

## Jugend-Check

Der Jugend-Check ist ein Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung. Mit ihm werden die Auswirkungen von Gesetzesvorhaben auf junge Menschen zwischen 12 und 27 Jahren aufgezeigt.

### Entwurf eines Gesetzes zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG) (Stand: 16.04.2021)

## Prüfbericht

---

### Regelungsvorhaben

Mit dem Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG) sollen ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschul Kinder ausgebaut werden, um gesellschaftspolitische Ziele, wie die Förderung der Entwicklung und Erziehung von Kindern zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die gleichberechtigte Teilhabe aller Geschlechter am Erwerbsleben zu erreichen.<sup>1</sup>

Hierfür soll zum Schuljahr 2025/2026 ein bedarfsunabhängiger Anspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder eingeführt werden, die zu diesem oder einem späteren Zeitpunkt in die erste Klassenstufe kommen, vgl. **§ 24 Abs. 4 S. 1 Aechtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII)**.<sup>2</sup> Diese Kinder sollen ab Schuleintritt bis zum Ende der vierten Klasse diesen Anspruch auf Ganztagsbetreuung haben, vgl. **§ 24 Abs. 4 S. 1 SGB VIII**. In den Folgejahren soll dieser Anspruch stufenweise ausgeweitet werden, sodass zum Schuljahr 2028/2029 alle Kinder der ersten bis zur vierten Klassenstufe diesen bedarfsunabhängigen Anspruch haben sollen.<sup>3</sup> Ab dem 1. August 2028 soll ein Anspruch auf Ganztagsbetreuung für alle Kinder ab Schuleintritt bis zum Ende der vierten Klassenstufe gelten, vgl. **§ 24 Abs. 4 S. 1 SGB VIII i.V.m. Art. 2 Nr. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 5 GaFöG**.

Sofern noch kein Anspruch auf bedarfsunabhängige Betreuung nach § 24 Abs. 4 SGB VIII für Kinder bis zum Ende der vierten Klassenstufe besteht, soll wie nach derzeitiger Rechtslage, ein bedarfsgerechtes Angebot vorgehalten werden, vgl. **§ 24 Abs. 5 S. 1 SGB VIII**. Nach dem Schuljahr 2027/2028, wenn ein bedarfsunabhängiges Angebot für Grundschul Kinder von der ersten bis einschließlich zur vierten Klassenstufe gelten soll, soll ein bedarfsgerechtes Angebot nur noch für Kinder ab der 5. Klassenstufe vorgehalten werden, vgl. **§ 24 Abs. 5 S. 1 SGB VIII i.V.m. Art. 2 Nr. 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 5 GaFöG**.<sup>4</sup>

Der Anspruch auf Ganztagsbetreuung durch Förderung in einer Tageseinrichtung soll im Umfang von acht Stunden täglich von Montag bis Freitag, außer an gesetzlichen Feiertagen, bestehen, vgl. **§ 24 Abs. 4 S. 2 i.V.m. § 7 Abs. 3 SGB VIII**. Der Anspruch soll ebenso in den Schulferien gelten, einschließlich der Sommerferien nach der 4. Schulklasse.<sup>5</sup> Als erfüllt soll der Anspruch des Kindes auf Ganztagsbetreuung im zeitlichen Umfang des Unterrichts und der Angebote der Ganztagsgrundschulen gelten, vgl. **§ 24 Abs. 4 S. 3 SGB VIII**. Eine Möglichkeit zur Einschränkung des nach § 24 Abs. 4 S. 1 SGB VIII bestehenden Anspruchs auf Betreuung über werktätlich acht Stunden soll den Ländern eingeräumt werden, die über Landesrecht Schließzeiten von bis zu vier Wochen im Jahr während der Schulferien regeln können, vgl. **§ 24 Abs. 4 S. 4 SGB VIII**.<sup>6</sup> Über den zeitlichen Umfang von werktätlich acht Stunden hinaus, soll ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorgehalten werden, wobei sich der Umfang der Förderung nach dem individuellen Bedarf richten soll, vgl. **§ 24 Abs. 4 S. 5 SGB VIII**.

---

Das Gesetz soll hinsichtlich der beschriebenen Regelungen des Art. 1 Nr. 3 GaFöG am 1. August 2025 in Kraft treten, vgl. **Art. 5 Abs. 4 GaFöG**.

---

### **Betroffene Gruppe(n) von jungen Menschen**

Betroffen sind junge Eltern oder junge Erziehungsberechtigte in der für den Jugend-Check relevanten Altersgruppe bis 27 Jahre, deren Kind im Schuljahr 2025/2026 in die Grundschule kommt und die eine bedarfsunabhängige Ganztagsbetreuung in Anspruch nehmen möchten. Spezifisch betroffen können berufstätige, arbeitssuchende oder sich in der Ausbildung befindliche junge Eltern oder Erziehungsberechtigte sein. Betrachtet man die Anzahl derjenigen, die in dieser Altersgruppe bereits Kinder haben, ist festzustellen: 2017 wurden 143.361 Kinder von Müttern unter 27 Jahren geboren.<sup>7</sup>

Insgesamt gab es 784.901<sup>8</sup> Lebendgeburten in diesem Jahr. Weitere Betroffene sind junge Eltern oder junge Erziehungsberechtigte bis 27 Jahre, deren Kind vor dem Schuljahr 2025/2026 in die Grundschule kommt, die jedoch auch eine Ganztagsbetreuung in Anspruch nehmen möchten.

Zudem können insbesondere junge Mütter oder junge weibliche Erziehungsberechtigte von der Gesetzesänderung betroffen sein. Denn nach statistischen Angaben beträgt z.B. die Erwerbstätigkeitsquote junger Frauen, die Kinder im Alter zwischen sechs und neun Jahren haben und in Vollzeit tätig sind, 20 Prozent. Die Tätigkeitsquote in Teilzeit beträgt in dieser Gruppe 50 Prozent. Im Vergleich zu dieser Quote ist die Erwerbstätigkeit junger Väter mit 80 Prozent Vollzeittätigkeit und fünf Prozent Teilzeitbeschäftigung deutlich höher.<sup>9</sup>

Eine weitere Gruppe Betroffener ist die der Fachkräfte bis 27 Jahre, die sowohl aus dem schulischen Bereich als auch aus der Kinder- und Jugendhilfe stammen können.

---

### **Betroffene Lebensbereiche**

Familie    Freizeit    Bildung/Arbeit    Umwelt/Gesundheit    Politik/Gesellschaft    Digitales

---

### **Erwartete Auswirkungen**

Durch die Einführung des künftigen Anspruchs auf ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkindern bis zum Eintritt in die fünfte Schulklasse kann für junge Eltern oder Erziehungsberechtigte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert sowie damit verbundene **Beteiligungsmöglichkeiten** am Erwerbsleben ermöglicht bzw. verbessert werden. Denn bisher ist die Nachfrage nach Ganztagsangeboten für Grundschulkindern nicht gedeckt.<sup>10</sup> So äußern in Ostdeutschland 93 Prozent der Eltern von Kindern im Grundschulalter einen Betreuungsbedarf, bei einer institutionellen Betreuungsquote von 91 Prozent. In Westdeutschland sind es 68 Prozent, die einen Betreuungsbedarf äußern. Zwischen dem Wunsch nach Betreuung und der institutionellen Nutzungsquote besteht hier jedoch eine Lücke von acht Prozentpunkten, während sie im Osten zwei Prozentpunkte beträgt.<sup>11</sup> Da ein bedarfsunabhängiger Anspruch jedoch nur stufenweise eingeführt werden und erst ab August 2028 für alle Grundschüler bis einschließlich der vierten Klassenstufe gelten soll, können nur solche jungen Eltern oder Erziehungsberechtigte vollumfänglich von der Neuregelung profitieren, deren Kind nicht vor dem Schuljahr 2025/2026 in die Grundschule kommt.

Insbesondere arbeitssuchende, berufstätige oder sich in der Ausbildung befindliche junge Eltern bzw. junge Erziehungsberechtigte werden jedoch vor Herausforderungen gestellt, wenn sie keine ausreichende Betreuung für ihre Kinder im Grundschulalter haben.<sup>12</sup> Dem kann der geplante Ausbau der

Ganztagsangebote für Grundschul Kinder zwar entgegenwirken und ggf. zu einer höheren Erwerbstätigkeit junger Eltern oder Erziehungsberechtigter aufgrund erweiterter Betreuungszeiten führen. Junge Eltern oder Erziehungsberechtigte, deren Kinder jedoch vor dem Schuljahr 2025/2026 eingeschult werden, haben nur die Möglichkeit, die schon jetzt geltende Rechtslage zu nutzen, nach der für Kinder im Grundschulalter bedarfsgerechte Angebote vorzuhalten sind (§ 24 Abs. 4 S. 1 SGB VIII, geltendes Recht). Die empirische Realität zeigt jedoch, dass - besonders in Westdeutschland - der Bedarf an Betreuungsangeboten höher liegt als die institutionelle Betreuungsquote.

Der bundesgesetzliche Anspruch auf Ganztagsförderung kann langfristig zu gleichwertigen Lebensverhältnissen beitragen.<sup>13</sup> Dies kann es jungen Familien einfacher machen, z.B. in ein anderes Bundesland umzuziehen, ohne mit einem für sie unzureichenden Betreuungsumfang aufgrund einer anderen Betreuungssituation konfrontiert zu sein und sich somit fördernd auf ihre **Mobilität** auswirken. Des Weiteren kann die Möglichkeit einer Ganztagesbetreuung von Grundschulkindern **materielle Auswirkungen** mit sich bringen: So kann insbesondere eine **höhere Arbeitsmarktbeteiligung** von jungen Müttern und jungen weiblichen Erziehungsberechtigten zu erwarten sein,<sup>14</sup> die durch das Betreuungsangebot familiäre Aufgaben und berufliche Tätigkeiten besser miteinander vereinbaren können. So sind sie nachgewiesenermaßen vermehrt und länger berufstätig, wenn ihr grundschulpflichtiges Kind eine Ganztagschule bzw. einen Hort besucht.<sup>15</sup> Dies, weil sich gerade Schwierigkeiten hinsichtlich der Planungssicherheit, die beim Übergang von einer Betreuungsmöglichkeit, wie z.B. einer Kita in die Grundschule, vermeiden lassen.<sup>16</sup> Auch weisen Berechnungen darauf hin, dass durch die Einführung eines Rechtsanspruchs die Erwerbsquote von Müttern, abhängig von sozioökonomischen Merkmalen, um zwei bis sechs Prozentpunkte ansteigt sowie bereits erwerbstätige Mütter ihre Arbeitszeit um 1 bis 2,6 Stunden pro Woche erhöhen.<sup>17</sup> Dies kann gerade für junge Frauen wichtig sein, da sie neben direkten materiellen Effekten auch höhere Rentenanwartschaften erlangen können. Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten, die an den Unterricht am Vormittag anknüpfen, können aus diesem Grund für junge Frauen, jedoch auch für alle jungen Eltern bzw. Erziehungsberechtigten, unabdingbar sein, damit sie in Vollzeit bzw. in dem von ihnen gewünschten Umfang erwerbstätig sein können.<sup>18</sup> Diese Auswirkungen für betroffene junge Frauen können jedoch auch erst dann vollumfänglich gelten, wenn der Anspruch auf Ganztagsbetreuung bis einschließlich zur vierten Schulklasse ab dem Schuljahr 2028/2029 eingeführt wird.

Auch eine Erwerbstätigkeit beider Eltern bzw. eines alleinerziehenden Elternteils, die ggf. durch die künftige Ganztagsbetreuung erst möglich werden kann, könnte die **materielle Situation** von Familien verbessern, wenn sie dadurch monatlich mehr Geld zur Verfügung haben. Dies hängt jedoch auch davon ab, ob und wieviel Betreuungskosten in dem entsprechenden Bundesland anfallen.

Letztlich kann der Staat mit dem Gesetz somit „Voraussetzungen schaffen, dass die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt [...und] dass eine Rückkehr in die Berufstätigkeit ebenso wie ein Nebeneinander von Erziehung und Erwerbstätigkeit für beide Elternteile einschließlich eines beruflichen Aufstiegs während und nach Zeiten der Kindererziehung ermöglicht [...]“<sup>19</sup> werden kann.

Zudem kann sich für Eltern beispielsweise Stress verringern, was sich förderlich auf die **psychische und physische Gesundheit** auswirken kann. Dies beispielsweise, wenn sie durch den ggf. höheren Betreuungsumfang mehr Spielraum beim Pendeln zwischen Betreuung und Arbeitsplatz haben. Der Ausbau von Betreuungsangeboten kann es Eltern bzw. Erziehungsberechtigten ermöglichen, ihre Zeit eventuell **selbstbestimmter** zu nutzen, um z.B. eigene **Freizeitaktivitäten**, die beispielsweise ihrer **physischen und psychischen Gesundheit** dienen, verstärkt wahrzunehmen. Dies kann dazu beitragen, ihr Wohlergehen sowie ihre Zufriedenheit zu fördern.<sup>20</sup>

Für Fachkräfte, wie etwa junge Erzieherinnen oder Erzieher, können sich durch den Anspruch neue Beschäftigungsmöglichkeiten, z.B. an Ganztagschulen oder Horten, ergeben, was Einfluss auf ihre **materiellen Möglichkeiten** haben kann. Für junge Lehrkräfte kann es zu einer Mehrbelastung kommen, wenn der Ausbau von Ganztagschulen vorangetrieben und etwa andere Unterrichts- oder Betreuungszeiten auf sie zukommen. Dies wäre dann der Fall, wenn sie zukünftig auch am Nachmittag Unterricht übernehmen müssten, etwa dann, wenn sich Unterrichts- und Betreuungszeiten über den Tag verteilen. Für sie als auch für Fachkräfte aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe kann es zu **gesundheitlichen Auswirkungen** durch eine erhöhte Arbeitsbelastung kommen.

---

### **Anmerkungen und Hinweise**

Im Zuge des Ausbaus sollte sichergestellt werden, dass neben den Betreuungsplätzen für Grundschülerinnen und -schüler bis zur vierten Klasse auch für junge Menschen ab der fünften Schulklasse, die keinen Anspruch auf bedarfsunabhängige Betreuungsplätze haben, ebenso ausreichend Betreuungsangebote vorgehalten werden, sofern Eltern diese nutzen möchten.

Darüber hinaus beinhaltet der Anspruch lediglich einen Betreuungsanspruch von acht Stunden (inklusive der Schulstunden). Für darüber hinausgehende Betreuungsbedarfe besteht kein Anspruch. Eine Förderung erfolgt nach individuellem Bedarf. Dies kann junge Eltern oder Erziehungsberechtigte, insbesondere, wenn sie alleinerziehend sind, weiterhin vor Vereinbarungsprobleme stellen, wenn der Betreuungsumfang nicht ausreicht, um auch die Arbeitswege mit abzudecken. Inwiefern insbesondere junge Frauen daher ihren Erwerbsumfang erhöhen oder in Vollzeit arbeiten werden, bleibt daher abzuwarten.

Um den Anspruch umsetzen zu können, bedarf es einer ausreichenden Zahl an qualifizierten Fachkräften. Im Bereich der Ganztagsbetreuung herrscht jedoch, ebenso wie im gesamten Erziehungsbereich, ein Mangel an ausreichend qualifizierten Fachkräften sowie bei diesen eine Unzufriedenheit über die Beschäftigungsbedingungen.<sup>21</sup> Gerade für junge Menschen zu Beginn ihres Berufslebens können gute Arbeitsbedingungen wichtig sein, um sich für diesen Beruf zu entscheiden oder in diesem zu dauerhaft zu verbleiben. Anderweitig kann die Gefahr bestehen, dass sie sich, gerade weil sie noch am Beginn ihres Berufslebens stehen, umorientieren, was den Fachkräftemangel noch verstärken könnte. Zudem werden die beschriebenen Auswirkungen insgesamt davon abhängen, ob es gelingt, „nachhaltige Strategien und Maßnahmen zur Qualifizierung, Gewinnung und Bindung von Fachkräften“<sup>22</sup> zu entwickeln.

Durch den Anspruch kann es zu einer verlängerten Verweildauer von Kindern in institutionellen Einrichtungen wie Schulen oder Horten kommen. Bietet der betreuende Hort bzw. die betreuende Ganztagschule keine Aktivitäten in Kooperation mit z.B. Sportvereinen oder Jugendverbänden an, könnte bei längerer institutioneller Betreuung eine Teilnahme hieran aus zeitlichen Gründen nicht möglich sein. Da die meisten Vereine ihre oftmals ehrenamtlichen Trainerinnen und Trainer bzw. Betreuerinnen oder Betreuer aus dem eigenen Nachwuchs beziehen, könnte dies zu einem Nachwuchsmangel führen, der es wiederum erschwerte, bislang angebotene Trainingseinheiten auch künftig ehrenamtlich anbieten zu können.

---

### **Datenbasis**

Literaturrecherche, Sekundärdaten.

- <sup>1</sup> Vgl. „Entwurf eines Gesetzes zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter“, 16. April 2021, 1.
- <sup>2</sup> Vgl. „Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG“, 12 (Begründung).
- <sup>3</sup> Vgl. „Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG“, 12 (Begründung).
- <sup>4</sup> Vgl. „Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG“, 13 (Begründung).
- <sup>5</sup> Vgl. „Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG“, 12 (Begründung).
- <sup>6</sup> Vgl. „Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG“, 13 (Begründung).
- <sup>7</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, „Lebendgeburtenfolge und Alter der Mutter 2017.“, 2020, eigene Berechnungen.
- <sup>8</sup> Statistisches Bundesamt, „Lebendgeborene nach dem Alter der Mutter“, Oktober 2019, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/Tabellen/lebendgeborene-alter.html>.
- <sup>9</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, „Je jünger die Kinder, desto seltener arbeiten Mütter“, 2019, [https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Erwerbstaetigenquote\\_Kindesalter.html](https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Erwerbstaetigenquote_Kindesalter.html), abgerufen am 10.12.2019.
- <sup>10</sup> Vgl. „Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG“, 1.
- <sup>11</sup> Vgl. „Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2017.“ (Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Juni 2018), 34, 35 Abbildung 20.
- <sup>12</sup> Vgl. „Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG“, 1.
- <sup>13</sup> Vgl. „Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG“, 4 f. (Begründung).
- <sup>14</sup> Vgl. Helmut Rainer u. a., „Kinderbetreuung“, ifo Forschungsbericht (München, 2011), 133.
- <sup>15</sup> Vgl. Gambaro, Ludovica, Marcus, Jan, und Peter, Frauke, „Ganztagssschule und Hort erhöhen die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Grundschulkindern“, DIW Wochenbericht (Berlin, 2016), 1123 ff.
- <sup>16</sup> Vgl. „Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG“, 2 (Begründung).
- <sup>17</sup> Vgl. Stefan Bach u. a., „Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter. Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend“, Politikberatung kompakt (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2020), 25.
- <sup>18</sup> Vgl. „Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG“, 2 (Begründung).
- <sup>19</sup> BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 10. November 1998 - 2 BvR 1057/91 -, Rn. 70
- <sup>20</sup> Vgl. Pia Schober, Katharina Spieß, und Juliane F. Stahl, „Gute Gründe für gute Kitas! Wer nutzt welche Qualität von Kindertageseinrichtungen und was bedeutet sie für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit?“ (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016), 10f.
- <sup>21</sup> Vgl. Autorengruppe Fachkräftebarometer, „Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2019. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte“ (München, 2019), 162; Vgl. „StEG – Studie zur Entwicklung von Ganztagssschulen: Ganztagssschule 2017/2018. Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung.“ (Frankfurt am Main/Dortmund/Gießen/München, April 2019), 43 Abb. 7.1.
- <sup>22</sup> Bundesjugendkuratorium, „Zwischenruf des Bundesjugendkuratoriums. Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter“, 5. September 2019, 4.