

Sebastian Stark

## Ein blinder Fleck in der Ganztagschulforschung?

Unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen für die Gestaltung schulischer Ganztagsangebote in den Ländern

### 1 Einleitung

In der Ganztagschulforschung konnten in den zurückliegenden Jahren eine ganze Reihe empirischer Lücken geschlossen werden. Insbesondere der von Bund und den Ländern geförderten *Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen* ist es zu verdanken, dass nunmehr bundesweite Angaben über die Entwicklung, Ausgestaltung und Wirkung schulischer Ganztagsangebote vorliegen. In dieser und anderen Studien wird jedoch übersehen, dass durch die föderale Struktur der Bundesrepublik und der entsprechenden landesspezifischen (Schul-)Gesetzgebung die Ausgestaltung der Ganztagschule in den Ländern vor unterschiedlichen Voraussetzungen steht. Der Einfluss dieser rechtlichen Rahmenbedingungen auf die Entwicklung in einem Land stellt derzeit einen blinden Fleck in der erziehungswissenschaftlichen Ganztagschulforschung dar, worauf mit diesem Beitrag aufmerksam gemacht werden soll. Damit einher geht der Hinweis auf eine notwendige rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Umsetzung politischer Entscheidungen im Bereich der Ganztagschulentwicklung, die vom Autor selbst nicht geleistet werden kann. Dass es sich hierbei jedoch um einen relevanten Sachverhalt handelt, wird exemplarisch am Beispiel von Rheinland-Pfalz und Thüringen dargestellt.

### 2 Die Ganztagschulentwicklung in Deutschland

Die erziehungswissenschaftliche bzw. pädagogische Diskussion um den Ausbau ganztägiger Bildungsangebote in Deutschland ist nicht neu. Ludwig datiert den Beginn auf das Ende des 19. Jahrhunderts im Zuge reformpädagogischer Überlegungen, ohne dass sich hieraus jedoch in den folgenden Jahrzehnten nennenswerte bildungspolitische Konsequenzen ergeben hätten. Ende der 1950er-Jahre führte erstmalig auf dem Gebiet der DDR das Zusammenwirken von „sich gegenseitig verstärkende[n]“ Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, in der Bildungspolitik, aber auch hinsichtlich der politisch-ideologischen Konzepte<sup>1</sup> zu einer spürbaren Ausweitung ganztägiger Bildungsangebote an Schulen. Mit der Schulgesetzänderung 1959 wurde der (Schul-)Hort als „ein fester Bestandteil der Schule“<sup>2</sup> etabliert. Gemeinsam mit der schrittweisen Ausweitung schulischer Nachmittagsangebote für die Schüler der höheren Klassen, entwickelte sich hier flächendeckend Schulen, die „nahezu alle Merkmal einer offenen, nach dem Vormittagsunterricht nicht verpflichtenden Ganztagschule“<sup>3</sup> aufwiesen. In der Bundesrepublik initiierten die Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates zur Einrichtung von Schulversuchen mit Ganztagschulen 1968 und Gesamt-

1 Mattes, M., Ganztagserziehung in der DDR, Zeitschrift für Pädagogik 54, Beiheft, 2009, S. 230–246.

2 § 3 Abs. 4 Bildungsgesetz, 1959.

3 Geißler, G., Ganztagschule in der DDR, in: Appel, S./Ludwig, H./Rother, U./Rutz, G. (Hrsg.), Jahrbuch Ganztagschule, Investition in die Zukunft, Schwalbach 2004, S. 160–170.

schulen 1969 einen „erheblichen Auftrieb“<sup>4</sup> der Ganztagschulentwicklung, führten aber nicht zu einer flächendeckenden Etablierung. Erst im zurückliegenden Jahrzehnt haben schulische Ganztagsangebote in Deutschland deutlich an Bedeutung gewonnen. Dies wird gerade vor dem Hintergrund der vorliegenden KMK-Daten zu allgemein bildenden Schulen in Ganztagsform deutlich. Hier ist eine bundesweite Ausweitung des Ganztagschulbetriebs von 8.226 Schulen und Schulverbünden<sup>5</sup> im Jahr 2005 auf 13.321 im Jahr 2009 dokumentiert.<sup>6</sup> Dies entspricht einem Anstieg von ca. 62 Prozent innerhalb von fünf Jahren, wobei sich die ganztägigen Angebote nicht auf alle Klassenstufen erstrecken müssen. Im Zuge dessen erhöhte sich der Anteil der Schulen und Schulverbünde mit ganztägigen Bildungsangeboten an allen Schulen und Schulverbünden von 28,3 Prozent im Jahr 2005 auf 46,8 Prozent im Jahr 2009.<sup>7</sup> Für den Bereich der Schüler bedeutet dies ein Anstieg der Ganztagschüler von 15,2 Prozent im Jahr 2005 auf 26,9 Prozent im Jahr 2009.<sup>8</sup>

Für diese Entwicklung lassen sich vier maßgebliche Beweggründe identifizieren: Erstens haben die Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien den Aufbau und die Leistungsfähigkeit des deutschen Schulwesens grundlegend in Frage gestellt<sup>9</sup> und parallel hierzu eine Diskussion über notwendige Reformen ausgelöst. Mit Hilfe ganztägiger Angebote sollte eine bessere individuelle Förderung der Schüler ermöglicht und eine Antwort auf die nachgewiesene enge Kopplung schulischen Lernerfolgs und sozialer Herkunft gegeben werden.<sup>10</sup> Insofern wurde und wird der Ausbau ganztägiger Bildungsangebote als ein wichtiges Handlungsfeld der Bildungspolitik betont.<sup>11</sup> Zweitens wird Ganztagschule konzeptionell als Ort der Kooperation von Schule mit außerschulischen Partnern wie bspw. Trägern der Jugendarbeit und Vereinen angesehen, denen im Hinblick auf die Gestaltung lokaler Bildungslandschaften hohe Bedeutung zugesprochen wird. Einerseits versprechen diese Kooperationen, das im 12. Kinder- und Jugendbericht geforderte „Zusammenspiel der unterschiedlichen Bildungsorte und Lernwelten und der dabei verlaufenden formalen und informellen Bildungsprozesse“<sup>12</sup> besser zu ermöglichen. Andererseits sollen Ganztagschulen die durch die demografische Entwicklung geprägten Zwänge für die Schulentwicklungsplanung, die vor allem in ländlichen Regionen bestehen, lösen. Als potentielle „Bildungszentren mit regionaler

4 Ludwig, H., Die Entwicklung der modernen Ganztagschule, in: Ladenthin, V./Rekus, J. (Hrsg.), Die Ganztagschule: Alltag, Reform, Geschichte, Theorie, Weinheim 2005, S. 261–277.

5 In der Statistik der KMK wird eine Unterscheidung zwischen *Verwaltungseinheit* und *Einzelsschule* vorgenommen. Der Begriff der Verwaltungseinheit (Schulen und Schulverbünde) umfasst die organisatorische Einheit von Schulen und kann somit mehrere Einzelschulen unterschiedlicher Schularten repräsentieren, wohingegen eine Einzelschule einer Schularbeit zugewiesen werden kann. Die Summe der Einzelschulen ist daher nicht identisch mit der Summe der Verwaltungseinheiten. Bundesweite Angaben über die Entwicklung an Schulen im allgemeinbildenden Bereich erfolgen durch die KMK ausschließlich auf der Ebene der Verwaltungseinheiten.

6 KMK: Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – Statistik 2005 bis 2009, 2011, S. 1.

7 KMK, 2011, S. 1.

8 Dies entspricht 1.307.570 Schülerinnen und Schülern im Jahr 2005 und 2.106.520 im Jahr 2009. KMK, 2011, S. 11 f.

9 Baumert, J., Erste Ergebnisse der TIMSS-Studie für den oberen Sekundarbereich: Sekundarstufe II, 12./13. Schuljahr, in: Mathematik lehren, 90, 1998, S. 56–60. Sowie Deutsches PISA-Konsortium, PISA 2000, Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001. Und Deutsches PISA-Konsortium, PISA 2003, Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster 2004.

10 BT-Drs. 17/44, Jahresgutachten 2009/10 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2009, S. 17.

11 Forum Bildung, Förderung von Chancengleichheit. Vorläufige Empfehlung und Expertenbericht, 2001, S. 4. Sowie KMK, 299. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz am 17./18. Oktober 2002 in Würzburg, 2002, S. 11. Und BT-Drs. 17/3700, Jahresgutachten 2010/11 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2010, S. 5.

12 BT-Drs. 15/6014, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – Zwölfter Kinder- und Jugendbericht, 2005, S. 102.

Bedeutung“<sup>13</sup> sollen mit der Hilfe von Ganztagschulen „leistungsfähige Schulstandorte mit ausreichend Lehrpersonal und technisch-organisatorischer Ausstattung erhalten“<sup>14</sup> bleiben. Drittens wird in ganztägigen Bildungsangeboten ein bedeutsamer Beitrag für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gesehen. So wird bspw. der „systematische[n] Ausbau von Ganztagschulen“<sup>15</sup> zuletzt im *Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes (Demografiebericht)* als wichtiger Baustein und „[w]esentliche Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben“<sup>16</sup> markiert. Viertens soll mit Hilfe von Ganztagschulen dem Wandel von Familienstrukturen und -formen, wie dem gestiegenen Anteil an Alleinerziehenden sowie dem allgemeinen „erhöhten Bedarf an erzieherischer Versorgung“<sup>17</sup>, im Land Rechnung getragen werden.

Zusammengefasst zeigen sich somit eine ganze Reihe an Erwartungen, die mit der Etablierung ganztägiger Angebote einhergehen. Entsprechend intensiv wurde in den zurückliegenden Jahren an deren Ausweitung gearbeitet. Züchner und Fischer vom *Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung* bilanzieren das Ergebnis dieser Bemühungen als „Systemveränderung [...], deren Bedeutung derzeit noch gar nicht wirklich abzuschätzen ist. Womöglich handelt es sich dabei um den größten Eingriff in das Schulsystem und das außerschulische Alltagsleben von Kindern und Jugendlichen in der Geschichte der Bundesrepublik“<sup>18</sup>.

Der in den Statistiken abgebildete Ausbau ganztägiger Angebote wurde maßgeblich durch das *Investitionsprogramm Zukunft, Bildung und Betreuung* der Bundesregierung befördert. Mit Bezugnahme auf die Ergebnisse der internationalen PISA-Studie<sup>19</sup> und dem Verweis auf einen „entscheidender Beitrag [ganztägiger Betreuungsangebote] für eine gute Qualifizierung für die zukünftige Erwerbsarbeit“<sup>20</sup> sollte mit dem Investitionsprogramm „die Schaffung einer modernen Infrastruktur im Ganztagschulbereich unterstützt und der Anstoß für ein bedarfsorientiertes Angebot in allen Regionen gegeben werden“<sup>21</sup>. Im Rahmen des Investitionsprogramms gewährte der Bund in den Jahren 2003 bis 2009 Finanzhilfen in Höhe von vier Mrd. Euro für Strukturinvestitionen.

Parallel zu dieser finanziellen Förderung stieg auf allen (politischen und administrativen) Entscheidungsebenen der Bedarf an verlässlichem Steuerungs- und Wirkungswissen sowie erziehungswissenschaftlicher Expertise im Bereich ganztägiger Bildungsangebote.

13 BT-Drs. 17/7609, Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunfts-fähig gestalten Handlungskonzept zur Sicherung der privaten und öffentlichen Infrastruktur in vom demografischen Wandel besonders betroffenen ländlichen Räumen, 2011, S. 18.

14 BT-Drs. 17/7609, 2011, S. 18.

15 BT-Drs. 17/7699, Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes (Demografiebericht), 2011, S. 61.

16 BT-Drs. 17/7699, 2011, S. 61.

17 Rollett, W./Holtappels, H. G./Bergmann, K., Anspruch und Wirklichkeit von Ganztagschule, in: Coelen, T./Otto, H.-U. (Hrsg.), Grundbegriffe Ganztagsbildung, Das Handbuch, Wiesbaden 2008, S. 899–909.

18 Züchner, I./Fischer, N., Ganztagschulentwicklung und Ganztagschulforschung, in: Fischer, N./Holtappels, H. G./Klieme, E./Rauschenbach, T./Stecher, L./Züchner, I. (Hrsg.), Ganztagschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen, Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG), Weinheim und München 2011, S. 9–17.

19 Bulmahn, E., Eröffnungsrede der Startkonferenz zum Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ am 8. September 2003, in: Bundesministerium für Bildung und Forschung: Startkonferenz zum Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung, 2004, S. 13.

20 VVIZBB (Verwaltungsvereinbarung Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“), 2003, S. 1.

21 VVIZBB, 2003, S. 2.

### 3 Die wissenschaftliche Begleitung der Ganztagschulentwicklung in Deutschland

Die Zunahme der ganztägigen Angebote in der Bundesrepublik spiegelt sich auch in der erziehungswissenschaftlichen Wahrnehmung und Bearbeitung des Themas. So ergab eine Auswertung des Fachinformationssystems Bildung (FIS-Datenbank) von Holtappels u. a. im Jahr 2007, dass die Hälfte aller registrierten Beiträge zu Ganztagschulen zwischen 1980 und 2005 in den zurückliegenden 6 Jahren erschienen.<sup>22</sup> Ein weiteres Indiz für das gestiegene Interesse ist das im Jahr 2008 erschienenen Handbuch *Grundbegriffe Ganztagschulbildung* von Coelen und Otto, in welchem der jeweilige Wissensstand in einzelnen Bereichen für Wissenschaftler und Praktiker zusammengestellt wurde; und nicht zuletzt zeugen das Bei- bzw. Sonderheft der *Zeitschrift für Pädagogik* 2009 und der *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 2011 für die nach wie vor bestehende Relevanz der Thematik. Darüber hinaus haben Bund und Länder seit 2005 verstärkt ganztagschulbezogene Forschungsprojekte gefördert. Insbesondere im Rahmen der Begleitforschung zum IZBB-Programm wurden vom *Bundesministerium für Bildung und Forschung* unter Inanspruchnahme von Mitteln des Europäischen Sozialfonds 23 Vorhaben in sechs Forschungsbereichen finanziert, die „für die inhaltliche Gestaltung und erfolgreiche Entwicklung schulischer Ganztagsangebote von besonderer Relevanz sind“<sup>23</sup>. Zum einen wurde hierfür eine Förderrichtlinie konzipiert, in deren Rahmen auch das Forschungsprojekt „Ganztagschulen in ländlichen Räumen (GaLÄR)“ ermöglicht wurde, dessen Ergebnisse in die folgenden Ausführungen einfließen. Zum anderen wurde gemeinsam mit 14 Ländern die *Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen* (StEG) initiiert, die das größte Forschungsprojekt auf diesem Gebiet darstellt.

#### 3.1 Die Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG)

Die Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen stellt nach Angaben des BMBF den „Mittelpunkt der [IZBB-]Begleitforschung“<sup>24</sup> dar. In diesem Sinn kann über StEG als eine Art Leitmedium gesprochen werden. Die groß angelegte Längsschnittstudie wird gemeinsam vom *Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung*, dem *Deutschen Jugendinstitut e. V.*, dem *Institut für Schulentwicklungsforschung* und der *Justus-Liebig-Universität Gießen* durchgeführt und bis 2105 verlängert. Im Jahr 2005 wurde sie mit den Zielen „den Ausbau von Ganztagschulen in der deutschen Bildungslandschaft empirisch zu begleiten und Entwicklungspotenziale bzw. -bedarfe sowie Effekte der Ganztagschule zu untersuchen“<sup>25</sup> initiiert, um nicht zuletzt eine „bestmögliche Nutzung der Investitionen zu ermöglichen“<sup>26</sup>. Das Ergebnis der Initiative sind zahlreiche empi-

22 Holtappels, H. G./Klieme, E./Radisch, F./Rauschenbach, T./Stecher, L., Forschungsstand zum ganztägigen Lernen und Fragestellungen in StEG, in: Holtappels, H. G./Klieme, E./Rauschenbach, T./Stecher, L. (Hrsg.), *Ganztagschule in Deutschland: Ergebnisse der Ausgangserhebung der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG)*, Weinheim und München 2007, S. 37. Insgesamt sind für den Zeitraum 1414 Beiträge registriert. Für die Jahre 2000 bis 2005 liegen 726 Eintragungen vor (vgl. Holtappels, 2007, S. 37).

23 BMBFa (Bundesministerium für Bildung und Forschung), *Ganztagschulforschung als Teil empirischer Bildungsfor-schung*, (o. J.).

24 BMBFa, (o. J.).

25 Fischer, N./Holtappels, H. G./Stecher, L./Züchner, I., Theoretisch-konzeptionelle Bezüge – ein Analyserahmen für die Entwicklung von Ganztagschulen, in: Fischer, N./Holtappels, H. G./Klieme, E./Rauschenbach, T./Stecher, L./Züchner, I. (Hrsg.), *Ganztagschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen, Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwick-lung von Ganztagschulen (StEG)*, Weinheim und München 2011, S. 18–29.

26 BMBFb (Bundesministerium für Bildung und Forschung), *Begleitforschung zum Investitionsprogramm „Zukunft Bil-dung und Betreuung“*, (o. J.).

rischer Studien<sup>27</sup> deren Kernaussagen von den beteiligten Forschern in zwei Sammelbänden vorgelegt wurden. Die im Jahr 2007 und 2011 erschienenen Bände enthalten eine vielseitige und differenzierte Darstellung der Ganztagschulentwicklung, ihrer Erscheinungen und Auswirkungen auf alle relevanten Akteursgruppen. Dank StEG liegen dezidierte Aussagen zu Teilnahmeverhalten und -quoten am Ganztagsbetrieb, der inneren Organisation des Ganztagschulbetriebes und der Kooperation mit außerschulischen Partnern, Analysen der Schulentwicklungsprozesse, den jeweiligen Schulprogrammen, der Wirkung ganztägiger Angebote auf Klassenwiederholungen, Schulnoten, Wohlbefinden und Sozialverhalten der Schülerinnen und Schüler, die Auswirkungen auf das Familienleben sowie das regionale Vereinsleben vor.

Neben dieser Vermessung der Ganztagschulentwicklung sind die Autoren der StEG bemüht, einen „Analyserahmen für die Entwicklung von Ganztagschulen“<sup>28</sup> zu erarbeiten. Dieser heuristische Rahmen für „StEG und allgemein in der Ganztagschulforschung betrachteten Konstrukte“<sup>29</sup> wurde in den zurückliegenden Jahren entwickelt<sup>30</sup> und ist den empirischen Einzelstudien des zweiten StEG-Bandes vorangestellt. Das heißt, inzwischen existiert ein „Gliederungs- und Orientierungsrahmen“<sup>31</sup>, um die unterschiedlichen theoretischen Bezüge und Fragestellungen im Feld der Ganztagschulforschung zu analysieren, zu klassifizieren und konzeptionell zu bündeln.

In der genannten Ausarbeitung wird auf das sogenannte CIPO-Modell (Context – Input – Process – Output) des amerikanischen Evaluationsforschers *Daniel Stufflebeam* Bezug genommen.<sup>32</sup> Stufflebeam war in den 1970er-Jahren an der Evaluation von bildungspolitischen Förderprogrammen in den USA beteiligt. Im Rahmen dieser Tätigkeit verfolgte er einen sogenannten *management-orientierten Ansatz*; dies bedeutet, dass die Evaluationsergebnisse „die Informationsbedürfnisse von Entscheidungsträgern in Management und Administration berücksichtigen“<sup>33</sup>. In diesem Sinn liegen hier Parallelen zum IZBB und StEG vor,<sup>34</sup> zumal es sich bei den politischen Systemen

27 Siehe hierzu: <http://www.projekt-steg.de/steg/de/publikationen.html>.

28 Fischer u. a., 2011, S. 18.

29 Fischer u. a., 2011, S. 22.

30 Holtappels, H. G., Qualitätsmodelle – Theorie und Konzeptionen, in: I. Kamski, I. /Holtappels, H. G. /Schnetzer, T. (Hrsg.), Qualität von Ganztagschule – Konzepte und Orientierungen für die Praxis, Münster 2009, S. 11–25.

31 Fischer u. a., 2011, S. 22.

32 Fischer u. a., 2011, S. 20 f.

33 Hense, J., Evaluation und Qualitätssicherung im Bildungswesen. In: evaluation.de – Evaluation und Qualitätssicherung im Bildungswesen, 2012.

34 Stufflebeam beschäftigte sich neben der Durchführung vor allem mit den Grundsatzfragen und -problemen bei der Planung und Durchführung pädagogischer Evaluationen. Im Zuge dieser Tätigkeit entwickelte er ein Klassifikationssystem für pädagogische Entscheidungssituationen und Evaluationen bei pädagogischen Interventionen (*Stufflebeam, D. L.*, Evaluation als Entscheidungshilfe, in: Wulf, C. (Hrsg.), Evaluation. Beschreibung und Bewertung von Unterricht, Curricula und Schulversuchen, München 1972, S. 113–145) – seien sie bezogen auf eine einzelne Schulen oder im Rahmen bundesweiter Förderprogramme im Bildungssystem. Der Ausgangspunkt seiner Systematik ist die Analyse und weiterleitend die „Kenntnis [...] der gegebenen Entscheidungssituationen“ (ebd. S. 131) bei der Durchführung eines Programms. Die Frage der Funktion einer Entscheidung bildet dabei das zentrale Kriterium für seine Gruppierung. Unter Anwendung dieser Perspektive ergeben sich für ihn vier „Funktionen von Entscheidungen im Bildungswesen“ (ebd.): planende, gestaltende, implementierende und modifizierende. Planende Entscheidung umfassen die Analyse der Bedarfe und die Definition des Ziels, gestaltende Entscheidungen nehmen Einfluss auf das konkrete Verfahren, wie die beteiligten Personen, finanziellen Ressourcen oder den Zeithorizont. Entscheidungen zu Fragen der konkreten Umsetzung gehören zu den implementierenden und der Bereich der Auswertung und Weiterführung eines Programms bzw. einer Intervention entspricht der modifizierenden Funktion. Entsprechend diesen vier Funktionen von Bildungsentscheidungen ergeben sich für Stufflebeam vier Arten von Evaluation: die Kontextevaluation, die Inputevaluation, die Prozessevaluation und die Produktevaluation – kurz CIPP. Diese vier Evaluationen bilden den Ausgangspunkt für einen konkreten Evaluationsplan, mit dem der jeweilige Sachverhalt erfasst werden soll.

in den USA und der Bundesrepublik jeweils um ein föderales handelt, welches den jeweiligen Bundesstaaten bzw. Ländern gerade in Bildungsfragen ein hohes Maß an Autonomie zusichert.<sup>35</sup>

Stufflebeams Modell wird von den StEG-Autoren als Ausgangspunkt genommen und im Rahmen von StEG zu einem Modell aus Inputkomponente, Prozesskomponente und Outputkomponente modifiziert. Die *Inputkomponente* beinhaltet die „Rahmenbedingungen und Ressourcen [...] und Vorgaben“<sup>36</sup> einer Schule. Hierbei handelt es sich um Aspekte, die „von der Einzelschule nicht direkt beeinflussbar und ihr auch nicht zurechenbar sind“<sup>37</sup>, sondern auf der Ebene des Bildungssystems angesiedelt werden müssen. Die *Prozesskomponente* beinhaltet pädagogische und organisatorische Handlungen und Aktivitäten, die in der „Verantwortung“<sup>38</sup> der Schule liegen. In diesem Bereich sind Aussagen auf „Schul- und Klassenebene“<sup>39</sup> möglich. Die *Outputkomponente* ist schließlich auf das Ergebnis des Prozesses ausgerichtet und umfasst auf der Ebene des Individuums Entwicklungen bspw. im Bereich der „Kompetenzen, Haltungen, Einstellungen [...] der Schülerinnen und Schüler“<sup>40</sup>. Parallel zu den vorgestellten Komponenten verläuft, wie in anderen Studien auch, eine Unterscheidung in unterschiedliche Ebenen, ohne jedoch eine zwingende Bindung bzw. eine Hierarchie festzuhalten. Verbunden wird dies mit dem Verweis auf *Angebots-Nutzungs-Modelle* aus der pädagogischen Psychologie, in denen davon ausgegangen wird, dass es sich bei Lernaktivitäten um „Ko-Konstruktionsprozesse“<sup>41</sup> zwischen Lehrerenden und Lernenden handelt. Zusammenführend ergeben sich mit der Input-, der Prozess- und der Outputkomponente für die StEG-Forscher drei „verschiedene Beobachtungsdimensionen der Ganztagschulforschung [...], die den heuristischen Rahmen von StEG bilden und sich je nach Fragestellung miteinander verbinden lassen“<sup>42</sup>, ohne dass dabei „Wirkungszusammenhänge, Mediations- oder Moderationseffekte“<sup>43</sup> markiert werden sollen.

Betrachtet man nun den Bereich der Inputkomponente und damit die „Eingangsvoraussetzungen“<sup>44</sup> einer Schule, die entsprechend den Ausführungen „nicht von der Einzelschule [...] direkt beeinflussbar“<sup>45</sup> sind, dann wird zwar eine sehr differenzierte Analyse möglicher Einflussvariablen sichtbar, nicht aber eine vollständige. So sind finanzielle und räumliche Ressourcen einer Schule, organisatorische Voraussetzungen (Schularzt) sowie die institutionelle (Dichte der Kooperationspartner), individuelle (Lernvoraussetzungen und Persönlichkeitsmerkmale der Schüler) und familiäre Sozialstruktur des Einzugsgebietes aufgeführt. Eine Auseinandersetzung mit den jeweiligen rechtlichen Voraussetzungen für die Gestaltung des Ganztages ist jedoch nicht enthalten.

35 Sell, S., *Educare: der positive Zusammenhang zwischen vorschulischer und schulischer Bildung und Betreuung. Forschungsbefunde und Erfahrungen aus den USA*, in: Appel, S./Ludwig, H./Rother, U./Rutz, G. (Hrsg.), *Neue Chancen für die Bildung*, Schwalbach, Taunus 2003, S. 188–205.

36 Fischer u. a., 2011, S. 20.

37 Ebd.

38 Fischer u. a., 2011, S. 21.

39 Ebd.

40 Ebd.

41 Fischer u. a., 2011, S. 23.

42 Ebd.

43 Ebd.

44 Fischer u. a., 2011, S. 27.

45 Fischer u. a., 2011, S. 20.

### 3.2 Die landesspezifischen rechtlichen Regelungen: Ein blinder Fleck in der Ganztagschulforschung

In den Ausführungen zum vorliegenden Gliederungs- und Organisationsrahmen des aktuellen StEG-Bandes wird deutlich, dass die konzeptionellen Überlegungen der Autoren lediglich auf der Ebene der Einzelschule ansetzen bzw. in der Einzelschule die zentrale Handlungs- und Untersuchungseinheit sehen. Ganztagschulen gelten als „sehr heterogener Gegenstand mit schulspezifischen Ausprägungen hinsichtlich einer Vielzahl von Faktoren, die sich kaum kontrollieren lassen“<sup>46</sup>. Auch die angeführten Inputkomponenten im Analyserahmen der StEG-Autoren zielen im Kern auf den Einfluss des sozialräumlichen Umfeldes und somit wieder auf die Einzelschule. Daneben existieren jedoch vom StEG nicht beachtete Regelungen mit Allgemeinheitsanspruch: Die schulgesetzlichen Regelungen und die Vorgaben in den nachgelagerten Verordnungen und Verwaltungsvorschriften stecken für Schulen einen Rahmen ab, innerhalb dessen die Ausgestaltung des ganztägigen Bildungsangebotes vorgenommen werden kann. Damit bilden sie in einem Land für alle Schulen identische Voraussetzungen; sie variieren jedoch zwischen den Ländern. Diese Sachverhalte werden im Rahmen der empirischen Studien zur Ganztagschulentwicklung nicht in den Blick genommen, auch wenn sie für die Autoren nicht unbekannt sind. So wird im ersten StEG-Band an einzelnen Punkten auf die Unterschiedlichkeit der „jeweiligen Bestimmungen in den Bundesländern“<sup>47</sup> oder die „rechtlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern“<sup>48</sup> verwiesen. Und auch im zweiten StEG-Band findet sich bspw. die Feststellung, dass die unterschiedlichen Voraussetzungen einer Schule „auf der Ebene der Länder über Schulpflicht, Schulgesetze und Curricula etwas stärker vereinheitlicht sind“<sup>49</sup>. Eine Analyse oder eine systematische Rückbindung der empirischen Daten an diesen Sachverhalt erfolgt indes nicht. Der Einfluss rechtlicher Rahmenbedingungen bei der Gestaltung von Schulen mit Ganztagsangeboten erweist sich somit als blinder Fleck in der Ganztagschulforschung.

## 4 Die unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung schulischer Ganztagsangebote an den Beispielen von Rheinland-Pfalz und Thüringen

Die folgenden Angaben wurden im Rahmen des Forschungsprojektes *Ganztagschule in ländlichen Räumen der Agrarsozialen Gesellschaft Göttingen e.V.* und des *Lehrstuhls für Sozialpädagogik und außerschulische Bildung* an der *Friedrich-Schiller-Universität Jena* generiert und geben den Stand der Gesetzgebung 2009 wieder. Ziel der Forschung war es, den Beitrag sozialräumlicher Aspekte der Ganztagschulentwicklung zu fokussieren, die sich einerseits aus der bundeslandbezogene Spezifik und andererseits aus der Besonderheit ländlicher Räume gegenüber den städtischen ergeben.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> Züchner I./Fischer, N., 2011, S. 15.

<sup>47</sup> Höhemann, K./Bergmann, K./Gebauer, M., Das Personal, in: Holtappels, H. G./Klieme, E./Rauschenbach, T./Stecher, L. (Hrsg.), *Ganztagschule in Deutschland: Ergebnisse der Ausgangserhebung der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG)*, Weinheim und München 2007, S. 77–85.

<sup>48</sup> Arnold, B., Kooperationsformen – Bedingungen für gelingende Zusammenarbeit?, in: Holtappels, Heinz G./Klieme, E./Rauschenbach, T./Stecher, L. (Hrsg.), *Ganztagschule in Deutschland: Ergebnisse der Ausgangserhebung der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG)*, Weinheim und München 2007, S. 123–138.

<sup>49</sup> Züchner I./Fischer, N., 2011, S. 15.

<sup>50</sup> Wiezorek u. a. im Erscheinen.

#### 4.1 Rheinland-Pfalz

Seit 2001 ist der Ausbau schulischer Ganztagsangebote ein zentrales bildungs- und sozialpolitisches Ziel in Rheinland-Pfalz.<sup>51</sup> Innerhalb weniger Jahre entstanden hier neue, ganztägige Bildungsangebote, die seitens der Landesregierung bald als rheinland-pfälzisches „Markenzeichen“<sup>52</sup> hervorgehoben wurden. Das zentrale Anliegen war es, ein umfangreiches Angebot an Ganztagschulen samt einer entsprechenden Verwaltungs- und Organisationsstruktur zu schaffen.<sup>53</sup> Hierzu wurde eigens eine neue Form der Ganztagschule etabliert, die in ihrer Struktur zwischen den beiden bis zu diesem Zeitpunkt praktizierten Ganztagschulformen – der verpflichtende Ganztagschule (mehrheitlich Förderschulen) und der Ganztagschule in offener Form – lag. Die Ganztagschule in Angebotsform, so die abschließende Bezeichnung, wurde im Rahmen einer Novellierung im März 2004 in das rheinlandpfälzische Schulgesetz aufgenommen. Zentral für die Einrichtung und dem Betrieb von Ganztagschulen ist § 14 SchulG, in dem die Beschreibung der drei möglichen Ganztagschulformen vorgenommen wird. Für die Ganztagschulen in Angebotsform, auf die sich die weitere Ganztagschulentwicklung in Rheinland-Pfalz konzentrierte, wird ein Bildungs- und Betreuungsangebot über die Vormittage und an vier Nachmittagen der Woche vorgesehen. Gemäß § 74 Abs. 1 SchulG stellt das Land neben den Lehrkräften und den pädagogischen und technischen Fachkräften „für die Ganztagschulen in Angebotsform und in verpflichtender Form auch das sonstige pädagogische Personal bereit“. Das Land ist somit für die Personalversorgung verantwortlich; es tritt als Träger der für die ganztägige Betreuung notwendigen Personalkosten auf. Anders ist dies bspw. bei Ganztagschulen in offener Form. Hier ist der Schulträger in der Pflicht, das notwendige Personal bereit zu stellen (§ 14 Abs. 2 SchulG). Für die inhaltliche Ausgestaltung des ganztägigen Betreuungsangebotes gilt nach dem Schulgesetz die allgemeine Forderung nach der Verbindung von Unterricht und weiteren schulischen Angeboten zu einer „pädagogischen und organisatorischen Einheit“<sup>54</sup>; darüber hinaus sind keine Regelungen enthalten. Festgehalten ist im Schulgesetz jedoch, dass die Vorgaben über die Ausdehnung der täglichen Schulzeit, die Verteilung des Unterrichts und der Betreuungsangebote als auch die organisatorischen Voraussetzungen für den ganztägigen Unterricht schulintern in den jeweiligen Konferenzen zu klären und in der Schulordnung zu regeln sind (§ 53 Abs. 2 Punkt 8 SchulG). Nach § 27 Abs. 3 SchulG sind Lehrkräfte all jene Personen, die an einer Schule Unterricht erteilen. Hierzu gehören sowohl Lehrer als auch pädagogische Fachkräfte, die pädagogische Angebote an Ganztagschulen gestalten. Demzufolge besitzen auch sie ein Stimmrecht in den Konferenzen. Außerschulische Fachkräfte besitzen hingegen kein Stimmrecht, sie können jedoch an der Konferenz teilnehmen und besitzen dort Rederecht; dieses Recht gilt jedoch nicht für Zeugnis- oder Versetzungskonferenzen.<sup>55</sup>

Die Initiative zur Einrichtung einer Ganztagschule in Angebotsform geht von der Schule, vertreten durch die Schulleitung, aus; die Entscheidung über die Einrichtung ist an einen Beschluss der Schulbehörde und des Schulträgers gebunden. Ausschlaggebend für das Ergebnis des Be-

51 Siehe hierzu auch die Fallstudie von *Tillmann, K.-J./Dedering, K./Kneuper, D./Kuhlmann, C./Nessel, I.*, PISA als bildungspolitisches Ereignis Fallstudien in vier Bundesländern, 2008, S. 243 ff.

52 *Regierungsprogramm*, Entscheidung für Rheinland-Pfalz. Regierungsprogramm 2006–2011 der SPD Rheinland-Pfalz, 2006, S. 8.

53 Dies zeigt sich u. a. in der Verwendung der vom Bund bereitgestellten Gelder im Rahmen des IZBB. Von den zwischen 2003 und 2008 insgesamt 333 verwirklichten Förderungen fielen 95 Prozent auf den Aufbau und damit der Schaffung neuer Ganztagsangebote; *Sozialpädagogisches Institut NRW*, IZBB Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003–2009 Länderspezifische Darstellung Rheinland-Pfalz, 2008, S. 5.

54 § 14 Abs. 1 SchulG.

55 *Sachkompendium*, Kompendium über die organisatorische und inhaltliche Arbeit an den Ganztagschulen in Angebotsform, 2008, S. 11.

schlusses ist das in § 14 Abs. 3 SchulG genannte schulische Bedürfnis – der Nachweis des Bedarfs eines Ganztagsangebots an einer Schule. Es gehört zur Aufgabe der beantragenden Schule, beispielsweise durch eine Elternbefragung diesen Nachweis zu erbringen. Weiterhin ist die Schule im Vorfeld angehalten, die Zustimmung des Schulträgers einzuholen und innerhalb der Schule die Beteiligungsrechte aller relevanten Akteursgruppen zu wahren. Der Antrag enthält ferner eine Konzeption des gewünschten Ganztagsangebotes in der Verbindung mit der pädagogischen Schwerpunktsetzung des Schulstandortes. Weiterhin sind eine Darstellung der regionalen Angebote im schulischen Umfeld sowie der Ganztagsbetreuung im Bereich der Jugendhilfe notwendig.

Die weiteren Regelungen zu den Kosten für Personal, Infrastruktur und sonstigen Aufgaben werden im Wesentlichen in zwei Dokumenten geregelt: dem *Kompendium über die organisatorische und inhaltliche Arbeit an den Ganztagschulen in Angebotsform* und dem *Kompendium zur Personalentwicklung und -verwaltung an Ganztagschulen*. Ausgehend von einer schulartspezifischen Mindestschülerzahl erfolgt die rechnerische Zuweisung von Lehrerwochenstunden (LWS). Der Sockelbetrag erhöht sich schulartspezifisch mit jedem zusätzlichen Teilnehmer, so dass sich das Personalbudget für ein Schuljahr aus der festgestellten Zahl der angemeldeten Schüler an einem Standort ergibt. Den Schulen steht es frei, einen Teil der zusätzlichen Lehrerwochenstundenzuweisung mit pädagogischen Fachkräften, außerschulischen Kooperationspartnern oder sonstigen Personen zu besetzen. Im Personalkompendium ist vorgesehen, dass in der Regel die Hälfte bis zwei Drittel der Personalzuweisungen für die Beschäftigung von Lehrkräften vorgesehen ist.<sup>56</sup> Der restliche Betreuungsanteil kann über pädagogische Fachkräfte oder durch außerschulische Partner, wie Verbänden, Vereinen oder Privatpersonen abgedeckt werden. Hierzu können die Lehrerwochenstunden in Geldmittel umgewandelt werden, die die Grundlage für Dienstleistungsverträge, Projektverträge oder Kooperationsverträge mit außerschulischen Partnern bilden.<sup>57</sup>

## 4.2 Thüringen

Als ostdeutsches Bundesland weist Thüringen im Hinblick auf den Stand schulischer Ganztagsangebote ein spezifisches Merkmal auf: ein überdurchschnittlich dichtes Angebot an schulischen Ganztagsangeboten im Grundschulbereich. So lag der Anteil der Grundschulen mit Hort (im Sinne der KMK eine Ganztagschule) im Jahr 2005 bei 97,9 Prozent.<sup>58</sup> Aktuell werden 79,5 Prozent der Grundschüler an einem Hort betreut bei einer durchschnittlichen Verweildauer von 17,8 Stunden pro Woche.<sup>59</sup> Thüringen verfolgt bei der Ausgestaltung des Ganztagsangebotes an den Grundschulen auch gegenüber den übrigen ostdeutschen Ländern ein Sondermodell: Hier wurde nach der Wiedervereinigung das zu DDR-Zeiten gewachsene Modell der institutionellen Kopplung des Hortangebotes als Teil der Schule weitergeführt.<sup>60</sup> In der überwiegenden Zahl der Länder – genauer in allen, ausgenommen Berlin und Thüringen<sup>61</sup> – sind „Tageseinrichtungen für Kinder im schulpflicht-

56 *Personalkompendium, Kompendium „Personalentwicklung und -verwaltung an Ganztagschulen“*, 2008, S. 2.

57 Ebd.

58 KMK, 2011, S. 4. Zum Vergleich: Zum selben Zeitpunkt betrug der Anteil der Ganztagschulen im Grundschulbereich in Rheinland-Pfalz 14,2 Prozent (KMK, 2011, S. 4).

59 TMBWK (Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur), Daten zur Hortbetreuung in Thüringen, 2012.

60 Döbert, H./Führ, C., Zu Entwicklungen in den neuen Ländern zwischen 1990 und 1995, in: Führ, C./Furck, C. L. (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, 1945 bis zur Gegenwart, Band VI: 1945 bis zur Gegenwart, Zweiter Teilband Deutsche Demokratische Republik und neue Bundesländer, München: 1998, S. 377–389.

61 Stolz, H.-J., Ganztagschule und Hort. Ein Systemvergleich, Recht der Jugend und des Bildungswesens, Heft 1, 2006, S. 50–63.

tigen Alter [...] dem System der Kinder- und Jugendhilfe zugeordnet“<sup>62</sup>.<sup>63</sup> Der Sekundarbereich wurde in Thüringen hingegen nach der Wiedervereinigung, trotz einer langen Tradition institutionalisierter nachmittäglicher Zusatzangebote, schnell auf den Kernbereich Unterricht ausgerichtet; eine Entwicklung, die auch in anderen ostdeutschen Länder zu beobachten war. In diesem Sinn liegt in Thüringen eine schulartspezifische Förderung ganztägiger Angebote vor.

Im Schulgesetz des Landes ist der Hort als eine Einrichtung vorgesehen, die „zur außerunterrichtlichen Betreuung und Förderung der Schüler“<sup>64</sup> an thüringischen Grundschulen geführt werden kann. Horte sind dem Schulgesetz nach „organisatorisch Teil der betreffenden Schule“<sup>65</sup>: Gemäß § 2 Abs. 1 des Thüringer Gesetzes über die Finanzierung der staatlichen Schulen (ThürSchFG) trägt das Land „den Personalaufwand für die Lehrer und die Sonderpädagogischen Fachkräfte an staatlichen Schulen sowie für die Erzieher an Grundschulhorten“<sup>66</sup>. Somit gehört es zu den Aufgaben des Landes, Personalkosten an Schulhorten zu finanzieren. Entsprechend sind Erzieher an Grundschulhorten ebenso wie Lehr- und sonderpädagogische Fachkräfte an staatlichen Schulen Landesbedienstete (§ 34 Abs. 1 ThürSchulG) mit einem gesetzlichen Auftrag: „Der Erzieher betreut und erzieht die ihm anvertrauten Kinder in eigener Verantwortung [...]. Er unterstützt die Erziehungsarbeit der Eltern und der Lehrer.“<sup>67</sup> Die hier im Schulgesetz explizite Verortung der Hortexieheraufgabe als unterstützende Leistung zeigt sich auch in den Regelungen zu den Mitspracherechten in schulischen Gremien: So können diese an Lehrerkonferenzen, in welchen „alle wichtigen Fragen der Erziehungs- und Unterrichtsarbeit der Schule zu beraten und zu beschließen“<sup>68</sup> sind, beratend teilnehmen; vertreten sind die Erzieher in der Schulkonferenz (§ 38 Abs. 1 ThürSchulG) und damit in demjenigen Gremium, in dem Fragen, „die Schüler, Eltern und Erzieher gemeinsam betreffen“<sup>69</sup>, beraten werden. Die Regelung über die Zuweisung der Erzieherwochenstunden erfolgt durch die jeweilige *Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Schuljahres*. Maßgebend für die Stundenzuweisung ist die Anzahl der im Hort befindlichen Kinder an einer Schule.

Seit 2008 wird im Rahmen eines Modellprogramms die Übertragung der Personalverantwortung für die Erzieher auf die Schulträger erprobt. Hierbei werden die Personalkosten weiterhin durch das Land getragen und an die Schulträger weitergereicht. Die Schulträger haben neben der Einstellung von Erziehern die Möglichkeit, ein Viertel der Gelder für die Kooperation mit außerschulischen Partnern, wie weiteres pädagogisches Personal, Vereine oder öffentliche Einrichtungen zu verwenden.

Im Sekundarbereich wird, neben den staatlichen Förderzentren sowie den Spezialgymnasien, die im Sinne der KMK Ganztagschulen in gebundener Form darstellen, in Thüringen ein Modell verfolgt, in dem durch Förderprogramme ergänzende, sogenannte *außerschulische Angebote* an den Schulen angeboten werden. Grundlage für die Förderprogramme bzw. die jeweiligen Richtlinien ist § 11 ThürSchulG. Dieser enthält die Möglichkeit einer Öffnung der Schule für „außerunterrichtliche Angebote, insbesondere solchen der öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und

62 Stoltz, 2006, S. 61.

63 Neben den Grundschulhorten können in Thüringen auch Horte im Sinne des Sozialgesetzes in freier oder kommunaler Trägerschaft geführt werden. Die Dienst- und Fachaufsicht über diese „Horte“ richten sich dementsprechend nach dem Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz.

64 § 10 Abs. 1 ThürgSchulG.

65 § 10 Abs. 1 ThürgSchulG.

66 ThürSchFG.

67 § 34 Abs. 3 ThürSchulG.

68 § 37 Abs. 1 ThürSchulG.

69 § 38 Abs. 3 ThürSchulG.

Jugendhilfe“<sup>70</sup>. An diese Öffnung wird eine klare Anforderung gestellt: „Unterrichtliche und außerunterrichtliche Inhalte sollen sich dabei sinnvoll ergänzen.“<sup>71</sup> Es steht den Schulen weitestgehend frei, Kooperationen für außerunterrichtliche Angebote einzugehen. Laut § 38 Abs. 3 ThürSchulG obliegt es der Schulkonferenz zur „Kooperation der Schule mit dem öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe“<sup>72</sup> Stellung zu nehmen und gemäß § 38 Abs. 5 ThürSchulG über eventuelle Kooperationen zu entscheiden. Die Angebote nach § 11 ThürSchulG an Gymnasien, Regelschulen, Gesamtschulen sowie in Ausnahmefällen Förderzentren werden durch das Land gefördert.<sup>73</sup> Neben den pädagogischen Zielsetzungen sollen durch die Maßnahmen die „Kooperation zwischen Schule, Förderverein, Trägern der Jugendhilfe, Sportvereinen, Verbänden, Kirchen u. a. Partnern“<sup>74</sup> unterstützt werden. Hierbei ist in den zurückliegenden Jahren eine bildungspolitische Schwerpunktsetzung zu beobachten: die stärkere Einbindung der Schulträger (Landkreise und kreisfreie Städte) bei der Gestaltung der außerschulischen Angebote. So wurde zwischen 2003 und 2005 im Rahmen der *Förderrichtlinie zur Gewährung von Zuwendungen für Projekte der Schuljugendarbeit* auch schulnahen Einrichtungen, wie dem jeweiligen Förderverein einer Schule, die Beantragung von Geldern zur Durchführung der Betreuungsangebote ermöglicht, deren Zuweisung am Ende vom zuständigen Schulamt bewilligt werden muss. Ab 2006 wurden im Rahmen der *Richtlinie Örtliche Jugendarbeit* die Landesförderung für die Schuljugendarbeit, die Schulsozialarbeit sowie die kommunale Jugendarbeit zusammengeführt. Die Zuweisungsempfänger sind gemäß der Förderrichtlinie nun allein „Landkreise und kreisfreie Städte als die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe“<sup>75</sup>. Damit soll die engere Vernetzung aller für die „familienergänzende sowie die schulunterstützende Betreuung der Kinder und Jugendlichen“<sup>76</sup> zuständigen Akteure verbessert werden. Die Landkreise und kreisfreien Städte treffen „im Rahmen der ihnen zur Verfügung gestellten Landesmittel eigene Planungsentscheidungen und bewilligen auf der Grundlage der neuen gemeinsamen Richtlinie [...] die Landesmittel für örtliche Projekte der Jugendarbeit, der Jugendverbandsarbeit, der Jugendsozialarbeit inkl. der Schulsozialarbeit, der Jugendkriminalprävention, des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes, der ambulanten Hilfen zur Erziehung sowie der Schuljugendarbeit“<sup>77</sup>.

Zusammenfassend ergeben die Ausführungen zu den beiden Ländern ein Bild, in dem für die Ausgestaltung ganztägiger Angebote an Schulen eine gänzlich unterschiedlichen Ausgangslage und Schwerpunktsetzung des Gesetzgebers deutlich wird: In Rheinland-Pfalz wurde, ausgehend von einem geringen Anteil an Ganztagschulen, ab 2001 ein Ganztagschulprogramm auf Landesebene gestartet. Die eigens eingeführte Form einer Ganztagschule in Angebotsform wurde schulgesetzlich verankert und umfasst alle Schularten gleichermaßen. Die Kosten für das Personal werden durch das Land getragen, wobei es den Schulen zur freien Entscheidung steht, ob sie einen Anteil des Geldes für weiteres pädagogisches Personal oder zur Finanzierung von Kooperation mit außerschulischen Partnern nutzen. Darüber hinaus erfolgt eine schulgesetzliche Regelung über die Beteiligung weiteren pädagogischen Personals in innerschulischen Gremien. In Thüringen sind Ganztagschulen im Schulgesetz begrifflich nicht vorgesehen, allerdings entspricht die

70 § 11 ThürSchulG.

71 § 11 ThürSchulG.

72 § 38 Abs. 3 ThürSchulG.

73 TKM (Thüringer Kultusministerium), Förderrichtlinie des Thüringer Kultusministeriums zur Gewährung von Zuwendungen für Projekte der Schuljugendarbeit, 2004, S. 2.

74 TKM (Thüringer Kultusministerium), Schuljugendarbeit an Thüringer Schulen, 2003, S. 1.

75 TMSFG (Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit), Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“, 2005, S. 2.

76 TKM (Thüringer Kultusministerium), Konzept „Bildung und Betreuung von 2 bis 16“, 2005, S. 2.

77 TKM, 2005, S. 7.

seit langem institutionalisierte Kopplung von Grundschule und Hort den bundesweiten Anforderungen an offene Ganztagschulen. Das Netz dieser Schulen ist flächendeckend. Die Erzieher an den Grundschulen sind Landesbedienstete, die Kooperation mit außerschulischen Partnern wird aktuell nur im Rahmen eines Modellprojektes erprobt. Im Bereich der weiterführenden Schulen werden außerschulische Angebote im Rahmen von Landesprogrammen finanziell gefördert, bei deren Ausgestaltung dem Schulträger eine maßgebende Rolle zugesprochen wird.

## 5 Konsequenzen für die methodische Erfassung der Ganztagschuleentwicklung

Aus der Gegenüberstellung der beiden landesspezifischen Regelungen für die Durchführung ganz-tägiger Betreuungsangebote an Schulen in Rheinland-Pfalz und Thüringen geht deutlich hervor, wie unterschiedlich die Voraussetzungen letztendlich für die jeweiligen Einzelschulen bei der konkreten Ausgestaltung ihres Angebots vor Ort sein können. Obwohl es sich bei der Ausweitung schulischer Ganztagsangebote um eine bundesweite Entwicklung handelt, nehmen die Länder vor dem Hintergrund der bildungspolitischer Traditionslinien und landespolitischer Schwerpunktsetzungen unterschiedliche Regelungen vor. Der bundesdeutsche Föderalismus ist als Zusammenschluss relativ eigenständiger Bundesländer im deutschen Grundgesetz fest verankert und auch die KMK sieht für „die künftige Weiterentwicklung des Schulwesens [...] die Länder im Rahmen ihrer föderalen Zuständigkeit“<sup>78</sup> in der Verantwortung. Diesem Sachverhalt muss die Ganztagschulforschung in Deutschland gerecht werden. In seinen Ausführungen zu Rechtsfragen der Ganztagschule weist Richter (2008) darauf hin, dass die Einführung der Ganztagschule in einem Land einer „gesetzlichen Regelung“<sup>79</sup> bedarf, da hierbei „in die Grundrechte der Eltern und Schüler“<sup>80</sup> eingegriffen wird. In diesem Sinn müssen die jeweiligen Schulgesetze die Grundzüge der in einem Land verfolgten Ausgestaltung schulischer Ganztagsangebote enthalten. Allerdings steht eine rechtswissenschaftliche Darstellung und Kritik der Umsetzung politischer Entscheidungen in Sachen Ganztagschulentwicklung noch aus.

Dass dies notwendig ist, zeigt sich zum einen im dokumentierten Einfluss rechtlicher Vorgaben auf die pädagogische Arbeit und die konkrete Ausgestaltung des Ganztages an einer Schule.<sup>81</sup> Zum anderen besteht die Gefahr, dass die Steuerungswirkung des Rechts in der Erziehungswissenschaft grundsätzlich aus dem Blick gerät. Neuere Konzepte schulpolitischer Steuerung, wie das *dezentrale Steuerungskonzept*<sup>82</sup> bzw. das *Konzept der kontextuellen Steuerung*<sup>83</sup>, prägenbildungspolitische Diskurse und die erziehungswissenschaftliche Theoriebildung sowie Studien zum

78 KMK, Weiterentwicklung des Schulwesens in Deutschland seit Abschluss des Abkommens zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens vom 28.10.1964 i. d. F. vom 14.10.1971 (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.5.2001), 2001, S. 6.

79 Richter, I., Rechtsfragen der Ganztagschule, in: Coelen, T./Otto, H.-U. (Hrsg.), Grundbegriffe Ganztagsbildung, Das Handbuch, Wiesbaden 2008, S. 585–593.

80 Richter, 2008, S. 592.

81 Wiezorek, C./Stark, S./Dieminger, B., „Wissen Sie, die Infrastruktur ist einfach nicht so, dass ich aus dem Vollen schöpfen kann“ – Ganztagschulentwicklung in ländlichen Räumen, Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Heft 3, 2011, S. 109–124.

82 Böttcher, W., Zur Funktion staatlicher „Inputs“ in der dezentralisierten und outputorientierten Steuerung, in: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.), Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, Wiesbaden, 2007, S. 185–206.

83 Dederling, K., Der Einfluss bildungspolitischer Maßnahmen auf die Steuerung des Schulsystems – Neue Erkenntnisse aus empirischen Fallstudien, Zeitschrift für Pädagogik, 54. Jg., H. 6, 2008, S. 869–887.

Steuerungshandeln in Bildungssystemen<sup>84</sup>. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die Umsetzung bildungspolitischer Ziele, wie der Ausbau von Ganztagsangeboten, seitens der Bildungsadministration mehrheitlich durch die Formulierung von Rahmenbedingungen und Zielvorgaben eingeleitet und zu einem späteren Zeitpunkt überprüft werden. Dieser Steuerungsansatz beinhaltet die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von der „strategischen Führungsebene“<sup>85</sup> auf die „operative [Ebene]“<sup>86</sup> bei gleichzeitigem Verzicht auf „detaillierte Regulierungen“<sup>87</sup> zur Erreichung der jeweiligen Ziele. Durch diese Form der Steuerung tritt der Einfluss der administrativen Ebene und damit der Einfluss rechtlicher Vorgaben in den Hintergrund. Die Fragen der konkreten Umsetzung fallen in den Verantwortungsbereich der Einzelschule; sie gilt als zentrale Handlungseinheit. Böttcher weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass besonders bei dieser Form der Steuerung leicht allein „die schulischen Prozesse unter Beobachtung“<sup>88</sup> gestellt werden, was insbesondere dann problematisch wird, wenn „die Verantwortung für Ergebnisse [...] nur auf operativer Ebene gesucht werden“<sup>89</sup>. Für eine solche Entwicklung steht die aktuelle Ganztagschulforschung jedoch beispielhaft, wenn im Rahmen der StEG-Begleitforschung Fragen der *Personalausstattung*, des *Personaleinsatzes* und der eingegangenen *Kooperation mit außerschulischen Partnern* allein auf der Ebene der Einzelschule angesetzt werden.<sup>90</sup> In diesem Sinn sind die erziehungswissenschaftlichen Annahmen über die Steuerung bzw. Steuerungsprozesse im Bildungswesen derzeit unvollständig und bedürfen einer Korrektur. Hierzu könnte nicht zuletzt die Rechtswissenschaft einen entscheidenden Beitrag leisten.

Verf.: Sebastian Stark, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Institut für Erziehungswissenschaft,  
Am Planetarium 4, 07737 Jena, E-Mail: Sebastian.Stark@tmbwk.thueringen.de

84 Ackeren von, I./Brauckmann, S., Internationale Diskussion-, Forschungs- und Theorieansätze zur Governance im Schulwesen, in: Altrichter, H./Maag Merki, K.: Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem, 2010, S. 41–61. Sowie: Altrichter, H./Maag Merki, K., Steuerung der Entwicklung des Schulwesens, in: Altrichter, H./Maag Merki, K.: Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem, 2010, S. 15–39.

85 Fend, H., Qualität und Qualitätssicherung im Bildungswesen. Wohlfahrtsstaatliche Modelle und Marktmodelle, Zeitschrift für Pädagogik, 41. Beiheft, 2000, S. 55–72.

86 Fend, H., 2000, S. 65.

87 Dederling, 2008, S. 872.

88 Böttcher, 2007, S. 201.

89 Ebd.

90 Fischer u. a., 2011, S. 24.