



Deutsches
Jugendinstitut

Christian Alt, Angelika Guglhör-Rudan, Katrin Hüsken,
Ursula Winklhofer

Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder

Kosten des Ausbaus bei Umsetzung des Rechtsanspruchs

Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder

Kosten des Ausbaus bei Umsetzung des Rechtsanspruchs¹

Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) hat die aktuelle Debatte um die Umsetzung eines angestrebten Rechtsanspruchs auf ein Betreuungsangebot im Grundschulalter zum Anlass genommen, noch einmal einige wichtige Rahmenüberlegungen zusammenzustellen und vor diesem Hintergrund eine mögliche Kostenschätzung vorzunehmen. Nachdem das DJI immer wieder mit der Frage konfrontiert worden ist, was denn ein bedarfsgerechter Ausbau der fehlenden Plätze kosten würde, haben wir uns entschlossen, eine entsprechende Kostenschätzung vorzulegen.

Zukunftsbezogene Abschätzungen beruhen in aller Regel auf noch nicht bekannten Annahmen. Dies macht sie anfällig gegenüber sich anders entwickelnden Veränderungen. Das gilt beispielsweise mit Blick auf die demografischen Entwicklungen bei Kindern im ersten Lebensjahrzehnt, die sich seit 2011 – so nicht absehbar – deutlich verändert haben. Eine auf dieser Basis neu berechnete Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamts ist erst im Sommer 2019 zu erwarten. Hier ist mit stärkeren Abweichungen zu rechnen. Deshalb kann auch diese vorgelegte Kostenabschätzung nur eine erste Annäherung sein, die dann auf der Basis neuer Daten aktualisiert und verbessert werden muss.

1. Einleitung

Seit dem Jahr 2013 gilt für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt ein Rechtsanspruch auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege. Verschiedene Gesetzesinitiativen haben zu einem deutlichen Ausbau der Betreuungsplätze für U6-Kinder beigetragen, darunter der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz seit 1996 (§ 24, SGB VIII), das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG, 2005) und schließlich das Kinderförderungsgesetz (KiföG, 2008).

Mit dem Eintritt in die Grundschule, deren Unterricht in der Regel mittags endet, stehen Eltern jedoch erneut vor der Herausforderung, eine bedarfsgerechte Betreuung für ihre Kinder zu organisieren. Seit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (2003 – 2009) wurde zwar das Angebot an Ganztagschulen auch im Bereich der Grundschulen ausgebaut, es besteht jedoch nach wie vor eine Lücke zwischen den Bedarfen der Eltern und dem vorhandenen Angebot, die je nach Region unterschiedlich stark ausgeprägt ist (Alt/Gedon/Hüsken/Hüsken/Lippert 2018).

Um diese Situation zu verbessern, wurde von CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode festgeschrieben, ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote für alle Schülerinnen und Schüler zu ermöglichen und einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung

1 Dieser Bericht wurde erstellt von Christian Alt, Angelika Guglhör-Rudan, Katrin Hüsken und Ursula Winklhofer

für alle Kinder im Grundschulalter zu schaffen. Gemeinsam mit den Ländern sollen die Angebote so ausgebaut werden, dass der Rechtsanspruch ab dem Jahr 2025 erfüllt werden kann. Für den Ausbau wurde festgelegt, auf Flexibilität zu achten, bedarfsgerecht vorzugehen und die Vielfalt der in den Ländern und Kommunen bestehenden Betreuungsmöglichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe sowie der schulischen Angebote zu berücksichtigen (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2018, S. 28).

Um diesen Ausbau hin zur Erfüllung des Rechtsanspruchs planen und politisch gestalten zu können, ist als Grundlage eine Einschätzung der voraussichtlich entstehenden Kosten notwendig. Auf Basis von bereits vorliegenden Daten zur Nutzung vorhandener Plätze und zu den Bedarfen der Eltern wird hier eine erste Kostenschätzung vorgelegt, die eine Einschätzung der zu schaffenden Rahmenbedingungen vorangeht.

2. Betreuungsangebote für Grundschul Kinder – die aktuelle Situation

In Deutschland haben sich mehrere Formen an Angeboten für die Betreuung von Schulkindern etabliert. Zentrale Modelle sind der Hort – teilweise integriert in ganztägige schulische Angebote – sowie die Ganztagschule in offener und gebundener Form, aber auch verschiedene Formen der (Über-)Mittagsbetreuung, organisiert als „verlässliche Grundschule“ oder durch Elterninitiativen. Alle diese Formen unterscheiden sich nicht nur in der Betreuungsform, sondern auch in ihren Organisationsformen, verbunden mit unterschiedlicher Personalstruktur, Öffnungszeiten, Ausstattung und konzeptioneller Ausrichtung.

Hinzu kommen deutliche regionale Unterschiede. Betrachtet man die einzelnen Länder, so lassen sich drei Muster des Zusammenspiels von Hort und Ganztagschule erkennen und damit eine unterschiedliche Ausrichtung der ganztägigen Angebote im Grundschulalter charakterisieren (vgl. Lange 2015):

- **Länder mit fast ausschließlich schulischem Ganztagsangebot**

Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen haben sich gegen den Hort zugunsten des Ausbaus der Ganztagschule entschieden bzw. eine Überführung der Horte in schulische Verantwortung veranlasst.

- **Länder mit (fast) ausschließlich Hortangeboten sowie Länder, in denen die Zuordnung zu Hort- oder Ganztagsangeboten entsprechend den Statistiken unklar bleibt**

In Ostdeutschland ist der Hort traditionell Bestandteil des Bildungssystems und damit der Schule. In den ostdeutschen Flächenländern wird von daher die Kooperation und häufig die konzeptionelle und auch räumliche Verzahnung von Hort und Schule gefördert (*Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt*).

- **Länder mit Angebotsmix**

Für eine Vielzahl westdeutscher Flächenländer zeigt sich das Muster eines (unverbundenen) Nebeneinanders von Hort und Ganztagschule (sowie evtl. weiteren wenig geregelten Angeboten). Soweit mehrere Angebotsformen vor Ort vorhanden sind, können hier die Eltern entscheiden, welches Modell sie bevorzugen (*Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein*); andernfalls sind sie auf das Angebot angewiesen, das vor Ort zur Verfügung steht.

Betrachtet man die Situation für Deutschland insgesamt, so lässt sich auf Basis der amtlichen Statistiken für das Jahr 2017 näherungsweise annehmen, dass etwa jedes zweite Grundschulkind (48 Prozent) ein Ganztagsangebot nutzt (vgl. Tab. 1); dies bedeutet eine Steigerung der Beteiligungsquote um 27 Prozent seit dem Jahr 2006 (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, S. 98 und S. 299).

Tabelle 1: Aktuelle Betreuungssituation 2017

		Gesamtbevölkerung Kinder 6,5 bis 10,5 Jahre (31.12.2016)	In Ganztagsbetreuung betreut 2017	Beteiligungsquote 2017
Länder mit fast ausschließlich schulischem Ganztagsangeboten	Berlin	127.426	91.472	71,8%
	Hamburg	63.633	57.612	90,5%
	Nordrhein-Westfalen	636.276	281.942	44,3%
	Thüringen	71.095	59.905	84,3%
Länder mit (fast) ausschließlich Hortangeboten	Mecklenburg-Vorpommern	54.662	36.864	67,4%
Länder, in denen die Zuordnung zu Hort- oder Ganztagsangeboten entsprechend den Statistiken unklar bleibt	Brandenburg	87.570	70.180	80,1%
	Sachsen	140.515	121.475	86,4%
	Sachsen-Anhalt	71.543	51.689	72,2%
Länder mit Angebotsmix	Baden-Württemberg	396.202	81.082	20,5%
	Bayern	449.798	190.528	42,4%
	Bremen	23.295	12.233	52,5%
	Hessen	223.313	96.507	43,2%
	Niedersachsen	281.979	126.794	45,0%
	Rheinland-Pfalz	139.479	58.673	42,1%
	Saarland	30.816	17.506	56,8%
Schleswig-Holstein	101.434	30.290	29,9%	
	Ostdeutschland (inkl. Berlin)	552.810	431.585	78,1%
	Westdeutschland	2.346.222	953.167	40,6%
	Deutschland	2.899.032	1.384.752	47,8%

Eigene Darstellung (DJI 2019); Quelle: Bildungsbericht 2018 (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018)

Eine exakte Ganztagsquote für die 6- bis 11-jährigen kann nicht ausgewiesen werden, da die Daten für den schulischen Ganztags (KMK-Statistik) und den Hort (KJH-Statistik) getrennt und in einigen Ländern doppelt erfasst werden. Hinzukommt, dass Betreuungsangebote, die die zeitlichen Kriterien einer Ganztagschule nicht erfüllen oder die nicht in die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe fallen, in der amtlichen Statistik nicht berücksichtigt werden (Alt u.a. 2018).

Bezüglich des Ausbaus in den einzelnen Bundesländern zeigen sich große Unterschiede. Insgesamt liegt die Beteiligungsquote in den ostdeutschen Ländern deutlich höher als im Westen (78 Prozent zu 41 Prozent). Der Anteil an Kindern, die in Hort oder Ganztagschule betreut werden, ist in Brandenburg (80 Prozent), Sachsen (86 Prozent) und Sachsen-Anhalt (72 Prozent), aber auch in Berlin (72 Prozent) und Hamburg (91 Prozent) besonders hoch. Andererseits sind vor allem in den westdeutschen Flächenländern die Beteiligungsquoten recht niedrig

(Baden-Württemberg 20 Prozent, Schleswig-Holstein 30 Prozent, Bayern und Rheinland-Pfalz je 42 Prozent), so dass hier auch der Ausbaubedarf höher liegt (vgl. Tab. 1).

3. Betreuungsbedarfe

Die Betreuungsbedarfe wurden 2017 durch die DJI-Kinderbetreuungsstudie (KiBS) (2017) im Rahmen einer repräsentativen Elternbefragung eruiert. Die DJI-Kinderbetreuungsstudie erhebt die Betreuungsbedarfe der Eltern nicht nur für Horte und Ganztagschulen, sondern auch für Angebote der Übermittagsbetreuung, der Kindertagespflege und anderer Einrichtungen. Außerdem wird der gewünschte Betreuungsumfang erfragt. Für die folgenden Kostenschätzungen werden zwei Varianten der Bedarfsschätzung zu Grunde gelegt: zum einen der Gesamtbedarf an Betreuungsplätzen, zum anderen der Ganztagsbedarf.

In den Gesamtbedarf fließen alle heute bekannten Bedarfe der Eltern ein, unabhängig von der gewünschten Betreuungsform und vom zeitlichen Umfang. Diese Bedarfe variieren deutlich zwischen den Bundesländern, belaufen sich aber insgesamt gesehen auf Bundesebene auf einen Gesamtbedarf von ca. 71 Prozent. Stellt man diesen Bedarfen die Beteiligungsquote gegenüber, so ergibt sich ein zusätzlicher Bedarf an (bisher fehlenden) Ganztagsbetreuungsangeboten von ca. 23 Prozent bundesweit. Bei dieser Differenz zeigt sich eine große Spannweite zwischen den Ländern, die auch von dem dort jeweils erreichten Ausbaustand abhängig ist (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Relativer Bedarf an Ganztagsbetreuungsplätzen zur Deckung des Gesamtbedarfs nach Ländern (2017)

		Bedarfe*	Beteiligungsquote**	abzudeckende Bedarfe***	davon in Form von ****		
					Gesamt	Hort	Ganztags-schule gebunden
Länder mit fast ausschließlich schulischen Ganztagsangeboten	Berlin	87%	72%	15%	0%	3%	12%
	Hamburg	90%	91%	0%	0%	0%	0%
	Nordrhein-Westfalen	69%	44%	24%	0%	0%	24%
	Thüringen	94%	84%	10%	0%	0%	10%
Länder mit (fast) ausschließlich Hortangeboten	Mecklenburg-Vorpommern	81%	67%	14%	14%	0%	0%
Länder, in denen die Zuordnung zu Hort-oder Ganztagsangeboten entsprechend den Statistiken unklar bleibt	Brandenburg	89%	80%	9%	4%	0%	5%
	Sachsen	95%	86%	8%	0%	3%	5%
	Sachsen-Anhalt	88%	72%	16%	2%	0%	14%
Länder mit Angebotsmix	Baden-Württemberg	54%	20%	33%	11%	6%	16%
	Bayern	69%	42%	26%	12%	4%	11%
	Bremen	69%	53%	17%	4%	10%	3%
	Hessen	67%	43%	24%	7%	1%	17%
	Niedersachsen	67%	45%	22%	6%	1%	16%
	Rheinland-Pfalz	72%	42%	29%	4%	16%	10%
	Saarland	74%	57%	17%	3%	2%	13%
Schleswig-Holstein	61%	30%	31%	9%	2%	19%	
	Ostdeutschland (inkl. Berlin)	90%	78%	12%	2%	2%	8%
	Westdeutschland	66%	41%	26%	5%	3%	17%
	Deutschland	71%	48%	23%	5%	3%	15%

Eigene Darstellung (DJI 2019); Quellen: *DJI-Kinderbetreuungsstudie (2017); eigene Berechnungen; Daten gewichtet; ** Bildungsbericht 2018 (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Tabelle D3-5 web); ***Differenzbetrag; **** Hochrechnungen auf Basis der Beteiligungsquoten aus Bildungsbericht 2018 und KMK-Statistiken 2019

Ausgehend von diesen Prozentwerten ergibt sich ein Platzbedarf von insgesamt ca. 665.000 neu einzurichtenden Plätzen bezogen auf Gesamtdeutschland, will man den Rechtsanspruch für Grundschulkindern umsetzen. Das Gros dieser Plätze müsste mit nahezu 450.000 Plätzen im Bereich der offenen Ganztagsangeboten eingerichtet werden. Dies entspricht im Wesentlichen auch den Befunden aus dem StEG-Projekt, die aus der Sicht der Schulleitungen die Ausweitung des offenen Ganztagsangebots nachdrücklich einfordern (StEG-Konsortium 2019, S. 155).

Der zweiten Berechnungsart liegen nur Bedarfe in Horten und Ganztags-schulen sowie die Bedarfe in anderen Angebotsformen (z.B. Übermittagsbetreuung) zugrunde, soweit sie über 14.30 Uhr hinausgehen, es sich also um tatsächlich ganztägige Bedarfe handelt (Datengrundlage: DJI-Kinderbetreuungsstudie 2017). Kürzere Betreuungsbedarfe in den anderen Angebotsformen (bis höchstens 14.30 Uhr) werden nicht zu diesen Ganztagsbedarfen gezählt. Der gedeckte Bedarf wird hier auf Basis der Daten von KiBS 2017 berechnet: Gedeckt ist der Bedarf dann, wenn Eltern angeben, dass ihr Kind bereits einen Hort oder eine Ganztags-schule besucht. Dieser Ganztagsbedarf variiert ebenfalls deutlich zwischen den Ländern und beläuft sich deutschlandweit auf 61 Prozent, wobei 50 Prozent der Kinder bereits einen Hort oder eine Ganztags-schule besuchen, ihr Bedarf also als gedeckt gilt (vgl. Tab. 3).

Tabelle 3: Relativer Bedarf an Ganztagsbetreuungsplätzen zur Deckung des Ganztagsbedarfs nach Ländern (2017, alle Angaben in Prozent)

		Bedarfe*	Inanspruchnahme*	abzudeckende Bedarfe**	davon in Form von ***		
					Hort	Ganztags-schule gebunden	Ganztags-schule offen
Länder mit fast ausschließlich schulischem Ganztagsangeboten	Berlin	86%	77%	10%	0%	2%	7%
	Hamburg	90%	85%	4%	0%	0%	4%
	Nordrhein-Westfalen	56%	46%	10%	0%	0%	10%
	Thüringen	93%	89%	5%	0%	0%	5%
Länder mit (fast) ausschließlich Hortangeboten	Mecklenburg-Vorpommern	79%	73%	7%	7%	0%	0%
Länder, in denen die Zuordnung zu Hort-oder Ganztagsschulangeboten entsprechend den Statistiken unklar bleibt	Brandenburg	88%	84%	4%	2%	0%	2%
	Sachsen	94%	91%	3%	0%	1%	2%
	Sachsen-Anhalt	84%	77%	7%	1%	0%	6%
Länder mit Angebotsmix	Baden-Württemberg	36%	22%	14%	4%	3%	7%
	Bayern	56%	43%	14%	6%	2%	6%
	Bremen	66%	55%	11%	2%	6%	2%
	Hessen	57%	44%	13%	4%	0%	9%
	Niedersachsen	57%	45%	12%	3%	1%	8%
	Rheinland-Pfalz	59%	42%	16%	2%	9%	6%
	Saarland	71%	57%	14%	2%	1%	10%
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	Schleswig-Holstein	48%	34%	14%	4%	1%	9%
	Westdeutschland	54%	42%	12%	3%	1%	8%
	Deutschland	61%	50%	11%	2%	1%	7%

Eigene Darstellung (DJI 2019); Quellen: * DJI-Kinderbetreuungsstudie (2017); eigene Berechnungen; Daten gewichtet; ** Differenzbetrag; *** Hochrechnungen auf Basis der Beteiligungsquoten aus Bildungsbericht 2018 und KMK-Statistiken 2019

Demzufolge müsste in diesem zweiten Szenario für 11 Prozent der Kinder noch ein Ganztagsbetreuungsplatz geschaffen werden, was 322.000 zusätzlichen Betreuungsplätzen entspricht. Der Großteil dieser Plätze müsste mit 216.000 Plätzen im Rahmen der offenen Ganztags-schule geschaffen werden.

4. Grundlagen für die Kostenschätzungen

Der Betreuungsumfang bei einem künftigen Rechtsanspruch wird in den folgenden Modell-rechnungen grundsätzlich mit fünf Tagen zu jeweils acht Stunden angesetzt, die „Betreuungs-zeit“ beträgt also insgesamt 40 Stunden pro Woche. Es wird davon ausgegangen, dass durch die Unterrichtszeit im Bundesdurchschnitt für die Klassen eins bis vier 21,2 Zeitstunden abgedeckt werden (vgl. Klemm/Zorn 2017, S. 16). Dies bedeutet, dass für die Erfüllung des geplanten Rechtsanspruchs für 18,8 Zeitstunden pro Woche ein zusätzliches Betreuungsangebot notwendig ist; dies entspricht 3,7 Stunden pro Tag. Darüber hinaus wird angenommen, dass bei einem künftigen Rechtsanspruch auch ein Großteil der Schulferienzeit abgedeckt werden soll. Ausgehend von 14 Wochen Schulferien für Grundschulkinder insgesamt sowie vier Wochen generellen Schließzeiten der Einrichtungen (auch der Horte) im Jahr, bestünde demnach für zehn Wochen Schulferien zusätzlicher Betreuungsbedarf.

Kalkuliert werden zunächst die laufenden Kosten pro Kind und Jahr, die sich aus den Personalkosten und den Overheadkosten (Betriebskosten wie Heizung, Strom etc.) zusammensetzen. Für die Berechnung der Personalkosten wird im Falle der Erzieher/-innen als pädagogische Fachkräfte ein Personalschlüssel von 1 zu 10 Kinder angenommen, für Lehrkräfte gilt ein Personalschlüssel von 1 zu 20 Schüler/-innen (jeweils entsprechend der gegenwärtigen Personalschlüssel in Schule und Hort). Als Personalkosten werden bundesweite Durchschnittswerte angesetzt, für Erzieher/-innen sind dies 51.500 Euro pro Jahr (Bruttogehalt + 25 Prozent Arbeitgeber-Anteil; vgl. Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2019), für Lehrkräfte fallen Personalkosten von 67.500 Euro pro Jahr an (54.000 Euro pro Jahr, vgl. Teichert/Held/Foltin/Diefenbacher 2018, S. 27, + 25 Prozent Arbeitgeber-Anteil). Für die Berechnung der Kosten bis zum Jahr 2025 werden jährliche Gehaltssteigerungen von 2 Prozent angenommen.

Für die unterschiedlichen Formen der Ganztagsbetreuung werden zwei Varianten an Personalausstattung zugrunde gelegt: für den *gebundenen schulischen Ganztag* wird von einer Kombination aus 50 Prozent Lehrkräften und 50 Prozent Erzieher/-innen ausgegangen, für den *offenen schulischen Ganztag* und den *Hort* von einer Personalausstattung mit 100 Prozent Fachkräften in Form von Erzieher/-innen.

Derzeit werden in allen Angebotsformen teilweise alternativ zur Betreuung durch Erzieher/-innen oder Lehrkräfte externe Angebote über unterschiedliche Kooperationspartner eingesetzt. Informationen über bundesdurchschnittliche Kosten für externe Angebote sind jedoch nicht verfügbar. Wir gehen daher für die Kostenberechnung davon aus, dass auch in diesen externen Angeboten eine Fachkraft tätig ist, und setzen die laufenden Kosten pro Stunde für ein alternativ stattfindendes externes Angebot gleich hoch an wie die laufenden Kosten pro Stunde durch Erzieher/-innen. D.h., auch hier wird von einem qualitativ hochwertigen externen Angebot mit Fachkräften ausgegangen.

Mit diesen Annahmen zur Personalausstattung ausschließlich durch Fachkräfte wird ein Qualitätsmaßstab angesetzt, der für Horte bereits seit langem gewährleistet ist, aber für viele Formen der Ganztagsschulbetreuung im Grundschulalter bislang nicht gegeben ist, da dort teilweise mit Ehrenamtlichen oder Honorarkräften ohne pädagogische Ausbildung gearbeitet wird.

Für die Schätzung der Modelle wird davon ausgegangen, dass die derzeit bestehende Angebotsstruktur in den Ländern konstant bleibt. Mit anderen Worten: Der bundeslandspezifische Anteil der Betreuung durch den Hort, der Anteil der Betreuung im Rahmen des gebundenen sowie des offenen schulischen Ganztags wird konstant gehalten.

Nicht in die Kalkulation eingeflossen sind die Einkommensunterschiede zwischen verbeamteten und angestellten Lehrkräften sowie die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern. Elternbeiträge, die die Kosten senken, sowie Kosten für Mittagessen wurden ebenfalls nicht berücksichtigt. Verbesserungen im Rahmen der bereits vorhandenen Plätze, z.B. durch erweiterte Öffnungszeiten oder bessere Personalausstattung wurden nicht in die Berechnungen einbezogen, so dass nur die Kosten für zusätzlich zu schaffende Plätze geschätzt werden. Alle bereits bestehenden Hort- oder Ganztagsschulplätze werden als momentan abgedeckter Bedarf nicht in die Berechnung zusätzlicher Kosten mit aufgenommen.

Auf Basis dieser Kostenannahmen wird der schrittweise Ausbau an Betreuungsplätzen von 2020 bis 2025 berechnet, wobei zwei Szenarien betrachtet werden:

- Im *Szenario 1* wird der von den Eltern in der DJI-Kinderbetreuungsstudie 2017 genannte **gesamte Bedarf** über alle Betreuungsformen hinweg und unabhängig vom zeitlichen Umfang zugrunde gelegt (neben Horten und Ganztagschulen damit auch Angebote der Übermittagsbetreuung, Kindertagespflege etc.). Geht man von diesem **Gesamtbedarf** aus, so ist ein Ausbau von 665.000 Plätzen erforderlich, wobei als gedeckter Bedarf die Beteiligungsquoten in Horten und Ganztagschulen laut amtlicher Statistik angesetzt werden (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018).
- Im *Szenario 2* werden nur jene Bedarfe zugrunde gelegt, die über einen zeitlichen Rahmen von 14.30 Uhr hinausgehen, so dass hier alle wirklich **ganztägigen Bedarfe** berechnet werden, also Plätze in Horten und Ganztagschulen sowie in Übermittagsbetreuung soweit sie länger als 14.30 Uhr angeboten werden. Datengrundlage ist die DJI-Kinderbetreuungsstudie 2017, wobei hier auch der gedeckte Bedarf aus den KiBS-Daten berechnet wird. Geht man von dem von den Eltern genannten **Ganztagsbedarf** aus, so erfordert dies einen Ausbau von zusätzlich 322.000 Plätzen.

5. Ergebnisse der Kostenschätzungen zu Personal und Overhead

Zunächst werden die Kosten für den Ausbau der Ganztagsbetreuung im Grundschulalter pro Kind für jeweils ein Jahr berechnet. Es folgen bundesweite Kostenschätzungen für die Jahre 2020 bis 2025, in denen der Ausbau stattfinden soll. Die Schätzungen werden auf Basis der Bevölkerungszahlen vom 31.12.2016 vorgenommen (Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2019). Auf dieser Basis wird dann ein Fortschreibungsmodell gerechnet, das davon ausgeht, dass bis zum Jahr 2025 keine Veränderung des Bevölkerungswachstums zu erwarten ist und auch keine weiter steigenden Elternwünsche zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus ist die Berechnung eines Modells geplant, in das das Bevölkerungswachstum in dem von uns betrachteten Zeitraum berücksichtigt werden kann, wenn Mitte dieses Jahres die neuen Zahlen der Bevölkerungsvorausberechnung verfügbar sein werden.

Die laufenden Kosten pro Kind und Jahr unterscheiden sich je nach Betreuungsform aufgrund der unterschiedlichen Personalausstattung. Für die offene Ganztagschule und den Hort liegen die Kosten in etwa gleich hoch und insgesamt etwas niedriger als für die gebundene Ganztagschule, da ausschließlich mit einem der Erzieherin entsprechenden Qualifikationsprofil gearbeitet wird. Demnach ergibt sich ein Schätzwert von 3.564 Euro pro Kind und Jahr für die laufenden Personalkosten (inkl. Overhead 20 Prozent). Findet Bildung und Betreuung am Nachmittag hingegen im Rahmen einer gebundenen Ganztagschule statt, so wird angenommen, dass sich das Personal zu 50 Prozent aus Lehrkräften und zu 50 Prozent aus Erzieher/-innen zusammensetzt. Für die laufenden Kosten ergäbe sich daher ein etwas höherer Schätzwert von 4.032 Euro pro Kind und Jahr.

Findet, wie im Szenario 1 beschrieben, ein stufenweiser Ausbau 2020 bis 2025 statt, der die Lücke zwischen dem gesamten Betreuungsbedarf und dem gedeckten Bedarf schließen soll, steigt die Betreuungsquote in Deutschland gleichmäßig und linear von 48 Prozent (2019) auf 71 Prozent (angestrebt 2025) an (vgl. Tab. 4).

Tabelle 4: Betreuungsquoten bei gleichmäßiger Steigerung der Quote hin zum angestrebten Bedarf für Deutschland

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gesamtbedarf: Ausbau um 665.000 Plätze							
Deutschland*	48%	52%	56%	60%	63%	67%	71%
Ganztagsbedarf: Ausbau um 322.000 Plätze							
Deutschland**	50%	52%	54%	55%	57%	59%	61%

Eigene Darstellung (DJI 2019); Anmerkungen: *für 2019 eingesetzt: Beteiligungsquote 2017 aus Bildungsbericht 2018 (vgl. Tabelle 1); Gesamtbedarf 2025 = Gesamtbedarf 2017; ** für 2019 eingesetzt: Anteil der Kinder in Hort- oder Ganztags-schulbetreuung (KiBS 2017, vgl. Tabelle 3); Ganztagsbedarf 2025 = Ganztagsbedarf 2017

Ausgehend von 665.000 zusätzlich benötigten Plätzen sind dementsprechend – verteilt über sechs Jahre – jeweils 111.000 Plätze pro Jahr neu zu schaffen (vgl. Tab. 5).

Tabelle 5: Anzahl neu zu schaffender Plätze bei gleichmäßiger Steigerung der Quote hin zum angestrebten Bedarf, Werte gerundet auf Tausend

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Gesamt
Gesamtbedarf: Ausbau um 665.000 Plätze							
Deutschland	111.000	111.000	111.000	111.000	111.000	111.000	665.000
Ganztagsbedarf: Ausbau um 322.000 Plätze							
Deutschland	54.000	54.000	54.000	54.000	54.000	54.000	322.000

Eigene Darstellung (DJI 2019)

Die laufenden Kosten pro Jahr steigern sich in diesem Modell von ca. 410 Millionen Euro im Jahr 2020 bis zu ca. 2,6 Milliarden Euro im Jahr 2025 (inkl. 2 Prozent Lohnsteigerung pro Jahr) (vgl. Tab. 6). Insgesamt fallen für die 6 Jahre ca. 8,9 Milliarden Euro an Personalkosten inklusive Overheadkosten an.

Tabelle 6: Personalkosten inkl. Overheadkosten (20 Prozent) bei gleichmäßiger Steigerung der Quote hin zum angestrebten Bedarf, Werte gerundet auf Tausend

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gesamtbedarf: Ausbau um 665.000 Plätze						
Deutschland	409.802.000 €	827.799.000 €	1.254.157.000 €	1.689.041.000 €	2.132.624.000 €	2.585.078.000 €
Ganztagsbedarf: Ausbau um 322.000 Plätze						
Deutschland	199.363.000 €	402.713.000 €	610.130.000 €	821.696.000 €	1.037.493.000 €	1.257.605.000 €

Eigene Darstellung (DJI 2019); Anmerkungen: eingerechnet wurden jährliche Gehaltssteigerungen von 2 Prozent

Berücksichtigt man jedoch, wie im Szenario 2, nur die Eltern, die einen wirklich ganztägigen Bedarf angeben (also mehr Bedarf als nur bis 14.30 Uhr), so lag der gedeckte Bedarf laut DJI-Kinderbetreuungsstudie 2017 bei 50 Prozent; berücksichtigt man den von den Eltern insgesamt angegebenen Bedarf für eine Ganztagsbetreuung, so kommt man auf 61 Prozent (vgl. Tab. 4). Bei einem gleichmäßigen jährlichen Ausbau zwischen 2020 und 2025 bis zu diesem Wert von 61 Prozent wären demnach 54.000 Plätze pro Jahr neu zu schaffen, so dass der Gesamtbedarf von 322.000 Plätzen bis 2025 gedeckt werden könnte (vgl. Tab. 5). Die jährlich

anfallenden Kosten steigern sich von ca. 199 Millionen Euro im Jahr 2020 bis auf ca. 1,3 Milliarden Euro im Jahr 2025 (vgl. Tab. 6), diese summieren sich im Laufe der 6 Jahre auf ca. 4,3 Milliarden Euro auf. Beide Szenarien beziehen sich auf ein Fortschreibungsmodell der im Jahr 2017 ermittelten Zahlen (z.B. Betreuungsquote und Anzahl der Kinder im Grundschulalter aus der amtlichen Statistik, Elternbedarfe laut KiBS-Daten 2017).

6. Schätzung der Investitionskosten

Die Schätzung der einmaligen Investitionskosten pro Platz erfolgt auf Grundlage der Ergebnisse einer Literaturrecherche, da es keine bundesweiten standardisierten Erhebungen dazu gibt. Für den Ausbau der räumlichen Kapazitäten und die erforderliche Ausstattung in Ganztagschulen veranschlagen Krebs, Scheffel, Barišić und Zorn (2019, S. 13) Kosten in Höhe von 4.000 Euro pro Ganztagsplatz. Die Investitionskosten für einen Hortplatz werden hingegen von Rauschenbach, Schilling und Meiner-Teubner (2017) deutlich höher ausgewiesen: Der Neubau eines Hortplatzes schlägt demnach mit 18.000 Euro, ein Erweiterungsbau mit der Hälfte der Kosten, also mit 9.000 Euro zu Buche. Für die folgenden Analysen wird von 50 Prozent Neubauten und 50 Prozent Erweiterungsbauten ausgegangen, die Investitionskosten für einen zusätzlichen Hortplatz belaufen sich demnach auf durchschnittlich 13.500 Euro.

Der Schätzung der Investitionskosten für den gesamten Ausbau bis 2025 liegt, wie bei der Berechnung der Personalkosten, die Annahme eines gleichmäßigen Ausbaus über die Jahre 2020 bis 2025 zugrunde. Dabei wird das Verhältnis der betrachteten Betreuungsformen in den Ländern konstant gehalten, also angenommen, dass sich die Relationen zwischen den gegebenen Betreuungsformen nicht wesentlich verändern. Ausgangspunkt bleiben weiterhin die Betreuungssituation und die Bedarfe 2017. Nicht kalkuliert werden die tatsächlichen Investitionskosten für einen neuen schulischen Ganztagsplatz. Es werden Kosten in Höhe von 4.000 Euro für den Ausbau angenommen. Darüber hinaus sind auch zukünftige Steigerungen bei Bau- und Beschaffungskosten nicht in die Kalkulation eingeflossen.

Für die Schaffung von 665.000 Betreuungsplätzen bis zum Jahr 2025 (ohne Berücksichtigung von Bevölkerungswachstum und steigenden Bedarfen) würden somit insgesamt Investitionskosten in Höhe von ca. 3,9 Milliarden Euro anfallen. Das entspricht einer Größenordnung von ca. 656 Millionen Euro pro Jahr (vgl. Tab. 7).

Tabelle 7: Investitionskosten, bei gleichmäßiger Steigerung der Quote hin zum angestrebten Bedarf, Werte gerundet auf Tausend

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Gesamt
Gesamtbedarf: Ausbau um 665.000 Plätze							
Deutschland	655.568.000 €	655.568.000 €	655.568.000 €	655.568.000 €	655.568.000 €	655.568.000 €	3.933.410.000 €
Ganztagsbedarf: Ausbau um 322.000 Plätze							
Deutschland	318.925.000 €	318.925.000 €	318.925.000 €	318.925.000 €	318.925.000 €	318.925.000 €	1.913.551.000 €

Eigene Darstellung (DJI 2019)

Zur Deckung der Ganztagsbedarfe (ohne die kurzen, nur bis 14.30 Uhr reichenden Bedarfe) müssten bis 2025 bei einem Fortschreibungsmodell 322.000 zusätzliche Betreuungsplätze geschaffen werden. Die Investitionskosten belaufen sich in diesem Modell auf ca. 1,9 Milliarden Euro, verteilt auf sechs Jahre also ca. 319 Millionen Euro pro Jahr (vgl. Tab. 7).

7. Fazit

Die vorgelegten Berechnungen machen deutlich, dass die Kostenhöhe in hohem Maße von den zugrundeliegenden Annahmen abhängt. Dies gilt vor allem für die laufenden Kosten pro Kind und pro Jahr und auch für die Investitionskosten pro Platz.

Die Zahl der zu schaffenden Plätze unterscheidet sich deutlich zwischen den beiden berechneten Szenarien, also danach, ob von einem nicht weiter differenzierten Gesamtbedarf oder einem expliziten Ganztagsbedarf ausgegangen wird.

Die Auswirkungen auf die Gesamtkosten für die jeweils zusätzlich zu schaffenden Plätze sind erheblich (vgl. Tab.8): Bereits bei den *Investitionskosten*, die bis 2025 insgesamt anfallen würden, ergibt sich eine Differenz von ca. 2 Milliarden Euro zwischen den geschätzten Kosten von ca. 1,9 Milliarden Euro für den Ausbau von 322.000 zusätzlichen Plätzen und ca. 3,9 Milliarden Euro für den Ausbau von 665.000 zusätzlichen Plätzen. Auch die jährlichen Betriebskosten, die sich 2025 im letzten Ausbaujahr auf ca. 1,3 bis 2,6 Milliarden Euro belaufen, zeigen eine deutliche Differenz (die bis dahin anfallenden jährlichen Betriebskosten finden sich in Tab.6).

Wie eingangs erwähnt, sind derartige Berechnungen von der Qualität und Absicherung der zugrundeliegenden Annahmen abhängig. Einige davon kann man als relativ stabil bezeichnen, andere wiederum werden in den nächsten Wochen und Monaten sicher noch präziser berechnet werden können, so etwa angesichts der demnächst neu vorgelegten Bevölkerungsvorberechnungen oder angesichts detaillierterer länderspezifischer Platz- und Kostenanalysen. Dennoch sind die vorgelegten Berechnungsszenarien die aktuellsten und differenziertesten Analysen, die den Prozess der Umsetzung des Ausbauprogramms zwischen Bund und Ländern voranbringen können.

Tabelle 8: Zusammenfassende Übersicht über mögliche Kostenmodelle des Ausbaus der Ganztagsbetreuung im Grundschulalter

	Fortschreibungsmodell ¹		
	Zu schaffende Plätze bis 2025	Investitionskosten bis 2025	Betriebskosten für diese Plätze pro Jahr ab 2025 ²
Szenario 1³	665.000	3,9 Mrd. Euro	2,6 Mrd. Euro
Szenario 2⁴	322.000	1,9 Mrd. Euro	1,3 Mrd. Euro

Eigene Darstellung (DJI 2019); Anmerkungen: 1) Angenommen wird der Status Quo, also Bevölkerungsfortschreibung und keine weiter steigenden Elternwünsche; 2) hier eingesetzt: Betriebskosten, die im Jahr 2025 anfallen; 3) Im Szenario 1 wird jeder unerfüllte Betreuungsbedarf der Eltern berücksichtigt; 4) Im Szenario 2 werden unerfüllte Elternbedarfe nur berücksichtigt, wenn der Betreuungsbedarf eines Kindes über 14.30 Uhr hinausgeht.

Literatur

- Alt, Christian/Gedon, Benjamin/Hubert, Sandra/Hüsken, Katrin/Lippert, Kerstin (2017): Kinderbetreuungsstudie. Querschnittdatensatz 2017. Unveröffentlichter Datensatz (Stand: 29.4.19). München: Deutsches Jugendinstitut.
- Alt, Christian/Gedon, Benjamin/Hubert, Sandra/ Hüsken, Katrin/Lippert, Kerstin (2018): DJI-Kinderbetreuungsreport 2018. Inanspruchnahme und Bedarfe bei Kindern bis 14 Jahre aus Elternperspektive – ein Bundesländervergleich. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018. Bielefeld: WBV Publikation.
- Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2019): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege 2017, Berechnung der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik.
- Klemm, Klaus/Zorn, Dirk (2017): Gute Ganztagschulen für alle. Kosten für den Ausbau eines qualitätsvollen Ganztagschulsystems in Deutschland bis 2030. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Krebs, Tom/Scheffel, Martin/Barišić, Manuela/Zorn, Dirk (2019): Zwischen Bildung und Betreuung. Volkswirtschaftliche Potenziale des Ganztags-Rechtsanspruchs für Kinder im Grundschulalter. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Berlin.
- Lange, Jens (2015): „Da war doch noch was?“ Der Hort als wenig beachtete Betreuungsalternative zur Ganztagschule im Grundschulalter. In: Kommentierte Daten der Kinder- & Jugendhilfe (KOMDAT), 18. Jg. (3), S. 9 – 11.
- Rauschenbach, Thomas/Schilling, Matthias/Christiane Meiner-Teubner (2017): Plätze. Personal. Finanzen – der Kita-Ausbau geht weiter: Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland. Version 2-2017. München/Dortmund.
- StEG-Konsortium (2019): Ganztagschule 2017/2018. Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung. Frankfurt am Main, Dortmund, Gießen & München.
- Teichert, Volker/Held, Benjamin/Foltin, Oliver/Diefenbacher, Hans (2018): Warum redet niemand über Geld? Vorschläge zur Finanzierung von Bildung für Nachhaltige Entwicklung in Schulen. Heidelberg.