

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 31. Mai 2021
von C. Katharina Spieß**

**Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter
(Ganztagsförderungsgesetz- GaFÖG)**

Schon seit vielen Jahren wird immer wieder thematisiert, dass Deutschland eines der wenigen Länder in Europa ist, in dem (Grund-)schulkindern keine flächendeckenden Ganztagsangebote zur Verfügung stehen. Mit dem anvisierten Rechtsanspruch auf ganztägige Förderung von Kindern im Grundschulalter wird eine für die Familien, Kinder und Eltern, Arbeitgeber und die gesamte Gesellschaft und Volkswirtschaft lang überfällige Reform auf den Weg gebracht. Dies ist sehr zu begrüßen. Das Gesetz sollte in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden.

Mit dem GaFÖG werden primär zwei Ziele verfolgt, die Förderung der Teilhabe von Kindern und die Förderung der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit. Beides sind zentrale Ziele, deren Zielerreichung auch vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und dem damit verbundenen sinkenden Erwerbspersonenpotenzial und dem Fachkräftemangel von hoher Relevanz sind.

Im Folgenden findet eine Bewertung des Gesetzentwurfs anhand unterschiedlicher Aspekte statt.

Ziel - bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit. Es liegen inzwischen zahlreiche empirische Studien insbesondere aus dem Bereich der Ökonomie vor, welche belegen, dass ein Ausbau der ganztägigen Betreuung für Grundschulkindern das Arbeitsangebot von Müttern positiv beeinflusst, allerdings nicht signifikant das Arbeitsangebot von Vätern (siehe dazu eine Zusammenstellung aller bisherigen Studien bei Bach et al. 2020). In einer Studie des DIW Berlin aus dem Jahr 2020 (Bach et al. 2020) werden auf der Basis von Bedarfsabfragen und empirischen Studien drei mögliche Szenarien für den Ganztagsausbau abgebildet. Je nach Szenario steigt die Erwerbsquote von Müttern um 2 bis 6 Prozentpunkte, wobei sich diese Veränderungen teilweise stark nach sozioökonomischen Merkmalen unterscheiden. Auch Mütter, die bereits erwerbstätig sind, wollen ihre Arbeitszeit erhöhen, je nach Szenario um durchschnittlich 1 bis 2,6 Stunden pro Woche. Insgesamt entsprechen diese Veränderungen einer Erhöhung des derzeitigen Arbeitsvolumens von Müttern mit Grundschulkindern um etwa 3 bis 7 Prozent bzw. etwa 40 000 bis 100 000 Vollzeit-Äquivalenten. Sowohl eine erhöhte Erwerbstätigenquote als auch ein erhöhtes Erwerbsvolumen erhöhen das Brutto-Einkommen der Familien. Dies trägt kurz wie langfristig zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei. Auch eine Reduktion im Gender-Wage-Gap geht damit grundsätzlich einher, wie eine reduzierte Altersarmut von Frauen mit Kindern.

Bildung und Familie
Univ. Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Leiterin

T +49 30 897 89 -254
F +49 30 897 89 -200
kspiess@diw.de

**DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.**
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
Postanschrift:
DIW Berlin, 10108 Berlin
T +49 30 89789-0
F +49 30 89789-200
www.diw.de

Ziel – Steigerung der Bildungsgerechtigkeit und Teilhabe von Kindern. Dieses Ziel wird grundsätzlich durch einen Ausbau ganztägiger Angebote ebenfalls erreicht. Es setzt allerdings nicht nur einen quantitativen, sondern auch qualitativen Ausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern voraus. Auch zu diesem Ziel liegen zahlreiche empirische Studien vor, allen voran die Ergebnisse der vom Bund geförderten StEG-Studie. Durch die vermehrte Zeit, die SchülerInnen in der Schule oder Horten mit MitschülerInnen verbringen, kann deren sozio-emotionale Entwicklung gefördert werden (Radisch 2009, Fischer et al. 2011b, Kanevski & v. Salisch 2011). Insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund sowie aus bildungsferneren Haushalten scheinen in Hinblick auf die sozio-emotionale Kompetenzentwicklung besonders von ganztägigen Angeboten zu profitieren (Fischer et al. 2011a, StEG-Konsortium 2016). Die StEG-Studie zieht in Bezug auf Schulleistungen der betroffenen SchülerInnen bisher allerdings eher eine ernüchternde Bilanz: Nachdem in den ersten zwei Erhebungswellen von StEG noch positive Effekte des Ganztags schulbesuchs auf die Zeugnisnoten in Deutsch und Mathematik zu beobachten sind (StEG-Konsortium 2010), erweisen sich diese Ergebnisse über einen längeren Zeitraum nicht mehr als signifikant (StEG-Konsortium 2016). Diese Befunde werden durch eine Reihe von Querschnittsanalysen mit Daten großer Schulleistungsstudien (PISA, IGLU) bestärkt (Radisch et al. 2006, Radisch 2009, Strietholt et al. 2015). In einem Überblicksartikel schlussfolgern Sauerwein et al. (2019), dass es bislang wenig Evidenz dafür gibt, dass Ganztagsangebote in Deutschland die Leistungsfähigkeit der betroffenen SchülerInnen erhöhen. Aktuelle Studien aus dem bildungsökonomischen Bereich können durchaus empirische Hinweise darauf liefern, dass Kinder, auch in ihren schulischen Leistungen und Bildungsaspirationen von der Nutzung ganztägiger Förderangebote profitieren können (Seidlitz und Zierow 2020 und Schmitz 2021). Letztlich wird es auf die konkrete Ausgestaltung der Angebote und insbesondere die pädagogische Qualität der Angebote ankommen, wie das Ziel einer Teilhabesicherung erreicht wird (siehe unten).

Fiskalischen Mehreinnahmen. Das zunehmende Brutto-Einkommen der Familien durch eine steigende Erwerbstätigkeit der Mütter führt zu Mehreinnahmen im Aufkommen der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, sowie ebenfalls zu Veränderungen bei Sozialtransfers (Bach et al. 2020). Die Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie die Einsparungen im Bereich der Sozialtransfers liegen je nach Szenario (siehe oben) zwischen einer und zwei Milliarden Euro pro Jahr. Vergleicht man diese fiskalischen Mehreinnahmen mit den Gesamtkosten des Ausbaus des Angebotes an ganztägigen Betreuungsplätzen für Grundschulkindern, die in früheren Studien geschätzt wurden, so ergibt sich auf dieser Basis ein „Selbstfinanzierungsanteil“ von 32 bis 72 Prozent. Dabei handelt es sich bei diesen Ergebnissen um die Effekte des Ausbaus der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern in der *kurzen Frist*.

Mittel- und längerfristige Effekte wie z.B. eine positivere Lohnentwicklung von Müttern aufgrund kürzerer Erwerbsunterbrechungen oder eine Veränderung der Normen und Einstellungen zu Erwerbstätigkeit von Müttern insgesamt können mit weiteren Mehreinnahmen verbunden sein – allerdings auch mit weiteren Kosten für einen entsprechenden Ausbau. Sofern ein qualitativ sehr gutes Betreuungs- und Unterrichtsangebot den Bildungserfolg von Grundschulkindern steigert, kann zusätzlich und langfristig die Anzahl der Erwerbspersonen mit abgeschlossener Berufsausbildung oder Hochschulabschluss wachsen. Dies würde zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität und der Arbeitsstundenzahl zukünftiger Generationen führen – besser qualifizierte ArbeitnehmerInnen sind produktiver und häufiger vollzeitbeschäftigt als gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen.

Bundesbeteiligung. Die fiskalischen Wirkungen bzw. Mehreinnahmen aus der prognostizierten Steigerung im Erwerbsvolumen von Müttern und deren Erwerbstätigenquote (Bach et al. 2020) entstehen bei unterschiedlichen Gebietskörperschaften. Knapp zur Hälfte entstehen sie bei der Sozialversicherung. Sofern die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Sozialversicherungsträgern nicht verändert werden, können diese Mehreinnahmen in den Folgejahren zu Beitragssenkungen, einer Verringerung der Bundeszuschüsse und Leistungserhöhungen bei der Rentenversicherung führen. Ein Viertel bis ein Drittel der Mehreinnahmen – je nach Szenario - geht an den Bund. Die Länder und Gemeinden erhalten in allen Szenarien nur einen kleinen Teil der fiskalischen Mehreinnahmen (Bach et al. 2020). Insofern ist eine Beteiligung des Bundes an den Kosten des Ausbaus auch aus ökonomischer Perspektive dringend geboten. Sie sollte außerdem nicht befristet erfolgen, sondern nachhaltig und für Länder und Kommunen kalkulierbar.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Mittel des Bundes, zum einen die Investitionskosten für die Länder und Kommunen reduzieren, und zum anderen sollen den Länder (und Kommunen) Bundesmittel über größere Umsatzsteueranteile zukommen. Ein halbjährliches Berichtswesen soll sicherstellen, dass die Gelder dem ganztägigen Ausbau tatsächlich zu Gute kommen. Dies ist von zentraler Bedeutung, um zu verhindern, dass die Gelder anders verwandt werden. Langfristig sollten Überlegungen angestellt werden, welche anderen Möglichkeiten bestehen, damit der Bund den Ländern im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und schulischen Bereich Mittel für die Finanzierung von Betriebskosten zur Verfügung stellen kann.

Qualitative Aspekte. Der Gesetzentwurf macht vorwiegend deutlich, wie der quantitative Ausbau der ganztägigen Betreuungsangebote vollzogen werden soll. Qualitative Aspekte finden weniger Niederschlag. Diese sind jedoch auch von elementarer Bedeutung, wenn die beiden Ziele erreicht werden sollen, insbesondere die Erhöhung der Teilhabe von Kindern. Hier müssen weitere und zusätzliche Maßnahmen erfolgen, welche pädagogisch hochwertige Angebote

gewährleisten. Dabei muss dringend bedacht werden, dass es auch hier nicht zu großen regionalen Ungleichheiten kommt, welche die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gefährden könnte. Eine Qualifizierungsoffensive, ähnlich wie sie die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen im September 2020 vorgeschlagen haben, ist zu empfehlen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass weitere Fachkräfte mit einer spezifischen Ausbildung in diesem Bereich dringend gesucht werden und für eine gute Qualität dringend erforderlich sind. Damit muss sehr rasch begonnen werden, um den qualitativen Ausbau nicht langfristig zu gefährden.

Integrationspolitische Überlegungen. Ein Ausbau der ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter ist auch vor dem Hintergrund integrationspolitischer Überlegungen zu begrüßen. Wie Gambaro et al. (2020) zeigen, besuchen Kinder mit Fluchthintergrund und auch mit Migrationshintergrund eher Ganztagschulen und Horte als Kinder ohne Flucht- und Migrationshintergrund. Dies trifft auf zwölf- und vierzehnjährige Kinder zu. Dies gibt Hinweise darauf, dass diese Angebote Kinder mit Integrationsbedarf erreichen und damit Orte sein können, in dem die deutsche Sprache gehört und gelernt werden kann als auch in anderen Bereichen der Integration Fortschritte erzielt werden können. Auch dies kann mittel- bis langfristig zu Kosteneinsparungen in anderen Bereichen führen.

Monitoring und der Wirkungsmessung. Das Gesetz beschreibt, dass der Bundestag jährlich über den Fortgang des Ausbaus unterrichtet wird. Ein solcher Bericht sollte auch in der breiteren Öffentlichkeit und Fachkreisen diskutiert werden, um ein zeitnahes Nachjustieren zu ermöglichen. Darüber hinaus wird angeregt, ein unabhängiges Monitoring des Ausbaus bzw. eine Wirkungsmessung auszuschreiben, um das Vorhaben zu begleiten. Eine entsprechende neutrale Berichterstattung wäre auch hier von großem Vorteil. Eine entsprechende Wirkungsforschung muss unter anderem darüber berichten, von welchen Gruppen die Angebote genutzt werden. Dies soll Informationen darüber liefern, ob die Gruppen, welche grundsätzlich besonders von diesen Angeboten profitieren, in den Angeboten unterrepräsentiert sind. Sozioökonomische Nutzungsunterschiede sollten deshalb über die Zeit – ähnliche wie im Bereich der Kindertagesbetreuung – beobachtet werden.

Spezifika Pandemie. Ein Ausbau der ganztägigen Förderangebote von Kindern ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass Eltern sich im Pandemieverlauf zunehmend Sorgen, um die Bildung ihrer Kinder machen – dies sind insbesondere Eltern mit Grundschulkindern. Im April 2021 waren es über 60% (Spieß et al. 2021). Hier könnte der ganztägige Schulausbau mit dazu beitragen, pandemiebedingte Leistungsrückstände aufzufangen, was allerdings einen raschen Ausbau voraussetzen würde. Ganztagsbetreuung kann darüber hinaus eine wichtige Rolle beim Abbau von Bildungsungleichheiten spielen, welche im Zuge der Pandemie zugenommen haben.

Seite 5/7

Bemerkenswert ist ein weiterer Befund, der zeigt, dass Kinder, die vor der Pandemie ganztägige Angebote genutzt haben, bei der Versorgung mit Lernmaterial genauso behandelt wurden, wie SchülerInnen in halbtägigen Angeboten (Hübener et al. 2020). Dies ist insofern bemerkenswert, als man hätte erwarten können, dass sie mehr Unterstützung z.B. bei der Hausaufgabenbetreuung über Videoangebote erhalten. Insofern muss es darum gehen, auch hier künftig einiges aufzuholen bzw. zu identifizieren, welche Kinder im Ganztags nach der Pandemie einer besonderen Unterstützung bedürfen.

Weiterführende ausgewählte Publikationen:

- Bach S., Jessen, J., Haan, P., Peter, F., Spieß C. K., & Wrohlich, K. (2020): Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote von Kindern im Grundschulalter, *DIW Berlin: Politikberatung kompakt* 146.
- Hübener, M., Spieß, C. K., & Zinn, S. (2020): SchülerInnen in Corona-Zeiten: Teils deutliche Unterschiede im Zugang zu Lernmaterial nach Schultypen und -trägern, *DIW Wochenbericht* 47.
- Fischer, N., Holtappels, H.G., Klieme, E., Rauschenbach, T., Stecher, L., & Züchner, I. (Hrsg.). (2011a): Ganztagsschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG). Weinheim: Beltz Juventa.
- Fischer, N., Kuhn, H.P., & Züchner, I. (2011b): Entwicklung von Sozialverhalten in der Ganztagsschule. In N. Fischer, H. G. Holtappels, E. Klieme, T. Rauschenbach, L. Stecher & I. Züchner (Hrsg.), *Ganztagsschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG)*, 246–266. Weinheim: Beltz Juventa.
- Gambaro, L., Kemptner, D., Pagel, L., C. K. Spieß und L. Schmitz (2020): Erfolge, aber auch weiteres Potential bei der schulischen und außerschulischen Integration geflüchteter Kinder und Jugendlicher, in: *DIW Wochenbericht 2020* (87, 34: 579-589).
- Kanevski, R. & von Salisch. (2011): Fördert die Ganztagsschule die Entwicklung sozialer und emotionaler Kompetenzen bei Jugendlichen?, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 14, 237–259.
- Peter, F., & Spieß, C. K. (2018): Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder: Bitte nicht noch ein Flickenteppich, *DIW Wochenbericht* 85(51), 146.
- Radisch, F., Klieme, E., & Bos, W. (2006): Gestaltungsmerkmale und Effekte ganztägiger Angebote im Grundschulbereich, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 9(1), 30–49.
- Radisch, F. (2009). *Qualität und Wirkung ganztägiger Schulorganisation. Theoretische und empirische Befunde*. Weinheim, Basel: Juventa.
- Sauerwein, M. N., Thieme, N., & Chiapparini, E. (2019): Wie steht es mit der Ganztagsschule? Ein Forschungsreview mit sozialpädagogischer Kommentierung, *Soziale Passagen*, 11(1), 81–97.
- Schmitz, L. (2021): Heterogeneous effects of all-day schools, Berlin, Vortrag beim *BeNA Labor Economics Workshop* am 20. Mai 2021, Berlin. (Working Paper in Arbeit).
- Seidlitz, A., & Zierow, L. (2020): The Impact of All-Day Schools on Student Achievement – Evidence from Extending School Days in German Primary Schools, *CESifo Working Papers* No. 8186.

- Spieß, C. K., Hübener, M., & Pape, A. (2021): Eltern sorgen sich zunehmend um die Bildung und die wirtschaftliche Zukunft ihrer Kinder, *Familienmonitor_Corona* (8), online verfügbar unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.818076.de/nachrichten/familienmonitor_corona__8___eltern_sorgen_sich_zunehmend_um_die_bildung_und_die_wirtschaftliche_zukunft_ihrer_kinder.html
- StEG-Konsortium (Hrsg.) (2010): Ganztagschule: Entwicklung und Wirkungen Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2005–2010. https://www.projektsteg.de/sites/default/files/Ergebnisbroschuere_StEG_2010.pdf. Zugegriffen: 23.09.2019.
- StEG-Konsortium (Hrsg.) (2016): Ganztagschule: Bildungsqualität und Wirkungen außerunterrichtlicher Angebote. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2012–2015. https://www.projektsteg.de/sites/default/files/StEG_Brosch_FINAL.pdf. Zugegriffen: 23.09.2019.
- Strietholt, R., Manitus, V., Berkemeyer, N., & Bos, W. (2015): Bildung und Bildungsungleichheit an Halb- und Ganztagschulen, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 18(4), 737–761.