 7.

⁶ Vgl. zu Anstieg der Betreuungsquote Tabelle A1 im Anhang.

⁷ Anders als in der DJI-Studie wird keine Berechnung mit einem Personalschlüssel von 1 zu 15 angestellt, da dieser den Anforderungen an ein kindgerechtes Betreuungsverhältnis kaum gerecht wird.

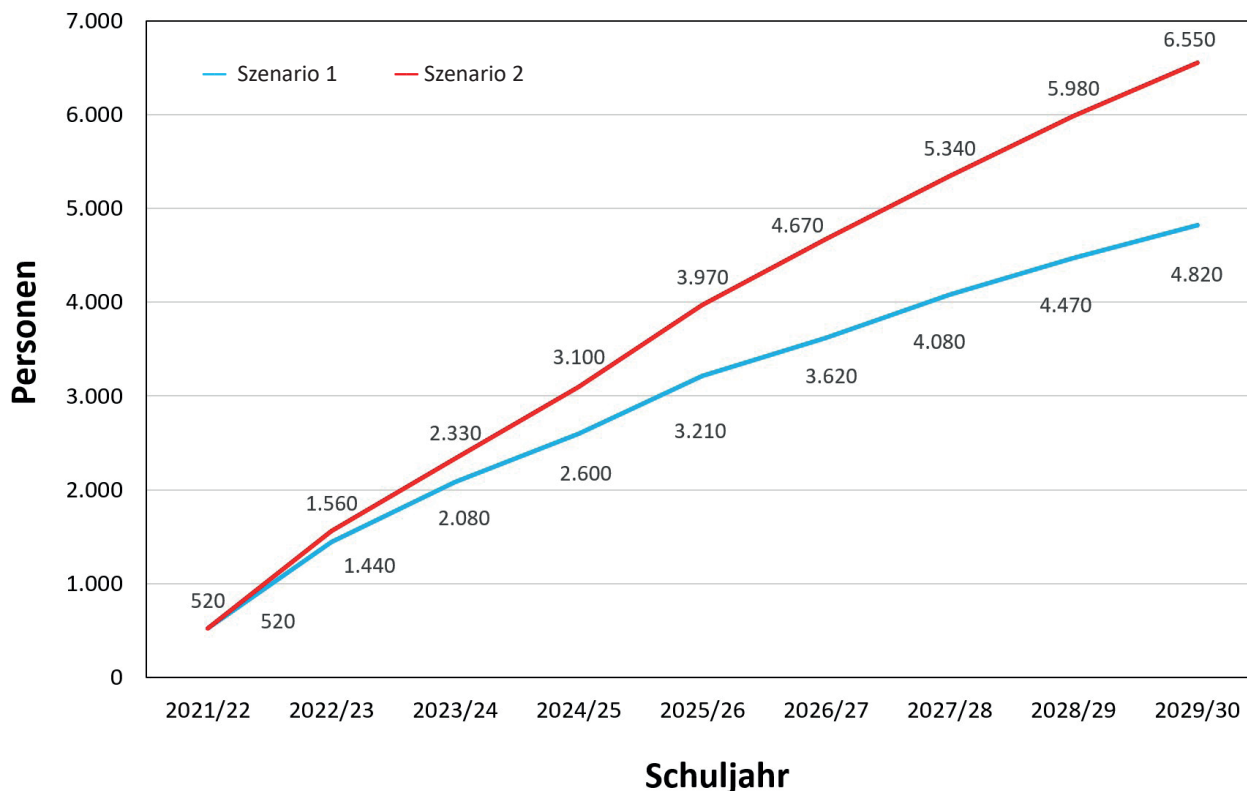
Abbildung 3: Jährlicher zusätzlicher Personalbedarf in Vollzeitäquivalenten im Grundschulalter bis 2029/30 (im Vergleich zum Schuljahr 2020/21) bei einem Personalschlüssel von 1:10



Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Abbildung 2.

Auch die Umrechnung der erforderlichen Vollzeitäquivalente in Personen erfolgt in Anlehnung an die entsprechenden Annahmen der DJI-Studie, die mit Bezug auf die Ergebnisse des Mikrozensus von einem Durchschnittswert in Höhe von 23 Stunden Arbeitszeit pro Person ausgeht. Abbildung 4 ist die auf dieser Grundlage ermittelte jährliche zusätzliche Zahl an Erzieherinnen und Erziehern gegenüber dem Ausgangsschuljahr 2020/21 zu entnehmen.

Abbildung 4: Jährlicher zusätzlicher Bedarf an Erzieherinnen und Erziehern bis 2029/30 (im Vergleich zum Schuljahr 2020/21) bei einem Personalschlüssel von 1:10*



* Unterstellt wird eine wöchentliche Arbeitszeit von 23 Stunden.
Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Abbildung 3.

Auf Basis der Annahmen in Abbildung 3 und 4 lassen sich des Weiteren die Kosten für die zusätzlich einzustellenden Erzieherinnen und Erzieher ermitteln.⁸ Die Entlohnung beläuft sich nach dem einschlägigen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst auf der kommunalen Ebene auf 43.000 Euro (TVöD SuE 8a Stufe 3). Der Arbeitgeberanteil wird mit 25 Prozent angesetzt, hinzu kommt eine Sachkostenpauschale (Overhead) von 20 Prozent der Personalkosten. Während die DJI-Studie von einer Tarifsteigerung in Höhe von zwei Prozent pro Jahr ausgeht, werden hier – nicht zuletzt

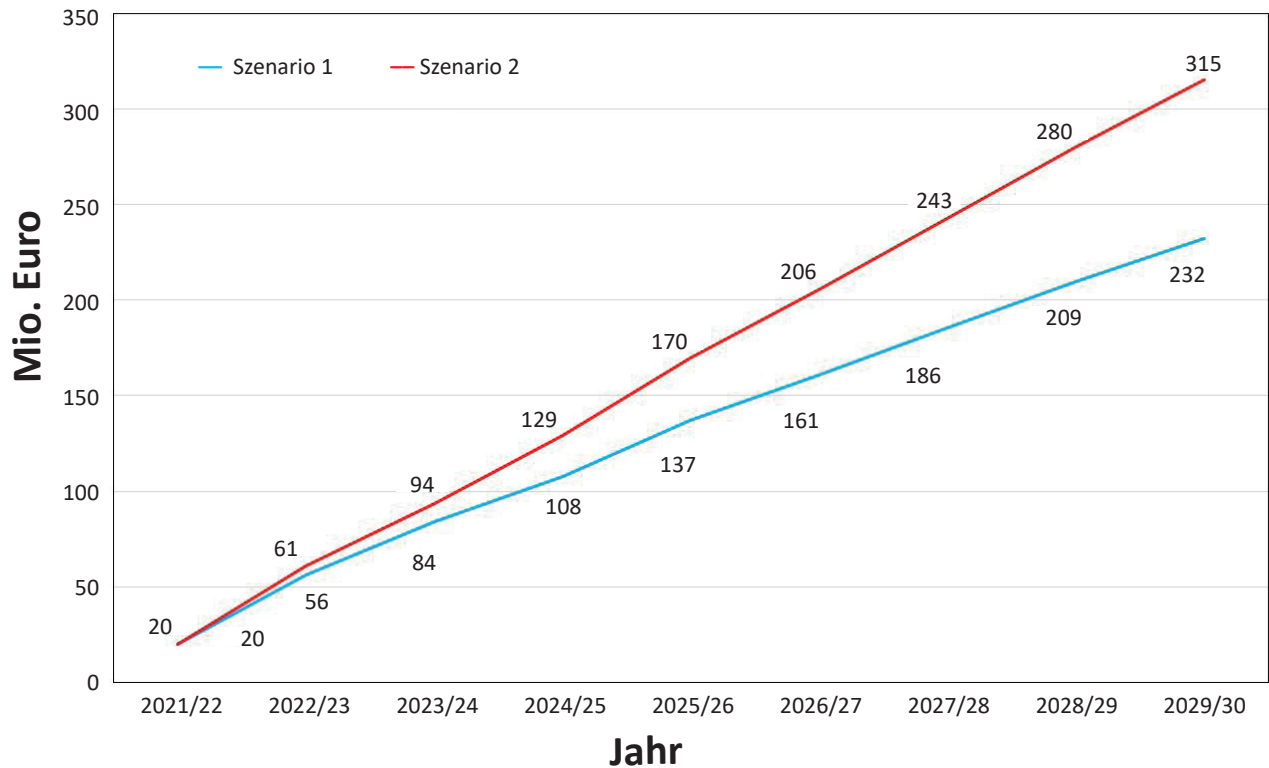
angesichts der jüngst stark gestiegenen Inflationsrate – drei Prozent unterstellt.⁹ Im Schuljahr 2029/30 würden sich so bei einem konstanten Elternbedarf von 68 Prozent Personalkosten in Höhe von 232 Millionen Euro ergeben. Bei steigendem Elternbedarf (75 Prozent) wären es 315 Millionen Euro. Die jährlich steigenden Werte gemäß der in den voranstehenden Abbildungen prognostizierten Entwicklung sind Abbildung 5 zu entnehmen.¹⁰

⁸ Im Gegensatz zur DJI-Studie wird hier ausschließlich mit Fachkräften gerechnet. Rauschenbach u.a. hingegen ermitteln zusätzlich die Kosten für eine Variante, in der 30 Prozent der Beschäftigten sich in Ausbildung befinden.

⁹ Ein Lohnanstieg um drei Prozent wird – unter Zugrundelegung der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank von zwei Prozent – häufig auch als „verteilungsneutral“ bezeichnet. Dabei fließt neben der Zielinflationsrate der längerfristig bei ungefähr einem Prozent zu verortende Anstieg der Arbeitsproduktivität in die Berechnung ein.

¹⁰ Berechnet werden kann auf Grundlage der hier verwendeten Annahmen auch der Gesamtbedarf (Bestand plus zusätzliche Plätze im Rahmen der Ganztagsplatzgarantie) an Erzieherinnen und Erziehern, wenn an den Schulen in Hessen mit einem Personalschlüssel von 1 zu 10 im Ganztage gearbeitet würde. In Szenario 1 wären rund 9.950 und in Szenario 2 etwa 11.000 Vollzeitstellen erforderlich, was 16.900 bzw. 18.600 Personen entsprechen würde. Die Kosten lägen bei 810 bzw. 900 Millionen Euro.

Abbildung 5: Jährliche zusätzliche Personalkosten bis 2029/30 (im Vergleich zum Schuljahr 2020/21)



Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Abbildung 4 und 5.

Klaus Klemm verweist in seiner Anfang des vergangenen Jahres erschienen Berechnung zum Lehrkräftebedarf und -angebot darauf, dass „für den Erfolg von Ganztagschulen der Zusammenarbeit von Erzieherinnen und Erziehern mit Lehrkräften im außerunterrichtlichen Bereich des Ganztags eine hohe Bedeutung zukommt – zumal dann, wenn Ganztagsangebote die Betreuung von Kindern sowie deren Förderung im Bereich schulischer Kompetenzen zum Ziel haben.“ (Klemm 2022: 17). Er geht deshalb davon aus, dass anders als in der DJI-Studie unterstellt, auch Lehrkräfte im Rahmen des zusätzlichen Ganztagsangebots eingestellt werden sollten – er plädiert dabei für ein Viertel

des pädagogischen Personals. Wenn dies auch hier zugrunde gelegt wird und für Lehrkräfte in Vollzeit 28,5 Pflichtstunden angesetzt werden, dann ergeben sich die in Tabelle 8 enthaltenen modifizierten Werte für das zusätzlich erforderliche Personal und die entsprechenden Personalkosten. Aufgrund der deutlich besseren Bezahlung der Grundschullehrkräfte nach A 13 steigen die Personalkosten insgesamt an.¹¹ Allerdings ist zu beachten, dass die Lehrkräfte im Gegensatz zu den Erzieherinnen und Erziehern nicht bei den Kommunen als Schulträger, sondern beim Land Hessen angestellt wären.

¹¹ Aktuell werden Lehrerinnen und Lehrer an Grundschulen in Hessen noch nach A 12/E 12 bezahlt. Die hessische Landesregierung hat im Januar 2022 die Einführung der Besoldung nach A 13/E 13 für Grundschullehrkräfte verkündet – dies soll in einem Stufenplan bis zum Jahr 2028 erfolgen. Die hier konkret ermittelten Personalkosten für die Grundschullehrkräfte beruhen auf den entsprechenden Angaben des Hessischen Ministeriums der Finanzen im Staatsanzeiger für das Jahr 2021 in Höhe von 110.556 Euro (A 13, gehobener Dienst). Unterstellt werden verbeamtete Lehrkräfte (A 13), wobei auch hier eine Besoldungsanpassung von drei Prozent pro Jahr unterstellt wird. Berücksichtigt sind dabei Beihilfen, Personalnebenkosten und indirekte Kosten.

Tabelle 8: Erforderliche Anzahl von Personen bei einem Mix von Erzieher:innen und Lehrkräften im Schuljahr 2029/30

Szenarien	1	2
Erzieher:innen (23 Stunden)	3.615	4.913
Lehrkräfte (Vollzeit)	1.297	1.762
Kosten Erzieher:innen/Erzieher	174 Mio. Euro	237 Mio. Euro
Kosten Lehrkräfte	182 Mio. Euro	247 Mio. Euro
Gesamtkosten	356 Mio. Euro	484 Mio. Euro

Quelle: eigene Berechnung.

4.2 Die erforderlichen Investitionskosten

Vor einer kurzen zusammenfassenden Bewertung sei auf den erforderlichen Investitionsbedarf eingegangen, der für die Umsetzung des Rechtsanspruchs erforderlich ist. Dabei wird hier auf die sehr detaillierten Angaben von Makles u.a. (2022) zurückgegriffen.

Von den gut 1.100 öffentlichen Grundschulen in Hessen bieten rund 65 Prozent eine Ganztagsbetreuung an (Angaben für 2020 gemäß KMK). Wir unterstellen im Folgenden einen Ausbau gemäß der Entwicklung der zusätzlichen Plätze in Abbildung 2. Wir gehen dabei davon aus, dass die neuen Plätze ausschließlich an Schulen eingerichtet werden – diese Annahme erscheint aufgrund der in Tabelle 6 ausgewiesenen rückläufigen Zahl von Ganztagsplätzen für Schulkinder in Horten realistisch. Des Weiteren wird unterstellt, dass für jeweils 50 Prozent der neuen Plätze ein Erweiterungsbau (ohne Grundstücke) bzw. ein Umbau erforderlich ist.

Die Kosten für einen neuen Betreuungsplatz belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 6.500 Euro im Falle eines Erweiterungsbaus und auf etwa 4.000 Euro im Falle eines Umbaus.

Was die Entwicklung der Baukosten anbelangt, so werden für die Jahre 2021 und 2022 die tatsächlich erfolgten Preissteigerungen in Höhe von 8,5 Prozent bzw. 16 Prozent für Bauwerke in Hessen unterstellt.¹² In den Folgejahren wird dann von geringeren Preissteigerungen von jährlich drei Prozent ausgegangen. Hierbei dürfte es sich angesichts der jüngsten Preisentwicklung eher um eine konservative Schätzung handeln. Selbst unter diesen – insgesamt sehr zurückhaltenden – Annahmen ergeben sich für das entworfene Szenario 1 Investitionskosten in Höhe von insgesamt gut 320 Millionen Euro und für Szenario 2 in Höhe von knapp 460 Millionen Euro bis zum Schuljahr 2029/30.

¹² Preisindex für Bauwerke in Hessen, Bauleistungen am Bauwerk – die Zahlen werden aktualisiert vom Hessischen Statistischen Landesamt als Excel-Tabelle bereitgestellt (<https://statistik.hessen.de/unsere-zahlen/preise>). Angesetzt wird hier der Durchschnittswert der Preissteigerung von Bürogebäuden.

5. Ein kurzes Resümee

In Hessen, und das gilt für Deutschland insgesamt, stehen keine Daten zum Personal im Ganztags zur Verfügung. Damit sind die Möglichkeiten, die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Ganztagsplatz an Grundschulen vorausschauend zu planen und umzusetzen, erheblich eingeschränkt. Das ganze Unterfangen gleicht einem Blindflug. Ob die erforderlichen Erzieherinnen und Erzieher zur Verfügung stehen werden, muss unter den gegenwärtigen Bedingungen bezweifelt werden. Dabei ist zu bedenken, dass in den Kindertageseinrichtungen schon jetzt Erzieherinnen und Erzieher fehlen und die Personalschlüssel nicht den pädagogischen Anforderungen entsprechen. So geht die Bertelsmann-Stiftung in ihren Modellberechnungen für Kinder vor dem Schuleintritt auch in Hessen von einer erheblichen Fachkräftelücke in den Kitas bis 2030 aus – und zwar insbesondere dann, wenn pädagogisch sinnvolle Personalschlüssel angestrebt werden (Bock-Famulla 2021).

Ein Problem wird sich auch angesichts des Lehrkräftemangels ergeben, wenn für den Ganztags zusätzliche Lehrkräfte eingestellt werden sollen. So beläuft sich laut einer Antwort des Hessischen Kultusministeriums auf eine Kleinen Anfrage der SPD der Anteil der Lehrkräfte ohne Lehramtsqualifikation oder Lehrbefähigung an allen Grundschullehrkräften auf rund 14 Prozent (Hessischer Landtag 2022).

Ohne bessere Bezahlung, bessere Arbeitsbedingungen und einen Ausbau der Ausbildungskapazitäten dürfte der Ganztagsausbau kaum gelingen – auch, wenn weiter versucht wird, ihn mit zu wenig und nicht angemessen qualifiziertem Personal umzusetzen.

Neben den geschilderten Personalproblemen stellt sich auch die Frage nach den erforderlichen Raumkapazitäten. Die vom Land auf Basis der Bundesmittel bereitgestellten Gelder dürften angesichts eines ohnehin bestehenden Investitionsstaus an den Schulen in Hessen kaum mehr als der oft bemühte Tropfen auf den heißen Stein sein.

Grundsätzlich wäre es wünschenswert und sinnvoll, das Land Hessen würde die Ganztagsplatzgarantie gerade mit Blick auf das Personal vollständig in eigener Regie umsetzen.

Dass dies machbar ist, zeigt das Beispiel Thüringen. Hier sind sowohl Lehrkräfte als auch Erzieherinnen und Erzieher bei einem Arbeitgeber beschäftigt, sie werden vom selben Personalrat vertreten und durch die Tarifverträge für den öffentlichen Dienst und den Sozial- und Erziehungsdienst geschützt. Durch eine solche Ausgestaltung der ganztägigen Angebote ist es auch möglich, den Ganztagsplatz qualitativ zu steuern und für angemessene Arbeitsbedingungen zu sorgen. In Thüringen ist der Rechtsanspruch auf eine Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter auch keine Frage der Zukunft, sondern bereits seit 2010 in § 10 des Thüringer Schulgesetzes festgeschrieben.



RAUMKONZEPTE

Literatur

Bock-Famulla, Kathrin/Girndt, Antje/Vetter, Tim/Kriechel, Ben (2021): Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule, Paderborn.

Bock-Famulla, Kathrin/Girndt, Antje/Vetter, Tim/Kriechel, Ben (2022): Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule, Paderborn.

Fischer, Natalie/Kuhn, Hans-Peter (2021): Abschlussbericht der Evaluation „Pakt für den Nachmittag“ (PFdN), Kassel.

Hessischer Landtag (2022): Drucksache 20/6696 – Kleine Anfrage von Christoph Degen (SPD) vom 9.11.2021 (Aktueller Stand befristeter Beschäftigungen an hessischen Schulen) und Antwort des Kultusministers, Wiesbaden.

Hüsken, Katrin/Lippert, Kerstin/Kuger, Susanne (2022): Bedarf an und Nutzung von Betreuungsangeboten im Grundschulalter. DJI-Kinderbetreuungsreport 2022, München.

Klemm, Klaus (2022): Entwicklung von Lehrkräftebedarf und -angebot in Deutschland bis 2030, Berlin.

Kultusministerkonferenz (2022): Lehrkräfteeinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland 2021–2035. Zusammengefasste Modellrechnungen der Länder. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 233, Berlin.

Makles, Anna M./Schneider, Kerstin/Zuchanek, Kevin J. (2022): Entwicklung und Erprobung einer Methode zur Abschätzung der kommunalen Kosten des Ausbaus ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote im Rahmen des Ganztagsförderungsgesetzes (GaFöG) am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M., Wuppertal.

Rauschenbach, Thomas/Meiner-Teubner, Christiane/Böwing-Schmalenbrock, Melanie/Olszenka, Ninja (2021): Plätze. Personal. Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030. Teil 2: Ganztägige Angebote für Kinder im Grundschulalter, Dortmund.

Anhang

Sechs Fragen an die Schulträger

Die Schulträger wurden gebeten, die unten aufgeführten sechs Fragen – und zwar jeweils unterschieden nach Schulen im Profil 1, 2 und 3 sowie dem Pakt für den Nachmittag und für Hortangebote – zu beantworten:

- Welche Hortangebote gibt es jenseits der ganztägigen Angebote und des Ganztags? Wer sind hier die Träger?
- In welchem Umfang erhalten die Schulen in Ihrer Trägerschaft im laufenden Haushaltsjahr vom Land Personalressourcen für ganztägige Angebote, den Ganztag und Horte (Stellen bzw. Geld)? Wie sind diese Mittel deklariert?
- Welche finanziellen Mittel stellen Sie als Schulträger für die Betreuung im Ganztag, im Rahmen der ganztägigen Angebote und für Horte zur Verfügung?
- In welchem Umfang werden Elternbeiträge erhoben?
- Wie viele Personen arbeiten in der Betreuung im Rahmen der ganztägigen Angebote, im Ganztag und in den Horten (Personen und Vollzeitäquivalente)? Welche Qualifikationen weisen die Personen auf?
- Wie viele Kinder im Primarbereich werden im Rahmen der ganztägigen Angebote und im Ganztag beschult? Wie viele Kinder besuchen einen Hort?

Tabelle A1: Anstieg der hypothetischen Betreuungsquote bis zum Schuljahr 2029/30

Jahr	Betreuungsquoten	
	Szenario 1	Szenario 2
2021/22	55%	55%
2022/23	56%	56,5%
2023/24	57%	58%
2024/25	58%	60%
2025/26	60%	63%
2026/27	62%	66%
2027/28	64%	69%
2028/29	66%	72%
2029/30	68%	75%

