



Wuppertaler Institut für
bildungsökonomische Forschung

Entwicklung und Erprobung einer Methode zur
Abschätzung der kommunalen **Kosten des Ausbaus
ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote** im
Rahmen des Ganztagsförderungsgesetzes (GaFöG)
am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M.

Kurzfassung zum Forschungsbericht

Anna M. Makles
Kerstin Schneider
Kevin J. Zuchanek

www.wib.uni-wuppertal.de

Entwicklung und Erprobung einer Methode
zur Abschätzung der kommunalen Kosten
des Ausbaus ganztägiger Bildungs- und
Betreuungsangebote im Rahmen des
Ganztagsförderungsgesetzes (GaFöG)
am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M.

- Kurzfassung -

Dr. Anna M. Makles
Prof. Dr. Kerstin Schneider
Kevin J. Zuchanek

Gefördert von:

Wuppertal, April 2022

WIB - Wuppertaler Institut für
bildungsökonomische Forschung
Bergische Universität Wuppertal
Gaußstr. 20
42097 Wuppertal
www.wib.uni-wuppertal.de

Autor*innen:

Dr. Anna M. Makles
Prof. Dr. Kerstin Schneider
Kevin J. Zuchanek

Kontakt:

Tel.: +49 (0)202-439-3783; E-Mail: makles@wiwi.uni-wuppertal.de
Tel.: +49 (0)202-439-2483; E-Mail: schneider@wiwi.uni-wuppertal.de

Zitiervorschlag:

Makles, A.M., Schneider, K., Zuchanek, K.J. (2022): Entwicklung und Erprobung einer Methode zur Abschätzung der kommunalen Kosten des Ausbaus ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote im Rahmen des Ganztagsförderungsgesetzes (GaFöG) am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M. Kurzfassung zum Forschungsbericht, Bergische Universität Wuppertal.

Der vollständige Bericht ist auf der Homepage des WIB
<https://www.wib.uni-wuppertal.de>
abrufbar.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ziel des Forschungsberichts.....	1
1.2	Aufbau des Kurzberichts	2
2	Annahmen zur Abschätzung der Kosten der Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter	3
2.1	Zentrale Annahmen.....	3
2.2	Abschätzung der Schülerzahl.....	4
2.3	Abschätzung des zusätzlichen Platzbedarfs.....	4
2.4	Kostenverursachende Faktoren.....	8
2.5	Durchschnittliche Kostenansätze und Referenzgrößen	9
3	Kostenfolgeabschätzung der Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter	12
3.1	Variante A	13
3.2	Variante B	16
3.3	Pro-Kopf-Investitionskosten in den Varianten A und B	19
3.4	Pro-Kopf-Kosten der laufenden Betreuung in den Varianten A und B.....	19
3.5	Variante A1, Rechtsanspruch.....	20
4	Zusammenfassung.....	22
4.1	Annahmen zur Kostenfolgeabschätzung	22
4.2	Kosten des Ausbaus der Ganztagsbetreuung	23
	Literaturverzeichnis	26
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	27

1 Einleitung

Um die Teilhabechancen und die individuelle Förderung der Kinder im Grundschulalter zu erhöhen und um Eltern bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen, haben CDU, CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode vereinbart, dass bis 2025 ein bundesweiter Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter im Gesetz verankert werden soll. Am 11. Oktober 2021 ist diese Willensbekundung als ‚Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG)‘ in Kraft getreten. Dieses sieht die stufenweise Einführung des Rechtsanspruchs ab August 2026 vor, also später als ursprünglich geplant. Kinder ab der ersten Jahrgangsstufe bis zum Beginn der fünften Jahrgangsstufe haben dann einen Rechtsanspruch auf eine Betreuung von acht Stunden an fünf Tagen in der Woche, Landesrecht kann eine maximale Schließzeit von vier Wochen im Jahr in den Ferien regeln.

Infolge des Rechtsanspruchs werden die bestehenden Ganztagsangebote, abhängig von der zu erwartenden Nachfrage und den vorherrschenden Betreuungsstrukturen in den Kommunen, bis 2026 ausgebaut werden müssen. Dass dadurch erhebliche einmalige und jährlich wiederkehrende Kosten entstehen, ist nicht grundsätzlich strittig. Um die investiven Belastungen der Länder und Kommunen abzumildern, wurde vom Bund bereits ein Sondervermögen eingerichtet. Dort werden insgesamt Mittel i.H.v. bis zu 3,5 Mrd. Euro bereitgestellt und an die Länder verteilt. Damit unterstützt der Bund die Länder finanziell beim Ausbau der Ganztagsbetreuung. Zur Entlastung der laufenden Ausgaben sieht das GaFöG zudem vor, den Bund-Länder-Finanzausgleich zu Lasten des Bundes zu verändern. Dadurch werden den Ländern weitere Mittel zur Verfügung gestellt. Ab 2026 werden die Mittel der Länder schrittweise von zunächst 135 Mio. Euro auf 1.300 Mio. Euro in 2030 und dann jährlich um 1.300 Mio. Euro erhöht. Dass die Maßnahmen des Bundes aber nicht ausreichen, um den Rechtsanspruch ‚vor Ort‘ zu verwirklichen, ist unstrittig, jedoch hängen die tatsächlichen zu erwartenden Kosten maßgeblich von der jeweiligen Situation in den Ländern und Kommunen ab.

1.1 Ziel des Forschungsberichts

Ganztägige Betreuung von Grundschulkindern findet in der Regel in Schulen oder Horten statt. Insofern sind es in erster Linie die Kommunen, die als Schulträger oder Träger der Kinder und Jugendhilfe dieses Angebot schaffen und zu einem großen Teil auch finanzieren – das trifft auch auf die zu erwartenden Mehrkosten durch den Rechtsanspruch zu. Daher ist es für die Finanzplanung der Kommunen wichtig, die zu erwartenden Mehrkosten unter Berücksichtigung der vom Bund gezahlten Mittel abschätzen zu können. Schließlich muss der Ausbau zeitnah vorangetrieben werden, um eine ausreichende Versorgung mit Ganztagsangeboten ab 2026 sicherzustellen. Exemplarisch wurde daher, am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main

(Hessen), eine Methode zur Abschätzung der kommunalen Kosten des Ausbaus ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote entwickelt und angewendet (vgl. Makles/Schneider/Zuchanek 2022). Diese Methodik kann auch für andere Kommunen angepasst und angewendet werden. Abgeschätzt werden investive, also einmalige Kosten, die z.B. durch die Schaffung neuer oder zusätzlicher Plätze entstehen, und laufende, jährlich wiederkehrende Kosten.

Für die Kostenabschätzung werden Daten verwendet, die i.d.R. in jeder Kommune vorliegen. Dazu gehört die aktuelle und prognostizierte Schülerzahl¹ der Primarstufe aus dem Schulentwicklungsplan. Auch werden z.B. Statistiken der aktuellen Ganztagsplatzabdeckung, Kostenkennwerte aus realisierten Schulbauten und in der Vergangenheit abgerechnete Personalkosten der Ganztagsbetreuung verwendet. Darüber hinaus werden aber auch Zahlen und Kennwerte ermittelt und verwendet, die auf Ebene der (Beispiel-)Kommune nicht zwingend vorliegen, z.B. Kostenkennwerte des Baukosteninformationszentrums Deutscher Architektenkammern (BKI) oder Angaben zu Arbeitsplatzkosten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Basierend auf diesen Daten kann so eine Methode entwickelt werden, die auch auf andere Kommunen übertragbar ist.

1.2 Aufbau des Kurzberichts

In Kapitel 2 werden die Annahmen erläutert, die den Berechnungen der Folgekosten für die Beispielkommune Frankfurt a.M. zugrunde liegen. Kapitel 3 stellt die wesentlichen Ergebnisse der Abschätzung der Kosten der Einführung des Rechtsanspruchs vor. Kapitel 4 fasst die zentralen Ergebnisse zusammen.

¹ Der Begriff ‚Schülerzahl‘ wird als feststehender Begriff einer statistischen Kennzahl verstanden und ist nicht zu verstehen als Gruppe von Schüler*innen. Der Begriff wird daher im vorliegenden Text nicht gendersensibel angepasst.

2 Annahmen zur Abschätzung der Kosten der Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter

2.1 Zentrale Annahmen

Zu den Kosten, die sich aus dem Rechtsanspruch auf eine Ganztagsbetreuung ergeben, zählen insbesondere investive Kosten für den Schul- und Hortbau sowie dortige ganztagsbedingte Anbau- oder Umbaukosten. Darüber hinaus fallen laufende Kosten für Personal, Sachkosten der Betreuung, Kosten der Essensversorgung und weitere laufende Kosten, z.B. Betriebskosten, an. Je nach Einrichtung oder Verfügbarkeit von Flächen fallen ggf. Mietkosten an, alternativ müssen Abschreibungen auf Investitionen berücksichtigt werden. Zur Berechnung dieser Kosten werden für die Beispielkommune Frankfurt a.M. folgende Annahmen getroffen:

- Ausgehend von dem über die sechs Bildungsregionen (BR) gemittelten Versorgungsgrad des Schuljahres 2020/21 wird bis zum Schuljahr 2029/30 der weitere Ausbau der Ganztagsplätze schrittweise linear erfolgen. Der **Versorgungsgrad zum Schuljahr 2029/30 soll auf bis zu 100% im Durchschnitt über die BR ansteigen.**
- Die Plätze entstehen in den jeweiligen BR, so dass auf Grund aktuell unterschiedlicher Ist-Versorgungsquoten auch zum Schuljahr 2029/30 unterschiedliche Versorgungsquoten in den BR erreicht werden.
- **Ganztagsplätze werden in Horten und Grundschulen² oder nur in Grundschulen entstehen.** In einer ersten Berechnung in einem Verhältnis von 1/3 zu 2/3. In einer zweiten Berechnung werden neue Plätze ausschließlich an Grundschulen entstehen.
- Die Kosten werden entsprechend des aktuell geltenden **9,5-Stunden-Modells** mit den entsprechenden Standards (insb. hinsichtlich des Personals) in Frankfurt a.M. ermittelt. Ein **alternativer Ansatz**, der dem Rechtsanspruch von 8 Std./Tag entspricht, wird **ebenfalls** vorgestellt.
- Es werden nur Kosten für **neu zu schaffende Ganztagsplätze** ermittelt.
- Entsprechend der in Frankfurt a.M. geltenden Betreuungsschlüssel und Vorgaben wird in **Grundschulen** ein Schlüssel von **1,5 Stellen je 20 Kinder** angenommen. In **Horten** wird mit **1,4 Stellen je 25 Kinder** kalkuliert.
- Die Kosten entstehen für die **Betreuung an 200 Schultagen und 40 Ferientagen, d.h. an insgesamt 240 Betreuungstagen im Jahr.**

² Obwohl hier lediglich Grundschulen betrachtet werden ist zu bedenken, dass sich der Rechtsanspruch nicht auf Grundschüler*innen bezieht, sondern auf Schüler*innen der Jahrgangsstufen 1 bis 4 und somit auch auf Schüler*innen an Förderschulen und mit weiterführenden Schulen verbundenen Grundstufen (i.w.S. also auf Kinder im Grundschulalter). Insofern können Annahmen zum Bedarf und den Kosten der Ganztagsbetreuung insbesondere an Förderschulen abweichen.

- Die **Betreuungsstunden** im Hort und in der Grundschule liegen bei **1.480 pro Jahr** und ergeben sich aus den Öffnungszeiten in der Woche (11:30 bis 17:00 Uhr) und jenen in den Ferien (7:30 bis 17:00 Uhr).
- Bei der Berechnung werden **investive** Kosten und **laufende**, jährlich wiederkehrende **Kosten** unterschieden. Einmalige Kosten fallen durch den Bau, Anbau oder Umbau und die Ausstattung der Einrichtungen an. Andere Kosten, wie bspw. Kosten für Personal oder Betriebskosten, fallen hingegen jährlich und wiederkehrend an.
- Die Berechnungen beziehen sich auf einen Zeitraum bis zum Schuljahr 2029/30. Die Preise werden mit **jährlichen Preissteigerungen** von **3% bei investiven Kosten** und **3% bei laufenden Kosten** fortgeschrieben, um einen **moderaten Preisaufwuchs** zu berücksichtigen.

2.2 Abschätzung der Schülerzahl

Da die Stadt Frankfurt a.M. eine wachsende Stadt ist, ist bis zum Schuljahr 2029/30 mit einer **steigenden Schülerzahl in der Primarstufe** zu rechnen. Wie viele Schüler*innen erwartet werden, wurde im letzten integrierten Schulentwicklungsplan (vgl. iSEP 2020-2029) vorausberechnet. Auf dieser Berechnung basiert die Analyse. Die Zahl der Schüler*innen in der Primarstufe an öffentlichen allgemeinen³ Schulen ist für die kommenden Jahre in Tabelle 1 und Tabelle 2 angegeben.

2.3 Abschätzung des zusätzlichen Platzbedarfs

Aus dem Zusammenspiel der Soll-Versorgungsquote und den verschiedenen Annahmen zum Ausbauanteil an Horten und Grundschulen ergeben sich zwei Varianten:

- **Variante A:** Versorgungsquote bis zu 100%, Hortanteil 1/3, Grundschulanteil 2/3
- **Variante B:** Versorgungsquote bis zu 100%, Hortanteil 0, Grundschulanteil 1

In den Varianten A und B⁴ ergeben sich in Abhängigkeit von der prognostizierten Schülerzahl **in Summe über die sechs Bildungsregionen** (BR) die folgenden zu schaffenden Plätze (vgl. Tabelle 1 und Tabelle 2). Die Anzahl der zu schaffenden Ganztagsplätze in der jeweiligen BR finden sich in Abbildung 1 und Abbildung 2.

³ An dieser Stelle wird auch auf Fußnote 2 verwiesen.

⁴ Die Varianten A und B entsprechen den Varianten 3 und 4 im Forschungsbericht, die Varianten 1 und 2 finden sich ebenfalls dort (vgl. Makles/Schneider/Zuchanek 2022).

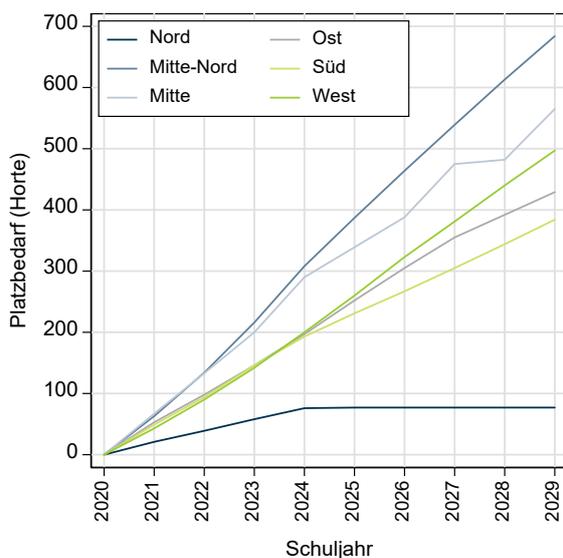
Tabelle 1: Zu schaffende Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante A

Schuljahr	Schüler* innen	mittlere* Versor- gungs- quote (in %)	Weitere Hortplätze zum Erreichen der Versorgungsquote		Weitere Grundschulplätze zum Erreichen der Versorgungsquote	
			pro Jahr	kumuliert	pro Jahr	kumuliert
2020	24.707	74,23	0	0	0	0
2021	24.928	77,09	296	296	589	589
2022	25.137	79,95	292	588	586	1.175
2023	25.433	82,82	320	908	638	1.813
2024	25.835	85,67	356	1.264	710	2.523
2025	26.047	88,05	282	1.546	569	3.092
2026	26.220	90,44	278	1.824	552	3.644
2027	26.471	92,82	308	2.132	619	4.263
2028	26.556	94,81	216	2.348	430	4.693
2029	26.874	96,72	288	2.636	577	5.270

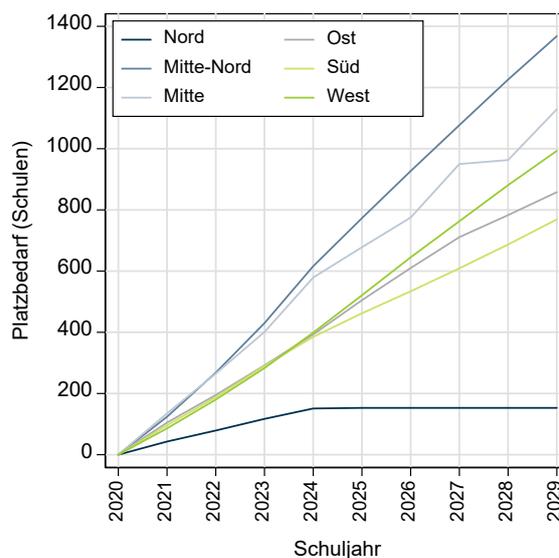
Quelle: Eigene Berechnung.

Hinweis: *Mittelwert über die Versorgungsquoten in den sechs Bildungsregionen; innerhalb jeder BR auf ganze Plätze aufgerundet.

Abbildung 1: Zu schaffende Ganztagsplätze je Bildungsregion, Variante A



(a) Zu schaffende Plätze (kumuliert) an Horten



(b) Zu schaffende Plätze (kumuliert) an Grundschulen

Quelle: Eigene Berechnung, eigene Darstellung.

Hinweis: Auf ganze Plätze aufgerundet.

Tabelle 2: Zu schaffende Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante B

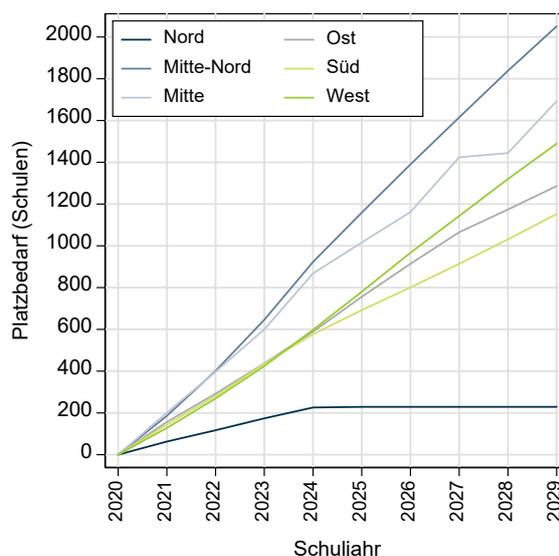
Schuljahr	Schüler*innen	mittlere* Versorgungsquote (in %)	Weitere Hortplätze zum Erreichen der Versorgungsquote		Weitere Grundschulplätze zum Erreichen der Versorgungsquote	
			pro Jahr	kumuliert	pro Jahr	kumuliert
2020	24.707	74,23	0	0	0	0
2021	24.928	77,09	0	0	879	879
2022	25.137	79,95	0	0	878	1.757
2023	25.433	82,82	0	0	959	2.716
2024	25.835	85,67	0	0	1.065	3.781
2025	26.047	88,05	0	0	851	4.632
2026	26.220	90,44	0	0	831	5.463
2027	26.471	92,82	0	0	927	6.390
2028	26.556	94,81	0	0	646	7.036
2029	26.874	96,72	0	0	864	7.900

Quelle: Eigene Berechnung.

Hinweis: *Mittelwert über die Versorgungsquoten in den sechs Bildungsregionen; innerhalb jeder BR auf ganze Plätze aufgerundet.

Abbildung 2: Zu schaffende Ganztagsplätze je Bildungsregion, Variante B

entfällt



(a) Zu schaffende Plätze (kumuliert) an Horten

(b) Zu schaffende Plätze (kumuliert) an Grundschulen

Quelle: Eigene Berechnung, eigene Darstellung.

Hinweis: Auf ganze Plätze aufgerundet.

Die neu zu schaffenden Ganztagsplätze sind nicht nur mit jährlich wiederkehrenden Kosten verbunden, es können auch bedeutende Investitionskosten anfallen. Das ist dann der Fall, wenn neue Horte oder Grundschulen gebaut werden müssen oder in bestehenden Einrichtungen ganztagsbedingte Erweiterungs- oder Umbauten erforderlich werden. Annahmen dazu werden nachfolgend getroffen.

Da der Schulträger Frankfurt a.M. in der Vergangenheit erheblich in Grundschulneubauten oder -ersatzneubauten investiert hat, die bereits auf den Ganzttag ausgerichtet sind, werden Investitionskosten für Grundschulneubauten nicht entstehen (vgl. auch iSEP 2020-2029). Allerdings werden Kosten für Grundschulneubauten nachfolgend dennoch berechnet und *nachrichtlich* ausgewiesen. Somit liegen auch für Frankfurt a.M. Kostenfolgeabschätzungen für Neubauten vor, wenn die Investitionen der vergangenen Jahre nicht getätigt worden wären.

Bei der Abschätzung der Kosten für Grundschulneubauten wird für jeweils bis zu 400 Schüler*innen in einer BR eine entsprechend vierzügige Ganztagsgrundschule neu gebaut. Fehlen bspw. in einer BR im ersten Jahr nur 50 Ganztagsplätze, entstünde in dieser BR dennoch eine neue vierzügige Grundschule. Fehlen 401 bis 800 Plätze, entstehen zwei vierzügige Grundschulen usw. D.h., die Neubauten werden so geplant, dass die Schulen im Zeitverlauf auch immer mit bis zu 400 Schüler*innen ‚aufgefüllt‘ werden können. Auch wenn solche harten Schwellenwerte in der Praxis vermutlich nicht so zur Anwendung kommen, hat sich in den vergangenen Jahren auf Grund des Bevölkerungswachstums der Stadt dennoch gezeigt, dass die freien Schulplätze auch benötigt werden. Die hier berichteten Kosten stellen somit eine Obergrenze der Investitionskosten für Neubauten dar.

Auf Grund der vergangenen Investitionen in den Grundschulneubau, ist es realistischer anzunehmen, dass an bestehenden Grundschulen eher Anbauten- oder Umbauten notwendig werden, um zusätzliche Räume bzw. Flächen für den Ganzttag zu schaffen. Auch die erforderlichen An- und Umbauten werden je BR kalkuliert und es wird wieder von einem Maximalszenario mit 400 Schüler*innen ausgegangen. Fehlen in einer BR 50 Ganztagsplätze würden an einer vierzügigen Grundschule Ganztagsflächen für bis zu 400 Schüler*innen durch An- oder Umbau entstehen. Fehlen 401 bis 800 Plätze müsste entsprechend an zwei vierzügigen Grundschulen in einer BR um- oder angebaut werden.

In den Berechnungen wird jeweils davon ausgegangen, dass alle zu schaffenden Plätze entweder als Um- oder Anbau, ohne Investitionen oder durch Neubau entstehen. In der Umsetzung wird es natürlich auf die konkreten Gegebenheiten vor Ort (Schule und BR) ankommen. Daher sind die hier vorgelegten Zahlen als Unter- und Obergrenzen zu interpretieren und die Varianten An- und Umbau markieren einen realistischen Korridor. Die Berechnungen der investiven Kosten für Grundschulen basieren somit auf den folgenden **alternativen Szenarien** zu den Investitionskosten:

- a) Je 400 Plätze in einer BR wird an einer bestehenden Grundschule ein **Anbau/Erweiterungsbau** erforderlich sein, um **zusätzliche** Flächen für den Ganzttag schaffen zu können. Hierdurch ist ggf. der Erwerb eines geeigneten Grundstücks erforderlich. Der Anbau erfolgt eingeschossig.
- b) Je 400 Plätze in einer BR wird an einer bestehenden Grundschule ein **Umbau** erforderlich sein, um **vorhandene** Flächen für den Ganzttag umzubauen. Bei Umbauten im Bestand wird angenommen, dass der Erwerb eines geeigneten Grundstücks nicht erforderlich ist.
- c) Es werden keine Investitionskosten entstehen. Jede Grundschule kann neue Ganztagsplätze ohne An- oder Umbau schaffen. Für diesen Fall entstehen lediglich laufende, jährlich wiederkehrende Kosten der Betreuung.
- d) *Nachrichtlich: Je 400 Plätze in einer BR wird ein **Neubau** erforderlich. Diese Grundschule ist vierzünftig und als **Ganztagsgrundschule** (Unterrichts- und zusätzliche Ganztagsflächen) konzipiert. Hierdurch ist ggf. der Erwerb eines geeigneten Grundstücks erforderlich. Der Neubau erfolgt zweigeschossig.*

Bei der Versorgung der Grundschul Kinder über Hortplätze werden ebenfalls alternative Annahmen zu den Investitionskosten getroffen. Pro Hort wird nachfolgend mit 100 Schüler*innen kalkuliert. Fehlen bspw. in einer BR in einem Jahr 50 Ganztagsplätze, wird in dieser BR ein Hort mit 100 Plätzen entstehen. Fehlen 101 bis 200 Plätze, entstehen zwei Horte mit jeweils 100 Plätzen usw. Die alternativen Annahmen lauten wie folgt:

- a) Je 100 Plätze in einer BR wird ein Hort **neu gebaut** werden müssen. Hierdurch ist ggf. der Erwerb eines geeigneten Grundstücks erforderlich. Der Neubau erfolgt zweigeschossig.
- b) Je 100 Plätze in einer BR wird ein Hort bzw. entsprechende Räumlichkeiten **angemietet**. Es entstehen somit lediglich laufende, jährlich wiederkehrende Kosten der Betreuung.

Bei Horten wird also davon ausgegangen, dass an bestehende Gebäude nicht angebaut werden kann und dass auch durch sonst keine Maßnahme ein neuer Platz in einem bestehenden Hort geschaffen werden kann.

Aus den alternativen Berechnungen lassen sich abschließend Pro-Kopf-Investitionskosten ableiten, die bei Bedarf auf alternative Annahmen (z.B. größere Horte oder dreizügige Grundschulen) übertragen werden können.

2.4 Kostenverursachende Faktoren

2.4.1 Investitionen

Einmalige Kosten entstehen durch den Neu-, An- oder Umbau von Hort- und Schulgebäuden. Analog zum Kostengruppenverzeichnis nach DIN 276 zählen zu den wichtigsten Kostenfaktoren Kosten für Grundstücksflächen (Kostengruppe (KG) 100 nach DIN 276), Herrichtungs- und

Erschließungskosten (KG 200), Kosten des Bauwerks (KG 300+400), Kosten für Außenanlagen (KG 500), Ausstattungskosten (KG 600) und Baunebenkosten (z.B. Planungs- und Architektenkosten, KG 700). Diese Kosten werden i.d.R. als Kosten je m² Baufläche, entweder als Nutzungsfläche (NUF) je Einheit, z.B. Schüler*innen, oder je m² Bruttogrundfläche (BGF) eines Gebäudes ausgewiesen. Dies erfordert also auch die Festlegung einer durchschnittlichen Nutzungs- und/oder Grundstücks- und Gebäudefläche je Schüler*in. Darüber hinaus sind, z.B. bei Grundschulneubauten, bei denen Sporthallen nicht in das Schulgebäude integriert werden können, auch Flächen und Kosten für Sporthallen zu berücksichtigen.

2.4.2 Laufende Kosten

Zu den laufenden Kosten, die jährlich entstehen, zählen Kosten der Betreuung, also alle Kosten, die direkt mit dem im Ganztags betreuten Kind zusammenhängen und Abschreibungen auf Investitionen.

Laufende Kosten der Betreuung entstehen vor allem über Personalkosten. Je nach bestehenden Vorgaben oder gewünschtem Standard sind somit Personalkosten für Landespersonal (Lehrer*innen, die in der Ganztagsbetreuung eingesetzt werden), Fachkräfte (z.B. Erzieher*innen oder Sozialpädagog*innen) und Nicht-Fachkräfte zu berücksichtigen. Darüber hinaus können auch Kosten der Personalverwaltung des betreuenden Personals und Kosten für Schulträgerpersonal (Sekretariatsstellen und Stellen für die Schulhausverwaltung) anfallen, wenn dieses ganztagsbedingte Aufgaben erfüllt. Personalnebenkosten, die durch z.B. Schulungen entstehen, sind auch zu berücksichtigen. Weitere Kosten der Betreuung im Ganztags sind Sachkosten, z.B. für Spiel-, Lern-, Bastel-, und Werkmaterialien sowie Eintrittsgelder und Ausflugskosten, Kosten der Essensversorgung und Betriebskosten der Einrichtungen (ggf. inkl. Mieten).

Abschreibungen auf Investitionen betreffen hauptsächlich die Bauwerke, Schul- oder Hortgebäude bzw. Anbauten an diesen. Aber auch Abschreibungen auf die Einrichtungsgegenstände und das Mobiliar sowie die Außenanlagen/Freiflächen sind zu berücksichtigen.

2.5 Durchschnittliche Kostenansätze und Referenzgrößen

Für die Berechnung der Folgekosten müssen Annahmen zu den verschiedenen Kostenarten getroffen werden, z.B. Investitionskosten je m² Bruttogrundfläche eines Gebäudes oder Lohnkosten einer Fachkraft je Betreuungsstunde.

Die nachfolgend dargestellten Kostenansätze für Investitionen und die laufende Betreuung basieren i.d.R. auf empirisch ermittelten Vergleichswerten. Zu beachten ist, dass es sich hierbei also lediglich um (realistische) Referenzgrößen für bestimmte Kostenarten handelt.

Tabelle 3: Übersicht über die durchschnittlichen Kostenansätze

<i>Einmalige Kosten:</i>				
KG nach DIN 276	Ansatz	Schule	Hort	Bezugsgröße
	Nutzungsfläche (NUF) bei Neubauten	8,00 m ²	8,00 m ²	je SuS
	NUF bei Erweiterungsbauten	1,50 m ²	-	je SuS
	NUF bei Umbauten	1,50 m ²	-	je SuS
	Bruttogrundfläche (BGF) bei Neubauten	12,80 m ²	12,80 m ²	je SuS
	BGF bei Erweiterungsbauten	2,40 m ²	-	je SuS
	BGF bei Umbauten	2,40 m ²	-	je SuS
	NUF in Sporthallen (Zweifeldhalle)	3,27 m ²	-	je SuS
	BGF in Sporthallen (Zweifeldhalle)	4,40 m ²	-	je SuS
300+400	Kosten des Bauwerks für Neubauten	2.450 Euro	2.450 Euro	je m ² BGF
300+400	Kosten des Bauwerks für Erweiterungsbauten	2.450 Euro		je m ² BGF
300+400	Kosten des Bauwerks für Umbauten	1.715 Euro		je m ² BGF
100	Grundstücksfläche (GF) bei Neubauten	20,00 m ²	15,00 m ²	je SuS
100	GF bei Erweiterungsbauten	2,40 m ²	-	je SuS
100	GF bei Umbauten ¹⁾	-	-	je SuS
200	Herrichtungs- und Erschließungskosten bei Neubauten	20 Euro	20 Euro	je m ² GF
200	Herrichtungs- und Erschließungskosten bei Erweiterungsbauten	7 Euro	-	je m ² GF
200	Herrichtungs- und Erschließungskosten bei Umbauten ¹⁾	-	-	je m ² GF
	Sporthallen (KG 300+400+600)	2.512 Euro	-	je m ² BGF
500	Außenanlagen bei Neubauten	175 Euro	175 Euro	je m ² AF
500	Außenanlagen bei Erweiterungsbauten ²⁾	-	-	je m ² AF
500	Außenanlagen bei Umbauten ¹⁾	-	-	je m ² AF
600	Ausstattungskosten bei Neubauten	64 Euro	64 Euro	je m ² BGF
600	Ausstattungskosten bei ganztagsbedingten Erweiterungsbauten	200 Euro	-	je m ² BGF
600	Ausstattungskosten bei ganztagsbedingten Umbauten	200 Euro	-	je m ² BGF
	Ausstattungskosten bei Sporthallen	62 Euro	-	je m ² BGF
700	Baunebenkosten	26,00 %	26,00 %	der KG 200-500 und ggf. Sporthallen
	Baulandpreis für baureifes Land	1.213 Euro	1.213 Euro	je m ² GF
	Preisindex für Bauland (jährliche Fortschreibung ab Basis 2020)	3,00 %	3,00 %	der KG 100
	Regionalfaktor Frankfurt a.M., sofern BKI-Wert	1,029	1,029	der KG 200-600
	Baupreisindex (jährliche Fortschreibung ab Basis 2020)	3,00 %	3,00 %	der KG 200-700

Fortsetzung Tabelle 3

<i>Jährlich wiederkehrende Kosten:</i>			
Landespersonal (A10), Bruttolohnkosten	43 Euro	-	je Betreuungsstunde
Landespersonal (A12), Bruttolohnkosten	52 Euro	-	je Betreuungsstunde
Fachkraft (Leitungsfunktion), Bruttoarbeitgeberaufwand	52 Euro	52 Euro	je Betreuungsstunde
Fachkraft (Betreuungsfunktion), Bruttoarbeitgeberaufwand	42 Euro	42 Euro	je Betreuungsstunde
Nicht-Fachkraft, Bruttoarbeitgeberaufwand	31 Euro	-	je Betreuungsstunde
Personalnebenkosten (Landespersonal, Fachkräfte und Nicht-Fachkräfte)	max. 2,50 %	max. 2,50 %	je Personalkosten pro Jahr
Personalkosten (Verwaltungspersonal der Ganztagsträger)	10,00 %	10,00 %	je Gesamtpersonalkosten pro Jahr
Sekretariat (Schulträger) inkl. Overhead	40 Euro	-	je Arbeitsstunde
Schulhausverwaltung (Schulträger) inkl. Overhead	49 Euro	-	je Arbeitsstunde
Sachkosten der Betreuung	280 Euro	280 Euro	je SuS und Jahr
Mieten ³⁾	-	8,0 Euro	je m ² NUF und Monat
Betriebskosten der Einrichtung	1.195 Euro	1.195 Euro	je SuS und Jahr
Essensversorgung	1.378 Euro	1.378 Euro	je SuS und Jahr
Lohn-/Preisindex (jährliche Fortschreibung ab Basis 2020)	3,00 %	3,00 %	der Gesamtkosten
Abschreibung auf Schulbauten und Sporthallen	1,67 %	1,67 %	je KG 200+300+400+700 pro Jahr
Abschreibung auf Ausstattung	10,00 %	10,00 %	je KG 600 pro Jahr
Abschreibung auf Außenanlagen	5,00 %	10,00 %	je KG 500 pro Jahr

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus verschiedenen Quellen (vgl. Makles/Schneider/Zuchanek 2022).

Hinweis: - entfällt unter den hier formulierten Annahmen; SuS = Schüler*innen; ¹⁾Umbauten erfolgen im Bestand, so dass keine zusätzliche Grundstücksfläche einkalkuliert wird. Es entfallen damit Grundstücksflächen (GF) und -kosten, Herrichtungs- und Erschließungskosten und Kosten für die Außenanlagen; ²⁾Bei Anbauten wird von einer eingeschossigen Bauweise ausgegangen, dadurch werden die Grundstücksfläche und die Grundstückskosten großzügig kalkuliert. Kosten für Außenanlagen bleiben daher unberücksichtigt; ³⁾Es wird unterstellt, dass die Träger des Ganztagsangebots die Grundschulen (Räume des Schulträgers) kostenlos nutzen (vgl. Makles/Schneider/Zuchanek 2022).

3 Kostenfolgeabschätzung der Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter

Die Annahmen und Kostenkennwerte dienen der Abschätzung der Kosten des ganztagsbedingten zusätzlichen Platzbedarfs am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M. Dies erfolgt in den in Kapitel 2 beschriebenen Varianten A und B und einer ergänzenden Modifikation, die dem Rechtsanspruch von 8 Std./Tag entspricht (Variante A1). Die Varianten sind:

- **Variante A:** Versorgungsquote bis zu 100%, Hortanteil 1/3, Grundschulanteil 2/3
- **Variante B:** Versorgungsquote bis zu 100%, Hortanteil 0, Grundschulanteil 1
- **Variante A1:** Wie Variante A, jedoch mit 8 statt 9,5 Betreuungsstunden am Tag⁵

In den nachfolgenden Tabellen ist jeweils die Summe über die sechs BR dargestellt. Die Berechnung erfolgt aber auf Ebene der BR. Werden bspw. in jeder der sechs BR 40 Hortplätze benötigt, so würden 6 neue Horte für bis zu 100 Kinder gebaut (vgl. auch Abschnitt 2.3), auch wenn in der Summe nur 240 Plätze fehlen. Insofern sind die Pro-Kopf-Investitionskosten so berechnet, dass sie sich immer auf 400 Schüler*innen bei Grundschulen und 100 Schüler*innen bei Horten beziehen. Die Pro-Kopf-Kosten der laufenden Betreuung beziehen sich hingegen auf die exakte Zahl der geschaffenen Plätze, dem obigen Beispiel folgend also z.B. auf 240. Für die weiteren zentralen Annahmen wird auf den ausführlichen Forschungsbericht (vgl. Makles/Schneider/Zuchanek 2022) verwiesen.

⁵ Die Variante A1 entspricht der Variante 3a im Forschungsbericht, dort findet sich auch eine weitere Variante 3b, die einen höheren Standard der Betreuung vorsieht (vgl. Makles/Schneider/Zuchanek 2022).

3.1 Variante A

Wenn zum Schuljahr 2029/30 eine Versorgungsquote von bis zu 100% erreicht werden soll, wobei 1/3 des Platzbedarfs über neue Hortplätze und 2/3 über Ganztagsplätze an Grundschulen gedeckt wird, müssen in den sechs Bildungsregionen insgesamt 2.636 Hortplätze und 5.270 Ganztagsplätze an Grundschulen entstehen (vgl. Tabelle 1 in Abschnitt 2.3 sowie Tabelle 4).

Würden 2.636 Hortplätze durch den Neubau von Horten entstehen, wobei je 100 Hortplätze in einer Bildungsregion eine neue Einrichtung entstehen würde, müssten bis zum Schuljahr 2029/30 28 neue Horte gebaut werden, was insgesamt Baukosten i.H.v. 195 Mio. Euro verursachen würde. Sofern für jeweils 400 Schüler*innen keine ganztagspezifischen Flächen vorhanden sind, müssten an 16 Grundschulen entsprechende Erweiterungsbauten entstehen. Dies verursacht Kosten i.H.v. 78 Mio. Euro. Alternativ, sofern die erforderlichen Flächen existieren, stünden 16 Umbauten im Bestand zur Wahl. In diesem Fall würden die 16 Umbauten Kosten i.H.v. 41 Mio. Euro verursachen. Als laufende Kosten stehen den alternativen Investitionsentscheidungen noch Abschreibungen gegenüber (vgl. Tabelle 5). Diese belaufen sich bis zum Schuljahr 2029/30 auf 12,8 Mio. Euro für Hortplätze im Neubau. Die alternativen Investitionen für Grundschulen, Anbau oder Umbau, verursachen Abschreibungen i.H.v. 5,9 bzw. 4,6 Mio. Euro.

Die laufenden Kosten der Betreuung, also Kosten für Personal, Essensversorgung, Sachausstattung und Betriebskosten, liegen in Horten pro Jahr bei ca. 1,9 bis 2,8 Mio. Euro. Verzichtet man auf den Bau von Hortplätzen und mietet stattdessen entsprechende Räumlichkeiten an, entstünden keine Baukosten und keine Abschreibungen, aber die laufenden Kosten der Betreuung würden sich entsprechend um die Mietausgaben auf 2,1 bis 3,1 Mio. Euro jährlich erhöhen. Bis zum Schuljahr 2029/30 entstünden so laufende Kosten i.H.v. kumuliert 23 Mio. Euro inkl. Mietkosten für 2.636 neu geschaffene Hortplätze. Für die Plätze an Grundschulen liegen die laufenden Kosten bei jährlich 4,4 bis 6,4 Mio. Euro in dem betrachteten Zeitraum. Bis zum Schuljahr 2029/30 würden die laufenden Kosten für diese neu geschaffenen 5.270 Plätze insgesamt 49 Mio. Euro betragen.

Tabelle 4: Baukosten (in 1.000 Euro) der zu schaffenden Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante A

Schuljahr	(A) Horte				(B) Grundschulen							
	Plätze		Investitionen		Plätze		Alternative Investitionen (An- und Umbau)				<i>nachrichtlich:</i>	
	Plätze pro Jahr	Plätze kumuliert	Hort-bauten pro Jahr	Baukosten pro Jahr	Plätze pro Jahr	Plätze kumuliert	Anbauten pro Jahr	Baukosten für Anbauten pro Jahr	Umbauten pro Jahr	Baukosten für Umbauten pro Jahr	Grundschulbauten pro Jahr	Baukosten pro Jahr
2021	296	296	6	37.597	589	589	6	26.751	6	14.007	6	202.698
2022	292	588	2	12.908	586	1.175	0	0	0	0	0	0
2023	320	908	4	26.591	638	1.813	2	9.460	2	4.953	2	71.681
2024	356	1.264	2	13.694	710	2.523	0	0	0	0	0	0
2025	282	1.546	4	28.211	569	3.092	3	15.054	3	7.882	3	114.069
2026	278	1.824	3	21.793	552	3.644	1	5.169	1	2.706	1	39.164
2027	308	2.132	3	22.446	619	4.263	1	5.324	1	2.787	1	40.339
2028	216	2.348	2	15.413	430	4.693	2	10.967	2	5.742	2	83.098
2029	288	2.636	2	15.876	577	5.270	1	5.648	1	2.957	1	42.795
Summe	2.636		28	194.530	5.270		16	78.374	16	41.036	16	593.843

Quelle: Eigene Berechnung.

Hinweis: Baukosten für Neu- und Anbauten inkl. Grundstückskosten; bei Schulneubauten inkl. Sporthalle.

Tabelle 5: Laufende Kosten (in 1.000 Euro) der zu schaffenden Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante A

(A) Horte								
Schuljahr	Abschreibungen		Betreuung					
	auf Neubauten pro Jahr	auf Neubauten kumuliert	Lfd. Kosten ohne Mieten pro Jahr	Lfd. Kosten mit Mieten pro Jahr	Lfd. Kosten ohne Mieten kumuliert	Lfd. Kosten mit Mieten kumuliert		
2021	0	0	2.106	2.340	2.106	2.340		
2022	561	561	2.140	2.378	4.246	4.719		
2023	754	1.315	2.416	2.684	6.662	7.403		
2024	1.150	2.465	2.768	3.076	9.430	10.479		
2025	1.355	3.819	2.259	2.510	11.689	12.988		
2026	1.776	5.595	2.293	2.548	13.982	15.537		
2027	2.101	7.696	2.617	2.908	16.599	18.444		
2028	2.436	10.131	1.890	2.100	18.490	20.545		
2029	2.666	12.797	2.596	2.885	21.086	23.430		
Summe	12.797		21.086	23.430				

(B) Grundschulen								
Schuljahr	Abschreibungen				<i>nachrichtlich:</i>		Betreuung	
	Alternative Investitionen (An- und Umbau)						Lfd. Kosten pro Jahr	Lfd. Kosten kumuliert
	auf Anbauten pro Jahr	auf Anbauten kumuliert	auf Umbauten pro Jahr	auf Umbauten kumuliert	auf Neubauten pro Jahr	auf Neubauten kumuliert		
2021	0	0	0	0	0	0	4.882	4.882
2022	425	425	333	333	2.741	2.741	5.003	9.885
2023	425	851	333	666	2.741	5.483	5.610	15.495
2024	576	1.427	450	1.116	3.711	9.194	6.431	21.926
2025	576	2.003	450	1.566	3.711	12.905	5.308	27.234
2026	815	2.818	638	2.204	5.254	18.158	5.304	32.538
2027	897	3.715	702	2.906	5.783	23.942	6.126	38.664
2028	982	4.697	768	3.674	6.329	30.271	4.383	43.048
2029	1.157	5.854	905	4.579	7.453	37.724	6.058	49.106
Summe	5.854		4.579		37.724		49.106	

Quelle: Eigene Berechnung.

Hinweis: In den Personalkosten enthalten sind bei Horten: 14% für Leitung, 86% für Betreuungstätigkeit durch Fachkräfte. In den Grundschulen: 14% für Leitung, 61% für Betreuungstätigkeit durch Fachkräfte und 25% für Betreuungstätigkeit durch Nicht-Fachkräfte. Kosten für Landespersonal sind nicht enthalten. Für das Schulträgerpersonal wurde eine ganztagsbedingte Arbeitszeit von 1,5 Minuten je Ganztagsplatz und Woche einkalkuliert (vgl. Makles/Schneider/Zuchanek 2022).

3.2 Variante B

Wenn zum Schuljahr 2029/30 eine Versorgungsquote von bis zu 100% erreicht werden soll, wobei der Platzbedarf lediglich über Ganztagsplätze an Grundschulen gedeckt wird, müssen in den sechs Bildungsregionen insgesamt weitere 7.900 Ganztagsplätze an Grundschulen entstehen (vgl. Tabelle 2 in Abschnitt 2.3 sowie Tabelle 6).

Würde für jeweils 400 fehlende Ganztagsplätze in einer Bildungsregion an einer Grundschule angebaut werden müssen, müssten bis zum Schuljahr 2029/30 23 entsprechende Neubauten entstehen. Dies verursacht Kosten i.H.v. 114 Mio. Euro. Alternativ müsste an 23 Grundschulen im Bestand umgebaut werden, um z.B. separate Räume für den Ganzttag zu schaffen. Dies verursacht Kosten von insgesamt 60 Mio. Euro. Als laufende Kosten stehen den Investitionsentscheidungen noch Abschreibungen gegenüber (vgl. Tabelle 7). Die alternativen Investitionen, Anbau oder Umbau, verursachen Abschreibungen i.H.v. 7,9 bzw. 6,2 Mio. Euro.

Für die Plätze an Grundschulen liegen die laufenden Kosten der Betreuung bei jährlich 6,6 bis 9,6 Mio. Euro in dem betrachteten Zeitraum. Bis zum Schuljahr 2029/30 würden die laufenden Kosten für diese neu geschaffenen 7.900 Plätze kumuliert 74 Mio. Euro betragen.

Tabelle 6: Baukosten (in 1.000 Euro) der zu schaffenden Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante B

Schuljahr	(A) Horte				(B) Grundschulen							
	Plätze		Investitionen		Plätze		Alternative Investitionen (An- und Umbau)			<i>nachrichtlich:</i>		
	Plätze pro Jahr	Plätze kumuliert	Hort-bauten pro Jahr	Baukosten pro Jahr	Plätze pro Jahr	Plätze kumuliert	Anbauten pro Jahr	Baukosten für Anbauten pro Jahr	Umbauten pro Jahr	Baukosten für Umbauten pro Jahr	Grundschulbauten pro Jahr	Baukosten pro Jahr
2021	0	0	0	0	879	879	6	26.751	6	14.007	6	202.698
2022	0	0	0	0	878	1.757	1	4.592	1	2.404	1	34.796
2023	0	0	0	0	959	2.716	4	18.920	4	9.907	4	143.361
2024	0	0	0	0	1.065	3.781	2	9.744	2	5.102	2	73.831
2025	0	0	0	0	851	4.632	0	0	0	0	0	0
2026	0	0	0	0	831	5.463	4	20.675	4	10.825	4	156.655
2027	0	0	0	0	927	6.390	2	10.648	2	5.575	2	80.677
2028	0	0	0	0	646	7.036	1	5.483	1	2.871	1	41.549
2029	0	0	0	0	864	7.900	3	16.944	3	8.872	3	128.386
Summe	0		0	0	7.900		23	113.758	23	59.562	23	861.953

Quelle: Eigene Berechnung.

Hinweis: Baukosten für Neu- und Anbauten inkl. Grundstückskosten; bei Schulneubauten inkl. Sporthalle.

Tabelle 7: Laufende Kosten (in 1.000 Euro) der zu schaffenden Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante B

(A) Horte								
Schuljahr	Abschreibungen		Betreuung					
	auf Neubauten pro Jahr	auf Neubauten kumuliert	Lfd. Kosten ohne Mieten pro Jahr	Lfd. Kosten mit Mieten pro Jahr	Lfd. Kosten ohne Mieten kumuliert	Lfd. Kosten mit Mieten kumuliert		
2021	0	0	0	0	0	0		
2022	0	0	0	0	0	0		
2023	0	0	0	0	0	0		
2024	0	0	0	0	0	0		
2025	0	0	0	0	0	0		
2026	0	0	0	0	0	0		
2027	0	0	0	0	0	0		
2028	0	0	0	0	0	0		
2029	0	0	0	0	0	0		
Summe	0		0	0				

(B) Grundschulen								
Schuljahr	Abschreibungen				<i>nachrichtlich:</i>		Betreuung	
	Alternative Investitionen (An- und Umbau)		auf Umbauten kumuliert	auf Umbauten pro Jahr	auf Neubauten pro Jahr	auf Neubauten kumuliert	Lfd. Kosten pro Jahr	Lfd. Kosten kumuliert
	auf Neubauten pro Jahr	auf Neubauten kumuliert						
2021	0	0	0	0	0	0	7.286	7.286
2022	425	425	333	333	2.741	2.741	7.496	14.782
2023	498	924	390	723	3.212	5.954	8.433	23.214
2024	799	1.723	625	1.348	5.151	11.105	9.646	32.860
2025	954	2.677	746	2.094	6.150	17.254	7.939	40.799
2026	954	3.632	746	2.841	6.150	23.404	7.985	48.784
2027	1.283	4.915	1.004	3.844	8.268	31.672	9.175	57.959
2028	1.452	6.367	1.136	4.980	9.359	41.031	6.585	64.544
2029	1.540	7.907	1.204	6.185	9.921	50.953	9.072	73.616
Summe	7.907		6.185		50.953		73.616	

Quelle: Eigene Berechnung.

Hinweis: In den Personalkosten enthalten sind bei Horten: 14% für Leitung, 86% für Betreuungstätigkeit durch Fachkräfte. In den Grundschulen: 14% für Leitung, 61% für Betreuungstätigkeit durch Fachkräfte und 25% für Betreuungstätigkeit durch Nicht-Fachkräfte. Kosten für Landespersonal sind nicht enthalten. Für das Schulträgerpersonal wurde eine ganztagsbedingte Arbeitszeit von 1,5 Minuten je Ganztagsplatz und Woche einkalkuliert (vgl. Makles/Schneider/Zuchanek 2022).

3.3 Pro-Kopf-Investitionskosten in den Varianten A und B

Aus den vorausgegangenen Berechnungen lassen sich Investitionskosten pro Platz bzw. pro Kopf (für jede*n Schüler*in im Ganztage) und pro m² Bruttogrundfläche (BGF) des Gebäudes, Horts oder der Grundschule, ableiten. Da mit jährlichen Preissteigerungen von 3% kalkuliert wurde, ergeben sich entsprechend über die Zeit steigende Pro-Kopf- bzw. Pro-BGF-Kosten. Tabelle 8 zeigt diese Investitionskosten in den Varianten A und B.

Tabelle 8: Durchschnittliche Baukosten (in Euro und Jahr) pro Platz und m² BGF, Variante A und B

Schuljahr	(A) Horte		(B) Grundschulen				nachrichtlich: Neubau	
	Neubau		Anbau		Umbau		je SuS	je m ² BGF
	je SuS	je m ² BGF	je SuS	je m ² BGF	je SuS	je m ² BGF		
2021	62.662	4.895	11.146	4.644	5.836	2.432	84.457	6.598
2022	64.542	5.042	11.481	4.784	6.011	2.505	86.991	6.796
2023	66.478	5.194	11.825	4.927	6.192	2.580	89.601	7.000
2024	68.472	5.349	12.180	5.075	6.377	2.657	92.289	7.210
2025	70.527	5.510	12.545	5.227	6.569	2.737	95.058	7.426
2026	72.642	5.675	12.922	5.384	6.766	2.819	97.909	7.649
2027	74.822	5.845	13.309	5.546	6.969	2.904	100.847	7.879
2028	77.066	6.021	13.709	5.712	7.178	2.991	103.872	8.115
2029	79.378	6.201	14.120	5.883	7.393	3.080	106.988	8.358

Quelle: Eigene Berechnung.

Hinweis: Horte wurden stets mit 100 Plätzen konzipiert, an Grundschulen wurden stets 400 Ganztagsplätze geschaffen; bei Grundschulen ist mit BGF stets die BGF des Schulgebäudes gemeint, nicht die der Sporthalle.

Die Pro-Kopf-Investitionskosten bei Horten steigen im Zeitverlauf von 62.662 Euro in 2021 auf 79.378 Euro in 2029. In Grundschulen sind, erwartungsgemäß, die Umbaukosten pro Kopf mit 5.836 Euro in 2021 am geringsten, Anbaukosten verursachen im selben Jahr fast doppelt so hohe Kosten (11.146 Euro pro Kopf) allerdings werden diese in den Varianten A und B stets mit Grundstückskosten kalkuliert.

3.4 Pro-Kopf-Kosten der laufenden Betreuung in den Varianten A und B

Aus den vorausgegangenen Berechnungen lassen sich auch laufende Betreuungskosten pro Platz bzw. pro Kopf, d.h. Kosten der Betreuung ohne Abschreibungen auf Investitionen, ableiten. Auch hier wird mit jährlichen Preissteigerungen von 3% kalkuliert. Zudem sind die Pro-Kopf-Kosten bei Horten davon abhängig, ob Mietkosten anfallen oder nicht. Tabelle 9 zeigt die laufenden Pro-Kopf-Kosten der Varianten A und B. Die etwas höheren Betreuungskosten in Grundschulen im Vergleich zu den Horten sind auf höhere Personalkosten durch einen günstigeren Personalschlüssel (20 Kinder zu 1,5 Stellen im Vergleich zu 25 zu 1,4 im Hort) und die

Einbeziehung von Schulträgerpersonal (Sekretär*innen und Hausmeister*innen) zurückzuführen.

Tabelle 9: Laufende Kosten der Betreuung (in Euro und Jahr) pro neu geschaffenen Platz, Variante A und B

Schuljahr	(A) Horte		(B) Grundschulen
	Pro-Kopf-Kosten ohne Mieten pro Jahr	Pro-Kopf-Kosten mit Mieten pro Jahr	Pro-Kopf-Kosten pro Jahr
2021	7.116	7.907	8.289
2022	7.329	8.144	8.537
2023	7.549	8.388	8.793
2024	7.776	8.640	9.057
2025	8.009	8.899	9.329
2026	8.249	9.166	9.609
2027	8.497	9.441	9.897
2028	8.752	9.724	10.194
2029	9.014	10.016	10.500

Quelle: Eigene Berechnung.

3.5 Variante A1, Rechtsanspruch

Die obigen Berechnungen der laufenden Kosten beziehen sich auf den in Frankfurt a.M. geltenden Standard von einer Betreuungszeit von 9,5 Stunden am Tag, wobei an Unterrichtstagen ein Personalaufwand von 5,5 Stunden täglich angenommen wurde. Der Rechtsanspruch sieht lediglich eine Betreuungszeit von 8 Stunden am Tag vor. Entsprechend wären die laufenden Kosten der Betreuung niedriger, wenn die zu schaffenden Plätze nur diesem geringeren Standard genügen würden. Die Variante A (Versorgungsquote bis zu 100%, 1/3 Hortplätze, 2/3 Grundschulplätze) wird nachfolgend so angepasst, dass sich die laufenden Kosten – bei sonst gleichen Annahmen – lediglich auf die Betreuungszeit von 8 Stunden am Tag beziehen. Daraus folgt unmittelbar, dass sich die Personalkosten nicht mehr auf 5,5 Stunden am Tag (bei Unterrichtstagen), sondern auf 4 Stunden und in den Ferien nicht mehr auf 9,5 sondern auf 8 Stunden beziehen. Weiterhin fallen auch die Betriebskosten geringer aus. Die anderen Kostenarten werden bei dieser modifizierten Berechnung nicht verändert. Die Ergebnisse dieser alternativen Variante A1 zeigt Tabelle 10.

Im Vergleich zu Tabelle 5 fallen die laufenden Kosten (ohne Mieten) in Horten bis zum Schuljahr 2029/30 um 3,9 Mio. Euro geringer aus. Berücksichtigt man Mietkosten, fallen die Kosten der ‚Rechtsanspruch‘-Variante ebenfalls um 3,9 Mio. Euro geringer aus, da die Mietkosten identisch bleiben. In den Grundschulen reduzieren sich die laufenden Kosten um 9,3 Mio. Euro. Die Pro-Kopf-Kosten lägen in 2021 bei 5.800 Euro für Hortkinder (ohne Mieten) und bei 6.591 Euro, wenn Mieten berücksichtigt werden (vgl. Tabelle 11). In den Grundschulen reduzieren sich die Pro-Kopf-Kosten auf 6.715 Euro in 2021.

3. Kostenfolgeabschätzung der Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter

Tabelle 10: Laufende Kosten (in 1.000 Euro) der zu schaffenden Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante A1

Schuljahr	(A) Horte				(B) Grundschulen	
	Lfd. Kosten ohne Mieten pro Jahr	Lfd. Kosten mit Mieten pro Jahr	Lfd. Kosten ohne Mieten kumuliert	Lfd. Kosten mit Mieten kumuliert	Lfd. Kosten pro Jahr	Lfd. Kosten kumuliert
2021	1.717	1.951	1.717	1.951	3.955	3.955
2022	1.745	1.982	3.461	3.933	4.053	8.008
2023	1.969	2.238	5.431	6.171	4.545	12.553
2024	2.256	2.564	7.687	8.735	5.209	17.762
2025	1.841	2.092	9.528	10.827	4.300	22.062
2026	1.869	2.124	11.397	12.952	4.297	26.359
2027	2.133	2.424	13.531	15.376	4.963	31.322
2028	1.541	1.751	15.071	17.127	3.551	34.873
2029	2.116	2.405	17.188	19.532	4.908	39.781
Summe	17.188	19.532			39.781	

Quelle: Eigene Berechnung.

Hinweis: In den Personalkosten enthalten sind bei Horten: 14% für Leitung, 86% für Betreuungstätigkeit durch Fachkräfte. In den Grundschulen: 14% für Leitung, 61% für Betreuungstätigkeit durch Fachkräfte und 25% für Betreuungstätigkeit durch Nicht-Fachkräfte. Kosten für Landespersonal sind nicht enthalten. Für das Schulträgerpersonal wurde eine ganztagsbedingte Arbeitszeit von 1,5 Minuten je Ganztagsplatz und Woche einkalkuliert (vgl. Makles/Schneider/Zuchanek 2022).

Tabelle 11: Laufende Kosten der Betreuung (in Euro und Jahr) pro neu geschaffenen Platz, Variante A1

Schuljahr	(A) Horte		(B) Grundschulen
	Pro-Kopf-Kosten ohne Mieten pro Jahr	Pro-Kopf-Kosten mit Mieten pro Jahr	Pro-Kopf-Kosten pro Jahr
2021	5.800	6.591	6.715
2022	5.974	6.789	6.916
2023	6.154	6.993	7.124
2024	6.338	7.203	7.337
2025	6.528	7.419	7.557
2026	6.724	7.641	7.784
2027	6.926	7.870	8.018
2028	7.134	8.107	8.258
2029	7.348	8.350	8.506

Quelle: Eigene Berechnung.

4 Zusammenfassung

In der 19. Legislaturperiode wurde ein bundesweiter Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter beschlossen. Das im Oktober 2021 in Kraft getretene ‚Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – Ga-FöG)‘ regelt, dass für Kinder ab der ersten bis zum Beginn der fünften Jahrgangsstufe ein Betreuungsangebot von acht Stunden an fünf Tagen in der Woche vorgehalten werden muss. Landesrecht regelt zudem eine Schließzeit von maximal vier Wochen im Jahr in den Schulferien. Im Schuljahr 2026/27 wird dieser Anspruch bereits für Schüler*innen der ersten Jahrgangsstufe gelten und zum Schuljahr 2029/30 gilt er dann für alle vier Jahrgänge.

4.1 Annahmen zur Kostenfolgeabschätzung

Trotz der Finanzhilfen des Bundes werden die Länder und Kommunen selbst massiv in den Ausbau und die Unterhaltung von Ganztagsplätzen investieren müssen, um den Rechtsanspruch ‚vor Ort‘ erfüllen zu können. **Im vorliegenden Bericht wurde vor diesem Hintergrund eine Methode zur Ermittlung der entstehenden Kosten ‚vor Ort‘ entwickelt und exemplarisch am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main (Hessen) erprobt.**

Die abzuschätzenden Kosten des Ausbaus der Ganztagsbetreuung lassen sich in investive Kosten und jährlich wiederkehrende, laufende Kosten einteilen. Investitionskosten entstehen vor allem durch den Neu-, Um- oder Anbau von Gebäuden, der Planung, Herrichtung und Erschließung sowie der entsprechenden Ausstattung der Gebäude und Freiflächen. Die jährlich wiederkehrenden Kosten fallen insbesondere durch das lehrende und pädagogische Personal und die Personalnebenkosten an. Außerdem sind Kosten der Essensversorgung, Sachkosten der Betreuung, Betriebskosten, Abschreibungen und Mieten zu berücksichtigen.

Zur Berechnung der ganztagsbedingten **Kosten** werden **zwei Varianten** betrachtet. Diese ergeben sich aus der Kombination von gewünschtem Versorgungsgrad bis zum Schuljahr 2029/30 und variierenden Ausbauanteilen (Horte und/oder Grundschulen). Als zu erreichender Versorgungsgrad zum Schuljahr 2029/30 wird ein über die sechs Bildungsregionen in Frankfurt a.M. gemittelter Wert von bis zu 100% angenommen. Für den Ausbau wird angenommen, dass dieser zu 1/3 an Horten und zu 2/3 an Grundschulen erfolgen kann. Eine alternative Annahme geht nur von einem Ausbau an Grundschulen aus, weitere Hortplätze sollen nicht entstehen.

Auf Basis des durchschnittlichen Versorgungsgrads des Schuljahres 2020/21 wird bis zum Schuljahr 2029/30 der Ausbau der weiteren Ganztagsplätze schrittweise (linear) erfolgen. Die Plätze entstehen in den jeweiligen Bildungsregionen der Stadt Frankfurt a.M., so dass es hier aufgrund von aktuell unterschiedlichen Ist-Versorgungsquoten auch zu Unterschieden in den Versorgungsquoten zum Schuljahr 2029/30 kommen wird. Es werden lediglich die Kosten

für neu geschaffene Plätze entsprechend der beiden Versorgungsquoten und der Hort-Grundschule-Varianten berechnet.

In Frankfurt a.M. ist das 9,5-Std./Tag-Betreuungsmodell am weitesten verbreitet und bereits in Horten und den Grundschulen über die ‚Erweiterte Schulische Betreuung‘ (ESB) umgesetzt. Darüber hinaus entspricht dieses Modell mit einer max. Schließzeit von 25 Tagen pro Jahr in den Ferien i.w.S. dem Rechtsanspruch nach GaFöG. Daher wird davon ausgegangen, dass dieses Modell auch in Zukunft beibehalten und nicht auf den Mindestanspruch von 8 Stunden täglich gekürzt wird. Der Vollständigkeit halber wird aber eine alternative Berechnung mit einer Versorgung von 8 Std./Tag präsentiert. Die investiven und laufenden Kosten werden mit moderaten Preissteigerungen von 3% extrapoliert und ggf. mit dem Regionalfaktor für die Stadt Frankfurt a.M. gewichtet, um einen für die entsprechenden Jahre 2021 bis 2029 realistischen Preisaufwuchs in der Beispielm Kommune zu berücksichtigen.

Bei Hortplätzen wird unterschieden, ob diese durch Neubauten entstehen oder ob alternativ Räume angemietet werden können. Bei Grundschulen wird zwischen Erweiterungsbauten und Umbauten differenziert. Erweiterungsbauten entstehen, wenn eine Fläche für den Ganzttag (z.B. für separate Räume und Mensen) nicht vorhanden ist und zunächst erworben werden muss. Umbauten im Bestand sind eine preisgünstigere Alternative, erfordern jedoch, dass die hierfür erforderliche Fläche bereits vorhanden ist und lediglich umgewidmet werden muss.

Bei Horten wird unterstellt, dass für jeweils 100 zu schaffende Hortplätze in einer Bildungsregion ein Hort entstehen muss (entweder als Neubau oder durch die Anmietung von Räumen). Bei Grundschulen wird unterstellt, dass für jeweils 400 zu schaffende Ganztagsplätze an einer bestehenden Schule zusätzliche/separate Flächen für den Ganzttag geschaffen werden müssen (z.B. für Gruppenräume und Mensen).

4.2 Kosten des Ausbaus der Ganztagsbetreuung

In der **Variante A** (Versorgungsgrad bis zu 100%, Platzbedarf wird über Horte zu 1/3 und Grundschulen zu 2/3 gedeckt) fehlen ausgehend von 2020/21 bis 2029/30 insgesamt **2.636 Hortplätze** und **5.270 Ganztagsplätze an Grundschulen**. Dies verursacht **Investitionskosten** i.H.v. **195 Mio. Euro für 28 Hortbauten** zzgl. Abschreibungen i.H.v. 13 Mio. Euro bis 2029/30, sofern Räume nicht angemietet werden können. Kann an **Grundschulen** umgebaut werden, verursacht dies investive Kosten i.H.v. 41 Mio. Euro (zzgl. Abschreibungen i.H.v. 4,6 Mio. Euro bis 2029/30). Alternativ würden **16 Anbauten** Kosten i.H.v. **78 Mio. Euro** (zzgl. Abschreibungen i.H.v. 5,9 Mio. Euro) verursachen. Die **laufenden Kosten der Betreuung** liegen in den **Horten** bei kumulierten **21 Mio. Euro** bis 2029/30. Alternativ betragen die laufenden Kosten bis 2029/30 in den Horten 23 Mio. Euro, wenn keine Horte neu gebaut würden und stattdessen Räumlichkeiten angemietet werden. Es würden also keine Investitionskosten und

Abschreibungen anfallen, die laufenden Kosten der Betreuung steigen jedoch. Die laufenden Kosten der Betreuung an **Grundschulen** liegen bei kumulierten **49 Mio. Euro** bis 2029/30.

In der **Variante B** (Versorgungsgrad bis zu 100%, Platzbedarf wird nur über Grundschulen gedeckt) fehlen ausgehend von 2020/21 bis 2029/30 insgesamt **7.900 Ganztagsplätze an Grundschulen**. Kann an **Grundschulen** umgebaut werden, verursacht dies investive Kosten i.H.v. 60 Mio. Euro (zzgl. Abschreibungen i.H.v. 6,2 Mio. Euro bis 2029/30). Alternativ würden **23 Anbauten** Kosten i.H.v. **114 Mio. Euro** (zzgl. Abschreibungen i.H.v. 7,9 Mio. Euro) verursachen. Die **laufenden Kosten der Betreuung an Grundschulen** liegen bei kumulierten **74 Mio. Euro** bis 2029/30.

Bei beiden Varianten ergeben sich laufende jährliche **Pro-Kopf-Kosten der Betreuung** i.H.v. **7.116 Euro in Horten (ohne Mieten) und 7.907 Euro (mit Mieten)** zum Schuljahr 2021/22. Diese erhöhen sich moderat bis zum Schuljahr 2029/30 auf 9.014 Euro bzw. 10.016 Euro, da mit jährlichen Preissteigerungen von 3% kalkuliert wurde. In den **Grundschulen** belaufen sich die laufenden Kosten ohne Abschreibungen auf **8.289 Euro** in 2021/22 und 10.500 in 2029/30. Ein Hortplatz kostet somit, aufgrund des anderen Personalschlüssels, etwas weniger als ein Ganztagsplatz an der Grundschule.

Wird eine dem **Rechtsanspruch** analoge Versorgung von 8 Std./Tag (statt wie in Frankfurt a.M. üblich 9,5 Std./Tag) für die Folgekosten angenommen, bleiben die Investitionskosten unverändert, die laufenden Kosten **reduzieren** sich in der Variante A1 bis 2029/30 um 3,9 Mio. Euro in Horten und um 9,3 Mio. Euro in Grundschulen. Die Pro-Kopf-Kosten der laufenden Betreuung lägen in 2021 dann bei 5.800 Euro für Hortkinder (ohne Mieten) und bei 6.591 Euro, wenn Mieten berücksichtigt werden. In den Grundschulen reduzieren sich die Pro-Kopf-Kosten auf 6.715 Euro in 2021.

Die Entwicklung und Erprobung der Methodik zur Abschätzung der Kosten der Ganztagsbetreuung am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M. hat gezeigt, dass den Kommunen erhebliche Kosten entstehen werden, um den Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz umsetzen zu können. Dies gilt selbst in einer Stadt wie Frankfurt a.M., die in den vergangenen Jahren bereits erheblich in den Bau von Ganztagsgrundschulen und den Ausbau der Ganztagsbetreuung insgesamt investiert hat. Sie zeigen aber auch, dass die bereits beschlossenen Finanzhilfen des Bundes alleine nicht ausreichen werden, um den Rechtsanspruch erfüllen zu können. Bereits die Schätzungen zu den laufenden Kosten der Betreuung, die während bzw. in der Gesetzgebungsphase zum GaFöG vorgelegt wurden, zeigen Finanzierungslücken auf. Die hier vorliegende Kostenfolgeabschätzung zeigt, dass diese Lücken wahrscheinlich noch größer ausfallen, wenn die Gegebenheiten und die Kostenstrukturen ‚vor Ort‘ berücksichtigt werden.

Die Kommunen müssen, insbesondere wenn noch gebaut werden muss, zeitnah in die Planungen einsteigen, um den gesetzlichen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ab 2026 auch umsetzen zu können.

Literaturverzeichnis

iSEP 2020-2029: Integrierter Schulentwicklungsplan 2020-2029, Stadtschulamt, Frankfurt am Main.

Makles, A.M., Schneider, K., Zuchanek, K.J. (2022): Entwicklung und Erprobung einer Methode zur Abschätzung der kommunalen Kosten des Ausbaus ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote im Rahmen des Ganztagsförderungsgesetzes (GaFöG) am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M. Forschungsbericht, Bergische Universität Wuppertal.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Zu schaffende Ganztagsplätze je Bildungsregion, Variante A	5
Abbildung 2: Zu schaffende Ganztagsplätze je Bildungsregion, Variante B	6
Tabelle 1: Zu schaffende Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante A	5
Tabelle 2: Zu schaffende Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante B	6
Tabelle 3: Übersicht über die durchschnittlichen Kostenansätze	10
Tabelle 4: Baukosten (in 1.000 Euro) der zu schaffenden Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante A	14
Tabelle 5: Laufende Kosten (in 1.000 Euro) der zu schaffenden Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante A	15
Tabelle 6: Baukosten (in 1.000 Euro) der zu schaffenden Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante B	17
Tabelle 7: Laufende Kosten (in 1.000 Euro) der zu schaffenden Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante B	18
Tabelle 8: Durchschnittliche Baukosten (in Euro und Jahr) pro Platz und m ² BGF, Variante A und B	19
Tabelle 9: Laufende Kosten der Betreuung (in Euro und Jahr) pro neu geschaffenen Platz, Variante A und B	20
Tabelle 10: Laufende Kosten (in 1.000 Euro) der zu schaffenden Ganztagsplätze in der Summe über die Bildungsregionen, Variante A1	21
Tabelle 11: Laufende Kosten der Betreuung (in Euro und Jahr) pro neu geschaffenen Platz, Variante A1	21

Veröffentlicht von:

**WIB - Wuppertaler Institut für
bildungsökonomische Forschung**

Bergische Universität Wuppertal

Gaußstr. 20

42097 Wuppertal

www.wib.uni-wuppertal.de