

Gesamtwirtschaftliche Steuerquote – anders gerechnet

Bericht von Stefan Bach

Gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenbelastung
nicht übermäßig hoch

3

Interview mit Stefan Bach

»Der Steuerzahlergedenktage war schon im Juni«

10

Bericht von Jan Marcus, Janina Nemitz und C. Katharina Spieß

Ausbau der Ganztagschule:
Kinder aus einkommensschwachen Haushalten
im Westen nutzen Angebote verstärkt

11

Am aktuellen Rand Kommentar von Karl Brenke

Arbeitsagenturen: Reformziele offenbar verfehlt

24



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
80. Jahrgang
03. Juli 2013

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Dr. Kati Schindler
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. Wolf/Peter Schill

Lektorat

Kristina van Deuverden
Dr. Johannes Geyer

Textdokumentation

Lana Stille

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Jede Woche liefert der Wochenbericht einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Der Wochenbericht richtet sich an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – mit Informationen und Analysen aus erster Hand.

Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Jahresabo zum Vorzugspreis: Der Wochenbericht zum Preis von 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand), gegenüber dem Einzelpreis von 7 Euro sparen Sie damit mehr als 40 Prozent.

Studenten-Abo: Studenten können den Wochenbericht bereits zum Preis von 49,90 Euro im Jahr abonnieren.

Probe-Abo: Sie möchten den Wochenbericht erst kennenlernen? Dann testen Sie sechs Hefte für nur 14,90 Euro.

Bestellungen richten Sie bitte an den

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
Tel. (01806) 14 00 50 25,
20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz,
60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz
leserservice@diw.de

Weitere Fragen?

DIW Kundenservice:

Telefon (030) 89789-245
kundenservice@diw.de

Abbestellungen von Abonnements
spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

RÜCKBLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN



Das Sozialprodukt im ersten Quartal 1963

Eine Sonderstellung nahmen im ersten Quartal die Bereiche Bergbau und Energie ein. Hier wirkte der Winter auf Produktion und Absatz belebend, da der Bedarf an Kohle und Strom infolge der Kälte überaus kräftig zunahm. Die Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe war dagegen wenig zufriedenstellend: Real ergab sich nur ein leichtes Plus, nominal eine Steigerung der Nettoproduktion um reichlich 2 vH. Am stärksten von allen Wirtschaftsbereichen hatte das Baugewerbe unter dem Frostwetter zu leiden. Der nominale Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt war trotz weiterer Preiserhöhungen fast um ein Fünftel geringer als im Vorjahr.

Die schwache Entwicklung in den produzierenden Bereichen strahlte auf die Umsätze in Handel und Verkehr aus. In den übrigen Dienstleistungsbereichen setzte sich der bisherige Entwicklungstrend verlangsamt fort. Die Verlangsamung der Lohnexpansion beginnt auch hier wirksam zu werden. Insgesamt erzielten die verarbeitenden und dienstleistenden Bereiche eine Zuwachsrate von nominal 6,5 vH.

Die Zunahme der privaten Verbrauchsausgaben war zum Jahresbeginn mit knapp 5 vH erheblich schwächer als im vorangegangenen Quartal (+ 8 vH). In konstanten Preisen belief sich der Anstieg nur auf knapp 2 vH. Die Erhöhung der Verbrauchsausgaben war sogar schwächer als die – ebenfalls retardierende – Zunahme der Haushaltseinkommen; es wurde also zum Jahresanfang sehr rege gespart.

Die Zunahme der privaten Verbrauchsausgaben war zum Jahresbeginn mit knapp 5 vH erheblich schwächer als im vorangegangenen Quartal (+ 8 vH). In konstanten Preisen belief sich der Anstieg nur auf knapp 2 vH. Die Erhöhung der Verbrauchsausgaben war sogar schwächer als die – ebenfalls retardierende – Zunahme der Haushaltseinkommen; es wurde also zum Jahresanfang sehr rege gespart. .

aus dem Wochenbericht Nr. 27 vom 05. Juli 1963

Gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenbelastung nicht übermäßig hoch

Von Stefan Bach

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt dürfte im Jahr 2013 bei 23,6 Prozent liegen; einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge wird die gesamte Abgabenquote auf 39,3 Prozent geschätzt. Das ist höher als in den letzten zehn Jahren, liegt aber unter den Spitzenwerten um das Jahr 2000.

Für die Steuer- und Abgabenquote bieten sich unterschiedliche Bezugsgrößen an. Der Bund der Steuerzahler bezieht das gesamte Abgabenaufkommen auf das Volkseinkommen und berechnet mit dieser Abgabenquote jährlich den „Steuerzahlergedenktag“, den Tag im Jahr, bis zu dem die Steuerzahler nur für den Staat arbeiten. Das Volkseinkommen ist aber als Bezugsbasis zu eng, weil dabei die indirekten Steuern abgezogen sind. Die geeignetere Bezugsbasis ist das Nettonationaleinkommen, das noch nicht um die indirekten Steuern vermindert ist.

Bezogen auf das Nettonationaleinkommen dürfte die gesamtwirtschaftliche Steuerquote 2013 bei 27 Prozent liegen. Einschließlich der Sozialbeiträge wird die gesamte Abgabenquote auf 45 Prozent geschätzt. Der so berechnete „Steuerzahlergedenktag“ wäre dieses Jahr auf den 13. Juni gefallen, bei der Berechnung auf der Basis des Volkseinkommens ist es der 5. Juli.

Als Belastungsindikator sind die Steuer- und Abgabenquoten ohnehin nur begrenzt geeignet. Steuern und Sozialbeiträge finanzieren die Bereitstellung öffentlicher Güter einschließlich der sozialen Sicherung, die Bürgern und Wirtschaft zugutekommen. Eine Belastung im wohlfahrtsökonomischen Sinn entsteht letztlich nur insoweit, als der Staat nicht effizient wirtschaftet. Dies können die gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten aber nicht messen.

Derzeit werden wichtige steuerpolitische Themen kontrovers zwischen den politischen Lagern diskutiert. Neben unterschiedlichen steuer- und finanzpolitischen Schwerpunkten spielen bei dieser Diskussion auch grundsätzliche Fragen zu Höhe und Struktur der Steuerbelastung eine Rolle. Vor diesem Hintergrund hat das DIW Berlin in einer aktuellen Untersuchung die längerfristigen Trends der Aufkommensentwicklung von Steuern und Sozialbeiträgen anhand von gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten nachgezeichnet. Diese Verhältniszahlen sind wichtige Indikatoren für die wirtschaftliche Bedeutung des Staatssektors und dessen Finanzierung im zeitlichen Längsschnitt oder auch im Querschnitt über verschiedene Länder.

Gesamtwirtschaftliche Steuerquote zuletzt gestiegen ...

Im günstigen wirtschaftlichen Umfeld der letzten Jahre ist das Steueraufkommen zügig gewachsen. In der öffentlichen Wahrnehmung war zuletzt häufiger von „Rekordsteuereinnahmen“ die Rede.¹ Allerdings ist es in einer (nominal) wachsenden Wirtschaft wenig überraschend, dass das Steueraufkommen regelmäßig historische Höchststände erreicht. Dies war auch in der Vergangenheit in den meisten Jahren der Fall.² Um die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Steuer- und Abgabenaufkommens im zeitlichen Längsschnitt oder im internationalen Querschnitt zu vergleichen, bietet es sich an, das nominale Aufkommen auf geeignete Sozialprodukts- oder Einkommensgrößen zu beziehen.

Datengrundlage der folgenden Berechnungen sind die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) für den Zeitraum von 1970 bis 2012 nach dem Revisions-

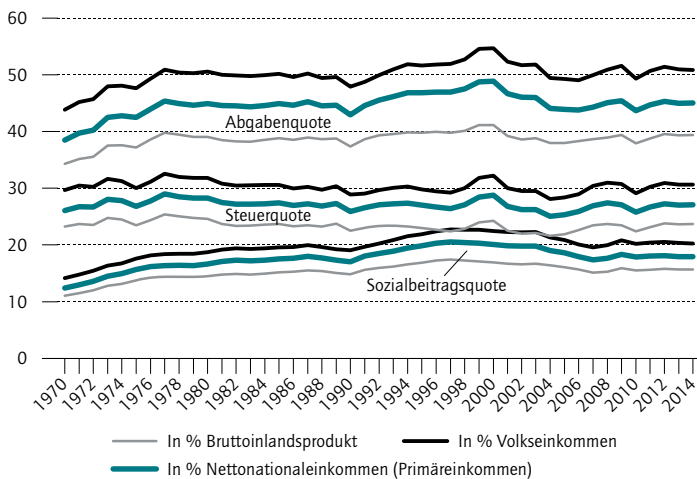
¹ Süddeutsche Zeitung (2013): Bund und Länder verbuchen Rekord-Steuer-einnahmen. Süddeutsche Zeitung vom 31.01.2013.

² Rietzler, K., Teichmann, D., Truger, A. (2012): IMK-Steuerschätzung 2012-2016. Kein Platz für Steuergeschenke. IMK Report 76, 9.

Abbildung 1

Steuern und Sozialbeiträge in Relation zu gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungs- und Einkommensgrößen

In Prozent



Die Abgabenquote ergibt sich als Summe aus Steuerquote und Sozialbeitragsquote. Zugrunde gelegt werden empfangene Steuern und Sozialbeiträge des Staatssektors. Steuereinnahmen einschließlich vermögenswirksamer Steuern und Steuererinnahmen an die EU. Sozialbeiträge einschließlich unterstellter Sozialbeiträge für die Beamtenversorgung, abzüglich der Beiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen. 2013 und 2014: Prognose des DIW Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), a. a. O.; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Während die Sozialbeitragsquote seit Anfang der 70er Jahre deutlich gestiegen ist, blieb die Steuerquote relativ stabil.

stand vom Mai 2013.³ Für die Jahre 2013 und 2014 liegt die aktuelle Konjunkturprognose des DIW Berlin vom Sommer 2013 zugrunde.⁴ Für das Steueraufkommen werden sämtliche Steuereinnahmen des inländischen Staatssektors in Abgrenzung der VGR verwendet, einschließlich der vermögenswirksamen Steuern sowie der Steuererinnahmen an die EU. Bei den Sozialbeiträgen verwenden wir die tatsächlichen Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen sowie die unterstellten Sozialbeiträge für die Beamtenversorgung, abzüglich der Beiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen.⁵

3 Statistisches Bundesamt (2013): Inlandsproduktberechnung - Lange Reihen ab 1970. Fachserie 18, Reihe 1.5-2012.

4 Fichtner, F. et al. (2013): Sommergrundlinien 2013. DIW Wochenbericht Nr. 25/2013.

5 Hierbei handelt es sich um Zahlungen innerhalb des Staatssektors, ohne dass dabei Primäreinkommen des privaten Sektors belastet werden, etwa bei Beitragszahlungen für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II. Vgl. Stern, V. (2000): Problematische Abgabenquoten - die Einkommensbelastung wird unterschätzt. Wirtschaftsdienst 2000/8, 512; Stern, V. (2006): Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung: Entlastungsbedarf vorrangig bei mittleren Einkommen. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 100, 20.

... aber auf nicht übermäßig hohem Niveau

Zur Berechnung von gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten wird das Aufkommen von Steuern oder Sozialbeiträgen zumeist auf das Bruttoinlandsprodukt bezogen (Abbildung 1).⁶ Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote hat sich seit Beginn der 70er Jahre bemerkenswert stabil entwickelt. In den meisten Jahren bewegte sie sich in einem Bereich von 22 bis 24 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Nachdem sie bis Mitte der 70er Jahre auf über 25 Prozent gestiegen war, verringerte sie sich bis 1989 auf 22,5 Prozent. Im Zuge der Steuererhöhungen nach der Wiedervereinigung erhöhte sich die Steuerquote. Nach der Jahrtausendwende fiel sie dann durch die schwache wirtschaftliche Entwicklung und die rot-grünen Steuerreformen auf unter 22 Prozent im Jahr 2005. In den Folgejahren stieg die Steuerquote wieder, unterbrochen durch die Rezession 2009, auf gegenwärtig 23,6 Prozent. Dieses Niveau ist zwar deutlich höher als in den letzten zehn Jahren, liegt aber unter den Belastungen um den Jahrtausendwechsel sowie Mitte der 70er Jahre.

Bezüglich der Struktur des Steueraufkommens haben sich die Gewichte zwischen direkten und indirekten Steuern leicht verschoben (Abbildung 2). Die Mehrwertsteuer hat seit den 70er Jahren zunehmend an Gewicht gewonnen. Dagegen haben die sonstigen Gütersteuern (vor allem die Verbrauchsteuern) und Produktionsabgaben insgesamt etwas an Bedeutung verloren, auch wenn es in diesem Bereich zeitweise größere Steuererhöhungen gegeben hat, vor allem im Zuge der ökologischen Steuerreform. Der Anteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer ist seit Mitte der 80er Jahre zurückgegangen, erst in den letzten Jahren steigt er wieder etwas an. Auch der Anteil der Gewerbesteuer hat sich bis 2002 reduziert, ist aber seitdem wieder deutlich gewachsen. Die sonstigen direkten Steuern und Abgaben, die vor allem die vermögensbezogenen Steuern enthalten, haben dagegen kontinuierlich an Bedeutung verloren.

Jedoch steigende Belastung durch Sozialbeiträge

Im Gegensatz zur Steuerquote sind die Belastungen mit Sozialbeiträgen (Sozialbeitragsquote) über die letzten Jahrzehnte deutlich gestiegen (Abbildung 1). Machten sie Anfang der 70er Jahre nur elf Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus, stieg die Belastung bis auf über

6 So etwa das Bundesministerium der Finanzen (2012): Datensammlung zur Steuerpolitik. Ausgabe 2012, 9; European Commission (2013): Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition, zur ausführlicheren Darstellung der allgemeinen Trends vgl. die 2011 edition; OECD (2012): Revenue Statistics 1965-2011. OECD Publishing.

17 Prozent Ende der 90er Jahre. In den 70er und 80er Jahren sind die Sozialbeitragsätze um fast zehn Prozentpunkte gestiegen. Nach 1990 kamen die Belastungen durch die Wiedervereinigung hinzu, die teilweise über die Sozialversicherungen finanziert wurden. Durch Ausbau der Steuerfinanzierung und Leistungskürzungen wurden die Sozialkassen seitdem stabilisiert. Dank der guten Beschäftigungsentwicklung erzielten die Sozialversicherungen in den letzten Jahren größere Überschüsse, darüber hinaus wurde der Beitragssatz bei der Rentenversicherung gesenkt.

Die gesamte Abgabenquote, also die Summe aus Steuer- und Sozialbeitragsquote, stieg dementsprechend in den 70er Jahren deutlich an und ist bis zur Jahrtausendwende im Trend weiter gewachsen (Abbildung 1). Seitdem ist sie wieder zurückgegangen auf knapp unter 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Belastungsniveau hängt von Bezugsgröße ab

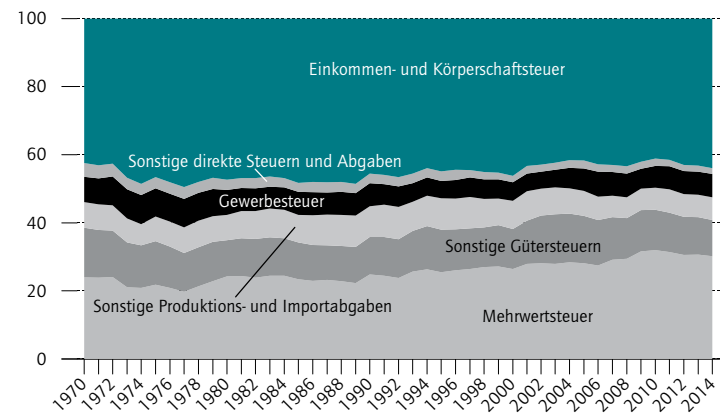
An der Verwendung des Bruttoinlandsprodukts als Basis für die Steuer- und Abgabenquoten wird kritisiert, dass dabei keine Abschreibungen abgezogen sind, die die Wertminderung des Anlagevermögens durch normalen Verschleiß und wirtschaftliches Verhalten berücksichtigen.⁷ Ferner stellt das Bruttoinlandsprodukt auf die Wertschöpfung im Inland anstatt auf die Einkommen der Inländer ab. Erhöht man das Bruttoinlandsprodukt um den Saldo der Primäreinkommen aus dem Ausland (empfangene minus geleistete Primäreinkommen) und zieht die Abschreibungen ab, resultiert das Nettonationaleinkommen. Dieses Aggregat repräsentiert die Summe der zu Marktpreisen bewerteten Erwerbs- und Vermögenseinkommen der Volkswirtschaft, also die „Primäreinkommen“ oder „Markteinkommen“, die aus dem volkswirtschaftlichen Produktionsprozess entstanden sind, nach Erhalt des Kapitalstocks durch Abschreibungen. Daher erscheint es die geeignetste Ausgangs- und Bezugsgröße für die Belastungswirkungen des Steuer- und Abgabensystems sowie der weiteren Verteilungswirkungen unter Einschluss von staatlichen Transfers und Subventionen. Die Umverteilungswirkung des staatlichen Steuer- und Transfersystems dominiert den Übergang von der Primäreinkommens- zur Sekundäreinkommensverteilung (verfügbares Einkommen), da Transfers unter Privaten eine weitaus geringere Bedeutung haben.

⁷ Stern, V. (2006), a. a. O., 514. Die Abschreibungen werden in den VGR im Rahmen einer Anlagevermögensrechnung geschätzt, da keine umfassenden statistischen Informationssysteme zur Verfügung stehen. Hierbei können erhebliche Schätzunsicherheiten entstehen.

Abbildung 2

Struktur der Steuereinnahmen

In Prozent



Zugrunde gelegt werden empfangene Steuereinnahmen des Staatssektors, einschließlich vermögenswirksamer Steuern und Steuereinnahmen an die EU. 2013 und 2014: Prognose des DIW Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt, a. a. O.; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Das Steueraufkommen hat sich zu den indirekten Steuern verlagert.

Nettonationaleinkommen als Bezugsgröße besser geeignet als Volkseinkommen

Bezieht man Steuern und Sozialbeiträge auf das Nettonationaleinkommen anstatt auf das Bruttoinlandsprodukt, erhöhen sich die Steuer- und Abgabenquoten über den gesamten hier betrachteten Zeitraum deutlich (Abbildung 1). Für das Jahr 2012 steigt die Steuerquote von knapp 24 auf gut 27 Prozent, die Sozialbeitragsquote von knapp 16 auf gut 18 Prozent. Am Verlauf der Quoten im Längsschnitt ändert die Korrektur aber nur wenig, da sie sich über die Zeit weitgehend proportional zum Bruttoinlandsprodukt entwickelt.

Der Bund der Steuerzahler bezieht die Steuer- und Abgabenbelastungen dagegen auf das Volkseinkommen. Mit der resultierenden „Einkommensbelastungsquote“ ermittelt der Verband den jährlichen „Steuerzahlergedenktag“, also den Tag, bis zu dem der durchschnittliche Steuerzahler nur für die Steuern und Abgaben gearbeitet hat.⁸ Die in der deutschen Tradition als Volkseinkommen bezeichnete Bezugsgröße ergibt sich aus dem Nettonationaleinkommen durch Abzug der indirekten Steuern (Produktions- und Importabgaben) und Hin-

⁸ Bund der Steuerzahler Deutschland e. V. (2012): Steuerzahlergedenktag 8. Juli 2012. Ab diesem Tag arbeiten wir wieder für unser Portemonnaie!; Stern, V. (2012): Zum Steuerzahlergedenktag 2011 und 2012. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V. KBI kompakt Nr. 10.

zurechnung der an die Unternehmen gezahlten Subventionen. Damit entspricht das Volkseinkommen der Summe aus Arbeitnehmerentgelten, Unternehmenseinkommen und Vermögenseinkommen. Es repräsentiert die Einkommen der Produktionsfaktoren, nach Korrektur um indirekte Steuern und Subventionen.

Der Saldo aus indirekten Steuern und Subventionen macht eine erhebliche Größenordnung aus. Er bewegte sich in den letzten Jahren bei etwa zwölf Prozent des Nettonationaleinkommens. Daher liegen die Steuer- und Abgabenquoten bezogen auf das Volkseinkommen spürbar höher als in Bezug auf das Nettonationaleinkommen. So lag die gesamte Abgabenquote 2012 bei 51,4 Prozent. Für 2013 wird hier ein Niveau von 51,0 Prozent geschätzt. Demnach müsste der „Steuerzahlergedenktag“ dieses Jahr auf den 5. Juli fallen.

Allerdings ist die Verwendung des Volkseinkommens als Bezugsgröße für die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenquote fragwürdig.⁹ Durch den Abzug der indirekten Steuern von der Einkommensbasis mindert eine Größe die Bezugsbasis im Nenner, die einen erheblichen Teil des Zählers ausmacht. Für eine Belastungsquote, die messen soll, wie viel vom erwirtschafteten Einkommen über Steuern und Abgaben an den Staat entrichtet werden muss, ist das nicht sinnvoll. Indirekte Steuern werden ebenso wie direkte Steuern oder Sozialbeiträge von den Wirtschaftssubjekten erwirtschaftet und lösen bei diesen einen negativen Einkommenseffekt aus. Da die indirekten Steuern in der Regel in die Absatzpreise überwältigt werden, geschieht dies „indirekt“, also in Form eines Realeinkommensverlusts bei den Endverbrauchern. Daher lassen sich die indirekten Steuern nicht unmittelbar den Faktoreinkommen zurechnen und gehen als Quasi-Faktoreinkommen des Staates in die Primäreinkommen ein. Das ändert aber nichts an der wirtschaftlichen Belastungswirkung, die man bei Verteilungsanalysen berücksichtigen sollte.¹⁰ Soweit Verbrauchsteuern längerfristig nicht überwältigt werden können, belasten sie die Unternehmensgewinne genauso wie direkte Steuern. Daher werden die gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten spürbar überzeichnet, wenn man die indirekten Steuern von der Einkommensbasis im Nenner abzieht.

⁹ Vgl. zum Folgenden Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1988): Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten. 2. Juli 1976. In: Gutachten und Stellungnahmen 1974–1987. Tübingen, 140, 148 ff.; Müller, G. (2010): Abgabenlast in Deutschland: Ist die Höhe oder die Messung das Problem? Wirtschaftsdienst 2010/6.

¹⁰ Pechman, J., Okner, B. (1974): Who Bears the Tax Burden? Washington D.C.: Brookings Institution, 19 f., 39 f., die in ihrer klassischen Studie zur Steuerlastverteilung für die USA die indirekten Steuern den Primäreinkommen des Privatsektors proportional hinzugerechnet haben; Cronin, J.-A. (1999): U.S. Treasury Distributional Analysis Methodology. U.S. Department of the Treasury, OTA Paper 85, 8.

Ferner entstehen verzerrende Effekte bei Änderungen von indirekten Steuern und Subventionen im Zeitverlauf. Werden durch eine aufkommensneutrale Reform indirekte Steuern erhöht und direkte Steuern oder Sozialbeiträge gesenkt, steigt die Abgabenquote bezogen auf das Volkseinkommen, obgleich sich weder das Steuer- und Abgabenaufkommen noch das gesamtwirtschaftliche (Real-)Einkommen verändert haben. Ferner steigen die Abgabenquoten, wenn der Staat die Subventionen senkt. Beide Phänomene haben in den letzten beiden Jahrzehnten in Deutschland eine gewisse Rolle gespielt. Entsprechend ist die Steuerquote bezogen auf das Volkseinkommen von 1989 bis 2012 um 0,6 Prozentpunkte gestiegen, während sie bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt nahezu konstant geblieben und bezogen auf das Nettonationaleinkommen leicht zurückgegangen ist.

Aufgrund dieser Zusammenhänge ist das Nettonationaleinkommen, welches das zu Marktpreisen bewertete Volkseinkommen repräsentiert,¹¹ die geeignetere Bezugsgröße für die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Belastungswirkungen des Steuer- und Abgabensystems. Die entsprechende Steuerquote dürfte 2013 bei 27,0 Prozent liegen. Einschließlich der Sozialbeiträge wird die gesamte Abgabenquote hier auf 45,0 Prozent geschätzt. Verwendet man also als Bezugsgröße das Nettonationaleinkommen, so fallen Steuer- und Abgabenquote deutlich niedriger aus als in Relation zum Volkseinkommen. Der so berechnete „Steuerzahlergedenktag“ wäre auf den 13. Juni 2013 gefallen.

Eingeschränkte Aussagekraft von Steuer- und Abgabenquoten

Die gesamtwirtschaftlichen Abgabenquoten normieren das Aufkommen der Steuern und Sozialbeiträge auf geeignete Sozialprodukt- oder Einkommensaggregate. Sie geben somit wichtige Hinweise auf die Mobilisierung der gesamtwirtschaftlichen Einkommen für öffentliche Aufgaben durch hoheitliche Zwangsabgaben. Als Belastungsindikator, also im Sinne von „Wie lange müssen wir für den Staat arbeiten?“, sind die Steuer- und Abgabenquoten aber nur bedingt geeignet. Hierzu sollte man sich die Grenzen dieser Indikatoren klar machen.¹²

Aus ökonomischer Sicht ist es die vornehmliche Aufgabe des Staatssektors, „öffentliche Güter“ zu produzie-

¹¹ International versteht man unter „Volkseinkommen“ (national income) das Brutto- oder Nettonationaleinkommen zu Marktpreisen, also die Summe der Primäreinkommen, vor oder nach Berücksichtigung der Abschreibungen.

¹² Vgl. zum Folgenden Wissenschaftlicher Beirat (1976), a. a. O.; Müller (2010), a. a. O.; Schratzenstaller, M. (2013): Staatsquoten – Definitionen, Grenzen der Vergleichbarkeit und Aussagekraft. Wirtschaftsdienst 2013/3;

ren, die aufgrund von „Marktversagen“ gar nicht oder nicht im ausreichenden Umfang durch die Privatwirtschaft angeboten werden. Diese werden durch Steuern und Abgaben finanziert. Daher ist bereits die grundsätzliche Interpretation der Abgabenquoten als „Belastung“ der Privatwirtschaft fraglich, da öffentliche Güter für das Funktionieren einer modernen Volkswirtschaft unabdingbar sind und den Bürgern und Unternehmen zugutekommen. Insoweit der Staat nicht nur reine öffentliche Güter anbietet, sondern auch teilweise private Güter produziert, wie dies bei vielen Leistungen der sozialen Sicherung, des Bildungssystems, der Infrastruktur und der kommunalen Daseinsvorsorge der Fall ist, werden private Angebote ersetzt.

Effizienz öffentlicher Güter schwer messbar

Eine Belastung im wohlfahrtsökonomischen Sinne entsteht hier, insoweit der Staat nicht effizient wirtschaftet. Dies kann sich auf die Produktion der öffentlichen Güter sowie auf die staatliche Ordnungspolitik und Regulierung beziehen, aber auch auf „Zusatzlasten“ (*excess burden*) der Abgabenerhebung, die über den reinen Einkommenseffekt der Abgaben hinausgehen. Sieht man von bekannten Einzelfällen ab, bei denen öffentliche Infrastrukturprojekte den Kostenrahmen sprengen oder Ausgabenprogramme und Steuererleichterungen überwiegend aus politischen Gründen eingeführt oder erhalten werden, ist die Messung dieser „öffentlichen Verschwendung“ im wohlfahrtsökonomischen Sinne naturgemäß schwierig, da sie von vielen Modellannahmen abhängt und mit großen Schätzrisiken verbunden ist. Jedenfalls dürfte sie nur einen geringen Teil der hier präsentierten Steuer- und Abgabenquoten ausmachen.

Das Problem der gemischten Güter mit sowohl öffentlichem wie privatem Charakter wird besonders deutlich bei der sozialen Sicherung, die in allen entwickelten Volkswirtschaften einen erheblichen Teil der öffentlichen Budgets ausmacht. In Deutschland ist sie relativ breit ausgebaut, wird aber zum großen Teil über öffentliche Sozialversicherungssysteme mit gesonderten einkommensbezogenen Sozialbeiträgen finanziert, die überwiegend einkommensäquivalente Leistungen gewähren. Dies ersetzt in weiten Bereichen private Versicherungsmärkte. Da „versicherungsfremde Leistungen“ der Sozialversicherung größtenteils über den Bundeshaushalt und damit steuerfinanziert werden, könnte man die Sozialbeiträge weitgehend aus der Steuerbelastungsrechnung heraushalten.

Über- und Unterschätzung der Steuerquote

Staatliche Regulierungen können erhebliche Ressourcentransfers zwischen Privaten auslösen, ohne dass es zu öffentlichen Abgaben und budgetären Zahlungsströ-

men kommt. Gewichtige Beispiele hierfür sind Mindestlöhne und weitere Arbeitsmarktregulierungen, Mietpreisbindungen, Tarifregulierungen auf Versicherungsmärkten oder Regulierungen im Energie- und Infrastrukturbereich und im Umweltschutz.

Ein Beispiel für eine derartige Regulierung, die in zwischen gesamtwirtschaftlich relevante Dimensionen angenommen hat und erhebliche Verteilungswirkungen auslöst, ist die EEG-Umlage zur Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien.¹³ Die nach dem Stromverbrauch berechnete Umlage beträgt zurzeit (2013) 5,28 Cent je Kilowattstunde für private Haushalte und Unternehmen, soweit sie nicht durch die sogenannte „Besondere Ausgleichsregelung“ begünstigt sind. Sie stellt faktisch eine zusätzliche Belastung der Stromverbraucher dar, die inzwischen mehr als das Doppelte der Stromsteuer ausmacht.¹⁴ Anders als die bis 1995 erhobene Sonderabgabe zur Förderung des inländischen Steinkohleabbaus („Kohlepennig“) ist die EEG-Umlage keine Sonderabgabe im finanzverfassungsrechtlichen Sinne¹⁵ und wird auch in den VGR nicht als Steuer verbucht.

Mit der Umlage wird 2013 ein Finanzierungsbedarf von 16,2 Milliarden Euro gedeckt, der sich nach Abzug der Vermarktungserlöse für den abgenommenen EEG-Strom und den ersparten Netzentgelten ergibt.¹⁶ Hinzu kommen eine Liquiditätsreserve und ein Restbetrag aus dem Vorjahr von rund 4,2 Milliarden Euro. Das insgesamt zu finanzierende Volumen von 20,4 Milliarden Euro entspricht 0,86 Prozent des Nettoneinlandsprodukts oder 0,75 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Unterschätzt wird die Steuerquote durch Steuervergünstigungen, die nicht als Abzug von der Steuerschuld gewährt werden, sondern die steuerlichen Bemessungsgrundlagen mindern. Da die resultierenden Steuermindierungen nicht statistisch erfasst werden, können sie in den VGR nicht korrigiert werden. Der 23. Subventionsbericht der Bundesregierung schätzt das Volumen der Steuervergünstigungen auf insgesamt 25,4 Milliarden

¹³ Neuhoff, K., Bach, S., Diekmann, J., Beznoska, M., El-Laboudy, T. (2012): Steigende EEG-Umlage: Unerwünschte Verteilungseffekte können vermindert werden. DIW Wochenbericht Nr. 41/2012.

¹⁴ Die Stromsteuer ist eine Verbrauchsteuer, die in den Bundeshaushalt fließt. Ihr Regelsteuersatz, der seit 2003 nicht mehr erhöht wurde, beträgt 2,05 Cent je Kilowattstunde. Für das produzierende Gewerbe und energieintensive Unternehmen gibt es Steuervergünstigungen.

¹⁵ Gawel, E. (2013): Finanzverfassungsrecht als Prüfmaßstab für die EEG-Umlage? Zur vermeintlichen Verfassungswidrigkeit der „neuen Wälzung“ im EEG 2012. UFZ Discussion Papers 1/2013.

¹⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012): Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland. Stand: Oktober 2012.

Euro im Jahre 2012.¹⁷ Dies entspricht gut einem Prozent des Nettonationaleinkommens oder 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Davon dürfte der größte Teil in den VGR nicht dem Steueraufkommen hinzugerechnet worden sein.

Überschätzt wird die Steuerquote durch Steuern, die der Staat an sich selbst zahlt. Dies betrifft vor allem die Mehrwertsteuer auf die staatlichen Vorleistungen. Unterstellt man für eine Überschlagsrechnung, dass 90 Prozent der staatlichen Vorleistungen und Investitionen dem Regelsatz der Mehrwertsteuer unterliegen, geht es hierbei immerhin um ein Aufkommen von 25 Milliarden Euro. Hinzu kommen Belastungen mit Energiesteuern und weiteren Verbrauchsteuern. Insgesamt dürfte die Steuerquote bezogen auf das Nettonationaleinkommen insoweit um etwa einen Prozentpunkt zu hoch ausgewiesen sein.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass nur ein kleiner Teil des Steuer- und Abgabenaufkommens dazu verwendet wird, die Produktion von realen staatlichen Dienstleistungen zu finanzieren. Von den gesamten Staatsausgaben, die gegenwärtig etwa 45 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen („Staatsquote“), entfallen nur gut die Hälfte auf Faktorentgelte (Arbeitslöhne, Zinsen), Vorleistungskäufe, soziale Sachleistungen und Bruttoinvestitionen. Der Rest sind staatliche Transfers, also vor allem Geldleistungen im Rahmen der sozialen Sicherung sowie Subventionen an Unternehmen. Hier verteilt der Staatssektor Einkommen zwischen Privaten um. Das verfügbare Einkommen des Privatsektors insgesamt ändert sich dadurch nicht.

In der steuerpolitischen Diskussion dominieren die personellen Verteilungswirkungen. „Der Steuerzahler“ an sich, wie er vor allem nach der Finanz- und Schuldenkrise häufig bemüht wird, existiert nicht. Studien deuten an, dass die Umverteilungswirkung des gesamten Steuer- und Transfersystems in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre zurückgegangen ist.¹⁸ Von den Entlastungen bei Spitzensteuersatz, Unternehmensteuern und Vermögenseinkommen haben vor allem hohe Einkommen und Vermögen profitiert. Ferner wurden die indirekten Steuern mehrfach angehoben, vor allem die Mehrwertsteuer und die Energiesteuern, mit denen

die ärmeren Haushalte in Relation zum Einkommen deutlich stärker belastet werden als die wohlhabenden.

Fazit

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt hat sich über die letzten 40 Jahre relativ konstant in einem Bereich von 22 bis 24 Prozent des Bruttoinlandsprodukts entwickelt. Derzeit liegt sie bei 23,6 Prozent. Das ist zwar höher als in den letzten zehn Jahren, liegt aber unter den Belastungen früherer Jahre. Im internationalen Vergleich ist die Steuerquote in Deutschland eher niedrig, die gesamte Abgabenquote einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge liegt mit gegenwärtig knapp 40 Prozent eher hoch.

Die geeignetere Bezugsbasis für die gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten ist das Nettonationaleinkommen. Im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt stellt es auf die Einkommen der Inländer ab und ist um die Abschreibungen reduziert, die zum Erhalt des Kapitalstocks erforderlich sind. Das Volkseinkommen, also die Summe der Arbeits-, Unternehmens- und Vermögenseinkommen, ist dagegen als Bezugsbasis zu eng, da zu dessen Ermittlung die indirekten Steuern abgezogen werden. Diese belasten aber ebenso wie direkte Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge die gesamtwirtschaftlichen Einkommen indirekt, indem sie die Endverbrauchspreise erhöhen. Daher überzeichnet die „Einkommensbelastungsquote“, die der Bund der Steuerzahler bezogen auf das Volkseinkommen zur Berechnung des jährlichen „Steuerzahlergedenktags“ ermittelt, die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenbelastung. Bezogen auf das Nettonationaleinkommen dürfte die gesamtwirtschaftliche Steuerquote 2013 bei 27,0 Prozent liegen. Einschließlich der Sozialbeiträge wird die gesamte Abgabenquote hier auf 45,0 Prozent geschätzt. Der so berechnete „Steuerzahlergedenktag“ wäre dieses Jahr auf den 13. Juni 2013 gefallen.

Als Belastungsindikator, also im Sinne von „Wie lange müssen wir für den Staat arbeiten?“, sind die Steuer- und Abgabenquoten aber nur begrenzt geeignet. Die Bereitstellung öffentlicher Güter einschließlich der sozialen Sicherung ist für das Funktionieren der Volkswirtschaft unabdingbar. Insoweit kommen die Steuern und Abgaben den Bürgern und Unternehmen wieder zugute. Eine Belastung im wohlfahrtsökonomischen Sinne entsteht letztlich nur, insoweit der Staat effizienter wirtschaften könnte. Dies betrifft Umfang und Struktur der staatlichen Leistungen, aber auch Ordnungspolitik und Regulierung sowie die „Zusatzlasten“ (*excess burden*) der Steuern und Abgaben. Dies zu messen, ist schwierig. Die hier präsentierten Steuer- und Abgabenquoten können das jedenfalls nicht leisten.

¹⁷ Bundesministerium der Finanzen (2012): Dreiundzwanzigster Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009-2012, 15 ff.

¹⁸ Biewen, M., Juhasz, A. (2012): Understanding Rising Inequality in Germany, 1999/2000 bis 2005/2006. In: Review of Income and Wealth, 58, 622-647; Beimann, B., Kambeck, R., Kasten, T., Siemers, L.-H. (2011): Wer trägt den Staat? Eine Analyse von Steuer- und Abgabenlasten. RWI Position #43; Schaefer, T. (2013): Verteilung der Steuern und Sozialbeiträge in Deutschland. IW-Trends 1/2013.

In der öffentlichen Wahrnehmung der Steuerpolitik dominieren die personellen Verteilungswirkungen. Die Entlastungen bei den direkten Steuern und der Ausbau der indirekten Steuern über die letzten beiden Jahrzehnte haben die Umverteilungswirkung des Steuer-

systems reduziert und die mittleren Einkommen etwas stärker belastet. Die schwache Lohnentwicklung und die stagnierenden Masseneinkommen in diesem Zeitraum dürften die gefühlte Steuerbelastung zusätzlich erhöht haben.

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

GERMANY'S MACROECONOMIC TAX BURDEN NOT EXCESSIVE

Abstract: The macroeconomic tax ratio in relation to GDP is expected to be 23.6 percent in 2013, including social security contributions, the overall tax and contribution ratio is estimated at 39.3 percent. This is higher than in the last ten years but below its peak around the year 2000.

There are a variety of benchmark figures for macroeconomic tax ratios. The German Taxpayers Federation (Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.) calculates tax revenue in relation to aggregate factor incomes and uses this ratio to determine an annual "Tax Freedom Day", the day up to which the taxpayer only works for the government each year. In this calculation, factor incomes are reduced by indirect taxes. However, the most suit-

able benchmark reference is net national income, which includes indirect taxes.

Based on net national income, the macroeconomic tax ratio is expected to be 27.0 percent in 2013. Including social security contributions, the overall tax ratio is estimated at 45.0 percent. Using this calculation method, the Tax Freedom Day would fall on June 13, 2013.

The macroeconomic tax ratio is only suitable as an indicator of the burden to a limited degree. Taxes and social security contributions finance the provision of public goods including social security to business and households. A burden in the economic welfare sense ultimately only arises where the government operates inefficiently. But this cannot be measured by the macroeconomic tax ratio.

JEL: H11, H22, E62

Keywords: Macroeconomic tax burden, taxation ratio, national income



Dr. Stefan Bach,
wissenschaftlicher Mitarbeiter in der
Abteilung Staat am DIW Berlin.

SIEBEN FRAGEN AN STEFAN BACH

»Der Steuerzahlergedenktag war schon im Juni«

1. Herr Bach, wie hoch ist die aktuelle Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland im Vergleich zu den letzten Jahren? Die Steuer- und Abgabenquote in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ist in den letzten Jahren wieder gestiegen. Die Wirtschaft läuft gut, und da sprudeln auch die Staatskassen. Im längerfristigen Vergleich ist die Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland im Moment aber auch nicht übermäßig hoch. In den 70er Jahren und auch um die Jahrtausendwende waren die Belastungen noch höher.
2. In der öffentlichen Diskussion ist häufiger von „Rekordsteuereinnahmen“ die Rede. Trifft das zu? In einer nominal wachsenden Wirtschaft ist es nicht verwunderlich, dass jedes Jahr die Steuereinnahmen steigen, denn die Wirtschaft wächst ja auch. Würde die Wirtschaft nicht wachsen, dann hätten wir ein Problem, nämlich eine Rezession. In den meisten Jahren der Bundesrepublik hatten wir Rekordsteuereinnahmen.
3. Nun gibt es unterschiedliche Berechnungsverfahren der Steuerquote. Auf welcher Bezugsbasis errechnen Sie die gesamtwirtschaftliche Steuerquote? Eine gesamtwirtschaftliche Steuerquote bedeutet, dass man das Steueraufkommen zu einer gesamtwirtschaftlichen Einkommens- oder Wertschöpfungsgröße ins Verhältnis setzt. Üblicherweise macht man das in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, dann kommt man auf eine gesamte Abgabenquote von knapp 40 Prozent. Das Bruttoinlandsprodukt ist aber etwas überhöht in der Basis, weil dort noch die Abschreibungen abziehen sind, die ja den wirtschaftlichen Verschleiß repräsentieren und kein Einkommen darstellen. Deswegen schlagen wir vor, dass man das Steuer- und Abgabenaufkommen auf die Nettoeinkommen bezieht, das sogenannte Nettonationaleinkommen.
4. Wie stark weichen die Ergebnisse voneinander ab? Wenn man vom Bruttoinlandsprodukt auf das Nettonationaleinkommen übergeht, dann haben wir die Abschreibungen als Differenz. Das macht schon einiges aus, dann

steigt nämlich die gesamte Abgabenquote von 40 Prozent auf 45 Prozent.

5. Es gibt den sogenannten „Steuerzahlergedenktag“. Das ist der Tag im Jahr, bis zu dem der Steuerzahler für den Staat arbeitet. Wann wird dieser Tag in diesem Jahr erreicht? Wenn man die gesamten Abgaben auf das Nettonationaleinkommen bezieht, hat man eine Abgabenquote von 45 Prozent. So gerechnet wäre der Steuerzahlergedenktag dieses Jahr auf den 13. Juni gefallen. Der Bund der Steuerzahler rechnet den Steuerzahlergedenktag mit dem Volkseinkommen und kommt damit auf eine Abgabenquote von etwa 51 Prozent. In diesem Fall ist der Steuerzahlergedenktag Anfang Juli.
6. Wie hat sich das Verhältnis von direkten und indirekten Steuern in den letzten Jahren entwickelt? In den letzten 15 Jahren hatten wir einen klaren Trend hin zu den indirekten Steuern, die ja mehrfach angehoben worden sind, zum Beispiel durch die ökologische Steuerreform oder die Erhöhung der Mehrwertsteuer. Zudem hatten wir bei den direkten Steuern Entlastungen, zum einen für Familien mit Kindern, aber auch für hohe Einkommen. Damit hat insgesamt die Progressivität, also die Umverteilungswirkung des Steuersystems, schon etwas abgenommen, denn die hohen Einkommen werden nicht mehr so hoch belastet wie früher. Hingegen sind die indirekten Steuern angehoben worden, was die mittleren und niedrigen Einkommen relativ betrachtet höher belastet als Haushalte mit höheren Einkommen.
7. Wie haben sich die Belastungen durch Sozialbeiträge entwickelt? Während die gesamtwirtschaftliche Steuerquote über die letzten Jahrzehnte erstaunlich konstant lief, sind die Sozialbeiträge kontinuierlich angestiegen. Das hängt natürlich auch mit den bekannten Problemen in den sozialen Sicherungssystemen zusammen. Erst in den letzten zehn Jahren hat man die Systeme stabilisiert und konnte auch zuletzt die Beiträge etwas absenken, sodass hier eine gewisse Trendumkehr zu verzeichnen ist.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

Ausbau der Ganztagschule: Kinder aus einkommensschwachen Haushalten im Westen nutzen Angebote verstärkt

Von Jan Marcus, Janina Nemitz und C. Katharina Spieß

Der Anteil von Grundschulkindern, die ganztägig zur Schule gehen, ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Maßgeblich dazu beigetragen hat das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB), mit dem der Bund die Länder seit 2003 beim Ausbau der Ganztagschule unterstützt. Doch welche Kinder nutzen Ganztagschulen? Welche sozioökonomischen Merkmale haben ihre Familien? Setzt sich die Schülerschaft in Ganztagschulen seit ihrem Ausbau anders zusammen als zuvor?

Auf Grundlage von Daten der Längsschnittstudien Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) und „Familien in Deutschland“ (FID) zeigt sich für Grundschüler: Vor allem Kinder von in Vollzeit erwerbstätigen Müttern und von Alleinerziehenden gehen verstärkt in Ganztagschulen – sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland. Ferner sind in Westdeutschland Kinder mit Migrationshintergrund und Kinder aus Transferempfängerhaushalten häufiger in einer Ganztagschule – in Ostdeutschland ist dies nicht der Fall. Mit dem Ausbau der Ganztagschule besuchen zudem auch Kinder aus einkommensschwachen Haushalten in Westdeutschland verstärkt Ganztagschulen: Ihr Anteil ist seit dem Start des Investitionsprogramms von knapp 18 auf fast 27 Prozent gestiegen.

Mehr als jedes vierte Kind im Grundschulalter besucht mittlerweile eine Ganztagschule. Der Anteil ist von lediglich 6,8 Prozent im Jahr 2004 auf 26,2 Prozent im Jahr 2011 stark gestiegen.¹ Als Ganztagschule werden unterschiedliche ganztägige Betreuungsangebote bezeichnet: Die deutsche Kultusministerkonferenz (KMK) hat den Begriff „Ganztagschule“ im Oktober 2003 neu definiert.² Danach haben Ganztagschulen gemeinsam, dass an allen Tagen des Ganztagsbetriebs die Schüler ein Mittagessen erhalten und die Organisation aller Angebote durch die Schule oder in Kooperation mit der Schule erfolgt.

Zum Ausbau der Ganztagschule hat das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB)³ des Bundes beigetragen: Von 2003 bis 2009 stellte die Bundesregierung den Ländern insgesamt vier Milliarden Euro für den Auf- und Ausbau der Ganztagschule zur Verfügung. Finanziert wurden in erster Linie bauliche Maßnahmen, die Länder mussten im Gegenzug erheblich in den Personalbereich investieren.

Bessere Bildung und mehr erwerbstätige Mütter durch Ganztagschulen?

Mit dem Ausbau der Ganztagschule verbinden sich verschiedene Erwartungen. Dazu zählen bildungspolitische Ziele: Schülerinnen und Schüler sollen zum einen in ihrer individuellen Entwicklung besser unterstützt wer-

¹ Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2008): Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – Statistik 2002–2006, Bonn; und Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2013): Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – Statistik 2007–2011. Berlin (im Folgenden: KMK 2008 und KMK 2013).

² Nach der KMK-Definition handelt es sich bei Ganztagschulen um Schulen im Primar- oder Sekundarbereich I, die über den vormittäglichen Unterricht hinaus an mindestens drei Tagen in der Woche ein ganztägiges Angebot haben, das täglich mindestens sieben Zeitstunden umfasst. Darüber hinaus fassen einige Bundesländer den Begriff der Ganztagschule den zeitlichen Umfang betreffend noch etwas enger.

³ www.ganztagschulen.org/de/868.php (Download: Juni 2013).

den. Damit eng verbunden ist zum anderen die Hoffnung, mit der Ganztagschule herkunftsbedingte Bildungsungleichheiten zu reduzieren. Die bisher vorliegenden Befunde der „Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen“ (StEG)⁴, die das IZBB-Programm evaluiert, weisen darauf hin, dass bildungspolitische Ziele durchaus erreicht werden können, allerdings nur unter bestimmten Bedingungen. So wirkt sich beispielsweise die regelmäßige und intensive Inanspruchnahme von Ganztagsangeboten positiv auf die Wirksamkeit dieser Angebote aus. Doch auch die pädagogische Qualität der ganztägigen Betreuung in Schulen spielt eine zentrale Rolle – positive Effekte auf kindliche Bildungsergebnisse können nur durch qualitativ hochwertige Ganztagsangebote erzielt werden.⁵

Neben bildungspolitischen Überlegungen verbinden sich mit dem IZBB-Programm auch familien- und arbeitsmarktpolitische Aspekte. Der Ausbau der Ganztagschule soll dazu beitragen, dass Eltern – insbesondere Mütter – Beruf und Familie besser miteinander vereinbaren können. Bisherige Erkenntnisse bestätigen, dass ein Ausbau der Ganztagschule durchaus dazu führen kann, dass die Erwerbstätigenquote von Müttern steigt oder deren Arbeitsvolumen zunimmt.⁶

Nicht alle Eltern können oder wollen ihr Kind in eine Ganztagschule schicken

Mit dem Ausbau der Ganztagschule können demnach unterschiedliche Ziele erreicht werden, von denen Kinder, ihre Familien und die gesamte Gesellschaft profitieren. Doch nicht alle Eltern können einen Platz für ihre Kinder finden, selbst wenn sie eine Präferenz für Ganztagschulen haben. So ist es möglich, dass es keine wohnortnahe Ganztagschule gibt oder keine Plätze mehr frei sind. Auch Kostengründe können dafür ausschlaggebend sein, dass Eltern ihre Kinder nicht in eine Ganztagschule schicken.⁷ Neben diesen ange-

botsbedingten Gründen wollen einige Eltern ihr Kind nicht in eine Ganztagschule geben, da sie eine Halbtagschule präferieren.

Aus all diesen Gründen stellt sich die Frage, welche Kinder Ganztagsangebote an Grundschulen nutzen. Gibt es sozioökonomische Unterschiede zwischen den Elternhäusern dieser Kinder? Wenn ja, wie haben sich diese Unterschiede über die Zeit verändert? Sind sie durch den Ausbau der Ganztagschule eher geringer geworden oder größer?

Diese Frage nach der „Selektion in Ganztagschulen“ – wie es in der Wissenschaft heißt – ist insbesondere in Anbetracht der mit dem Ausbau der Ganztagschule verbundenen Ziele von besonderer Relevanz. Schließlich können herkunftsbedingte Bildungsungleichheiten durch die Ganztagschule nur abgebaut werden, wenn Kinder aus sozial- und bildungsbenachteiligten Familien dieses Angebot auch wahrnehmen. Ein besseres Verständnis der Selektivität des Besuchs von Ganztagschulen ist auch für Studien unerlässlich, die die kausalen Auswirkungen der Ganztagschule auf die Arbeitsmarktteilnahme von Frauen mit Kindern sowie die Schulleistungen der Kinder untersuchen möchten.

Mit der vorliegenden Studie können erstmals Veränderungen sozioökonomischer Nutzungsunterschiede bei Ganztagschulen über die Zeit untersucht werden. Dies stellt hohe Anforderungen an den Datensatz: Erstens muss er neben den Angaben zur Nutzung von Ganztagschulen auch detaillierte Informationen zu Kindern und Familien beinhalten. Zweitens muss er eine Betrachtung über einen längeren Zeitraum hinweg ermöglichen. Drittens muss er die Gesamtheit der Grundschüler in Deutschland repräsentativ abbilden. Mit den Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) und der analog aufgebauten Spezialstudie „Familien in Deutschland“ (FiD) liegt ein solcher Datensatz vor (Kasten 1), der bislang jedoch kaum in der Ganztagschulforschung genutzt wurde. Bereits seit 1995 erfasst das SOEP den Besuch einer Ganztagschule. Im Gegensatz zu den Daten der StEG-Studie lassen sich diese Daten mittels Gewichtungen auf die Gesamtheit aller Schülerinnen und Schüler in Deutschland hochrechnen.⁸ Allerdings beinhalten sie kaum Informationen über die Schulen, die Ausgestaltung des Ganztagsangebots und die damit verbundenen Kosten.⁹

⁴ StEG – Das Konsortium der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (Hrsg.) (2010), Ganztagschule: Entwicklung und Wirkungen – Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2005–2010, Frankfurt a. M. www.bmbf.de/pubRD/steg_2010.pdf (Download: Juni 2013).

⁵ StEG (2010), a. a. O.

⁶ Beblo, M., Lauer, C., Wrohlich, K. (2005): Ganztagschulen und die Erwerbstätigkeit von Müttern. Eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung – Journal for Labour Market Research, 38, 357–372. Zusammenfassend vgl. auch Spieß, C. K. (2011): Vereinbarkeit von Familie und Beruf – wie wirksam sind deutsche „Care Policies“? In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 12 (s1), 4–27.

⁷ Die Kosten, welche auf Eltern, die für ihre Kinder eine Ganztagschule wählen, zukommen können, unterscheiden sich stark zwischen den Ländern und Kommunen und auch zwischen verschiedenen Trägern. Häufig werden Elternbeiträge erhoben und Eltern zahlen in der Regel noch zusätzlich einen Beitrag für das Mittagessen in der Schule. Oft sind die Beiträge nach dem Einkommen der Eltern gestaffelt. Vgl. dazu auch Dohmen, D., Himpele, K. (2006): Kosten von Ganztagschulen. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens Heft 1/2006.

⁸ Die StEG-Daten stellen dagegen nur für die erste Befragungswelle eine repräsentative Stichprobe von Ganztagschulen dar.

⁹ Angaben zu den Schulkosten sind in den SOEP/FiD-Daten zwar verfügbar, jedoch nur für einige Erhebungsjahre.

Kasten 1

Daten und Methodik

Daten. Den Analysen der vorliegenden Studie liegen Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und der damit eng verbundenen Spezialstudie „Familien in Deutschland“ (FiD) zu Grunde.¹ Das SOEP ist eine seit 1984 durchgeführte repräsentative Wiederholungsbefragung von Haushalten in Deutschland. Mit der Spezialstudie FiD hat das DIW Berlin in Zusammenarbeit mit TNS Infratest Sozialforschung im Jahr 2010 begonnen.

FiD ist ebenso wie das SOEP eine jährliche Wiederholungsbefragung von Haushalten in Deutschland. Bei der Datenerfassung stehen Familien mit niedrigem Einkommen, Mehrkindfamilien, Alleinerziehende und Familien mit sehr jungen Kindern im Vordergrund. Die Fragen sind sehr stark an die des SOEP angelehnt und eignen sich daher besonders gut für eine gemeinsame Analyse mit dem SOEP.

Derzeit werden für FiD jährlich knapp 4 500 Privathaushalte befragt, in denen über 8 000 Kinder leben. Für das SOEP sind es derzeit jedes Jahr etwa 20 000 Personen in rund 10 000

Privathaushalten. Die Bevölkerung in Deutschland wird mit den FiD- und SOEP-Daten repräsentativ abgebildet.

Die verwendete Stichprobe besteht aus allen Kindern, die zum Befragungszeitpunkt eine Grundschule in Halbtags- oder Ganztagsform besucht haben. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den offiziellen Daten der Kultusministerkonferenz (KMK) werden ausschließlich Grundschüler im Alter von fünf bis einschließlich zehn Jahren berücksichtigt. Für die deskriptiven und multivariaten Analysen beschränkt sich die vorliegende Studie auf Grundschüler, die zum Befragungszeitpunkt bei ihrer Mutter lebten. Kinder alleinerziehender Väter bleiben aufgrund der geringen Stichprobenzahl in den Analysen unberücksichtigt.

Methodik. Im deskriptiven Teil der Studie werden eigenschaftsspezifische Anteile und Mittelwerte zwischen Ganztagschülern und Halbtagschülern im Primarbereich auf Basis von t-Testen miteinander verglichen. Im multivariaten Teil werden binäre Probitmodelle geschätzt, da es sich bei der abhängigen Variable um eine Indikatorvariable handelt. Sowohl im deskriptiven als auch im multivariaten Teil dieser Studie berücksichtigen die Standardfehler serielle Korrelationen zwischen verschiedenen Beobachtungen eines Kindes sowie von Kindern derselben Mutter; die Standardfehler sind also auf Mutterebene geclustert.

¹ Weitere Informationen zu diesen Studien finden sich in G. G. Wagner, J. R. Frick und J. Schupp. (2007), The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) - Scope, Evolution and Enhancements. Schmollers Jahrbuch, 127(1): 139-169, sowie in M. Schröder, R. Siegers und C. K. Spieß "Familien in Deutschland" (FiD) – Enhancing Research on Families in Germany. SOEPpapers Nr. 556.

Die vorliegenden Analysen beschränken sich aus vier Gründen auf den Ganztagsschulbesuch von *Grundschulkindern*. Erstens konzentrieren sie sich damit auf ein Altersspektrum der Kinder, bei dem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch bedeutender ist als bei älteren Schülern. Zweitens fokussieren sich die Analysen auf einen einzigen Schultypus, um die Selektion in Ganztagschulen von der Selektion in bestimmte Schultypen unterscheiden zu können. Anders als im Primarbereich hängt die Teilnahme im Sekundarstufenbereich stark vom jeweiligen Schultypus ab. So nehmen Hauptschüler beispielsweise häufiger am Ganztagsschulbetrieb teil als Gymnasiasten.¹⁰ Drittens zeigt sich die besondere Relevanz der Grundschulen im Bereich der Ganztagschule auch darin, dass diesen mit 52 Prozent über die Hälfte der Mittel des IZBB-Programms zu Gute kam.¹¹

¹⁰ KMK (2013): So beträgt bei Hauptschülern der Anteil von Ganztagschülern derzeit 37 Prozent, bezogen auf Gymnasien liegt dieser Anteil jedoch nur bei etwa 25 Prozent.

¹¹ Bundesministerium für Bildung und Forschung (2009): Gut angelegt – Das Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung. Berlin. www.bmbf.de/pub/gut_angelegt.pdf (Download: Juni 2013).

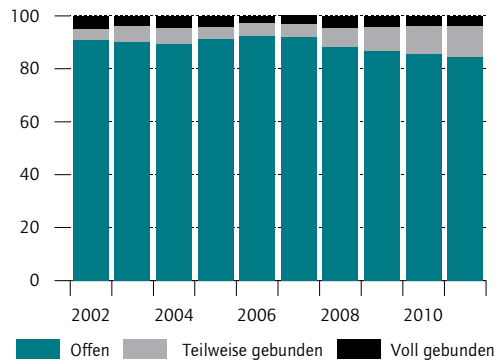
Viertens eignen sich Grundschulen aus methodischer Sicht besser als andere Schulformen: Denn die vorliegenden Daten erlauben keine Differenzierung nach offenen, teilweise gebundenen und voll gebundenen Ganztagschulen – da bei Grundschulen jedoch die offene Form klar dominiert, fällt die mangelnde Trennschärfe nicht ins Gewicht.

Die offene Ganztagschule orientiert sich im Gegensatz zur gebundenen Ganztagschule überwiegend an der klassischen Unterrichtsstruktur der Halbtagschule und bietet nach dem Unterricht ein zusätzliches, freiwilliges Nachmittagsprogramm. In der Regel entscheiden Eltern zu Beginn eines Schul- oder Halbjahres, ob ihre Kinder diese Nachmittagsangebote wahrnehmen. Oft übernehmen freie Träger diese Form der Betreuung. Wie Daten der Kultusministerkonferenz belegen, lag der Anteil offener Ganztagsgrundschulen an allen Ganztagsgrundschulen zwischen 2002 und 2011 bei etwa 90 Prozent (Abbildung 1). Mit dem IZBB-Programm hat der Anteil von Ganztagsgrundschulen in offener Form zunächst zugenommen. Seit 2007 ist er jedoch leicht rückläufig; stattdessen hat der Anteil von Ganz-

Abbildung 1

Formen von Ganztagschulen im Grundschulbereich

Anteile an allen Ganztagsgrundschulen in Prozent



Quellen: Berechnungen des DIW Berlin nach Daten von der KMK (2008, 2013).

© DIW Berlin 2013

Die offene Form der Ganztagschule dominiert im Grundschulbereich.

tagsgrundschulen der gebundenen Form zugenommen. Dabei handelt es sich jedoch zumeist um die teilweise gebundene Form, bei der das Ganztagsangebot lediglich für einen Teil der Schülerschaft verpflichtend ist. Der Anteil voll gebundener Ganztagschulen im Primarbereich war in allen Jahren verschwindend gering und lag zwischen drei und vier Prozent.

Zwar stehen im Grundschulbereich primär offene Ganztagsangebote zur Verfügung, sodass Eltern sich gemäß ihrer Präferenzen entscheiden können, ob sie diese für ihr Kind nutzen wollen oder nicht. Dennoch gibt es kein flächendeckendes Angebot von Ganztagschulen. Deshalb erlauben es die vorliegenden Daten nicht, vollständig zwischen Angebotseffekten und den Präferenzen der Eltern zu unterscheiden. Vor diesem Hintergrund müssen die im Folgenden diskutierten Ergebnisse interpretiert werden.

Außerdem ist zu beachten: Die Abgrenzung der Gruppe der Ganztagschüler von der Gruppe der Halbtagschüler bedeutet nicht, dass alle Halbtagschüler nachmittags in ihrer Familie betreut werden oder dass ältere Grundschul Kinder alleine zu Hause sind. Insbesondere in Ostdeutschland besuchen viele Kinder einen Hort. Diese Angebote oder auch private Angebote stehen jedoch nicht im Fokus dieses Beitrags, vielmehr wird hier explizit die Ganztagschule als eine schulische Form der Nachmittagsbetreuung untersucht.

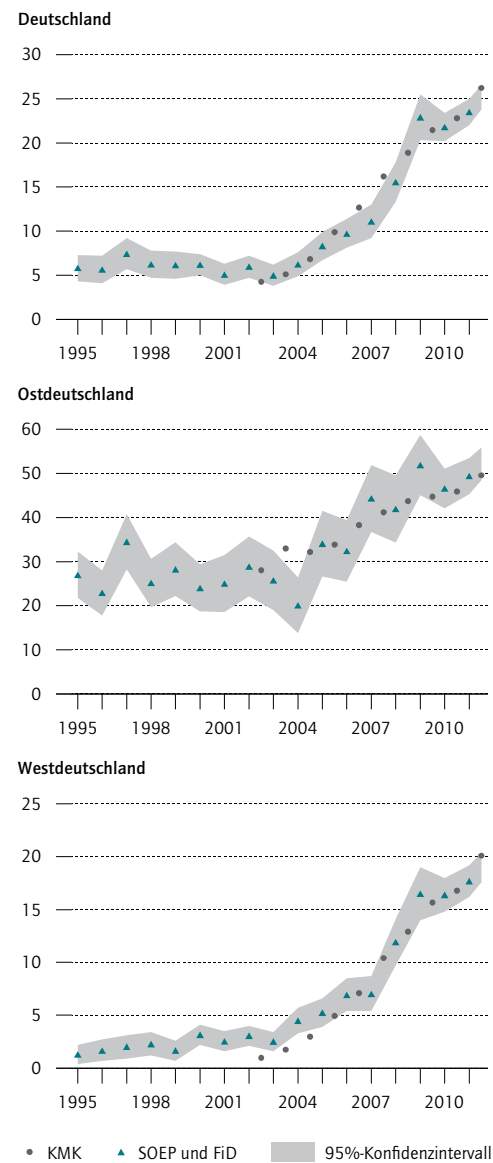
Immer mehr Grundschüler besuchen Ganztagschulen

Der Anteil von Ganztagsgrundschulern lag im Frühjahr des Jahres 2011 bei insgesamt knapp 24 Prozent

Abbildung 2

Ganztagsschulquoten bei Grundschulern

In Prozent



Quellen: KMK (2002–2011), SOEPv28 (1995–2011) und FiDv2.1 (2010–2011), gewichtet; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Besonders in Westdeutschland ist der Anteil der Ganztagsgrundschüler seit 2004 stark gestiegen.

(Abbildung 2, oberer Teil). Dieser Anteil, der auf Umfragedaten und damit den Angaben der Eltern¹² beruht,

¹² In manchen Haushalten beruht die Angabe zum Ganztagsschulbesuch auch auf der Information einer anderen erwachsenen Befragungsperson im Haushalt.

Kasten 2

Vergleich mit den Daten der Kultusministerkonferenz

Beim Vergleich der Ganztagsschulquoten aus den Datensätzen des SOEP und von FiD mit den offiziellen Daten der KMK müssen zwei methodische Probleme berücksichtigt werden: Einerseits die unterschiedlichen Erhebungszeitpunkte über das Jahr betrachtet und andererseits die Veränderung in der Fragestellung in den Befragungsdaten.

Die KMK-Quoten werden in der Regel vier Wochen nach Schulbeginn erhoben und stellen somit jeweils die Situation im Herbst des betrachteten Jahres dar. Bei den Befragungsdaten von SOEP und FiD hingegen spiegelt der Ganztagschulindikator die Situation zum Zeitpunkt des Haushaltinterviews wider; dabei fand das Interview für den Großteil der befragten Haushalte im Frühjahr statt. Aus diesem Grund werden die Anteile von Ganztagsgrundschulern für die KMK-Daten und die SOEP- beziehungsweise FiD-Daten um etwa ein halbes Jahr zeitversetzt abgetragen,¹ da bei einem steigenden Trend der Bezugszeitpunkt von besonderer Bedeutung ist.

Ein Indikator für den Ganztagsschulbesuch kann in den Befragungsdaten von SOEP und FiD basierend auf zwei Fragen im Haushaltsfragebogen erstellt werden. Während die erste Frage Informationen zur besuchten Schulart eines Kindes liefert, zielt die zweite Frage auf den zeitlichen Umfang dieses Schulbesuchs ab.

Für die Befragungsjahre 2009 bis 2011 können Kinder eindeutig als Halbtags- oder Ganztagschulkind klassifiziert werden. Von 1995 bis 2008 hingegen ist für eine kleine Gruppe von Kindern (etwa drei Prozent) keine eindeutige Zuordnung möglich, da die Antworten zum ganz- oder halbtägigen Besuch von Schulen und Horten auf einer einzigen Frage basieren:

¹ Da sich die Interviewtermine von Jahr zu Jahr leicht unterscheiden, wird der Bezugszeitpunkt für die SOEP-/FiD-Quoten in jedem Jahr als Durchschnitt aller Interviewmonate festgelegt.

Geben Eltern also an, dass ihr Kind eine Schule und einen Hort besucht hat und berichten dann, dass dies ganztägig oder vormittags und nachmittags geschah, lässt sich nicht unterscheiden, ob es eine Ganztagschule und ein Hort oder eine Halbtagsschule und ein Hort sind, welche das Kind besucht.

Es gibt vier Möglichkeiten, mit dieser Datenrestriktion umzugehen: Erstens könnte der Datensatz nur auf diejenigen Kinder beschränkt werden, für die eine eindeutige Zuordnung möglich ist. Dies führt jedoch zu einer merklichen Unterschätzung der Ganztagsschulquoten für Grundschüler. Zweitens könnte die betreffende Gruppe von Kindern komplett den Ganztagschülern zugeordnet werden. Drittens könnten sie komplett den Halbtagsschülern zugeordnet werden. Da die zweite Möglichkeit zu einer Überschätzung und die dritte Möglichkeit zu einer Unterschätzung der offiziellen KMK-Quoten führen würde, bietet es sich an, ein gewichtetes Mittel aus beiden Quoten zu berechnen.² Diese vierte Möglichkeit bildet die offiziellen KMK-Quoten am besten ab und wurde daher für den Abgleich mit den KMK-Daten in Abbildung 2 verwendet. Da die darauffolgenden Mittelwertvergleiche und Regressionsanalysen jedoch die Beschränkung auf eine der ersten drei Möglichkeiten erfordern und von diesen die zweite Variante die offiziellen Quoten am besten abbilden kann, werden für die Analysen in dieser Studie die fraglichen Kinder als Ganztagschüler klassifiziert. Die Ergebnisse verändern sich aber nur unwesentlich, wenn die fraglichen Kinder den Halbtagsschülern zugeordnet würden oder komplett unberücksichtigt blieben.

² Bei der Gewichtung dieser beiden Quoten werden Gewichte verwendet, die sich jeweils aus dem Durchschnitt der jahresspezifischen Anteile von Ganztags- bzw. Halbtagsschulkindern an allen Hortkindern in den Jahren 2009–2011 ergeben. Für diese Jahre ist eine klare Unterscheidung zwischen Ganztags- und Halbtagsschulkindern mit Hortbesuch möglich.

entspricht in etwa dem Anteil von 26 Prozent, den die Kultusministerkonferenz für den Herbst 2011 ermittelte. Beim Vergleich dieser Daten mit jenen des SOEP und von FiD sind verschiedene methodische Herausforderungen zu berücksichtigen (Kasten 2). Insgesamt lassen sich die offiziellen Ganztagsschulquoten mit den vorliegenden Daten jedoch gut nachbilden.

Der starke Anstieg bei der Inanspruchnahme einer Ganztagschule insbesondere ab dem Jahr 2006 zeigt sich bei der längeren Zeitreihe auf Basis der SOEP-Da-

ten noch deutlicher. Wie eine Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland veranschaulicht (Abbildung 2, mittlerer und unterer Teil), ist dieser Anstieg insbesondere auf Westdeutschland zurückzuführen. In Ostdeutschland verlief der Anstieg aufgrund des viel höheren Ausgangsniveaus etwas moderater. Dennoch haben sich die Quoten von Ost- und Westdeutschland bislang nicht angeglichen. Vielmehr besucht in Ostdeutschland inzwischen fast jedes zweite Grundschulkind eine Ganztagschule, während es in Westdeutschland nicht einmal jedes fünfte Kind ist.

In den folgenden Analysen werden Ost- und Westdeutschland jeweils separat untersucht. Dies ist nicht nur wegen des unterschiedlichen Anteils von Ganztagschülern erforderlich, sondern auch aufgrund anderer Faktoren wie unterschiedlicher Arbeitsmarktstrukturen, unterschiedlicher Rollenverständnisse bezüglich der Arbeitsteilung in Paarhaushalten sowie unterschiedlicher Einstellungen zur Müttererwerbstätigkeit.¹³

Statistische Indikatoren zeigen ...

Im Folgenden werden die Kinder, die Ganztagsschulen besuchen, entsprechend ihrer Merkmale und denen ihrer Familie beschrieben. Als Referenzgruppe dienen jeweils die Halbtagschüler. Unterschieden wird zwischen den Zeiträumen von 1995 bis 2003 und von 2004 bis 2011. Der erste Zeitraum beschreibt die Phase vor dem Ausbau der Ganztagschule; der zweite Zeitraum gibt ein Bild, wie die Struktur der Kinder in Ganztagschulen während und nach dem Ausbau infolge des IZBB-Programms aussah.¹⁴

... dass in Westdeutschland Kinder von Akademikerinnen häufiger ganztags zur Schule gehen

In Westdeutschland sind Kinder, die eine Ganztagschule besuchen, im Durchschnitt jünger als andere Grundschulkindern (Tabelle 1). So weisen Grundschulkindern in Ganztagschulen im ersten Zeitraum ein Durchschnittsalter von 8,1 Jahren auf, während Grundschulkindern in Halbtagschulen im Schnitt 8,2 Jahre alt sind. Die Differenz von 0,1 Jahren im ersten Zeitraum ist jedoch statistisch nicht signifikant, wohl aber im zweiten. Hier sind Ganztagschüler im Schnitt 0,2 Jahre jünger als Halbtagschüler.

Auch Mütter, deren Kinder eine Ganztagschule besuchen, sind tendenziell eher jünger. Kinder von Akademikerinnen sind in Ganztagschulen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit vertreten als Kinder, deren Mütter eine abgeschlossene Berufsausbildung haben – diese besuchen im Mittel eher Halbtagschulen. Diese Zusammenhänge finden sich interessanterweise vorrangig in der zweiten Beobachtungsperiode, in der die Ganztagschule ausgebaut wurde.

Für beide Zeiträume zeigt sich, dass insbesondere Kinder vollzeiterwerbstätiger Mütter Ganztagsschulen besuchen – allerdings nimmt ihr Anteil mit dem Ausbau der Ganztagschule eher ab. Kinder nicht erwerbstätiger Mütter gehen nach wie vor eher in Halbtagschulen – diese Differenz wird nach 2003 jedoch kleiner: So hatten vor 2004 gut 40 Prozent der Halbtagschüler eine nicht erwerbstätige Mutter. Im Zeitraum nach 2003 betrug der Anteil jedoch nur noch etwa 30 Prozent.

Kinder alleinerziehender Mütter machen mit 29 Prozent bei den Ganztagschülern einen größeren Anteil aus als bei den Halbtagschülern (mit zehn Prozent im ersten Zeitraum beziehungsweise 15 Prozent im zweiten). In beiden Zeiträumen ist der Anteil von Kindern in Paarhaushalten, bei denen beide Eltern erwerbstätig sind, bei den Ganztagschülern größer – allerdings ist diese Differenz zwischen 2004 und 2011 nicht mehr im statistischen Sinne signifikant. Die Haushaltsstruktur war insbesondere vor 2004 im Hinblick auf die Schulform signifikant unterschiedlich: Wenn mehrere Kinder oder auch jüngere Geschwister im Haushalt lebten, besuchten die Kinder tendenziell eher eine Halbtagschule – gleichwohl ist dieser Unterschied nach 2003 nicht mehr so deutlich. Hatten im Zeitraum vor dem Ausbau der Ganztagschule nur 34 Prozent der Kinder jüngere Geschwister, waren es im Zeitraum nach 2003 zehn Prozentpunkte mehr.

Im Hinblick auf den Migrationshintergrund zeigt sich, dass Kinder, bei denen mindestens ein Elternteil einen Migrationshintergrund hat, eher in Ganztagschulen gehen. Dies zeigt sich auch für die Gruppe der Kinder, von denen mindestens ein Elternteil aus der Türkei stammt – sie machen unter den Ganztagschülern einen Anteil von knapp 15 Prozent aus, bei den Halbtagschülern sind es nur acht Prozent.

Bemerkenswert ist, dass der Anteil von Kindern aus Haushalten, die Transferleistungen¹⁵ erhalten, sowohl vor, aber insbesondere auch in der Ausbauphase bei Ganztagschülern deutlich höher war als bei der Referenzgruppe von Halbtagschülern. Ein möglicher Grund dafür ist, dass einige Bundesländer beim Ausbau der Ganztagschule insbesondere Bezieher von Transferleistungen förderten.¹⁶

Eine Differenzierung nach dem Haushaltseinkommen zeigt, dass Kinder aus einkommensschwachen Haushalten

¹³ Vgl. z. B. Rosenfeld, R. A., Trappe, H., Gornick, J. C. (2004): Gender and work in Germany: Before and after reunification. In: Annual Review of Sociology, 30, 103-124.

¹⁴ Das IZBB-Programm war zwar schon im Jahr 2003 in Kraft, allerdings erfolgte in diesem Jahr nur ein kleiner Teil der finanziellen Zuwendungen. Daher wird in dieser Studie das Jahr 2004 als Startjahr des zweiten Zeitraums verwendet.

¹⁵ Transferleistungen beziehen sich vor 2004 auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe und ab 2005 auf Arbeitslosengeld II und Sozialgeld.

¹⁶ Bertelsmann Stiftung (2012): Ganztagschule als Hoffnungsträger der Zukunft? Ein Reformprojekt auf dem Prüfstand. Gütersloh, 35-37.

Tabelle 1

Eigenschaften von Ganztags- und Halbtagschülern im Grundschulbereich, Westdeutschland

Entwicklung im Zeitverlauf, 1995–2011

| | Vor dem Ausbau (1995–2003) | | | Ausbauperiode (2004–2011) | | |
|--|-------------------------------|--------------|-----------|------------------------------|--------------|-----------|
| | Ganztagsschulbesuch | | | Ganztagsschulbesuch | | |
| | Ja | Nein | Differenz | Ja | Nein | Differenz |
| Kindbezogene Eigenschaften | | | | | | |
| Alter (in Jahren) | 8,1 | 8,2 | -0,1 | 8,0 | 8,2 | -0,2*** |
| Geschlecht (weiblich) | 45,6 | 47,1 | -1,5 | 46,1 | 48,8 | -2,7 |
| Mutterbezogene Eigenschaften | | | | | | |
| Alter (in Jahren) | 35,1 | 36,2 | -1,1** | 37,0 | 37,8 | -0,8** |
| Migrationshintergrund | 36,5 | 20,6 | 15,9*** | 36,4 | 29,1 | 7,3* |
| Ursprungsland: Türkei | 12,1 | 6,3 | 5,9 | 12,6 | 7,2 | 5,4* |
| Bildungsabschluss (ISCED) | | | | | | |
| Kein oder niedriger Abschluss | 23,6 | 21,1 | 2,6 | 23,5 | 18,0 | 5,5 |
| Abgeschlossene Ausbildung | 56,2 | 66,8 | -10,7* | 58,5 | 68,7 | -10,2** |
| Abgeschlossenes Studium | 20,2 | 12,1 | 8,1 | 18,0 | 13,3 | 4,7* |
| Arbeitsmarktstatus | | | | | | |
| Nicht erwerbstätig | 18,4 | 40,5 | -22,1*** | 23,6 | 29,7 | -6,1* |
| Arbeitslos gemeldet | 6,4 | 3,0 | 3,4 | 11,6 | 6,5 | 5,1** |
| Teilzeit erwerbstätig | 33,1 | 46,2 | -13,1*** | 47,2 | 54,3 | -7,1* |
| Vollzeit erwerbstätig | 42,0 | 10,3 | 31,8*** | 17,6 | 9,6 | 8,0*** |
| Haushaltsbezogene Eigenschaften | | | | | | |
| Alleinerziehende Mutter | 29,1 | 9,6 | 19,5*** | 28,4 | 14,9 | 13,5*** |
| ... davon erwerbstätig | 81,2 | 71,5 | 9,8 | 61,8 | 65,4 | -3,6 |
| Paarhaushalt | 70,9 | 90,4 | -19,5*** | 71,6 | 85,1 | -13,5*** |
| ... davon beide erwerbstätig | 70,1 | 51,5 | 18,6*** | 61,0 | 59,0 | 2,0 |
| ... davon nur der Vater erwerbstätig | 23,4 | 41,8 | -18,3*** | 29,2 | 32,6 | -3,5 |
| Haushaltsstruktur | | | | | | |
| Anzahl der Kinder im Haushalt | 1,8 | 2,3 | -0,5*** | 2,1 | 2,2 | -0,1 |
| Jüngere Kinder im Haushalt | 34,4 | 49,8 | -15,5*** | 44,0 | 45,7 | -1,8 |
| Migrationshintergrund: Mindestens ein Elternteil | | | | | | |
| mit Migrationshintergrund | 38,2 | 25,3 | 12,9** | 38,5 | 32,4 | 6,1 |
| aus der Türkei | 12,8 | 6,6 | 6,2 | 14,5 | 8,2 | 6,3** |
| Höchster Bildungsabschluss der Eltern | | | | | | |
| Kein oder niedriger Abschluss | 13,8 | 9,6 | 4,1 | 14,5 | 10,2 | 4,3 |
| Abgeschlossene Ausbildung | 59,6 | 68,0 | -8,4 | 60,1 | 66,4 | -6,3 |
| Abgeschlossenes Studium | 26,6 | 22,4 | 4,2 | 25,4 | 23,4 | 2,0 |
| Sozioökonomischer Status der Eltern (ISEI) [†] | | | | | | |
| Niedrig: 16 bis 38 | 33,7 | 33,7 | 0,0 | 38,1 | 31,6 | 6,5 |
| Mittel: 39 bis 54 | 33,2 | 33,9 | -0,7 | 30,1 | 34,2 | -4,1 |
| Hoch: 55 bis 90 | 33,1 | 32,4 | 0,8 | 31,8 | 34,2 | -2,4 |
| Bezug von Transferleistungen ^{††} | 14,2 | 6,9 | 7,2** | 22,3 | 10,5 | 11,8*** |
| Bedarfsgewichtetes monatliches Einkommen (Netto, in Euro) | 1 321,4 | 1 277,0 | 44,4 | 1 291,1 | 1 279,7 | 11,3 |
| Weniger als 75 Prozent des Medians | 17,8 | 19,3 | -1,5 | 26,9 | 20,6 | 6,4* |
| 75 bis 150 Prozent des Medians | 61,3 | 65,5 | -4,3 | 54,7 | 63,4 | -8,7** |
| Mehr als 150 Prozent des Medians | 20,9 | 15,1 | 5,8 | 18,4 | 16,1 | 2,3 |
| Gemeindegrößenklasse | | | | | | |
| Weniger als 20 000 Einwohner | 17,5 | 45,8 | -28,3*** | 16,1 | 45,0 | -28,9*** |
| 20 000 bis 100 000 Einwohner | 23,9 | 29,2 | -5,4 | 30,9 | 30,7 | 0,2 |
| Mehr als 100 000 Einwohner | 58,7 | 25,0 | 33,7*** | 53,0 | 24,3 | 28,7*** |
| Fallzahl | 286 | 7 338 | | 1 060 | 8 711 | |

Anmerkungen: Sofern nicht anders vermerkt, werden für das jeweilige Merkmal die Prozentanteile an allen Ganztags- bzw. Halbtagschülern ausgewiesen. Bei metrisch zu erfassenden Merkmalen werden die Mittelwerte dargestellt. Standardfehler clustert auf Mutterebene. ***, **, * geben jeweils die Signifikanz auf dem 1-, 5- und 10-Prozent-Niveau an.

[†] ISEI nur für Haushalte mit mindestens einem erwerbstätigen Elternteil.

^{††} Transferleistungen beziehen sich auf folgende Sozialtransfers: Arbeitslosen- und Sozialhilfe (vor 2004) und Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (ab 2005).

Quellen: SOEPv28 (1995–2011) & FiDv2.1 (2010–2011), gewichtet; Berechnungen des DIW Berlin.

ten im ersten Zeitraum etwas seltener in Ganztagsangeboten betreut wurden.¹⁷ Nach 2003 hingegen war der Anteil von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten mit knapp 27 Prozent bei den Ganztagschülern signifikant höher als bei den Halbtagschülern (etwa 21 Prozent). Im Vergleich zum ersten Zeitraum lag der Anteil von Kindern aus einkommensschwachen Familien in Ganztagschulen nach zuvor rund 18 Prozent fast zehn Prozentpunkte höher. Zeitgleich fiel der Anteil der Schüler aus einkommensstärkeren Elternhäusern. Insbesondere Kinder mit Eltern aus der mittleren Einkommensgruppe besuchten ab 2004 deutlich seltener Ganztags- als Halbtagschulen.

Die Unterschiede nach dem Urbanisierungsgrad des Wohnorts der Schüler spiegeln vermutlich unterschiedliche Angebotsstrukturen in ländlichen und städtischen Regionen wider. Möglicherweise sind sie aber teilweise auch auf unterschiedliche Einstellungen zu einer Nachmittagsbetreuung an Schulen zurückzuführen. In ländlichen Gemeinden ist der Anteil von Ganztagschülern deutlich kleiner als in Großstädten, wo sowohl zwischen 1995 und 2003, als auch zwischen 2004 und 2011 mehr als die Hälfte aller Ganztagschüler lebten.

Zusammenfassend zeigt sich für Westdeutschland, dass die Ganztagschule durchaus auch von Gruppen genutzt wird, die häufig als sozial- und bildungsbenachteiligt bezeichnet werden. So ist der Anteil von Ganztagschülern sowohl bei Kindern mit Migrationshintergrund, als auch bei Kindern, die in Transferempfängerhaushalten leben, signifikant höher. Im Zeitraum des Ausbaus der Ganztagschule ist zudem der Anteil von Kindern aus der untersten Einkommensgruppe bei den Ganztagschülern signifikant größer als bei den Halbtagschülern. Gleichwohl gehen nicht nur Grundschul Kinder aus schlechter situierten Haushalten ganztägig zur Schule: Insbesondere auch Kinder aus besser gestellten Familien nutzen eher Ganztagsangebote. Kinder mit Eltern aus mittleren Einkommensgruppen hingegen sind seltener in Ganztags- als in Halbtagschulen vertreten.

... dass in Ostdeutschland Kinder arbeitsloser Mütter eher halbtags zur Schule gehen

Für Ostdeutschland (Tabelle 2) zeigt sich analog zu Westdeutschland, dass vermehrt jüngere Kinder Ganztagschulen nutzen. Unterschiede nach dem Bildungs-

niveau der Mutter lassen sich hier kaum finden.¹⁸ Der Arbeitsmarktstatus der Mutter ist in Ostdeutschland wie in Westdeutschland sehr bedeutend: Zwischen 1995 und 2003 waren in den neuen Bundesländern 49 Prozent der Mütter von Ganztagschülern vollzeiterwerbstätig, bei den Müttern von Halbtagschülern lag der Anteil bei nur 33 Prozent. Zwischen 2004 und 2011 betragen die entsprechenden Werte 41 und 22 Prozent. Bemerkenswert ist, dass in Ostdeutschland Kinder arbeitsloser Mütter eher nur Halbtagschüler sind. In diesem Punkt unterscheiden sich die strukturellen Merkmale der Ganz- und Halbtagschüler in Ost- und Westdeutschland.

Alleinerziehende in Ostdeutschland schicken ihre Kinder vor allem dann in eine Ganztagschule, wenn sie erwerbstätig sind. Dies trifft auch auf Paarhaushalte zu: Nur wenn beide Eltern erwerbstätig sind, besuchen die Kinder tendenziell auch eher nachmittags eine Grundschule. In Ostdeutschland zeigt sich, dass Kinder von Eltern mit einem niedrigeren sozialen Status¹⁹ seltener eine Ganztagschule nutzen – dies hängt auch damit zusammen, dass in den neuen Bundesländern Kinder aus Transferempfängerhaushalten und aus Haushalten im unteren Einkommensbereich eher bei den Halbtags- als bei den Ganztagschülern zu finden sind. Die Unterscheidung nach der Größe des Wohnorts zeigt jedoch ähnliche Ergebnisse wie in Westdeutschland. So besuchen auch hier Kinder aus größeren Städten tendenziell eher Ganztags- als Halbtagschulen, während es in ländlichen Gemeinden genau umgekehrt ist. Dennoch unterscheiden sich die Zahlen in Ostdeutschland weniger stark.

Hinsichtlich der sozialen Selektivität des Besuchs von Ganztagschulen lassen sich die bisherigen Ergebnisse für Ostdeutschland folgendermaßen zusammenfassen: Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Haushalten haben anders als in Westdeutschland eine geringere Wahrscheinlichkeit, Ganztagschulen zu nutzen. In beiden untersuchten Zeiträumen ist unter den Ganztagschülern der Anteil von Kindern aus Haushalten mit einem niedrigen sozialen Status, von Kindern aus Haushalten mit Transferbezug und von Kindern aus Haushalten, die zur untersten Einkommens-

¹⁷ Beim Erstellen der Einkommensgruppen wurde das bedarfsgewichtete gegenwärtige Nettomonatseinkommen des Haushalts verwendet. Haushalte mit weniger als 75 Prozent des Medians dieses Einkommens werden in die untere Einkommensgruppe eingeordnet, Haushalte mit mehr als 150 Prozent des Medians in die oberste Einkommensgruppe.

¹⁸ Da in Ostdeutschland wenige Familien mit Migrationshintergrund leben, werden wegen zu kleiner Fallzahlen keine Migrantenquoten für Ostdeutschland ausgewiesen.

¹⁹ Dieser wird über die sogenannte ISEI-Skala erfasst. Sie wurde von Harry B. G. Ganzeboom entwickelt und beruht auf dem internationalen Klassifikationssystem der Berufe (ISCO). Diese hierarchische Skala klassifiziert Berufe nach dem erforderlichen Bildungsgrad und der Höhe des Arbeitseinkommens. Ganzeboom, H. B. G., de Graaf, P. M., Treiman, D. (1992): A Standard International Socio-Economic Index of Occupational Status. In: Social Science Research, 21, 1-56. Der hier verwendete ISEI-Wert ist der höchste Wert, den mindestens ein Elternteil erreicht.

Tabelle 2

Eigenschaften von Ganztags- und Halbtagschülern im Grundschulbereich, Ostdeutschland

Entwicklung im Zeitverlauf, 1995–2011

| | Vor dem Ausbau (1995–2003) | | | Ausbauperiode (2004–2011) | | |
|--|-------------------------------|---------|-----------|------------------------------|---------|-----------|
| | Ganztagsschulbesuch | | | Ganztagsschulbesuch | | |
| | Ja | Nein | Differenz | Ja | Nein | Differenz |
| Kindbezogene Eigenschaften | | | | | | |
| Alter (in Jahren) | 8,0 | 8,6 | -0,6*** | 8,0 | 8,2 | -0,2** |
| Geschlecht (weiblich) | 49,1 | 48,7 | 0,4 | 44,2 | 41,9 | 2,2 |
| Mutterbezogene Eigenschaften | | | | | | |
| Alter (in Jahren) | 33,1 | 33,7 | -0,6* | 35,5 | 36,2 | -0,7 |
| Bildungsabschluss (ISCED) | | | | | | |
| Kein oder niedriger Abschluss | 2,3 | 3,3 | -1,0 | 8,1 | 7,8 | 0,4 |
| Abgeschlossene Ausbildung | 65,6 | 64,6 | 1,0 | 64,3 | 69,4 | -5,1 |
| Abgeschlossenes Studium | 32,1 | 32,1 | 0,0 | 27,5 | 22,8 | 4,7 |
| Arbeitsmarktstatus | | | | | | |
| Nicht erwerbstätig | 10,8 | 19,7 | -8,9*** | 14,5 | 20,4 | -5,9* |
| Arbeitslos gemeldet | 12,9 | 22,8 | -9,9*** | 8,0 | 18,3 | -10,3*** |
| Teilzeit erwerbstätig | 27,4 | 24,5 | 2,9 | 37,0 | 39,4 | -2,4 |
| Vollzeit erwerbstätig | 48,9 | 33,0 | 15,9*** | 40,5 | 21,9 | 18,7*** |
| Haushaltsbezogene Eigenschaften | | | | | | |
| Alleinerziehende Mutter | 24,2 | 12,3 | 12,0*** | 28,5 | 24,2 | 4,3 |
| ... davon erwerbstätig | 67,3 | 53,7 | 13,7* | 70,3 | 44,5 | 25,8*** |
| Paarhaushalt | 75,8 | 87,7 | -12,0*** | 71,5 | 75,8 | -4,3 |
| ... davon beide erwerbstätig | 71,7 | 52,2 | 19,5*** | 76,9 | 60,4 | 16,5*** |
| ... davon nur der Vater erwerbstätig | 16,2 | 34,2 | -18,1*** | 14,2 | 22,7 | -8,5** |
| Haushaltsstruktur | | | | | | |
| Anzahl der Kinder im Haushalt | 1,8 | 2,0 | -0,2*** | 1,8 | 2,2 | -0,4*** |
| Jüngere Kinder im Haushalt | 33,0 | 36,9 | -3,9 | 41,3 | 44,8 | -3,5 |
| Höchster Bildungsabschluss der Eltern | | | | | | |
| Kein oder niedriger Abschluss | 2,1 | 1,7 | 0,4 | 3,2 | 5,1 | -1,9 |
| Abgeschlossene Ausbildung | 63,5 | 60,2 | 3,3 | 63,6 | 68,9 | -5,3 |
| Abgeschlossenes Studium | 34,4 | 38,1 | -3,7 | 33,2 | 26,0 | 7,2 |
| Sozioökonomischer Status der Eltern (ISEI) [†] | | | | | | |
| Niedrig: 16 bis 38 | 32,4 | 43,0 | -10,6** | 25,5 | 36,4 | -11,0** |
| Mittel: 39 bis 54 | 41,4 | 30,3 | 11,2*** | 33,5 | 32,2 | 1,3 |
| Hoch: 55 bis 90 | 26,1 | 26,7 | -0,5 | 41,0 | 31,4 | 9,7 |
| Bezug von Transferleistungen ^{††} | 13,0 | 20,0 | -7,0** | 20,9 | 31,1 | -10,2** |
| Bedarfsgewichtetes monatliches Einkommen (Netto, in Euro) | 1 102,4 | 1 011,4 | 90,9*** | 1 169,7 | 1 073,7 | 96,0 |
| Weniger als 75 Prozent des Medians | 24,0 | 35,7 | -11,8*** | 28,7 | 41,3 | -12,5** |
| 75 bis 150 Prozent des Medians | 69,9 | 60,2 | 9,7*** | 55,7 | 48,3 | 7,4 |
| Mehr als 150 Prozent des Medians | 6,2 | 4,1 | 2,0 | 15,6 | 10,5 | 5,1 |
| Gemeindegrößenklasse | | | | | | |
| Weniger als 20 000 Einwohner | 41,7 | 61,7 | -20,0*** | 42,9 | 54,2 | -11,3* |
| 20 000 bis 100 000 Einwohner | 22,6 | 18,0 | 4,6 | 24,1 | 29,2 | -5,0 |
| Mehr als 100 000 Einwohner | 35,7 | 20,3 | 15,4*** | 33,0 | 16,7 | 16,4*** |
| Fallzahl | 636 | 1 289 | | 965 | 1 052 | |

Anmerkungen: Sofern nicht anders vermerkt, werden für das jeweilige Merkmal die Prozentanteile an allen Ganztags- bzw. Halbtagschülern ausgewiesen. Bei metrisch zu erfassenden Merkmalen werden die Mittelwerte dargestellt. Standardfehler geclustert auf Mutterebene. ***, **, * geben jeweils die Signifikanz auf dem 1-, 5- und 10-Prozent-Niveau an.

† ISEI nur für Haushalte mit mindestens einem erwerbstätigen Elternteil.

†† Transferleistungen beziehen sich auf folgende Sozialtransfers: Arbeitslosen- und Sozialhilfe (vor 2004) und Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (ab 2005).

Quellen: SOEPv28 (1995–2011) & FiDv2.1 (2010–2011), gewichtet; Berechnungen des DIW Berlin.

gruppe zählen, statistisch signifikant *niedriger* als unter den Halbtagschülern.

Regressionsanalysen bestätigen: Mehr Kinder von Einkommensschwachen in Ganztagschulen

Die bisher beschriebenen Auswertungen ermöglichen es nicht, mehrere Faktoren gleichzeitig zu berücksichtigen. Um mehr darüber zu erfahren, *warum* bei Elternhäusern mit bestimmten Merkmalen der Anteil von Ganztagschülern höher ist, werden im Folgenden die Ergebnisse multivariater Regressionen präsentiert, bei denen der Einfluss des einen Faktors um den Einfluss der anderen Faktoren bereinigt wird. So kann beispielsweise untersucht werden, ob Kinder von erwerbstätigen Müttern häufiger Ganztagsangebote nutzen, wenn man berücksichtigt, dass erwerbstätige Mütter ein höheres Einkommen haben und deshalb vielleicht eher die Kosten für eine Ganztagschule tragen können.

Insgesamt bestätigen die Regressionsanalysen die vielfältigen sozioökonomischen Unterschiede zwischen Ganztags- und Halbtagschülern.²⁰ So zeigt sich auch unter Berücksichtigung anderer Faktoren, dass in Westdeutschland die Wahrscheinlichkeit, eine Ganztagschule zu besuchen, mit dem Alter des Kindes abnimmt (Tabelle 3, Spalte 1). Kinder jüngerer Mütter nutzen Ganztagschulen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit, was vermutlich ein „Kohorteneffekt“ und weniger ein reiner „Alterseffekt“ ist: Mütter aus jüngeren Geburtskohorten könnten der Ganztagschule aufgeschlossener gegenüber stehen und deshalb ihre Kinder häufiger in eine Ganztagschule schicken.²¹ Kinder von Akademikerinnen sind eher in Ganztagschulen zu finden als Kinder, deren Mütter eine Berufsausbildung haben – selbst wenn man berücksichtigt, dass höher gebildete Mütter häufiger berufstätig sind. Kinder vollzeit- aber auch teilzeiterwerbstätiger Mütter besuchen deutlich häufiger Ganztagschulen als Kinder nicht erwerbstätiger Mütter. Bei sonst gleichen Merkmalen des Haushalts ist die Wahrscheinlichkeit eines Kindes, auf einer Ganztagschule zu sein, um fast acht Prozentpunkte höher als in der Vergleichsgruppe, wenn die Mutter Vollzeit arbeitet. Auch in den multivariaten Analysen zeigt sich, dass ein Kind, dessen Mutter einen Migrationshintergrund hat, häufiger in eine Ganztagschule geht. Wird der Migrationshintergrund des Vaters mit

in die Schätzgleichung aufgenommen, hat dieser hingegen keine Bedeutung, sofern der Migrationshintergrund der Mutter berücksichtigt wird.

Kinder alleinerziehender Mütter haben eine größere Wahrscheinlichkeit, auch nachmittags in einer Schule zu sein – unabhängig von Erwerbsstatus und Einkommen. Die Anzahl der Geschwister ist ebenfalls von Relevanz: Die Wahrscheinlichkeit des Besuchs einer Ganztagschule ist umso geringer, je mehr Kinder im Haushalt leben. Die multivariaten Analysen bestätigen zudem den Zusammenhang mit dem Urbanisierungsgrad: Mit der Größe des Wohnorts steigt die Wahrscheinlichkeit eines Ganztagschulbesuchs.

Von besonderem Interesse ist, inwiefern sich sozioökonomische Unterschiede über die Zeit verändert haben, beziehungsweise ob diese mit dem Ausbau der Ganztagschule ab 2004 eher abgenommen haben. Dabei zeigt sich, dass der Anteil von Kindern aus einkommensschwachen Familien an Ganztagschulen über die Zeit um etwa drei Prozentpunkte stärker gestiegen ist als der Anteil von Kindern aus der mittleren Einkommensgruppe: Während die Kinder von Eltern mit niedrigem Einkommen im ersten Zeitraum eine um 1,6 Prozentpunkte *niedrigere* Wahrscheinlichkeit eines Ganztagschulbesuchs hatten als Kinder aus der mittleren Einkommensgruppe, hatten sie in der Ausbauperiode eine um 1,5 Prozentpunkte *höhere* Wahrscheinlichkeit.²² Dieser Zusammenhang bleibt auch dann bestehen, wenn mögliche Trends bei anderen Variablen berücksichtigt werden (Tabelle 3, Spalte 2). Unterschiede hinsichtlich der mütterlichen Bildung und der Erwerbstätigkeit werden durch den Ausbau der Ganztagschule hingegen nicht tangiert.²³ Der Zusammenhang mit dem Einkommen über die Zeit zeigt sich nicht nur, wenn untersucht wird, wie sich der Einkommenseffekt zwischen den zwei Zeiträumen unterscheidet, sondern auch, wenn untersucht wird, wie sich der Einkommenseffekt linear über die Zeit entwickelt hat. In dieser Modellspezifikation steigt die geschätzte Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind aus der einkommensschwächeren Gruppe den Ganztagsbetrieb nutzt, für jedes Jahr des Untersuchungszeitraums um 0,2 Prozentpunkte.

Insgesamt bestätigen die multivariaten Analysen für Westdeutschland die Beobachtung aus den bivariaten Untersuchungen: Sozioökonomisch benachteiligte Kin-

²⁰ Darüber hinaus rechnen die Schätzungen in Tabelle 3 auch noch die Effekte des Bundeslandes, des Befragungsjahres, des Befragungsmonats und des Datensatzes (SOEP oder FiD) heraus.

²¹ Vgl. dazu auch Hagemann, K. (2009): Die Ganztagschule als Politikum. Die bundesdeutsche Entwicklung in gesellschafts- und geschlechtergeschichtlicher Perspektive. In: Stecher, L., Allemann-Ghionda, C., Helsper, W., Klieme, E. (Hrsg.): Ganztägige Bildung und Betreuung. Weinheim, 209-229.

²² Der Wert 1,5 ergibt sich, wenn der Koeffizient für einkommensschwache Haushalte (-1,6 Prozentpunkte) mit dem Interaktionseffekt der zweiten Periode (+3,1 Prozentpunkte) verrechnet wird.

²³ Die Berücksichtigung des Trends in den anderen Variablen verändert die meisten Koeffizienten aus der ersten Schätzung kaum, allerdings verlieren die Koeffizienten für einen Studienabschluss der Mutter sowie für den ländlichen Raum ihre statistische Signifikanz.

Tabelle 3

Determinanten des Ganztagsschulbesuchs in Grundschulen

| | Westdeutschland | | Ostdeutschland | |
|--|-----------------|-----------|----------------|-----------|
| | [1] | [2] | [3] | [4] |
| Kindbezogene Eigenschaften | | | | |
| Alter | -0,005*** | -0,005*** | -0,047*** | -0,047*** |
| Geschlecht (weiblich) | -0,003 | -0,004 | -0,002 | -0,001 |
| Mutterbezogene Eigenschaften | | | | |
| Alter | -0,002*** | -0,002*** | -0,006*** | -0,006*** |
| Migrationshintergrund | 0,021*** | 0,021*** | | |
| Bildungsabschluss (Referenz: Ausbildung) | | | | |
| Niedriger/kein Abschluss | 0,013 | 0,005 | -0,045 | -0,109* |
| Studium | 0,017** | 0,021 | 0,027 | 0,015 |
| Arbeitsmarktstatus (Referenz: Nicht erwerbstätig/arbeitslos) | | | | |
| Vollzeit | 0,076*** | 0,087*** | 0,163*** | 0,136*** |
| Teilzeit | 0,024*** | 0,024*** | 0,078*** | 0,079*** |
| Haushaltsbezogene Eigenschaften | | | | |
| Alleinerziehend | 0,044*** | 0,044*** | 0,084*** | 0,083*** |
| Anzahl Kinder | -0,014*** | -0,014*** | -0,043*** | -0,043*** |
| Einkommen (Referenz: mittleres Einkommen) | | | | |
| Niedriges Einkommen | -0,016 | -0,012 | -0,049 | -0,058* |
| Hohes Einkommen | 0,008 | 0,005 | -0,008 | 0,009 |
| Gemeindegröße (Referenz: 20 000–100 000 Einwohner) | | | | |
| Großstadt | 0,033*** | 0,035** | 0,099*** | 0,024 |
| Ländliches Gebiet | -0,035*** | -0,021 | -0,068** | -0,124*** |
| Interaktionen | | | | |
| 2. Periode x Niedriges Einkommen | 0,031** | 0,025* | -0,007 | 0,011 |
| 2. Periode x Hohes Einkommen | -0,001 | 0,003 | 0,005 | -0,022 |
| 2. Periode x Ländlich | | -0,019 | | 0,097** |
| 2. Periode x Großstadt | | -0,003 | | 0,128** |
| 2. Periode x Mutter Vollzeit | | -0,017 | | 0,049 |
| 2. Periode x Mutter Niedriger Abschluss | | 0,011 | | 0,090 |
| 2. Periode x Mutter Studium | | -0,006 | | 0,024 |
| Fallzahl | 17 395 | 17 395 | 3 942 | 3 942 |
| Pseudo-R ² | 0,184 | 0,185 | 0,110 | 0,112 |

Anmerkungen: Durchschnittliche marginale Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, eine Ganztagschule im Grundschulbereich zu nutzen. Probit-Modelle. Weitere Kontrollvariablen: Befragungsjahr, Befragungsmonat, Bundesland, Datensatz (SOEP vs. FiD). Standardfehler geclustert auf Mutterebene. ***, **, * geben jeweils die Signifikanz auf dem 1-, 5- und 10-Prozent-Niveau an.

Quellen: SOEPv28 (1995–2011) & FiDv2.1 (2010–2011); Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Die multivariaten Analysen zeigen: Arbeitet die Mutter Vollzeit, besucht ihr Kind im Westen mit einer um 7,6 Prozentpunkten erhöhten Wahrscheinlichkeit eine Ganztagschule und im Osten mit einer um 16,3 Prozentpunkten erhöhten Wahrscheinlichkeit.

der weisen eine höhere Nutzungswahrscheinlichkeit von Ganztagsangeboten auf. Auch unter Berücksichtigung anderer Faktoren besuchen Kinder mit Migrationshintergrund, Kinder von alleinerziehenden Müttern sowie in der zweiten Periode auch Kinder aus einkommensschwachen Familien die Grundschule häufiger ganztags.

Für Ostdeutschland (Tabelle 3, Spalten 3 und 4) weisen die meisten Koeffizienten das gleiche Vorzeichen wie für Westdeutschland auf: Auch in Ostdeutschland nehmen

unter gleichzeitiger Berücksichtigung verschiedener Faktoren jüngere Kinder, Kinder mit weniger Geschwistern, in Großstädten lebende Kinder, sowie Kinder von jüngeren Müttern, von alleinerziehenden Müttern und von voll- und teilzeiterwerbstätigen Müttern häufiger Ganztagsangebote wahr. Hinsichtlich einer sozialen Selektion zeigt sich in den multivariaten Analysen für Ostdeutschland, dass Kinder aus sozioökonomisch schwächeren Haushalten nicht häufiger Ganztagsangebote nutzen. Die Abnahme von Einkommensunterschieden über die Zeit lässt sich nur für Westdeutschland, nicht

aber für Ostdeutschland feststellen. Der Ausbau der Ganztagschule wurde in Ostdeutschland nicht von einer Verringerung sozioökonomischer Unterschiede in der Schülerschaft begleitet.

Fazit

Der Anteil der Ganztagschüler in Grundschulen hat in Deutschland in den letzten Jahren stark zugenommen. Auch wenn jetzt für sehr viel mehr Kinder ein Platz in einer Ganztagschule bereit steht, kann jedoch nicht von einer flächendeckenden Versorgung gesprochen werden: Nachfrage- und angebotsbedingte Selektionen in Ganztagschulen gibt es im Grundschulbereich nach wie vor.

Die Untersuchungen des DIW Berlin ergeben sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten für West- und Ostdeutschland. So nimmt die Wahrscheinlichkeit des Besuchs einer Ganztagschule in Deutschland insgesamt ab, je älter das Grundschulkind ist. Der Arbeitsmarktstatus steht sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland in starkem Zusammenhang mit dem Ganztagschulbesuch. Kinder vollzeiterwerbstätiger Mütter gehen deutlich häufiger ganztags zur Schule. Gleiches lässt sich für Kinder alleinerziehender Mütter sagen. In Ost- und in Westdeutschland besuchen zudem Schüler in Großstädten sehr viel eher eine Ganztagschule, während sie in ländlichen Gebieten meistens halbtags zur Schule gehen.

Demgegenüber gibt es aber auch einige bedeutsame Unterschiede hinsichtlich der Selektivität des Besuchs von Ganztagsgrundschulen zwischen Ost- und Westdeutschland. So weisen in Westdeutschland Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien – etwa Kinder von Müttern mit Migrationshintergrund oder aus Transferempfängerhaushalten – eine höhere Wahrscheinlichkeit der Nutzung von Ganztagsangeboten auf. In Ostdeutschland sind Kinder aus sozioökonomisch schwächeren Haushalten tendenziell seltener in Ganztagschulen vertreten.

Aufgrund eines im Vergleich zu anderen Studien langen Untersuchungszeitraums konnten erstmals auch Veränderungen sozioökonomischer Nutzungsunterschiede über die Zeit analysiert werden. Dies schließt insbesondere den Vergleich des Zeitraums vor dem Ausbau der Ganztagschule mit dem Zeitraum des Ausbaus selbst ein.

Die Analysen zeigen, dass sich sozioökonomische Nutzungsunterschiede über die Zeit nicht stark verändert haben. Eine Ausnahme ist der Zusammenhang mit dem Einkommen in Westdeutschland. Dort sind in den letzten Jahren verstärkt auch Kinder von Eltern der unteren

Einkommensgruppe in Schulen mit Ganztagsangeboten zu finden. Vor dem Start des Ausbauprogramms kamen knapp 18 Prozent der Ganztagschüler aus „einkommensschwachen“ Haushalten, danach stieg dieser Anteil auf fast 27 Prozent. Ein Grund dafür könnte sein, dass einige Bundesländer beim Ganztagschulbau einen Schwerpunkt auf die Förderung sozioökonomisch benachteiligter Haushalte und von Beziehern von Transferleistungen gelegt haben. Damit verbunden ist festzuhalten, dass sich an vielen Schulen die Beiträge für die Nachmittagsbetreuung nach dem Einkommen der Eltern staffeln; häufig zahlen Bezieher von Transferleistungen nur einen sehr geringen Beitrag.²⁴ In Ostdeutschland, wo ohnehin schon vor 2004 sehr viel mehr Kinder ganztätig zur Schule gingen, sind keine signifikanten Unterschiede im zeitlichen Trend sozioökonomischer Merkmale der Schüler und ihrer Familien festzumachen.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse in Westdeutschland ist davon auszugehen, dass ein weiterer Ausbau der Ganztagschule sozioökonomische Unterschiede teilweise mitabbauen kann. Dass ein solcher Ausbau von Eltern mit jungen Kindern gewollt ist, zeigen empirische Untersuchungen.²⁵ Dies erfordert ein noch stärkeres finanzielles Engagement der beteiligten Akteure, insbesondere der Länder und des Bundes.²⁶ Dass in Westdeutschland insbesondere auch Kinder aus einkommensschwachen Familien zunehmend Ganztagschulen nutzen, kann vorsichtig als positives Zeichen gewertet werden, sofern die Förderung sozioökonomisch benachteiligter Familien als ein bildungspolitisches Ziel betrachtet wird. Der Befund deutet auch darauf hin, dass die an vielen Schulen praktizierte Stafflung der Beiträge nach dem Einkommen sinnvoll sein kann. Die relative finanzielle Belastung für untere Einkommensgruppen wird dadurch verringert. Tatsächlich belegen einige Studien, dass zu hohe Kosten für die Ganztagschule ein Hauptgrund der Nichtnutzung sind.²⁷

Ein weiterer Ausbau der Ganztagschule kann also – so die Hinweise aus der vorliegenden Studie – die sogenannte soziale Mischung in Schulen erhöhen. Wenn dies ein bildungspolitisches Ziel ist, sollten aber auch

²⁴ Beher, K., Haenisch, H., Hermens, C., Nordt, G., Prein, G., Schulz, U. (2007): Die offene Ganztagschule in der Entwicklung: Empirische Befunde zum Primarbereich in Nordrhein-Westfalen. Weinheim.

²⁵ Vgl. z.B. Muschalik, E., Peter, F.H., Spieß, C.K. (2011): Familienpolitisches Wohlbefinden. In: Bertram, H., Spieß, C.K. (Hrsg.): Fragt die Eltern! Ravensburger Elternsurvey. Elterliches Wohlbefinden in Deutschland. Baden-Baden, 151-176.

²⁶ Spieß, C.K. (2013): Investitionen in Bildung: Frühkindlicher Bereich hat großes Potential. In: DIW Wochenbericht Nr. 26/201, 40-48.

²⁷ Beher, K., Haenisch, H., Hermens, C., Nordt, G., Prein, G., Schulz, U. (2007): Die offene Ganztagschule in der Entwicklung: Empirische Befunde zum Primarbereich in Nordrhein-Westfalen. Weinheim.

zunehmend Kinder aus mittleren Einkommensgruppen in Ganztagsangeboten vertreten sein.

In Ostdeutschland sind Kinder aus der unteren Einkommensgruppe in Ganztagschulen tendenziell eher unterrepräsentiert. Daher sollte – wenn eine Förderung sozioökonomisch benachteiligter Familien beziehungsweise eine größere soziale Mischung gewollt ist – diesen Kindern der Besuch einer Ganztagschule erleichtert werden. Auch an dieser Stelle sind geringere Kosten

sowie ein bedarfsgerechtes und wohnortnahes Angebot vermutlich wichtige Ansatzpunkte.

Grundsätzlich kann eine weitere Förderung der Ganztagschule sinnvoll sein: Zum einen können ganztägige Angebote – eine hohe Qualität vorausgesetzt – Kinder in ihrer Bildungskarriere unterstützen. Zum anderen können sie Eltern und insbesondere Müttern mit Kindern im Grundschulalter eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen.

Jan Marcus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Bildungspolitik am DIW Berlin | jmarcus@diw.de

Janina Nemitz ist studentische Mitarbeiterin in der Abteilung Bildungspolitik am DIW Berlin | jnemitz@diw.de

C. Katharina Spieß ist Leiterin der Abteilung Bildungspolitik am DIW Berlin | kspiess@diw.de

EXPANSION OF ALL-DAY SCHOOLING: INCREASING PARTICIPATION AMONG CHILDREN FROM LOW-INCOME HOUSEHOLDS IN WESTERN GERMANY

Abstract: In recent years, the proportion of elementary school children attending all-day schools in Germany has increased dramatically. The public investment program "Zukunft Bildung und Betreuung" (Future Education and Care) has made a significant contribution to this development. Which children utilize all-day school programs, though, and what are the socio-economic characteristics of their families? Has this expansion resulted in a change in the composition of students attending all-day schools?

Data from the longitudinal studies German Socio-Economic Panel Study (SOEP) and "Families in Germany" (FiD) indicate that elementary school children with full-time working mothers or single parents predominantly participate in

all-day schooling programs – this applies to children in both Eastern and Western Germany. Furthermore, in Western Germany, children with an immigration background and those from households receiving social transfers are more likely to attend all-day schools – in Eastern Germany, however, this is not the case. Beyond that, this study is the first to investigate changes with respect to student characteristics over time. It provides evidence for an increase in the participation rate of children from low-income households in Western Germany during the period of all-day school expansion: since the start of the investment program, the share of children from these households has increased from just under 18 percent to almost 27 percent.

JEL: I2, J18

Keywords: All day school, selection, household income, time trends



Karl Brenke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im DIW Berlin. Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

Arbeitsagenturen: Reformziele offenbar verfehlt

Die Arbeitsagenturen sind wieder ins Gerede gekommen. Wie der Presse zu entnehmen ist, hat der Bundesrechnungshof ihre Vermittlungstätigkeit heftig kritisiert. Die gut vermittelbaren Erwerbslosen würden bevorzugt behandelt. Arbeitslose dagegen, die etwa wegen fehlender Berufsausbildung, gesundheitlicher Einschränkungen oder schon lang andauernder Erwerbslosigkeit schwerer in eine Beschäftigung zu bringen seien, würden kaum und nur mit großem Zeitverzug Beratungstermine eingeräumt oder Stellenangebote unterbreitet. Verantwortlich dafür seien interne Vorgaben, die auf hohe Vermittlungsquoten abzielten. Es sei sogar zu Manipulationen gekommen, um die Leistungsnachweise zu schönen.

All das erinnert fatal an die Anfang 2002 zu Tage getretenen Missstände in der damaligen Bundesanstalt für Arbeit, die zum Anlass tief greifender Reformen auf dem deutschen Arbeitsmarkt genommen wurden. Im Fokus standen insbesondere die Langzeitarbeitslosen, also die schwerer vermittelbaren Personen: Einerseits sollte ihre angeblich unzureichende Arbeitsmoral durch ein verändertes Leistungssystem angehoben werden, andererseits sollten sie durch eine bessere individuelle Betreuung und Beratung gefördert werden („Fördern und Fordern“). Dazu war ein grundlegender Umbau der behäbigen Arbeitsverwaltung nötig (Hartz-III-Reform). Trifft die nun bekannt gewordene Bestandsaufnahme des Bundesrechnungshofs zu, wurde dieses Reformziel nicht erreicht.

Tatsächlich ist die Leistungsbilanz der Arbeitsagenturen alles andere als blendend. Zahlen für das letzte Jahr liegen bisher nicht veröffentlicht vor; die verfügbaren Angaben stammen aus 2011. In jenem Jahr gab es fast 3,1 Millionen Wechsel aus der Arbeitslosigkeit in eine abhängige Beschäftigung. Dabei handelt es sich um Fälle, nicht um Personen, da manche Personen im Laufe eines Jahres mehrmals arbeitslos wurden und wieder einen Job gefunden haben. Nur etwas mehr als ein Viertel dieser Wechsel in

eine Beschäftigung kam durch eine Vermittlung durch die Arbeitsagenturen zustande. Und bei etwa der Hälfte davon handelte es sich um einen Job, der in irgendeiner Weise gefördert war – sei es, dass Lohnsubventionen im Spiel waren oder es sich um eine Beschäftigungsmaßnahme handelte. Die Tätigkeit der Arbeitsagenturen besteht also zu einem großen Teil in der Unterbringung der Arbeitslosen – insbesondere der schwer vermittelbaren – in geförderten Segmenten der Beschäftigung. Nur jeder sechste Wechsel eines Arbeitslosen in einen regulären Job kam durch Vermittlung der Arbeitsagenturen zustande – wenn man nach der Kritik des Bundesrechnungshofs den veröffentlichten Zahlen überhaupt noch Glauben schenken mag. Die allermeisten Arbeitslosen sind also ohne Zutun der Agenturen auf dem regulären Arbeitsmarkt untergekommen – das gilt für Langzeit- wie für Kurzeitarbeitslose gleichermaßen. Und es bestätigt frühere Befunde auch des DIW Berlin, nach denen die erfolgreiche Jobsuche weitgehend an der Arbeitsverwaltung vorbeiläuft.

All das ist umso erstaunlicher, als der Umbau der Arbeitsverwaltung mit einer enormen Aufstockung des Personals – um reichlich ein Drittel – einherging. Zuletzt ist die Zahl der Mitarbeiter zwar geschrumpft – aber nur wenig und in viel geringerem Maße, als die Zahl der Arbeitslosen zurückging. Eigentlich hätte genug Personal für eine hinreichende Betreuung der Arbeitslosen vorhanden sein müssen. Aber wie es in riesigen Bürokratien so ist: Der Bauch wird gut genährt, aber die Glieder, die die operative Arbeit verrichten, lässt man eher verkümmern. Angesichts dieser Misere haben einige Bundesländer selbst Programme zur besseren Betreuung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen aufgelegt. Es kann aber nicht sein, dass nun andere in die Bresche springen. Da offenbar Hartz III gescheitert ist, bedarf es wohl einer endlich grundlegenden Reform. Und dabei sollten nicht nur die Etiketten wie bei der ehemaligen Bundesanstalt geändert werden, sondern auch die Substanz.