



Klaus Klemm, Markus Sauerwein und Dirk Zorn | Dezember 2019

# Kosten der Anpassung bestehender Ganztagsgrundschulen an die Vorgaben des angekündigten Rechtsanspruchs

Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition sieht einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder ab 2025 vor. Im Oktober 2019 hat das Deutsche Jugendinstitut (DJI) eine Abschätzung der Kosten vorgelegt, die für die neu zu schaffenden Ganztagsplätze anfallen. Ausgeklammert wurden die Kosten der Anpassung bestehender Ganztagsschulplätze an die zeitlichen Vorgaben, die mit dem Rechtsanspruch verbunden sind. Wir schließen diese Lücke und zeigen: Unter Berücksichtigung des Anpassungsbedarfs steigen die zu erwartenden laufenden Kosten um fast ein Fünftel auf ca. 5,3 Mrd. Euro im Jahr 2025.

Im Koalitionsvertrag von 2018, der zwischen CDU, CSU und SPD geschlossen wurde, heißt es in Kapitel IV (1): „Wir werden ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote für alle Schülerinnen und Schüler im Grundschulalter ermöglichen. Wir werden deshalb einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für alle Kinder im Grundschulalter schaffen. Dafür werden wir gemeinsam mit den Ländern die Angebote so ausbauen, dass der Rechtsanspruch im Jahre 2025 erfüllt werden kann.“ Auf diese Zielsetzung bezogen hat das Deutsche Jugendinstitut eine Studie mit dem Titel „Kosten des Ausbaus der Ganztagsgrundschul-

angebote“ vorgelegt (Guglhör-Rudan und Alt 2019). Die Untersuchung beziffert die Kosten für zusätzlich zu schaffende Ganztagsplätze. Ausgaben zur Verbesserung der bereits vorhandenen Ganztagsschulplätze, „z. B. durch erweiterte Öffnungszeiten oder bessere Personalausstattung“ (S. 15), wurden nicht in die Berechnungen einbezogen.

Darüber, dass Ausweitungen des Angebotsumfangs bestehender Ganztagsschulplätze erforderlich werden, kann indes kein Zweifel bestehen: Hinter dem Ansatz, den die DJI-Studie für den künftigen Rechtsanspruch

zugrunde legt, bleiben die Vorgaben der KMK zu Ganztagsangeboten, an denen sich nach wie vor die meisten Bundesländer orientieren, deutlich zurück: Die KMK nennt für die erforderliche Betreuungszeit einen Mindestwert von jeweils sieben Zeitstunden an drei Tagen der Woche. Sie weist darauf, dass die einzelnen Länder z. B. von sehr unterschiedlichen Öffnungszeiten ausgehen, nämlich: „zwischen drei und fünf Tagen pro Woche und zwischen sieben und neun Stunden pro Tag“ (KMK 2019a, S. 4 f.). Zu Öffnungszeiten während der Schulferien finden sich seitens der KMK keine Vorgaben. Demgegenüber unterstellt das DJI einen Umfang des Rechtsanspruchs, der sich auf fünf Tage zu jeweils acht Zeitstunden beläuft. Dieser Betreuungsumfang soll nicht nur für die Unterrichtswochen gelten, sondern darüber hinaus auch für zehn Wochen während der Schulferien (Guglhör-Rudan und Alt 2019, S. 13 f.).

## 1. Grundlegende Annahmen der Ausgabenschätzung

Die hier vorgelegte Ausgabenschätzung versteht sich als Ergänzung zur DJI-Studie, indem sie versucht, die zusätzlich erforderlichen Ausgaben abzuschätzen, die dann entstehen, wenn das bereits vorhandene Ganztagsangebot für Kinder im Grundschulalter so nachgerüstet wird, dass es den Standards der DJI-Kostenschätzung entspricht. Vor diesem Hintergrund werden die Kernannahmen der DJI-Studie den nachfolgenden

Berechnungen ebenfalls zugrunde gelegt. Im Einzelnen heißt dies:

- Der Betreuungsumfang wird mit fünf Tagen zu jeweils acht Stunden, also mit insgesamt 40 Zeitstunden pro Woche, angesetzt. Davon werden im Durchschnitt der Jahrgangsstufen eins bis vier 21,2 Zeitstunden durch Unterrichts- und Pausenzeiten abgedeckt, sodass je Woche 18,8 Zeitstunden, also täglich 3,7 Zeitstunden zusätzlich, erforderlich sind (sogenannte Mehrzeit).
- Während der Schulferien wird für zehn Wochen ein entsprechendes Betreuungsangebot im Umfang von 40 Zeitstunden je Woche gemacht.
- In den offenen Ganztagsgrundschulen werden im außerunterrichtlichen Bereich als pädagogisches Personal ausschließlich Erzieherinnen und Erzieher eingesetzt; in gebundenen Ganztagsgrundschulen setzt sich das pädagogische Personal jeweils zur Hälfte aus Erzieherinnen bzw. Erziehern sowie aus Lehrkräften zusammen. (Dieser Annahme folgen wir, wie allen anderen Annahmen, aus Gründen der Konsistenz mit der DJI-Berechnung. Davon unbeschadet kann ein anderer Mix pädagogischer Fachkräfte sinnvoller sein, so wie etwa von Klemm und Zorn in ihrer Berechnung aus dem Jahr 2017 unterstellt [Klemm und Zorn 2017].)
- Bei den Erzieherinnen und Erziehern wird von einem Personalschlüssel von 1 zu 10 (eine pädagogische Kraft mit voller Stelle für jeweils zehn Kinder) und bei den Lehrkräften von 1 zu 20 (eine

TABELLE 1 Ergebnisse der Schulleitungsbefragung zu Öffnungszeiten während der Unterrichtswochen\*

	Öffnungszeiten***	Montag	Dienstag	Mittwoch	Donnerstag	Freitag
Offene Ganztagsgrundschulen**	unter 8 Std.	61 (19,0 %)	55 (17,0 %)	58 (18,1 %)	57 (17,8 %)	127 (40,8 %)
	8 Std. und mehr	260 (81,0 %)	268 (83,0 %)	263 (81,9 %)	264 (82,2 %)	184 (59,2 %)
Gebundene Ganztagsgrundschulen**	unter 8 Std.	16 (22,5 %)	16 (22,5 %)	16 (22,5 %)	14 (20,3 %)	27 (40,9 %)
	8 Std. und mehr	55 (77,5 %)	55 (77,5 %)	55 (77,5 %)	55 (79,7 %)	39 (59,1 %)
Gesamt		392	394	392	390	377

\* Die Angaben sind gewichtet und die Zahl der Schulen zu ganzen Werten gerundet.

\*\* In Anlehnung an die schülerbezogene Zählweise der KMK werden Ganztagsgrundschulen in voll und in teilweise gebundener Form als gebundene Ganztagsgrundschulen zusammengefasst. In der Befragung wurde die Teilnahmeverbindlichkeit erhoben (für alle verpflichtend / für einen Teil der Schülerinnen und Schüler verpflichtend / freiwillige Teilnahme am Ganztag).

\*\*\* Für eine differenzierte Darstellung der Öffnungszeiten vgl. Tabellen 3 und 4.

Quelle: StEG-Schulleitungsbefragung 2018, eigene Berechnungen der Autoren.

BertelsmannStiftung

Lehrkraft mit voller Stelle für jeweils 20 Kinder) ausgegangen.

- Bei den Personalausgaben je Stelle setzt das DJI bundesdurchschnittliche Werte an: für Erzieherinnen und Erzieher 51.500 Euro, für Lehrkräfte 67.500 Euro. Für die Jahre nach 2018 wird dabei eine jährliche Steigerung um 2 Prozent angenommen. Zu diesen Ausgaben je Erzieherin bzw. Erzieher und je Lehrkraft rechnet das DJI jeweils Overheadkosten von 20 Prozent hinzu.
- Hinsichtlich der in der DJI-Studie nicht explizit genannten Wochenarbeitszeit der pädagogischen Fachkräfte wird davon ausgegangen, dass bei Erzieherinnen und Erziehern die wöchentliche Arbeitszeit einer Vollzeitstelle 39 Zeitstunden und die Unterrichtszeit bei Lehrkräften (ohne Berücksichtigung der Vor- und Nachbereitungszeit und weiterer außerunterrichtlicher Aktivitäten) 21 Zeitstunden (entsprechend 28 Unterrichtsstunden zu je 45 Minuten) umfasst. Die Tatsache, dass in einzelnen Bundesländern von Lehrkräften erbrachte Zeiten im außerunterrichtlichen Bereich nicht zu 100 Prozent auf deren Deputat angerechnet werden, bleibt dabei unberücksichtigt.

## 2. Zur Erfassung des zeitlichen Angebotsumfangs bestehender Ganztagschulplätze

Die Datengrundlage für die hier angestellten Berechnungen ist das StEG-Bildungsmonitoring, welches vom DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation, dem Deutschen Jugendinstitut, dem Institut für Schulentwicklungsforschung der TU Dortmund sowie der Justus-Liebig-Universität Gießen konzipiert und durchgeführt wird (für eine ausführliche Darstellung siehe StEG-Konsortium 2019). Dieses Bildungsmonitoring liefert im Rahmen der regelmäßig durchgeführten Schulleitungsbefragungen Informationen zu den Öffnungszeiten sowie zu den Betreuungsmöglichkeiten während der Ferien. Für den Primarbereich wurden bei der zuletzt durchgeführten Befragung von März bis Mai 2018 Angaben von bis zu 394 Schulleitungen zu den Öffnungs- und Ferienbetreuungszeiten gemacht (s. Tabelle 1). Die Daten sind gewichtet und damit repräsentativ für die bestehenden Ganztagsgrundschulen in ganz Deutschland.

TABELLE 2 Ergebnisse der Schulleitungsbefragung zu den Ferienöffnungszeiten

Ferienöffnungszeiten: offene Ganztagschulen					
Öffnungszeiten in den Unterrichtswochen	Nicht geöffnet	Reduzierte Öffnung während eines Teils der Ferien	Reduzierte Öffnung während der gesamten Ferien	Volle Öffnung während eines Teils der Ferien	Volle Öffnung während der gesamten Ferien
Weniger als 5 Tage zu 8 Std.	79 (24,7 %)	34 (10,6 %)	2 (0,6 %)	25 (7,8 %)	3 (0,9 %)
An 5 Tagen je 8 Std.	36 (11,3 %)	23 (7,2 %)	12 (3,8 %)	74 (23,1 %)	32 (10,0 %)
<b>Gesamt</b>	<b>115</b> (35,9 %)	<b>57</b> (17,8 %)	<b>14</b> (4,4 %)	<b>99</b> (30,9 %)	<b>35</b> (10,9 %)

  

Ferienöffnungszeiten: gebundene Ganztagschulen					
Öffnungszeiten in den Unterrichtswochen	Nicht geöffnet	Reduzierte Öffnung während eines Teils der Ferien	Reduzierte Öffnung während der gesamten Ferien	Volle Öffnung während eines Teils der Ferien	Volle Öffnung während der gesamten Ferien
Weniger als 5 Tage zu 8 Std.	18 (25,7 %)	5 (6,1 %)	1 (1,4 %)	4 (5,7 %)	3 (4,3 %)
An 5 Tagen je 8 Std.	3 (4,3 %)	7 (10,0 %)	5 (7,1 %)	11 (15,7 %)	13 (18,6 %)
<b>Gesamt</b>	<b>21</b> (30,0 %)	<b>12</b> (17,1 %)	<b>6</b> (8,6 %)	<b>15</b> (21,4 %)	<b>16</b> (22,9 %)

Anmerkungen: Die Angaben sind gewichtet und die Zahl der Schulen zu ganzen Werten gerundet.

Quelle: StEG-Schulleitungsbefragung 2018, eigene Berechnungen der Autoren.

BertelsmannStiftung

Konkret wurden die Schulleitungen bezogen auf die Öffnungszeiten gefragt: „Über welchen Gesamtzeitraum erstrecken sich die verlässlichen Betreuungszeiten (inkl. Unterrichtszeiten) vom Morgen bis in den Nachmittag?“ Für die Antworten war das Format „Tag/Stunde/Minuten“ vorgegeben. Die Befragungsergebnisse sind in Tabelle 1 zusammengestellt.

Anschließend wurden die Schulleitungen gefragt: „Werden an Ihrer Schule auch in den Ferien Angebote oder Betreuungsmöglichkeiten für die Schüler/-innen bereitgestellt?“ Hier gab es zwei Items – für die gesamten Ferien / für einen Teil der Ferien – jeweils mit den Antwortoptionen „Nein“, „Ja mit reduziertem Stundenumfang“, „Ja mit Stundenumfang wie zu Schulzeiten“. Die Schulleitungen sollten in jeder Zeile ein Kreuz machen. Teilweise kommt es dadurch zu unklaren Angaben und auch zu Doppelzählungen – etwa dadurch, dass eine Schulleitung angibt, sowohl „für einen Teil“ wie auch „für die gesamten Ferien“ Betreuung anzubieten. Für den vorliegenden Beitrag wurde in solchen Fällen immer die umfassendere Öffnungszeit übernommen. Dadurch kann es zu einer geringfügigen Unterschätzung der Kosten für die Ferienbetreuung kommen.

### 3. Zur Ermittlung des Bedarfs an zusätzlichem pädagogischen Personal

Die Ermittlung des zusätzlichen Personalbedarfs für die Anpassung der bestehenden Ganztagsangebote an die in der DJI-Studie gesetzten Standards stützt sich auf eine Hochrechnung der in Abschnitt 2 präsentierten StEG-Daten. Sie erfolgt gesondert für offene und gebundene Ganztagsgrundschulen und jeweils für den Bedarf in den Unterrichtswochen und für den Bedarf während der Schulferien.

#### 3.1 Offene Ganztagsgrundschulen

Der eingeschlagene Berechnungsweg wird am Beispiel von Tabelle 3 erläutert. Zur Ermittlung der Zahl der Ganztagsgrundschulen, deren Öffnungszeiten nicht acht Zeitstunden an fünf Tagen erreichen, wurden – bezogen auf die einzelnen Wochentage von Montag bis Freitag – bei den Schulen die täglichen Öffnungszeiten abgefragt: unter fünf Stunden, fünf

bis unter sechs Stunden usw. Alle Schulen, die an einem fraglichen Schultag dabei unter dem Standard von acht Zeitstunden bleiben, wurden zusammengefasst und die gegenüber der reinen Unterrichts- und Pausenzeit abgedeckte Mehrzeit ermittelt. Dabei ergab sich, dass z. B. an den Montagen insgesamt 61 der 321 Schulen, die für diesen Tag Antworten gegeben hatten, weniger als acht Zeitstunden anboten. Diese Werte schwanken über die einzelnen Wochentage hinweg zwischen 55 und 127. Der im Vergleich sehr hohe Wert für den Freitag zeigt, dass die Öffnungszeit vor dem Beginn des Wochenendes an allen teilnehmenden Ganztagsgrundschulen deutlich geringer ist als an den übrigen Wochentagen.

Um nun das durchschnittliche Volumen der Öffnungszeiten, das Ausmaß des Zurückbleibens hinter dem Zeitstundenziel von acht Stunden an allen fünf Schultagen und den Anteil der Ganztagsgrundschulen zu ermitteln, welche die Vorgaben verfehlen, sind die folgenden Vorüberlegungen erforderlich: Zunächst kann in Übereinstimmung mit der Annahme der DJI-Untersuchung (vgl. Abschnitt 1) davon ausgegangen werden, dass in den Halbtagsgrundschulen im Durchschnitt der Jahrgangsstufen eins bis vier je Woche 21,2 Zeitstunden durch Unterricht und Pausenzeiten abgedeckt werden. Daraus folgt, dass eine durchschnittliche Ganztagsgrundschule erst dann die vorgesehenen 40 Stunden erreicht, wenn zusätzliche 18,8 Zeitstunden in der Woche, d. h. je Tag zusätzliche 3,76 Zeitstunden, angeboten werden. Bei den bestehenden Ganztagsgrundschulen, die diesen Wert noch nicht erreicht haben, besteht Verbesserungsbedarf, der im späteren Verlauf kostenmäßig beziffert werden soll. Die nachfolgenden Berechnungen unterliegen deshalb in einem Punkt einer wichtigen Einschränkung: Da wir nur den Fehlbedarf zwischen den Rechtsanspruchsvorgaben und der aktuellen Öffnungszeit ermitteln und für diesen Fehlbedarf die zusätzlichen Personalkosten (auf der Basis der DJI-Annahmen zu dem dafür eingesetzten pädagogisch qualifizierten Personal) ermitteln, treffen wir keine Aussagen dazu, ob aus pädagogischer Sicht auch das bereits bestehende Personal, mit dem die derzeitigen Öffnungszeiten bestritten werden, in allen Fällen den Ansprüchen an pädagogische Qualifikationen genügt. Zusatzkosten für eine etwaige Qualitätsverbesserung beim Bestandspersonal sind also explizit nicht Gegenstand der hier vorgelegten Betrachtung. Für die Berechnungen des DJI gilt diese Einschränkung hingegen nicht, denn das DJI kalkuliert die Kosten für neu einzurichtende Ganztagsplätze, bei denen das gesamte zusätzliche Personal über die vom DJI unterstellte Qualifizierung verfügt.

Eine Ganztagsgrundschule, die im Verlauf einer Woche an allen fünf Werktagen jeweils bis zu fünf Zeitstunden abdeckt, kommt mit den erteilten 25 Wochenzeitstunden gegenüber den 21,2 Halbtagszeitstunden auf ein Stundenplus von wöchentlich 3,8 und täglich 0,76 Zeitstunden. Eine Ganztagsgrundschule, die an einem Tag bis zu sechs Stunden anbietet, stellt eine weitere Zeitstunde, also insgesamt 1,76 Zeitstunden mehr als für den Halbtagsunterricht erforderlich, zur Verfügung usw. Eine

Ganztagsgrundschule, die im Durchschnitt aller fünf Werktage 3,76 Stunden zusätzlich zum Unterricht zur Verfügung stellt, erreicht die angestrebten 40 Zeitstunden. Solange ihr Angebot an einem oder an mehreren Tagen unter acht Stunden bleibt, verfehlt sie die Zielmarke des Rechtsanspruchs.

In Tabelle 3 wurde das Stundenangebot für jeden Werktag schulweise ermittelt: Zu den fünf Werktagen gab eine Ganztagsgrundschule an, montags bis unter

TABELLE 3 Öffnungszeiten und Fehlbedarf – offene Ganztagschulen

Zahl der Schulen						Zahl der Tage	Stundenplus je Tag*	Stundenplus je Woche	Schulen	Stundenplus (Mittelwert)	Erforderliches Stundenplus**	Fehlbedarf (Mittelwert)
Öffnungszeiten (in Zeitstunden)	Montag	Dienstag	Mittwoch	Donnerstag	Freitag							
Unter 5	1	0	0	0	13	14	0,76	10,64				
5 bis unter 6	11	5	7	10	48	81	1,76	142,56				
6 bis unter 7	5	7	6	6	33	57	2,76	157,32				
7 bis unter 8	44	43	45	41	33	206	3,76	774,56				
Gesamt unter 5 bis unter 8	61	55	58	57	127	358		1085,08	71,6	15,15	18,80	-3,65
8 und mehr	260	268	263	264	184							
Schulen mit Angaben	321	323	321	321	311	Schulen mit Angaben (Mittelwert)			319,4			
Schulen ohne Angaben	57	55	57	57	68	Anteil Schulen unter 40 Stunden (in Prozent)			22,4			

\* 25 Zeitstunden bis 13 Uhr gegenüber einer Unterrichts- und Pausenzeit von 21,2 Zeitstunden ergibt ein Zeitplus von von 3,8 Zeitstunden je Woche bzw. 0,76 je Tag.  
 \*\* Für 40 wöchentliche Zeitstunden im Ganztagsbetrieb sind zusätzlich zu den 21,2 Zeitstunden des Halbtagsbetriebs (Unterrichts- und Pausenzeiten) weitere 18,8 Zeitstunden erforderlich.

Quelle: StEG-Schulleitungsbefragung 2018; eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

TABELLE 4 Öffnungszeiten und Fehlbedarf – gebundene Ganztagschulen

Zahl der Schulen						Zahl der Tage	Stundenplus je Tag*	Stundenplus je Woche	Schulen	Stundenplus (Mittelwert)	Erforderliches Stundenplus**	Fehlbedarf (Mittelwert)
Öffnungszeiten (in Zeitstunden)	Montag	Dienstag	Mittwoch	Donnerstag	Freitag							
Unter 5	0	0	0	0	3	3	0,76	2				
5 bis unter 6	1	1	1	1	10	14	1,76	25				
6 bis unter 7	7	5	5	4	7	28	2,76	77				
7 bis unter 8	8	10	10	9	7	44	3,76	165				
Gesamt unter 5 bis unter 8	16	16	16	14	27	89		269,64	17,8	15,15	18,80	-3,65
8 und mehr	55	55	55	55	39							
Schulen mit Angaben	71	71	71	69	66	Schulen mit Angaben (Mittelwert)			69,6			
Schulen ohne Angaben	5	5	5	6	9	Anteil Schulen unter 40 Stunden (in Prozent)			25,6			

\* 25 Zeitstunden bis 13.00 Uhr gegenüber einer Unterrichts- und Pausenzeit von 21,2 Zeitstunden ergibt ein Zeitplus von von 3,8 Zeitstunden je Woche bzw. 0,76 je Tag.  
 \*\* Für 40 wöchentliche Zeitstunden im Ganztagsbetrieb sind zusätzlich zu den 21,2 Zeitstunden des Halbtagsbetriebs (Unterrichts- und Pausenzeiten) weitere 18,8 Zeitstunden erforderlich.

Quelle: StEG-Schulleitungsbefragung 2018; eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

fünf Stunden geöffnet zu sein, 13 Schulen gaben dies für den Freitag an. Damit gab es in der Summe bei den befragten Schulen an 14 Schultagen ein über den Unterricht hinausgehendes Stundenplus von zusammen 11 Zeitstunden (14 mal 0,76). Von den befragten Schulen gaben für den Montag insgesamt 61 Schulen an, bis zu dem Grenzwert „unter acht Zeitstunden“ anzubieten. In der Summe wurden auf diese Weise an den fünf Werktagen 1.085 zusätzliche Zeitstunden (11 Zeitstunden für unter fünf Stunden, 143 für fünf bis unter sechs Stunden, 157 für sechs bis unter sieben, 775 für sieben bis unter acht – siehe Tabelle 3) für den Ganztagsbetrieb bereitgestellt. Da jede Schule dabei mit ihren Angaben je Tag gezählt wird, ergibt sich ein Durchschnitt von 71,6 Schulen pro Tag, die an weniger als acht Zeitstunden eine Betreuung anbieten. Da an diesen Schulen insgesamt für den Ganztagsbetrieb 1.085 zusätzliche Zeitstunden zur Verfügung gestellt wurden, ergab sich im Durchschnitt dieser 71,6 Schulen ein zusätzliches Angebot in Höhe von 15,15 Zeitstunden. An den für die acht mal fünf (40) angestrebten Zeitstunden erforderlichen 18,8 Zusatzstunden fehlten damit im Durchschnitt der Schulen, die die Vorgabe nicht erreichten, 3,65 Zeitstunden. Die den Tagesmittelwert repräsentierenden 71,6 Angaben der Schulen, für die diese „Fehlzeit“ festgestellt wurde, machten 22,4 Prozent der insgesamt im Durchschnitt pro Tag erfassten Antworten (319,4 Schulen) aus. Das Ganztagsangebot der derzeit bestehenden offenen Ganztagsgrundschulen muss daher bei 22,4 Prozent dieser Schulen nachgebessert werden, und zwar in einem durchschnittlichen Umfang von 3,65 Zeitstunden.

### 3.2 Gebundene Ganztagschulen

Die Berechnung des „Nachbesserungsbedarfs“ bei den gebundenen Ganztagschulen erfolgt auf dem gleichen Weg, der bei den offenen Ganztagschulen erläutert wurde. Da an den gebundenen 17,8 Ganztagschulen insgesamt für den Ganztagsbetrieb 270 zusätzliche Zeitstunden zur Verfügung gestellt wurden, ergab sich im Durchschnitt dieser Schulen ein zusätzliches Stundenangebot in Höhe von gleichfalls 15,15 Zeitstunden. Diese Übereinstimmung mit dem durchschnittlichen Zusatzangebot der offenen Ganztagschulen ist ein statistischer Zufall. An den für die 40 angestrebten Zeitstunden erforderlichen 18,8 Zusatzstunden fehlten damit im Durchschnitt der Schulen, die das 40-Stunden-Ziel nicht erreichten, 3,65 Zeitstunden. Die 17,8 Schulen, für die diese „Fehlzeit“ festgestellt wurde, machten 25,6 Prozent der insgesamt antwortenden 69,6 Schulen aus. Das

Ganztagsangebot der derzeit bestehenden gebundenen Ganztagsgrundschulen muss daher in 25,6 Prozent der Fälle ausgeweitet werden (vgl. insgesamt Tabelle 4).

Klemm und Zorn (2017) hatten in ihrer analogen Berechnung einen zeitlichen Nachbesserungsbedarf von 9,4 Zeitstunden unterstellt, und zwar für alle bestehenden Ganztagsplätze. Im Lichte der nun vorliegenden, repräsentativen Daten erweist sich der damals gesetzte Wert als zu hoch, im Hinblick sowohl auf den Anteil der Schulen, die weniger als 40 Stunden geöffnet haben, als auch auf die Höhe des zeitlichen Fehlbedarfs.

### 3.3 Öffnungszeiten der offenen und der gebundenen Ganztagschulen während der Schulferien

In der DJI-Studie heißt es: „Darüber hinaus wird angenommen, dass bei einem künftigen Rechtsanspruch auch ein Großteil der Schulferienzeit abgedeckt werden muss. Ausgehend von 14 Wochen Schulferien für Grundschulkindern insgesamt sowie vier Wochen generellen Schließzeiten der Einrichtungen (auch der Horte) im Jahr, bestünde demnach für zehn Wochen Schulferien zusätzlicher Betreuungsbedarf“ (Guglhör-Rudan und Alt 2019, S. 13 f.). Um für die Ferienbetreuung das Ausmaß des Harmonisierungsbedarfs bei den bestehenden Ganztagsgrundschulen einschätzen zu können, greifen wir ebenfalls auf die StEG-Erhebung zurück, da diese auch Informationen zu den Öffnungszeiten während der Ferien zur Verfügung stellt (vgl. Tabelle 2).

Von den 320 offenen Ganztagsgrundschulen, die im Rahmen der Befragung Antworten gaben, bieten 115 (35,9 Prozent) während der Ferienzeiten keinerlei Betreuung an. Weitere 71 Schulen (22,2 Prozent) bieten während der Ferienzeit nur eine reduzierte Betreuung an (14 während der gesamten, 57 auch dies nur während eines Teils der Ferienzeit). Schließlich bieten 30,9 Prozent eine volle Betreuung während eines Teils der Ferienzeit und weitere 10,9 Prozent während der gesamten Ferienzeit an. Aus Tabelle 2 kann entnommen werden, für welchen Anteil dieser Schulen „volle Betreuung“ mindestens dem Umfang der Rechtsanspruchs-Vorgaben entspricht: Dies ist für 106 Schulen, also für 33,1 Prozent der Fall (74 mit einer vollen Betreuung während eines Teils der Ferien und 32 während der gesamten Ferien). Für die Ausgabenberechnung bedeutet das: Für 35,9 Prozent der offenen Ganztagsgrundschulen, von denen gesichert ist, dass sie keinerlei Ferienbetreuung

anbieten, sind die Ausgaben für ein entsprechendes Angebot (zehn Wochen mit acht werktäglichen Wochenstunden) zu ermitteln. Darüber hinausgehende Berechnungen können nicht angestellt werden: Sie würden die mittlere Gruppe mit 31 Prozent der Schulen betreffen (100 minus 35,9 minus 33,1). Da nicht klar ist, wie viel Ferienbetreuungszeit dieses knappe Drittel der Ganztagsgrundschulen derzeit anbietet, kann die erforderliche Zusatzleistung in diesen Fällen nicht ermittelt werden; die Berechnungen blieben spekulativ.

Von den 70 gebundenen Ganztagsgrundschulen, die im Rahmen der Befragung Antworten gaben, bieten 21 (30,0 Prozent) während der Ferienzeiten keinerlei Betreuung an. Weitere 18 Schulen (25,7 Prozent) bieten während der Ferienzeit nur eine reduzierte Betreuung an (sechs während der gesamten, zwölf auch dies nur während eines Teils der Ferienzeit). Schließlich bieten 21,4 Prozent eine „volle Betreuung“ während eines Teils der Ferienzeit und weitere 22,9 Prozent während der gesamten Ferienzeit an. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, erfüllen lediglich 24 dieser Schulen (34,3 Prozent) die Vorgabe des Rechtsanspruchs (elf mit einer vollen Betreuung während eines Teils der Ferien und 13 während der gesamten Ferien). Wir ermitteln deshalb im folgenden Abschnitt für den Anteil von 30,0 Prozent aller gebundenen Ganztagsgrundschulen, die derzeit überhaupt kein Angebot unterbreiten, die Ausgaben für eine Ferienöffnung im Umfang von zehn Wochen zu je 40 Zeitstunden. Darüber hinausgehende Berechnungen können nicht angestellt werden: Sie würden sich auf die mittlere Gruppe mit 35,7 Prozent der Schulen (100 minus 30,0 minus 34,3) beziehen. Da aber nicht klar ist, wie viel Ferienbetreuungszeit diese Schulen derzeit exakt anbieten, kann die erforderliche Zusatzleistung für sie nicht ermittelt werden.

Aus alledem folgt, dass die im folgenden Abschnitt berechneten Ausgaben für eine Ferienbetreuung einen Minimalwert darstellen.

## 4. Ausgabenabschätzung

Die der Abschätzung zugrunde liegenden Rechenannahmen sind im Eingangsteil von Tabelle 5 zusammengestellt. Zu den in Abschnitt 1 benannten Rechenwerten kommt noch der Anteil am zeitlichen Umfang einer Vollzeitstelle, den die fehlenden 3,65 Stunden der pädagogischen Fachkräfte ausmacht: Bei Erzieherinnen und Erziehern mit einer Wochen-

stundenzahl von 39 Zeitstunden entsprechen 3,65 Zeitstunden einem Anteil von 9,4 Prozent, bei Lehrkräften mit einer Unterrichtszeit von 21 Zeitstunden einem Anteil von 17,4 Prozent.

Im Bezugsschuljahr 2017/2018 besuchten 994.628 Schülerinnen und Schüler offene Ganztagsgrundschulen (KMK 2019a). Die Analyse in Abschnitt 3.1 hat ergeben, dass 22,4 Prozent davon Schulen besuchen, denen zu einem Ganztags mit einer Öffnungszeit von acht Zeitstunden an fünf Tagen 3,65 Zeitstunden je Woche fehlen. Übertragen auf die Zahl der Schulkinder entspricht dieser Anteil 222.797 Kindern. Bei den 213.038 Kindern in gebundenen Ganztagsgrundschulen (KMK 2019a) ist eine Nachbesserung für 25,6 Prozent, also für weitere 54.538 Grundschulkindern notwendig. Diese Schülerzahlen beinhalten auch Schulkinder, die Waldorfschulen im Ganztagsbetrieb besuchen. Die Stichprobe der StEG-Studie hingegen beinhaltet keine Waldorfschulen. Es ist also denkbar, dass sich die Ergebnisse geringfügig verändern würden, wenn über den Stundeneinsatz der Ganztags-Waldorfschulen genauere Informationen verfügbar wären (im Schuljahr 2017/2018 lernten 7.316 Waldorfschüler im offenen und 1.702 im gebundenen Ganztagsbetrieb).

Wenn, konsistent zur DJI-Berechnung, in den offenen Ganztagsgrundschulen mit einer Kinder-je-Stellen-Relation von zehn zu eins gerechnet wird und wenn je Stelle 3,65 Stunden, also 9,4 Prozent, eingebracht werden müssen, so erfordert dies im offenen Ganztagsbetrieb 2.085 zusätzliche Stellen. Dazu kommen weitere Stellen für Erzieherinnen und Erzieher in gebundenen Ganztagsgrundschulen. 50 Prozent der dort zu erbringenden Zeitstunden leisten Erzieherinnen und Erzieher mit 9,4 Prozent ihrer Wochenstundenzahl, sodass dort weitere 255 Stellen erforderlich sind. Insgesamt sind also für die zeitliche Aufstockung des bestehenden Ganztagsangebots 2.340 Erzieherstellen erforderlich. In den gebundenen Ganztagsgrundschulen kommen dazu noch die zusätzlichen erforderlichen Lehrkräftestellen: Für die Hälfte der insgesamt 54.538 Kinder bei einer Kinder-je-Stellen-Relation von 20 zu eins und einem Bedarf von 17,4 Prozent je Stelle ergibt dies 237 zusätzliche Stellen.

Wenn die Anpassung der bereits 2018 vorhandenen Ganztagsschulplätze an die Standards, die in der DJI-Studie angenommen werden, bereits im Jahr 2018 umgesetzt worden wäre, so hätte dies in diesem Jahr für zusätzliche Stellen ohne Overheadkosten bei den Lehrkräften jährliche Ausgaben in Höhe von 15.996.110 Euro und bei den Erzieherinnen und Erziehern in Höhe von 120.528.382 Euro erfordert,

zusammen also 136,5 Mio. Euro. Bei einer jährlichen nominalen Gehaltssteigerung um 2 Prozent wachsen die jährlichen Mehrausgaben bis 2025 auf dann 156,8 Mio. Euro an (vgl. Tabelle 5).

Zu diesen Ausgaben kommen noch die Personalausgaben für die Ferienbetreuung hinzu, eine Betreuung, die zehn Wochen mit je Tag acht Zeitstunden umfasst. Für alle Ganztagschulen wird dabei unterstellt, dass die Betreuung ausschließlich durch Erzieherinnen und Erzieher erfolgt. Bei der Ermittlung der erforderlichen Zusatzausgaben für die Einrichtung von Ferienangeboten bei bestehenden Ganztagsgrundschulen werden nur die Zusatzausgaben für den Anteil der Schulen berechnet, die derzeit überhaupt keine Angebote machen (bei den offenen Ganztagsgrundschulen sind dies 35,9 Prozent, bei den gebundenen 30,0 Prozent; vgl. Abschnitt 3.3). Dieser Betrag (vgl. Tabelle 5) hätte sich im Jahr 2018, wenn zu diesem Zeitpunkt die Anpassung schon vollzogen gewesen wäre, auf 454,6 Mio. Euro belaufen; er würde dann infolge der unterstellten Steigerungsrate in Höhe von jährlich 2 Prozent bis 2025 auf 522,2 Mio. Euro ansteigen. Ohne Berücksichtigung der Overheadkosten in Höhe von 20,0 Prozent läge die Summe der in dieser Studie ermittelten Ausgaben, die erforderlich wären, um die bestehenden Ganztagsgrundschulen auf das Ausstattungsniveau der künftig hinzukommenden Ganztagsplätze zu bringen, bei den Daten des Jahres 2018 (bzw. des Schuljahres 2017/2018) bei 591,1 Mio. Euro und würde dann bis 2025 auf 679 Mio. Euro ansteigen. Die

Kosten für den Lückenschluss bei der Ferienöffnung machen dabei mit mehr als drei Viertel der Kosten den Löwenanteil aus, während die Ausweitung der Öffnungszeiten in den Unterrichtswochen mit nur 23 Prozent zu Buche schlägt. Bei Berücksichtigung der Overheadkosten würden die Gesamtkosten von ca. 709 Mio. im Jahr 2018 (wenn die Anpassung dann schon erfolgt gewesen wäre) auf ca. 815 Mio. Euro im Jahr 2025 ansteigen.

Ein Vergleich mit den vom DJI ermittelten Kosten für die neu zu schaffenden Ganztagsplätze zeigt zudem: Durch die von uns berechneten Kosten für die Harmonisierung der bestehenden Ganztagsschulplätze mit den Vorgaben des angekündigten Rechtsanspruchs fallen die künftig zu erwartenden laufenden Kosten für Länder und Kommunen um fast ein Fünftel höher aus: Zu den laufenden Personalkosten für zusätzliche Ganztagsplätze in Höhe von 4,5 Mrd. Euro im Jahr 2025 kommen gerundet mindestens 0,8 Mrd. Euro für die Anpassung bestehender Plätze hinzu. Dieser Wert stellt, wie bereits erwähnt, einen unteren Schwellenwert dar, dessen tatsächliche Höhe primär davon abhängt, inwieweit auch Ganztagschulen mit teilweise vorhandener Ferienbetreuung deren zeitlichen Umfang künftig ausweiten müssten. Insgesamt sind damit in 2025 mindestens 5,3 Mrd. Euro laufende Personalkosten allein für ein Ganztagsangebot für Kinder zwischen sechs und zehn Jahren aufzubringen – vorausgesetzt, die Einführung des Rechtsanspruchs scheitert nicht am Mangel an pädagogischen Fachkräften.



TABELLE 5 **Kostenabschätzung**

Berechnungsgrößen	Erzieher/-in	Lehrkraft
Schüler je Stelle	10	20
Arbeitszeit in Zeitstunden (Vollzeitstelle)	39	21
Stellenanteil von 3,65 Zeitstunden (in Prozent)	9,4	17,4
Jahresgehalt/-lohn (in Euro)	51.500	67.500
Jährlicher Inflationsausgleich (in Prozent)	2,0	
Overheadkostenzuschlag (in Prozent)	20,0	

Schülerzahl im Ganztags* (2017/2018)	insgesamt	Öffnungszeit weniger als 5 Tage zu je 8 Zeitstunden		Keine Ferienöffnung	
		in Prozent	absolut	in Prozent	absolut
Offener Ganztags	994.628	22,4	222.797	35,9	357.071
Gebundener Ganztags	213.038	25,6	54.538	30,0	63.911

Personalbedarf (in Vollzeitstellen)	... zur Ausweitung der Öffnungszeiten in den				gesamt
	Unterrichtswochen		Ferien**		
	offen	gebunden	offen	gebunden	
Lehrkräfte	237				237
Erzieher/-innen	2.085	255	7.463	1.364	11.167

Kosten in Euro	... zur Ausweitung der Öffnungszeiten in den	
	Unterrichtswochen	Ferien
Lehrkräfte	15.996.110	
Erzieher/-innen	120.528.382	454.580.824
<b>insgesamt</b>	<b>136.524.493</b>	<b>454.580.824</b>

Kostenentwicklung 2018 bis 2025 in Mio. Euro	Jahr							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>... bei Ausweitung der Öffnungszeiten in den</b>								
Unterrichtswochen	136,5	139,3	142,0	144,9	147,8	150,7	153,7	156,8
Ferien	454,6	463,7	472,9	482,4	492,1	501,9	511,9	522,2
<b>Insgesamt</b>	<b>591,1</b>	<b>602,9</b>	<b>615,0</b>	<b>627,3</b>	<b>639,8</b>	<b>652,6</b>	<b>665,7</b>	<b>679,0</b>
<b>Insgesamt (inklusive Overheadkosten)</b>	<b>709,3</b>	<b>723,5</b>	<b>738,0</b>	<b>752,7</b>	<b>767,8</b>	<b>783,2</b>	<b>798,8</b>	<b>814,8</b>

\* Jahrgangsstufen 1 bis 4 der Grundschulen, der Integrierten Gesamtschulen sowie der Waldorfschulen (vgl. KMK 2019a, S. 67\*). In Anlehnung an die DJI-Studie werden die Daten des Schuljahres 2017/2018 auf das Kalenderjahr 2018 bezogen.

\*\* Die Angaben zu den erforderlichen Erzieherinnen und Erziehern sowie Lehrkräften sind umgerechnet auf vollzeitäquivalente Stellen pro Jahr. Eine personenbezogene Betrachtung würde unter Berücksichtigung der abzudeckenden zehn Ferienwochen zu deutlich höheren Werten führen.

Der Einsatz der für die Unterrichtswochen zusätzlich benötigten Erzieherinnen und Erzieher auch für die Ferienbetreuung wurde im Umfang von elf Ferienwochen rechnerisch berücksichtigt. Dies unterstellt, dass das Erziehungspersonal im Schnitt eine Hälfte seines Jahresurlaubs in den Unterrichtswochen, die andere Hälfte in den Schulferien nimmt.

Quellen: Guglhör-Rudan/Alt (2019), KMK (2019a), eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

## Literatur- und Quellenverzeichnis

Guglhör-Rudan, Angelika und Christian Alt (2019). *Kosten des Ausbaus der Grundschulangebote. Bedarfsgerechte Umsetzung des Rechtsanspruchs ab 2025 unter Berücksichtigung von Wachstumsprognosen*. München.

Klemm, Klaus und Dirk Zorn (2017). *Gute Ganztagschule für alle. Kosten für den Ausbau eines qualitativ hochwertigen Ganztagschulsystems in Deutschland bis 2030*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

KMK (2019a). *Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – Statistik 2013 bis 2017*. Berlin.

KMK (2019b). *Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2017/18*. Berlin.

StEG-Konsortium (2019). *Ganztagschule 2017/2018. Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung*. Frankfurt am Main, Dortmund, Gießen, München.

### Impressum

© Dezember 2019  
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Ansprechpartner:  
Dr. Dirk Zorn  
Programm Integration und Bildung  
Kontakt: [dirk.zorn@bertelsmann-stiftung.de](mailto:dirk.zorn@bertelsmann-stiftung.de)  
Telefon: +49 5241 81-81546

Lektorat: Jan W. Haas,  
Dr. Ute Gräber-Seißinger  
Gestaltung: werkzwei Detmold  
Titelfoto: Veit Mette