
Das

GaföG JuhBeK
JugendhilfeBeratung + Kommunikation
Aktuelle Umsetzungsfragestellungen

Mai 2025

Dr. Dirk Härdrich

JuhBeK
JugendhilfeBeratung + Kommunikation

Die Umsetzung des Ganztagsförderungsgesetzes

Offene und klärungsbedürftige Aufgaben und Fragestellungen

1. Einführung

Zum Schuljahresbeginn 2026/27 tritt die Umsetzung des „Ganztagsfördergesetz“, kurz GaföG (BGBl. I Nr. 71 vom 11.10.2021, S. 4602 ff.) in Kraft, das in seinem neuen Artikel 1 einen Rechtsanspruch auf ganztägige Betreuung von Grundschulkindern zunächst des ersten Schuljahrgangs durch eine Änderung des § 24 Abs. 4 des SGB VIII festschreibt. Kurz vor Ende des vorangehenden Schuljahres 2024/25 wird zunehmend vielen kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern zunehmend deutlich, wie aufwändig diese Umsetzung sein könnte und welche Fragen nach wie vor ungeklärt und je nach örtlicher Situation nicht vorbereitet sind. Auch wenn es noch gut 14 Monate bis zum Umsetzungsbeginn sind, müssen in den kommenden Monaten in allen Kommunen Deutschlands von Flensburg bis Garmisch-Partenkirchen und von Bad Bentheim bis Frankfurt/Oder die Rahmenbedingungen für die Erfüllung dieses Rechtsanspruchs geschaffen sein. Dafür sind in vielen Fällen Entscheidungen noch im zweiten Halbjahr 2025 erforderlich; daher ist jetzt in den kommenden Wochen Klarheit über die örtliche bzw. regionalen Rahmenbedingungen zu schaffen. Das gilt für die Kommunalverwaltungen ebenso wie für die politischen Entscheidungsgremien (Räte, Kreistage), da zudem auch nach derzeitigem Erkenntnisstand erhebliche kommunale Finanzmittel für den laufenden Betrieb bereitgestellt werden müssen.

Begründet wurde der Gesetzentwurf nur in einem kleinen Umfang pädagogisch. Im Wesentlichen und sehr umfangreich lag und liegt der Begründungsschwerpunkt auf der Vermeidung von Altersarmut von Frauen, weil diese Betreuungsmöglichkeiten einen früheren und umfangreichen Einstieg in eine sozialversicherungsrechtliche Beschäftigung ermöglichen. Zudem wird auf den schon jetzt und künftig noch deutlicher werdenden Fachkräftemangel verwiesen (an dieser Stelle ähnelt die Begründung sehr denen in der ehemaligen DDR für deren umfangreichen Krippen- und Kindergartenausbau).

2. Der rechtliche Rahmen

Das GaföG ist Teil des Sozialgesetzbuches VIII, landläufig als Kinder- und Jugendhilfegesetz bezeichnet. Damit ist die Umsetzung des Rechtsanspruchs grundsätzlich eine Aufgabe der Jugendhilfe. Aber weil es bereits in vielen Kommunen Ganztagschulen unterschiedlicher Ausprägungen gibt, können auch diese in die Erfüllung des Rechtsanspruchs einbezogen werden. Da der Bund keine

Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Schulwesens hat (das ist Ländersache lt. der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung der Artikel 73 und 74 des Grundgesetzes) wurde für die gesetzliche Regelung der Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter das SGB VIII gewählt, bei dem der Bund lt. Art. 74 Abs. 1 Ziffer 7 des Grundgesetzes von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.

Das Gesetz legt in seinem § 24 Abs. 4 (neu) Folgendes fest:

- Es gibt einen Anspruch auf Betreuung von bis zu acht Stunden an Werktagen (wobei hier Werktage abweichend von der eigentlichen Rechtsgeltung als von Montag bis Freitag verstanden werden).
- Ab dem Schuljahresbeginn 2026/27 gilt dieser Anspruch für die Schülerinnen und Schüler des ersten Grundschuljahrgangs
- In den kommenden Jahren wird dieser Anspruch in jedem folgenden Schuljahr um den jeweils neuen Einschulungsjahrgang erweitert.
- Der achtstündige Betreuungsanspruch gilt auch für die Ferienzeiten
- Das jeweilige Bundesland kann bis zu vier Wochen Schließzeit in den Ferien festlegen
- Die Betreuung außerhalb der Schule soll in hochwertiger pädagogischer Qualität in „Tageseinrichtungen“ erfüllt werden. Damit sind die Einrichtungen gemeint, die landläufig als „Horte“ bekannt sind und es gelten alle räumlichen und personellen Standards der §§ 22 ff. des SGB VIII, des Niedersächsischen Kindertagesstättengesetzes und der damit verbundenen Durchführungsverordnung.
- Er kann auch in offenen, teilgebundenen und gebundenen Ganztagsgrundschulen erfüllt werden.

Das Gesetz ist – entgegen der inzwischen verfestigten öffentlichen Wahrnehmung – kein Schulgesetz, sondern eine Erweiterung des Rechtsanspruchs in der Kindertagesbetreuung, also ein Jugendhilfegesetz.

3. Umsetzungsfragen

Es gibt drei Kernprobleme bei der Umsetzung, die einer Ausformung und Klärung bedürfen:

- Es handelt sich um einen Anspruch, das heißt es gibt keine eindeutige Festlegung, wie viele Kinder tatsächlich zu betreuen sind (bzw. wie viele Erziehungsberechtigte diesen Anspruch geltend machen). Das kann von Kommune zu Kommune und von Schulhalbjahr/ Schuljahr

deutlich abweichen. In der Gesetzesbegründung wird von rd. 75 % eines Jahrgangs ausgegangen, die diesen Anspruch gelten machen könnten.

- Offene und teilgebundene Ganztagschulen decken keine acht Stunden an fünf Tagen ab. Gerade offene Ganztagschulen sind im Nachmittagsbereich freiwillige Angebote. Im Regelfall bleiben „Reststunden“ (1 – 1 ½ Stunden) und von ein bis zwei Tage in der Woche, an denen es kein schulisches Nachmittagsangebot gibt (insbesondere der Freitag gehört dazu).
- In den Zeitbereichen, die nicht durch die Schule abgedeckt werden (Nachmittags, Ferienzeiten) ist nicht die Schule (und damit nicht der Schulträger zuständig), sondern der Jugendhilfeträger (mithin das Jugendamt).

4. Verantwortlichkeiten

Aufgrund der unterschiedlichen Institutionen (Kindertagesstätten, Schulen) gibt es verschiedene Verantwortlichkeiten. Sofern die Ganztagsbetreuung am Nachmittag in Horten erfolgt, ist die Jugendhilfe zuständig. Das gilt auch für die Betreuung in den Ferienzeiten.

Für die gesamte Betreuung in schulischer Verantwortung ist die jeweilige Schulleitung verantwortlich.

Das bedeutet, dass außerhalb der schulischen Verantwortlichkeit das Jugendamt die Verantwortung hat. Allerdings gibt es viele kreisangehörige Kommunen, die entsprechend des § 11 Abs. 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum SGB VIII die Aufgaben der Tageseinrichtungen für Kinder (vulgo Kindertagesstätten) in eigener Hoheit wahrnehmen; mithin sind sie in diesem Fall für die Umsetzung dieses Bereiches des GaföG zuständig.

5. Aktuell offene Fragestellungen

In den vergangenen Monaten hat es im Zuge der Planungen für die Umsetzung des GaföG eine Vielzahl von offenen Fragestellungen gegeben, bei denen eine Änderung des Bundesgesetzes bzw. Regelungen des Landes für erforderlich angesehen werden.

Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände (Nds. Städtetag NST, Nds. Landkreistag NLT, Städte- und Gemeindebund) stellt gegenüber der Landesregierung sehr deutlich die Finanzierung der Umsetzung des GeföG in Frage. Zudem seien die erforderlichen Umbaumaßnahmen z.B. von Mensen und erforderlichen Betreuungsräumen in Schulen bis zur Umsetzung des Gesetzes zum Schuljahr 2026/27 nicht zu leisten.

Die Betreuung in „Tageseinrichtungen“, wie im Gesetz vorgeschrieben, sei in Folge des damit verbundenen räumlichen und personellen Anspruchs insbesondere in den Ferienzeiten nicht umsetzbar. Zudem fehlen nach Auffassung der Kommunalen Spitzenverbände verbindliche Regelungen für die Schulen, um eine Umsetzung im schulischen Rahmen zu ermöglichen.

Es fehlt eine Festlegung des Landes, wie die im Gesetz ermöglichte Schließzeit in den Ferien ausgestaltet werden soll.

Die Nds. Landesregierung hat am Freitag, den 23.05.2025 eine Bundesratsinitiative in den Bundesrat eingebracht, um in den Ferienzeiten auch eine Betreuung nach § 11 SGB VIII zu ermöglichen. Damit könnten auch Angebote der Jugendarbeit (z.B. Ferienlager, Ferienpassaktionen) zur Erfüllung des Rechtsanspruchs einbezogen werden. Das ist begrüßenswert, weil sich das Betreuungssystem innerhalb des pädagogischen Jugendhilfegesetzes mit allen damit verbundenen Rahmenbedingungen (z.B. auch des Kinderschutzes) bewegt und dennoch weitaus flexibler umsetzbar wäre, als die alleinige Konzentration auf die Tageseinrichtungen für Kinder.

6. Klärungsbedürftige Fragestellungen in den örtlichen Städten und Kommunen

Folgende Fragen sind in den kommenden Wochen und Monaten in den Kommunen zu klären, um eine Umsetzung des Rechtsanspruchs ab dem Schuljahresbeginn 2026/27 ohne allzu große örtliche Probleme oder Verärgerungen der betroffenen Eltern zu ermöglichen:

1. Wie viele Kinder werden zum Schuljahr 2026/27 an welchem Schulstandort eingeschult?
2. Wie viele Kinder könnten eine Ganztagesbetreuung in Anspruch nehmen (das GaföG rechnet mit 75 % Inanspruchnahme)?
3. Welche Grundschule ist
 - a. offen (d.h. im Regelfall nur zwei bis drei Tage Nachmittagsbetreuung ohne Verpflichtung)?
 - b. teilgebunden (d.h. im Regelfall bis zu drei Tage verpflichtendes schulisches Angebot am Nachmittag)?
 - c. gebunden (d.h. im Regelfall vier Tage [außer Freitags] volles schulisches Angebot am Nachmittag)?
4. Wie viele Betreuungsstunden nach dem schulischen Angebot sind für die gesamten acht Stunden Betreuungszeit noch abzudecken?

5. gibt es ausreichend Hortplätze, um den Bedarf auch außerhalb des schulischen Angebots abdecken zu können?
6. Gibt es eine Grundsatzentscheidung in der Kommune, ob die ganztägige Betreuung schon jetzt, mittelfristig oder langfristig in Ganztagsgrundschulen oder durch einen Mix aus Ganztagschulen verschiedener Formen und Nachmittagsbetreuung durch Horte wahrgenommen werden soll?
7. Wenn das Ziel eine Betreuung in Ganztagsgrundschulen ist:
 - a. Gibt es Raum für eine Mittagsverpflegung (Mensa u.a.)?
 - b. Gibt es einen Caterer oder eine anderweitige Mittagsverpflegung (ggf. nach DGE-Standard)?
8. Wenn die Grundschulen (offen/ teilgebunden) die achtstündige Betreuung im Rahmen des schulischen Angebotes nicht abdecken, gibt es Kooperationspartner, die den verbleibenden Zeitraum am Nachmittag, Freitagsnachmittag verlässlich abdecken können?
9. Gibt es ausreichende Angebote in den Ferienzeiten (ca. 13 Wochen im Jahr) durch hinreichend pädagogisch qualifizierte Betreuungskräfte?
10. Wer führt diese Ferienangebote durch (Kommune, Vereine u.a.) und wo werden diese Angebote durchgeführt?
11. Bei wem sind die Betreuungskräfte angestellt (Kommune, Verein?)
12. Welche Kosten werden für die Angebote im Rahmen der Jugendhilfe (Randbetreuung, Ferienbetreuung) erhoben?
13. Wo findet die Betreuung statt (das Mk erlaubt die Nutzung der kommunalen Schulgebäude; Schulen stehen der Nutzung ihrer Räumlichkeiten oft skeptisch bis ablehnend gegenüber)?
14. Sofern die rechtlich zulässigen Schließzeiten in den Ferien von bis zu vier Wochen vom Land in die Verantwortung der Kommunen gegeben werden, welche Zeiten wären zu wählen?
15. Welche Kosten für die ggf. erforderlichen baulichen Anpassungen der Schulen und die personelle Umsetzung des Ganztagsanspruchs ab dem Schuljahr 2026/27 sind zu erwarten und sind die dafür erforderlichen Haushaltsmittel im Haushalt eingepplant?
16. Da die Rand- und Ferienbetreuung eine Aufgabe der Jugendhilfe ist, welche Betreuungskosten sind zu erheben?
17. Wieviel Personal mit welcher Qualifikation ist in der Kommune zu welchen Rahmen- und Vertragsbedingungen zu beschäftigen?
18. Wie ist eine weitgehende Betreuungsgarantie auch bei möglichem Ausfall von Betreuungskräften zu gewährleisten.?
19. Wie groß ist der Steuerungs- und Koordinierungsbedarf in den Kommunen?

7. Resümee

Das GaföG ist ungeachtet seines berechtigten gesellschaft- und wirtschaftspolitischen Ansatzes in der verfügbaren Zeit nur unter großen Mühen umsetzbar und es sind viele Umsetzungsfragen offen. Das komplizierte Geflecht von rechtlichen, finanziellen und tatsächlichen Zuständigkeiten macht das GaföG zu einem insgesamt schlechten Gesetz, weil die Realität nicht hinreichend eingeplant wurde. Zudem ist davon auszugehen, dass in erheblichem Ausmaß die Kommunen für die laufenden Kosten aufkommen müssen. Im Artikel 4 des GaföG ist zwar eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes enthalten, das in seinem § 3 auch eine Finanzhilfe für die Länder zur dauerhaften Finanzierung der Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder vorsieht; ob und inwieweit diese Mittel dann auch bei den Kommunen ankommen, ist derzeit völlig offen.

Es bedarf nicht in jeder Kommune und an jedem Grundschulstandort einer Klärung aller Fragen, insbesondere wenn entweder ausreichend Hortplätze und / oder ausreichend Plätze in gebundenen Ganztagschulen oder eine Kombination beider Systeme vorhanden sind. In jedem Fall ist jedoch für alle Kinder (und Erziehungsberechtigten), die ihren Anspruch geltend machen, eine Betreuung von bis zu acht Stunden von Montag bis Freitag einschließlich der Ferienzeiten in schulischer und kommunaler Verantwortung in hoher pädagogischer Qualität zu gewährleisten. Aktuell ist vor allem die Frage offen und nicht geklärt, ob für die insgesamt vier Jahrgänge, die aufsteigend ab 2026/27 einen Anspruch auf ganztägige Betreuung haben, ausreichend qualifiziertes Betreuungspersonal zur Verfügung steht, ob genug Caterer ein Mittagessenangebot liefern und bereitstellen können und vor allem, in welchem Umfang dieser Anspruch geltend gemacht werden wird.

Allerdings weisen Erfahrungswerte aus Kommunen, die bereits über eine weiter ausgebautes System verfügen, auf eine Inanspruchnahme in einer Größenordnung von mehr als 70 % pro Jahrgang hin.

© Dr. Dirk Härdrich

Salzgitter/ Barsinghausen, Mai 2025