

Anlage 1: Nähere Ausführungen des Städtetags zu den im GaFöG genannten Rahmenbedingungen

Städtetag Baden-Württemberg
Dezernat II – Norbert Brugger

ENTWURF – STAND 03.11.2021

1 Rechtsgrundlagen und statistische Grundlagendaten

1.1 Rechtsanspruch - § 24 Abs. 4 SGB VIII ab 01.08.2026

„Ein Kind, das im Schuljahr 2026/27 oder in den folgenden Schuljahren die erste Klassenstufe besucht, hat ab dem Schuleintritt bis zum Beginn der fünften Klassenstufe einen Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. Der Anspruch besteht an Werktagen im Umfang von acht Stunden täglich. Der Anspruch des Kindes auf Förderung in Tageseinrichtungen gilt im zeitlichen Umfang des Unterrichts sowie der Angebote der **Ganztagsgrundschulen**, einschließlich der **offenen Ganztagsgrundschulen**, als erfüllt. Landesrecht kann eine Schließzeit der Einrichtung im Umfang von bis zu vier Wochen im Jahr während der Schulferien regeln. Über den vom Anspruch umfassten zeitlichen Umfang nach Satz 2 hinaus ist ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten; dieser Umfang der Förderung richtet sich nach dem individuellen Bedarf. Absatz 3 Satz 3 gilt entsprechend.“

§ 24 Abs. 3 Satz 3 SGB VIII, auf den im letzten Satz von § 24 Abs. 4 SGB VIII verwiesen wird, hat folgenden Wortlaut: „Das Kind kann bei besonderem Bedarf oder ergänzend auch in Kindertagespflege gefördert werden.“

1.2 Ganztagsgrundschulen - § 4a Schulgesetz BW seit 2014

§ 24 Abs. 4 SGB VIII nennt Ganztagsgrundschulen und offene Ganztagsgrundschulen. In der baden-württembergischen Nomenklatur sind dies Ganztagsgrundschulen in verbindlicher Form und in Wahlform. Siehe dazu § 4a Schulgesetz (*Kursivschrift*):

„(1) Ganztagsschulen an Grundschulen sowie den Grundstufen der sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren mit Förderschwerpunkt Lernen fördern die Schüler individuell und ganzheitlich und stärken sie in ihrer Persönlichkeitsentwicklung und im sozialen Miteinander. Sie verbinden an drei oder vier Tagen der Woche mit sieben oder acht Zeitstunden in einer rhythmisierten Tagesstruktur Unterricht, Übungsphasen und Förderzeiten, Bildungszeiten, Aktivpausen und Kreativzeiten zu einer pädagogischen und organisatorischen Einheit. Dabei sollen sie mit außerschulischen Partnern zusammenarbeiten.

(2) Ganztagsschulen können auf Antrag des Schulträgers im Rahmen der hierfür zur Verfügung gestellten Ressourcen auf der Basis eines pädagogischen Konzepts in

der verbindlichen Form oder in der Wahlform eingerichtet werden, sofern die dafür notwendigen Voraussetzungen vorliegen. In der verbindlichen Form nehmen alle Schüler der Schule am Ganztagsbetrieb teil. In der Wahlform besteht an der Schule die Möglichkeit der Teilnahme. Die Einführung der Ganztagschule kann aufwachsend beginnend ab der Klassenstufe 1 erfolgen; für die noch nicht in der verbindlichen Form oder in der Wahlform eingerichteten Klassenstufen kann bis zum Abschluss des Ausbaus die Ganztagschule in der jeweils anderen Form oder in der bisherigen Form auslaufend eingerichtet werden.

(3) Für Schüler, die eine verbindliche Ganztagschule besuchen oder in der Wahlform am Ganztagsbetrieb angemeldet wurden, unterliegen die Zeiten des Ganztagsbetriebs nach Absatz 1 Satz 2 mit Ausnahme der Mittagspause einschließlich des Mittagessens der Schulpflicht nach [§ 72 Absatz 3](#). Für die Zeiten des Ganztagsbetriebs gilt die Schulgeldfreiheit nach [§ 93 Absatz 1 Satz 1](#) entsprechend. Für das Mittagessen kann ein Entgelt erhoben werden.

(4) Die Bereitstellung des Mittagessens sowie die Aufsichtsführung und Betreuung der Schüler beim Mittagessen obliegen dem Schulträger. Die darüber hinausgehende Betreuung und Aufsichtsführung in der Mittagspause wird vom Land wahrgenommen. Die Gemeinden beteiligen sich an den Kosten des Landes in Form eines pauschalen Ausgleichs. Der Ausgleichsbetrag bemisst sich nach den pauschalierten Kosten für das Aufsichtspersonal. Für jeweils 80 Schüler wird dabei eine Aufsichtsperson eingerechnet, wobei für jede Schule rechnerisch ein Sockel von mindestens zwei Aufsichtspersonen gilt. Die Zahl der Aufsichtspersonen errechnet sich aus der Zahl der Schüler und der Zahl der Schulen an dem für die Schulstatistik maßgebenden Tag des vorangegangenen Jahres. Für jede Aufsichtsperson und Stunde sind 15 Euro zugrunde zu legen. Dieser Betrag wird entsprechend der Beamtenbesoldung im mittleren Dienst dynamisiert.

(5) Über die Einrichtung von Ganztagschulen entscheidet die obere Schulaufsichtsbehörde. Der Antrag des Schulträgers auf Einrichtung einer Ganztagschule bedarf der Zustimmung der Schulkonferenz.

(6) Das Kultusministerium wird ermächtigt, das Nähere zu der Antragstellung, dem erforderlichen pädagogischen Konzept, den notwendigen Voraussetzungen für den Ganztagsbetrieb, den Mindestschülerzahlen, der Förderung sowie der Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern durch Rechtsverordnung zu regeln.“

Beim Gesetzesbeschluss 2014 ging das Land davon aus, dass bis 2023 von den ca. 2500 Grundschulen 70 Prozent in Ganztagsgrundschulen umgewandelt sind und deren Angebote von 50 Prozent der GrundschulKinder wahrgenommen werden. Die tatsächliche Ganztagschulentwicklung seither bleibt weit hinter diesen Erwartungen zurück. Die Ganztagsschulquote liegt im aktuellen Schuljahr bei 20,5 Prozent. Die Wachstumsraten seit dem Start mit dem neuen Gesetz 2014 steigen überdies seit

Jahren nicht, bewegen sich vielmehr jährlich bei lediglich ca. 0,5 Prozent.¹ Dies ist wesentlich auf sehr gut etablierte Betreuungsangebote an Schulen zurückzuführen (Abschnitt 1.3).

1.3 Betreuungsangebote in BW an Ganz- und Halbtagsgrundschulen

Kommunale Betreuungsangebote an Schulen liegen vor, wenn sie

- außerhalb der Unterrichtszeit stattfinden und damit freiwillig wahrgenommen,
 - in Räumen der Schule bzw. in Räumen, welche der Schule zur Nutzung zugeordnet sind (Sportplatz, Schwimmbad, Musikschulzimmer etc.), durchgeführt und
 - von der Kommune bezahlt/bezuschusst und/oder organisiert/beauftragt werden.
- Ebenso handelt es sich um kommunale Betreuungsangebote an Schulen, wenn diese
- von Freien Trägern/Externen (z. B. Vereine) durchgeführt werden oder/und
 - die Freien Träger/Externen hierfür von der Kommune Zuschüsse erhalten.

Die ersten 80 Gruppen schulischer Betreuungsangebote starteten in Baden-Württemberg 1991 als „Kernzeitenbetreuung“, ihre Zahl stieg in den Folgejahren rasant auf eine heute fünfstellige Zahl an. 2000 wurde die Kernzeitenbetreuung durch die „Verlässliche Grundschule“ abgelöst. Ferner gibt es flexible Nachmittagsbetreuung und Horte an der Schule. Die Betreuungsquote im Primarbereich lag im Schuljahr 2020/21 bei 54,8 Prozent; dabei war ein leichter coronabedingter Rückgang um 2,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.²

Alle Betreuungsangebote sind bislang weder per Gesetz noch per Verordnung geregelt. Sie gründen lediglich auf der

„Verwaltungsvorschrift des Kultusministeriums über Förderrichtlinien zur Gewährung von Zuwendungen an die Träger von

- Betreuungsangeboten an Grundschulen einschließlich Grundstufen der sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren im Rahmen der Verlässlichen Grundschule
- Angeboten der flexiblen Nachmittagsbetreuung an allgemein bildenden Schulen beziehungsweise kommunalen Betreuungsangeboten an Ganztagsgrundschulen mit besonderer pädagogischer und sozialer Aufgabenstellung“ sowie der

„Verwaltungsvorschrift des Kultusministeriums über Förderrichtlinien zur Gewährung von Zuwendungen an die Träger der Horte an der Schule und der herkömmlichen Horte“.³

Daher greifen die verfassungsrechtlichen Mechanismen der konnexitätskonformen Finanzierung (Art. 71 Abs. 4 Landesverfassung) bei diesen schulischen

¹ Näheres siehe Städtetagsrundschriften R 35730 vom 10.04.2021.

² Auszug aus dem Ergebnis der jüngsten gemeinsamen Umfrage von Kultusministerium und Kommunalen Landesverbänden zu Schulbetreuung gemäß Rundschreiben U 687 vom 28.05.2021.

³ Den Wortlaut dieser Verwaltungsvorschrift in aktueller Fassung enthält Rundschreiben R 33708 vom 05.08.2020.

Betreuungsangeboten nicht. Die Landesfördersätze sind vielmehr seit 2000 (!) unverändert geblieben. Sie belaufen sich seither auf 458 EUR pro Jahreswochenstunde Betreuung bei Verlässlicher Grundschule, 275 EUR pro Jahreswochenstunde Betreuung bei flexibler Nachmittagsbetreuung und 12.373 EUR pro Gruppe und Schuljahr bei Horten an der Schule. Mangels Anpassung an die Kostenentwicklungen sind die Kostendeckungsgrade der Landesförderung für die unterschiedlichen Schulbetreuungsangebote in den letzten 20 Jahren kontinuierlich gesunken. Laut einer Städtetagsumfrage 2020 bewegen sich die Deckungsgrade nur noch zwischen 12 und 20 Prozent⁴.

Vor diesem Hintergrund hat der Ausschuss am 10.05.2019 folgende Städtetagsforderungen beschlossen⁵: Anpassung der seit 2000 unveränderten Landesfördersätze für Schulbetreuung an die seitherige Kostenentwicklung bzw. Inflation (40 Mio. EUR/Jahr). Dynamisierung der Landesförderung für Schulbetreuung, um die Mitfinanzierung der Schulbetreuung durch das Land auf gleichbleibendem Niveau zu erhalten.

2. Umfang des Rechtsanspruchs nach § 24 Abs. 4 SGB VIII im Primarbereich

Der Rechtsanspruch erstreckt sich ab 01.08.2026 auf Werktage im Umfang von acht Stunden. Davon ausgenommen sind bis zu vier Wochen pro Jahr in Schulferienzeiten, gemäß Landesrecht.

Laut Begründung zum Referentenentwurf für das Gesetz⁶ gilt für „Werktage“ die Legaldefinition in § 7 Abs. 3 SGB VIII. Werktage sind also die Wochentage Montag bis Freitag; davon ausgenommen sind gesetzliche Feiertage an diesen Wochentagen.

An Samstagen besteht daher generell kein bundesrechtlicher Rechtsanspruch. Andererseits ist nicht jeder Samstag per se unterrichtsfrei. Das Kultusministerium legt vielmehr per VwV fest, welche Samstage unterrichtsfrei sind (VwV Ferien und unterrichtsfreie Samstage vom 25.10.2017, zuletzt geändert 28.06.2020, K.u.U. S. 67). Nur wenn die Schulkonferenz dies beschließt, ist an öffentlichen Schulen jeder Samstag unterrichtsfrei. Ohne derartigen Beschluss sind es lediglich die in der VwV genannten Samstage.

Ob und in welchem Umfang der Rechtsanspruch wahrgenommen wird, bleibt laut Begründung des Referentenentwurfs „der Entscheidung der Grundschulkinder, vertreten durch ihre Personensorgeberechtigten, überlassen“.

⁴ Siehe Städtetagsrundschriften U 660 vom 25.05.2020.

⁵ Grundlage: Ausschussvorlage G7167/2019.

⁶ Siehe Städtetagsrundschriften R 35848 vom 22.04.2021.

3 Wer hat den Rechtsanspruch wann und wie zu erfüllen?

3.1 Schulen mit ihren kommunalen Trägern im Primarbereich

Primär ist der Anspruch durch Ganztagsgrundschulen und offene Ganztagsgrundschulen zu erfüllen (§ 24 Abs. 4 Satz 3 SGB VIII), also durch Ganztagsgrundschulen in verbindlicher Form und Ganztagsgrundschulen in Wahlform gemäß § 4a Schulgesetz BW.

Die Einbeziehung offener Ganztagsgrundschulen verdeutlicht, dass außerunterrichtliche Betreuungsangebote an den Schulen der Erfüllung des Anspruchs dienen. Siehe dazu die Begründung zum Referentenentwurf: *„Der Anspruch gilt im zeitlichen Umfang des Unterrichts und der Angebote der Ganztagsgrundschulen als erfüllt. Damit wird zum einen der Vorrang des Kernangebots der Schule, der Unterrichtszeit, klargestellt. Das bedeutet, dass zum Beispiel bei einem vierstündigen Unterricht in der Grundschule der Anspruch des Kindes in diesem Umfang als erfüllt gilt, der Anspruch gegenüber dem zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe besteht dann im Umfang der verbleibenden vier Stunden. Zum anderen wird geregelt, dass der Förderanspruch auch durch die Bereitstellung von Angeboten der Ganztagsgrundschulen erfüllt wird. (...)*

Für anspruchserfüllende Angebote gilt die Erlaubnispflicht nach § 45 des Achten Buches Sozialgesetzbuch. Gemäß § 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 besteht davon eine Ausnahme, wenn eine entsprechende gesetzliche Aufsicht besteht. Dazu gehört insbesondere die Schulaufsicht.“

Der Bund verlangt also, dass Betreuungsangebote unter schulischer Aufsicht stehen und meint damit eine entsprechende gesetzliche Regelung, über die außer Baden-Württemberg alle anderen 15 Bundesländer offenbar bereits verfügen. Im Rahmen der ersten Stufe der Bundesförderung zur Einführung des Rechtsanspruchs wurde dies offenkundig. Für die Umsetzung dieser ersten Stufe („Beschleunigungsprogramm“) hat sich Baden-Württemberg mit dem Bund auf eine Zwischenlösung verständigen können, die den Fluss der Bundesmittel ins Land sichert. Die vom Bund geforderte schulische Aufsicht wird bei der Zwischenlösung aber nicht per Gesetz, sondern nur via Genehmigungsverfahren aufgrund der „VwV Beschleunigungsprogramm Ganztagsbetreuung“ eingeführt, damit nur für jene Betreuungsangebote, die von solcher Förderung erfasst werden. Beim Gros der Betreuungsangebote ist dies nicht der Fall.

Es bedarf also einer generellen gesetzlichen Regelung von Schulbetreuung. Dies korreliert mit der vom Städtetag geforderten Neugestaltung der Schulträgerschaft durch Modernisierung des Schulrechts. Auf dieser gesetzlichen Basis ist die Schulbetreuung verfassungskonform zu finanzieren.

Das Grundkonzept baden-württembergischer Ganztagsangebote an Grundschulen kann also unter der Prämisse, dass dessen Komponenten unter schulische Aufsicht

gestellt sind, fortgeführt werden. Siehe dazu die Begründung des Referentenentwurfs: *„Bei der Bereitstellung der Angebote sind Kooperationen der Kindertageseinrichtungen oder Schulen mit Dritten, wie zum Beispiel mit Sportvereinen, Musikschulen oder anderen in vergleichbarer Weise geeigneten Kooperationspartnern möglich, wenn im Rahmen des Kooperationsverhältnisses sichergestellt ist, dass die vorgenannten Anforderungen an die Erlaubnispflicht bzw. die gesetzliche Aufsicht erfüllt sind. Sicherzustellen ist dabei, dass im Sinne des § 72a SGB VIII einschlägig vorbestrafte Personen nicht beschäftigt werden.“*

Dabei muss, wie aktuell bei schulischen Ganztagsangeboten der Fall, nicht an jeder Schule der Anspruch erfüllt werden. Laut Begründung zum Referentenentwurf ist hierfür vielmehr das *„Gebiet des Zuständigkeitsbereichs des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe“* maßgebend. Unberührt davon bleiben die Zuständigkeiten der Kommunen als Schulträger und damit maßgebliche Akteure für die Einrichtung, Ausgestaltung und ggf. Beendigung schulischer Ganztagsangebote. Die Zuständigkeiten der Jugendhilfe decken sich räumlich nur bei den neun Stadtkreisen sowie ggf. weiteren Städten, die zugleich Jugendhilfeaufgaben wahrnehmen.

Eine angemessene Versorgung mit Ganztagsangeboten im Primarbereich ist deshalb künftig auch rechtlich zumeist eine interkommunale Aufgabe und Herausforderung. Tatsächlich haben sich Kommunen hier – wo angezeigt – bislang schon untereinander abgestimmt. Schnittmengen dürften überschaubar bleiben, da die Einzugsbereiche der Ganztagsgrundschulen mit Blick auf die seit jeher beabsichtigte wohnortnahe Versorgung mit Ganztagsplätzen im Primarbereich vergleichsweise eng gefasst sind. Die Rolle der Landkreise als Jugendhilfeträger dürfte daher auf ein Monitoring und ggf. der Vermittlung bei bzw. Lösung von Konfliktfälle begrenzt bleiben, ferner ggf. als Betreuungsanbieter in eigenen Tageseinrichtungen.

Soweit der Rechtsanspruch durch die Schulen und deren Träger erfüllt werden, sind diese für die Einhaltung etwaiger förmlicher Mindeststandards zuständig. Der zitierten Begründung zum Ganztagsförderungsgesetzes ist zu entnehmen, dass die bisherige Ausgestaltung baden-württembergischer Ganztagsgrundschulangebote den Vorstellungen des Bundes hierzu durchaus entspricht. Darin wird ausdrücklich auf die Legitimität von Angeboten Externer unter schulischer Aufsicht wie beispielsweise Musikschulen und Sportvereinen verwiesen.

Das vom Städtetag mitinitiierte „Angebotsmodell für verlässliche Kooperationen zwischen Schulen und außerschulischen Partnern“ wirkt qualitätssichernd im Sinne des Bundesrechts und kann daher als eine Basis für künftige Kooperationen zwischen Schulen und außerschulischen Anbietern dienen. Dieses Angebotsmodell ist mit folgenden Institutionen abgestimmt: Landesjugendring Baden-Württemberg, Landesarbeitsgemeinschaft Offene Jugendbildung, Arbeitsgemeinschaft der Landesjugendverbände, Diözese Rottenburg-Stuttgart, Evangelische Landeskirche in Baden, Evangelische Landeskirche in Württemberg, Landessportverband Baden-Württemberg und Schwäbischer Chorverband.⁷

⁷ Siehe Städtetagsrundschriften R 26618 vom 26.06.2018.

3.2 Tageseinrichtungen im Achtstundenzeitkorridor der Primarstufe

Soweit Angebote an Schulen nach Abschnitt 3.1 zeitlich nicht ausreichen, um die geforderten werktäglich acht Stunden „Förderung“ zu erfüllen, haben „Tageseinrichtungen“ diese Aufgabe innerhalb des Achtstundenzeitkorridors zu übernehmen. Welche Anforderungen gelten für sie, ist wie für schulische Angebote nach Abschnitt 3.1 darzulegen.

3.3 Tageseinrichtungen jenseits des Achtstundenzeitkorridors der Primarstufe

Nach § 24 Abs. 4 Satz 4 SGB VIII ab 01.08.2026 ist über den Achtstundenzeitkorridor hinaus ein „bedarfsgerechtes Angebot“ vorzuhalten, dessen Umfang sich nach dem „individuellen Bedarf“ richtet. Gelten dafür dieselben Anforderungen wie für schulische Angebote bzw. Angebote im Achtstundenzeitkorridor nach Abschnitten 3.1 und 3.2?

3.4 Tageseinrichtungen in Sekundarstufe

§ 24 Abs. 5 SGB VIII lautet ab 01.08.2026 wie folgt: Für Kinder im schulpflichtigen Alter ist ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten, sofern ein Anspruch nach Absatz 4 nicht besteht. Absatz 1 Satz 3 und Absatz 3 Satz 3 gelten entsprechend.“