Sachverhalt

Rechtsanspruch auf ganztägige Bildung, Betreuung und Erziehung im Grundschulalter

Der neue Rechtsanspruch auf ganztägige Bildung, Betreuung und Erziehung im Grundschulalter (GaFöG)

Kurz vor der Bundestagswahl beschlossen der Bundestag und der Bundesrat in ihren letzten Sitzungen die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter. Das Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter, Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG, verankert den Rechtsanspruch im Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) und somit in der Kinder- und Jugendhilfe.

Der individuelle Rechtsanspruch im SGB VIII richtet an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, also die Landkreise und kreisfreien Städte.

Der Rechtsanspruch gilt für alle Kinder der ersten bis vierten Klasse und wird sukzessive eingeführt, beginnend mit der ersten Klassenstufe im Schuljahr 2026/2027. Die weiteren Einschulungsjahrgänge folgen dann, sodass ab dem Schuljahr 2029/2030 alle Grundschul Kinder einen Anspruch auf ein ganztägiges Angebot der Bildung, Betreuung und Erziehung haben.

Mit der Einführung eines Rechtsanspruchs erhält das einzelne Kind einen individuell gültigen Anspruch auf einen Ganztagsplatz. Die bislang gültige allgemeine Planungsverpflichtung der Kommunen, ein bedarfsgerechtes Angebot für Kinder im Grundschulalter vorzuhalten, wird dadurch abgelöst. Wie bereits im Kindergartenalter und im Krippenalter ist dann zukünftig ein Ganztagsplatz im Grundschulalter für jedes Kind verpflichtend vorzuhalten und kann auch eingeklagt werden.

Durch die Verankerung des individuellen Rechtsanspruchs im SGB VIII richtet sich der Rechtsanspruch des Kindes an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, also die Landkreise und kreisfreien Städte.

Der Rechtsanspruch gilt für alle Kinder der ersten bis vierten Klasse und wird sukzessive eingeführt, beginnend mit der ersten Klassenstufe im Schuljahr 2026/2027. Die weiteren Einschulungsjahrgänge folgen dann, sodass ab dem Schuljahr 2029/2030 alle Grundschul Kinder einen Anspruch auf ein ganztägiges Angebot der Bildung, Betreuung und Erziehung haben.

Der Umfang des Rechtsanspruches ist im GaFöG klar geregelt: Der Anspruch besteht an Werktagen (Montag bis Freitag) im Umfang von acht Stunden täglich. In die tägliche Dauer von acht Stunden wird die Zeit des Unterrichtes einbezogen. In der Regel wird es sich daher um die Zeit von 8.00 bis 16.00 Uhr handeln. Unklar ist noch, ob sich daraus auch eine Mindest-Betreuungsdauer ergibt, dass also Kinder, die ihren Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz geltend machen, das Ganztagsangebot auch für mindestens acht Stunden täglich besuchen müssen. Der Anspruch schließt eine Ferienbetreuung mit ein, wobei eine Schließzeit von bis zu vier Wochen möglich ist.

Durch die Verankerung im SGB VIII besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung, also einen Platz in einem Kinderhort. Damit auch schulische Ganztagsangebote, wie die offene oder gebundene Ganztagschule, den Rechtsanspruch erfüllen können, hat sich der Gesetzgeber für eine Vorranglösung entschieden. Dies bedeutet, dass wenn ein Angebot der offenen oder gebundenen Ganztagschule besteht, hat dieses Vorrang und erfüllt den Rechtsanspruch. Wenn aber kein schulisches Ganztagsangebot zur Verfügung steht, dann muss der Träger der öffentlichen Jugendhilfe einen Platz in einer Kindertageseinrichtung, also einem Hort, zur Verfügung stellen. Die zukünftige Rolle der Mittagsbetreuung in Bayern ist zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht geklärt.

Ganztagsfinanzierungshilfegesetz – GaFinHG

Im Rahmen der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern wurde die Finanzierung zwischen Bund und Ländern geregelt. Dies spiegelt sich auch im Ergebnis des Vermittlungsausschusses wieder, da sich die Änderungen ausschließlich auf die Finanzierung bezogen, nicht jedoch auf die inhaltliche Ausgestaltung des Rechtsanspruchs. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen den Investitionskosten und den Betriebskosten.

Für die Investitionskosten wird der Bund bis zu 3,5 Mrd. Euro zum Ausbau der Ganztagsangebote an Grundschulen und in Kinderhorten zur Verfügung stellen. Im GaFinHG ist die Verteilung der Mittel zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern geregelt. Ungeklärt ist in Bayern momentan noch, wie die Mittel von Freistaat Bayern an die Landkreise und kreisfreien Städte weitergegeben werden.

Für die Betriebskosten erhalten die Länder einen Ausgleich über das Finanzausgleichsgesetz, beziehungsweise über die Umsatzsteuer. Der Ausgleich ist nach Jahren gestaffelt, beginnend mit dem Jahr 2026:

Im Jahr 2026: 135 Mio. Euro

Im Jahr 2027: 460 Mio. Euro

Im Jahr 2028: 785 Mio. Euro

Im Jahr 2029: 1.110 Mio. Euro

Ab 2030: 1.300 Mio. Euro jährlich.

Wie bei den Investitionskosten regelt das GaFinHG die Finanzierungsstruktur zwischen Bund und Ländern, jedoch ist in Bayern momentan noch ungeklärt, wie die Mittel vom Freistaat Bayern an die Landkreise und kreisfreien Städte weitergegeben werden sollen. Daher kann zum aktuellen Zeitpunkt keine Aussage darüber getroffen werden, was dies für die finanzielle Belastung der Kommunen bedeutet. Die Stadt Nürnberg ist daher über die kommunalen Spitzenverbände mit den zuständigen Ministerien im Gespräch.

Ausgangssituation: Aktuelle Betreuungssituation in Nürnberg

Ganztägige Bildung, Betreuung und Erziehung hat in der Stadt Nürnberg seit vielen Jahren einen besonders hohen Stellenwert. So wurde bereits 2006 ein erstes Hortnotprogramm zur Schaffung von zusätzlichen Plätzen in Kinderhorten aufgelegt und durch die großen Anstrengungen in den letzten Jahren konnte das Angebot der ganztägigen Bildung, Betreuung und Erziehung im Grundschulalter bereits stark ausgebaut werden: Während 2002 in Nürnberg noch 2.994 Kinderhortplätze zur Verfügung standen, konnten im Schuljahr 2020/2021 bereits rund 8.500 Plätze in Kinderhorten und Zentralhorten angeboten werden.

Neben den rund 8.500 Plätzen (ca. 53%) in Kinderhorten und Zentralhorten, standen im Schuljahr 2020/2021 noch rund 3.000 Plätze (ca. 19%) in Mittagsbetreuungen sowie 500 Plätze (ca. 3%) in offener und gebundener Ganztagschule zur Verfügung. Für die knapp 16.000 Grundschul Kinder gab es in Nürnberg im Schuljahr 2020/2021 rund 12.000 Ganztagsplätze. Im Schuljahr 2020/2021 standen somit für 75% der Grundschul Kinder Plätze in ganztägigen Angeboten zur Verfügung.

Im Vergleich dazu stand in Bayern insgesamt Anfang 2020 für ca. 57% der Grundschul Kinder ein Ganztagsangebot zur Verfügung. Von allen Grundschul Kindern in Bayern besuchten ca. 20% einen Kinderhort, 19% die Mittagsbetreuung und 18% eine offene oder gebundene Ganztagschule. Im Schuljahr 2020/2021 (Stand 01.01.2021) standen rund 259.700 Plätze zur ganztägigen Bildung, Betreuung und Erziehung in Bayern zur Verfügung. Davon wurden rund 91.700 Plätze in Kinderhorten, rund 85.500 Plätze offener und gebundener Ganztagschule und rund 82.500 Plätze in Mittagsbetreuungen angeboten.

Die Stadt Nürnberg verfügt durch die intensiven Ausbaustrebungen in den letzten Jahren in der ganztägigen Bildung, Betreuung und Erziehung bereits über eine wesentlich bessere Versorgungssituation als Bayern insgesamt. Dennoch zeigt sich, dass in Nürnberg eine Versorgungsquote von 75% nicht ausreichend ist und zur Erfüllung des Rechtsanspruchs ein weiterer Ausbau des Angebots zwingend notwendig ist.

Der „Nürnberger Weg“ als Grundlage zur Umsetzung des Rechtsanspruchs im Grundschulalter

Bereits 2017 entwickelten das Referat für Jugend, Familie und Soziales und der Geschäftsbereich Schule und Sport den „Nürnberger Weg in der ganztägigen Bildung, Betreuung und Erziehung“ als gemeinsam erarbeitete und abgestimmte Konzeption für die Planung und Verantwortung der ganztägigen Bildung, Betreuung und Erziehung von Grundschulkindern in Nürnberg. Die Konzeption betont die gemeinsame Planungs- und Steuerungsverantwortung beider Geschäftsbereiche als gemeinsame Aufgabe. Im Fokus stehen dabei Standorte mit Baumaßnahmen (Neubau/Erweiterung) und gemeinsame Angebotsformen von Jugendhilfe und Schule. Mit Blick auf die mögliche Einführung eines Rechtsanspruchs im Grundschulalter wurde bereits im Jahr 2017 im Nürnberger Weg als Ziel festgelegt, „eine Versorgungsquote von 80% zu erreichen (bei Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung 90%), wovon mindestens 60% als verbindliches Angebot mit längerer Betreuungsdauer von pädagogischen Fachkräften inklusive Früh-, Spät-, Freitagnachmittags- und Ferienbetreuung angeboten wird.“¹ Damit wurde die bisher gültige Ausbaustrategie von 60% Hortversorgung und 20% schulische Angebote (Mittagsbetreuung sowie offener und gebundener Ganztags) an Standorten mit Baumaßnahmen (Neubau/Erweiterung) zu einer Gesamt-Versorgungsquote von mindestens 80%, perspektivisch 90%, in einem qualitativ hochwertigen Angebot mit Fachkräften zusammengeführt.

Für die Umsetzung des nun bundesgesetzlich verankerten Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter ab 2026 wird der „Nürnberger Weg“ beibehalten. Der „Nürnberger Weg“ lieferte bereits 2017 die konzeptionellen Grundlagen und Antworten, die für die kommunale Umsetzung des 2021 im Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Rechtsanspruch notwendig sind.

Ausbaubedarf in Nürnberg zur Erfüllung des Rechtsanspruchs

Um den Rechtsanspruch für alle Grundschul Kinder in Nürnberg tatsächlich zu erfüllen wird stadtweit im Durchschnitt eine Versorgungsquote von 90% angestrebt². Dabei wird für jeden Schulsprengel ein abgestimmtes Betreuungs- und Bildungsangebot entwickelt, das verschiedene schulische und außerschulische Angebote kombiniert, Konkurrenzsituationen minimiert, Bestandsschutz für Horte gewährt und den Vorgaben des ‚Nürnberger Wegs‘ entspricht. Durch die unterschiedlichen Versorgungsquoten von 80%, 90% und 100% wird zum einen auf die unterschiedlichen Bedarfe der Familien in den Stadtteilen eingegangen und andererseits werden durch die konkreten Baumaßnahmen die tatsächlich bestehenden Entwicklungsmöglichkeiten vor Ort ausgeschöpft.

Für die gesamte Stadt Nürnberg sind bei der Einführung des Rechtsanspruchs im Zeitraum von 2026 bis 2031 für die prognostizierten rund 17.000 bis 17.500 Grundschul Kinder bei einer Versorgungsquote von 90% rund 16.000 Plätze in Ganztagsangeboten notwendig. Im Vergleich zu den rund 12.000 bestehenden Plätzen im Schuljahr 2020/2021 bedeutet dies, dass weitere rund 4.000 Plätze im Ganztagsangebot benötigt werden. Auf Basis der bestehenden Planungen könnten perspektivisch bis 2026 circa 2.000 zusätzliche Plätze tatsächlich geschaffen werden, was einer Versorgungsquote von etwa 80% im Schuljahr 2026/2027 entsprechen würde.

Der „Masterplan“ zur Realisierung des Ausbaubedarfs der Ganztagsangebote

Der „Masterplan zur Bedarfs- und Ausbauplanung für ganztägige Bildung, Betreuung und Erziehung durch Unterricht und Betreuung für Grundschul Kinder in Nürnberg“ wurde 2014 entwickelt, stetig weiterentwickelt und laufend verbessert. Der Masterplan ist das kommunale Planungsinstrument für den bedarfsgerechten Ausbau von Unterrichtskapazitäten (Schule) und Ganztagsangeboten (Jugendhilfe). Damit verfügt die Stadt Nürnberg als eine der wenigen Städte bereits seit mehreren Jahren über ein etabliertes Steuerungsinstrument, das nicht nur die schulischen Planungen und die Planungen der Jugendhilfe integriert und miteinander in Verbindung setzt, sondern auch das Stadtplanungsamt und das Amt für Stadtforschung und Statistik am Planungsprozess beteiligt. Die Verknüpfung der Planungsfelder „Jugendhilfe“ und „Schule“ findet arbeitsorganisatorisch ihren Niederschlag in der Arbeitsgruppe „Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung“. Planungsgrundlage für die regelmäßige

¹ TOP 1 der gemeinsamen Sitzung des Schul- und Jugendhilfeausschusses am 30.11.2017

² Die kommunale Festlegung auf eine langfristige Gesamt-Versorgungsquote von 90% in der Stadt Nürnberg stützt sich sowohl auf die Nürnberger Erfahrungswerte zu Bedarfsdeckung der letzten Jahre als auch auf aktuelle empirische Befunde zur Entwicklung des Betreuungsbedarfs in Deutschland (z.B. Studie des Deutschen Jugendinstituts „Kosten des Ausbaus der Ganztagsgrundschulangebote“).

Fortschreibung des Masterplans ist die kleinräumige Schulkinderprognose. Die Schulkinderprognose berücksichtigt aktuelle Annahmen zur Geburtenentwicklung, Zuwanderung und Bauaktivitäten und basiert auf der kleinräumigen Bevölkerungsprognose des Amtes für Stadtforschung und Statistik.

Die Fortschreibung des Masterplans wurde letztmalig in der gemeinsamen Sitzung des Jugendhilfe- und Schulausschusses am 18.06.2020 vorgestellt und beschlossen. Aufgrund der besonderen Gegebenheiten im Schuljahr 2020/2021 konnte die für die Erstellung des Masterplans notwendige grundlegende Schulraumentwicklungsplanung nicht zeitgerecht in der erforderlichen Qualität erstellt werden. Eine vertiefte Überarbeitung der Schulraumentwicklungsplanung ist jedoch im Vorfeld notwendig, weil die im Juni 2021 aktualisierte Bevölkerungsvorausberechnung zwar weiterhin steigende Zahlen an Schülerinnen und Schülern aufzeigt, der Anstieg aber zum Teil später und regional unterschiedlich ausfällt. Dabei machen sich auch die pandemiebedingten Änderungen der Zu- und Wegzüge bemerkbar, sowie das veränderte Einschulungsverhalten und pandemiebedingte untypische Entwicklungen der Schüler- und Klassenzahlen. Eine Fortschreibung des Masterplans einschließlich der A-Maßnahmenliste³ wird voraussichtlich in der ersten Sitzung des gemeinsamen Jugendhilfe- und Schulausschusses im Jahr 2022 vorgelegt und beschlossen werden können. Grundlage für die Fortschreibung des Masterplans in 2022 ist neben der Schulraumentwicklungsplanung und dem „Nürnberger Weg“ auch der ab 2026 geltende Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter.

³ A-Maßnahmenliste: Zentrales Ergebnis des Masterplans ist die sog. „A-Maßnahmenliste“, in welcher die hoch priorisierten (Priorität A) Maßnahmen zum Ausbau der Infrastrukturen für die weiterführenden Haushalts- und Bauplanungen konkret benannt und dem Schul- und Jugendhilfeausschuss zum Beschluss vorgelegt und anschließend in das BIC- und MIP-Verfahren eingespeist werden (BIC = **B**au**I**nvestitions**C**ontrolling; MIP = **M**ittelfristiger **I**nvestitions**P**lan).