

**Stellungnahme der Bertelsmann Stiftung (Ulrich Kober und Dr. Dirk Zorn),  
zum Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 16/8830**

„Kooperationsverbot im Grundgesetz aufheben und Finanzierung des Ganztags zum Projekt des Gesamtstaats machen – Rechtsanspruch auf einen Ganztagschulplatz bis 2020 einführen“



**Zusammenfassung:**

Elternumfragen zeigen, dass der Bedarf an Ganztagschulplätzen zurzeit nicht ausreichend gedeckt ist. Ein Rechtsanspruch auf einen Ganztagschulplatz kann die Ausbaudynamik beschleunigen. Allerdings ist dabei die Qualität von Ganztagschulen zu berücksichtigen: Gebundene Ganztagschulen bieten qualitativere Rahmenbedingungen als andere Formen von Ganztagschulen. Die erforderlichen Kosten für den weiteren Ausbau gebundener Ganztagschulen können nur von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam getragen werden. Wenn dafür das Kooperationsverbot nicht aufgehoben wird, muss die Umsatzsteuer nach Art. 106 GG so umverteilt werden, dass Länder und Kommunen den Ganztagschulausbau weiter vorantreiben können.

**Ausführungen:**

**1. Der Bedarf für Ganztagsbeschulung bei den Eltern beträgt zwischen 66 und 82 Prozent, realistisch ist von 70 Prozent auszugehen.**

Elternbefragungen können helfen, den Bedarf an Ganztagsbeschulung abzuschätzen. Im Folgenden wird zwischen „faktischem“, „hypothetischem“ und „realistischem“ Bedarf unterschieden, der sich in verschiedenen Elternbefragungen der letzten Jahre zeigt.

a) „Faktischer“ Bedarf: 66 Prozent

Nach einer aktuellen deutschlandweit repräsentativen Elternbefragung von Infratest dimap im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (bisher unveröffentlicht) nutzen 50 Prozent der Eltern in Deutschland einen Ganztagschulplatz für ihr ältestes Kind. Knapp ein Drittel der Eltern (32 Prozent), die ihr Kind an einer Halbtagsschule angemeldet haben, geben als Grund für diese Entscheidung die fehlende Verfügbarkeit eines Ganztagsangebots an (16 Prozent). Damit liegt der "faktische" Bedarf bei rund 66 Prozent: 50 Prozent haben einen Platz erhalten, 16 Prozent nicht.

b) „Hypothetischer“ Bedarf: 82 Prozent

Zusätzlicher Bedarf an Ganztagschulplätzen ergibt sich, wenn man die Eltern, deren ältestes Kind derzeit eine Halbtagsschule besucht, fragt, ob hypothetisch auch eine Ganztagschule in Frage käme. Für rund 60 Prozent wäre das eine Option, für 39 Prozent keine. Damit stehen 82 Prozent der Eltern einer Ganztagschule grundsätzlich offen gegenüber, was als „hypothetischer“ Bedarf an Ganztagsplätzen bezeichnet werden könnte.

c) „Realistischer“ Bedarf: 70 Prozent

Repräsentative Elternbefragungen im Rahmen der JAKO-O-Bildungsstudien (vgl. <http://www.jako-o.de/engagement-aktionen-fuer-kinder-freundlichkeit-bildungsstudie--00001036/>) ergaben in den Jahren 2010, 2012 und 2014 einen kontinuierlichen Bedarf von rund 70 Prozent. Rund 32 Prozent der Eltern sprachen sich für eine gebundene, 38 Prozent für eine offene Ganztagschule als präferierte Schule für ihr Kind aus.

### 2. Die aktuelle Ausbaudynamik ist weiterhin zu langsam, um einen Bedarf von 70 Prozent Ganztagschülern an allen Schülern zu decken.

Im Schuljahr 2013/14 betrug der Anteil der Schüler im Ganztags 35,8 Prozent (41 Prozent NRW). Das ist eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 2,7 Prozent. Das bleibt unter einem Anstieg von 4,3 Prozent: Der wäre jährlich nötig, um eine Bedarfsdeckung in Höhe von 70 Prozent bis 2020 zu erzielen (vgl. Klemm 2014). Im Schuljahr 2014/15 stieg der Anteil zwar weiter auf 37,7 Prozent (vgl. KMK 2016), was eine Steigerung von 1,9 Prozent bedeutet (NRW 44 Prozent, Steigerung von 3 Prozent). Dieser Wert bleibt noch weiter hinter der jährlich erforderlichen Steigerung von 4,3 Prozent zurück (der erforderliche Wert für NRW beträgt immerhin 3,6 Prozent, vgl. Klemm 2014: 37). Der Ausbau ist also weiterhin zu langsam.

Ein Recht auf einen Ganztagschulplatz kann – wie im Kita-Bereich – die Ausbaudynamik wieder beschleunigen. Allerdings muss dieses Recht von einer realistischen Finanzierungsperspektive für Länder und Kommunen für qualitätsvolle Ganztagschulen flankiert werden.

### 3. Der weitere Ausbau der Ganztagschulen muss Qualität stärker berücksichtigen.

Bisher glich der Ausbau der Ganztagschulen nach Einschätzung von Bildungsforscher Prof. Thomas Rauschenbach einer „Reise in die Zukunft ohne klares Ziel“. Denn er hat bislang höchst unterschiedliche Organisationsformen und Typen hervorgebracht: Offene, gebundene oder teilgebundene Ganztagschulen, also mit freiwilliger bis verpflichtender Teilnahme, variieren erheblich in Zeitstruktur, Kooperationen, Angeboten und individueller Förderung (vgl. Rauschenbach u.a. 2012). Eine Studie der Bertelsmann Stiftung, die demnächst veröffentlicht wird, zeigt zudem, dass Ganztagschulen nicht nur in ihrer pädagogischen Praxis variieren, sondern auch in den zugrundeliegenden Rahmenbedingungen (Klemm/Zorn 2016). Die zur Verfügung stehende zusätzliche Lernzeit beträgt so z.B. im ungünstigsten Fall weniger als vier Stunden pro Woche, im besten mehr als 20. Und auch für eine ausreichende personelle Ausstattung ist oft nicht gesorgt. Neben der Herausforderung des beschleunigten quantitativen Ausbaus steht also die Herausforderung, für Qualität bestehender und neuer Ganztagschulen zu sorgen. Gebraucht werden nicht „irgendwelche“, sondern „gute“ Ganztagschulen, die unter adäquaten Rahmenbedingungen operieren.

Bisher gibt es noch wenig Forschung über die Wirksamkeit von Ganztagschulen im Blick auf Schülerleistungen. Erste Ergebnisse sind eher ernüchternd, wobei die Befunde als pauschale Urteile über Wirkungen „der“ Ganztagschule insgesamt

angesichts der großen Vielfalt von Organisationsformen und Typen im Ganztags schulbereich eher geringe Aussagekraft haben dürften. Gebundene Ganztags schulen scheinen aber bessere Rahmenbedingungen für Qualität zu bieten, weil alle Schülerinnen und Schüler an den Lernangeboten teilnehmen (müssen). Dafür lieferte die StEG-Forschung erste Hinweise (vgl. StEG 2013). Die anfangs erwähnte repräsentative Elternbefragung von 2015 gibt ebenfalls Hinweise darauf, dass gebundene Ganztags schulen qualitativere Prozesse bieten. So sind Eltern von Schülern gebundener Ganztags schulen zufriedener mit den gezielten Förderangeboten als Eltern von Schülern offener Ganztags schulen. Mit der Ruhe bzw. den Entspannungsmöglichkeiten für das Kind sind die Eltern in gebundenen Ganztags schulen ebenfalls zufriedener als die Eltern in offenen Ganztags schulen. Schließlich sind die Eltern mit dem Engagement der Schulleitung für die Qualität der Nachmittagsangebote in gebundenen Ganztags schulen zufriedener als in offenen Ganztags schulen.

In diesem Zusammenhang ist auch auf eine aktuelle Lehrerbefragung vom Herbst 2015 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Deutsche Telekom Stiftung, Robert Bosch Stiftung und Stiftung Mercator (Veröffentlichung am 25.02.2016) hinzuweisen, die zeigt, dass in gebundenen Ganztags schulen Lehrkräfte häufiger und intensiver zusammenarbeiten, was für besseren Unterricht eine wichtige, wenn auch nicht alleinige Gelingensbedingung im Blick auf individuelle Förderung ist.

Ein Elternwahlrecht zwischen unterschiedlichen Organisationsformen von Schule ist sicher ein hohes Gut, allerdings gibt es auch die Verantwortung der Bildungsverantwortlichen, flächendeckend für faire Bildungschancen zu sorgen. Wenn gebundene Ganztags schulen diese eher bieten als andere Organisationsformen von Schule, müsste das perspektivisch für einen flächendeckenden Ausbau von gebundenen Ganztags schulen sprechen. Außerdem sind Schulen tendenziell damit überfordert, unterschiedliche Organisationsformen unter ein- und demselben Dach in guter Qualität vorzuhalten.

#### 4. Die finanzielle Überforderung von Kommunen und Ländern beim Ganztags schulausbau muss überwunden werden.

Trotz Fortschritten auf dem Weg zu einem leistungsstarken und chancengerechten Bildungssystem seit dem PISA-Schock 2001 steht Deutschland derzeit vor enormen bildungspolitischen Herausforderungen, insbesondere dem qualitativ hochwertigen Ausbau des Kita-Systems und der Ganztags schulen, der Verankerung von individueller Förderung und Inklusion als zentrale pädagogische Prinzipien in Schule und Lehrerbildung und der Überwindung der in Deutschland weiterhin starken Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft. Der massenhafte Zuzug von Flüchtlingen im letzten Jahr mit schätzungsweise 325.000 schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen verstärkt diese Herausforderung und macht z.B. den zuvor schon existierenden Mangel an Ganztags schulplätzen umso brisanter. Die Bewältigung dieser Aufgaben benötigt ein konsequentes und koordiniertes Handeln von Bund, Ländern und Kommunen.

Was die Kosten angeht, so würden – wenn 70 Prozent aller Schülerinnen und Schüler einen Ganztags platz in Anspruch nehmen könnten - für die Länder zusätzliche Personalkosten von rund 1,7 Milliarden Euro anfallen – dazu kämen

Investitionen für Schulbaumaßnahmen für die Kommunen ebenfalls in Milliardenhöhe (vgl. Klemm 2014, S.22-23, Bezug nehmend auf Klemm 2012). Dabei sind zusätzliche Kosten durch die höheren Schülerzahlen infolge des Flüchtlingszuzugs noch nicht eingerechnet. Viele Kommunen als Schulträger in ihrer Zuständigkeit für Baumaßnahmen und die meisten Länder in ihrer Zuständigkeit für Lehrkräfte sind angesichts bereits heute hoch verschuldeter Haushalte und der künftig greifenden Schuldenbremse mit solchen Summen überfordert.

Um die finanzielle Überforderung von Ländern und Kommunen zu überwinden, ist die bisher erfolgte Lockerung des Kooperationsverbots für Einzelfälle im Hochschulbereich und die vollständige BAföG-Finanzierung durch den Bund bei weitem nicht ausreichend. Die Finanzierung des Ganztagschulbaus ist nur sicherzustellen, wenn der Bund sich stärker engagiert. Dazu sollte entweder das Kooperationsverbot vollständig fallen oder alternativ die Umsatzsteuer nach Grundgesetz-Artikel 106 umverteilt werden (vgl. Bertelsmann Stiftung, Deutsche Telekom Stiftung, Robert Bosch Stiftung 2014).

*Ulrich Kober und Dr. Dirk Zorn, Gütersloh, den 15.02.2016*

#### Literatur:

Bertelsmann Stiftung, Deutsche Telekom Stiftung, Robert Bosch Stiftung 2014: „Bildungsföderalismus mit Zukunft“. Gütersloh, Bonn, Stuttgart.

Rauschenbach, Thomas, Bettina Arnoldt, Christine Steiner und Heinz-Jürgen Stolz (2012).

Ganztagschule als Hoffnungsträger. Ein Reformprojekt auf dem Prüfstand. Expertise des Deutschen Jugendinstituts (DJI) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Klemm, Klaus 2014: „Ganztagschulen in Deutschland: Die Ausbaudynamik ist erlahmt“. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Klemm, Klaus: 2012: „Was kostet der gebundene Ganztag? Berechnungen zusätzlicher Ausgaben für die Einführung eines flächendeckenden Ganztagsangebotes in Deutschland“, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Klemm, Klaus/ Zorn, Dirk 2016 (im Erscheinen): „Die landesseitige Ausstattung gebundener Ganztagschulen mit personellen Ressourcen – ein Bundesländervergleich“. Gütersloh.

KMK 2016: Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Statistik 2010 bis 2014. Berlin.

Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG) 2013: „Ganztagschule 2012/13: Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung“. Frankfurt, Dortmund, Gießen und München.