

Heinz-Jürgen Stolz

Ganztagschule und Hort. Ein Systemvergleich

1 Problemskizze

In Deutschland existiert derzeit keine integrale Struktur der öffentlich verantworteten Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern im Schulalter. Die aktuellen fachpolitischen Forderungen nach Schaffung eines entsprechenden institutionellen Gesamtzusammenhangs¹ hängen angesichts der unverbundenen Rechtsmaterien einer vorrangig kommunal ausgestalteten Kinder- und Jugendhilfe einerseits, sowie einem auf Länderebene zentralisierten Schulsystem andererseits, völlig in der Luft. Diese unbefriedigende Konstellation ergibt sich zum einen aus der sehr unterschiedlichen institutionellen Aufstellung beider Systeme im Spannungsfeld Bund-Länder-Kommunen, zum anderen hat es aber auch der Bund selbst versäumt, bei der Implementierung seines „Investitionsprogramm Bildung und Betreuung“ (IZBB) – landläufig auch als ‚Vier-Milliarden-Programm zum Ganztagschulausbau‘ bekannt – einen systematisch-institutionellen Förderbezug zu den über das SGB VIII bundesrechtlich geregelten Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflichtigen Alter herzustellen. Die Folgen zeigen sich vor allem in Form von fehlenden Planungsgrundlagen und Qualitätsstandards auf der kommunalen Gestaltungsebene:

- Einer repräsentativen Befragung von Jugendamtsleitungen in Deutschland zufolge verfügt ein Drittel der Jugendämter über keine Informationen hinsichtlich der Zahl der am schulischen Ganztagsbetrieb teilnehmenden SchülerInnen in der eigenen Kommune; eine fundierte Jugendhilfeplanung ist so kaum möglich.²
- Die von der Ständigen Kultusministerkonferenz (KMK) gesetzte Definition des Begriffs Ganztagschule³ nimmt keinen Bezug auf Qualitätssicherungs- und -entwicklungskonzepte bereits bestehender Tageseinrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.⁴ Es existieren für die kommunale Steuerungsebene keinerlei verbindliche Rahmenbedingungen oder auch nur geregelte Befugnisse zur *institutionsübergreifenden* Qualitätssicherung der ganztägigen lokalen Angebotsentwicklung.

Diese offenkundigen Regulationsdefizite erschweren den Ausbau vor allem der offenen Ganztagschule, die ja häufig u.a. auch gemeinsam mit Trägern der Kinder- und Jugendhilfe realisiert

¹ Vgl. *Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 13./14.05.2004/Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03./04.06.2004*: Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe zur „Stärkung und Weiterentwicklung des Gesamtzusammenhangs von Bildung, Erziehung und Betreuung“.

² Vgl. *Deutsches Jugendinstitut/Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Universität Dortmund, Forschungsverbund DJI/UniDo (Hrsg.), Zahlenspiegel 2005. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*. München 2005, S. 151. Im Weiteren wird diese Quelle mit *DJI 2005* bezeichnet.

³ Vgl. *Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*: Bericht über die allgemein bildenden Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – 2002 und 2003, S. 6 f. Diese Quelle wird im Weiteren als *KMK 2004* ausgewiesen.

⁴ Entsprechende Standards wurden beispielsweise im Projekt „Qualität für Schulkinder in Tageseinrichtungen“ (QUAST) im Rahmen der „Nationalen Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder“ (NQI) in den Bundesländern Bremen, Sachsen und Nordrhein-Westfalen entwickelt und werden gegenwärtig implementiert. Die schulgesetzlichen Bestimmungen und Durchführungsverordnungen der Länder lassen bisher keine vergleichbaren Regelungen zur Qualitätssicherung schulischer Ganztagsangebote erkennen. Vgl. *Strätz, R. et al.*, Qualität für Schulkinder in Tageseinrichtungen. Ein nationaler Kriterienkatalog, Weinheim, Basel, Berlin 2003.

wird; insbesondere in den neuen Ländern werden im Grundschulbereich entsprechende Konzepte per Kooperation von Halbtagschulen mit Horteinrichtungen umgesetzt.

2 Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflichtigen Alter

2.1 Probleme bundesrechtlicher Rahmenbedingungen⁵

Das zum Jahresbeginn 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) fokussiert zwar in erster Linie den Elementarbereich, umfasst aber zumindest in rechtssystematischer Hinsicht auch weiterhin die Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflichtigen Alter, insofern diese über eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII verfügen, was für die Schulhorte in Berlin und Thüringen nicht der Fall ist.

Während das Bundesrecht eine Altersspanne der NutzerInnen von 6–14 Jahren vorgibt, passen die Länder dies in ihren gesetzlichen Regelungen in unterschiedlicher Weise an: acht Länder regeln die Betreuung bis zum Ende des Grundschulalters, in zwei Ländern kann in ‚begründeten Fällen‘ darüber hinausgegangen werden, Baden-Württemberg verzichtet explizit auf eine Altersbegrenzung im Bereich der schulpflichtigen Kinder, alle übrigen Länder spezifizieren die bundesgesetzlichen Regelungen in dieser Hinsicht nicht.

Mit dem TAG versucht der Bund, verbindlichere Rahmenbedingungen zum quantitativen Ausbau der Tagesbetreuung (vor allem im Westen), zur Sicherung der Einrichtungsqualität sowie zur Flexibilisierung und Pluralisierung der Angebotsformen und Trägerschaften durch deren prinzipielle Gleichbehandlung (vor allem in den neuen Ländern) zu setzen. In diesem Kontext ist dann auch erstmals nicht mehr vom Hort die Rede, vielmehr stellt der neutrale Begriff „Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflichtigen Alter“ auch andere Angebotsformen, vor allem altersgemischte Gruppen, mit dem Hort bereits auf sprachlicher Ebene gleich:

- In § 24,2 wird – mit Blick auf die alten Bundesländer – fixiert, dass auch für Kinder im schulpflichtigen Alter „ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen“ vorzuhalten ist. § 24a legt fest, dass diese Verpflichtung von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bis spätestens zum 1.10.2010 eingelöst werden muss und bis dahin jährliche Ausbaustufen zu implementieren und Bedarfsfeststellungen vorzunehmen sind (Stichtag 15. März).
- In § 22,3 werden insbesondere die Erziehungs- und Bildungsziele von Tageseinrichtungen konkretisiert, wobei neben den Förderzielen der Persönlichkeitsentwicklung und Werteerziehung auch die Subjekt- und Lebensweltorientierung als Paradigma faktisch festgeschrieben wird.⁶

Eine Kooperationsverpflichtung der Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflichtigen Alter mit den Schulen ist in § 22a,2 ebenfalls enthalten.

Man gewinnt bei der Lektüre des Gesetzestextes manchmal den Eindruck, dass dem Gesetzgeber selbst nicht immer hinreichend klar ist, dass er mit diesen Paragraphen nicht nur den Elementarbereich, sondern auch die Arbeit in den Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflichtigen Alter *unmittelbar* regelt. Nimmt man nämlich die oben zitierte explizite Vorgabe zum Ausbau eines bedarfsgerechten Angebots bis 2010 auch in diesem Bereich ernst, so muss die

⁵ Vgl. für die folgenden Ausführungen *DJI 2005*, S. 15–45.

⁶ Vgl. *Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe (AGJ)*, Sozialgesetzbuch VIII: Arbeitshilfe zur Novellierung. 3. Auflage, Berlin 2005, S. 30–34 sowie S. 112 f. Im Weiteren wird die Angabe ‚AGJ 2005‘ verwendet.

marginale Stellung der Horterziehung in der Gesetzesnovellierung verwundern: Der Gesetzgeber scheint gar nicht davon auszugehen, dass seine Zielvorgabe vor allem in den westlichen Flächenländern in den nächsten Jahren zu einem massiven Ausbau der Horterziehung (in welchen Einrichtungsformen auch immer) führen müsste, vielmehr setzt er vermutlich diesbezüglich auf einen durch den Ganztagschulausbau *stark sinkenden* Bedarf im Bereich der Tageseinrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe oder auf deren Assimilation in das Ganztagschulsystem.

Nimmt man den Gesetzestext an dieser Stelle allerdings ernst, so ergeben sich weitreichende Konsequenzen: Das bereits konstatierte Fehlen verbindlicher rechtlicher Rahmenbedingungen für eine integrierte kommunale Bildungsplanung unter Berücksichtigung von Jugendhilfe und Schule bringt dann vor allem die Jugendhilfeplanung bei der Bereitstellung von Steuerungswissen für den bedarfsgerechten Ausbau von Angeboten und die diesbezüglich fixierte jährliche Berichterstattung in eine schwierige Situation und erfordert eine Verbindung mit den Bedarfsfeststellungen (soweit überhaupt vorhanden) des kommunalen Schulträgers. Die in § 22a,3 formulierte Verpflichtung auf familienfreundliche Betreuungszeiten – einschließlich Ferienbetreuung – sowie die ohnehin im Vergleich vor allem zur offenen Ganztagschule weiter fortgeschrittene Implementierung von Qualitätsstandards würde vermutlich zu einem Wettbewerbsvorteil der Tageseinrichtungen und dementsprechend zu einer Bedarfssteigerung in diesem Angebotssegment führen.

Dieses – in der Tat wohl lebensferne – Szenario eines bedarfsgerechten Infrastrukturausbaues im Bereich der Betreuung schulpflichtiger Kinder *durch Tageseinrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in den alten Ländern* dient hier lediglich der Untermauerung der These, dass der Bundesgesetzgeber derzeit keine klaren Signale zur Zukunft der Horterziehung in den unterschiedlichen Einrichtungsarten setzt und weit davon entfernt ist, den inter-institutionellen Gesamtzusammenhang von Erziehung, Bildung und Betreuung auch in diesem Bereich zu reflektieren.

2.2 Infrastrukturelle Dimensionen

2.2.1 Platz-Kind-Relationen⁷ (PKR)

Im Hinblick auf die Versorgung mit Tageseinrichtungen für schulpflichtige Kinder ist Deutschland nach wie vor ein geteiltes Land. In den neuen Ländern und in Berlin ist der Hort – wie vormals in der DDR – ein schulnahes (zum Teil noch der Schulverwaltung zugeordnetes) Regelangebot für immer noch ca. zwei Drittel aller Schulkinder. Auch der enorme demographische Umbruch in den neuen Ländern mit einem Rückgang der Kinderzahlen in nur vier Jahren um 40 % und der damit einhergehende Abbau von über 125.000 Tageseinrichtungsplätze für Schulkinder, hat diese Grundkonstellation nicht verändert; im Jahr 2002 gab es in den östlichen Flächenländern immer noch 213.488 Plätze.

⁷ Vgl. für die folgenden Ausführungen *DJI* 2005, S. 79–92 und S. 145–158. Die Berechnungen beziehen sich auf die Gruppe der 6,5–10,5-Jährigen; zwar besucht auch noch ein relevanter Teil der bis zu 14,5-Jährigen die Tageseinrichtungen, die entsprechenden Werte sind aber dadurch verzerrt, dass dies in vielen Bundesländern landesrechtlich gar nicht möglich ist. Es darf aufgrund der im Mikrozensus erfassten Besuchsquoten davon ausgegangen werden, dass der Bedarf in der Altersgruppe der 10,5–14,5-Jährigen wesentlich höher ausfallen würde, wenn die Angebote flächendeckend entsprechend geöffnet würden; zwar nimmt die Nutzung von Tageseinrichtungen mit zunehmendem Alter ab, für bestimmte ältere Jugendliche besteht aber offenkundig immer noch ein entsprechender Bedarf – in diesem Punkt verlief die sich auf Kinder im Grundschulalter fixierende Fachdiskussion in den letzten Jahren wohl zu pauschal und empirisch zu wenig fundiert.

In den alten Bundesländern hatte der Hort hingegen immer schon den Charakter einer „Notversorgung“ für jene Erwerbstätige, die eine familiäre Tagesbetreuung ihrer Kinder nicht sicherstellen konnten; die PKR liegt in den westlichen Flächenländern dann auch zehnmal niedriger als im Osten; im Jahr 2002 belief sich die Platzkapazität auf 160.436 Plätze und war damit im Zeitablauf leicht ansteigend. In den Stadtstaaten sank die Zahl der Plätze zwischen 1998 und 2002 um rund 10.000 auf 80.636.

Insgesamt – d.h. auch unter Einbeziehung der Schulhorte in Berlin und Thüringen – standen Ende 2002 in Deutschland 454.560 Hortplätze zur Verfügung.

Im nach Ost und West differenziert zu führenden Vergleich zwischen den Bundesländern zeigen sich recht große regionale Disparitäten: Innerhalb der Gruppe der westlichen Flächenländer lag die PKR im Jahr 2002 bei einem Durchschnitt von 6,0 zwischen 4,5 (Niedersachsen) und 9,9 (Hessen); in den östlichen Flächenländern streuen die Werte bei einem Durchschnitt von 67,6 zwischen 52,6 (Thüringen⁸) und 78,6 (Sachsen) und in den Stadtstaaten zwischen 18,3 (Bremen) und 59,2 (Berlin). Im Westen erreichen nur einige städtische Verdichtungsgebiete sowie einige kreisfreie Städte infrastrukturell relevante Größenordnungen, wobei Frankfurt am Main mit einer Quote von 40 % besonders hervortritt, während in den östlichen Flächenländern die Werte aller Regionen bei über 50 % liegen, wobei es allerdings auch hier im Stadt/Land-Vergleich große Disparitäten – wenngleich auf hohem Ausgangsniveau – gibt.

Nach wie vor überwiegen in der Horterziehung die ganztägigen Betreuungsplätze: ihr Anteil liegt in den westlichen Flächenländern und in den Stadtstaaten bei 83 % und 89 %, in den östlichen Flächenländern allerdings mit knapp 74 % deutlich darunter; hier entfallen rund 16 % auf kombinierte Vor- und Nachmittagsplätze ohne Mittagessen, da letzteres zum Teil in der Schule angeboten wird. Mehr noch als dieser Befund fällt aber die Detailliertheit der Ausweisung von Betreuungszeiten in der Kinder- und Jugendhilfestatistik ins Auge, die im Bereich der Schulstatistik ihresgleichen sucht.

In den östlichen Flächenländern stieg der Anteil der durch die freien Träger zwischen 1998 und 2002 bereitgestellten Plätze um über 11 % auf 26,9 % und liegt damit leicht über dem entsprechenden Wert in den Stadtstaaten, aber deutlich unter jenem der westlichen Flächenländer, in denen die freien Träger 2002 erstmals die Mehrzahl der Plätze zur Verfügung stellten. In dieser nachholenden Pluralisierung der Trägerschaften im Hortbereich löst sich die traditionelle, konservativ-christlich begründete Ablehnung einer öffentlich verantworteten Schulkinderbetreuung nach und nach auf, da auch die kirchlichen Träger inzwischen einen bedeutenden Teil der Plätze in Tageseinrichtungen für schulpflichtige Kinder vorhalten; ein analoger Akzeptanzgewinn lässt sich auch im Diskurs um den Ausbau schulischer Ganztagsangebote beobachten, dessen Irreversibilität nicht zuletzt auch in der Koalitionsvereinbarung der großen Koalition auf Bundesebene festgeschrieben wurde.

Im Zeitvergleich fällt auf, dass der Platzanteil der durch Elterninitiativen betriebenen Einrichtungen stark zurückgegangen ist; Ende 2002 stellten sie nur noch 4,8 % aller Plätze zur Verfügung. Diese Entwicklung ist im Hinblick auf die Pluralität des Angebots und der bedarfsge-rechten Versorgung mit Plätzen durchaus besorgniserregend.

⁸ Die in Thüringen bei der Schulverwaltung angesiedelten Horte wurden in diese Berechnung einbezogen.

2.2.2 *Inanspruchnahme der Plätze*⁹

Die aktuellen Mikrozensusdaten zum Besuch von Kindertrageseinrichtungen für Kinder im Schulalter unterstreichen einerseits die bereits berichteten Ost/West-Unterschiede sowie den „Urbanisierungseffekt“ in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern; des weiteren zeigt sich erwartungsgemäß eine Abnahme der Inanspruchnahme der Einrichtungen mit zunehmendem Alter sowie eine stärkere Nutzung durch Kinder von Alleinerziehenden im Vergleich zu jenen aus Partnerfamilien. Überraschend ist der geringe Einfluss der Faktoren Erwerbstätigkeit, Migrationshintergrund und Nettoerwerbseinkommen auf die Besuchsquote. Im Bereich der westlichen Flächenländer widerlegen die Mikrozensusdaten zudem das Vorurteil, Horte und vergleichbare Einrichtungen würden eher von bildungsfernen Sozialgruppen genutzt. Es überrascht nicht, dass die Inanspruchnahme von Horten – ähnlich wie die der Krippen – in erster Linie vom Platzangebot abhängt; das unterscheidet diese beiden Formen von Kindertageseinrichtungen von der Nutzung des flächendeckend ausgebauten Kindergartensystems. Im Unterschied zum Besuch einer Krippe spielt die elterliche Erwerbsarbeit für den Hortbesuch keine große Rolle. Interessant ist auch, dass die Krippe eher von Kindern aus Familien mit einem höheren Haushaltsnettoeinkommen besucht wird, während sich im Hortkontext ein Zusammenhang zwischen Nettoeinkommen und Nutzung nur für Allenerziehendenfamilien nachweisen lässt: hier steigt die Besuchsquote bis zu einem mittleren Haushaltsnettoeinkommen und sinkt dann wieder ab.

2.2.3 *Personalqualifikation*¹⁰

Die fachliche Qualifikation des Personals hat sich in den Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflichtigen Alter zwischen 1998 und 2002 auf vergleichsweise hohem Niveau stabilisiert; auch im Bereich der Zweitkräfte ist der Anteil der ErzieherInnen – gemessen an der Situation in Krippe und Kindergarten – hoch; die kleineren Gruppengrößen in den östlichen Horten sowie ein teilweise anderer Personalberechnungsschlüssel bedingen, dass dort kaum Zweitkräfte im pädagogischen Bereich zum Einsatz kommen. Da es in der DDR keine KinderpflegerInnenausbildung gab, ist diese Berufsgruppe auch heute noch in den neuen Bundesländern kaum vertreten; zum Einsatz kommen hier fast ausschließlich ErzieherInnen.

Von einer im Hinblick auf den Bildungsauftrag aller Tageseinrichtungen für Kinder wünschenswerten Akademisierung der Personalstruktur kann auch im Bereich der Horterziehung kaum die Rede sein; die Quote stieg in vier Jahren bundesweit moderat auf 6,9 % und war in den westlichen Flächenländern sogar leicht rückläufig. Im Vergleich zum Elementarbereich ist das Ausmaß der Akademisierung im Feld der Horterziehung allerdings in der Tat recht hoch. Dieser Arbeitsbereich fügt sich damit in ein Gesamtbild ein, wonach in Deutschland die pädagogische Qualifikation des Personals mit dem Alter der zu betreuenden Kinder steigt, was unter entwicklungspsychologischen und bildungstheoretischen Gesichtspunkten durchaus problematisch ist.

2.2.4 *Beschäftigte und Einrichtungsformen*

Im pädagogischen Arbeitsbereich Horterziehung wurden im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfestatistik Ende 2002 in Deutschland insgesamt 25.753 Beschäftigte gezählt – 14.074 in den westlichen Flächenländern, 8.537 in den östlichen Flächenländern und 3.142 in den Stadtstaaten; dies

⁹ Vgl. für die folgenden Ausführungen *DJI* 2005, S. 93–110.

¹⁰ Vgl. für die Ausführungen in diesem und dem folgenden Abschnitt *DJI* 2005, S. 187–208.

entspricht bundesweit einem Personalarückgang um ca. 7.000 Personen in acht Jahren, der aber ausschließlich zu Lasten der östlichen Flächenländer und der Stadtstaaten ging, während im Westen das Personal in diesem Zeitraum noch um ca. 3.500 Personen aufgestockt wurde. Wie schon aus den PKR-Daten hervorging, darf diese dramatisch erscheinende Entwicklung in den neuen Bundesländern nicht als Zusammenbruch der Infrastruktur interpretiert werden, sie hängt vielmehr ursächlich mit einem ebenso dramatischen Rückgang der Kinderzahlen in der entsprechenden Altersgruppe zusammen. Dieser rasche Umbruch ging dann auch erwartungsgemäß mit einer schnellen Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse einher: Der Anteil der vollzeittätigen Fachkräfte ging in den östlichen Flächenländern in acht Jahren um 25,8 % auf bis Ende 2002 nur noch 8,2 % zurück; im Vergleich dazu waren zu diesem Zeitpunkt immerhin noch 58,9 % des in den westlichen Flächenländern beschäftigten Personals vollzeittätig (-15,8 %) und immerhin noch 44,4 % in den Stadtstaaten, welche allerdings einen ähnlich dramatischen Rückgang zu verzeichnen hatten (-23,1 %).

Die Frage, inwiefern das stärkere Zurückgreifen auf Teilzeitkräfte mit einem Qualitätsverlust der Angebote einhergehen muss, ist nicht pauschal zu beantworten. Sicherlich bedarf es bei einer Teilzeitorganisation eines höheren Koordinationsaufwandes in den Einrichtungen und es dürfte auch zu einem tendenziellen Rückgang der für die Qualität sehr wichtigen Verfügungszeiten der GruppenleiterInnen kommen; andererseits ermöglicht der Einsatz von Teilzeitkräften auch einen passgenaueren Personaleinsatz und schafft Spielräume zur besseren Anpassung an den Betreuungsbedarf der Familien; das einzelne Kind muss deswegen in der Einrichtung nicht unbedingt ständig wechselnden Bezugspersonen gegenüberstehen, was allerdings einer deutlichen Qualitätsminderung gleichkäme. In diesen Fragen bedarf es eines genaueren Hinschauens auf die Arbeitsbedingungen und -abläufe in den einzelnen Einrichtungen als es der globale Blick auf die Statistik erlaubt. Sicherlich stichhaltig ist allerdings das Argument, dass ein Arbeitsfeld, welches ohnehin eine vergleichsweise geringe Entlohnung aufweist, nicht dadurch attraktiver wird, dass es in ihm nun auch kaum noch Aussichten auf eine Vollzeitbeschäftigung gibt; es dürfte künftig also schwerer werden, für den ErzieherInnenberuf qualifiziertes und motiviertes Personal zu gewinnen – dies steht im Kontrast zu den ständig steigenden Anforderungen (z.B. im Bereich der Bildungsaufgaben), die den Fachkräften künftig zugemutet und zugetraut werden sollen.

Die demographisch bedingte Flexibilisierung von Tageseinrichtungen spiegelt sich aber nicht nur in den Beschäftigungsverhältnissen wieder, sondern auch in quantitativen Verschiebungen zwischen den Einrichtungsarten. Die sukzessive Auflösung eigenständiger Horte in den neuen Bundesländern geht dabei einher mit einer Verschiebung hin zu den kombinierten Einrichtungen, welche selbständige Hortgruppen führen; von einem generellen Trend in Richtung altersgemischte Gruppen kann demgegenüber kaum die Rede sein. Der Rückgang der altersspezifischen Einrichtungen in den neuen Ländern um 10 % in vier Jahren auf 58,5 % Ende 2002 hat demnach wenig mit pädagogischen Überlegungen zu tun, vielmehr lässt sich das Personal in kombinierten Einrichtungen flexibler einsetzen ohne dass dabei die Gliederung in altersspezifische Gruppen aufgegeben werden muss; der Trend zu altersgemischten Gruppen könnte sich also zumindest in den neuen Ländern als bloße temporäre Anpassungsstrategie an schrumpfende Alterskohorten entpuppen, während entsprechende pädagogische Begründungen vielleicht eher in den durch urbane Traditionen (z.B. Kinderladenbewegung) geprägten Stadtstaaten greifen; hier kam es zwischen 1998 und 2002 zu einem Anstieg altersgemischter Gruppen um fast 8 % auf nunmehr 19,5 %.

Knapp zwei Drittel aller Einrichtungen werden nach wie vor in öffentlicher Trägerschaft betrieben, unter den freien Trägern fallen vor allem Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Elterninitiativen ins Gewicht.

2.2.5 Finanzierung¹¹

Die Finanzierungsströme sind im Bereich der Kindertageseinrichtungen auch für ExpertInnen kaum noch durchschaubar und bedürfen dringend einer umfassenden Deregulierung und einheitlichen Neuordnung. Der Bund leistet im Rahmen des Finanzausgleichs umfassende Transferzahlungen an die Länder und fördert beispielsweise länderübergreifende Modellprojekte im Bereich Qualitätssicherung (Nationale Qualitätsinitiative); auch investive Mittel aus dem IZBB-Ganztagsschulprogramm fließen zum Teil in Horteinrichtungen. Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe bezuschussen freie Träger über verschiedene Steuerungsinstrumente, etwa per Anteilsfinanzierung (Übernahme eines Festanteils an den Gesamtkosten), Festbetragsfinanzierung oder Fehlbedarfsfinanzierung (Bereitstellung fehlender Mittel zur Angebotssicherung); daneben finanzieren sich die freien Träger über Eigenmittel und Elternbeiträge – die Modelle treten in der Praxis zumeist in Mischformen auf. Im Zuge der am weitesten verbreiteten Form der Objektfinanzierung werden dabei Plätze, im Kontext der Subjektfinanzierung wird hingegen deren Inanspruchnahme finanziert – auch diese Modelle werden zumeist kombiniert, um einerseits die Planungssicherheit der Träger zu gewährleisten, andererseits aber auch bedarfsorientierte Steuerungswirkungen zu erzielen. Schließlich existiert auch noch eine Reihe von Regulierungsmechanismen zwischen den einzelnen Gliederungen der öffentlichen Hand, so etwa die nicht-zweckgebundene Grundfinanzierung der Kommunen und Landkreise, die aufgabengebundene Zweckzuweisung sowie die allgemeiner definierte Aufgabenfinanzierung. Bei alledem ist nicht immer gewährleistet, dass die gewünschten Steuerungswirkungen bei den institutionellen Zuwendungsempfängern auch in der Tat erreicht werden; immer wieder entsteht zudem – z.B. bei den freien Trägern – eine partielle Rechtsunsicherheit, die zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führt, in denen dann häufig landesrechtliche Regelungen zugunsten des Bundesrechtes suspendiert werden.

Da die amtliche Statistik aufgrund der vielen Mischformen in den Einrichtungsarten nicht kategorial zwischen den Aufwendungen der Tagesbetreuung für Kinder im Krippen-, Kindergarten- und Schulalter differenzieren kann, können die Aufwendungen für den Bereich der Horterziehung nur anhand der durchschnittlichen Platzkosten geschätzt werden. Diese Schätzungen ergeben ein jährliches, von der öffentlichen Hand aufzubringendes Finanzvolumen von 1,3–1,5 Milliarden Euro, wobei die Schulhorte in Thüringen und Berlin nicht einbezogen sind. Diese Summe verteilt sich auf ca. 700 Millionen Euro für den Bereich der östlichen Flächenländer, 400 Millionen Euro für die westlichen Flächenländer und 250 Millionen Euro für den Bereich der Stadtstaaten. Damit entfallen ca. 15 % der öffentlichen Gesamtausgaben für Tageseinrichtungen auf den Bereich der Horterziehung. Für die Gesamtheit der Tageseinrichtungen wird der durch Eigenmittel der freien Träger sowie durch Elternbeiträge finanzierte Anteil der Finanzaufwendungen auf knapp 22 % geschätzt; rechnet man dies und die Aufwendungen für die Schulhorte in Berlin und Thüringen hinzu, so dürfte sich das Gesamtvolumen der Infrastrukturaufwendungen im Bereich der Horterziehung vermutlich auf deutlich über 2 Milliarden Euro belaufen.

¹¹ Vgl. für die folgenden Ausführungen *DJI* 2005, S. 211–218 sowie: *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule, Bundestagsdrucksache, Kap. 6.1.2 (d); Finanzierung. Diese Quelle wird im Folgenden als *BMFSFJ* 2005 angegeben.

2.3 Der gesetzliche Auftrag¹²

Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflichtigen Alter sind in der Bundesrepublik – mit Ausnahme von Thüringen und Berlin – dem System der Kinder- und Jugendhilfe zugeordnet. Ihre Ziele bestehen in der umfassenden Förderung der Persönlichkeitsentwicklung des Kindes sowie in der Unterstützung der Familien im Hinblick auf Erziehungs- und Bildungsaufgaben einerseits, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf andererseits. Das TAG kombiniert diese Aussagen zu den Zielen der Tageseinrichtungen mit einer für einen Gesetzestext relativ weitgehenden Konkretisierung der zur Erfüllung des Förderungsauftrages zu berücksichtigenden Elementen und Paradigmen: stärker betont werden dabei vor allem der entlang von lebenslagenspezifischen und altersgemäß-bedinfnisorientierten Kriterien zu entfaltende Bildungsauftrag, die Werterziehung und im Hinblick auf fachliche Paradigmen die sozialräumliche Öffnung und Vernetzung der Einrichtungen, wobei der Zusammenarbeit mit Eltern, der Familienbildung und -beratung sowie mit den Schulen besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Kinder mit und ohne Behinderung sind in Gruppen gemeinsam zu fördern, womit ein Kooperationsauftrag für die Träger der öffentlichen Jugend- und Sozialhilfe verbunden wird. Wie bereits erwähnt, muss der öffentliche Jugendhilfeträger quantitativ angemessene Angebote zur Ferienbetreuung sicherstellen und trägt die Verantwortung für Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in den Einrichtungen, einschließlich der Implementierung adäquater Evaluationsverfahren. Solange noch kein bedarfsgerechtes Angebot besteht, sind Kinder, deren Wohl nicht gesichert ist, sowie Kinder von in Ausbildung oder Erwerbstätigkeit befindlichen Eltern, bei der Platzvergabe besonders zu berücksichtigen.¹³

Diese materialen Konkretisierungen von Aufgaben, Zielen und Methoden der Horte und altersgemischten Gruppen motiviert sich vermutlich aus der Unzufriedenheit des Bundesgesetzgebers mit den entsprechenden Regelungen und Anstrengungen auf Länderebene, was sich auch in den weiter oben beschriebenen Fristsetzungen und Berichtszwängen hinsichtlich des bedarfsgerechten Ausbaus der Einrichtungsinfrastruktur ausdrückt; fast wäre man versucht, von einem diesbezüglichen *Diktat* des Bundesgesetzgebers in Richtung der Entwicklung einer bedarfsgerechten Infrastruktur auf angemessenem qualitativ-pädagogischen Niveau zu sprechen. Diese Eindeutigkeit der Botschaft steht dabei allerdings – wie weiter oben bereits ausgeführt – in einem merkwürdigen Kontrast zu der *Tatsache, dass Horte und altersgemischte Gruppen unter Einbezug von Kindern im schulpflichtigen Alter mit alledem nicht so recht gemeint zu sein scheinen* und man sich einen bedarfsgerechten Ausbau hier wohl eher vom Schulsystem erwartet. In der Praxis werden die öffentlichen Träger der Jugendhilfe dann wohl stillschweigend davon ausgehen, dass der Bund mit seiner terminierten Ausbaupflichtung den Krippen- und Kindergartenbereich gemeint habe und die rechtssystematische Geltung dieser Verpflichtung auch für den Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflichtigen Alter ganz einfach ein Versehen ist. Ein Versehen allerdings – so möchte man anmerken – mit Methode, zeigt es doch, wie weit die Fachpolitik derzeit noch von der Erreichung des Leitziels der Schaffung eines konsistenten Gesamtzusammenhangs von Erziehung, Bildung und Betreuung entfernt ist.

¹² Vgl. für die folgenden Ausführungen *AGJ* 2005, S. 30–34 und S. 112–117.

¹³ Vgl. die Interpretation dieser Passage des TAG (§ 24a, 4) im 12. Kinder- und Jugendbericht (Kap. 6.1.2.1 (a), zweiter Absatz); demnach zeige diese Regelung, dass Horte und altersgemischte Gruppen „schon vom rechtlichen Rahmen nicht unbedingt als Angebot für *alle* Kinder der betreffenden Altersgruppe vorgesehen“ sind; dem kann hier nicht gefolgt werden, da diese Regelung für den Umgang mit Versorgungsempässen in *allen* Kindertageseinrichtungen gilt, wie sie beispielsweise regional gesehen durchaus auch einmal im Kindergartenbereich auftreten können. Die Passage ist vielmehr klar als Übergangsregelung bis zur Erreichung des Ziels eines bedarfsgerechten Ausbaus der Infrastruktur zu qualifizieren – und letzterer könnte mit dem Datum 1.10.2010 konkreter nicht gefasst sein.

3 Ganztagschule

3.1 Probleme im Kontext des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB)

Der Ganztagschulausbau hat in Deutschland zuletzt durch das IZBB-Programm wesentliche Impulse erhalten. Der Bund verfolgt dabei in Kooperation mit den Ländern (in Gestalt der ständigen Kultusministerkonferenz KMK) eine Reihe von Zielen¹⁴ zugleich:

- familienpolitisch geht es um die verlässliche Betreuung für die Kinder erwerbstätiger Eltern;
- arbeitsmarktpolitisch sollen vorhandene Qualifikationspotenziale, insbesondere von Frauen besser ausgeschöpft werden;
- bildungspolitisch steht der Abbau herkunftsbedingter Bildungsbenachteiligungen sowie die Anhebung des Grundbildungsniveaus im Vordergrund;
- jugendpolitisch sollen optimale Entwicklungsbedingungen für Kinder und Jugendliche geschaffen werden.

Der zwischen Ländern und Bund über eine lange Zeit hart umkämpfte Text der IZBB-Verwaltungsvereinbarung¹⁵ wirft Probleme dergestalt auf, dass hier weder länderübergreifenden Mechanismen zur Qualitätssicherung und -entwicklung, noch ein bundesweit integriertes und anspruchsvolles ganztagsschulstatistisches Berichtssystem vereinbart wurden; letzteres hätte ja durchaus in Regie der KMK erfolgen können und somit nicht in die Mühlen der hierzulande parteipolitisch unerträglich ideologisierten Konfrontation um Bund/Länder-Zuständigkeiten im Bildungssystem hinein geraten müssen.

In der Konsequenz werden nun „Ganztagschulen im Sinne der jeweiligen Landesregelungen“ gefördert, wobei die untere Grenze der Beliebigkeit durch die KMK-Minimaldefinition markiert wird. Demnach müssen Ganztagschulen folgende Kriterien erfüllen:

- Betreuungsumfang mindestens sieben Zeitstunden pro Tag;
- Angebote an mindestens drei Schultagen pro Woche;
- Bereitstellung eines warmen Mittagessens;
- Gewährleistung eines konzeptionellen Zusammenhangs von Unterricht und außerunterrichtlichem Angebot.

Unterschieden wird nach offener, teilweise gebundener und gebundener Angebotsform, wobei in der teilweise gebundenen Form einzelne Klassen oder Klassenstufen am Ganztagsbetrieb teilnehmen, während in der offenen Form das Angebot nach individueller Anmeldung für den Anmeldezeitraum (zumeist ein Schuljahr) verpflichtend ist; in der gebundenen Form nehmen alle SchülerInnen der Schule am Ganztagsbetrieb teil.¹⁶

¹⁴ Vgl. *BMFSFJ* 2005, Kap.6.5.1 (c).

¹⁵ *BMBF/Länder*, Verwaltungsvereinbarung Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003–2007. Die Quelle wird im Folgenden als *BMBF* 2003 ausgewiesen.

¹⁶ Vgl. *KMK* 2004, S. 6 f.

Eine Schwachstelle der IZBB-Verwaltungsvereinbarung besteht darin, dass Bund und Länder sich nicht auf Kriterien der pädagogischen Konzeptqualität sowie auf entsprechende Evaluations- und Prüfungsverfahren verständigt haben; ob und wie Derartiges stattfindet, liegt also im Belieben jedes einzelnen Bundeslandes.

Eine Uneindeutigkeit erwächst zudem aus der Formulierung, wonach auch „Schulen einschließlich angegliederter Horte“ als förderungswürdig betrachtet werden, „wenn die Weiterentwicklung zu einem in die Schule fachlich integrierten Ganztagsangebot angestrebt wird“¹⁷. Hier bleibt unklar, ob eine „fachliche“ Integration auch durch Horte geleistet werden kann, die institutionell in der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe eingebunden bleiben, oder ob nur Schulhorte als förderungswürdig betrachtet werden. Da die im Jahre 2003 veränderte KMK-Schulstatistik aber alle mit einem Hort kooperierenden Schulen – offenbar völlig ungeachtet institutioneller Zuständigkeitsfragen – als Ganztagschulen führt, hat sich das Problem ohnehin erledigt; de facto werden also Investitionen von Horteinrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe – vor allem in den neuen Ländern – u.a. auch mit IZBB-Mitteln finanziert. Und da für die definitionsgemäß erforderliche „fachliche Integration“ in die Schule keine verbindlichen Kriterien benannt werden, darf gefragt werden, was das Ganze eigentlich noch mit Ganztagschulausbau zu tun hat; die gleiche Frage kann auch an „Kooperationsmodelle zwischen Schule und Trägern der Jugendhilfe“ gerichtet werden, die ebenfalls als förderungswürdig gelten und deren pädagogische Konzepte ebenso wenig einer verbindlich vereinbarten Prüfung und Evaluation unterliegen.

Ein dritter Kritikpunkt betrifft die Nutzung der Investitionsmittel zur Kompensation der verkürzten Gymnasialdauer in einigen Bundesländern (G8); da hier zum Ausgleich für das fehlende Schuljahr Unterricht in den Nachmittag verlegt werden muss und sich daraus komplizierte Planungs- und Logistikprobleme ergeben, stellt man mancherorts kurzerhand auf Ganztagschulbetrieb um; die Intentionen haben dabei allerdings nichts mit denen des Investitionsprogramms gemein.

3.2 Infrastrukturelle Dimensionen

Aus den genannten Gründen ist das für den Ganztagschulausbau verfügbare *länderübergreifende* Steuerungswissen nicht annähernd so detailliert und gut strukturiert wie im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflichtigen Alter. Die Ganztagschulstatistik der KMK erfasst lediglich die Kriterien TeilnehmerInnenzahl, Angebotsform (offen, teilweise gebunden, gebunden), Trägerschaft (privat/öffentlich), sowie Anzahl der Schulen nach Schularten und Verwaltungseinheiten.¹⁸ Bis Redaktionsschluss lagen die aktuellen – und die Wirkungen des IZBB erstmals klar dokumentierenden – Zahlen für 2004 und 2005 bei der KMK noch nicht in einer zur Veröffentlichung genehmigten Form vor; die derzeit noch neuesten Zahlen von 2003 basieren auf der oben wiedergegebenen veränderten KMK-Ganztagschuldefinition und sind daher mit früheren Statistiken nur bedingt vergleichbar; die deutlichen Zuwächse gegenüber dem Vorjahr sind hierbei größtenteils noch nicht auf reale Ausbaueffekte durch das IZBB-Programm zurückzuführen, sondern vor allem auf den Einbezug der Hortkooperationen von Schulen in den neuen Ländern. So schnellten die Ganztagschulmeldungen allein durch diese

¹⁷ BMBF 2003, Art. 1,1.

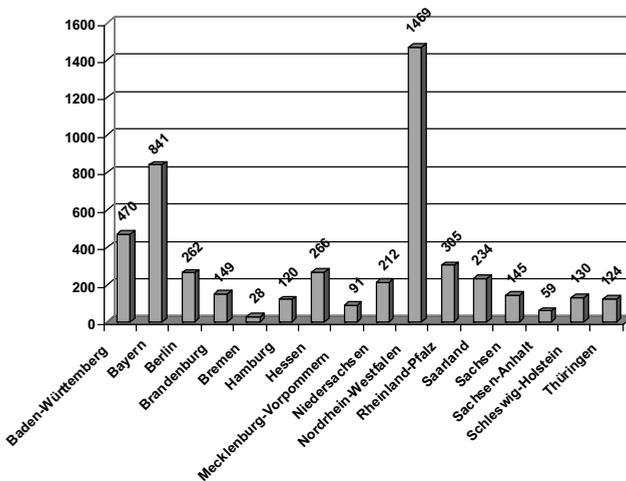
¹⁸ Vgl. KMK 2004 Ein Schulzentrum mit Hauptschul-, Realschul- und Gymnasialzweig kann als eine Verwaltungseinheit fungieren, wird aber statistisch in jedem der drei Zweige einzeln als Schulart geführt, besteht also aus drei Schularten.

Neudefinitionseffekt in Berlin von 98 auf 313, in Thüringen von 115 auf 610 und in Sachsen gar von 0 auf 1.328 in die Höhe.¹⁹

Im Jahr 2003 nahmen laut Schulstatistik 962.700 SchülerInnen am Ganztagschulbetrieb nach KMK-Definition teil, ihr Anteil betrug damit 10,9 %. Nur ein Drittel besuchte zu diesem Zeitpunkt Schulen der offenen Form – eine Quote, die sich 2004 sicherlich deutlich erhöhen wird. Rund ein Drittel des SchülerInnenanteils entfiel auf die Integrierten Gesamtschulen; es folgten – mit deutlichem Abstand – die Grund-, Haupt- und Sonderschulen.²⁰

Etwas instruktivere und vor allem aktuellere Daten ergeben sich aus den Rückmeldungen der Länder an das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) bezüglich der realisierten und zur Förderung vorgesehenen Schulen. Demnach ergibt sich im Ländervergleich folgende Verteilung:

**„Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung - IZBB“
Realisierte und zur Förderung vorgesehene Schulen von 2003 bis 2005
nach Rückmeldungen der Länder (Stand: Juli 2005)**



Grundlage der Angaben sind die Jahresberichte 2003 und 2004 und die endgültigen Vorhabenplanungen 2005 der Länder.

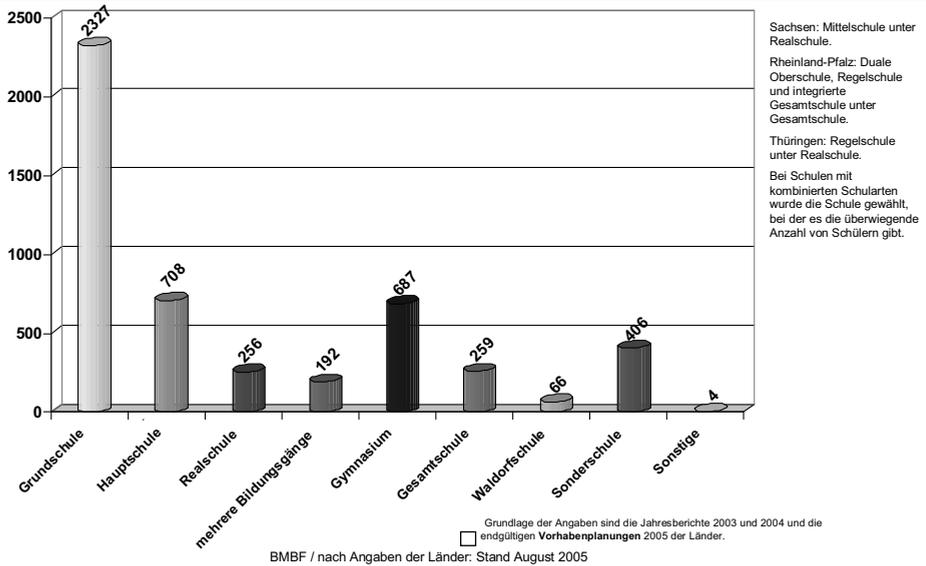
BMBF / nach Angaben der Länder: Stand August 2005

¹⁹ Vgl. *Ganztagschulverband GGT e.V.*, Ganztagschulentwicklung in den Bundesländern. Stand: Januar 2004, S. 5. Download unter www.ganztagschulverband.de.

²⁰ Vgl. *KMK* 2005, S. 8 f.

In Bezug auf die Schularten zeigt sich folgendes Bild:

**„Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung - IZBB“
Verteilung der Schulformen der realisierten und zur Förderung
vorgesehenen Schulen von 2003 bis 2005 nach Rückmeldungen
der Länder (Stand: Juli 2005)**



Die Dominanz des Grundschulbereiches und des Landes Nordrhein-Westfalen hängt dabei eng miteinander zusammen, da in diesem Land der Ausbauswerpunkt klar auf den Primarbereich gelegt wird.

3.3 Gesetzliche Grundlagen

Schule unterliegt der Kulturhoheit der Länder, die in ihren Schulgesetzen sowie einschlägigen Erlassen, Durchführungsverordnung etc. alles Weitere regeln; die so genannte äußere Schulaufsicht (fokussiert in der kommunalen Schulentwicklungsplanung) obliegt den Kommunen. Eine aktuelle Synopse der für den Ganztagschulausbau einschlägigen Gesetze und Bestimmungen würde den Rahmen dieser Ausarbeitungen sprengen und kann hier nicht vorgelegt werden.

4 Perspektiven

Die öffentlich verantwortete Tagesbetreuung von Kindern im schulpflichtigen Alter befindet sich derzeit in Deutschland in einer Umbruchsituation. Spätestens seit der Vereinnahmung der mit Schule kooperierenden Horte unter die KMK-Definition von Ganztagschule sowie dem Inkrafttreten der entsprechenden IZBB-Förderkriterien kann ein Systemvergleich zwischen Ganz-

tagsschule und Halbtagschule mit angeschlossenem Hort nicht mehr vorgenommen werden. Der Hort könnte über kurz oder lang gänzlich aus der Jugendhilfelandchaft verschwinden oder aber als Einrichtungsform für Kinder mit einem die Ganztagschule überfordernden Bedarf an Erziehung, Bildung und Betreuung überleben und damit sozusagen in Richtung Soziale Gruppenarbeit und Tagesgruppen im Rahmen der Erziehungshilfe mäandern.²¹ Schon die Metaphorik macht dabei deutlich, dass es sowohl in der Kinder- und Jugendhilfe als auch im Schulsystem derzeit offenkundig keinerlei fachpolitisch differenzierte Überlegungen dazu gibt, was mit der 2-Mrd.-€-Infrastruktur namens „Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflichtigen Alter“ nun eigentlich ordnungspolitisch anzufangen sei. Ähnlich wie die Schulsozialarbeit hat sich auch der Hort zu spät und mit zu geringer Energie mit seiner eigenen institutionellen Positionierung gegenüber Schule auseinandergesetzt; dies rächt sich nun in Form eines naturwüchsig verlaufenden Assimilationsprozesses in Schule, in dessen Verlauf nicht sichergestellt wird, dass die jahrzehntelangen Erfahrungen der Hortpädagogik nachhaltige qualitätssichernde Wirkungen bei der Ausgestaltung von Ganztagsschulangeboten zeitigen. Es geht dabei nicht so sehr um die institutionelle Selbstbehauptung einer 130 Jahre alten Einrichtungsform zur Erziehung, Bildung und Betreuung von Schulkindern, als vielmehr um die Sicherung des pädagogischen Wissenstransfers in das sich ausweitende Ganztagschulsystem. Dies wäre ein fachpolitisches Minimalziel, auf das Schule und Jugendhilfe sich verständigen sollten.

Die naturalisierende Beschreibung sozialer Verhältnisse – hier des unaufhaltsam voranschreitenden Ganztagschulbaus und der Assimilation der Horterziehung in das Schulsystem – ist immer ideologischer Art. Wer den Blick öffnet, kann erkennen, dass auch das auf Länderebene zentralisierte Schulsystem mit dem Aufbau quantitativ und qualitativ befriedigender Strukturen der ganztägigen Erziehung, Bildung und Betreuung überfordert ist.

Eine institutionsübergreifende Perspektive ließe erkennbar werden, dass das Projekt einer Re-Zentrierung kindlicher Lern- und Lebenswelten am Ort Schule den Entwicklungsdynamiken spät- oder postmoderner Gesellschaften diametral entgegensteht und folglich gar nicht besonders aussichtsreich erscheint. Das Sozialraumparadigma in der Kinder- und Jugendhilfe und die ‚Öffnung von Schule‘ stehen gleichermaßen für das Erfordernis, einen engen Einrichtungs- und Ortsbezug in der pädagogischen und sozialen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu überwinden.

Denkt man den Ganztagschulbau von seinen familien-, arbeitsmarkt-, bildungs- und jugendpolitischen Zielsetzungen her, so existiert kein zwingender Grund dafür, dass Strukturen ganztägiger Bildung ausschließlich in Verantwortung von Schule liegen sollten; sie müssen vielmehr lediglich verlässlich (Betreuungszeiten) und den kindlichen Entwicklungsbedingungen entsprechend strukturiert werden. Damit ist die Perspektive einer *dezentrierten Ganztagsbildung*²² im Kontext partizipatorisch-zivilgesellschaftlich gestalteter lokaler und regionaler Bildungslandschaften bezeichnet, in der neben mehr oder minder curricular vorstrukturierten formalen und auch non-formalen Bildungsangeboten vor allem auch Gelegenheitsstrukturen zum informellen Lernen bereit gestellt würden: eine *öffentlich verantwortete* Ganztagsbildung muss also nicht zwangsläufig ausschließlich *schulisch* getragen sein.

²¹ Vgl. zu diesen Optionen *Merchel, J.*, Strukturveränderungen in der Kinder- und Jugendhilfe durch die Ausweitung von Ganztagsangeboten für Schulkinder. Expertise im Auftrag der Sachverständigenkommission für den 12. Kinder- und Jugendbericht, 2005.

²² *Stolz, H.-J.*, Dezentrierte Ganztagsbildung. Diskurskritische Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte, in: Otto, Hans-Uwe/Oelkers, Jürgen (Hrsg.) *Zeitgemäße Bildung*. Herausforderung für Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik, München 2006 (im Erscheinen).

Die in der Hortpädagogik selbstverständliche Öffnung hin zu Lernorten außerhalb der eigenen Einrichtungen, die Bereitstellung informeller Lernmöglichkeiten und die Förderung von Freundschaften zu Kindern außerhalb des Hortes ist im Ganztagsschulkontext immer noch eine Qualität, die eher unter dem label „best practice“ firmiert; das gleiche gilt beispielsweise auch für die Elternarbeit. In öffentlich verantworteten Strukturen dezentrierter Ganztagsbildung könnten Hort und Ganztagsschule nebeneinander und in vielfältig aufeinander bezogener Weise existieren; sie wären dann eingelassen in ein verbindlich strukturiertes kommunales Netzwerk von Erziehung, Bildung und Betreuung, welches beispielsweise auch Gelegenheitsstrukturen im Bereich des freiwilligen Engagements in Vereinen und Verbänden, die Absolvierung von Praktika in Betrieben und Verwaltungen sowie eine Vielzahl weiterer Betätigungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche umfassen würde. Das administrative Pendant zu diesem Netzwerk bestünde dann in einer integrierten lokalen Bildungsplanung mit dem Kernstück des Aufbaus einer kommunalen Sozial- und Bildungsberichterstattung, in die eine dann weitgehend kommunalisierte Schule als *ein* wichtiger Partner – nicht als die Spinne im Netz – einbezogen wäre.

Gleichviel, ob es um die Vision einer dezentrierten Ganztagsbildung oder um den wahrscheinlicheren Aufbau eines Ganztagsschulsystems bei weitgehender Assimilation der Tageseinrichtungen aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe geht, stellt sich die Frage, wie künftig das für die Schaffung eines Gesamtzusammenhangs von Erziehung, Bildung und Betreuung notwendige *Steuerungswissen* beschafft werden soll und wie eine länderübergreifend verbindliche Qualitätssicherung, insbesondere der neu entstehenden *offenen* Ganztagsangebote gestaltet werden kann. Die vielerorts zu befürchtende Schaffung von Billiglösungen und rein additiven Konzepten ohne jede Auswirkung auf die schulische ‚Kernveranstaltung Unterricht‘ macht nur als Einstieg in umfassende Organisationsentwicklungs- und Netzwerkbildungsprozesse Sinn. Bei einem Scheitern des ‚Projektes Ganztagsschule‘ stünde nicht zuletzt auch die Glaubwürdigkeit und Legitimation des bildungspolitischen Föderalismus in Deutschland in Frage.

Verf.: Dr. Heinz-Jürgen Stolz, Deutsches Jugendinstitut, Nockherstrasse 2, 81541 München