



CORONA-KRISE, EINKOMMENSVERTEILUNG UND BILDUNGSCHANCEN

I. Einleitung

II. Einkommensverteilung vor der Corona-Krise

1. Verteilung der Haushaltseinkommen
2. Verteilung der Bruttoarbeitslöhne

III. Corona-Krise, Einkommensverteilung und Arbeitsmarkt

1. Einkommensverteilung, Konsum und Ersparnis
2. Heterogene Effekte der Corona-Krise auf Erwerbstätige
3. Situation am Ausbildungsmarkt

IV. Maßnahmen für den Arbeitsmarkt

1. (Langzeit-)Arbeitslosigkeit reduzieren
2. Übergang in betriebliche Ausbildung erleichtern
3. Weiterbildung stärken
4. Selbständige absichern
5. Erwerbsanreize von Zweitverdienenden stärken

V. Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen in und nach der Pandemie

1. Ausgangslage: Chancenungleichheit in Deutschland
2. Auswirkungen der Corona-Eindämmungsmaßnahmen auf Kinder und Jugendliche

VI. Handlungsbedarfe bei schulischer und frühkindlicher Bildung

1. Aufholen pandemiebedingter Lern- und Entwicklungsrückstände
2. Chancengleichheit und Effektivität des Schulsystems erhöhen
3. Digitalisierung in Schulen vorantreiben
4. Bildungsausgaben im Föderalismus steigern

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen ist in der Corona-Krise nach vorläufigen Befunden aufgrund sozialstaatlicher Maßnahmen nicht angestiegen, wenngleich geringfügig Beschäftigte, Geringqualifizierte und Selbständige besonders negativ betroffen waren.
- Am Arbeitsmarkt gilt es, Weiterbildungsangebote auszubauen sowie stärkere Anreize zur Weiterbildung und zur Erwerbstätigkeit von Zweitverdienenden zu setzen.
- Umfangreiche und gezielte Bildungsinvestitionen und -reformen sind erforderlich, um pandemiebedingte Bildungsrückstände auszugleichen und die Chancengleichheit zu erhöhen.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die Ungleichheit der Nettoeinkommen hat zwischen der Wiedervereinigung und dem Jahr 2005 erheblich zugenommen. Danach lässt sich je nach verwendetem Indikator bis zum Jahr 2018 nur noch eine leichte oder keine trendmäßige Zunahme der Ungleichheit feststellen. Die Corona-Krise hat zu deutlichen **Einbußen bei den Haushaltseinkommen** insbesondere in den unteren Dezilen geführt. Im Jahr 2020 dürfte sich dies nach vorläufigen Befunden aufgrund sozialstaatlicher Maßnahmen **nicht in höhere Ungleichheit der verfügbaren Einkommen übersetzt** haben.

Die Arbeitslosigkeit ist insgesamt moderat angestiegen. Die Erwerbstätigen sind jedoch sehr unterschiedlich von der Krise betroffen. Geringfügig Beschäftigte, Selbständige und geringqualifizierte Personen sind häufig arbeitslos geworden, die Situation am Ausbildungsmarkt hat sich verschlechtert. Um die Arbeitsmarktsituation zu verbessern und dem Strukturwandel zu begegnen, sollten das **Weiterbildungsangebot transparenter** gestaltet und die Anreize zur **Teilnahme gestärkt** werden. Zur besseren Absicherung der Selbständigen, könnte die freiwillige Arbeitslosenversicherung attraktiver gestaltet werden. Um Fachkräfteengpässe und geschlechtsspezifische Ungleichheiten einzudämmen, sollten die **Erwerbsanreize von Zweitverdienenden** erhöht werden. Dazu können etwa eine Reform des Ehegattensplittings und der Ausbau der Kinderbetreuung beitragen.

Dem deutschen Bildungssystem gelingt es bisher noch zu wenig, die schlechteren Startbedingungen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien auszugleichen. Die **Corona-Krise** und die damit verbundenen Einschränkungen für Bildungs-, Betreuungs- und Freizeiteinrichtungen haben insbesondere bei Leistungsschwachen und Kindern aus sozial benachteiligten Familien zu Lernrückständen und psychosozialen Belastungen geführt. Wenn nicht gegengesteuert wird, dürften dadurch **in Zukunft hohe gesamtwirtschaftliche Kosten** entstehen und die Einkommensungleichheit dürfte zunehmen. Umfangreichere **Programme zum Aufholen pandemiebedingter Bildungsrückstände** und Belastungen sind daher angezeigt und sollten gezielter bei denjenigen Kindern und Jugendlichen ansetzen, die besonders große Rückstände zu verzeichnen haben.

Längerfristig können strukturelle bildungspolitische Maßnahmen die **Chancengleichheit erhöhen** und das **Bildungssystem verbessern**. Dazu gehören insbesondere Maßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung, Reformen der Struktur des Schulsystems sowie Ausgaben für Personal und dessen Qualifizierung. Die Digitalisierung in Schulen kann, wenn sie effektiv vorangetrieben wird, das Lernen insbesondere in heterogenen Gruppen effektiver gestalten und Kompetenzen im Bereich der digitalen Technologien fördern, die für Zukunftschancen essenziell sind.

Bei Schulstruktur, Qualitätsstandards und Abschlüssen ist **mehr Abstimmung und Vergleichbarkeit zwischen den Ländern** angezeigt. **Transparenz und Wettbewerb** sollten auf Basis länderübergreifender wissenschaftlicher Evaluationen hergestellt werden. Dafür ist der **Zugang zu aussagekräftigen und länderübergreifenden Datensätzen** für wissenschaftliche Zwecke erforderlich.

I. EINLEITUNG

246. Gemäß seinem gesetzlichen Auftrag untersucht der Sachverständigenrat in regelmäßigen Abständen die Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland. Von besonderem Interesse sind in diesem Jahr die **Auswirkungen der Corona-Krise** auf die Einkommens- und Arbeitsmarktsituation. Die **Arbeitslosigkeit** ging seit dem Jahr 2005 zurück und lag im vierten Quartal 2019 bei 2,3 Millionen. Dieser Rückgang wurde **durch** die **Corona-Krise** im Jahr 2020 abrupt **gestoppt**. Die Arbeitslosigkeit stieg bis zum dritten Quartal 2020 auf 2,9 Millionen an und ging danach bis auf 2,7 Millionen im zweiten Quartal 2021 zurück.
247. Die **Corona-Krise hat sich sehr heterogen auf Erwerbstätige ausgewirkt**: Insbesondere geringfügig Beschäftigte, Selbständige und geringqualifizierte Personen mussten Einkommenseinbußen hinnehmen. ↘ ZIFFERN 267 FF. Zudem stieg die Arbeitslosigkeit insbesondere in den krisenbedingt stark betroffenen Wirtschaftsbereichen an, hiervon waren vor allem Geringqualifizierte betroffen. ↘ ZIFFERN 278 UND 282 In Deutschland waren Frauen auf dem Arbeitsmarkt, anders als in anderen Staaten, absolut nicht stärker betroffen als Männer. Allerdings waren Frauen im Vergleich zur Finanzkrise 2008/09 stärker betroffen. Dies zeigt sich insbesondere bei Selbständigkeit oder Kurzarbeit. ↘ ZIFFERN 285 UND 288 Aufgrund der temporären Schließungen von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen hat sich zudem die Aufteilung der Sorgearbeit in Haushalten verändert und bestehende geschlechtsspezifische Unterschiede haben sich vergrößert. ↘ ZIFFER 290 Überdies hat die Corona-Krise die Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt verstärkt. ↘ ZIFFERN 292 F.
248. Unabhängig von der Corona-Krise wirken sich institutionelle Rahmenbedingungen wie die Regelung für geringfügig Beschäftigte oder das Steuer- und Transfersystem negativ auf die Erwerbsanreize von verheirateten Zweitverdienenden aus. Eine Ausweitung des Arbeitsangebots könnte **Fachkräfteengpässen entgegenwirken** sowie Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern reduzieren, beispielsweise durch zusätzlich erworbene Rentenansprüche von verheirateten Frauen. ↘ ZIFFERN 317 FF. Im Bereich der Berufsausbildung gilt es, Ausbildungschancen insbesondere von leistungsschwachen Jugendlichen zu verbessern und ihnen den Übergang zur dualen Berufsausbildung zu erleichtern. ↘ ZIFFERN 297 FF. Zudem gilt es, Weiterbildungsangebote auszubauen und stärkere Anreize zur Weiterbildung zu setzen. ↘ ZIFFERN 300 FF. Ein erleichteter Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung könnte Selbständige zukünftig besser absichern. ↘ ZIFFERN 313 FF.
249. **Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Familien** sowie leistungsschwache Schülerinnen und Schüler waren **besonders von der Corona-Krise** und den damit einhergehenden Einschränkungen im Bildungssystem betroffen. Dadurch haben sich bestehende Bildungsungleichheiten verschärft. ↘ ZIFFERN 333 FF. Kurzfristig sind daher umfangreichere und gezieltere Maßnahmen als bisher zum Aufholen pandemiebedingter Lern- und Entwicklungsrückstände erforderlich. ↘ ZIFFERN 343 FF. Um die Chancengleichheit zu erhöhen, besteht aber auch **langfristig Handlungsbedarf, insbesondere im Bereich der**

frühkindlichen und schulischen Bildung. [↪ ZIFFERN 354 FF.](#) Lernen und Bildung werden maßgeblich durch Erfahrungen und das Umfeld in der frühen Kindheit beeinflusst. Kinder aus sozial benachteiligten Familien haben aufgrund ihres weniger bildungsförderlichen Umfelds von Anfang an Nachteile bei der Entwicklung von Fähigkeiten. [↪ ZIFFERN 327 FF.](#) Dem frühkindlichen und schulischen Bildungssystem in Deutschland gelingt es bisher noch zu wenig, diese frühen Nachteile auszugleichen.

250. Eine Bildungspolitik, die die Chancengleichheit erhöht, ist auch ein **wichtiges Instrument zur Verbesserung der Verteilungssituation.** Da Maßnahmen im Bereich frühkindlicher und schulischer Bildung vor der Marktphase ansetzen, führen sie kaum zu Konflikten mit Effizienz- und Wachstumszielen (Fuest et al., 2021). Eine geeignete Bildungspolitik kann gleichzeitig mehr Inklusion und Chancengleichheit bewirken sowie die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigern (Wößmann, 2021a).

II. EINKOMMENSVERTEILUNG VOR DER CORONA-KRISE

251. Im vorliegenden Abschnitt aktualisiert der Sachverständigenrat seine regelmäßigen Analysen zur Einkommensverteilung (zuletzt im JG 2019 Ziffern 589 ff.) gemäß dem **aktuellen Datenstand.** Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung von Haushaltsmarkt- und Haushaltsnettoeinkommen sowie von Bruttoarbeitslöhnen nach sozioökonomischen und -demografischen Merkmalen.

[↪ PLUSTEXT 8](#)



[↪ PLUSTEXT 8](#)

Datengrundlage

Als Datengrundlage für die Einkommensanalysen dient die Haushaltsbefragung des **Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).** Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 in Ostdeutschland jährlich durchgeführt wird. Da die Einkommens- und Lohninformationen retrospektiv erhoben werden, sind diese momentan nur bis zum Jahr 2018 verfügbar. Die realen äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommen [↪ GLOSSAR](#) berücksichtigen die jährlichen Einkommen aller Haushaltsmitglieder und stellen die Vergleichbarkeit von Haushalten mit unterschiedlichen Mitgliederzahlen durch die Äquivalenzgewichtung gemäß der modifizierten OECD-Skala her (Pestel und Sommer, 2016, S. 18). Atkinson (2015) und der 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2021) geben einen Überblick über die verwendeten Maße zur statistischen Analyse der Einkommensverteilung privater Haushalte. Für internationale Vergleiche der Einkommensverteilung stehen Daten der Europäischen Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) zur Verfügung. Diese **EU-SILC-Daten** werden jährlich in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) erhoben. Sie dienen als Standardquelle für Mikrodaten zu Einkommen, Armut, soziale Ausgrenzung und Lebensbedingungen in den EU-Mitglied-

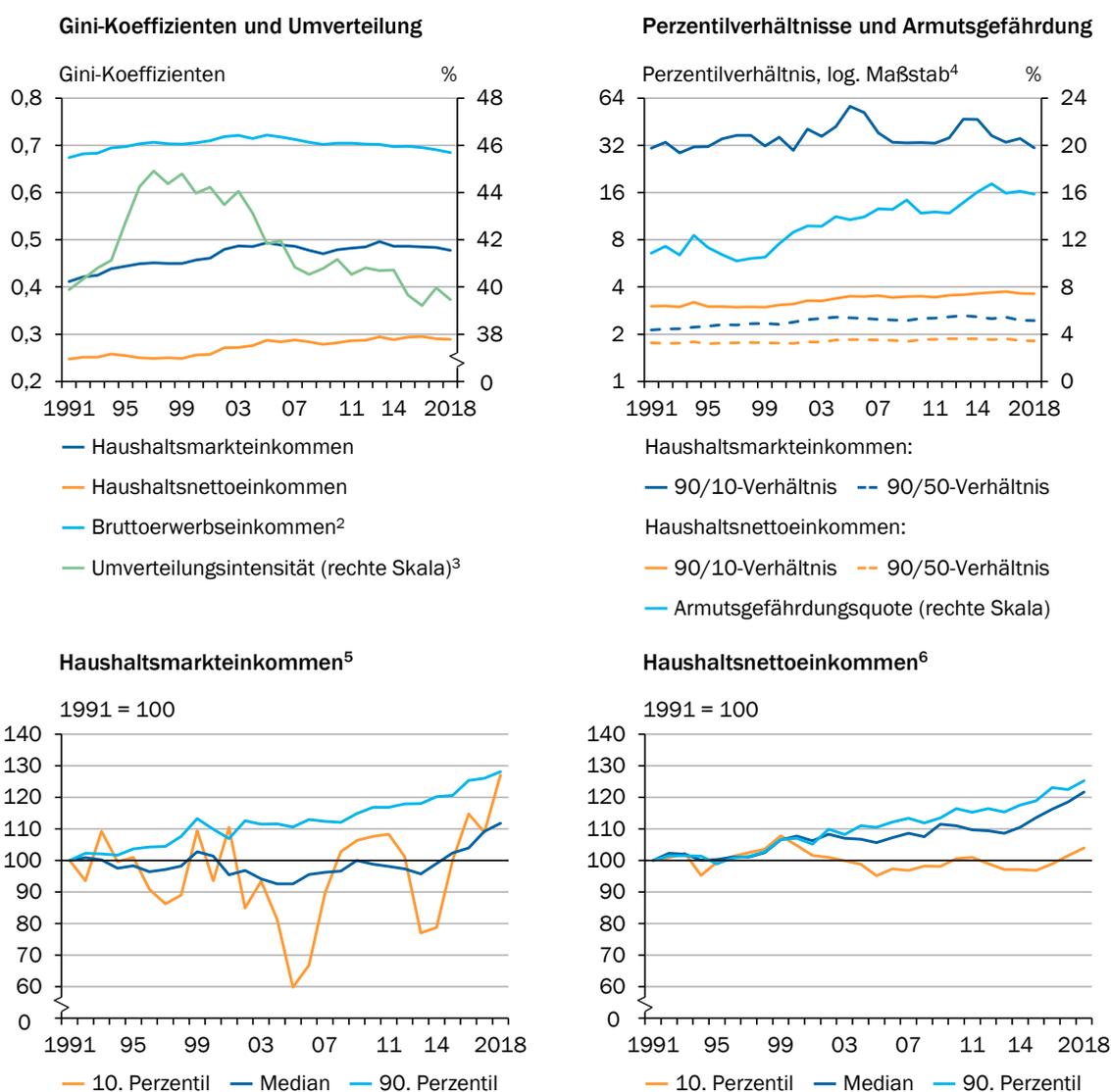
staaten. Die EU-SILC-Daten für Deutschland stammen aus dem Mikrozensus. Die Ergebnisse zur Einkommensverteilung nach EU-SILC und SOEP unterscheiden sich für Deutschland zumeist nur geringfügig (JG 2017 Abbildung 101 oben links).

1. Verteilung der Haushaltseinkommen

252. Zu den bekanntesten Ungleichheitsindikatoren gehört der **Gini-Koeffizient**, der den Grad der Ungleichverteilung von Einkommen in der Bevölkerung zwischen den Werten 0 (absolute Gleichheit) und 1 (vollständige Konzentration auf eine Person) angibt. Der Gini-Koeffizient der äquivalenzgewichteten **Haushaltsmarkteinkommen** ist von 0,41 im Jahr 1991 auf 0,49 im Jahr 2005 deutlich angestiegen. Der Anstieg vollzog sich vor allem in den Jahren 2000 bis 2004 (Fuchs-Schündeln et al., 2010). Danach hat sich die Ungleichheit der Haushaltsmarkteinkommen bis zum Jahr 2018 kaum noch verändert. [↘ ABBILDUNG 71 OBEN LINKS](#) Der Gini-Koeffizient der äquivalenzgewichteten **Haushaltsnettoeinkommen** ist von 0,25 im Jahr 1991 auf 0,29 im Jahr 2005 angestiegen. Dieser Anstieg dürfte unter anderem auf Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zwischen den Jahren 2000 und 2005 zurückzuführen sein. Zudem dürfte die Absenkung des Einkommensteuerspitzenatzes in den Jahren von 1999 bis 2005 zur Einkommenskonzentration beigetragen haben (Biewen und Juhasz, 2012; Bach et al., 2013). Seit dem Jahr 2005 hat sich der Gini-Koeffizient kaum noch verändert und lag im Jahr 2018 wieder bei 0,29.
253. Die **Umverteilungsintensität** des Steuer- und Transfersystems kann durch die Differenz der Gini-Koeffizienten der Haushaltmarkt- und Haushaltsnettoeinkommen relativ zum Gini-Koeffizienten der Haushaltmarkteinkommen gemessen werden. Während die Umverteilungsintensität nach der Deutschen Einheit noch bei knapp 40 % lag, stieg sie bis Mitte der 1990er-Jahre stark auf knapp 45 % an. Dieser Anstieg dürfte unter anderem auf die hohe Arbeitslosigkeit und entsprechend hohe Sozialleistungen zurückzuführen sein (Feld et al., 2020). Danach sank die Intensität bis zum Jahr 2003 leicht auf 44 % ab und dann bis zum Jahr 2007 beschleunigt auf unter 41 %. Dies dürfte nicht zuletzt auf die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie das Absenken des Spitzensteuersatzes in der Einkommensteuer zurückzuführen sein (Bach et al., 2013; JG 2019 Ziffer 592). Seit 2015 liegt die Umverteilungsintensität leicht unter 40 %. [↘ ABBILDUNG 71 OBEN LINKS](#)
254. Das **90/10-Perzentilverhältnis** setzt die Einkommen an den Rändern der Verteilung in Relation zueinander. Nach zwischenzeitlichen kräftigen Anstiegen in den 2000er- und 2010er-Jahren lag das 90/10-Perzentilverhältnis der **Haushaltsmarkteinkommen** im Jahr 2018 mit einem Wert von 30,9 wieder auf einem ähnlichen Niveau wie Anfang der 1990er-Jahre. Das 90/10-Perzentilverhältnis der **Haushaltsnettoeinkommen** stieg dagegen seit Ende der 1990er-Jahre von 3,0 auf 3,7 im Jahr 2016 deutlich an. Im Jahr 2018 lag es bei 3,6. [↘ ABBILDUNG 71 OBEN RECHTS](#) Während das 90/50-Perzentilverhältnis der Haushaltmarkteinkommen seit dem Jahr 1991 einen spürbaren trendmäßigen Anstieg von 2,1 auf 2,4 aufwies, war dieser Anstieg für die Haushaltsnettoeinkommen nur sehr gering. [↘ ABBILDUNG 71 OBEN RECHTS](#)

255. Das **10. Perzentil** der preisbereinigten **Haushaltsmarkteinkommen** entwickelte sich im Zeitverlauf sehr volatil. [↪ ABBILDUNG 71 UNTEN LINKS](#) Der deutliche Einbruch bis zum Jahr 2005 dürfte auf den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zurückzuführen sein (Feld et al., 2020) sowie auf Reallohneinbußen aufgrund des Ausbaus des Niedriglohnsektors (Grabka und Schröder, 2019). Im Zeitraum von 2005 bis 2011 zeigt sich parallel zum stärkeren Beschäftigungswachstum (Grabka und Goebel, 2018) eine positive Entwicklung. Von 2011 bis 2014 sank das 10. Perzentil der Haushaltsmarkteinkommen wieder. Gründe hierfür dürften unter anderem demografische Faktoren, insbesondere die gestiegene Zuwanderung

↪ ABBILDUNG 71
Entwicklung der Einkommen¹



1 – Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (2015 = 100). Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 2 – Jährliche preisbereinigte Bruttoerwerbseinkommen der Personen in einem Haushalt. 3 – Differenz der Gini-Koeffizienten von Haushaltsmarkt- und Haushaltsnettoeinkommen relativ zum Gini-Koeffizienten der Haushaltsmarkteinkommen. 4 – Zur besseren Darstellung wurde eine Skalierung durch den logarithmierten Maßstab der Perzentilverhältnisse vorgenommen. 5 – Einkommen vor Steuern und Transferleistungen. 6 – Einkommen nach Steuern und Transferleistungen.

Quellen: SOEP v36, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-308

sowie die Ausweitung des Niedriglohnsektors sein (Grabka und Goebel, 2018, 2020). Mit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 und dem damit einhergehenden Wachstum der Bruttostundenlöhne ist das 10. Perzentil der Haushaltseinkommen wieder gestiegen (Burauel et al., 2017; Bossler und Schank, 2020; Fedorets et al., 2020).

256. Die Tatsache, dass das **10. Perzentil** der **Haushaltsnettoeinkommen** in den Jahren 2002 bis 2016 stagnierte, [↘ ABBILDUNG 71 UNTEN RECHTS](#) kann neben der im Ergebnis unvollständigen Anpassung von Sozialleistungen und Renten an die Inflation auch auf die Zuwanderung zurückgeführt werden (Grabka und Goebel, 2018, 2020). Zwischen den Jahren 2011 und 2017 hat sich der Personenanteil mit direktem Migrationshintergrund unter denjenigen Personen, deren Einkommen unterhalb des 10. Perzentils liegt, von 20 % auf 27 % erhöht. Nicht zuletzt ist dies auf die Zuwanderung aus den EU-Beitrittsländern und die Fluchtmigration zurückzuführen (Gathmann et al., 2014; JG 2019 Ziffer 597). Von 2016 bis 2018 ist ein deutlicher Anstieg des 10. Perzentils zu beobachten.

257. Der **Median** der **Haushaltseinkommen** ist seit den 1990er-Jahren bis zum Jahr 2005 gesunken und bis zum Jahr 2018 wieder deutlich angestiegen. [↘ ABBILDUNG 71 UNTEN LINKS](#) Der Median der **Haushaltsnettoeinkommen** ist tendenziell über den gesamten Zeitraum deutlich angestiegen. [↘ ABBILDUNG 71 UNTEN RECHTS](#) Der Anstieg des Medians geht einher mit realen Zuwächsen in allen Dezilen der Haushaltseinkommen außer dem untersten (Grabka und Goebel, 2020). Die gestiegene Zuwanderung seit dem Jahr 2010, die oftmals mit niedrigen Einkommen einhergeht, hat ab dem Jahr 2013 im Ergebnis keinen dämpfenden Effekt mehr auf den Median gezeigt (Goebel et al., 2015; Grabka und Goebel, 2020).

Das **90. Perzentil** der **Haushaltseinkommen** [↘ ABBILDUNG 71 UNTEN LINKS](#) sowie in schwächerem Ausmaß auch der **Haushaltsnettoeinkommen** verzeichnete über die Zeit einen deutlich stärkeren Zuwachs als der Median. [↘ ABBILDUNG 71 UNTEN RECHTS](#)

258. Ein weiteres wichtiges Verteilungsmaß ist die **Armutsgefährdungsquote**. [↘ GLOSSAR](#) Definitionsgemäß gelten diejenigen Haushalte als armutsgefährdet, denen weniger als 60 % des Medianeinkommens zur Verfügung steht (Armutsrisikogrenze, siehe Bundesregierung, 2021). Die Armutsgefährdungsquote ist seit Ende der 1990er-Jahre trendmäßig deutlich angestiegen, von 10,2 % im Jahr 1997 auf 16,7 % im Jahr 2015. [↘ ABBILDUNG 71 OBEN RECHTS](#) Der Anstieg dürfte nicht zuletzt mit der gestiegenen Zuwanderung in Verbindung stehen (Grabka und Goebel, 2018, 2020; Seils und Höhne, 2018). Seit dem Jahr 2016 liegt die Armutsgefährdungsquote relativ konstant bei etwa 16,0 %.

259. Um **Kinderarmut** zu messen, wird die Anzahl der **Kinder, die in armutsgefährdeten Haushalten leben** oder die Anzahl der **Kinder in Bedarfsgemeinschaften des SGB II** jeweils in Relation zur gesamten minderjährigen Bevölkerung als Indikator herangezogen. Nach amtlicher Statistik betrug der Anteil der Kinder in armutsgefährdeten Haushalten im Jahr 2018 20,1 % und der Anteil der Kinder in Bedarfsgemeinschaften 14,4 % (Funcke und Menne, 2020). Diese Anteile sind seit dem Jahr 2015 weitgehend konstant. Während die Armutsgefährdung auf dem mittleren Einkommen der Familien basiert, orientiert sich der

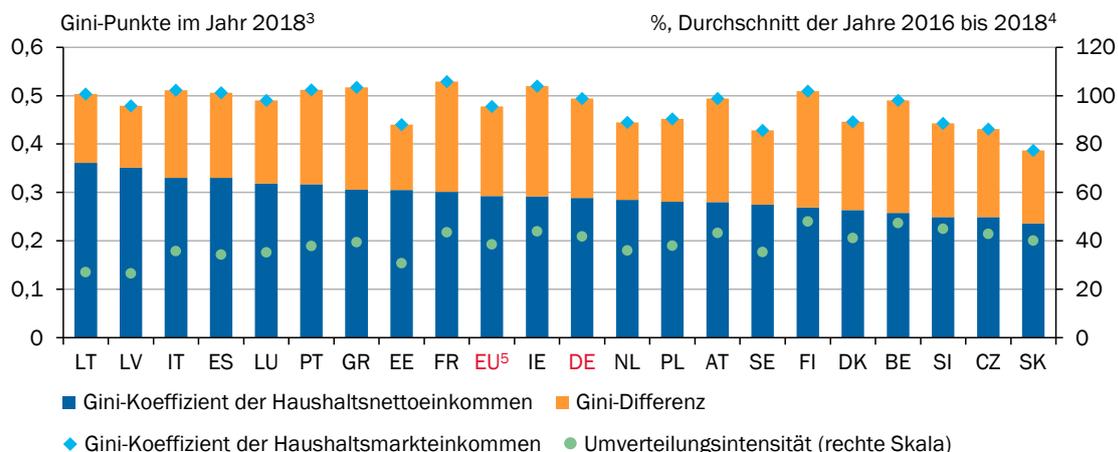
Indikator des SGB-II-Leistungsbezugs am soziokulturellen Existenzminimum [↘ GLOSSAR](#) und schließt alle Kinder im Umfeld von leistungsberechtigten Personen nach dem SGB II ein. Auf Basis von Umfragedaten lässt sich ein kombinierter Indikator ermitteln, mit Hilfe dessen abgeschätzt werden kann, wie groß der Anteil der Kinder ist, die mindestens eines von beiden Kriterien erfüllen. Im Jahr 2018 betrug dieser Anteil 21,3 %. Dies entspricht 2,83 Millionen Kindern. Der Anteil derjenigen, die beide Kriterien erfüllen, liegt bei 10,5 %; dies sind 1,38 Millionen Kinder (Lietzmann und Wenzig, 2020, S. 31).

Gründe für die relativ hohe Armutsgefährdung bei Kindern liegen insbesondere in der **ingeschränkten Erwerbstätigkeit der Eltern** (Bundesregierung, 2017, S. 254; BMFSFJ, 2021a, S. 106). Ebenso spielt die Zuwanderung eine Rolle, da Familien mit Migrationshintergrund tendenziell mehr Kinder haben und häufiger von Armut betroffen sind als Familien ohne Migrationshintergrund (BMFSFJ, 2020, S. 12, 32 f.). Langfristig kann **Kinderarmut die Bildungs- und Arbeitsmarktchancen von Kindern beeinträchtigen**. [↘ ZIFFERN 327 FF.](#)

260. Im **internationalen Vergleich** liegt Deutschland mit einem Gini-Koeffizienten der Haushaltsmarkteinkommen von 0,49 im Jahr 2018 oberhalb des EU27-Durchschnitts von 0,48. Beim Gini-Koeffizienten der Haushaltsnettoeinkommen liegt Deutschland mit 0,29 auf dem EU27-Durchschnitt. Die Slowakei weist mit 0,24 die niedrigste Nettoeinkommensungleichheit innerhalb der EU27 auf und Litauen mit 0,36 die höchste. [↘ ABBILDUNG 72](#) Die Umverteilungsintensität ist in Deutschland relativ hoch. Die **Armutsgefährdungsquote** in Deutschland gemäß EU-SILC-Daten liegt mit rund 14,8 % im Jahr 2019 unter dem EU27-Durchschnitt von 16,5 %.
261. Die Armutsgefährdungsquote als relatives Armutsmaß erfasst, inwieweit ein Haushalt im Vergleich zu seinem Umfeld über ein niedriges Einkommen verfügt und damit Schwierigkeiten hat, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben (Bundesregierung, 2021). Absolute Armutsmaße bilden dagegen **Entbehrungen bei der materiellen Ausstattung (materielle Deprivation** [↘ GLOSSAR](#)) ab (Cremer, 2019; Darvas, 2019). Die Quote der erheblichen materiellen Deprivation [↘ GLOSSAR](#) nach Definition des EU-SILC gibt den Prozentsatz der Personen an der Gesamtbevölkerung an, die sich Ausgaben nicht leisten können, die für eine angemessene Lebensführung als wünschenswert oder notwendig angesehen werden. Laut EU-SILC waren 2,6 % der Personen in Deutschland im Jahr 2019 aufgrund fehlender finanzieller Mittel eingeschränkt, während es im Jahr 2013 noch 5,4 % waren. Damit liegt Deutschland neben Luxemburg (1,3 %), der Schweiz (1,9 %) und den Niederlanden (2,5 %) weit unter dem EU27-Durchschnitt von 5,5 %. Am größten ist die Quote der materiellen Deprivation in Bulgarien mit etwa 20,9 %. Gründe für die Unterschiede zwischen den Staaten dürften in unterschiedlichen allgemeinen Wohlstandsniveaus und Sozialleistungen liegen.

▸ **ABBILDUNG 72**

Einkommensungleichheit und Umverteilungsintensität¹ im europäischen Vergleich²



1 – Differenz der Gini-Koeffizienten von Haushaltsmarkt- und Haushaltsnettoeinkommen relativ zum Gini-Koeffizienten der Haushaltsmarkteinkommen. 2 – LT-Litauen, LV-Lettland, IT-Italien, ES-Spanien, LU-Luxemburg, PT-Portugal, GR-Griechenland, EE-Estland, FR-Frankreich, IE-Irland, DE-Deutschland, NL-Niederlande, PL-Polen, AT-Österreich, SE-Schweden, FI-Finnland, DK-Dänemark, BE-Belgien, SI-Slowenien, CZ-Tschechische Republik, SK-Slowakei. 3 – DK: 2017; NL: 2016. 4 – DK 2016 bis 2017; NL nur 2016; BE nur 2018. 5 – Ungewichteter Durchschnitt der EU27-Mitgliedstaaten ohne Bulgarien, Kroatien, Malta, Rumänien, Ungarn und Zypern.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-396

2. Verteilung der Bruttoarbeitslöhne

262. Die Bruttoarbeitslöhne machen laut Statistischem Bundesamt mit rund 64 % im Jahr 2019 einen Großteil der Haushaltsmarkteinkommen aus. Eine Analyse der individuellen Bruttoarbeitslöhne von Erwerbstätigen gibt Aufschluss über die Entwicklung der jährlichen Einkünfte aus abhängiger Beschäftigung. Der **Gini-Koeffizient der Bruttoerwerbseinkommen** ist von Anfang der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2005 von 0,68 auf 0,72 gestiegen. Seither ist wieder ein Rückgang zu verzeichnen, und im Jahr 2018 liegt er wieder auf einem ähnlichen Niveau wie Anfang der 1990er-Jahre. ▸ [ABBILDUNG 71 OBEN LINKS](#) Ein Grund für den Rückgang der Lohnungleichheit seit 2005 dürfte im Anstieg der Stundenlöhne in der unteren Hälfte der Lohnverteilung liegen (Fedorets et al., 2020). Während dort schon seit 2010 ein positiver Trend zu beobachten war, hat sich der Mindestlohn seit seiner Einführung im Jahr 2015 zusätzlich positiv ausgewirkt (Grabka und Schröder, 2019; Bossler und Schank, 2020).

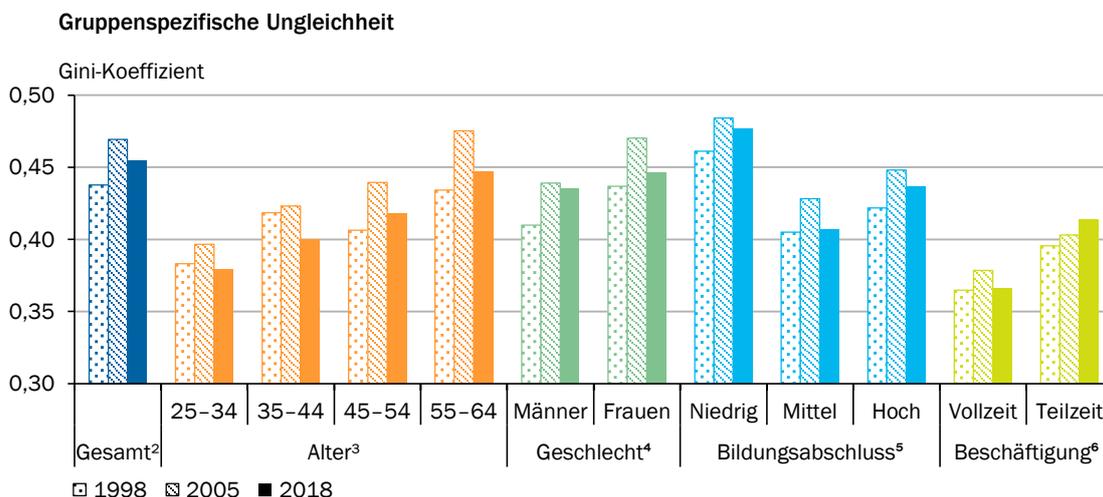
263. Im Folgenden wird die Entwicklung der Ungleichheit der jährlichen **Bruttoarbeitslöhne** von Erwerbstätigen **nach sozioökonomischen und -demografischen Gruppen** im Zeitverlauf betrachtet. ▸ [ABBILDUNG 73 OBEN](#) Es zeigt sich, dass Lohnungleichheiten mit dem Lebensalter zunehmen (JG 2019 Ziffern 609 ff.). Gegenüber dem Jahr 2005 ist die Lohnungleichheit im Jahr 2018 in allen Altersgruppen gesunken. Im Vergleich zum Jahr 1998 hat die Lohnungleichheit im Jahr 2018 unter jüngeren Erwerbstätigen abgenommen, unter älteren Erwerbstätigen jedoch zugenommen. Unter Frauen zeichnen sich zeitpunktunabhängig höhere Lohnungleichheiten ab als unter Männern. Im Vergleich zum Jahr 1998 sind im

Jahr 2018 die **Lohnungleichheiten unter Männern** allerdings **stärker gestiegen als** diejenigen **unter Frauen**.

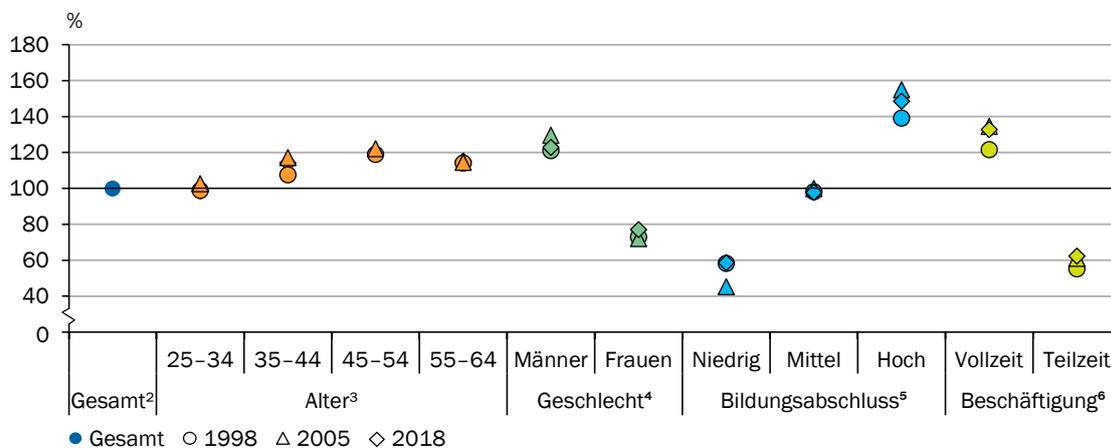
264. Die Lohnungleichheit ist nach Bildungsabschluss unter Personen mit niedrigem Bildungsabschluss (weder abgeschlossene Berufsausbildung noch Abitur) am

▾ **ABBILDUNG 73**

Ungleichheit der Bruttoarbeitslöhne¹ nach sozioökonomischen und -demografischen Gruppen



Medianeinkommen der sozioökonomischen und -demografischen Gruppe relativ zum Medianeinkommen aller Erwerbstätigen



1 – Jährliche individuelle reale Bruttoarbeitslöhne der Erwerbstätigen (> 16 Jahre) in einem Haushalt ohne Einkünfte aus selbständiger Arbeit. 2 – Anzahl der befragten Personen insgesamt: 8 232 (1998), 12 441 (2005) sowie 18 218 (2018). 3 – Grundgesamtheit enthält neben den ausgewiesenen Altersgruppen zudem jüngere Erwerbstätige [17 bis 24 Jahre: 943 (1998), 1 179 (2005) sowie 1 791 (2018) Personen] und ältere Erwerbstätige [über 64 Jahre: 52 (1998), 241 (2005) sowie 805 (2018) Personen]. Anzahl der befragten Personen nach Altersgruppen: 25 bis 34 Jahre: 2 224 (1998), 2 119 (2005) sowie 2 652 (2018); 35 bis 44 Jahre: 2 409 (1998), 3 638 (2005) sowie 3 940 (2018); 45 bis 54 Jahre: 1 713 (1998), 3 446 (2005) sowie 5 335 (2018); 55 bis 64 Jahre: 891 (1998), 1 818 (2005) sowie 3 695 (2018). 4 – Anzahl der befragten Personen nach Geschlecht: Männer: 4 619 (1998), 6 559 (2005) sowie 9 499 (2018); Frauen: 3 613 (1998), 5 882 (2005) sowie 8 714 (2018). 5 – Niedriger Bildungsabschluss: Weder Berufsausbildungsabschluss noch Abitur; mittlerer Bildungsabschluss: Fachabitur, Abitur oder Berufsausbildungsabschluss; hoher Bildungsabschluss: Tertiärer Abschluss. Anzahl der befragten Personen nach Bildungsabschluss: Niedrig: 1 272 (1998), 1 039 (2005) sowie 2 323 (2018); mittel: 4 910 (1998), 7 419 (2005) sowie 9 484 (2018); hoch: 1 834 (1998), 3 713 (2005) sowie 5 697 (2018). 6 – Anzahl der befragten Personen nach Beschäftigungsumfang: Vollzeit: 6 197 (1998), 8 421 (2005) sowie 11 220 (2018); Teilzeit: 1 139 (1998), 2 334 (2005) sowie 4 463 (2018).

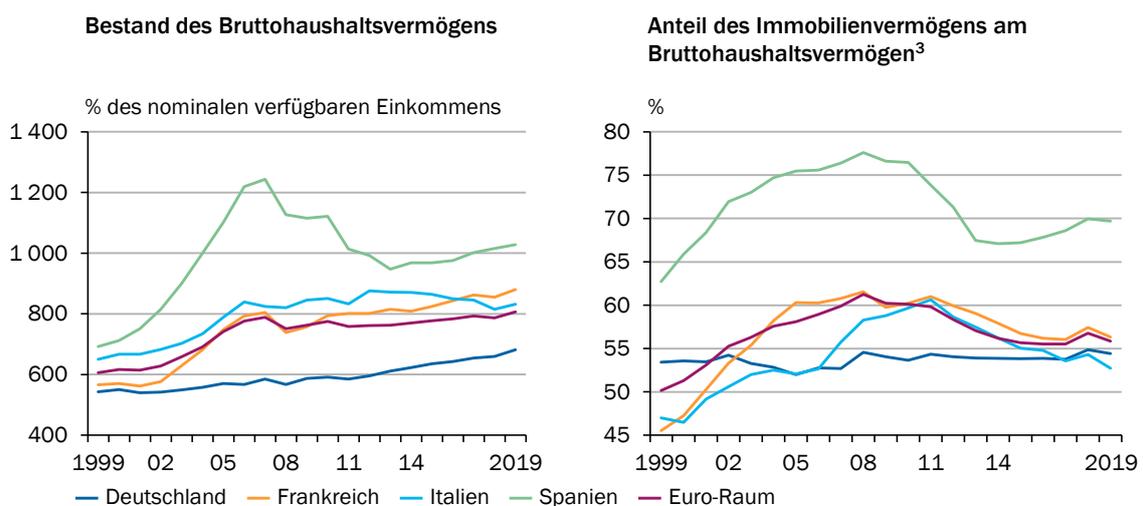
Quellen: SOEP v36, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-413

größten. Im Vergleich zum Jahr 1998 ist die **Lohnungleichheit** unter Personen mit **niedrigem** und Personen mit **hohem (akademischem) Bildungsabschluss** bis zum Jahr 2018 **stärker gestiegen als diejenige** unter Personen mit **mittlerem Bildungsabschluss**. Der relative Abstand zwischen den Medianeinkommen von Personen mit niedrigem und hohem Bildungsabschluss hat sich von 1998 bis 2005 erhöht und bis zum Jahr 2018 wieder verringert. [↪ ABBILDUNG 73 UNTEN](#) Die Lohnungleichheit unter Teilzeitbeschäftigten fällt generell höher aus als unter Vollzeitbeschäftigten, sie ist zudem stärker gestiegen als bei Vollzeitbeschäftigten. [↪ ABBILDUNG 73 OBEN](#) Ein Grund hierfür liegt in der Variation der Jahreslöhne aufgrund unterschiedlicher wöchentlicher Arbeitsstunden beider Gruppen. Während die Arbeitsstunden pro Jahr im SOEP für Teilzeitbeschäftigte zwischen mindestens 52 und maximal 1 819 Stunden liegen, betragen sie bei Vollzeitbeschäftigten mindestens 1 820 Stunden.

265. Seit der letzten Analyse der **Vermögensverteilung** privater Haushalte in Deutschland durch den Sachverständigenrat im Jahr 2019 (JG 2019 Ziffern 627 ff.) gibt es **keine neuen Datenpunkte** in den vom Sachverständigenrat verwendeten Datenquellen. Allerdings deutet eine neue Studie von Schröder et al. (2020) darauf hin, dass die Vermögensungleichheit bislang aufgrund im SOEP vorher nicht enthaltener Informationen über sehr hohe Vermögen deutlich unterschätzt wurde (Schröder et al., 2020). Das Bruttovermögen der Millionärinnen und Millionäre (etwa oberste 1,5 % der Vermögensverteilung) bestand im Jahr 2019 aus 40,2 % Betriebsvermögen, 18,4 % selbst genutztem Wohneigentum, 25,3 % sonstigem Immobilienbesitz, 10,7 % Geldvermögen und 5,5 % anderem Vermögen. In Schröder et al. (2020) wurde auf eine Substichprobe zurückgegriffen, die hohe individuelle Vermögen mithilfe einer Datenbank von in Deutschland wohnhaften Personen mit nennenswerten weltweiten Unternehmensbeteiligun-

[↪ ABBILDUNG 74](#)

Bruttohaushaltsvermögen¹ in ausgewählten Mitgliedstaaten des Euro-Raums²



1 – Gesamtvermögen der privaten Haushalte, definiert als Summe aus Immobilien- und Geldvermögen. 2 – Revidierte Daten gegenüber dem Wirtschaftsbericht der EZB, Ausgabe 01/2020. 3 – Zum Immobilienvermögen zählen Wohnbauten und der zugehörige Grund und Boden.

Quellen: Banco de España, Berechnungen und Schätzungen der EZB, de Bondt et al. (2020), Eurostat
© Sachverständigenrat | 21-410

gen identifiziert und durch SOEP-Befragungen sowie öffentlich zugängliche Reichenlisten des Manager Magazins ergänzt. Eine Studie von Bach et al. (2019) analysiert Haushaltsvermögen im Household Finance and Consumption Survey und integriert Hochvermögende mittels Imputationsmethoden auf Basis nationaler Reichenlisten sowie der Forbes-Liste. Sie deutet ebenfalls darauf hin, dass sehr hohe Vermögen in dieser Umfrage bislang untererfasst wurden. Mit der Studie von Albers et al. (2020) existiert zudem nun eine längere Zeitreihe zur Vermögensverteilung, die auf eine systematische Zunahme der Vermögensungleichheit in den vergangenen 25 Jahren hindeutet.

266. Mit Blick auf den Euro-Raum deutet eine Studie der Europäischen Zentralbank (EZB) auf eine zwischen den Staaten heterogene Entwicklung der Vermögen privater Haushalte seit dem Jahr 2018 hin (de Bondt et al., 2020). Das **Bruttovermögen der privaten Haushalte in Deutschland** liegt in Prozent des nominalen verfügbaren Einkommens im Zeitverlauf **unterhalb des Euro-Raum-Durchschnitts**. [↘ ABBILDUNG 74 LINKS](#) Im Jahr 2018 und im zweiten Quartal 2019 ist ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen, der auf eine robuste Immobilienmarktdynamik und gestiegene Immobilienpreise in Deutschland zurückgeführt werden kann (Kholodilin und Michelsen, 2020). Der Anteil des Immobilienvermögens am Gesamtvermögen privater Haushalte liegt in Deutschland mit einer Quote von 54,4 % im Jahr 2019 leicht unter dem Euro-Raum-Durchschnitt von 55,9 %. [↘ ABBILDUNG 74 RECHTS](#) In Spanien ist die Quote deutlich höher. Die Interpretation der Unterschiede im Euro-Raum ist allerdings schwierig, nicht zuletzt, weil unterschiedliche Alterssicherungssysteme den Vermögensvergleich über die Staaten hinweg erschweren (JG 2018 Ziffern 318 ff.).

III. CORONA-KRISE, EINKOMMENSVERTEILUNG UND ARBEITSMARKT

1. Einkommensverteilung, Konsum und Ersparnis

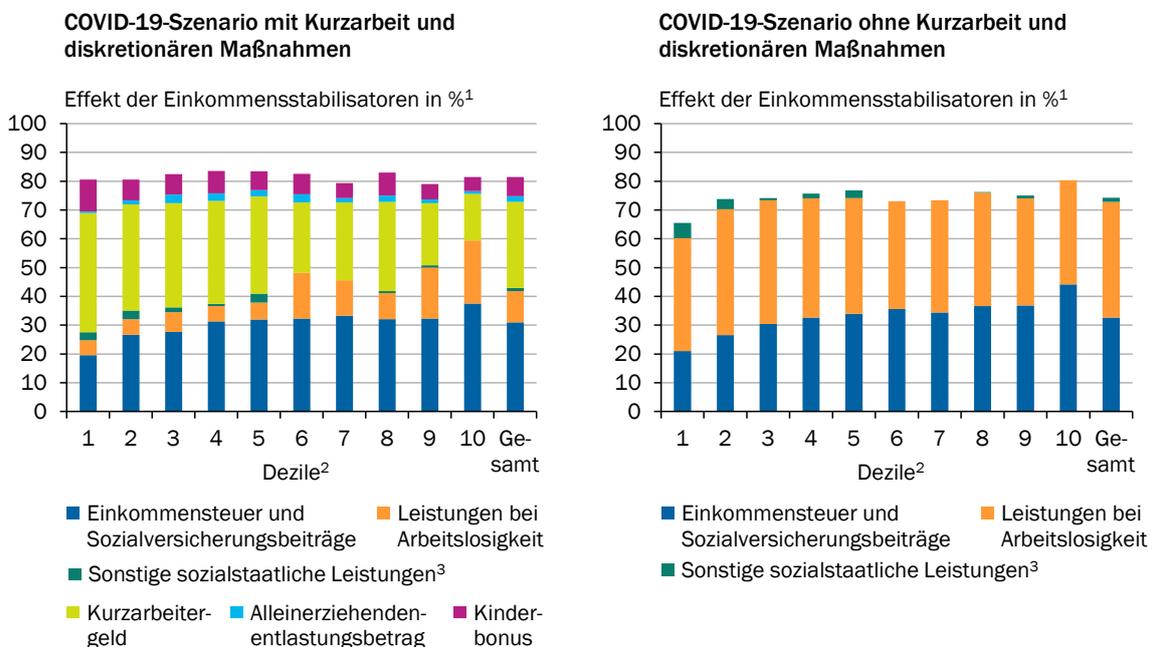
267. Da die letzten verfügbaren Einkommensinformationen im SOEP für das Jahr 2018 vorliegen, [↘ PLUSTEXT 8](#) wird im Folgenden auf Simulationsstudien und Umfragen aus dem Herbst 2020 und Frühjahr 2021 zurückgegriffen. Die **Corona-Pandemie** und die zu ihrer Eindämmung umgesetzten gesundheitspolitischen Maßnahmen haben zu teilweise erheblichen **Einbußen bei den Haushaltsmarkteinkommen** in Deutschland geführt (Beznoska et al., 2020; Bruckmeier et al., 2020; Adriaans et al., 2021; Christl et al., 2021). Haushalte im unteren Teil der Einkommensverteilung waren durch die Krise besonders betroffen. Gründe hierfür sind unter anderem der branchenspezifische Wegfall von geringfügiger Beschäftigung (Minijobs) und der Anstieg der Arbeitslosenquote insbesondere bei geringqualifizierten Personen (BA, 2020a; Grabka et al., 2020; Sperber et al.,

2021). Zudem waren Selbständige stark von Einkommenseinbußen betroffen (Kritikos et al., 2020).

268. Im Hinblick auf die **verfügbaren Einkommen** zeigen Umfrageergebnisse des ifo Instituts im November 2020, dass sich im Vorkrisenvergleich insbesondere die finanzielle Situation von Familien mit Kindern unterhalb der Armutsgrenze verschlechtert hat (Arold et al., 2021). Analysen von Grabka (2021) auf Basis der SOEP-CoV-Daten (Corona-Sondererhebung im Rahmen des SOEP) deuten auf einen leichten Rückgang der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen im Frühjahr 2021 hin, vor allem wegen der Einkommensverluste von Selbständigen in den oberen Dezilen der Verteilung.
269. Simulationsstudien zufolge haben die **automatischen Stabilisatoren und diskretionären Maßnahmen**, insbesondere die Kurzarbeit, in Deutschland die **verfügbaren Einkommen** der Haushalte stabilisiert. Laut Beznoska et al. (2020, S. 20) hat vor allem das Kurzarbeitergeld (KuG) dazu geführt, dass die verfügbaren Einkommen im Zuge der Corona-Krise nur um 0,7 % statt um 1,8 % (ohne KuG) sanken. Die Haushaltsmarkteinkommen gingen dagegen um 6 % zurück. Christl et al. (2021, S. 13) schätzen, dass im Jahr 2020 die verfügbaren Einkommen um 0,8 % abnahmen, während die Markteinkommen um 5 % gesunken sind. [↪ ABBILDUNG 75 LINKS](#)

↪ ABBILDUNG 75

Beiträge ausgewählter Einkommensstabilisatoren während der Corona-Krise



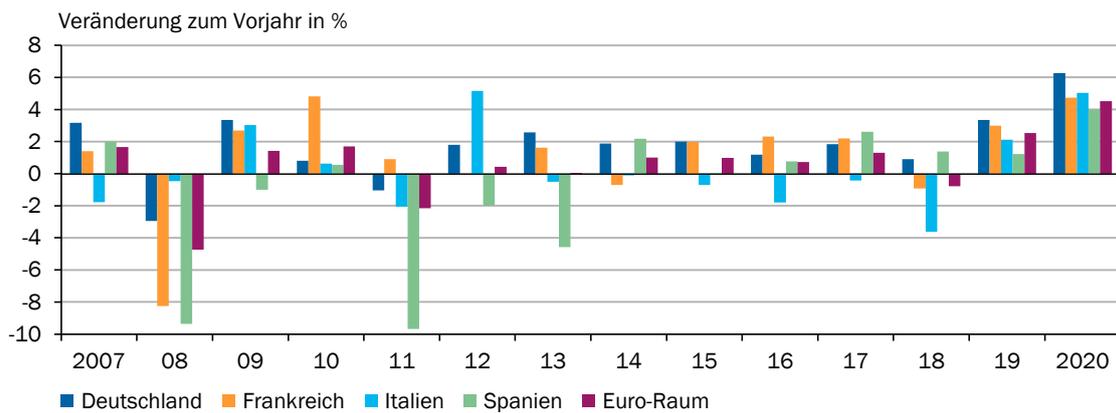
1 – Lesehilfe: Ein Effekt der Einkommensstabilisatoren von 80 % im Szenario mit Kurzarbeit und diskretionären Maßnahmen würde bedeuten, dass 80 % des Corona-Kriseneffekts auf die Haushaltsmarkteinkommen durch das Steuer- und Transfersystem und die diskretionären Maßnahmen aufgefangen werden. 2 – Einkommensdezile basieren auf der Basisverteilung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens (Szenario ohne COVID-19). Das Äquivalenzeinkommen wird auf Grundlage der modifizierten OECD-Skala berechnet. 3 – Inklusive Renten.

Quelle: Christl et al. (2021) unter Verwendung von EUROMOD I3.0+
© Sachverständigenrat | 21-519

270. Christl et al. (2021) haben zudem die **Beiträge des Steuer- und Transfersystems, des KuG und ausgewählter diskretionärer Maßnahmen** (Kinderbonus und Alleinerziehendenentlastungsbetrag) zur Abfederung des Einkommensschocks durch die Corona-Krise berechnet. Demnach haben diese Einkommensstabilisatoren im Jahr 2020 rund 82 % des Einkommensschocks abgedeckt. Rund 7 % hat der Kinderbonus abgedeckt und 2 % der Alleinerziehendenentlastungsbetrag. [↪ ABBILDUNG 75 LINKS](#) Im Szenario ohne KuG und diskretionäre Maßnahmen liegt der Einkommensstabilisierungseffekt bei durchschnittlich 74 %. [↪ ABBILDUNG 75 RECHTS](#) In diesem Fall spielt die Einkommensstabilisierung durch das Steuer- und Transfersystem und die Leistungen bei Arbeitslosigkeit eine größere Rolle.
271. Insgesamt verläuft die **Einkommensstabilisierung über die Einkommensverteilung** hinweg recht gleichmäßig (Christl et al., 2021). Das KuG und die diskretionären Maßnahmen haben insbesondere die unteren Einkommensdezile entlastet. Der stabilisierende Effekt der Einkommensteuer und der Sozialversicherungsbeiträge sowie Leistungen bei Arbeitslosigkeit war dagegen für die obere Hälfte der Einkommensverteilung am größten. [↪ ABBILDUNG 75 LINKS UND RECHTS](#) Insgesamt ist mehreren Simulationsstudien zufolge die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen in Folge der Krise nicht unmittelbar angestiegen (Beznoska et al., 2020; Bruckmeier et al., 2020; Christl et al., 2021). Einer Haushaltsumfrage des Sachverständigenrates (JG 2020 Ziffern 134 bis 136) aus dem Jahr 2020 zufolge hatte die **unterste Einkommensgruppe** (monatliches Haushaltsnettoeinkommen von 1 100 Euro oder weniger) mit rund 36 % **deutlich stärkere Einkommensrückgänge zu verzeichnen** als Personen in der obersten Einkommensgruppe (mehr als 2 666 Euro monatliches Haushaltsnettoeinkommen) mit einem Rückgang von 2 %. Dieses Ergebnis steht nicht im Konflikt mit den oben genannten Simulationsstudien, da die automatischen Stabilisatoren abseits des KuG nicht abgefragt wurden.
272. Bei der untersten Einkommensgruppe sind die **Konsumausgaben** häufiger gesunken als bei den anderen Einkommensgruppen (JG 2020 Ziffer 135). Auswertungen des Bundesbank-Online-Panels-Haushalte (BOP-HH) vom März 2021 zeigen, dass die Konsumausgaben relativ zum verfügbaren Einkommen im zweiten Quartal 2020 insgesamt deutlich geringer waren als im Vorjahresquartal (Deutsche Bundesbank, 2021, S. 25). Zudem hatte die Hälfte der Befragten in den zwölf Monaten bis März 2021 mehr Geld gespart als vor der Pandemie. Personen am unteren Rand der Einkommensverteilung berichteten dies jedoch seltener. Ein Anstieg der Ersparnis zeigte sich insbesondere bei Haushalten mit höherem Einkommen sowie bei älteren Befragten. Als Gründe hierfür gaben die Befragten insbesondere eingeschränkte Konsummöglichkeiten aufgrund der gesundheitspolitischen Maßnahmen an. Die ungeplante Ersparnis [↪ GLOSSAR](#) lag im zweiten Quartal 2021 bei rund 186 Mrd Euro. [↪ ZIFFER 44](#)
273. Das Gesamtvermögen der privaten Haushalte in Deutschland in Prozent des Bruttoeinkommens ist einer Aktualisierung der Studie von de Bondt et al. (2020) zur **Vermögensentwicklung** im Euro-Raum zufolge im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um 6,3 % angestiegen. [↪ ABBILDUNG 76](#) Deutschland liegt über dem Euro-Raum-Durchschnitt von 4,5 %. Dies dürfte auf die gestiegene Ersparnis im Euro-

▸ **ABBILDUNG 76**

Veränderung des Bruttohaushaltsvermögens¹ in ausgewählten Mitgliedstaaten des Euro-Raums



1 – Gesamtvermögen der privaten Haushalte, definiert als Summe aus Immobilien- und Geldvermögen. Zum Immobilienvermögen zählen Wohnbauten und der zugehörige Grund und Boden.

Quellen: Banco de España, Berechnungen und Schätzungen der EZB, de Bondt et al. (2020), Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-411

Raum im Frühjahr 2020 (Dossche et al., 2021) zurückzuführen sein sowie die im selben Zeitraum in Deutschland um 7,8 % gestiegenen Immobilienpreise. Im Jahr 2019 konnte bereits ein Anstieg des Anteils der Immobilienvermögen am Bruttohaushaltsvermögen festgestellt werden. ▸ [ZIFFER 266](#)

2. Heterogene Effekte der Corona-Krise auf Erwerbstätige

274. Die Auswirkungen der Corona-Krise auf **Einkommen und Beschäftigung** waren für bestimmte Gruppen besonders stark. So dürften insbesondere Beschäftigte in kontaktintensiven Wirtschaftsbereichen wie dem Gastgewerbe ▸ [ZIFFERN 278 F.](#) aufgrund der Zunahme der Arbeitslosigkeit Einkommenseinbußen hinnehmen haben. Mit Blick auf sozioökonomische Charakteristika bestehen während der Corona-Krise hohe Einkommens- und Beschäftigungsrisiken für Personen mit Migrationshintergrund, Geringqualifizierte sowie Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte (Bonin et al., 2021). Letztere sind etwa im Gastgewerbe überproportional häufig vertreten. Während sozialversicherungspflichtig Beschäftigte häufig durch Kurzarbeit abgesichert wurden, hatten geringfügig Beschäftigte oder Selbständige keinen Anspruch darauf.

Arbeitslosigkeit

275. Die Corona-Krise hat in vielen Staaten zu einem Anstieg der **Arbeitslosigkeit** geführt (Béland et al., 2020; Böhme et al., 2020; Chetty et al., 2020). In Deutschland ist laut Bundesagentur für Arbeit (BA) die saisonbereinigte Arbeitslosenquote nach einem 15 Jahre lang fast durchgängigen Abwärtstrend von 5,0 % im Februar 2020 auf 6,4 % im Juni 2020 angestiegen (ein Anstieg von 657 433 Arbeitslosen). Der Höchststand wurde von Juni bis August 2020 mit durchschnittlich 2,9 Millionen Arbeitslosen erreicht. Nach Rechtskreisen betrachtet ist die

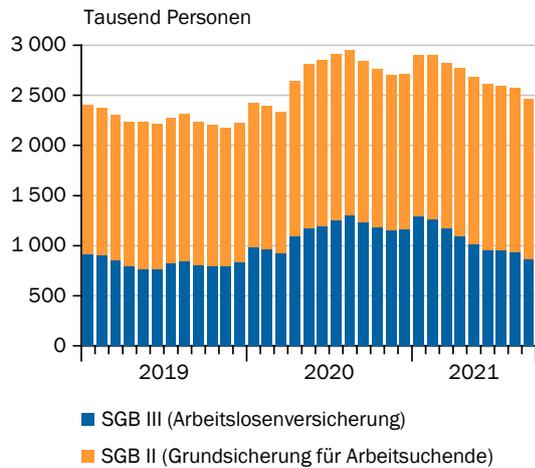
Arbeitslosigkeit im Rahmen der Arbeitslosenversicherung (SGB III) im April 2020 zum Vormonat relativ stärker angestiegen als in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). [↘ ABBILDUNG 77 OBEN LINKS](#) Ein Grund hierfür dürfte in der temporären Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds liegen, die die Arbeitslosigkeit in der Arbeitslosenversicherung erhöht hat (BA, 2021a, S. 14). In der ersten Jahreshälfte 2021 sank die Anzahl der Arbeitslosen wieder, insbesondere in der Arbeitslosenversicherung. [↘ ZIFFER 78](#) Ebenso verzeichnen die Erwerbstätigkeit und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach dem ersten Shutdown im April 2020 eine stabile Entwicklung. [↘ ZIFFER 77](#)

276. Der **Zugang in Arbeitslosigkeit** sowohl aus Beschäftigung als auch aus Selbstständigkeit ist im April 2020 gegenüber dem Vorjahresmonat gestiegen. [↘ ABBILDUNG 77 OBEN RECHTS](#) Das deutliche Absinken der Abgänge aus Arbeitslosigkeit deutet darauf hin, dass im April und Mai 2020 weniger Arbeitslose den Schritt auf den ersten Arbeitsmarkt oder in Selbstständigkeit geschafft haben als in den Vorjahresmonaten. In der zweiten Jahreshälfte 2020 sind dann mehr Abgänge zu verzeichnen als in den entsprechenden Monaten 2019.
277. Krisenbedingt zeigt sich zudem eine **Verfestigung der Arbeitslosigkeit**. Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen – die länger als ein Jahr ununterbrochen arbeitslos waren – stieg im dritten Quartal 2021 gegenüber dem Vorjahr um 21 % (183 180) auf 1,04 Millionen an. Der krisenbedingte Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit seit April 2020 geht zum einen einher mit mehr Übertritten in Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund weniger Neueinstellungen und zum anderen mit weniger Austritten durch eine Fördermaßnahme oder eine Beschäftigungsaufnahme (BA, 2021a). [↘ ZIFFER 411](#)
278. Eine Analyse der **Zugänge in Arbeitslosigkeit** getrennt nach kontakt- und nicht-kontaktintensiven Wirtschaftsbereichen anhand des „physical proximity index“ von Leibovici et al. (2020a, 2020b) zeigt die krisenbedingte Betroffenheit spezifischer Wirtschaftsbereiche. Die Veränderung (zweites Quartal 2020 im Vergleich zum Vorjahresquartal) der Zugangsquoten in Arbeitslosigkeit war in **kontaktintensiven Wirtschaftsbereichen** wie dem Gastgewerbe deutlich größer als in nicht-kontaktintensiven Wirtschaftsbereichen. Bei den Abgängen aus Arbeitslosigkeit zeigt sich dieses Muster nicht. Das könnte daran liegen, dass Stellenausschreibungen und Einstellungsverfahren in vielen Bereichen ausgesetzt oder reduziert wurden. [↘ ABBILDUNG 77 UNTEN LINKS](#)
279. Meist wirken Konjunkturabschwünge stärker in Wirtschaftsbereichen, in denen überwiegend Männer beschäftigt sind, wie dem Baugewerbe oder dem Verarbeitenden Gewerbe, als in Bereichen, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind, wie dem Erziehungs- und Gesundheitswesen (Alon et al., 2020). Im Gegensatz zur Finanzkrise 2008/09 waren zu Beginn der Corona-Krise im zweiten Quartal 2020 **verstärkt Wirtschaftsbereiche betroffen, in denen überwiegend Frauen arbeiten**. Bei der Betrachtung der Veränderung (zweites Quartal 2020 im Vergleich zum Vorjahresquartal) der Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit zeigt sich, dass diese bei Frauen und Männern von unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen bestimmt werden. Die Differenz der Zugänge bei Frauen ist beispielsweise im Gesundheits- und Sozialwesen besonders hoch, während sie bei

ABBILDUNG 77

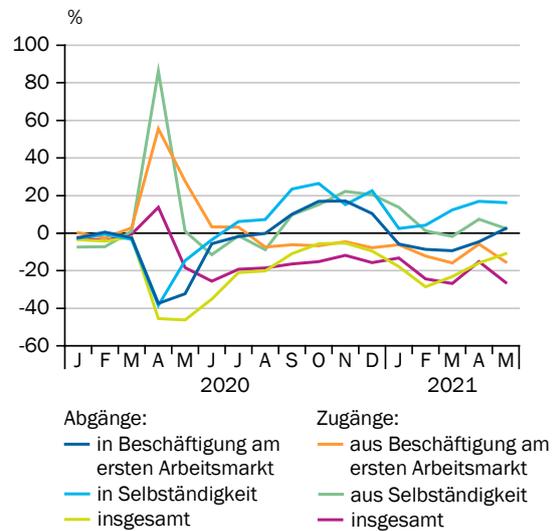
Struktur der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Arbeitslose nach Rechtskreisen



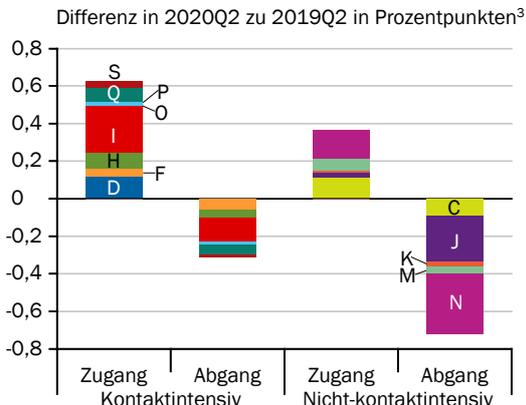
Abgänge aus und Zugänge in Arbeitslosigkeit

Veränderung zum jeweiligen Monat im Jahr 2019

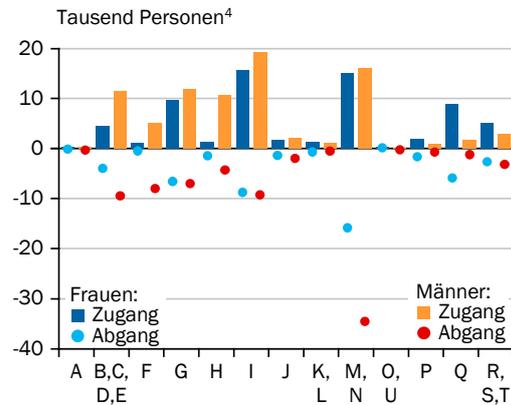


Veränderung der Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit im zweiten Quartal 2020 zum Vorjahresquartal nach Wirtschaftsbereichen¹

Kontaktintensive und nicht-kontaktintensive Wirtschaftsbereiche²



Wirtschaftsbereiche nach Geschlecht



A–Land- u. Forstwirt., Fischerei B–Bergbau u. Gew. v. Steinen u. Erden C–Verarb. Gewerbe D–Energieversorgung
E–Wasserversorgung u. Abfallentsorgung F–Baugewerbe G–Handel⁵ H–Verkehr u. Lagerei I–Gastgewerbe
J–Information u. Kommunikation K–Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen L–Grundstücks- u. Wohnungswesen
M–Freiberufliche, wissenschaftliche u. technische Dienstleistungen N–Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen
O–Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung P–Erziehung u. Unterricht Q–Gesundheits- und Sozialw.
R–Kunst, Unterhalt. u. Erholung S–Sonstige Dienstleistungen T–Private Haushalte⁶ U–Exterrit. Org. u. Körpersch.

1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 2 – Die Identifikation der kontaktintensiven und nicht-kontaktintensiven Wirtschaftsbereiche folgt dem „physical proximity index“ von Leibovici et al. (2020a, 2020b). Nicht identifiziert werden konnten die Wirtschaftsbereiche B, E, G, L, R, T, U. 3 – Anzahl der Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit des Wirtschaftsbereichs in Relation zur Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den kontaktintensiven/nicht-kontaktintensiven Wirtschaftsbereichen. 4 – Veränderung der Zugänge in bzw. Abgänge aus Arbeitslosigkeit von sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen/Männern in den Wirtschaftsbereichen. 5 – Einschließlich Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen. 6 – Einschließlich Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt.

Quellen: BA, Leibovici et al. (2020a, 2020b), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-415

Männern im Verarbeitenden Gewerbe besonders hoch ist. [↘ ABBILDUNG 77 UNTEN RECHTS](#) Bei ersterer entfällt der Großteil mit 36 % auf den Wirtschaftsbereich Arzt- und Zahnarztpraxen, 19 % auf das Gesundheitswesen ohne nähere Angabe und 14 % auf die soziale Betreuung älterer Menschen und Behinderter. Die Differenz der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung war im zweiten Quartal 2020 bei Frauen im Gesundheits- und Sozialwesen besonders negativ, bei Männern besonders im Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen sowie der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen.

280. Während im **Euro-Raum-Durchschnitt** die **Arbeitslosigkeit** von **Frauen** (8,3 %) im Jahr 2020 höher als die von **Männern** (7,7 %) war, ist dies in Deutschland umgekehrt (3,4 % Frauen, 4,3 % Männer). Der Anstieg während der Corona-Pandemie fiel im Euro-Raum mit 0,3 Prozentpunkten für Frauen und Männer gleich aus, während er in Deutschland für Frauen mit 0,6 Prozentpunkten leicht niedriger als für Männer (0,7 Prozentpunkte) war. [↘ TABELLE 16](#) In den **USA** hingegen ist die Arbeitslosenquote für Frauen in der Corona-Krise spürbar stärker angestiegen als für Männer (Alon et al., 2020; Russell und Sun, 2020; Albanesi und Kim, 2021). So stieg sie für Frauen im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um 4,7 Prozentpunkte und für Männer um 4,1 Prozentpunkte. [↘ TABELLE 16](#) Adams-Prassl et al. (2020) zeigen, dass Frauen in den USA auch dann häufiger von Arbeitsplatzverlusten betroffen waren, wenn nur die Veränderungen innerhalb von Berufs-, Alters- und Bildungsgruppen betrachtet werden und nicht die Veränderungen zwischen diesen Gruppen. In Deutschland ist dies nicht der Fall.
281. Die **Erwerbstätigenquote** ist im **Euro-Raum** im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr für **Männer** stärker gesunken (um 1,2 Prozentpunkte) als für **Frauen** (um 0,6 Prozentpunkte). [↘ TABELLE 16](#) In **Deutschland** ist die Erwerbstätigenquote bei Frauen sogar leicht angestiegen (um 0,4 Prozentpunkte), während sie bei Männern um 1,5 Prozentpunkte sank. Der Grund, dass sich die gestiegenen Arbeitslosenquoten nicht vollständig in gesunkenen Erwerbstätigenquoten widerspiegeln, liegt darin, dass sich auch die Partizipation am Arbeitsmarkt verändert hat. Botelho und Neves (2021) zeigen, dass sich Frauen im Euro-Raum in der ersten Pandemiewelle (bis zum zweiten Quartal 2020) häufiger aus dem Arbeitsmarkt zurückgezogen haben als Männer. Die Partizipation von Frauen in der zweiten Jahreshälfte ist aber schneller wieder angestiegen als die von Männern. In Deutschland ist die Evidenz der Auswirkung der Corona-Krise auf die geschlechtsspezifische Verteilung der marktlichen Arbeitszeit gemischt. Während Knize et al. (2021) keine geschlechtsspezifischen marktlichen Arbeitszeitveränderungen im Frühjahr 2020 finden, haben Frauen in der Pandemie laut Alon et al. (2021) ihre Arbeitszeit deutlich stärker reduziert als Männer.
282. Die zusätzlichen **Zugänge in Arbeitslosigkeit** im zweiten Quartal 2020 (im Vergleich zum zweiten Quartal 2019) gehen **insbesondere** auf **Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung** zurück. Personen mit Hochschulabschluss machen einen sehr geringen Anteil der zusätzlichen Zugänge aus. Eine Betrachtung nach Wirtschaftsbereichen zeigt, dass der größte Teil der zusätzlichen Zugänge in Arbeitslosigkeit aus dem Gastgewerbe und dem Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen sowie sonstigen Dienstleistungen

gen stammt. [ABBILDUNG 78](#) Möhring et al. (2020a) dokumentieren, dass Personen mit niedrigem Schulabschluss deutlich häufiger von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit betroffen sind als Personen mit hohem Schulabschluss.

- 283. Geflüchtete in Deutschland sowie teilweise Personen mit Migrationshintergrund** sind von den Auswirkungen der Krise auf dem deutschen Arbeitsmarkt **besonders betroffen** (Brücker et al., 2021a). So waren diese Personengruppen während des ersten Shutdowns überdurchschnittlich häufig von Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit betroffen. Dies dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass der Anteil von Geflüchteten und Personen mit Migrationshintergrund in Berufen mit Helfertätigkeiten im Vorkrisenjahr 2019 überproportional hoch war (Brücker et al., 2021a). Ebenso dürfte es eine Rolle gespielt haben, dass sich Geflüchtete auf manuelle Tätigkeiten spezialisieren, die weniger in das Homeoffice verlagert werden können und oftmals in befristeten Beschäftigungsverhältnissen

▸ TABELLE 16

Arbeitsmarkt im Euro-Raum und den USA nach Geschlecht

Staaten	Erwerbstätigenquote ¹ in %				Arbeitslosenquote ² in %			
	Männer		Frauen		Männer		Frauen	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Euro-Raum	73,2	72,0	63,1	62,5	7,4	7,7	8,0	8,3
Belgien	77,1	73,2	71,2	66,8	6,2	9,8	5,4	9,5
Deutschland	80,5	79,0	72,8	73,2	3,6	4,3	2,8	3,4
Estland	78,6	76,0	71,9	71,6	4,1	7,1	5,1	6,9
Finnland	74,3	73,7	71,8	70,7	7,3	8,1	6,3	7,6
Frankreich	68,8	68,5	62,4	62,2	8,6	8,2	8,4	8,0
Griechenland	65,9	65,2	47,3	47,5	14,1	13,7	21,7	20,0
Irland	75,0	73,2	64,2	62,4	5,1	5,6	4,0	4,9
Italien	68,0	67,2	50,1	49,0	9,3	8,6	11,3	10,4
Lettland	73,9	73,1	70,7	70,2	7,3	9,4	5,7	7,4
Litauen	73,5	72,2	72,5	71,0	7,3	9,6	5,7	8,0
Luxemburg	72,1	70,4	63,6	63,9	5,7	6,6	5,5	7,0
Malta	82,4	81,8	62,8	64,7	3,4	4,3	4,1	4,4
Niederlande	82,2	81,6	74,1	73,9	3,4	3,7	3,4	4,0
Österreich	78,0	76,5	69,2	68,3	4,7	5,6	4,4	5,3
Portugal	73,6	71,6	67,6	66,6	6,1	6,9	7,3	7,3
Slowakei	74,4	73,3	62,4	61,7	5,7	6,5	6,0	7,1
Slowenien	74,8	73,7	68,6	67,8	4,1	4,5	5,0	5,7
Spanien	69,9	67,3	58,8	56,6	12,5	14,0	16,1	17,5
Zypern	76,2	75,9	65,2	64,3	6,5	7,8	8,1	7,7
USA	76,5	72,1	66,3	62,2	3,8	7,9	3,6	8,3

1 – Erwerbstätige als Anteil der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren. 2 – Arbeitslose als Anteil der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: OECD

© Sachverständigenrat | 21-495

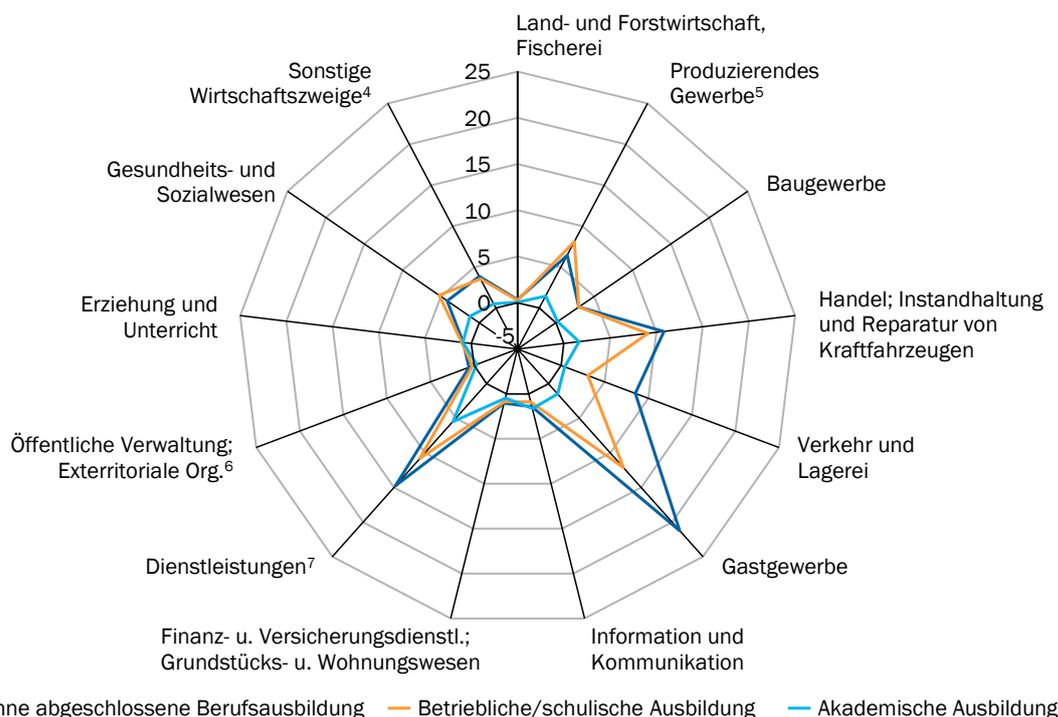
sowie solchen mit kurzer Betriebszugehörigkeit vertreten sind (Brücker et al., 2021a).

- 284. Auch in anderen Staaten waren Personen mit Migrationshintergrund besonders stark von den krisenbedingten Auswirkungen am Arbeitsmarkt betroffen, beispielsweise in den USA (Borjas und Cassidy, 2020; Fairlie et al., 2020; Montenovo et al., 2020). In Deutschland ist zwar die **Beschäftigung der Geflüchteten gegen Ende des Jahres 2020 gestiegen**, doch ist das Beschäftigungswachstum im Vergleich zu den Vorjahren geringer ausgefallen. Laut Brücker et al. (2021b) dürfte ein Grund hierfür im pandemiebedingten Abbruch von Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen liegen. So ist die Maßnahmenpartizipation von Geflüchteten im August 2020 gegenüber Dezember 2019 um 30 % zurückgegangen.
- 285. Im April 2020 erreichte die **konjunkturelle Kurzarbeit** ihren Höchststand mit knapp sechs Millionen Beschäftigten, die KuG bezogen haben (BA, 2021b). Hierbei überstieg die Anzahl an Männern in Kurzarbeit die von Frauen. [↘ ABBILDUNG 79 OBEN](#) Auch die Kurzarbeiterquote von Männern lag mit 18,8 % über der von Frauen

↘ ABBILDUNG 78

Veränderung¹ in den Zugängen in Arbeitslosigkeit² in Deutschland nach Bildungsabschluss und Wirtschaftsbereichen³

Krisenbedingte Zugänge insbesondere im Gastgewerbe und Dienstleistungen
Tausend Personen



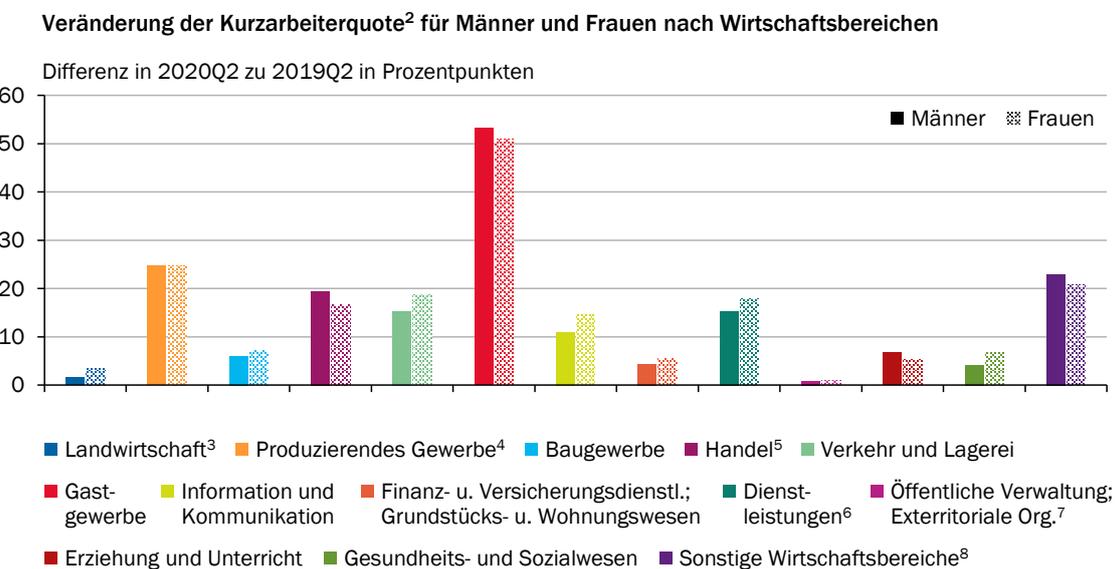
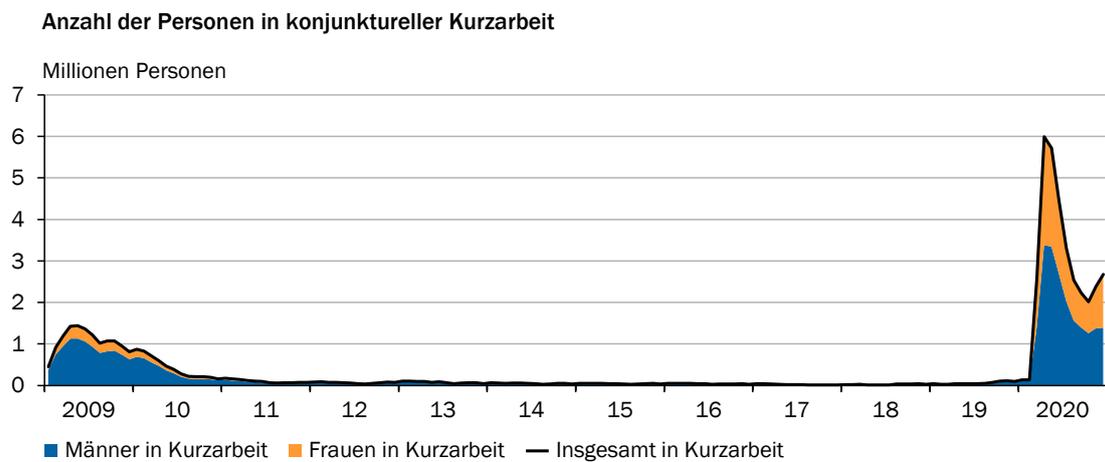
1 – Differenz zwischen zweitem Quartal 2020 zum Vorjahresquartal in Tausend Personen. 2 – Zugang in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. 3 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 4 – Kunst, Unterhaltung und Erholung; Erbringung von sonstigen Dienstleistungen; Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt. 5 – Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden; Verarbeitendes Gewerbe; Energieversorgung; Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen. 6 – Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung; Exterritoriale Organisationen und Körperschaften. 7 – Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen sowie sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen.

Quellen: BA, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-425

(16,9 %). Dies dürfte vor allem auf Wirtschaftsbereiche zurückzuführen sein, in denen überdurchschnittlich viele Männer tätig sind (Bonin et al., 2021). Im Vergleich zur Finanzkrise 2008/09 hat sich der Anteil an Frauen in Kurzarbeit jedoch deutlich erhöht. Differenziert nach Wirtschaftsbereichen zeigen sich geringe Unterschiede zwischen den Kurzarbeiterquoten der Geschlechter. [ABBILDUNG 79 UNTEN](#) Schätzungen des ifo Instituts zufolge ist die Kurzarbeit im Anschluss an einen leichten Anstieg im Winter bis August 2021 auf 687 961 deutlich gesunken (ifo Institut, 2021).

ABBILDUNG 79

Realisierte Kurzarbeit in Deutschland nach Geschlecht und nach Wirtschaftsbereichen¹



1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 2 – Anteil der männlichen bzw. weiblichen Kurzarbeitenden des Wirtschaftsbereichs an den männlichen bzw. weiblichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Wirtschaftsbereichs. 3 – Land- und Forstwirtschaft; Fischerei. 4 – Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden; Verarbeitendes Gewerbe; Energieversorgung; Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen. 5 – Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen. 6 – Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen sowie sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen. 7 – Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung; Exterritoriale Organisationen und Körperschaften. 8 – Kunst, Unterhaltung und Erholung; Erbringung von sonstigen Dienstleistungen; Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt.

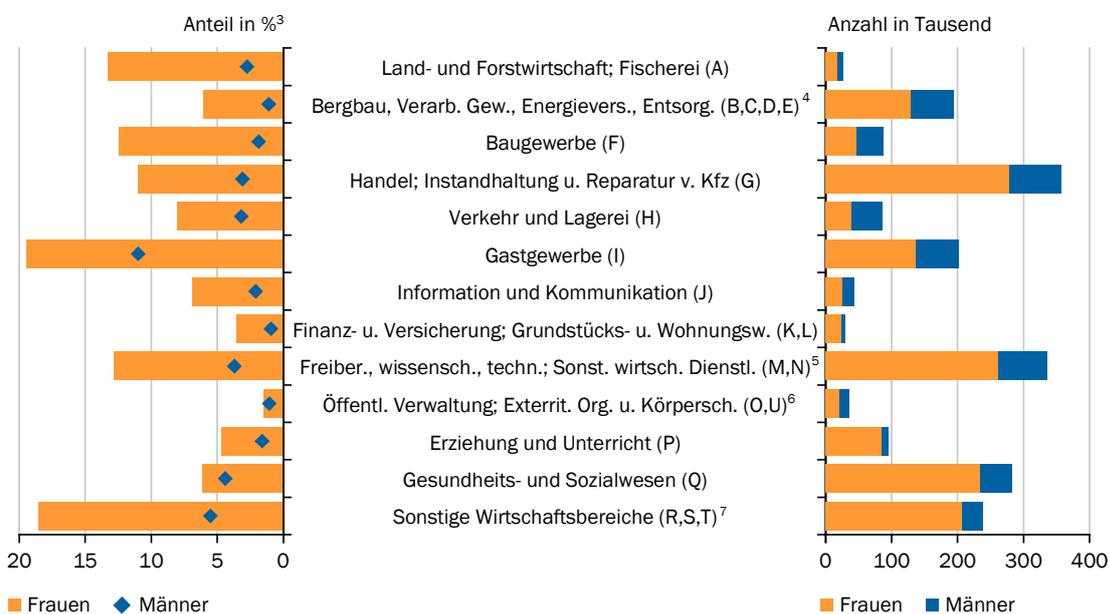
Quellen: BA, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 21-523

Geringfügige Beschäftigung

286. Die **Corona-Krise hat die strukturellen Probleme von geringfügig Beschäftigten am Arbeitsmarkt verstärkt**. So besteht in geringfügiger Beschäftigung kein Anspruch auf Sozialleistungen wie etwa KuG. Die Anzahl an Personen in Minijobs lag im Juni 2020 rund 12 % unter dem Vorjahreswert (Grabka et al., 2020, S. 845). Zudem sind vor allem Branchen von der Corona-Krise betroffen, die einen hohen Anteil von geringfügig Beschäftigten aufweisen, wie beispielsweise das Gastgewerbe.
287. Der Anteil geringfügig beschäftigter **Frauen** an allen abhängig beschäftigten Frauen liegt mit 9,2 % deutlich höher als bei Männern (2,9 %). Dies trifft in allen Wirtschaftsbereichen zu. [ABBILDUNG 80](#) Mit Blick auf die Altersverteilung zeigt eine Studie von Grabka et al. (2020, S. 846), dass der Anteil derjenigen geringfügig Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz im Frühjahr 2020 verloren haben und danach ihre Erwerbstätigkeit beendeten, unter Jüngeren (18 bis 29 Jahre) mit 46 % und Älteren (ab 65 Jahren) mit 66 % am höchsten war. Bei Personen zwischen 30 und 49 Jahren lag der Anteil bei nur 28 % und bei Personen zwischen 50 und 64 Jahren bei rund 39 %. Geschlechtsspezifische Unterschiede im Übergang aus

ABBILDUNG 80

Geringfügige Beschäftigung¹ nach Geschlecht und Wirtschaftsbereichen² Mehrheit der geringfügig Beschäftigten im Jahr 2019 sind Frauen



1 – Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren, die nicht in Bildung oder Ausbildung sind (Kernerwerbstätige). 2 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 3 – Anteil der weiblichen/männlichen geringfügig Beschäftigten an den weiblichen/männlichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Wirtschaftsbereich. 4 – Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden; Verarbeitendes Gewerbe; Energieversorgung; Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen. 5 – Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen; Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen. 6 – Einschließlich Verteidigung und Sozialversicherung. 7 – Kunst, Unterhaltung und Erholung; Erbringung von sonstigen Dienstleistungen; Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-294

einem Minijob in Nichterwerbstätigkeit zeigen sich hingegen kaum, jedoch sind Personen mit einem niedrigen Bildungsabschluss mit 57 % besonders betroffen (Grabka et al., 2020, S. 846).

Selbständige

288. Selbständige waren zu Beginn der Krise besonders häufig von Zugängen in Arbeitslosigkeit betroffen. [↪ ZIFFER 276](#) Bereits vor der Krise war die Anzahl der Selbständigen rückläufig. Die saisonbereinigte Veränderung im zweiten Quartal im Vergleich zum Vorquartal beträgt im Jahr 2018 –0,3 %, im Jahr 2019 –0,5 % im Jahr 2020 –0,8 % und im Jahr 2021 –0,5 %. Sie liegt im zweiten Quartal 2021 bei 3,9 Millionen Personen. Laut Kritikos et al. (2020) erfuhren etwa 60 % der Selbständigen zwischen März und Mai 2020 Einkommensrückgänge, während dies bei den abhängig Beschäftigten nur bei etwa 20 % der Fall war.

Geschlechtsspezifische Unterschiede in der krisenbedingten Betroffenheit Selbständiger zeigen sich deshalb, weil Frauen in betroffenen Wirtschaftsbereichen überproportional vertreten sind (Graeber et al., 2020; Seebauer et al., 2021). So trafen Einkommensrückgänge im zweiten Quartal 2020 häufiger selbständige Frauen mit rund 63 % als selbständige Männer mit rund 47 %.

Folgen der Corona-Krise für Gesundheit und Haushaltssituation

289. Bereits vor der Corona-Pandemie war das allgemeine Erkrankungsrisiko bei Personen mit niedrigem Einkommen und niedrigen Bildungsabschlüssen höher (Richter und Hurrelmann, 2009; Lampert et al., 2019; bpb, 2021, S. 600). Die Forschung zur ungleichen gesundheitlichen Betroffenheit von COVID-19 nach sozioökonomischen Gruppen ist in Deutschland noch nicht weit fortgeschritten. Erste Studien weisen auf **soziale Ungleichheiten** im COVID-19-Erkrankungsrisiko hin (Wachtler et al., 2020a; Hoebel et al., 2021). [↪ KASTEN 20](#)

Um auf die sozioökonomischen Unterschiede hinsichtlich der Ansteckung mit SARS-CoV-2 zu reagieren, haben Länder und Kommunen im Rahmen der **Nationalen Impfstrategie** Mitte Mai 2021 durch mobile Impfteams und Stadtteilaktionen ohne Terminvereinbarung gezielt sozial benachteiligten Personen ein niedrigschwelliges Impfangebot machen können. Im Zuge der Schließung vieler Impfzentren kam es ab Anfang Oktober 2021 zudem zu einer Ausweitung dieses Impfangebots (GMK, 2021).

[↪ KASTEN 20](#)

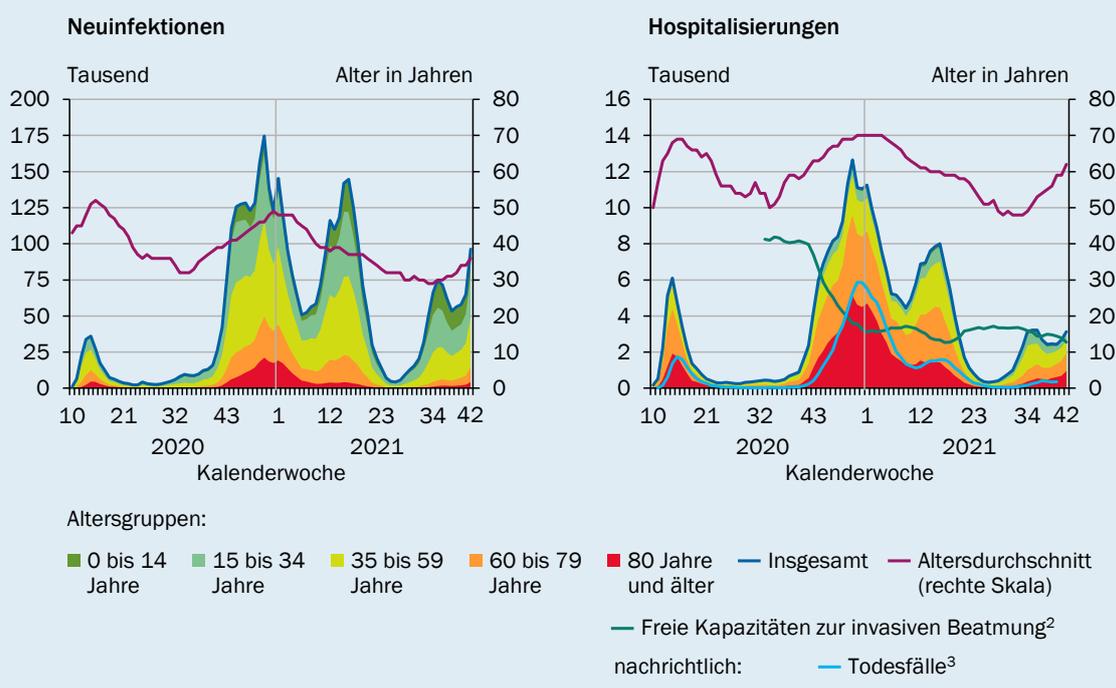
Gesundheitliche Betroffenheit sozioökonomischer und -demografischer Gruppen von der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie und die damit verbundenen gesundheitspolitischen Einschränkungen haben in mehreren Staaten zu unterschiedlichen **gesundheitlichen Risiken je nach sozioökonomischer Gruppe** in der Bevölkerung geführt. Die Literatur zum Infektionsrisiko und der Krankheitsschwere bei COVID-19 nach sozioökonomischem Hintergrund ist hinsichtlich der Identifikation von Kausalzusammenhängen – aufgrund der schwierigen Datenlage – aktuell noch nicht

weit fortgeschritten. Erste Analysen der ersten Welle der Corona-Pandemie in Deutschland im Frühjahr 2020 deuten auf einen Zusammenhang zwischen **Erkrankungsrisiko** und sozioökonomischen und -demografischen Faktoren hin (Wachtler et al., 2020a). Gründe hierfür dürften in den Unterschieden im Infektionsrisiko bei SARS-CoV-2 liegen, die sich aus der Arbeitstätigkeit und den Lebensbedingungen der Menschen ergeben. Beispielsweise erhöhen beengte Wohnverhältnisse das Infektionsrisiko (Giesing und Hofbauer Pérez, 2020; Millett et al., 2020; Raisi-Estabragh et al., 2020). Ebenso kann ein sozial ungleiches Infektionsrisiko am Arbeitsplatz festgestellt werden, welches mit unterschiedlichen Arbeitsbedingungen einhergeht (UN DESA, 2020). So waren zu Beginn der Pandemie beispielsweise Beschäftigte in systemrelevanten Berufen, etwa in Pflegeberufen, im Einzelhandel oder der Logistik, einem erhöhten Risiko ausgesetzt und verfügten über niedrige bis mittlere Einkommen. Eine Studie aus den USA deutet zudem auf höhere Mortalitätsrisiken für Beschäftigte mit Migrationshintergrund in der Lebensmittelindustrie, der Landwirtschaft sowie Transport und Logistik im Vergleich zur kontrafaktischen Situation ohne Pandemie hin (Chen et al., 2021). Das Alter spielt in der Pandemie eine entscheidende Rolle im Infektionsgeschehen, [↘ ABBILDUNG 81 LINKS](#) ebenso für die Verteilung der Krankheitsschwere. [↘ ABBILDUNG 81 RECHTS](#) Eine Studie des Robert Koch-Instituts (RKI) hat gezeigt, dass zu Beginn der Pandemie Patientinnen und Patienten im Alter über 59 Jahren schwerere Krankheitsverläufe aufwiesen und häufiger an COVID-19 verstarben als Jüngere (Schilling et al., 2020).

[↘ ABBILDUNG 81](#)

Entwicklung der Corona-Pandemie in Deutschland¹



1 – Dem RKI übermittelte COVID-19-Fälle in Deutschland für die Meldewochen KW10 2020 bis KW42 2021. Stand 28. Oktober 2021. 2 – Durchschnitt der sieben Tageswerte je Kalenderwoche. 3 – Die Todesfälle werden vom RKI mit einer Verzögerung von drei Wochen veröffentlicht, um relative Vollständigkeit zu gewährleisten. Für die Fälle bis KW40 2021 kann es dennoch zu Nachmeldungen kommen.

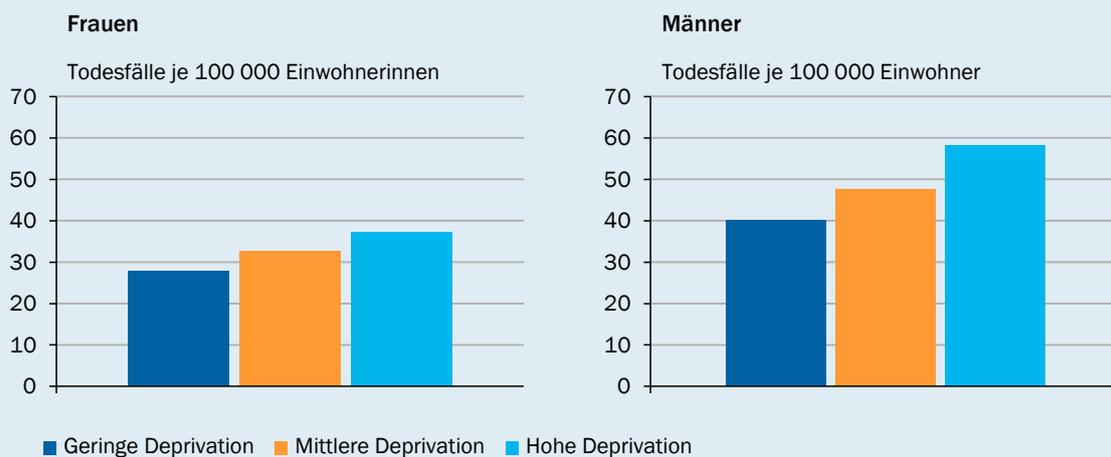
Quellen: DIVI-Intensivregister, RKI, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-201

Bei der **Erkrankungsschwere** lässt sich ebenfalls eine unterschiedliche Betroffenheit verschiedener sozioökonomischer Gruppen feststellen. Geschlechtsspezifische Unterschiede haben sich bereits zu Beginn der Pandemie abgezeichnet. Hier waren Frauen weniger häufig von

schweren Krankheitsverläufen betroffen [↘ ABBILDUNG 82 LINKS](#) als Männer, [↘ ABBILDUNG 82 RECHTS](#) und wiesen eine geringere Mortalität auf. [↘ ABBILDUNG 82 LINKS UND RECHTS](#) Diese ist ausgeprägter für Personen mit hoher sozialer Benachteiligung (soziale Deprivation [↘ GLOSSAR](#)). Eine positive Korrelation zwischen sozialer Deprivation und Krankheitsschwere wurde ebenfalls in anderen Ländern festgestellt (Blundell et al., 2020; Drefahl et al., 2020). Ergebnisse für die USA zeigen kein einheitliches Bild hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen der Einkommensverteilung und höheren Inzidenzwerten oder einem erhöhten Risiko für eine Hospitalisierung (Wachtler et al., 2020b).

[↘ ABBILDUNG 82](#)

COVID-19-Sterblichkeit nach Geschlecht und regionaler sozialer Benachteiligung (Deprivation)¹



1 – COVID-19-Todesfälle zwischen dem 01.12.2020 und dem 31.01.2021. Altersstandardisiert mit der europäischen Standardbevölkerung 2013 über die Altersgruppen bis 4 Jahre, 5 bis 14 Jahre, 15 bis 34 Jahre, 35 bis 59 Jahre, 60 bis 79 Jahre sowie 80 Jahre und älter. Auf Ebene der 401 Landkreise und kreisfreien Städte mit dem "German Index of Socioeconomic Deprivation" (GISD) verknüpft. Der GISD setzt sich aus acht Einzelindikatoren aus den drei Dimensionen Bildung (Anteil von Beschäftigten mit (Fach-)Hochschulabschluss, Anteil von Schulabgängerinnen und Schulabgängern ohne Abschluss), Einkommen (mittleres Haushaltsnettoeinkommen, Schuldnerquote, Steuereinnahmen) und Beruf (Arbeitslosenquote, Bruttolohn der Beschäftigten, Beschäftigtenquote) zusammen.

Quellen: Eurostat, RKI, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-320

- 290.** Die **Aufteilung der Sorgearbeit** für Eltern ist **eng mit dem individuellen Erwerbsarbeitsangebot und der Entscheidung über die Erwerbstunden verbunden**. Die Substituierbarkeit etwa zwischen eigener Kinderbetreuung und bezahlter Kinderbetreuung sowie zwischen Marktgütern und Haushaltsproduktion ist hierbei entscheidend (Blanchard, 2006). Neben der Qualität, dem Preis und der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung dürften auch kulturelle Normen – etwa klassische Geschlechterrollen – relevant sein (Burda et al., 2013). Zudem dürfte die steuerliche Behandlung der Einkommen von Ehepaaren ebenfalls eine Rolle spielen. [↘ ZIFFERN 317 FF](#). Der Anteil der für unbezahlte häusliche Arbeit aufgewendeten Zeit lag in Deutschland im Zeitraum von 2012 bis 2013 bei etwa dreieinhalb Stunden pro Tag (van de Ven et al., 2018, S. 21).

Aufgrund der zeitweisen Schließung von Betreuungseinrichtungen kam es während der Pandemie zu einer **Neuaufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit** zwischen Eltern in Deutschland (Jessen et al., 2021). Die Literatur deutet darauf hin, dass im April 2020 vor allem Frauen ihre Erwerbsarbeitszeit aufgrund einge-

schränkter institutionalisierter Kinderbetreuung reduziert haben (Fuchs-Schündeln und Stephan, 2020; Möhring et al., 2020b; Jessen et al., 2021) und dass dies insbesondere Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung betraf (Kohlrausch und Zucco, 2020). Dies könnte die bereits bestehenden **Geschlechterungleichheiten in der Aufteilung der Kinderbetreuung** zwischen Paaren verfestigen (Allmendinger, 2020; Danzer et al., 2021). Insgesamt haben sich in Deutschland Eltern mehr in die Sorgearbeit eingebracht als vor der Krise, Frauen jedoch relativ stärker als Männer (Zinn et al., 2020).

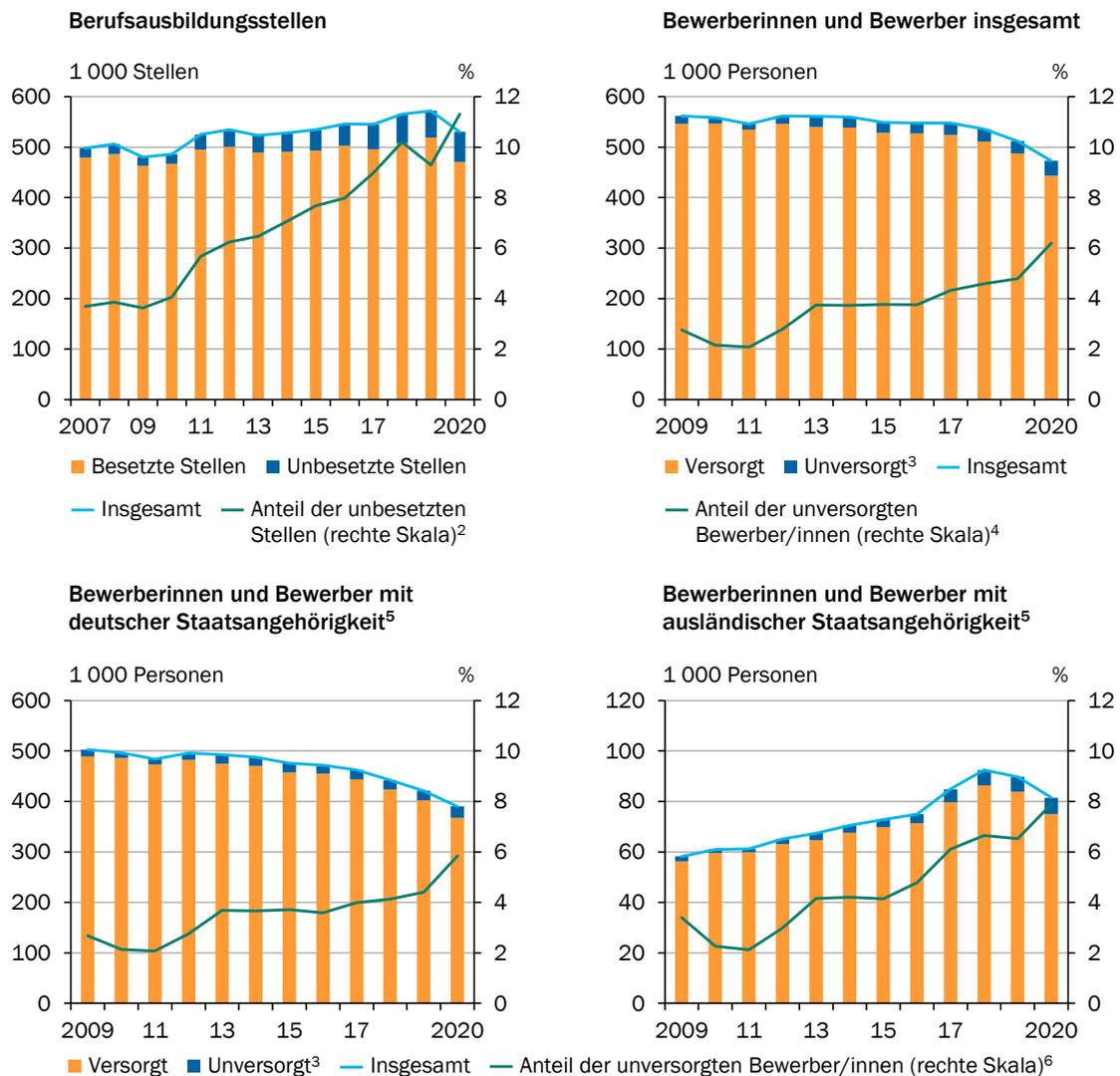
3. Situation am Ausbildungsmarkt

291. Die Literatur zeigt, dass Krisen **nachhaltige Effekte für Arbeitsmarkteinsteigerinnen und -einsteiger** nach sich ziehen können, etwa in Form von niedrigeren Einkommen zehn bis fünfzehn Jahre nach der Krise (von Wachter, 2020). Ein Grund hierfür liegt in der krisenbedingten wirtschaftlichen Unsicherheit, die oftmals das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen reduziert (Brunello, 2009). Die betriebliche Ausbildung stellt ein wichtiges Instrument zur Fachkräftesicherung dar (Mühlemann et al., 2020). Vergleichsweise schlechtere Arbeitsmarktchancen können dazu führen, dass Jugendliche sich in Krisenzeiten für den weiteren Bildungserwerb entscheiden (Clark, 2011; Sievertsen, 2016). Dies dürfte insbesondere bei Hochschulzugangsberechtigten eine Rolle spielen.
292. Die Lage am Ausbildungsmarkt deutete bereits vor der Corona-Pandemie auf **Ungleichgewichte im „Matching-Prozess“** zwischen Ausbildungsstellen und Bewerbermeldungen hin. So erschwerten laut Leber und Schwengler (2021) im Ausbildungsjahr 2018/19 unbesetzte Ausbildungsstellen und vorzeitig aufgelöste Ausbildungsverträge die betriebliche Fachkräftesicherung in Deutschland. Die Corona-Krise hat dies noch verstärkt und zu einem deutlichen Rückgang der besetzten Berufsausbildungsstellen geführt. Die Anzahl der unbesetzten Berufsausbildungsstellen stieg bereits seit dem Ausbildungsjahr 2006/07 stetig an. [ABBILDUNG 83 OBEN LINKS](#) Im September 2020 ging die Anzahl der gemeldeten Ausbildungsstellen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 7,3 % (von 572 000 auf 530 300) zurück, wobei 10 000 Stellen auf die pandemiebedingten Einschränkungen der Betriebe ab März 2020 entfallen (BA, 2020b). Die Differenz zwischen unbesetzten Berufsausbildungsstellen und Meldungen von unversorgten Bewerberinnen und Bewerbern, also denjenigen, die keinen Ausbildungsplatz gefunden haben, ist in absoluten Zahlen von 28 612 im Ausbildungsjahr 2018/19 auf 30 599 im Ausbildungsjahr 2019/20 angestiegen. Dabei lag die Zahl der unbesetzten Berufsausbildungsstellen mit 59 948 Stellen im Ausbildungsjahr 2019/20 deutlich über derjenigen der unversorgten Bewerberinnen und Bewerbern (29 349). Im selben Zeitraum fiel der Anstieg bei den unversorgten Bewerberinnen und Bewerbern mit 19,7 % relativ höher aus als bei den unbesetzten Berufsausbildungsstellen (12,8 %).
293. Die Anzahl der Bewerbermeldungen hat sich im September 2020 gegenüber dem Vorjahreszeitraum ebenfalls verringert, von 511 800 auf 473 000 (BA, 2020b). Hierbei geht etwa ein Viertel des Rückgangs auf Maßnahmen des Lockdowns zu-

rück (BA, 2020b). Gründe für den Bewerberrückgang dürften etwa in rückläufigen Schulabgängerzahlen sowie pandemiebedingt eingeschränkten Berufsberatungsaktivitäten liegen. Der Anteil unversorgter Bewerberinnen und Bewerber stieg im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2015 deutlich an. [↘ ABBILDUNG 83 OBEN RECHTS](#) Ein Grund für den nicht erfolgreichen Vermittlungsprozess dürfte in der pandemiebedingt eingeschränkten Berufsberatung, Berufseinstiegsbegleitung sowie betrieblichen Auswahlprozessen liegen. Die gestiegene Anzahl der unversorgten

↘ ABBILDUNG 83

Entwicklung am Berufsausbildungsstellenmarkt¹ in Deutschland



1 – Datenstand des jeweils angegebenen Jahres für das Ausbildungsjahr von Oktober des Vorjahrs bis zum September des angegebenen Jahres. Demzufolge entspricht das Berichtsjahr 2019/20 hier dem Jahr 2020. 2 – Anteil unbesetzter Ausbildungsstellen an allen Ausbildungsstellen. 3 – Unversorgte Bewerberinnen/Bewerber sind diejenigen gemeldeten Bewerberinnen/Bewerber, die weder in eine Berufsausbildung noch in eine Alternative eingemündet sind. 4 – Anteil unversorgter Bewerberinnen/Bewerber an allen Bewerbermeldungen. 5 – Das Merkmal Staatsangehörigkeit umfasst zusätzlich die Kategorie „keine Angaben“. Diese wurde im Aggregationsschritt der Anzahl der Bewerberinnen/Bewerber nicht mit berücksichtigt, ebenso dürften Unterschiede auf die Datenanonymisierung kleiner Fallzahlen zurückzuführen sein. 6 – Anteil unversorgter deutscher bzw. ausländischer Bewerberinnen/Bewerber an allen deutschen bzw. ausländischen Bewerbermeldungen.

Quellen: BA, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-546

Bewerberinnen und Bewerber deutet darauf hin, dass die **Ungleichgewichte am Ausbildungsmarkt durch die Corona-Krise verstärkt** wurden.

Mit der Zuwanderung nach Deutschland hat der Anteil der **Bewerberinnen und Bewerber mit ausländischer Staatsangehörigkeit** an allen Bewerbermeldungen deutlich zugenommen (von 11 % im Jahr 2010 auf 17 % im Jahr 2020) (BA, 2020b). Der Anteil unversorgter Bewerberinnen und Bewerber ist bei ausländischen Bewerberinnen und Bewerbern höher als bei deutschen. Zudem ist der Unterschied nach Staatsangehörigkeit über die Zeit angestiegen. [↘ ABBILDUNG 83 UNTEN LINKS UND UNTEN RECHTS](#) Die durchschnittlich geringere Qualifikation der betroffenen Gruppen dürfte dazu beigetragen haben (BA, 2020b).

IV. MASSNAHMEN FÜR DEN ARBEITSMARKT

294. Im Zuge der Corona-Krise waren **bestimmte Personengruppen besonders von den** Arbeitsmarktauswirkungen und den damit einhergehenden **Einkommenseinbußen betroffen**. [↘ ZIFFERN 246 F.](#) Es gilt, durch weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowohl den aktuellen Auswirkungen als auch zukünftiger Krisenbetroffenheit entgegenzuwirken. Gleichzeitig sollte die Transformation der Wirtschaft in den Blick genommen und Fachkräfteengpässen sowie der Langzeitarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden.

1. (Langzeit-)Arbeitslosigkeit reduzieren

295. Arbeitslosigkeit geht nicht nur mit kurzfristigen Einkommensverlusten einher. Sie führt auch langfristig zu niedrigeren individuellen Löhnen (Arulampalam, 2001; Arulampalam et al., 2001). Dies lässt sich auf zwei Faktoren zurückführen: Erstens auf einen stetigen **Verlust an Fähigkeiten und Kompetenzen** während der Arbeitslosigkeit, zweitens auf einen negativen **Signaleffekt**. Vergangene Arbeitslosigkeit wird von Unternehmen bei der Stellenbesetzung negativ bewertet und senkt die Reintegrationschancen von Betroffenen (Arulampalam, 2001; Arulampalam et al., 2001). Arbeitslosigkeit hinterlässt somit persistente Effekte (**Unemployment Scarring**), die mit anhaltender Erwerbslosigkeit größer werden und insbesondere Langzeitarbeitslosen den Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit erschweren. Nicht zuletzt für junge Personen mit niedriger Qualifikation können große Einkommensverluste entstehen (Möller und Umkehrer, 2015; Schmillen und Umkehrer, 2017).
296. Das **Teilhabechancengesetz**, das bereits seit dem Jahr 2019 in Kraft ist, versucht gezielt Langzeitarbeitslosen den **Wiedereinstieg** in den Arbeitsmarkt zu **ermöglichen**. Es sieht neben spezifischen Lohnkostenzuschüssen für Langzeitarbeitslose auch deren **Coaching und Weiterbildung** vor (JG 2019 Ziffer 679). Während Qualifikationsmaßnahmen die Beschäftigungschancen der Langzeitarbeitslosen stärken können, [↘ ZIFFERN 300 FF.](#) setzt das Coaching an den psychischen

Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit an. Dadurch kann es stabilisierend auf neue Beschäftigungsverhältnisse wirken, die bei Langzeitarbeitslosen häufig nur kurz anhalten (Bauer et al., 2016). Die **Lohnkostenzuschüsse**, die im Teilhabechancengesetz vorgesehen sind (§ 16i SGB II), sind sehr zielgenau auf Langzeitarbeitslose ausgerichtet. Damit wurden die Erfahrungen berücksichtigt, die beim Einsatz der früheren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gesammelt wurden. Häufig waren diese zu breit angelegt und verzögerten für viele den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt (Hujer et al., 2004; Wolff und Stephan, 2013).

Zurzeit wird die Wirkung des Teilhabechancengesetzes auf die Arbeitsmarktintegration evaluiert (Bauer et al., 2021). Die Ergebnisse sollten konsequent zur **Weiterentwicklung und Verbesserung der Maßnahmen** genutzt werden.

2. Übergang in betriebliche Ausbildung erleichtern

297. Das **Modell der dualen Berufsausbildung** hat eine **lange Tradition in Deutschland** und gilt weltweit als Erfolgsmodell (Blossfeld und Stockmann, 1998; Adda et al., 2010). Indem es die theoretische Ausbildung in der Berufsschule mit der praktischen Qualifizierung im Ausbildungsbetrieb verbindet, ermöglicht es einen fließenden Übergang von der Schule in den Beruf. Gleichzeitig sichern sich Ausbildungsbetriebe frühzeitig qualifizierten Fachkräftenachwuchs.

Die **Corona-Krise** hat die betriebliche Ausbildung erheblich beeinträchtigt (OECD, 2020a), und der demografische Wandel dürfte zukünftig die Fachkräftengapss erhöhen. ↘ ZIFFERN 292 F. Um kleinen und mittleren Ausbildungsbetrieben (mit bis zu 249 Beschäftigten) die von temporären Umsatzeinbrüchen betroffen waren, finanzielle Anreize zu geben, trotzdem Ausbildungsplätze bereitzustellen, wurde im Juli 2020 das Bundesprogramm „**Ausbildungsplätze sichern**“ eingeführt. Zudem wurde im März 2021 die Förderung ausgeweitet und weiterentwickelt. So konnten seit 1. Juni 2021 Unternehmen mit bis zu 499 Beschäftigten gefördert werden, und die Ausbildungsprämie wurde verdoppelt (BMAS, 2021a). Das Programm sieht Maßnahmen von insgesamt 500 Mio Euro für die Jahre 2020 und 2021 vor. Diese bieten unter anderem gezielte finanzielle Anreize, damit Betriebe das Ausbildungsangebot fortführen („Ausbildungsprämie“) oder erhöhen („Ausbildungsprämie plus“). Ebenso ermöglicht die Übernahmepremie, dass Auszubildende aus pandemiebedingt insolventen Unternehmen bis zum Ausbildungsabschluss von anderen Unternehmen übernommen werden können. Um die mittelfristigen Auswirkungen der Corona-Krise im Rahmen des Programms zu adressieren, sind aktuell 200 Mio Euro für das Jahr 2022 vorgesehen (BMBF, 2021a).

298. **In vielen EU-Mitgliedstaaten** sowie der Schweiz wurden krisenbedingt ebenfalls **Anreizsysteme für die Einstellung und Weiterbeschäftigung von Auszubildenden ausgeweitet oder neu eingeführt** (OECD, 2021a). So wurde beispielsweise in Frankreich mit der Initiative „1 jeune 1 solution“ zwischen Juli 2020 und Dezember 2021 finanzielle Anreize zur Einstellung von Auszubildenden gesetzt. In der Schweiz lag der Fokus einer im Mai 2020 gegründeten COVID-19-Taskforce für die Berufsausbildung ebenso auf den finanziellen Anreizen, um die Anzahl an Ausbildungsstellen aufrechtzuhalten. In Österreich wurde

zwischen März und Oktober 2020 unter anderem ein Lehrlingsbonus für die Aufnahme von Auszubildenden eingeführt (BMDW, 2021; WKO, 2021). Obwohl das Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ und die Kampagne „Sommer der Berufsausbildung“ in Deutschland, die das Ziel hatte, unbesetzte Ausbildungsstellen zu füllen, wichtige Instrumente zur Abfederung der Folgen der Krise sind, adressieren sie nicht die langfristigen Passungsprobleme auf dem Berufsausbildungsmarkt. [↘ ZIFFERN 292 F.](#)

299. Der Anstieg der unbesetzten Ausbildungsstellen in Deutschland seit dem Jahr 2010 und das stabile Angebot an Ausbildungsstellen bis zum Jahr 2019 [↘ ZIFFER 292](#) deuten darauf hin, dass generell kein Mangel an Ausbildungsstellen besteht. Es ist insofern fraglich, ob finanzielle Anreize über die Krisensituation hinaus notwendig sind. Umfragewerten zufolge gewährten deutsche Betriebe bereits im Jahr 2019 zusätzlich zur Ausbildungsvergütung Sach- oder Geldleistungen oder Zusatzleistungen (etwa Zuschüsse zur Altersvorsorge), um Stellenbesetzungsprobleme zu verringern (Leber und Schwengler, 2021). Doch bestehen die **Besetzungsprobleme und Meldungen über unversorgte Bewerberinnen und Bewerber** weiterhin (Leber und Schwengler, 2021). Hier könnte die Vermittlung von leistungsschwachen Jugendlichen hin zur schulischen Berufsausbildung den **Übergang in die betriebliche Ausbildung erleichtern**. Seit dem Jahr 2017 existiert mit dem Landesprogramm „Ausbildungsgarantie“ in Bremen bereits ein ähnliches Modell und seit dem Jahr 1998 mit der überbetrieblichen Ausbildung (ÜBA) in Österreich (Werner et al., 2021). Diese ist Teil des österreichischen Modells der staatlichen Ausbildungsgarantie, durch das Jugendliche, die keinen dualen Berufsausbildungsplatz gefunden haben, Anspruch auf einen außerbetrieblichen Ausbildungsplatz erhalten (Wieland, 2020). Dieses Modell dürfte die Ausbildungsperspektiven leistungsschwacher Jugendlicher unabhängig von Krisenphasen stärken. In Österreich kam es nicht zu der befürchteten Verdrängung betrieblicher Berufsausbildung, da diese Form der Ausbildung, die einer Übergangsphase hin zur dualen Berufsausbildung gleicht, an bestimmte Kriterien geknüpft ist und gezielt an unvermittelte Auszubildende gerichtet ist (Forstner et al., 2021). Gleichwohl gelingt der Wechsel von der ÜBA in eine betriebliche Ausbildung nur in etwa der Hälfte der Fälle (Wieland, 2020).

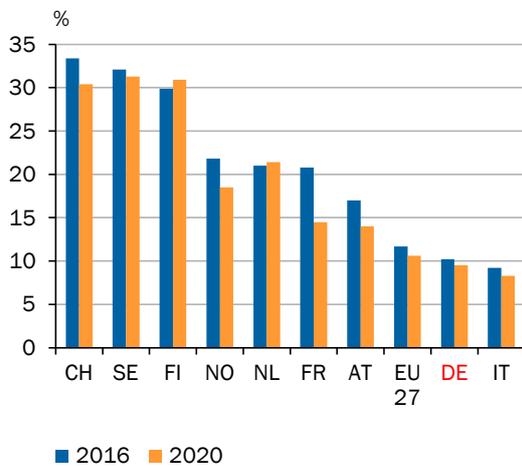
3. Weiterbildung stärken

300. Um Erwerbstätige und Unternehmen für neue Anforderungen im Zuge des Strukturwandels zu befähigen und (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und Fachkräftengpässe einzudämmen, sollte **Weiterbildung ein fester Bestandteil des Erwerbslebens** werden. [↘ PLUSTEXT 9](#) Die kontinuierlich geringe Weiterbildungsteilnahme weist allerdings auf unzureichende **Anreize** für Erwerbstätige und Unternehmen hin. [↘ ABBILDUNG 84 LINKS](#) Dies gilt insbesondere für **gering-qualifizierte Erwerbstätige**, die deutlich seltener an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, [↘ ABBILDUNG 84 RECHTS](#) gleichzeitig aber stärker von der Corona-Krise und vom Strukturwandel betroffen sind (Osiander und Stephan, 2018).

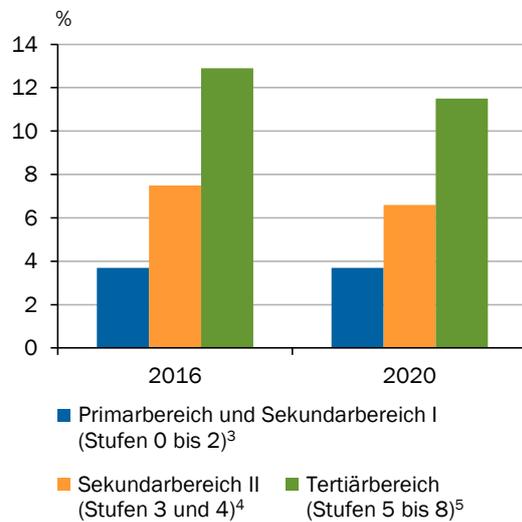
➤ **ABBILDUNG 84**

Teilnahmequoten von Erwachsenen und insbesondere Geringqualifizierten an Weiterbildung bleiben gering¹

Teilnahmequoten in ausgewählten Ländern²



Teilnahmequoten in Deutschland nach Bildungsabschluss



1 – Anteil der Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren, die innerhalb der vergangenen vier Wochen an Bildung und Weiterbildung teilgenommen haben. Stand: 3.6.2021. 2 – CH-Schweiz, SE-Schweden, FI-Finnland, NO-Norwegen, NL-Niederlande, FR-Frankreich, AT-Österreich, EU27-Europäische Union, DE-Deutschland, IT-Italien. 3 – Primarbereich: Grundschulabschluss (einschließlich Bildungsabschluss unterhalb des Primarbereichs), Sekundarbereich I: erster allgemeinbildender Schulabschluss nach neun Jahren (Hauptschule), mittlerer Schulabschluss nach zehn Jahren (Realschulabschluss). 4 – Allgemeine Hochschulreife, berufsqualifizierender Abschluss, fachgebundene Hochschulreife, Fachhochschulreife (einschließlich Bildungsabschluss im postsekundären Bereich, z. B. Abendgymnasium). 5 – Abschluss einer beruflichen Weiterbildung, berufsqualifizierender Studienabschluss (Bachelor, Master, staatliche/kirchliche Prüfung, Diplom), Promotion.

Quellen: Eurostat, Kultusministerkonferenz
© Sachverständigenrat | 21-376



➤ **PLUSTEXT 9**

Formen der Weiterbildung

Weiterbildungsmaßnahmen können in formaler und nicht-formaler Form stattfinden. **Formale Weiterbildung** wird durch Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen angeboten und führt zu anerkannten Abschlüssen und Qualifikationen. Häufiger genutzt wird **nicht-formale Weiterbildung**, die außerhalb der Hauptssysteme der allgemeinen und beruflichen Bildung stattfindet. Entsprechende Kurse oder Lehrgänge können zwar zertifiziert werden, zu allgemein anerkannten Abschlüssen oder Qualifikationen führen sie aber nicht (Eisermann et al., 2014). Daten von Eurostat zufolge fand im Jahr 2016 nicht-formale Weiterbildung meist im Rahmen einer betrieblichen Weiterbildung in den Unternehmen statt. Sie kann aber auch durch private oder öffentliche Träger angeboten werden, die sich an Arbeitslose oder Erwerbstätige richten, welche sich außerhalb des betrieblichen Rahmens weiterbilden wollen.

Hohe Komplexität in der deutschen Weiterbildungslandschaft

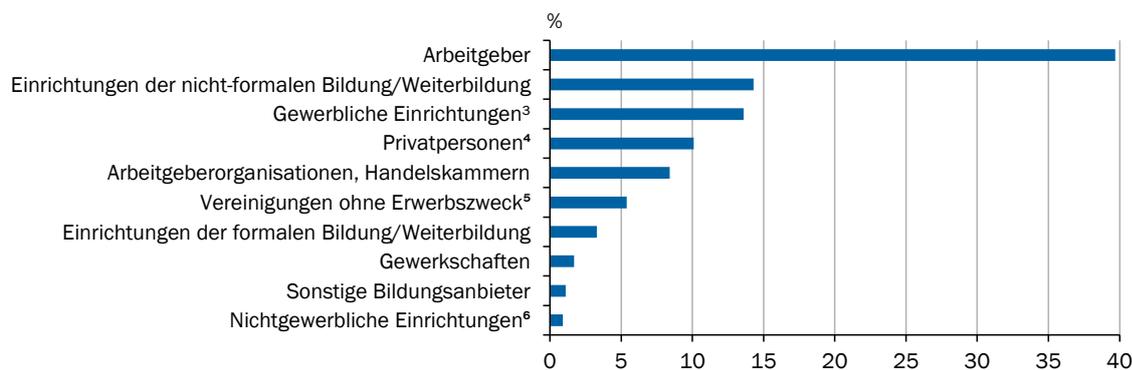
301. Die deutsche Weiterbildungslandschaft ist durch eine **hohe Anzahl an Anbietern** gekennzeichnet, deren größter Anteil auf private und kommerzielle Anbieter entfällt (BIBB, 2020). Da private Weiterbildungsträger ihre Angebote zumeist nach dem **Prinzip der Wirtschaftlichkeit** ausrichten, ergeben sich erhebliche **regionale Unterschiede im Angebotsumfang** (Frick und Wittenbrink, 2018). Damit der Zugang zur Weiterbildung nicht vom Wohnort abhängt, sollten **öffentliche Weiterbildungsangebote** vor allem dort die **privaten Angebote ergänzen**, wo es Angebotslücken gibt (Pothmer et al., 2019).

Insgesamt ist die Anzahl öffentlicher Angebote gering und wird hauptsächlich durch Volkshochschulen bestritten, obwohl zahlreiche Hochschulgesetze der Länder Weiterbildung als eine Kernaufgabe der Universitäten definieren. [ABBILDUNG 85](#) Um **Hochschulen stärker bei der Weiterbildung** einzubinden, schlagen Pothmer et al. (2019) vor, die Weiterbildungslehre auf das Lehrdeputat von Hochschulbeschäftigten anrechnen zu lassen und im Rahmen der Mittelvergabe zu berücksichtigen.

302. Die hohe Anzahl an Angeboten sowie das **Fehlen von einheitlichen Mindestqualitätsstandards** erschwert Weiterbildungsinteressierten die Auswahl geeigneter Angebote. Insbesondere bildungsferne Menschen könnten dadurch von der Nutzung bestehender Angebote abgeschreckt werden (Matthes und Severing, 2017). Außerdem könnte die Bereitschaft der Unternehmen, Beschäftigte in ihren Weiterbildungsbestrebungen zu unterstützen, dadurch geschwächt sein. Die Einführung **bundesweiter Mindeststandards für die Qualität von Anbietern** entlang verschiedener Dimensionen, etwa Organisations- und Managementpraktiken, Lehrpersonal und Weiterbildungsprogramme, würde Anbietern einen wichtigen Anreiz bieten, die Qualität ihres Angebots zertifizieren zu lassen

ABBILDUNG 85

Nicht-formale Weiterbildung wird hauptsächlich durch den Arbeitgeber angeboten¹
Verteilung im Jahr 2016 in Deutschland²



1 – Nicht-formale Bildungs- und Weiterbildungsaktivitäten für Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren. 2 – Antworten zur Erwachsenenbildungsumfrage (Adult Education Survey) von Eurostat im Jahr 2016. Fehlende Werte bis 100 %: keine Antwort. 3 – Einrichtungen, deren Hauptaktivität nicht Bildung/Weiterbildung ist (z. B. Ausrüster). 4 – Z. B. Studierende, die Privatunterricht erteilen. 5 – Z. B. Kulturvereine, politische Parteien. 6 – Einrichtungen, deren Hauptaktivität nicht Bildung/Weiterbildung ist (z. B. Bibliotheken, Ministerien, Museen).

Quelle: Eurostat

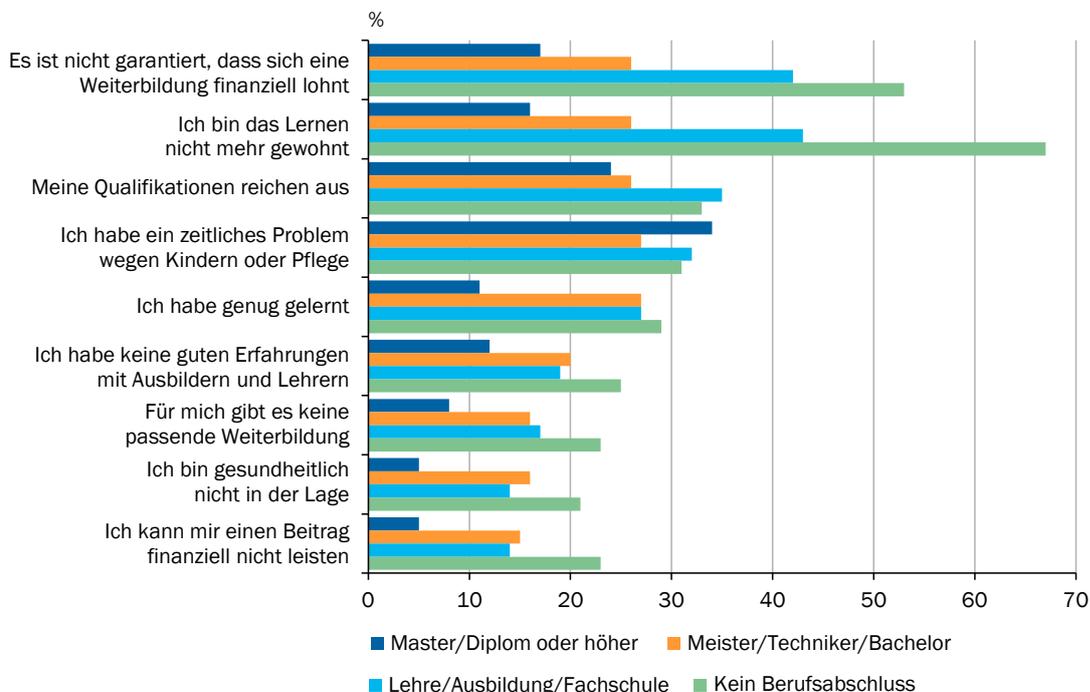
© Sachverständigenrat | 21-377

(OECD, 2021b). In dem Bestreben einen einheitlichen, überregionalen Qualitätsnachweis zu etablieren, hat Österreich beispielsweise bereits im Jahr 2012 die Dachzertifizierung Ö-Cert eingeführt, welche die Mindeststandards für Anbieter festlegt (OECD, 2020b). Eine erste Evaluation kommt zu dem Schluss, dass Ö-Cert einen wichtigen Beitrag zur Professionalisierung der Branche geleistet habe (Schönauer et al., 2017, S. 39).

303. Zudem gibt es **keine** einheitlichen, flächendeckenden und standardisierten **Möglichkeiten**, nicht-formal erworbene berufliche **Kompetenzen verlässlich nachzuweisen** (BMAS und BMBF, 2019, S. 16). Nur wenn die in Weiterbildungsmaßnahmen vermittelten Kompetenzen transparent sind, können Unsicherheiten bezüglich der Weiterbildungserträge reduziert werden, die insbesondere Geringqualifizierte oft von der Teilnahme abhalten. [▸ ABBILDUNG 86](#) Die Entwicklung eines **bundesweiten Rechtsrahmens zur Validierung von nicht-formalem Lernen** wäre ein Lösungsansatz (OECD, 2021b).
304. Um Weiterbildungsinteressierte durch die komplexe Weiterbildungslandschaft zu navigieren und bei der Identifikation hochwertiger Weiterbildungs- und Fördermöglichkeiten zu unterstützen, ist außerdem eine flächendeckende und unabhängige Beratungsstruktur erforderlich. Die komplexen Strukturen und Ansätze der **Weiterbildungsberatung** in Deutschland sind in ihrer Gesamtheit bislang **wenig transparent**. Deshalb empfiehlt die OECD (2021b) eine **nationale Initiative zur Weiterbildungsberatung**, die das bestehende Weiterbildungsangebot vernetzt und optimiert sowie regionale Beratungslücken schließt. Als An-

[▸ ABBILDUNG 86](#)

Zahlreiche Gründe halten insbesondere Personen ohne Berufsabschluss von Weiterbildung ab
Angaben der befragten Beschäftigten im Jahr 2017¹



1 – Online-Befragung des IAB zur Weiterbildung; Stichprobenumfang: N = 701 bis 782.

Quelle: IAB

© Sachverständigenrat | 21-520

knüpfungspunkt würde sich hierfür beispielsweise die Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit anbieten, die bereits flächendeckend präsent ist (Pothmer et al., 2019).

305. **Beratungsangebote** sollten dabei **über verschiedene Kanäle** (online, telefonisch, persönlich) verfügbar sein, um auch bildungsferne Interessierte und solche mit eingeschränkter Mobilität zu erreichen. Weiterhin sprechen sich Pothmer et al. (2019) für die Ernennung betrieblicher Weiterbildungsbeauftragter aus, die durch aufsuchende Beratungsarbeit gezielt für die Teilnahme an Weiterbildungen werben. Diese könnten insbesondere diejenigen Beschäftigten erreichen, die Vorbehalte gegen eine berufliche Weiterbildung hegen, etwa weil sie befürchten, das Lernen nicht mehr gewohnt zu sein oder den Nutzen einer Weiterbildung nicht erkennen (Osiander und Stephan, 2018). [↪ ABBILDUNG 86](#)

Weiterbildungsfinanzierung weiterentwickeln

306. Gerade für Geringqualifizierte spielt neben einer transparenten Angebotslandschaft auch die **Finanzierung der Weiterbildung** eine wichtige Rolle. In einer Online-Befragung des IAB gaben 23 % der Befragten ohne Berufsabschluss im Jahr 2018 an, sich gewünschte Weiterbildungsmaßnahmen nicht leisten zu können, während der Anteil der Befragten mit Masterabschluss bei lediglich 5 % lag (Osiander und Stephan, 2018). [↪ ABBILDUNG 86](#)

Die Menge an bestehenden **Fördermöglichkeiten** für Weiterbildung ist für viele **unübersichtlich** (Cordes, 2020). Um die Weiterbildungsförderung einfacher zu gestalten und einen finanziellen Anreiz zur Teilnahme zu setzen, erwägen einige europäische Länder derzeit die Einführung **individueller Lernkonten**. In solch einem Modell werden finanzielle und zeitliche Weiterbildungsansprüche auf individueller Ebene zusammengetragen und können über die Zeit und auf verschiedene Arbeitgeber übertragen werden. [↪ KASTEN 21](#)

[↪ KASTEN 21](#)

Individuelle Lernkonten (Individual Learning Accounts) als Weiterbildungsinstrument

Um die arbeitsmarktrelevante Weiterbildung zu fördern, diskutieren einige Staaten derzeit die Einführung individueller Lernkonten (ILK), die **Weiterbildungsansprüche auf individueller Ebene** zusammentragen. Dahinter steht der Gedanke, dass sich eine stärkere individuelle Einbindung und Verantwortung positiv auf die persönliche Motivation und Teilnahme an Weiterbildungsangeboten auswirken kann. Außerdem sollen ILK-Fördermöglichkeiten Weiterbildung transparenter gestalten, eine größere Wahlfreiheit bei der Auswahl der Ausbildungsanbieter ermöglichen und es Weiterbildungsanbietern ermöglichen, ihr Angebot besser auf die Bedürfnisse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer abzustimmen (Cedefop, 2008; OECD, 2019a). Angesichts anhaltend niedriger Teilnehmerzahlen an Weiterbildungsmaßnahmen in Europa sieht die Europäische Kommission ILK als möglichen „neuen Impuls für die Weiterbildung und Qualifizierung erwachsener Lernender“, mit dem der gleichberechtigte Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung gefördert werden kann (Valentini, 2021). Basierend auf den Ergebnissen einer öffentlichen Konsultation zu diesem Thema zwischen April und Juli 2021 plant die

Europäische Kommission im Herbst 2021 ein europäisches Rahmenkonzept für individuelle Lernkonten vorzulegen.

Das einzige bislang umgesetzte ILK ist das französische „**Compte Personnel de Formation**“ (CPF; OECD, 2019a). Seit dem Jahr 2015 ermöglicht das CPF Beschäftigten, Selbständigen und Arbeitslosen die Finanzierung unterschiedlicher Weiterbildungsangebote. Eine wichtige Besonderheit liegt in der Übertragbarkeit der Ansprüche über die Zeit, unabhängig vom Beschäftigungsverhältnis. Berufstätigen können über die CPF bis zu maximal 400 Weiterbildungsstunden über die gesamte berufliche Laufzeit gutgeschrieben werden. Getragen wird das Modell durch Beiträge von Unternehmen mit mehr als zehn Angestellten und Selbständigen in Höhe von 0,2 % der Bruttolöhne beziehungsweise Umsätze. Geringqualifizierte haben in Frankreich im Rahmen des CPF einen Anspruch auf höhere Unterstützung als Hochqualifizierte (800 Euro pro Jahr im Vergleich zu 500 Euro pro Jahr). Erste Evaluationen des französischen Systems zeigen jedoch, dass die Beteiligung bei geringqualifizierten Beschäftigten immer noch deutlich geringer ausfällt als bei höher qualifizierten (Perez und Vourc'h, 2020). Ein möglicher Grund für die niedrige Beteiligung könnte hierbei neben individuellen Präferenzen die administrativ umständliche Handhabung des CPF sowie das Fehlen passender Weiterbildungsangebote sein (Eichhorst, 2017).

Neben dem französischen Konzept individueller Lernkonten werden oftmals zwei verwandte Modelle individueller Lernprogramme diskutiert (OECD, 2019a). Dabei handelt es sich um **persönliche Sparkonten für die Weiterbildung**, auf denen finanzielle Mittel für die Weiterbildung angespart werden können. Gefüllt werden sollen diese durch Arbeitgeberbeiträge, steuerlich geförderte individuelle Beiträge, direkte staatliche Subventionen oder subventionierte Darlehen. In der Praxis wurden persönliche Sparkonten jedoch mit Ausnahme zweier mittlerweile beendeter Pilotprojekte in Kanada („Learn\$ave“) und den USA („Lifelong Learning Accounts“) kaum umgesetzt. Größeren Anklang findet hingegen das vergleichsweise einfachere, jedoch weniger zielgerichtete **Gutscheinmodell**. So fördert in Deutschland beispielsweise die Bildungspremie die berufsbezogene Weiterbildung Erwerbstätiger mit geringem Einkommen. Auch dabei nehmen allerdings häufiger jüngere, besser gebildete, weiterbildungsaffine Personen die Unterstützung in Anspruch (Bauer et al., 2019), weshalb Weiterbildungsgutscheine insgesamt als wenig zielgerichtet gewertet werden (JG 2017 Ziffer 818).

307. Während der Corona-Krise förderten verschiedene Gesetze gezielt die **Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen für Kurzarbeitende**. So ermöglichen das Beschäftigungssicherungsgesetz und das Arbeit-von-morgen-Gesetz für Kurzarbeitende und ihre Unternehmen die Übernahme der **Kursgebühren und Lohnkosten** für die Dauer der Weiterbildungsmaßnahmen (Bundesregierung, 2020). Seit Januar 2019 gilt zudem das Qualifizierungschancengesetz, durch das vom Strukturwandel betroffene Beschäftigte zusätzliche Weiterbildungsförderung in Anspruch nehmen können (BA, 2020c; Bundesregierung, 2020). Fehlende digitale Formate, ein Mangel an Lehrkräften sowie Unsicherheiten, etwa bezüglich der geschäftlichen Zukunft, führten allerdings dazu, dass die Fördermaßnahmen für Kurzarbeitende zwischen Oktober und November 2020 nur von rund 10 % der betroffenen Unternehmen in Anspruch genommen wurden (Bellmann et al., 2020).

Da eine Verbindung der Kurzarbeit mit Weiterbildungsmaßnahmen grundsätzlich ratsam erscheint, wäre eine **anrechnungsfreie Prämie** für Beschäftigte zusätzlich zum jeweils geltenden **Kurzarbeitergeld** überlegenswert (Kruppe et

al., 2020). Ein ähnliches Modell gibt es bereits in Berlin, wo Beschäftigte eine Prämie von bis zu 250 Euro für die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit erhalten können (Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin, 2021). Dabei wäre etwa durch einen Leistungsnachweis sicherzustellen, dass die Weiterbildungsmaßnahme erfolgreich absolviert wurde. Ein solches Modell könnte ebenfalls für **Arbeitslose** eingeführt werden (Hutter und Weber, 2020). In einem Pilotprojekt fördert Bremen beispielsweise derzeit die Teilnahme von (Langzeit-)Arbeitslosen an Umschulungen per Qualifizierungsbonus durch Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF-Bremen, 2020). Erste Evaluationen des Projekts werden allerdings erst für das Jahr 2022 erwartet (IAB, 2020).

308. Derzeit werden auch **alternative Modelle der Weiterbildungsfinanzierung** diskutiert. So ist seit einigen Jahren beispielsweise die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer **Arbeitsversicherung** mit dem Ziel, Weiterbildung zu fördern und Einkommens- und Erwerbsrisiken abzusichern, in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion (Schmid, 2008; Hans et al., 2017; Deutscher Bundestag, 2018). Der anspruchsberechtigte Personenkreis für eine solche Weiterbildungsförderung soll dabei über den bereits existierenden Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik hinausgehen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Anspruchsberechtigte nach SGB II und III, Solo-Selbständige, geringfügig Beschäftigte sowie nicht erwerbstätige Personen, deren Arbeitsmarkteintritt in absehbarer Zeit zu erwarten ist, umfassen. Finanziert würde eine Arbeitsversicherung nach diesem Vorschlag zur einen Hälfte paritätisch von Beschäftigten und ihren Unternehmen, und zur anderen Hälfte durch einen Steuerzuschuss (Hans et al., 2017; Pothmer et al., 2019). Neben der Übernahme der direkten Kosten der Weiterbildung, zu denen die Teilnahmegebühren und Fahrtkosten gehören, könnten durch eine Arbeitsversicherung ebenso Lohnersatzleistungen für den Zeitraum der Weiterbildungsteilnahme finanziert werden. Hans et al. (2017) kommen in einer Mikrosimulation zu dem Ergebnis, dass die öffentlichen Haushalte durch eine Arbeitsversicherung aufgrund einer reduzierten Arbeitslosigkeit per saldo sogar leicht entlastet würden.
309. Weiterhin könnte die Einführung **branchenspezifischer Weiterbildungsfonds** zur Finanzierung betrieblicher Weiterbildung in Erwägung gezogen werden (Johanson, 2009). Ähnliche Modelle existieren bereits in Dänemark, Frankreich, Italien und den Niederlanden und werden in der Regel von den Tarifvertragsparteien geführt und von den teilnehmenden Unternehmen im Verhältnis zu ihrer Größe finanziert (OECD, 2019b, 2019c). Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen könnten so von einer zusätzlichen finanziellen sowie organisatorischen Unterstützung profitieren (Pothmer et al., 2019). Da die Einführung branchenspezifischer Fonds oftmals mit der Einführung anderer Weiterbildungsmaßnahmen einhergeht, ist ihr kausaler Effekt auf die Weiterbildungsteilnahme grundsätzlich schwer zu identifizieren. Da die Einführung des italienischen Weiterbildungsfonds im Jahr 2004 im Unterschied zu allen anderen von keiner weiteren substanziellen Reform des Weiterbildungsmarkts begleitet war, kann hier die deutliche Erhöhung der Weiterbildungsteilnahme zwischen den Jahren 2004 und 2017 mit dieser Einführung in Verbindung gebracht werden (OECD, 2019b, 2020b). In den Niederlanden unterstützt der Staat die Entwicklung branchen-

spezifischer Weiterbildungsfonds durch eine auf drei Jahre befristete hälftige Übernahme der Kosten (OECD, 2020b).

310. Die Finanzierung der Weiterbildung sollte jedoch an die Bedingung geknüpft sein, dass die **Weiterbildungsmaßnahme arbeitsmarktrelevant** ist, damit Unternehmen und Arbeitsagenturen hinreichende Beteiligungsanreize sehen. Für die Definition der Arbeitsmarktrelevanz schlagen Pothmer et al. (2019) vor, beispielsweise ein beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) angesiedeltes Parlament der beruflichen Weiterbildung einzurichten und mit der Aufgabe zu betrauen, sich darüber zu verständigen, welche Kompetenzen und Qualifikationen in der digitalen Arbeitswelt künftig gebraucht werden. Alternativ könnte die Relevanz der einzelnen Weiterbildungsmaßnahmen für den Arbeitsmarkt wie in Estland an Arbeitsmarktprojektionen festgemacht werden, beispielsweise beim Fachkräftemonitoring des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (OECD, 2020b).

Weiterbildung als festen Teil des Bildungssystems verankern

311. Um eine dauerhaft höhere Teilnahme an Weiterbildungsprogrammen zu erreichen wurde im Juni 2019 die **Nationale Weiterbildungsstrategie** (NWS) verabschiedet (BMAS, 2021b; JG 2020 Ziffer 582). Getragen von 17 Beteiligten aus Bund und Ländern, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und der BA, legt die NWS den Beteiligten in insgesamt zehn Handlungsfeldern **zahlreiche Verpflichtungen zur Verbesserung der Weiterbildungslandschaft** auf. Dazu gehören unter anderem die Stärkung der Weiterbildungsberatung, die Steigerung der Transparenz von Weiterbildungsmöglichkeiten und -angeboten, eine stärkere Einbindung der Sozialpartner in den Weiterbildungsprozess, aber auch eine Verbesserung der Weiterbildungsstatistik.

Ein Jahr nach Einführung der NWS scheinen bereits viele der vereinbarten Aktivitäten umgesetzt oder angestoßen zu sein (BMAS, 2021b). Für eine zukünftige **Erfolgsmessung** bedarf es jedoch **konkreter Indikatoren** (OECD, 2021b). Die estnische Strategie des lebenslangen Lernens misst ihren Erfolg beispielsweise anhand verschiedener quantitativer Ziele wie Teilnehmerzahlen und der Zufriedenheit über das Weiterbildungsangebot (OECD, 2019c).

312. Insgesamt sollte Weiterbildung keine kurzfristige Reaktion auf gerade eingetretene Arbeitsmarktveränderungen sein, sondern ein **eigenständiger Teil des Bildungssystems** werden. Langfristig hängt der Erfolg der NWS deshalb auch davon ab, ob es gelingt, den Bereich der Weiterbildung stärker zu **institutionalisieren** (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018). Eine Möglichkeit dieses Ziel zu erreichen, wäre die Entwicklung eines **deutschen Weiterbildungsgesetzes**, welches die Rechte und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure, wie zum Beispiel Weiterbildungsinteressierte, Weiterbildungsanbieter oder die öffentliche Verwaltung, in der Weiterbildungslandschaft definiert (Pothmer et al., 2019; OECD, 2021b). Gesetzliche Regelungen bezüglich Definitionen, Zuständigkeiten, Organisation und Finanzierung der Weiterbildung finden sich beispielsweise bereits in Österreich (Nationalrat der Bundesrepublik Österreich, 1973) oder der Schweiz (WeBig, 2014).

4. Selbständige absichern

313. Während das KuG für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einen Großteil der Einkommensausfälle in der Corona-Pandemie abgedeckt hat, erfuhren insbesondere **Selbständige deutliche Einkommensverluste** (Kritikos et al., 2020; Grabka, 2021). Um diesen entgegenzuwirken, wurden in kurzer Zeit verschiedene Maßnahmen implementiert. So wurden Betriebskosten und Umsatzausfälle von Selbständigen teilweise durch öffentliche Mittel kompensiert. Nicht zuletzt wurde ihnen der Zugang zur Grundsicherung gemäß SGB II erleichtert (SG 2020 Ziffer 136). Es ist jedoch eine Debatte entstanden, inwiefern die **Absicherung von Selbständigen** reformiert werden sollte, um unverschuldeten Einkommensausfällen in Zukunft automatisch zu begegnen (Schoukens und Weber, 2020a, 2020b).

314. Nach den geltenden Regeln können Selbständige **freiwillig** in die **Arbeitslosenversicherung** eintreten und sich gegen das Scheitern ihres Unternehmens versichern. Die Anmeldung muss jedoch zeitnah zur Gründung erfolgen, damit Anreizkompatibilität sichergestellt und Missbrauch vorgebeugt wird. Die Monatsbeiträge betragen im Jahr 2021 knapp 79 Euro in Westdeutschland und 75 Euro in Ostdeutschland. In den ersten 24 Monaten nach der Gründung sind die Beiträge um die Hälfte reduziert. Scheitert das Unternehmen, erhalten freiwillig Versicherte Arbeitslosengeld für bis zu 24 Monate. Entscheidend ist hierbei ihr Alter und ihre Versicherungszeit (Springer, 2013; Oberfichtner, 2019).

Die **Höhe des Arbeitslosengelds** orientiert sich nicht am tatsächlichen Einkommen der Selbständigen, sondern an einem **fiktiven Entgelt**, das sich an der Ausbildung des Selbständigen orientiert (§ 152 SGB III). Nur wenn Selbständige in den 24 Monaten vor Beginn der Arbeitslosigkeit mindestens 150 Tage versicherungspflichtig beschäftigt waren, wird das dabei erzielte Erwerbseinkommen zur Bestimmung des Arbeitslosengelds herangezogen. Teilweise widerspricht die freiwillige Arbeitslosenversicherung also dem **Äquivalenzprinzip** zwischen Beiträgen und Leistung (Oberfichtner, 2019).

315. Die freiwillige Arbeitslosenversicherung wird **nur eingeschränkt in Anspruch genommen**. Im Jahr 2019 waren nur knapp 74 000 Selbständige Mitglied in der freiwilligen Arbeitslosenversicherung. Dies entspricht rund 2 % aller Selbständigen (Deutscher Bundestag, 2020). Zwar ist gemäß einer Umfrage von Jahn und Oberfichtner (2020) den meisten Selbständigen die Möglichkeit bekannt. Zumeist werden die **Beiträge aber als zu hoch** oder die **Leistung als zu niedrig** wahrgenommen. Ebenso scheint die Anmeldefrist für viele in der arbeitsintensiven Gründungszeit zu kurz. Nicht zuletzt zeigen Jahn und Oberfichtner (2020), dass Selbständige das Risiko des Scheiterns als zu niedrig einschätzen, um sich dagegen zu versichern.

316. Noch ist unklar, ob die Corona-Krise die Bereitschaft zur privaten Vorsorge stärkt oder schwächt. Einerseits könnte die Corona-Krise dazu führen, dass viele Selbständige oder potenzielle Gründerinnen und Gründer das **Risiko des Scheiterns neu bewerten**. Der Anteil der freiwillig Versicherten könnte dann steigen. Andererseits zeigen die Corona-Hilfen, dass im Fall einer Krise Unterstützung

geleistet wird. Dies könnte negativ auf die Bereitschaft wirken, privat Vorsorge zu betreiben (**Versicherungskonkurrenz**).

Um die **Absicherung von Selbständigen in der Arbeitslosenversicherung** in Zukunft zu **stärken**, könnte die Attraktivität der freiwilligen Versicherung gesteigert werden. Insbesondere die Verletzung des **Äquivalenzprinzips** durch die pauschalisierten Beiträge auf der einen Seite und die nach dem Qualifikationsniveau differenzierte Höhe des Arbeitslosengelds auf der anderen Seite dürften ein wesentliches Hindernis für die Inanspruchnahme der Absicherung sein. So bietet die Arbeitslosenversicherung für Niedrigqualifizierte kaum finanzielle Vorteile gegenüber der Grundsicherung des SGB II, gleichzeitig zahlen sie aber den gleichen monatlichen Versicherungsbeitrag wie höher Qualifizierte. Eine **Ausweitung der Anmeldefrist** könnte für Gründerinnen und Gründer eine Erleichterung sein und positiv auf die Absicherung wirken. Die Anhebung der Frist von derzeit drei auf sechs Monate nach Gründung dürfte potenzielles Moral Hazard weiterhin eingrenzen.

5. Erwerbsanreize von Zweitverdienenden stärken

317. In Deutschland bestehen Unterschiede zwischen Frauen und Männern hinsichtlich der Beschäftigung in Teilzeit, [↪ ABBILDUNG 87 RECHTS](#) wemgleich die Erwerbsquote von Frauen im internationalen Vergleich hoch ist. [↪ ABBILDUNG 87 LINKS](#) Zudem sind Frauen häufiger als Männer in geringfügiger Beschäftigung tätig. [↪ ZIFFER 287](#) In rund drei Viertel der Haushalte sind Frauen die Zweitverdienenden (Blömer und Peichl, 2020; Blömer et al., 2021). Eine **Ausweitung der Erwerbstätigkeit** von Zweitverdienenden, beispielsweise durch die Erhöhung der Arbeitsstunden derer, die in Teilzeitarbeit beschäftigt sind, **könnte** sich vor dem Hintergrund einer demografiebedingt sinkenden Anzahl an Personen im erwerbsfähigen Alter **positiv auf das Angebot an Fachkräften auswirken** (JG 2020 Ziffern 602 und 633). Dadurch könnten **Wachstumspotenziale erschlossen** (Hsieh et al., 2019; Kolev und Obst, 2021) und dem Rückgang des Wachstums des Produktionspotenzials entgegengewirkt werden. [↪ ZIFFER 90](#) Ebenso dürften die zusätzlich erworbenen Rentenansprüche von verheirateten Zweitverdienenden Altersarmut reduzieren (JG 2020 Ziffern 674 f.). Die Zunahme der Erwerbsarbeit könnte zudem durch steigende Beitragszahlungen übergangsweise die Tragfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung stärken (JG 2020 Ziffern 630 f.). Darüber hinaus ist das Einkommenspotenzial von Zweitverdienenden im Fall einer Scheidung geringer, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit längere Zeit unterbrochen haben und ihre beruflichen Qualifikationen nicht weiterentwickeln konnten (Benzoska et al., 2019, S. 25; Foerster, 2020).
318. Die **Gründe für die geringere Erwerbstätigkeit von Zweitverdienenden** sind zum Teil **in den Anreizstrukturen zu finden** (Blömer und Peichl, 2020; Blömer et al., 2021). Negative Auswirkungen auf die Arbeitsanreize können insbesondere im Steuer- und Transfersystem, einer nicht ausreichend ausgebauten, qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung, der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartner oder -partnerin in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegever-

sicherung, der derzeitigen Elternzeitregelung sowie den Minijob-Regelungen begründet sein.

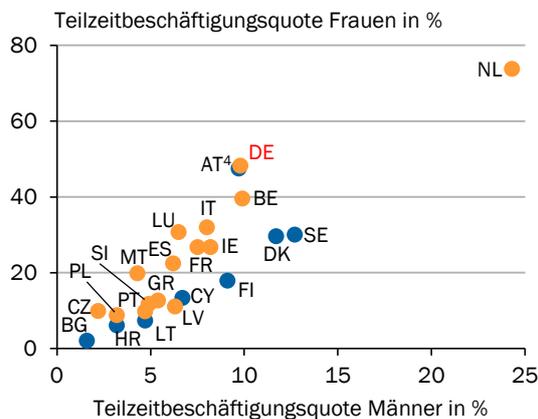
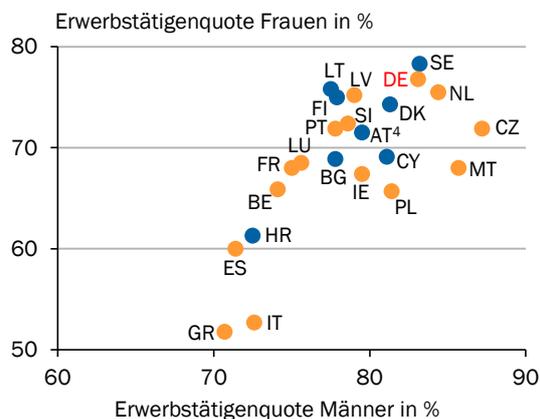
319. Die Anreizstrukturen im deutschen Steuer- und Transfersystem dürften ein signifikantes Hemmnis für die stärkere Ausweitung des Arbeitsangebots von Zweitverdienenden darstellen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018; Europäische Kommission, 2019; IWF, 2019; Blömer und Peichl, 2020). Das **Ehegattensplitting** verringert durch eine **hohe Grenzbelastung für Zweitverdienende** die Anreize zur Aufnahme von Erwerbsarbeit und in noch stärkerem Maße zur Ausweitung der Stundenanzahl. [↘ KASTEN 22](#) Zudem zeigen Blömer und Peichl (2020), dass die derzeitigen **Minijob-Regelungen** aufgrund der hohen Grenzbelastungen jenseits der Minijobgrenze zu Fehlanreizen am Arbeitsmarkt führen und dieser Effekt durch das Ehegattensplitting verstärkt wird. Darauf hat der Sachverständigenrat in der Vergangenheit bereits hingewiesen (JG 2013 Ziffer 647). Im europäischen Vergleich zeigt sich eine höhere Teilzeitquote von Frauen in Ländern mit zumindest teilweise gemeinsamer Steuerveranlagung. [↘ ABBILDUNG 87 RECHTS](#)
320. Eine reine Individualbesteuerung von Ehepaaren könnte mit einer deutlichen **Steigerung des Arbeitsangebots** einhergehen. Bachmann et al. (2021) schät-

↘ ABBILDUNG 87

Erwerbstätigenquoten und Teilzeitbeschäftigung von Frauen und Männern nach Steuersystemen in der EU im Jahr 2020¹

Kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Individualbesteuerung und der Erwerbstätigenquote von Frauen² ...

... jedoch hohe Teilzeitbeschäftigungsquoten³ von Frauen in Ländern mit mindestens teilweise gemeinsamer Steuerveranlagung



● Individualbesteuerung ● Gemeinsame oder teilweise gemeinsame Steuerveranlagung

1 – Ohne Estland, Rumänien, Slowakei und Ungarn aufgrund unklar definierter Steuersysteme. AT-Österreich, BE-Belgien, BG-Bulgarien, CY-Zypern, CZ-Tschechische Republik, DE-Deutschland, DK-Dänemark, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, HR-Kroatien, IE-Irland, IT-Italien, LT-Litauen, LU-Luxemburg, LV-Lettland, MT-Malta, NL-Niederlande, PL-Polen, PT-Portugal, SE-Schweden, SI-Slowenien. 2 – Anteil an der Gesamtbevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren. 3 – Anteil an der gesamten Beschäftigung. 4 – Individualbesteuerung mit Ausnahme des Steuerabzugsbetrags „Familienbonus plus“, der jedoch auch für unverheiratete Eltern anwendbar ist und keine verzerrenden Effekte auf das Arbeitsangebot haben dürfte.

Quellen: EUROMOD, Eurostat
© Sachverständigenrat | 21-298

zen für diesen Fall eine Erhöhung der Vollzeitäquivalente, also den Beschäftigungseffekt nach Umrechnung in Vollzeitbeschäftigte, von Frauen und Männern zusammen um 388 640 zum Status quo. Bei Blömer et al. (2021) liegt der Effekt bei 199 000 Vollzeitäquivalenten.

Die **reine Individualbesteuerung** wäre jedoch **verfassungsrechtlich nicht zulässig** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018, S. 24 ff.; JG 2013 Ziffern 634 ff.). Als Anforderung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Reformen wird die steuerliche Freistellung des Existenzminimums aller Familienmitglieder (JG 2013 Ziffer 639) beziehungsweise der steuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltsverpflichtungen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018, S. 30) formuliert. Viele der aktuell diskutierten Reformoptionen, die diesen Anforderungen entsprechen und nicht mit erheblichen Einnahmeausfällen für den Staat verbunden sind, führen nur zu vergleichsweise geringen positiven Arbeitsangebotseffekten (Beznoska und Hentze, 2021). So fällt nach Blömer et al. (2021) der Effekt des Realsplittings je nach Ausgestaltung mit 30 000 bis 43 000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten niedriger aus als bei der reinen Individualbesteuerung. Der Ehezusatzfreibetrag würde etwa 85 000 zusätzliche Vollzeitäquivalente schaffen. Der Sachverständigenrat hatte in der Vergangenheit bereits auf frühere Studien mit vergleichbaren Arbeitsanreizeffekten des Realsplittings von Eichhorst et al. (2012), Bonin et al. (2013) und Müller et al. (2013) mit jeweils 50 900, 41 400 und 27 800 Vollzeitäquivalenten (JG 2013 Kasten 22) verwiesen.

321. Sofern rechtliche Bedenken ausgeräumt werden können, käme ein **umfassender Umbau der Einkommensbesteuerung** in Betracht, der nach dem Vorschlag des IWF (2019) auf **Abzüge von der Steuerlast** statt von der Steuerbemessungsgrundlage setzt. Hierdurch würden sich deutlich stärkere Arbeitsangebotseffekte, allerdings auch höhere Steuereinnahmen ergeben. [↪ KASTEN 22](#) Die Steuerbelastung für Alleinverdienerhaushalte würde bei den meisten Reformvorschlägen um 1,2 % bis 3,4 % des Haushaltsnettoeinkommens steigen (Bach et al., 2020). Am höchsten wäre die Belastung beim IWF-Vorschlag. Dies ist auf die im Vergleich zu den anderen Vorschlägen höhere Belastung von Haushalten in den höchsten Einkommensdezilen zurückzuführen (Bach et al., 2020). [↪ TABELLE 18](#) Demgegenüber stehen bei diesem Vorschlag Steuerentlastungen von Beidverdienenden (Bach et al., 2020). Soll mit Reformen des Splittings keine generelle Steuererhöhung verbunden werden, könnte die zusätzliche Steuerbelastung in Form einer allgemeinen Senkung der Einkommensteuersätze, einer Anhebung des Grundfreibetrags oder der Kinderfreibeträge an die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zurückgegeben werden, wodurch ein zusätzlicher positiver Impuls für das Arbeitsangebot entstünde (Bachmann et al., 2021).

[↪ KASTEN 22](#)

Reformoptionen für das Ehegattensplitting

Für verschiedene Reformoptionen des Ehegattensplittings im deutschen Steuer- und Transfersystem liegen Modellsimulationen vor, die Aufkommens- und Verteilungswirkungen sowie **Arbeitsanreizeffekte** quantifizieren (Lembcke et al., 2021). Zu unterscheiden sind bei letzteren Effekten **auf die Arbeitsmarktpartizipation** und auf die **angebotenen Arbeitsstunden** je Arbeit-

nehmerin oder Arbeitnehmer.

Reformen des Ehegattensplittings unterliegen verfassungsrechtlichen Einschränkungen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 1957 entschieden, dass Ehepaare unverheirateten Paaren gegenüber steuerlich nicht schlechter gestellt werden dürfen (BVerfG, 1957). Eine reine Individualbesteuerung ist jedoch nicht möglich, da mindestens das Existenzminimum beziehungsweise die Unterhaltsverpflichtungen steuerbefreit sein müssen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018, S. 30; JG 2013 Ziffer 639). In Bezug auf die vielfältigen Reformoptionen zwischen Ehegattensplitting und Individualbesteuerung kommt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2018, S. 5) zu der Einschätzung, dass „das Verfassungsrecht im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit alternativer Modelle weniger restriktiv [ist], als vielfach unterstellt wird“.

↳ TABELLE 17

Veränderung des Arbeitsangebots bei verschiedenen Reformvorschlägen für das Ehegattensplitting

Reformvorschlag	Studie ¹	Kinder	Änderung Arbeitsmarktpartizipation (in Prozentpunkten)		Änderung Arbeitsstunden (in %)	
			Frauen	Männer	Frauen	Männer
Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag	Bach et al. (2020)		0,55	- 0,01	1,31	- 0,37
	Beznoska et al. (2019)	Nein	0,02	- 0,03	0,44	- 0,12
		Ja	0,05	- 0,03	0,53	- 0,16
Realsplitting mit übertragbarem Grundfreibetrag ²	Bach et al. (2020)		0,56	- 0,03	1,71	- 0,35
	Beznoska et al. (2019)	Nein	0,14	- 0,01	0,32	- 0,05
		Ja	0,23	0	0,52	- 0,08
Realsplitting mit übertragbarem Freibetrag ³	Bach et al. (2020)		0,37	- 0,03	1,19	- 0,27
Übertragbarer Grundfreibetrag plus Ehefreibetrag ⁴	Bach et al. (2020)		0,96	0,02	2,17	- 0,30
Ungeminderter Ehezusatzfreibetrag	Bach et al. (2020)		1,67	0,10	5,26	- 0,11
	Beznoska et al. (2019)	Nein	0,56	0,21	1,76	0,35
		Ja	0,74	0,16	2,24	0,20
Steuerabzug für Ehepaare ⁵	Bach et al. (2020)		1,63	0,05	5,07	- 0,41
Familienrealsplitting	Beznoska et al. (2019)	Nein	0,14	0,01	0,32	- 0,05
		Ja	0,18	0,01	0,58	- 0,02
Familientarifsplitting	Beznoska et al. (2019)	Ja	0,27	0,05	1,09	0,23
Kombiniertes Ehereal- und Familientarifsplitting	Beznoska et al. (2019)	Nein	0,14	0,01	0,32	- 0,05
		Ja	0,38	0,02	1,26	0,08

1 – Die Studien simulieren die Arbeitsangebotseffekte für unterschiedliche Reformvorschläge. 2 – Beznoska et al. (2019) nehmen den Grundfreibetrag aus dem Jahr 2019 in Höhe von 9 168 Euro als Grundlage. Bach et al. (2020) beziehen sich auf den Grundfreibetrag aus dem Jahr 2021 in Höhe von 9 696 Euro. 3 – Grundlage für den Freibetrag ist die Höhe der abzugsfähigen Unterhaltszahlungen zwischen getrennt lebenden oder geschiedenen Ehepaaren in Höhe von 13 805 Euro. 4 – Bei mit dem Einkommen abnehmendem Ehefreibetrag nach dem Vorschlag des wissenschaftlichen Beirats beim BMF (2018). 5 – Nach dem Vorschlag des IWF (2019).

Quellen: Bach et al. (2020), Beznoska et al. (2019)

© Sachverständigenrat | 21-264

Beim Reformvorschlag der **Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag** wird der nicht ausgeschöpfte Grundfreibetrag eines Partners oder einer Partnerin auf den Partner oder die Partnerin mit höherem Einkommen übertragen. Damit sind beide Grundfreibeträge berücksichtigt und das Existenzminimum ist steuerlich freigestellt. Paare mit gleichem Einkommen wären von der Reform nicht, Alleinverdienerpaare mit hohem Einkommen dagegen am stärksten betroffen. Liegen beide Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags, entspricht die Besteuerung der Individualbesteuerung, wodurch die Arbeitsanreize für beide Verdienere gleich

wären. Unterhalb des Grundfreibetrags ist die Grenzbelastung für die Zweitverdienerin oder den Zweitverdiener jedoch höher und steigt bis zum Grundfreibetrag an. [TABELLE 17](#)

Eine unter anderem von der Sachverständigenkommission des aktuellen Familienberichts favorisierte Reformoption ist das **Realsplitting** (Fuest und Peichl, 2020; BMFSFJ, 2021b). Je nach Variante ermöglicht das Realsplitting die freie Aufteilung der Grundfreibeträge oder alternativ von Beiträgen in Höhe der abzugsfähigen Unterhaltszahlungen zwischen den Ehepartnern (Spangenberg, 2016). Dabei handelt es sich faktisch um eine Begrenzung des aktuellen Ehegattensplittings. Insbesondere bei höheren Einkommensgruppen ergibt sich dadurch eine höhere Steuerbelastung, wodurch die Steuereinnahmen für den Staat insgesamt etwas steigen. [TABELLE 18](#) Die Grenzbelastung für die Zweitverdienerin oder den Zweitverdiener sinkt jedoch nur wenig, wodurch die Arbeitsanreizeffekte entsprechend gering sind. [TABELLE 17](#)

[TABELLE 18](#)

Steuereinnahme- und Steuerbelastungsveränderung verschiedener Reformoptionen für das Ehegattensplitting

Reformvorschlag	Studie ¹	Steuer- einnahmen in Mrd Euro	Steuerbelastung für Einkommensdeziile ² in %		
			1. Dezil	5. Dezil	10. Dezil
Individualbesteuerung	Bach et al. (2020)	31,8	0,3	1,8	1,8
Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag	Bach et al. (2020)	12,0	0	0,1	1,3
	Beznoska et al. (2019)	14,9	0	0,3	0,4
Realsplitting mit übertragbarem Grundfreibetrag ³	Bach et al. (2020)	10,0	0	0,3	0,9
	Beznoska et al. (2019)	7,7	0	0,1	0,2
Realsplitting mit übertragbarem Freibetrag ⁴	Bach et al. (2020)	6,9	0	0,1	0,7
Übertragbarer Grundfreibetrag plus Ehefreibetrag ⁵	Bach et al. (2020)	5,4	0	- 0,3	1,0
Ungeminderter Ehezusatzfreibetrag ⁶	Bach et al. (2020)	4,2	0,1	0	0
	Beznoska et al. (2019)	-15,8	0	- 0,5	- 0,2
Steuerabzug für Ehepaare ⁷	Bach et al. (2020)	14,7	0,1	0,5	1,0
Familienrealsplitting	Beznoska et al. (2019)	3,8	0	0	0,2
Familientarifsplitting	Beznoska et al. (2019)	-15,5	0	- 0,1	- 0,5
Kombiniertes Ehereal- und Familientarifsplitting	Beznoska et al. (2019)	- 6,3	- 0,3	0	- 0,3

1 – Die Studien simulieren die Arbeitsangebotseffekte für unterschiedliche Reformvorschläge. 2 – Bei Bach et al. (2020): Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens. Bei Beznoska et al. (2019): Veränderung des Haushaltsbruttoeinkommens. 3 – Beznoska et al. (2019) nehmen den Grundfreibetrag aus dem Jahr 2019 in Höhe von 9 168 Euro als Grundlage. Bach et al. (2020) beziehen sich auf den Grundfreibetrag aus dem Jahr 2021 in Höhe von 9 696 Euro. 4 – Grundlage für den Freibetrag ist die Höhe der abzugsfähigen Unterhaltszahlungen zwischen getrennt lebenden oder geschiedenen Ehepaaren in Höhe von 13 805 Euro. 5 – Bei mit dem Einkommen abnehmendem Ehefreibetrag nach dem Vorschlag des wissenschaftlichen Beirats beim BMF (2018). 6 – Bach et al. (2020) gehen von einem zusätzlichen Freibetrag von 6 310 Euro und Beznoska et al. (2019) von 9 168 Euro aus. 7 – Nach dem Vorschlag des IWF (2019).

Quellen: Bach et al. (2020), Beznoska et al. (2019)
© Sachverständigenrat | 21-403

Die Reformvariante des **Ehezusatzfreibetrags** gewährt dem Ehepaar neben den jeweiligen Grundfreibeträgen einen dritten Freibetrag. Der zusätzliche Freibetrag kann je nach Variante beliebig aufgeteilt werden (Beznoska et al., 2019) oder schmilzt mit steigendem Einkommen der Zweitverdienerin oder des Zweitverdieners ab (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018). Beim ungeminderten Zusatzfreibetrag würde die Grenzbelastung der Zweitverdienerin oder des

Zweitverdieners nie höher sein als bei einer unverheirateten Person. In der Variante mit abschmelzendem Zusatzfreibetrag ist die Grenzbelastung für die Zweitverdienerin oder den Zweitverdiener höher als für einen unverheirateten Single, jedoch weniger stark als in der Variante mit übertragbarem Grundfreibetrag. Die Variante des ungeminderten Zusatzfreibetrags hat zwar die höchsten Arbeitsanreizeffekte, [TABELLE 17](#) jedoch könnte sie zu deutlichen Steuereinnahmeausfällen führen. [TABELLE 18](#)

Das aktuelle Ehegattensplitting sowie die bisher diskutierten Reformoptionen wirken unabhängig von Kindern, deren Unterhalt steuerlich durch den Kinderfreibetrag und das Kindergeld berücksichtigt wird. Verschiedene Reformoptionen sehen eine Kombination der steuerlichen Berücksichtigung von Kindern und Ehe vor. Das **Familienrealsplitting** könnte ein Eherealsplitting um einen Freibetrag je Kind in Höhe des Grundfreibetrags erweitern. Das **Familientarif-splitting**, bei dem zum aktuellen Ehegattensplitting ein Splittingfaktor je Kind hinzukommt, ähnelt dem französischen Modell (Lembcke et al., 2021). Die Arbeitsanreizeffekte dieser Varianten fallen vergleichsweise gering aus. [TABELLE 17](#)

Ein Reformvorschlag des IWF (2019) setzt ebenfalls an der Individualbesteuerung an. Im Gegensatz zum jetzigen System wird kein Freibetrag von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen, sondern ein **Steuerabzug von der Steuerschuld** gewährt. Die Höhe dieses Steuerabzugs orientiert sich an der Steuerlast, die Alleinverdienende auf das Existenzminimum eines Paares zahlen müssten. Bei 17 640 Euro im Jahr 2021 müsste eine alleinverdienende Person 1 660 Euro Steuern zahlen. Dieser Betrag würde direkt von der Steuerschuld abgezogen und damit das Existenzminimum sichern. Da nicht die Bemessungsgrundlage reduziert, sondern ein fixer Betrag erstattet wird, stellt diese Variante keine steuerliche Bevorzugung höherer Einkommensgruppen dar. Auf die Arbeitsmarktpartizipation und die angebotene Arbeitsstundenanzahl hat diese Reformvariante einen der höchsten Effekte, [TABELLE 17](#) da die Grenzbelastung der Individualbesteuerung entspricht. Die Arbeitsangebotseffekte sind daher ähnlich denen der reinen Individualbesteuerung – die verfassungsrechtlich nicht möglich ist – und des Ehezusatzfreibetrags, der zu deutlich sinkenden Steuereinnahmen führen würde. Der IWF (2019) geht von geringen Steuerermehreinnahmen aus; Bach et al. (2020) kommen dagegen auf substantielle Mehreinnahmen von 14,7 Mrd Euro. [TABELLE 18](#) Diese Mehreinnahmen würden insbesondere bei Ehepaaren mit hohem Einkommen und Alleinverdienerehepaaren erzielt. Ein Nachteil dieser Reformoption liegt in verfassungsrechtlichen Risiken. Es ist unsicher, ob der Steuerabzug, welcher der Steuerlast auf das Existenzminimum entspricht, mit der verfassungsrechtlichen Auflage kompatibel ist, dass mindestens das Existenzminimum des Paares von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden muss (Bach et al., 2020). Über die Reform des Ehegattensplittings hinaus könnte dieser Vorschlag eingebettet werden in eine grundsätzliche Reform der Einkommensbesteuerung, die auf Abzüge von der Steuerlast anstatt von der Steuerbemessungsgrundlage abzielt. Vorbild könnte beispielsweise Österreich sein, wo die Individualbesteuerung gilt, jedoch mit Steuerabzügen, etwa für Kinder, die Steuerlast gemindert wird (Lembcke et al., 2021).

322. Zusätzlich kann die Wahl der Steuerklassen III und V durch die höhere unterjährige Steuerlast in der Steuerklasse V negative Effekte auf die Arbeitsanreize von Zweitverdienenden haben (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018), indem das Nettoeinkommen der Zweitverdienerin oder des Zweitverdieners in der unterjährigen Einkommensbesteuerung im Verhältnis kleiner gerechnet wird. In der Literatur zu den Auswirkungen individueller Einkommensbeiträge auf die **Aufteilung des Haushaltseinkommens auf die einzelnen Haushaltsmitglieder** wird die Hypothese einer gleichen Verteilung der Einkommen innerhalb des Haushaltes (Income Pooling Hypothesis) untersucht (Beblo und Beninger,

2017). Es zeigt sich, dass sich die Ungleichheit der Einkommensverteilung zwischen Paaren in den Konsumententscheidungen widerspiegelt. Aufgrund der Anteile, die jedes Haushaltsmitglied zum Einkommen beisteuert, und der Verhandlungsmacht der Haushaltsmitglieder können sich **Ungleichheiten in den individuellen Konsummöglichkeiten** ergeben (Blundell und Preston, 1998; Krueger und Perri, 2006). Die Verhaltensanpassungen durch eine Abschaffung der Steuerklassen III und V können erheblich sein (Büttner et al., 2019). Eine Fokussierung auf die Steuerklassenoption „IV/IV mit Faktor“, die der Sachverständigenrat bereits in früheren Gutachten positiv hervorgehoben hat, würde für eine bessere Berücksichtigung des Splittingvorteils sowie der Einkommensverteilung innerhalb des Haushalts sorgen (JG 2017 Ziffer 36). Während eine Reform des Ehegattensplittings eine umfassende Umgestaltung des Einkommensteuersystems erfordert und voraussichtlich mit Übergangs- und Bestandsschutzregelungen versehen wäre, könnte eine Abschaffung der Steuerklassen III und V die angesprochenen Probleme kurzfristig lindern.

323. Damit die Anreize einer Reform des Steuer- und Transfersystems voll wirken können, ist zeitgleich ein **Ausbau der qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung** notwendig. Dieser kann die Erwerbsaufnahme und -ausweitung von Zweitverdienenden deutlich erleichtern (Zimmert, 2019; Lembcke et al., 2021). Zugleich kann frühkindliche Betreuung, wenn sie qualitativ hochwertig ist, positive Effekte auf die Zukunftschancen von Kindern haben, sodass beide Ziele, Erwerbsarbeit von Eltern und frühkindliche Bildung, miteinander vereinbar sind. ↘ ZIFFERN 360 FF. Ein weiteres Hemmnis für die Arbeitsmarktpartizipation ist die **beitragsfreie Mitversicherung** der Ehepartnerin oder des Ehepartners in der Gesetzlichen Krankenversicherung, wenn das Einkommen der Zweitverdienerin oder des Zweitverdieners unter der Sozialversicherungspflichtgrenze liegt. Sobald diese Einkommensgrenze überschritten wird, steigt die Grenzbelastung deutlich. Der Sachverständigenrat hat in der Vergangenheit Änderungen dieser Regelung angeregt (JG 2013 Kasten 23; JG 2016 Ziffer 93; JG 2017 Ziffer 36).
324. Weitere negative Arbeitsanreizeffekte identifiziert die Literatur in den geltenden **Elternzeit- und Elterngeldregelungen** (Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013). Trotz einiger Reformen in den vergangenen Jahren führt die im europäischen Vergleich überdurchschnittlich lange Elternzeit (Europäisches Parlament, 2015) zu sehr langen Erwerbsunterbrechungen von Frauen im Gegensatz zu Männern. Stärkere Anreize zur gleichmäßigeren Aufteilung der Elternzeit könnten es den Zweitverdienenden erleichtern, in ihrer Beschäftigung zu bleiben beziehungsweise die Stundenzahl schneller wieder zu erhöhen (Andersen, 2018; Druedahl et al., 2019; Tamm, 2019; Dunatchik und Özcan, 2021).

V. BILDUNGSCHANCEN VON KINDERN UND JUGENDLICHEN IN UND NACH DER PANDEMIE

325. Bildungsteilnahme und Bildungsergebnisse hängen in Deutschland stärker als in anderen Ländern von der **sozialen Herkunft** ab. Diese Chancenungleichheit wurde durch die pandemiebedingten Einschränkungen im Bildungssystem noch verstärkt. Es gilt mehr und gezieltere Maßnahmen zu treffen, um **pandemiebedingte Bildungsrückstände** aufzuholen und den Präsenzbetrieb bei neuen Infektionswellen möglichst aufrechtzuerhalten. In jedem Fall ist die Erreichbarkeit der Kinder und Jugendlichen sicherzustellen. Zudem besteht dringender Handlungsbedarf, für mehr Chancengerechtigkeit im Bildungssystem zu sorgen und damit zugleich zukünftiger Ungleichheit vorzubeugen. In diesem Abschnitt liegt der Fokus auf Kindern und Jugendlichen, also auf den Systemen der **allgemeinbildenden Schulen und der Kindertagesbetreuung**.

1. Ausgangslage: Chancenungleichheit in Deutschland

326. Die **individuellen Erträge von Bildung**, also etwa die positiven Auswirkungen zusätzlicher Bildungsjahre oder eines höheren Bildungsabschlusses auf die persönliche Lebenssituation, sind in der Literatur umfangreich belegt. Dies betrifft sowohl die monetären Erträge wie höhere Einkommen und Vermögen (Psacharopoulos und Patrinos, 2018; Gunderson und Oreopolous, 2020) als auch die nicht-monetären Erträge wie bessere Gesundheit, geringere Kriminalitätsneigung und höhere politische Partizipation (Lochner, 2011; Oreopoulos und Salvanes, 2011; Heckman et al., 2018a, 2018b). Aufgrund positiver externer Effekte übersteigen die **gesamtgesellschaftlichen Erträge von Bildung** die individuellen (Moretti, 2004; Hanushek und Woessmann, 2012; Cui und Martins, 2021).
327. Der Aufbau von Humankapital, insbesondere die **Bildung von Fähigkeiten, ist ein dynamischer Prozess**. Neben rein kognitiven sind auch soziale, selbst-regulatorische und emotionale Fähigkeiten relevant für Arbeitsmarktchancen und soziale Erfolge (Borghans et al., 2008; Almlund et al., 2011; Kautz et al., 2014; OECD, 2021c). Viele Fähigkeiten interagieren im Entwicklungsprozess miteinander. Zudem beeinflussen vorhandene Fähigkeiten den Aufbau neuer Fähigkeiten (Cunha und Heckman, 2007, 2008; Cunha et al., 2010; Berger, 2020). Neben der Veranlagung beeinflusst eine Vielzahl externer Faktoren im familiären, institutionellen sowie nachbarschaftlichen Umfeld der Kinder die Bildung von Fähigkeiten. Die **frühen Lebensjahre**, also insbesondere die vor dem Schuleintritt, spielen eine besonders große Rolle (Currie und Almond, 2011; Almond et al., 2018). In dieser Zeit ist das **familiäre Umfeld** besonders bedeutsam für die Entwicklung (Cunha et al., 2006; Francesconi und Heckman, 2016).

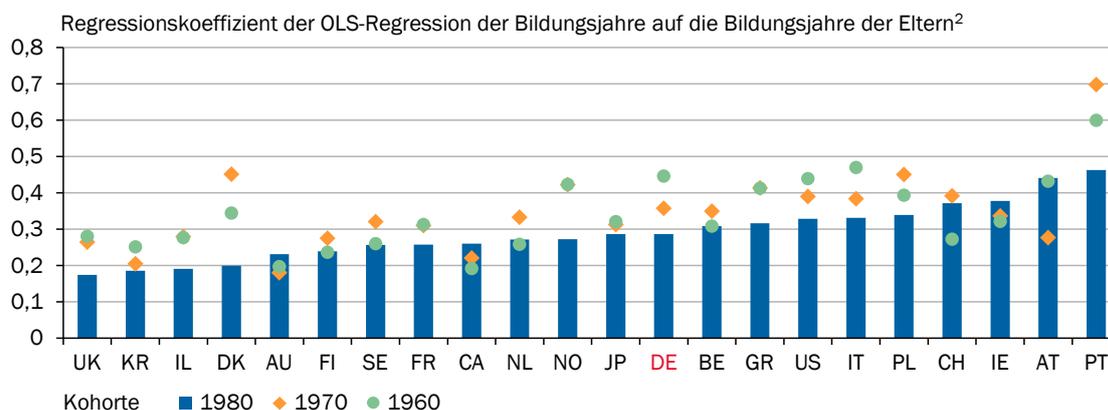
328. Das für die Bildung von Fähigkeiten relevante **Umfeld hängt maßgeblich vom sozioökonomischen Status** [↘ GLOSSAR](#) **der Eltern ab**. Beispielsweise variiert sowohl die Qualität als auch die Quantität des elterlichen Sprachangebots gegenüber Kleinkindern mit der sozialen Herkunft (Hart und Risley, 1995; Anderka, 2018). Elterliche Erziehungsstile, welche die Qualität der Eltern-Kind Interaktionen reflektieren, sowie die Zeit, die Eltern mit interaktiven Aktivitäten mit ihren Kindern verbringen (Qualitätszeit), korrelieren ebenfalls stark mit dem sozialen Hintergrund und erklären einen bedeutenden Teil früher Ungleichheiten bei den Fähigkeiten (Hart und Risley, 1995; Kalil, 2015; Falk et al., 2019). Obwohl höher gebildete Mütter häufiger erwerbstätig sind (Grunow et al., 2011), scheint sich die höhere Erwerbsneigung nicht in weniger Qualitätszeit mit ihren Kindern zu übersetzen. Hsin und Felfe (2014) zeigen, dass erwerbstätige Mütter zwar insgesamt weniger Zeit mit ihren Kindern verbringen, jedoch nicht signifikant weniger Qualitätszeit. Dasselbe gilt für den Vergleich zwischen in Teilzeit und in Vollzeit erwerbstätigen Müttern. Deutliche Leistungsunterschiede treten somit schon vor Schuleintritt auf, und die Lücken werden im Verlauf der Schulzeit und des weiteren Lebens nicht geschlossen (Heckman und Carneiro, 2003; Cunha et al., 2006; Blomeyer et al., 2009; Mergele et al., 2020).
329. Daher **hängen Bildungswege und -erfolge stark von der sozialen Herkunft ab** (Björklund und Salvanes, 2011; Black und Devereux, 2011). In Deutschland besuchten im Jahr 2015 rund 61 % der unter 15-jährigen Kinder von Eltern mit einem hohen Bildungsabschluss das Gymnasium, während das nur für 30 % beziehungsweise 14 % der Kinder von Eltern mit einem mittleren beziehungsweise niedrigen Bildungsabschluss der Fall war (Statistisches Bundesamt, 2016). Die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, ist selbst bei gleicher Schulleistung für Kinder mit benachteiligtem sozialen Hintergrund deutlich kleiner als für Kinder aus Familien mit hohem sozialen Status (Falk et al., 2020). Dodin et al. (2021) zeigen, dass sich der Zusammenhang zwischen elterlichem Einkommen und der Wahrscheinlichkeit, das Abitur abzulegen, in den vergangenen Jahrzehnten kaum verändert hat.
330. Im **internationalen Vergleich ist die intergenerationale Bildungspersistenz in Deutschland relativ hoch**. Trotz eines deutlichen Rückgangs der intergenerationalen Persistenz der Bildungsbeteiligung in Deutschland von der Geburtskohorte 1960 bis zur Geburtskohorte 1980 liegt die Persistenz für die Geburtskohorte 1980 im Mittelfeld und ist nur etwas höher als in Staaten wie Frankreich, aber deutlich höher als zum Beispiel im Vereinigten Königreich, in der Republik Korea und in Dänemark. [↘ ABBILDUNG 88 OBEN](#) Nicht nur die Bildungsdauer und die formalen Abschlüsse hängen stark vom familiären Hintergrund ab, auch die Kompetenzen selbst (OECD, 2020c). Reiss et al. (2019) zeigen dies mithilfe der im Rahmen von PISA (Programme for International Student Assessment) im Jahr 2018 erhobenen Lesekompetenzen. [↘ ABBILDUNG 88 UNTEN](#) Der Fokus liegt bei der Analyse auf dem Lesen, weil Lesen eine Schlüsselqualifikation und eine unverzichtbare Basis für Lern- und Entwicklungsprozesse sowie für die Teilhabe am kulturellen, beruflichen und sozialen Leben darstellt (UNESCO, 2005; Reiss et al., 2019).

331. In der empirischen Literatur werden unterschiedliche **Mechanismen der intergenerationalen Bildungspersistenz** identifiziert. Eltern investieren je nach sozialem Status unterschiedlich viel Zeit und Ressourcen in ihre Kinder, was deren Bildungsergebnisse beeinflusst (Björklund und Salvanes, 2011). Schülerinnen und Schüler aus Haushalten mit unterdurchschnittlichem Einkommen nehmen seltener bezahlte Nachhilfeangebote wahr als diejenigen aus Haushalten mit überdurchschnittlichem Einkommen (Hille et al., 2016). Piopiunik (2014a) kommt zu dem Ergebnis, dass ein Kanal der intergenerationalen Bildungspersistenz darin besteht, dass besser gebildeten Eltern der Wert von Bildung für ihre Kinder bewusster ist. Ein stärkeres Bewusstsein für die Vorteile von guter Bildung dürfte dazu führen, dass Eltern ihre Kinder in Richtung eines höheren Bildungsabschlusses beeinflussen (Björklund und Salvanes, 2011). Auch Gesundheit spielt beim Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und späterem Bildungs- und

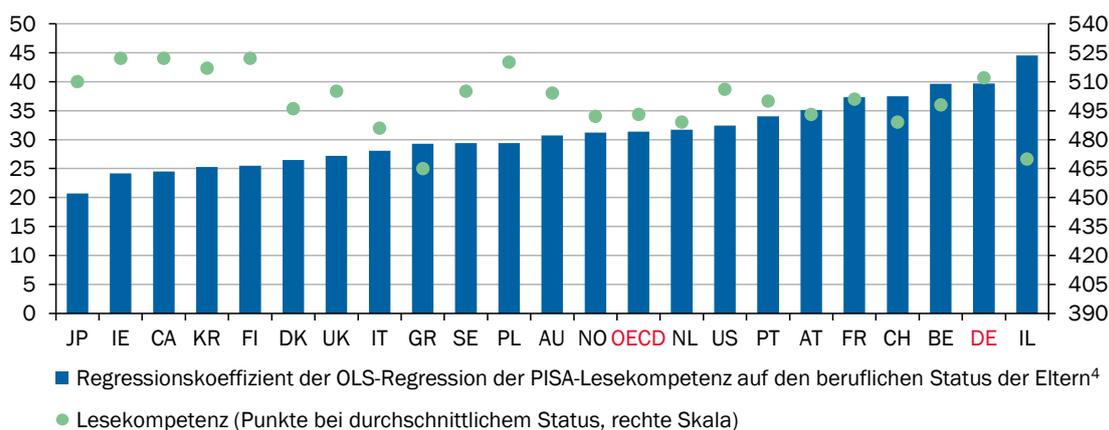
▾ ABBILDUNG 88

Abhängigkeit der Bildung von der sozialen Herkunft¹

Relativ starker Zusammenhang der Bildungsjahre von Eltern und Kindern in Deutschland



Lesekompetenz hängt in Deutschland besonders stark vom beruflichen Status (ISEI)³ der Eltern ab



1 – AT-Österreich, AU-Australien, BE-Belgien, CA-Kanada, CH-Schweiz, DE-Deutschland, DK-Dänemark, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IL-Isreal, IT-Italien, JP-Japan, KR-Republik Korea, NL-Niederlande, NO-Norwegen, PL-Polen, PT-Portugal, SE-Schweden, UK-Vereinigtes Königreich, US-USA. 2 – Anzahl der Bildungsjahre für den Elternteil mit der höchsten Anzahl an Bildungsjahren. 3 – Der Internationale Sozioökonomische Index des beruflichen Status (ISEI) verbindet Einkommen und Bildung, um so den Status eines Berufs abzubilden. Er ist ein ordinalskaliertes Maß, das Werte von 16 (z. B. Hilfskräfte und Reinigungspersonal) bis 90 (Richterinnen und Richter) enthält. 4 – Ohne Kontrollvariablen.

Quellen: GDIM (2018) - Global Database on Intergenerational Mobility, Reiss et al. (2019), eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 21-394

Erwerbserfolg eine bedeutende Rolle, da Kinder von gebildeten Eltern tendenziell gesünder sind und Gesundheit eine wichtige Voraussetzung für Lern- und Entwicklungsfortschritte ist (Currie, 2009).

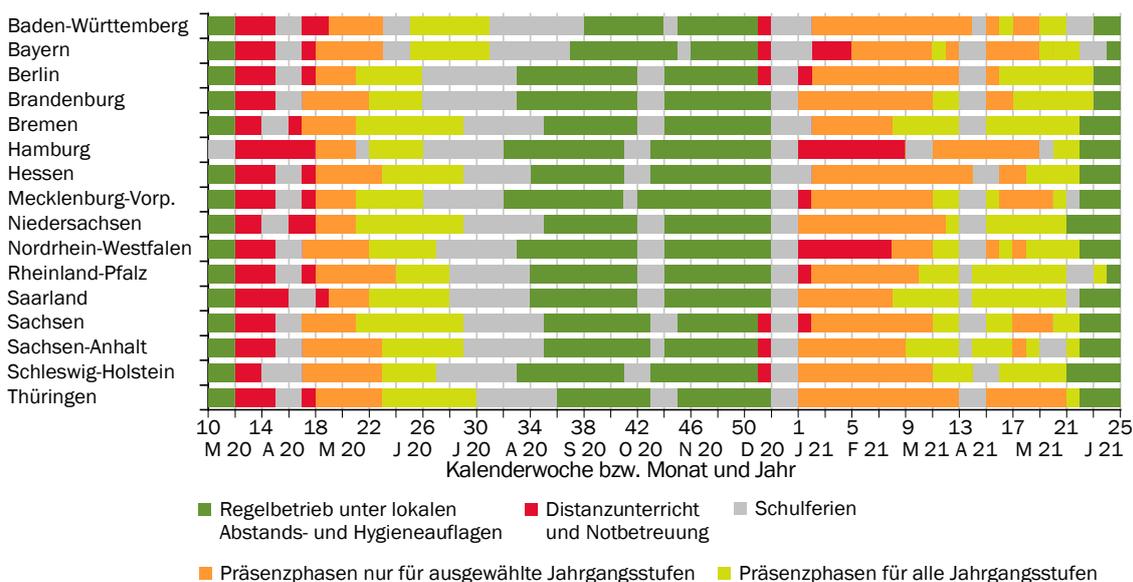
332. Die **Gründe** für die im internationalen Vergleich relative **hohe intergenerationale Bildungspersistenz in Deutschland** sind vielfältig und liegen unter anderem in der Ausgestaltung des **schulischen und frühkindlichen Bildungssystems**. So weist Deutschland beispielsweise im internationalen Vergleich ein stark segregiertes Schulsystem und eine kurze Grundschulzeit auf (Dustmann, 2004; OECD, 2020c, 2020d). Auch die hierzulande geringere Verbreitung von Ganztagschulen dürfte einen Beitrag zur Erklärung der Ungleichheiten leisten (Fischer et al., 2014). ↘ ZIFFERN 356 F. Des Weiteren spielen Qualität und Nutzung des frühkindlichen Bildungs- und Betreuungssystems eine bedeutende Rolle (OECD, 2018). ↘ ZIFFERN 360 FF.

2. Auswirkungen der Corona-Eindämmungsmaßnahmen auf Kinder und Jugendliche

333. Pandemiebedingte gesundheitspolitische Maßnahmen haben in Deutschland wie in vielen anderen Staaten dazu geführt, dass **Schulen, Betreuungs- und Freizeiteinrichtungen** zeitweise **schließen** mussten oder im Betrieb **deutlich eingeschränkt** waren. Die Dauer der Schließungen und die genauen Regelungen variierten in Deutschland zwischen den Ländern und zwischen den Jahrgangsstufen. Abschlussklassen und jüngere Schülerinnen und Schüler hatten häufiger Präsenzunterricht. Für die meisten Jahrgangsstufen waren die Schulen seit Beginn der Pandemie je nach Land zwischen 14 und 28 Wochen geschlossen. Phasen mit Wechselunterricht (etwa halbierte Klassen mit Präsenzunterricht jeden zweiten Tag) dauerten je nach Land weitere 6 bis 18 Wochen. Insgesamt beliefen sich die Phasen mit Distanzunterricht somit auf 31 bis 39 Wochen je nach Land. ↘ ABBILDUNG 89 Vor dem Hintergrund, dass ein normales Schuljahr etwa 40 Schulwochen umfasst, ist die **Dauer der Schließungen und Distanzphasen** in den vergangenen eineinhalb Jahren somit **sehr hoch**.
334. Weltweit waren die Schulen zwischen März 2020 und Anfang Februar 2021 im Durchschnitt aller Staaten 19 Wochen geschlossen, das entspricht etwa der Hälfte der Schulpräsenzzeit (UNICEF, 2021). **In vielen Staaten**, wie etwa Frankreich, Spanien, der Schweiz, Schweden, Norwegen, China und Japan, waren die **Schulen** nach Berechnungen der UNESCO (2021) **deutlich kürzer geschlossen als in Deutschland**. ↘ ABBILDUNG 90 In vielen Staaten waren zudem die frühkindlichen Einrichtungen kürzer geschlossen als in Deutschland (OECD, 2021d). In anderen europäischen Staaten wurden striktere Einschränkungen für Erwachsene durchgesetzt, um die Schulen weitgehend offen halten zu können (Wößmann, 2021b), etwa in Frankreich, Spanien, Irland, Belgien und der Schweiz.
335. Der **Distanzunterricht** stellte lediglich ein **unvollständiges Substitut für den Präsenzunterricht** dar. Lehrkräfte und Schulen waren auf die Herausforderungen nur unzureichend vorbereitet. Auswertungen der im Mai und Juni 2020 durchgeführten Corona-Sondererhebung des Nationalen Bildungspanels (NEPS)

▸ **ABBILDUNG 89**

Einschränkungen des Präsenzunterrichts aufgrund von COVID-19 in Deutschland¹



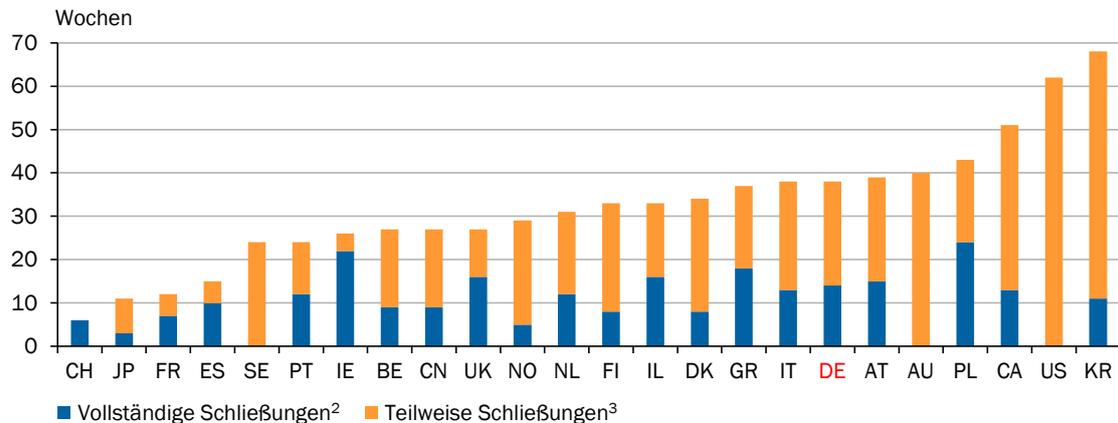
1 – Ab Kalenderwoche 11 des Jahres 2021 waren in einigen Ländern die Öffnungen von der Inzidenz der Neuinfektionen in den Kreisen abhängig. Das Land wird dann hier entsprechend seiner Durchschnittsinzidenz eingruppiert. Ab Kalenderwoche 17 galt in allen Ländern bei Überschreiten der Inzidenz von 100 an drei aufeinanderfolgenden Tagen die Bundesnotbremse. Der Präsenzunterricht wurde dann untersagt (mit Ausnahme von Abschlussklassen und Förderschulen), falls die Inzidenz an drei aufeinanderfolgenden Tagen über 165 lag.

Quellen: Kultusministerien der Länder, eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 21-086

bei Eltern von Achtklässlerinnen und Achtklässlern zeigen, dass die technischen Kenntnisse der Lehrkräfte von einem guten Viertel der Befragten als (eher) nicht ausreichend und die Unterstützung der Schulen beim Distanzlernen von knapp einem Viertel der Befragten als schlecht erachtet wurden. ▸ **ABBILDUNG 91** In einer Befragung im Juni 2020 von Eltern von Schulkindern aller Altersstufen ergab sich, dass nur 6 % der Schülerinnen und Schüler täglich gemeinsamen Unterricht für die ganze Klasse (zum Beispiel per Videoanruf) hatten und viele lediglich Aufgabenblätter bearbeitet haben, teilweise ohne Feedback durch die Lehrkraft zu erhalten (Wößmann et al., 2020). Im zweiten Lockdown Anfang des Jahres 2021 hatte dann laut einer erneuten Umfrage ein Viertel der Schülerinnen und Schüler täglich gemeinsamen Unterricht für die ganze Klasse (zum Beispiel per Videokonferenz), aber 39 % hatten dies immer noch nur maximal einmal pro Woche (Wößmann et al., 2021). Privatschülerinnen und -schüler erhielten im ersten Lockdown im Frühjahr 2020 häufiger Unterricht per Videokonferenz als Kinder auf öffentlichen Schulen; ebenso Gymnasiastinnen und Gymnasiasten häufiger als Schülerinnen und Schüler auf anderen Sekundarschulen (Huebener et al., 2020). Eine Lehrkräftebefragung von McKinsey (2021) in acht Staaten (Australien, Kanada, China, Frankreich, Deutschland, Japan, dem Vereinigten Königreich und den USA) im Oktober und November 2020 hat gezeigt, dass Lehrkräfte den Distanzunterricht im Durchschnitt für nur halb so effektiv halten (4,8 Punkte auf einer Skala von 0 bis 10) wie Präsenzunterricht. In Deutschland lag der Wert bei 6,1 Punkten.

▸ **ABBILDUNG 90**

Dauer der Schulschließungen in Wochen im internationalen Vergleich¹
 Zeitraum März 2020 bis September 2021



1 – CH-Schweiz, JP-Japan, FR-Frankreich, ES-Spanien, SE-Schweden, PT-Portugal, IE-Irland, BE-Belgien, CN-China, UK-Vereinigtes Königreich, NO-Norwegen, NL-Niederlande, FI-Finnland, IL-Isreal, DK-Dänemark, GR-Griechenland, IT-Italien, DE-Deutschland, AT-Österreich, AU-Australien, PL-Polen, CA-Kanada, US-USA, KR-Republik Korea. 2 – Vollständige Schließung bedeutet, dass die durch die Regierung angeordnete Schließung von Bildungsinstitutionen im Vor-, Grund- und Sekundar-schulbereich die meisten Schülerinnen und Schüler betreffen. 3 – Teilweise Schließung bedeutet, dass nur einzelne Jahrgangsstufen oder Regionen von den Schließungen betroffen sind.

Quelle: UNESCO (2021)
 © Sachverständigenrat | 21-497

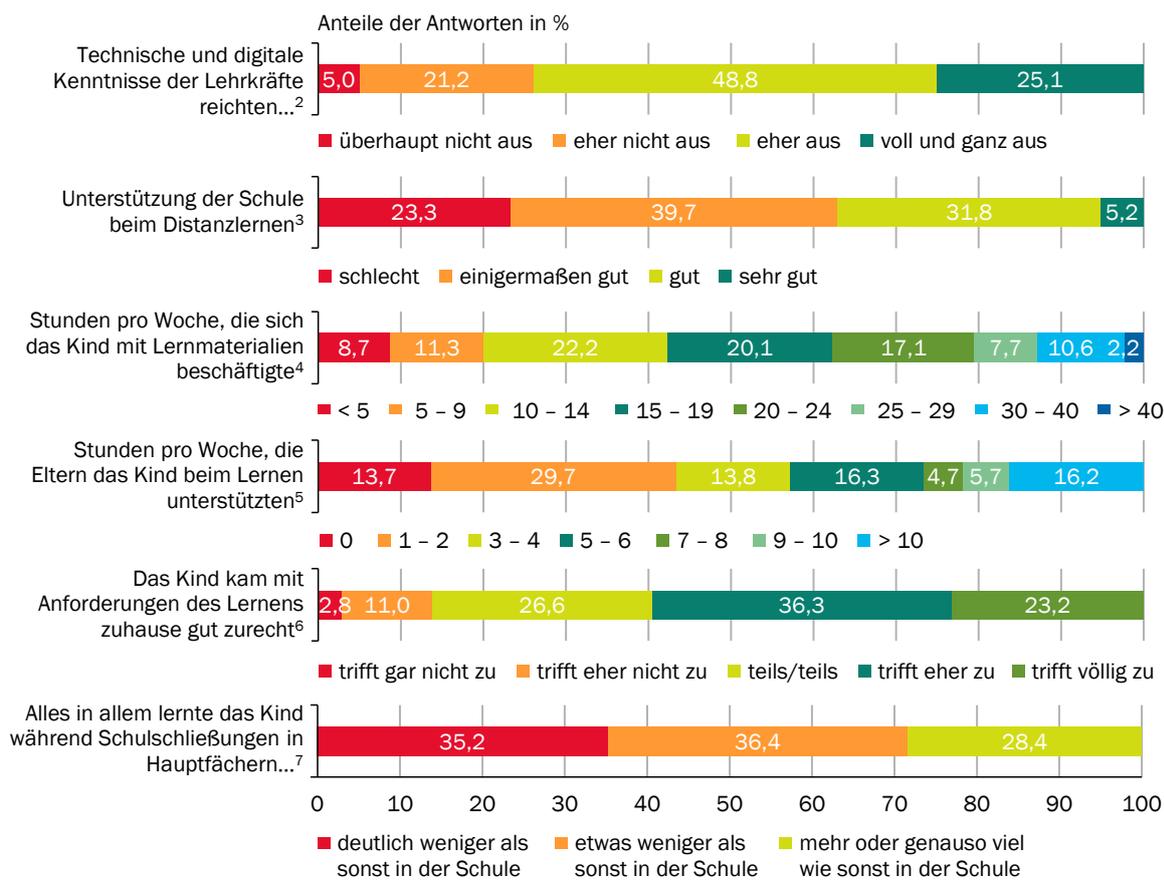
336. Schülerinnen und Schüler haben **während der Schulschließungen durchschnittlich deutlich weniger Zeit mit schulischen Tätigkeiten verbracht** als normalerweise. Auswertungen des NEPS zeigen, dass sich Achtklässlerinnen und Achtklässler im Frühjahr 2020 durchschnittlich 16,4 Stunden pro Woche mit Lernmaterialien beschäftigten. ▸ **ABBILDUNG 91** In normalen Zeiten sind es mit 30 Stunden fast doppelt so viel, wenn man die Unterrichtszeit und die Zeit für Hausaufgaben und Lernen zusammenzählt. In einer Befragung im Juni 2020 von Eltern von Schulkindern aller Altersstufen fanden Wößmann et al. (2020) eine ähnlich starke Lernzeitreduktion sowie eine deutliche Ausweitung der Zeit, die Schülerinnen und Schüler mit passiven Tätigkeiten wie Fernsehen, Computerspielen und Mobiltelefonnutzung verbrachten. Die Zeit, die Kinder mit schulischen Aktivitäten verbrachten, hat sich im zweiten Lockdown Anfang des Jahres 2021 etwas erhöht, lag aber immer noch um mehr als 40 % unter der Zeit vor der Corona-Pandemie (Wößmann et al., 2021). Nach Einschätzung von mehr als 70 % der Eltern lernten die Kinder in der Zeit der Schulschließungen in den Hauptfächern deutlich oder etwas weniger als sonst in der Schule. ▸ **ABBILDUNG 91**

337. Insgesamt deuten erste Metastudien darauf hin, dass durch die pandemiebedingten Einschränkungen des Schulbetriebs **erhebliche Lernrückstände** entstanden sind (Hammerstein et al., 2021; Patrinos und Donnelly, 2021; Zierer, 2021). In Deutschland ist die Daten- und Studienlage allerdings bislang noch unzureichend. Während Schult et al. (2021) auf Basis von Tests mit Fünftklässlerinnen und Fünftklässlern in Baden-Württemberg signifikante Lernrückstände schon im September 2020, also noch vor Beginn des zweiten Shutdowns Ende des Jahres 2020, finden, können Depping et al. (2021) für Hamburg in demselben Zeitraum

keine signifikanten Effekte identifizieren. Die internationale Evidenz zeichnet dagegen ein eindeutigeres Bild. Engzell et al. (2021) kommen anhand von standardisierten Testdaten von 8- bis 11-Jährigen in den Niederlanden – einem Land mit relativ guten technischen Voraussetzungen für das Distanzlernen – zu dem Ergebnis, dass die achtwöchigen Schulschließungen zu einem Lernrückstand geführt haben, der in etwa einem Fünftel eines Schuljahres und somit genau der Zeit der dortigen Schulschließungen entspricht. Maldonado und De Witte (2021) finden auf Basis standardisierter Testdaten von Sechstklässlerinnen und Sechst-

▾ **ABBILDUNG 91**

Lernen während der Schulschließungen¹



1 – Die Stichprobengröße ist (von oben nach unten) N = 1 446, N = 1 450, N = 1 443, N = 1 449, N = 1 450, N = 1 445. Die Stichprobe ist mithilfe der vom NEPS gelieferten kalibrierten Querschnittsgewichte gewichtet. Die Fragen waren an Eltern gerichtet, deren Kinder zu dem Zeitpunkt die 8. Jahrgangsstufe besuchten. 2 – Wie schätzen Sie die folgenden Aspekte für das Lernen zuhause in den ersten Monaten der Corona-Krise ein? – Die technischen und digitalen Kenntnisse der Lehrkräfte meines Kindes, z. B. im Umgang mit dem Internet, Tablets oder Laptops, für die Unterstützung beim Lernen zuhause reichten [voll und ganz/eher/eher nicht/überhaupt nicht] aus. 3 – Wie gut fühlten Sie sich in dieser Zeit von Ihrer Schule bei der Situation unterstützt, dass Ihr Kind zuhause lernen sollte? 4 – Wie viele Stunden beschäftigte sich Ihr Kind in einer Woche durchschnittlich mit den Lernmaterialien, die es von der Schule in dieser Zeit erhalten hat? [Der/die Befragte konnte alle ganzzahligen Werte angeben.] – Der gewichtete Mittelwert der Stunden pro Woche beträgt 16,4. 5 – Wie viele Stunden verbrachten Sie und gegebenenfalls Ihr Partner/Ihre Partnerin in einer Woche durchschnittlich mit der Unterstützung Ihres Kindes beim Lernen zuhause in dieser Zeit? [Der/die Befragte konnte alle ganzzahligen Werte angeben.] – Der gewichtete Mittelwert der Stunden pro Woche beträgt 5,4. 6 – Inwiefern treffen die folgenden Aussagen auf Sie zu? Mein Kind kam mit den Anforderungen des Lernens zuhause gut zurecht. 7 – Alles in allem lernte mein Kind während der Schulschließungen in den Hauptfächern [mehr oder genauso viel wie/etwas weniger als/deutlich weniger als] normalerweise in der Schule.

Quellen: Nationales Bildungspanel (NEPS) Startkohorte 2, Welle 9 und Corona Sondererhebung Frühjahr 2020 (Blossfeld et al., 2011), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 21-243

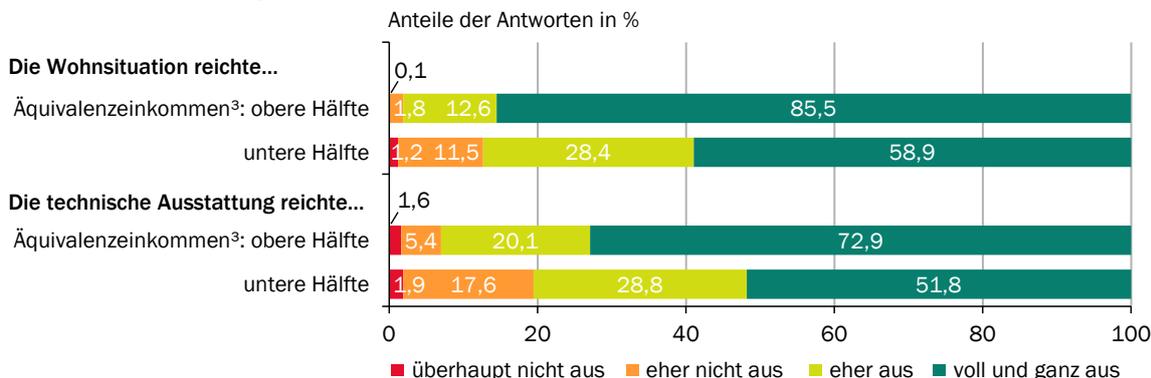
klässlern in Belgien substanzielle Lernrückstände in allen getesteten Schulfächern. Eine Studie mit Daten für die deutschsprachige Schweiz findet Lernrückstände für Schülerinnen und Schüler der Grundschule, nicht aber der Sekundarstufe I (Tomasik et al., 2021). Die **negativen Auswirkungen sind für jüngere Kinder stärker** als für ältere (Fuchs-Schündeln et al., 2020; Hammerstein et al., 2021). Die Folgen der Einschränkungen für noch nicht schulpflichtige Kinder sind bisher weniger gut dokumentiert (StäwiKo, 2021a).

338. Erfahrungen mit streikbedingten Schulschließungen in anderen Staaten sowie mit Kurzschuljahren (aufgrund der Umstellung des Schuljahresbeginns) in Deutschland in den 1960er-Jahren haben gezeigt, dass **Lernrückstände** über die Zeit nicht automatisch aufgeholt wurden, sondern **langfristig** bestehen blieben (Wößmann, 2020). Ohne zielgerichtetes Gegensteuern können sich die Lernrückstände somit langfristig negativ auf individuelle Einkommen und gesamtwirtschaftliche Produktivität auswirken. Wößmann (2020) schätzt, dass der Verlust eines Drittels eines Schuljahrs über das gesamte Berufsleben im Durchschnitt mit einem rund 3 bis 4 % **geringeren Erwerbseinkommen** einhergeht. Eine vergleichbare Studie für die USA kommt zu einem um 2,6 % verringerten Lebenserwerbseinkommen (Psacharopoulos et al., 2020). Aufgrund der Bedeutung von Humankapitalerwerb für wirtschaftliches Wachstum könnte – ohne Maßnahmen zum Aufholen von Lernrückständen – auch der **gesamtwirtschaftliche Effekt** bedeutend ausfallen (Hanushek und Wößmann, 2020; Wößmann, 2020).
339. Die **Auswirkungen** der pandemiebedingten Einschränkungen sind sehr **heterogen** verteilt. **Kinder aus Familien mit niedrigem sozioökonomischen Status haben deutlich größere Bildungsrückstände** zu verzeichnen als andere Kinder (Agostinelli et al., 2020; Fuchs-Schündeln et al., 2020; Dietrich et al., 2021; Hammerstein et al., 2021). Die Auswertungen der NEPS-Daten [↘ ZIFFER 335](#) zeigen, dass Achtklässlerinnen und Achtklässler aus Haushalten in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung häufiger über die notwendigen wohnlichen und technischen Voraussetzungen für das Distanzlernen verfügen als Kinder aus Haushalten in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung. Zudem gaben Eltern mit akademischem Bildungsabschluss häufiger an, über die notwendigen Kenntnisse und Möglichkeiten zu verfügen, um ihre Kinder beim Lernen zu unterstützen. [↘ ABBILDUNG 92](#) Des Weiteren reduzierten leistungsschwache Schülerinnen und Schüler ihre Lernzeit stärker und verbrachten die Zeit häufiger mit passiven Tätigkeiten als leistungsstarke (Grewenig et al., 2020; Werner und Wößmann, 2021). Wegen der ungleichen Auswirkungen der Krise **drohen** somit die **Leistungsunterschiede** und **Bildungsungleichheiten nach sozialer Herkunft zuzunehmen** (Blaskó et al., 2021; Werner und Wößmann, 2021). Werden diese nicht adressiert, könnten sie sich in der Zukunft in einer größeren Einkommensungleichheit widerspiegeln.
340. **Kinder mit Migrations- oder Fluchthintergrund** waren von den pandemiebedingten Einschränkungen **besonders belastet**. Ihre Möglichkeiten des Spracherwerbs und des Kontakts zur regionalen Kultur waren in den Zeiten des Lockdowns deutlich eingeschränkt. Rude (2020) dokumentiert, dass geflüchtete

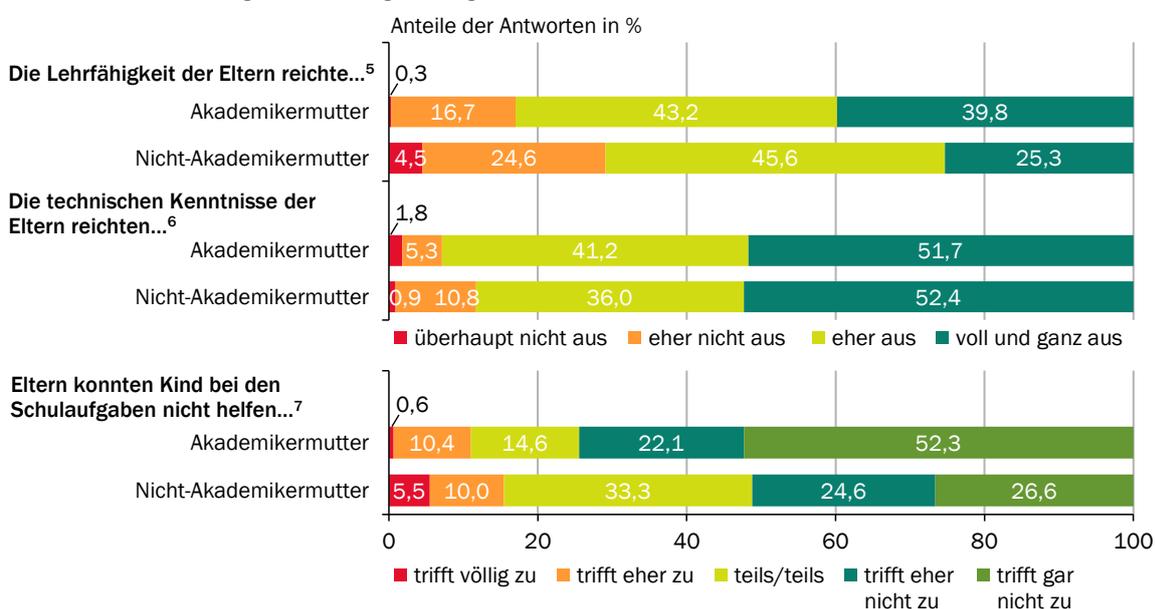
ABBILDUNG 92

Voraussetzungen für häusliches Lernen nach Einkommenssituation und Bildungshintergrund der Eltern¹

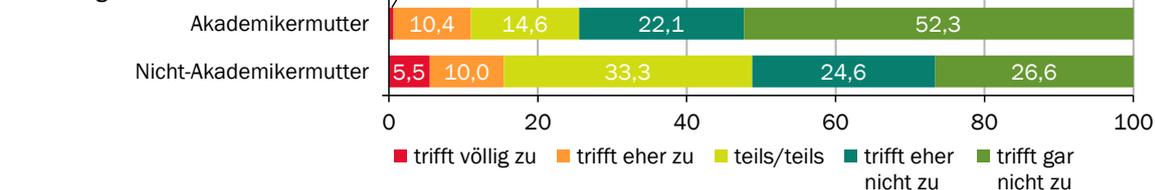
Häusliche Voraussetzungen nach Einkommenssituation der Eltern²



Elterliche Unterstützung nach Bildungshintergrund der Mutter⁴



Eltern konnten Kind bei den Schulaufgaben nicht helfen...⁷



1 – Die Stichprobengröße ist (von oben nach unten) N = 1 293, N = 1 294, N = 1 437, N = 1 441, N = 1 436. Die Stichprobe ist mithilfe der vom NEPS gelieferten kalibrierten Querschnittsgewichte gewichtet. Die Fragen waren an Eltern gerichtet, deren Kinder zu dem Zeitpunkt die 8. Jahrgangsstufe besuchten. 2 – Wie schätzen Sie die folgenden Aspekte für das Lernen zuhause in den ersten Monaten der Corona-Krise ein? – Die wohnliche Situation bei mir zuhause, z. B. ein ruhiger Platz, reichte [voll und ganz/eher/eher nicht/überhaupt nicht] aus. – Die technische Ausstattung bei mir zuhause, z. B. mit WLAN, Druckern, Scannern, Tablets oder Laptops, reichte [voll und ganz/eher/eher nicht/überhaupt nicht] aus. 3 – Das Äquivalenzeinkommen ist das mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala gewichtete verfügbare Haushaltseinkommen. Damit wird die Vergleichbarkeit der Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung hergestellt. 4 – Die Mutter ist als Akademikerin eingestuft, wenn sie einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss besitzt. Wenn keine Informationen über die Mutter verfügbar sind, wurde die Angabe des Vaters verwendet. Im gewichteten Datensatz haben 20,4 % der Zielkinder eine Mutter, die Akademikerin ist. Wenn in einer alternativen Auswertung nur diejenigen Familien einbezogen werden, für die der Bildungsabschluss bekannt ist, ändern sich die Ergebnisse kaum. 5 – Wie schätzen Sie Ihre Fähigkeiten ein, Ihr Kind während der Schulschließung inhaltlich beim Lernen zuhause zu dieser Zeit zu unterstützen? – Reichten sie voll und ganz aus, eher aus, eher nicht aus oder überhaupt nicht aus?. 6 – Wie schätzen Sie die folgenden Aspekte für das Lernen zuhause in den ersten Monaten der Corona-Krise ein? – Meine technischen und digitalen Kenntnisse, z. B. im Umgang mit dem Internet, Tablets oder Laptops, für die Unterstützung meines Kindes reichten [voll und ganz/eher/eher nicht/überhaupt nicht] aus. 7 – Wie haben Sie die Zeit während der Schulschließung erlebt und inwiefern treffen die folgenden Aussagen auf Sie zu? – Ich konnte meinem Kind bei den Schulaufgaben nicht helfen.

Quellen: Nationales Bildungspanel (NEPS) Startkohorte 2, Welle 9 und Corona Sondererhebung Frühjahr 2020 (Blossfeld et al., 2011), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 21-244

Kinder häufiger über eine schlechte digitale Ausstattung zu Hause und insbesondere diejenigen in Sammelunterkünften seltener über einen eigenen Schreibtisch oder ein eigenes Zimmer verfügen. Kinder mit Flucht- oder Migrationshintergrund haben häufiger bildungsferne Eltern, und ihre Eltern helfen ihnen laut der Umfrage durchschnittlich seltener bei den Hausaufgaben. Etwa 5 % aller Kinder unter 18 Jahren in Deutschland haben einen Fluchthintergrund (Rude, 2020). Insgesamt beträgt der Anteil der Schutzsuchenden an der Gesamtbevölkerung in Deutschland im Jahr 2020 laut Statistischem Bundesamt 2,2 %.

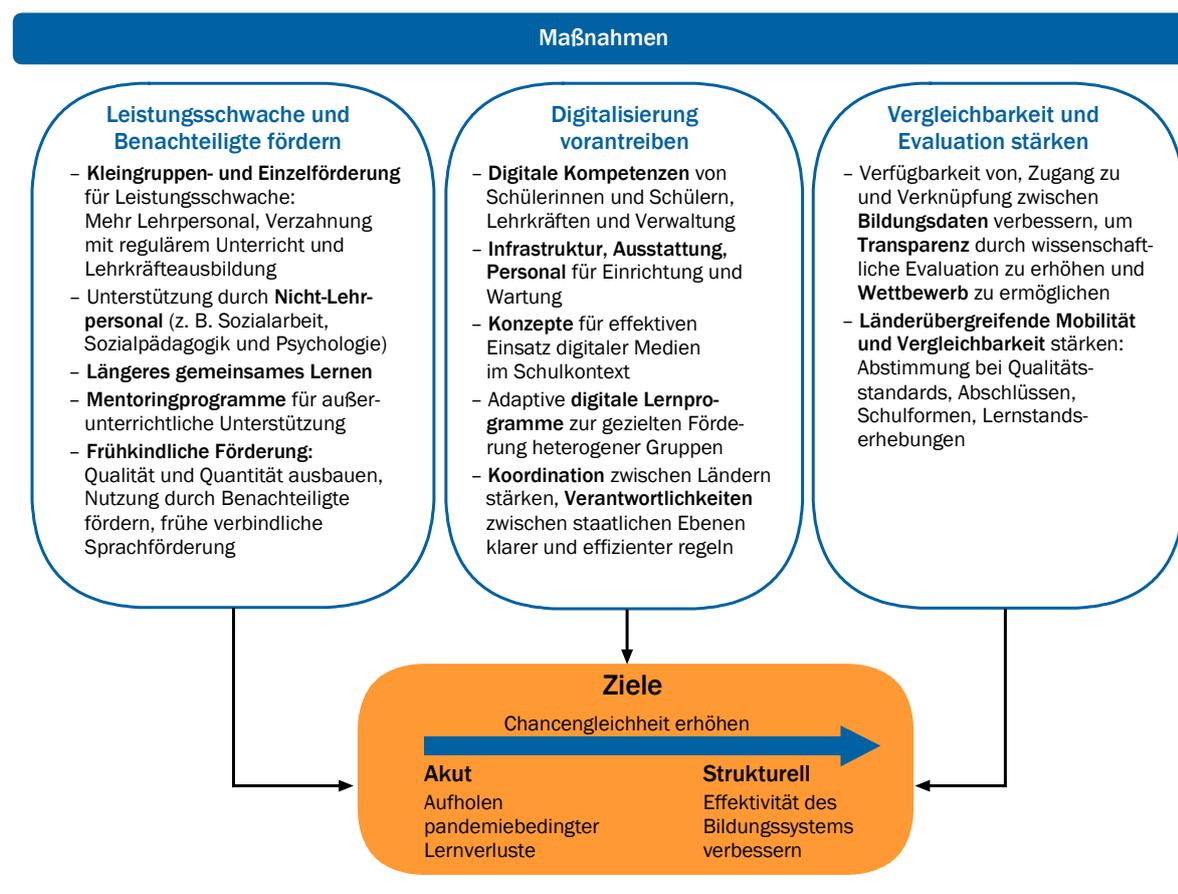
341. Neben den Lernrückständen haben die Corona-Krise und die damit einhergehenden Einschränkungen auch zu einer **Verschlechterung der mentalen Gesundheit von Kindern und Jugendlichen** geführt (Ravens-Sieberer et al., 2021). Wie bei den Lernrückständen waren auch hier die Auswirkungen auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien sowie auf Kinder mit Migrationshintergrund stärker als für Kinder aus sozial besser gestellten Familien oder ohne Migrationshintergrund. Wößmann et al. (2021) berichten zudem, dass für die Hälfte der Kinder die Situation während der zweiten Phase der Schulschließungen Anfang 2021 eine große psychische Belastung darstellte. Auch die **physische Gesundheit** dürfte aufgrund der fehlenden Bewegungsmöglichkeiten gelitten, und die **sozialen Fähigkeiten** der Kinder dürften sich verschlechtert haben (Wößmann et al., 2021). Da verschiedene Dimensionen von Humankapital (kognitive Fähigkeiten, soziale Fähigkeiten, Gesundheit) dynamisch miteinander interagieren (Heckman, 2007), könnte dies zu weiteren Lern- und Entwicklungsrückständen in der Zukunft führen.

VI. HANDLUNGSBEDARFE BEI SCHULISCHER UND FRÜHKINDLICHER BILDUNG

342. Angesichts der akuten und **strukturellen Herausforderungen** im Bildungssystem, insbesondere im Hinblick auf die Chancenungleichheit, stellt sich die Frage nach **Handlungsbedarfen**. Die meisten im Folgenden diskutierten Maßnahmen, etwa im Bereich der Digitalisierung sowie der Förderung Leistungsschwacher und sozial Benachteiligter, können dabei sowohl beim akuten Aufholen pandemiebedingter Lern- und Entwicklungsrückstände als auch bei der langfristigen Erhöhung von Chancengleichheit und der Verbesserung der Effektivität des Schulsystems hilfreich sein. Die Stärkung von länderübergreifender Vergleichbarkeit und Transparenz durch wissenschaftliche Begleitung spielt bei der Umsetzung sämtlicher Reformen eine wichtige Rolle. [↪ ABBILDUNG 93](#)

▸ ABBILDUNG 93

Handlungsbedarfe bei schulischer und frühkindlicher Bildung



Quelle: eigene Darstellung

© Sachverständigenrat | 21-392

1. Aufholen pandemiebedingter Lern- und Entwicklungsrückstände

343. Um Lern- und Entwicklungsrückstände bei den betroffenen Kindern und Jugendlichen aufzuholen, sollten **gezielte und umfassende Maßnahmen** ergriffen werden. Aktuell stellt die Bundesregierung über das „**Aktionsprogramm Aufholen nach Corona**“ für die Jahre 2021 und 2022 zwei Mrd Euro für Aufholmaßnahmen zur Verfügung (BMBF, 2021b), das entspricht etwa 0,06 % des BIP des Jahres 2020. In einigen Ländern wurden diese Bundesmittel bereits mit ländereigenen Mitteln aufgestockt. Das Bundesprogramm läuft nach bisheriger Planung Ende des Jahres 2022 aus. Die pandemiebedingten Bildungsrückstände dürften aber für viele Kinder und Jugendliche teilweise darüber hinaus bestehen bleiben. Eine **längerfristige Ausrichtung von Unterstützungsprogrammen** ist also nötig (Kaffenberger, 2021; StäwiKo, 2021a). Zudem könnten die durch die Aufholprogramme aufgebauten Strukturen langfristig dafür genutzt werden, strukturelle Benachteiligungen aufgrund der sozialen Herkunft (teilweise) auszugleichen. ▸ ZIFFER 354

344. Da die **Kultushoheit bei den Ländern** liegt, entscheiden die Länder über Art und Umfang der Maßnahmen zur Aufholung pandemiebedingter Bildungsrückstände und zeigen dabei **sehr unterschiedliches Engagement**. Während in einigen Ländern (Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen) die Bundesmittel für Aufholprogramme um weitere landeseigene Mittel aufgestockt werden – beispielsweise um 100 % in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen und um über 260 % in Hamburg – beschränken sich andere Länder auf die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel oder stellen bislang keine Informationen über eigene Maßnahmen zur Verfügung. In einigen Ländern wie Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz starteten Aufholprogramme bereits im Jahr 2020 oder Anfang des Jahres 2021, während in anderen Ländern erst nach Unterzeichnen der Bundesländer-Vereinbarung zur Umsetzung des „Aktionsprogramms Aufholen nach Corona“ im Juni 2021 Maßnahmen getroffen wurden – also mehr als ein Jahr nach Beginn der ersten Schulschließungen.
345. Manche Staaten legen **Corona-Aufholprogramme** auf, die mit beträchtlichen Summen ausgestattet sind. Beispielsweise wenden die USA für allgemeinbildende Schulen 13,2 Mrd US-Dollar aus dem Corona-Virus Aid, Relief, and Economic Security Act im März 2020, 54 Mrd US-Dollar aus dem Covid Relief Package im Dezember 2020 sowie 122 Mrd US-Dollar aus dem American Rescue Plan im März 2021 unter anderem dafür auf, dass öffentliche Schulen sicher wieder öffnen können und Lernlücken sowie sozialen und emotionalen Belastungen von Schülerinnen und Schülern begegnet wird (Jordan, 2021; US Department of Education, 2021). Zusammengenommen beläuft sich der finanzielle Umfang dieser Programme für allgemeinbildende Schulen auf rund 0,9 % des US-amerikanischen BIP des Jahres 2020. Das Vereinigte Königreich hat bereits im Juni 2020 das Covid Catch-up Programm ins Leben gerufen, finanziert mit zunächst £1 Mrd und aufgestockt im Februar und Juni 2021 auf insgesamt gut £3 Mrd (UK Department for Education, 2021). Damit umfassen die Ausgaben für das Aufholprogramm dort rund 0,15 % des BIP im Jahr 2020. In den Niederlanden hat die Regierung im Februar 2021 ein Aufholprogramm mit 8,5 Mrd Euro (1,1 % des BIP im Jahr 2020) aufgelegt, das sowohl für allgemeinbildende Schulen als auch berufliche Bildung und Hochschulbildung bestimmt ist (Rijksoverheid, 2021).

Der **internationale Vergleich** der Ausgaben für Aufholprogramme ist allerdings **nur bedingt aussagekräftig**, weil die Programme in den einzelnen Staaten unterschiedliche Aufgaben beinhalten – in den USA beinhalten sie zum Beispiel auch Ausgaben für Corona-Tests an den Schulen. Zudem sind die bestehenden Strukturen, an die die Aufholmaßnahmen anknüpfen können, und damit der Finanzbedarf jeweils unterschiedlich. Insgesamt berichtet eine Studie der OECD (2021e), dass 78 % der Staaten Maßnahmen unternommen haben, um Lernrückstände aufzuholen.

346. Programme zur Aufholung pandemiebedingter Lern- und Entwicklungsrückstände sollten **gezielt bei denjenigen Gruppen ansetzen, bei denen sie entstanden sind** (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 2021). Wegen der sehr heterogenen Verteilung der Bildungsrückstände ↘ ZIFFERN 339 F. sind pau-

schale Maßnahmen wie eine verpflichtende Wiederholung der Jahrgangsstufe für alle Schülerinnen und Schüler nicht sinnvoll. Die volkswirtschaftlichen Kosten für eine solche Maßnahme wären hoch, ohne gezielt bei den betroffenen Kindern und Jugendlichen zu wirken.

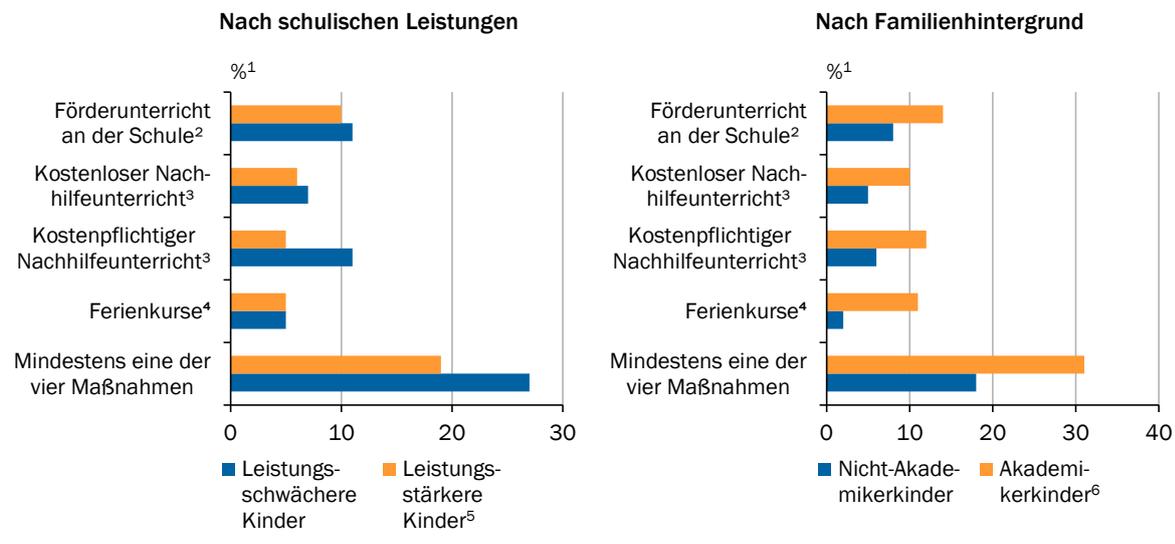
347. Insgesamt scheinen viele **Aufholmaßnahmen in Deutschland** – zumindest von denjenigen, die bis Anfang des Jahres 2021 durchgeführt wurden – **nur wenig gezielt Leistungsschwache zu adressieren**: „Die Teilnahme an Ferienkursen, Förderunterricht und kostenloser Nachhilfe, um entgangenen Schulstoff nachzuholen, ist bei leistungsschwächeren und -stärkeren Kindern gleichermaßen gering [...]. Dies ist besonders überraschend, da man erwarten würde, dass solche Fördermaßnahmen vor allem darauf angelegt sind, leistungsschwächere Schüler*innen zu unterstützen. Nur kostenpflichtiger Nachhilfeunterricht wird von Leistungsschwächeren deutlich häufiger in Anspruch genommen“ (Wößmann et al., 2021, S. 48). [↪ ABBILDUNG 94](#) Zudem zeigt sich, dass Kinder von Akademikereltern deutlich häufiger an Unterstützungsmaßnahmen teilgenommen haben als Kinder von Nicht-Akademikereltern (Wößmann et al., 2021). Ein Grund dafür könnte die größere Bildungsaffinität sozial bessergestellter Eltern (Cunha et al., 2020) sein, ein anderer, dass in Schulen mit vielen Kindern aus einkommensstarken und bildungsaffinen Elternhäusern mehr Förderangebote zur Verfügung stehen. Ein weiterer Grund könnte die Sorge vor Stigmatisierung sein.
348. Die Länder sollten große Anstrengungen unternehmen, damit **Fördermaßnahmen gezielt Leistungsschwache und Bildungsbenachteiligte erreichen**. Dafür könnten Fördermaßnahmen vermehrt auf Schulen mit vielen Kindern aus bildungsfernen und einkommensschwachen Familien konzentriert werden. Zudem könnten Lehrkräfte innerhalb von Schulen gezielter Leistungsschwache für Förderprogramme auswählen und zur Teilnahme ermutigen. Anreize zur Teilnahme an Fördermaßnahmen sollten gestärkt werden. Anstatt es der Eigeninitiative von Leistungsschwachen zu überlassen, könnten sie automatisch für Fördermaßnahmen angemeldet und nur bei explizitem Einspruch der Eltern wieder abgemeldet werden („opt-out Verfahren“). Auch eine Verpflichtung zur Teilnahme an Fördermaßnahmen für Leistungsschwache wäre denkbar. Dabei sollten Lernaufholprogramme einen Fokus **auf Basiskompetenzen** (zum Beispiel Lesen, Mathematik) legen, da das weitere Lernen auf diesen aufbaut (Leopoldina, 2021a; StäwiKo, 2021a).

Insbesondere für **Kinder und Jugendliche mit Migrations- oder Fluchthintergrund**, deren sprachliche Entwicklung aufgrund der Kontaktbeschränkungen beeinträchtigt und deren Kontakt zur Mehrheitsgesellschaft eingeschränkt war, [↪ ZIFFER 340](#) sollten zudem zusätzliche Anstrengungen unternommen werden, um den Sprachentwicklungs- und Integrationsprozess zu fördern (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 2021).

349. Da verschiedene Dimensionen von Humankapital, wie gesundheitliche Faktoren, sozio-emotionale Charakteristika und kognitive Fähigkeiten miteinander interagieren (Currie und Stabile, 2006; Heckman, 2007), [↪ ZIFFER 327](#) sollten nicht nur Maßnahmen zum Aufholen von Lernrückständen in schulischen Kernfächern ergriffen werden, sondern auch solche zur Linderung **psychosozialer Belastun-**

▸ ABBILDUNG 94

Akademikerkinder nehmen häufiger an Lernunterstützungsmaßnahmen teil
Teilnahme zwischen Februar 2020 und Februar/März 2021



1 – Anteil der Eltern, die in der ifo Elternbefragung vom Februar/März 2021 auf die Frage: „Hat ihr jüngstes Schulkind seit den ersten Corona-bedingten Schulschließungen im Frühjahr 2020 an einer der angegebenen Unterstützungsmaßnahmen teilgenommen, um entgangenen Schulstoff nachzuholen?“ mit ja geantwortet haben (Mehrfachnennungen möglich). 2 – Z. B. am Nachmittag oder Wochenende. 3 – Nicht an der Schule. 4 – Z. B. in den Sommer- oder Herbstferien. 5 – Kinder, deren Durchschnittsnote in den Fächern Mathematik und Deutsch vor Corona unterhalb des Medians in ihrem Schultyp lag. 6 – Antwortendes Elternteil hat einen (Fach-)Hochschulabschluss.

Quellen: ifo Elternbefragung 2021, Wößmann et al. (2021)

© Sachverständigenrat | 21-390

gen von Kindern und Jugendlichen (Leopoldina, 2021b; StäwiKo, 2021a; Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 2021). ▸ ZIFFER 341 Außerdem sollten nicht nur Schülerinnen und Schüler im Zentrum der Aufholmaßnahmen stehen, sondern auch **Kinder im Vorschulalter**. Diese waren häufig mit pandemiebedingten Einschränkungen für Bildungs- und Betreuungsinstitutionen konfrontiert und dürften damit Einbußen in ihrer sozio-emotionalen Entwicklung erlebt haben. Hygienemaßnahmen haben zudem zu Einschränkungen der pädagogischen Angebote geführt, was sich negativ auf die kognitiv-sprachliche Entwicklung vieler Kinder ausgewirkt haben dürfte (StäwiKo, 2021a).

350. Es existieren zahlreiche Vorschläge zur **Aufholung von Lernrückständen** (Leopoldina, 2021a; StäwiKo, 2021a; Wößmann, 2021b). Sie beinhalten sowohl **Maßnahmen, welche die Lernzeit steigern** – etwa in Form von Ferien- und Wochenendangeboten oder zusätzlicher Lernzeit an Nachmittagen – als auch **Maßnahmen, welche die Effektivität der vorhandenen Lernzeit steigern** – etwa durch Einzel- und Kleingruppenförderung oder den zielgerichteten Einsatz qualitativ hochwertiger digitaler Lernprogramme im Unterricht. Beide Arten von Fördermaßnahmen erfordern substanzielle Personal- und Sachaufwendungen. Werden diese Aufwendungen unterlassen, dürften die langfristigen ökonomischen Kosten jedoch noch höher ausfallen (Wößmann, 2020). ▸ ZIFFER 338

351. **Einzel- und Kleingruppenförderung durch Tutorenmodelle** zeigen in Studien eine hohe Wirksamkeit (Fryer, 2017; Nickow et al., 2020), insbesondere

dann, wenn eine enge Abstimmung mit dem regulären Unterricht stattfindet. Eine solche enge Verzahnung dürfte im Grundschulbereich in Ganztagschulen leichter umsetzbar sein als unter der aktuell in Deutschland verbreiteten Trennung zwischen Vormittagsschule und Nachmittagsbetreuung. Der **Personalbedarf** für die unterrichtsergänzenden und außerunterrichtlichen Fördermaßnahmen könnte kurzfristig durch qualifizierte Tutorinnen und Tutoren gedeckt werden, langfristig sollten jedoch qualifizierte Lehrkräfte eingesetzt werden (StäwiKo, 2021a). Qualifizierungsangebote für Tutorinnen und Tutoren mit großer Reichweite könnten in digitaler Form als Tutorials, digitale Reader oder Webinare angeboten werden. Um die Nutzung individueller außerschulischer Nachhilfeangebote zu fördern, könnten Gutscheine gezielt an betroffene Kinder und Jugendliche ausgegeben werden.

352. Um die Wirksamkeit von Aufholprogrammen sicherzustellen, ist ein **ständiges Monitoring** angezeigt (Pritchett, 2015; StäwiKo, 2021a). Dazu müssen die Datenlage deutlich verbessert und nationale wie internationale Lernstandserhebungen (wie VERA 3, VERA 8, PISA) flächendeckend und verbindlich durchgeführt werden. Für ein Monitoring im Kitabereich können Sprachstandserhebungen, wie sie bereits in den meisten Ländern stattfinden, genutzt oder eingeführt werden. Die Länder sollten **wissenschaftliche Studien zur Wirksamkeit sämtlicher Maßnahmen** fördern und den Zugang zu Feldstudien in Schulen und Kitas erleichtern (Leopoldina, 2020). In anderen Staaten wie dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und den USA sind systematische Evaluierungen in einigen Bereichen bereits **fest in den politischen Entscheidungsprozess eingebettet** und tragen damit zu einer höheren Transparenz der Effekte von Maßnahmen und Reformen bei (Buch et al., 2019). ↘ ZIFFERN 376 F. Ein überregionaler Austausch von Best-Practice-Beispielen zur Lern- und Entwicklungsförderung könnte den Erfolg der Aufholmaßnahmen erhöhen.
353. Neben den Aufholmaßnahmen für bereits entstandene Lernrückstände sollte intensiver für den Fall vorgesorgt werden, dass die Präsenzbeschulung von einzelnen Kindern und Jugendlichen im **Winter** wieder eingeschränkt sein sollte (und teilweise aktuell schon ist). Dies könnte wegen Quarantänemaßnahmen für einzelne Schulen oder Schülerinnen und Schüler angesichts der Verbreitung von Virusvarianten häufiger vorkommen. ↘ ZIFFER 54 Eine Möglichkeit wäre, täglichen **Online-Unterricht** beziehungsweise **Hybridunterricht für diese Fälle verpflichtend** vorzuschreiben (Leopoldina, 2021a; Wößmann, 2021b). Dafür ist es zentral, zügig rechtssichere Softwarelösungen zu finden. ↘ ZIFFER 369 Und es ist notwendig, diejenigen Kinder gezielt zu unterstützen, die mit der Situation des Distanzlernens besonders große Schwierigkeiten haben (Leopoldina, 2021a). Wenn Online-Unterricht nicht möglich ist, sollte trotzdem der tägliche Kontakt zwischen Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern, etwa telefonisch, aufrechterhalten werden (OECD, 2021e). Darüber hinaus sollten zügig Maßnahmen umgesetzt werden, welche die Impfquote in der Bevölkerung steigern, um nicht geimpfte Kinder zu schützen und ihnen die Bildungsteilnahme und die Teilnahme am sozialen Leben zu erlauben.

2. Chancengleichheit und Effektivität des Schulsystems erhöhen

354. Wie oben beschrieben, hängt die Bildung von Kindern in Deutschland besonders stark vom sozioökonomischen Hintergrund der Eltern ab. [↪ ZIFFERN 330 FF.](#) Durch die **Verstetigung von Maßnahmen**, die dazu geschaffen werden, pandemiebedingte Bildungsrückstände gezielt bei leistungsschwachen Kindern und Jugendlichen aufzuholen, [↪ ZIFFERN 343 FF.](#) ließe sich auch langfristig die Chancengleichheit im Bildungssystem erhöhen. Neben einer dauerhaften Etablierung von **Einzel- und Kleingruppenförderung** für Benachteiligte und Leistungsschwache in Schulen [↪ ZIFFERN 350 F.](#) ist auch die Unterstützung durch **Personal für unterrichtsferne Aufgaben** wie die psychologische, gesundheitliche und soziale Betreuung wichtig. Auch **digitale Lernprogramme** können zum einen auf individuelle Lerntypen und Leistungsstände gezielter eingehen und zum anderen die Lehrkräfte entlasten, sodass sie gezielter einzelne Schülerinnen und Schüler unterstützen können. [↪ ZIFFER 365](#)
355. Mehrere Studien haben gezeigt, dass **Mentoringprogramme**, bei denen Kindern aus bildungsfernen und einkommensschwachen Familien studentische Mentorinnen oder Mentoren zur Seite gestellt werden, sich positiv auf den Aufbau von Fähigkeiten und die Schullaufbahn auswirken (Falk et al., 2020; Kosse et al., 2020; Resnjanskij et al., 2021). Bisher finden solche studentischen Mentoringprogramme in Deutschland nur vereinzelt statt. Eine Ausweitung solcher Mentoringprogramme ist zu befürworten und dürfte, zumindest in Regionen mit Hochschulen, relativ kurzfristig möglich sein – anders als das Rekrutieren pädagogischer Fachkräfte, die zunächst ausgebildet werden müssen.
356. Auch die nachmittägliche **Betreuung von Schulkindern** kann **Chancengleichheit erhöhen** (Blau und Currie, 2006; Plantenga und Remery, 2013). In Deutschland nutzten im Schuljahr 2018/19 rund die Hälfte der Grundschul Kinder ganztägige Angebote in Schulen und Kindertageseinrichtungen, wobei der Anteil über die Länder zwischen 22 % in Baden-Württemberg und 92 % in Hamburg variiert (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020). Die Teilnahme an schulischen Ganztagsprogrammen erfolgte bei Grundschulen, Gymnasien, Real- und Hauptschulen überwiegend auf freiwilliger Basis. **Seit dem Schuljahr 2005/06** hat sich der **Anteil der Grundschul Kinder in ganztägiger Betreuung mehr als verdoppelt**, was insbesondere auf die zunehmende Anzahl an Kindern in Ganztagschulen zurückzuführen ist. Durch den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter ab dem Jahr 2026 dürfte die Nutzung noch weiter zunehmen.
357. Wie effektiv die Ganztagsbetreuung darin ist, Schulleistungen zu verbessern und Chancengleichheit zu erhöhen, dürfte von der **konkreten Ausgestaltung** abhängen: Etwa wie intensiv die außerunterrichtliche Zeit dafür genutzt wird, leistungsschwache Schülerinnen und Schüler zu unterstützen, wie Freizeitinstitutionen in die Angebote eingebunden werden sowie von der Qualität des pädagogischen Personals.

Insgesamt ist die **empirische Evidenz zu Leistungs- und Ungleichheitseffekten von Ganztagsbetreuung** von Schulkindern in Deutschland **bislang schwach**. Felfe und Zierow (2013) finden keinen signifikanten Einfluss der Teilnahme an Nachmittagsbetreuung auf Schulkinder im Allgemeinen. Für Kinder von Müttern mit niedrigem Bildungsabschluss und für Kinder von einkommenschwachen Eltern finden sie jedoch einen positiven Einfluss auf das sozio-emotionale Verhalten, allerdings keinen signifikanten Effekt auf Schulleistungen. Im Vergleich zwischen Ganztags- und Halbtagschulen ließen sich weder Effekte auf die durchschnittlichen Schulleistungen noch auf die Leistungsungleichheit feststellen (Strietholt et al., 2015). Allerdings zeigte der Vergleich zwischen verpflichtenden Ganztagschulen und Schulen mit freiwilligen Ganztagsprogrammen, dass der Erklärungsgehalt des sozioökonomischen Hintergrunds bei ersterer Schulart geringer war als bei letzterer (Fischer et al., 2014). Auch die Teilnahmequote an Ganztagsprogrammen innerhalb von Schulen zeigte hier einen dämpfenden Effekt auf den Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Herkunft und Leistung. Seidlitz und Zierow (2020) können diesen Effekt allerdings nicht nachweisen und finden zudem keinen Effekt auf die durchschnittlichen Schulleistungen. Einen Zusammenhang zwischen Organisationsform der nachmittäglichen Betreuung (Schule mit verpflichtendem Ganztags, offene Ganztagschule oder Hortbetreuung) und individuellen Schulleistungen konnten auch Linberg et al. (2018) nicht feststellen.

Während die Evidenz zur Wirkung einer Ganztagsbetreuung von Schulkindern auf durchschnittliche Leistungen und Leistungsungleichheit in Deutschland aktuell also noch gering ausfällt, dürfte die **Effektivität von Ganztagsprogrammen** maßgeblich **von deren Qualität abhängen** (Linberg et al., 2018; Steinmann et al., 2018). Entscheidend ist dabei insbesondere der Einsatz von ausreichendem und gut qualifiziertem Personal (OECD, 2020c).

358. Ein **längeres gemeinsames Lernen** dürfte zu besseren Bildungsergebnissen von sozial Benachteiligten und Leistungsschwachen führen und die intergenerationale Bildungs- und Einkommensmobilität erhöhen. Das zeigen zum einen Studien, die **Gesamtschulformen** im Vergleich zu differenzierenden Schulformen betrachten, etwa in Finnland (Pekkarinen et al., 2009; Pekkala Kerr et al., 2013) und in Deutschland (Matthewes, 2021). Zum anderen zeigt sich dieser Befund für **unterschiedlich lange Grundschulzeiten** im internationalen (Hanushek und Wößmann, 2006) oder regionalen Vergleich (Bauer und Riphahn, 2006). Reformen in Bayern und Niedersachsen, welche die Zuordnung zu Schulzweigen von der siebten auf die fünfte Klasse vorgezogen haben, führten ebenfalls zu einer geringeren intergenerationalen Bildungsmobilität (Piopiunik, 2014b; Sulzmaier, 2020). Die Ergebnisse der Studien stimmen in den positiven Effekten des gemeinsamen Lernens für leistungsschwache Schülerinnen und Schüler überein. Die Auswirkungen auf leistungsstarke Schülerinnen und Schüler sind weniger eindeutig.
359. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen, die eine **Privatschule** besuchen, lag im Schuljahr 2019/20 laut Statistischem Bundesamt bei 9,4 %. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland damit im unteren Mittelfeld, in der EU28 waren es 20,4 % im Jahr 2018 (Statistisches Bundesamt, 2020).

Die Nutzung von Privatschulen hat seit Anfang der 1990er-Jahre deutlich zugenommen, insbesondere im Grundschulbereich (Statistisches Bundesamt, 2020). Der Anteil der Privatschülerinnen und -schüler an allen Schulkindern lag laut Statistischem Bundesamt im Schuljahr 2019/20 im Grundschulbereich mit 3,7 % deutlich unter dem bei Gymnasien (12,3 %). Kinder von Akademikereltern besuchen deutlich häufiger eine Privatschule als Kinder von Nicht-Akademikereltern. In Ostdeutschland trifft das auch dann zu, wenn man nur den Grundschulbereich betrachtet. Die **sozialen Unterschiede in der Privatschulnutzung** haben seit den 1990er-Jahren deutlich zugenommen (Görlitz et al., 2018). Auf der einen Seite kann das Vorhandensein von Privatschulen wünschenswert sein, wenn es den Wettbewerb zwischen Schulen stärkt und damit die Qualität auch bei den öffentlichen Schulen verbessert. Auf der anderen Seite ist eine Verbreitung von Privatschulen dann kritisch zu sehen, wenn sie die soziale Segregation erhöht. Eine Maßnahme gegen die Segregation könnte etwa eine vorgeschriebene deutlichere Einkommensstaffelung des Schulgelds sein (Görlitz et al., 2018). In Schweden werden einheitliche Bildungsgutscheine ausgegeben, um Schülerinnen und Schüler damit frei wählen zu lassen, ob sie diese für die Bildung an staatlichen oder privaten Schulen einlösen. Wenn zudem öffentliche Schulen für bildungs- und einkommensstarke Familien wieder attraktiver würden, dürfte das die soziale Segregation durch Privatschulnutzung senken (Görlitz et al., 2018).

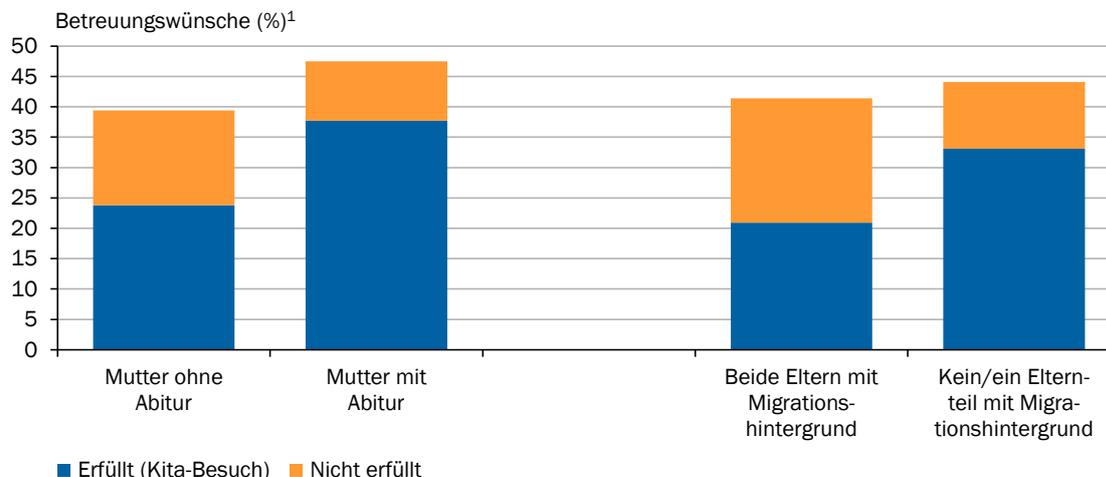
360. Zur Erhöhung der Chancengleichheit ist zudem der **Ausbau von Qualität und Quantität frühkindlicher Betreuungsmöglichkeiten** angezeigt (JG 2019 Ziffern 221, 626, 705; JG 2020 Ziffer 699). Frühkindliche Betreuungs- und Bildungsprogramme stellen insbesondere für Kinder aus bildungsfernen Familien eine wichtige Bildungsquelle dar (Havnes und Mogstad, 2015; Cornelissen et al., 2018; Felfe und Lalive, 2018).

Kinder von Eltern mit niedrigerem Bildungsabschluss und Kinder mit Migrationshintergrund besuchen in Deutschland jedoch **seltener eine Kindertagesstätte** (Cornelissen et al., 2018; Jessen et al., 2020b, 2020a). [AB-BILDUNG 95](#) Da die Betreuungswünsche von Familien mit unter dreijährigen Kindern, in denen die Mutter einen niedrigeren Bildungsabschluss besitzt, seltener berücksichtigt werden (60 % der Betreuungswünsche erfüllt) als die Betreuungswünsche von Familien, in denen die Mutter einen höheren Bildungsabschluss hat (79 % der Betreuungswünsche erfüllt), beispielsweise weil seltener beide Eltern erwerbstätig sind, betonen Jessen et al. (2020b, 2020a), dass ein Ausbau der Kapazitäten die Nutzungsungleichheiten nach Bildungshintergrund verringern dürfte. Zudem vermuten Jessen et al. (2020b), dass Eltern mit niedrigerem Bildungsabschluss die Bedeutung der frühen Bildung und Betreuung für die Entwicklung von Kindern weniger erkennen. Dann könnte es helfen, **Informationen und Beratung** über die Bedeutung bereitzustellen. **Leichtere Anmeldemodalitäten**, passendere Betreuungszeiten, eine Kostenreduzierung und Qualitätsverbesserungen wären weitere von den Autoren und der Autorin vorgeschlagene Ansätze, um die Nutzung durch diese Gruppen anzuregen. Auch könnten gezielte Informationen zu und Hilfestellung beim Anmeldeprozess zu einer höheren Nutzung von frühkindlicher Betreuung durch bildungsfernere Familien führen (Hermes et al., 2021). Das Bundesprogramm „Kita-Einstieg: Brücken bauen in frühe Bildung“, das an mehreren Standorten Informationsinitiativen,

▸ ABBILDUNG 95

Kita-Nutzung von unter Dreijährigen und Betreuungswünsche ausgeprägter bei höher gebildeten Müttern und Familien ohne Migrationshintergrund

Zeitraum 2012 – 2016



1 – Eltern wurden gefragt, ob sie sich einen Betreuungsplatz wünschen, und zwar unabhängig davon, ob ihr Kind einen Platz in einer Kindertagesbetreuung hat oder nicht. Zusätzlich wurden sie gefragt, ob ihr Kind einen Platz hat. Letzteres wird im positiven Fall als erfüllter Betreuungswunsch interpretiert.

Quellen: Berechnungen von Jessen et al. (2020b), Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des Deutschen Jugendinstituts (DJI), Panel 2012-2016
© Sachverständigenrat | 21-393

Qualifizierungsmaßnahmen für (pädagogische) Fachkräfte und berufliche Integrationsmaßnahmen für Fachkräfte mit Fluchthintergrund erprobt, könnte dafür ein erster Einstieg sein.

- 361.** Die **Betreuungsquote bei Kindern im Alter von 3 bis 6 Jahren** liegt laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2021 (1. März 2021) bei 91,1 %. Laut Schmitz und Spieß (2018) sowie Spieß (2019) gehören Kinder dieser Altersgruppe, die keine Betreuungseinrichtung besuchen, nicht einer bestimmten sozialen Gruppe an. Eine aktuelle Studie zur Kinderbetreuung in Berlin (Dohmen et al., 2021) deutet jedoch darauf hin, dass zumindest an manchen Orten Kinder mit Migrationshintergrund deutlich seltener eine Kita besuchen als Kinder ohne Migrationshintergrund. Die Studie kommt außerdem zu dem Ergebnis, dass mancherorts ein deutlicher Mangel an Betreuungsplätzen selbst für Kinder im Alter zwischen 3 und 6 Jahren besteht und dass zudem die Betreuungswünsche von Familien mit Migrationshintergrund seltener erfüllt werden als die von Familien ohne Migrationshintergrund. Der Platzmangel könnte sich noch verschärfen, wenn es infolge der Corona-Pandemie zu erhöhten Rückstellungszahlen kommt und dadurch das Platzangebot für jüngere Kinder weiter eingeschränkt wird (Dohmen et al., 2021). Ein weiterer Ausbau der Kapazitäten an betroffenen Orten dürfte einen Beitrag dazu leisten, bildungsbenachteiligten Personengruppen einen besseren Bildungszugang zu ermöglichen.
- 362.** Eine frühkindliche Förderung (zum Beispiel Sprachförderung) in noch jüngerem Alter ist nützlich und notwendig, um Bildungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien zu verbessern. Bei den unter Dreijährigen liegt die Betreuungsquote laut Statistischem Bundesamt bei 28,9 %. Hier unterscheidet sich die

Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung jedoch nach sozialer Herkunft. [↘ ZIFFER 360](#) Der **quantitative und qualitative Ausbau von Betreuungsmöglichkeiten für unter Dreijährige** sowie spezielle **Hilfe und Anreize zur Nutzung für bildungsferne Familien** dürfte hier zielführend sein. Zudem wäre es sinnvoll, wenn Kinder mit Sprachschwierigkeiten **verpflichtend** an einer **Sprachförderung** teilnehmen müssten (Schmitz und Spieß, 2018). Die meisten Länder haben nach dem schlechten Abschneiden Deutschlands bei der PISA-Erhebung im Jahr 2001 Sprachstandserhebungen bei Kindern ein bis zwei Jahre vor der Einschulung und Sprachförderprogramme eingeführt (Lisker, 2013; Völkerling, 2020). Dabei zeigen sich Unterschiede zwischen den Ländern. In manchen Ländern sollte die Sprachförderung intensiviert und – dort wo noch nicht geschehen – eine verpflichtende Teilnahme bei festgestelltem Förderbedarf eingeführt werden, um die Bildungschancen der Kinder zu verbessern.

363. Bildungsinvestitionen [↘ GLOSSAR](#) im frühkindlichen Bereich weisen besonders hohe Erträge auf (Heckman, 2006; Knudsen et al., 2006; Kautz und Heckman, 2014; JG 2009 Ziffer 453; JG 2017 Ziffer 854). Daher sollten die entsprechenden **Ausgaben ausgeweitet werden. Mehr pädagogische Fachkräfte** sind hier sowohl mit Blick auf den Ausbau der Qualität als auch der Quantität notwendig. Als Anreiz für den Erzieherberuf sollten zudem die Möglichkeiten zur Weiterbildung ausgebaut und das Arbeitsumfeld durch den Aufbau von multiprofessionellen Teams und mehr Personal verbessert werden (Gambaro et al., 2021).
364. Angesichts der positiven Effekte frühkindlicher Bildung wäre zu überlegen, ob **Kinderbetreuung** nicht allgemein **beitragsfrei** angeboten werden sollte. Aktuell besteht ein Kontrast zur (nahezu) beitragsfreien Bereitstellung späterer Bildung (allgemeinbildende Schulen, tertiäre Bildung). Wenn eine allgemeine Beitragsfreiheit für Kinderbetreuungsangebote jedoch zulasten der Qualität ginge, wäre diese nicht zielführend. Während immer mehr Kinder von Beitragszahlungen befreit sind (unterschiedlich je nach Kommune), zahlen diejenigen armutsgefährdeten Haushalte, die Kita-Ausgaben tätigen, jedoch relativ zu ihrem Einkommen nahezu genau so viel wie andere Haushalte (Schmitz et al., 2017). Einkommensschwache Haushalte sollten vollständig von den Beiträgen befreit werden, etwa durch eine **stärker progressive Beitragsstaffelung**.

3. Digitalisierung in Schulen vorantreiben

365. Die **Digitalisierung im Bildungssystem kann dabei helfen, mehrere bildungspolitische Ziele zu adressieren**. Sie kann die Effektivität des Schulsystems und die Chancengleichheit erhöhen sowie dabei helfen, die pandemiebedingten Lernrückstände aufzuholen (OECD, 2021f). Die Digitalisierung in Schulen ist zudem eine Voraussetzung, um digitale Schlüsselkompetenzen in der Schule zu vermitteln. **Qualitativ hochwertige Lernsoftware** kann beispielsweise ergänzend eingesetzt Unterricht und Selbstlernzeiten effektiver machen, insbesondere in Form adaptiver Lernprogramme, die sich an den jeweiligen Lernstand jedes einzelnen Kindes anpassen (Kabudi et al., 2021; Klausmann und Schunk, 2021; Wößmann, 2021a). Auch das in digitalen Lernprogrammen typischerweise gegebene unmittelbare Feedback kann das Lernen effektiver gestalten.

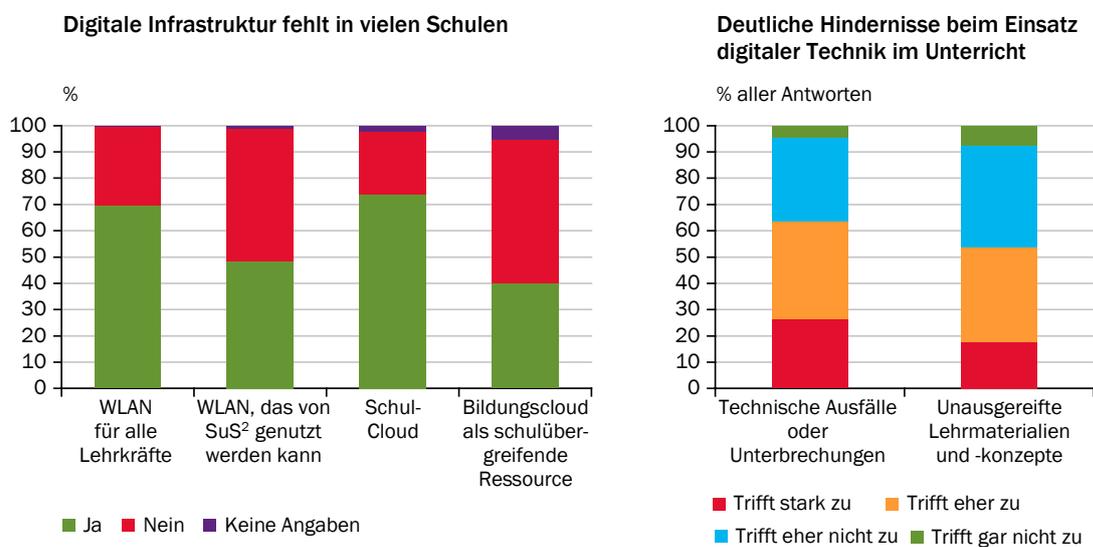
Ebenso kann die Motivation mancher Schülerinnen und Schüler durch digitale Lernprogramme gestärkt werden. Zudem können durch den Einsatz digitaler Selbstlernprogramme **Kapazitäten der Lehrkräfte** für eine intensive Betreuung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Unterstützungsbedarf geschaffen werden (StäwiKo, 2021a). Die Chancen von digitalen Lernprogrammen können vor allem auch für das Aufholen pandemiebedingter Lernrückstände genutzt werden. Auch digitale Technologien und Materialien wie etwa Simulationen und interaktive Visualisierungen könnten, wenn sie in der Lehre effektiv eingesetzt werden, das Verständnis von Zusammenhängen fördern (StäwiKo, 2021b).

366. Um die Chancen der Digitalisierung zu nutzen, muss insbesondere die **Qualifikation des Lehrpersonals** durch angepasste Aus- und Weiterbildung vorangetrieben werden (StäwiKo, 2021b; Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 2021). Speziell ältere Lehrkräfte haben in ihrer Ausbildung wenig über den Einsatz digitaler Medien gelernt und wurden auch durch Fortbildungen wenig dazu veranlasst, sich mehr damit auseinanderzusetzen (Mußmann et al., 2021, S. 135 f.). Die Nutzung von Fort- und Weiterbildung im Bereich der digitalen Medien hat sich während der Corona-Pandemie bereits deutlich erhöht (Mußmann et al., 2021, S. 159). Zudem spielt geeignetes und ausreichendes Personal für technische Aufgaben sowohl in Schulen als auch in der Verwaltung eine wichtige Rolle und muss bei der Ausbildungsplanung mitgedacht werden (Brand et al., 2021; JG 2020 Ziffer 581). Gleichzeitig sollten mit dem aktuell vorhandenen Personal und den bestehenden Kompetenzen zügig Konzepte für den Einsatz digitaler Medien beim Lehren und Lernen erarbeitet und erprobt werden. Möglicherweise könnten Erfahrungen einzelner Schulen genutzt werden um Best-Practice-Beispiele zu identifizieren und dann weiter zu verbreiten.
367. Digitale Techniken sollten aber nicht nur ein Mittel für effizienteres Lehren und Lernen darstellen, sondern selbst **Unterrichtsgegenstand** sein. **Digitale Schlüsselkompetenzen** sind zentral für die Zukunftsfähigkeit der Wirtschaft, weshalb diese Schlüsselkompetenzen schon in der Schule frühzeitig vermittelt und gefördert werden sollten (JG 2020 Ziffern 554 und 580). Dazu zählt neben dem kompetenten Umgang mit Hard- und Software und Programmierfähigkeiten auch ein Verständnis der Relevanz von **Datenschutz** und der mit Datentransfers zusammenhängenden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten. Ebenso beinhaltet dies die Fähigkeit, Inhalte aus unterschiedlichen Online-Quellen, etwa sozialen Netzwerken, einordnen und kritisch bewerten zu können. Diese Kompetenzen sind Voraussetzungen für „digitale Souveränität“, die in der Schule vermittelt werden sollte (Blossfeld et al., 2018).
368. Aktuell sind **Schulen in Deutschland im internationalen Vergleich bei der Digitalisierung noch wenig fortgeschritten** (Beblavy et al., 2019; OECD, 2020d; JG 2020 Ziffer 555). Dies zeigt unter anderem eine von Mußmann et al. (2021) durchgeführte Online-Befragung von 2 750 Lehrkräften an 233 Gymnasien, Gesamtschulen und vergleichbaren Schulformen mit Sekundarstufen I und II aus allen Ländern in Deutschland im Januar und Februar 2021 (zweiter Shutdown). In vielen Schulen fehlt die Basisinfrastruktur wie WLAN für Lehrkräfte und für Schülerinnen und Schüler sowie eine Schul-Cloud. [↘ ABBILDUNG 96 OBERN LINKS](#) Technische Ausfälle und unausgereifte Lernmaterialien und -konzepte

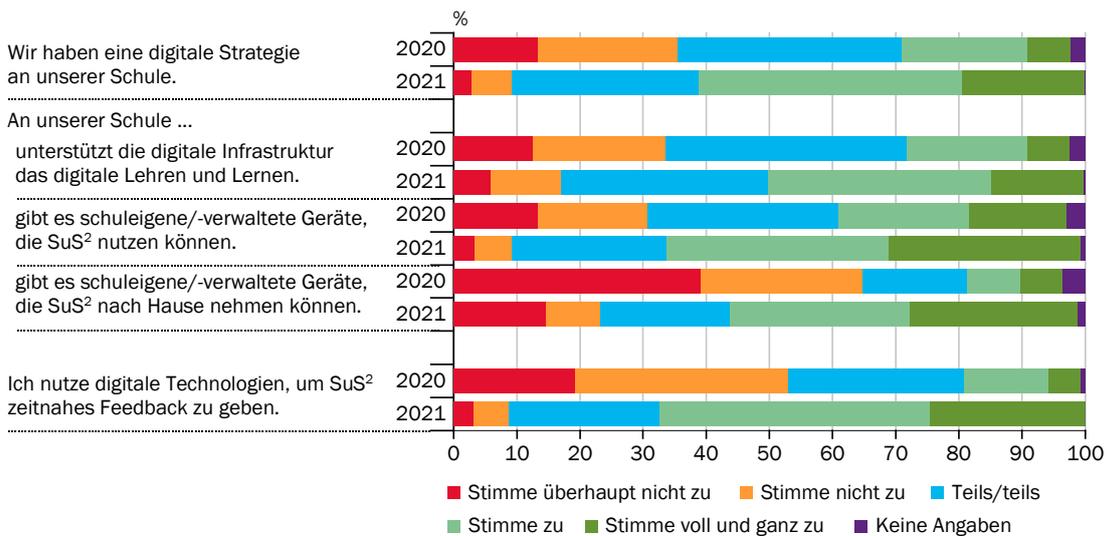
sind häufige Hindernisse für den effizienten Einsatz digitaler Techniken im Unterricht. [↪ ABBILDUNG 96 OBEN RECHTS](#) Vor der Pandemie war die Nutzungshäufigkeit digitaler Techniken im Unterricht im europäischen Vergleich gering (Bos et al., 2014; Eickelmann et al., 2019). [↪ ABBILDUNG 97 LINKS](#) Auch bei der Ausstattung der Lehrkräfte mit digitalen Endgeräten lag Deutschland im europäischen Vergleich deutlich zurück. [↪ ABBILDUNG 97 RECHTS](#)

Im Jahr 2020 gab es jedoch einen deutlichen Digitalisierungsschub: Die digitale Infrastruktur an Schulen hat sich merklich verbessert, mehr Schulen hatten eine digitale Strategie, und digitale Technologien wurden häufiger genutzt. [↪ ABBILDUNGEN 96 UNTEN UND 97 LINKS](#) Insgesamt zeigt sich, dass beim Stand der Digita-

[↪ ABBILDUNG 96](#)
Befragung von Lehrkräften zur Digitalisierung an Schulen in Deutschland (Digitalisierungsstudie 2021)¹



Digitalisierungsschub an den Schulen seit Beginn der Corona-Pandemie



1 – Online-Befragung von 2 750 Lehrkräften an 233 Gymnasien, Gesamtschulen und vergleichbaren Schulformen mit Sekundarstufen I und II aus allen Ländern in Deutschland. Stand: Anfang 2021. Für das Jahr 2020: Stand vor der Corona-Pandemie (Februar).
2 – SuS-Schülerinnen und Schüler.

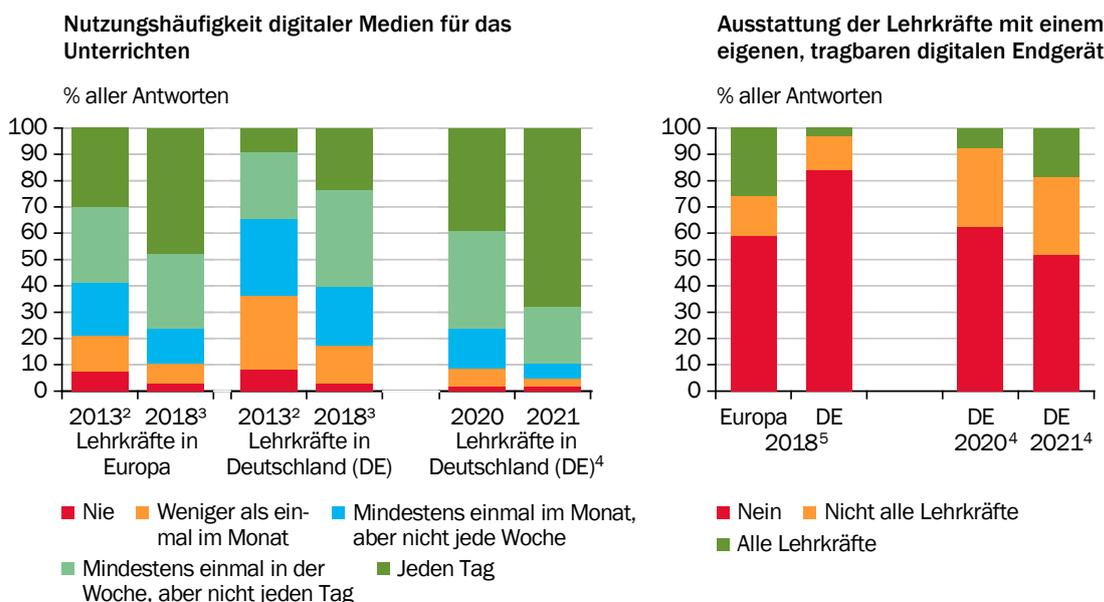
Quelle: Mußmann et al. (2021)
© Sachverständigenrat | 21-381

lisierung die **Unterschiede zwischen den Schulen sehr hoch** sind. Eine solche digitale Kluft („digital divide“) zwischen Schulen hat zur Folge, dass die Chancen für Schülerinnen und Schüler, digitale Kompetenzen zu erwerben und damit am gesellschaftlichen Leben und Wohlstand teilhaben zu können, auseinandergehen (Mußmann et al., 2021). Der durch die Corona-Pandemie angestoßene Digitalisierungsschub sollte flächendeckend fortgeführt werden.

369. Die Herausforderungen der Digitalisierung betreffen alle Bundesländer gleichermaßen. Durch gemeinschaftliches Handeln ließen sich hier **Synergie- und Skaleneffekte** erzielen, indem vorhandene Expertise optimal eingesetzt und Redundanzen in der Entwicklung digitaler Lösungen vermieden werden. Das gilt zum Beispiel für die Etablierung von datenschutzsicheren Plattformen zur Kommunikation und zum Austausch von Daten ebenso wie für die Auswahl qualitativ hochwertiger Lernsoftware und für Konzepte zur didaktischen Einbindung digitaler Hilfsmittel. Es gibt beispielsweise ein vom BMBF gefördertes Projekt Schul-Cloud des Hasso-Plattner-Instituts, das bisher von Niedersachsen, Thüringen und Brandenburg genutzt wird (HPI, 2021). Unter dem Druck der Pandemiesituation haben jedoch die Länder schon teilweise eigene Strukturen aufgebaut und einige dürften jetzt für grundsätzliche Änderungen wenig motiviert sein. Die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (2020) empfiehlt, einen **länderübergreifenden Beirat zur Einrichtung einer digitalen Infrastruktur** einzusetzen, in dem die Expertise von pädagogischem Fachpersonal, Wissenschaft, bildungspolitischen Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Länder zusammgeführt wird. Dieser soll Empfehlungen für **abgestimmte, übergreifende Lösungen für die Bildungseinrichtungen** in den sechzehn Ländern

▾ **ABBILDUNG 97**

Digitalisierung an Schulen im Zeitverlauf¹



1 – Online-Befragung von 2 750 Lehrkräften an 233 Gymnasien, Gesamtschulen und vergleichbaren Schulformen mit Sekundarstufen I und II aus allen Ländern in Deutschland. Stand: Anfang 2021. Für das Jahr 2020: Stand vor der Corona-Pandemie (Februar). 2 – Eickelmann et al. (2014). 3 – Drossel et al. (2019). 4 – Mußmann et al. (2021). 5 – Eickelmann et al. (2019).

Quellen: Drossel et al. (2019), Eickelmann et al. (2014, 2019), Mußmann et al. (2021)

© Sachverständigenrat | 21-504

aussprechen und deren Umsetzung koordinieren. Wößmann (2021a) fordert zudem **länderübergreifende Standards**, die die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung **datenschutzkonformer digitaler Infrastruktur und Software**, die für Schulen und Lehrkräfte **Rechtssicherheit** herstellen, einheitlich regeln.

370. Um die Digitalisierung in Schulen voranzutreiben, ist eine **Vereinfachung und höhere Transparenz der Verwaltungsabläufe** notwendig. Dazu sollte insbesondere die Koordination zwischen den einzelnen staatlichen Akteuren verbessert werden. [↘ KASTEN 23](#) Koordinationsschwierigkeiten und langwierige Abstimmungsprozesse, beispielsweise zwischen Ländern (bei denen Lehrkräfte angestellt sind), kommunalen Schulämtern (die für die Ausstattung von Schulen zuständig sind) und Bauämtern (die für bauliche Maßnahmen zuständig sind – beispielsweise im Zusammenhang mit Netzanschlüssen oder Installation von Luftreinigern), haben insbesondere in der aktuellen Corona-Pandemie, in der zügige Entscheidungsfindungen notwendig sind, gehemmt.
371. Nachholbedarf im Bereich der **Digitalisierung** gibt es aber nicht nur im Schulbereich, sondern auch bei **der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Kindertagesbetreuung**. Hier können etwa im Bereich der Diagnostik, der Kommunikation mit den Eltern und den vielfältigen Dokumentationsaufgaben von Entwicklungsverläufen digitale Prozesse Erleichterungen schaffen (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 2021).

[↘ KASTEN 23](#)

DigitalPakt Schule – Bundesförderung der Digitalisierung an Schulen

Im Rahmen des **DigitalPakt Schule** fördert der Bund seit dem Jahr 2019 mit einem Volumen von zunächst fünf Mrd Euro erstmalig direkt die **digitale Ausstattung an Schulen**. Aufgrund der Kultushoheit der Länder war für die Umsetzung eine Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c) nötig. Seit Beginn der Förderung hat der DigitalPakt Schule zahlreiche Herausforderungen bei der Bundesförderung von Bildungsmaßnahmen offengelegt.

Die Bundesmittel aus dem DigitalPakt Schule wurden nach dem Königsteiner Schlüssel an die Länder verteilt, welche die Mittel aus dem eigenen Haushalt um 10 % aufstocken. **Förderfähig sind der Ausbau der Internet-Infrastruktur** (In-house Verkabelung und WLAN mit Ausnahme von Glasfaseranschlüssen), **digitale Hardware** (wie elektronische Tafeln) und **Software** (wie Lernplattformen). Die Länder regeln die Verteilung der Mittel durch eigene Förderrichtlinien. Die Beantragung erfolgt durch die kommunalen Schulträger, die den Bedarf von Schulen bündeln können. In einem ersten Schritt erstellen die Schulen ein Medienbildungskonzept, um den aktuellen Stand der Technik und der Medienbildung zu erfassen sowie ein Konzept für die Zukunft auszuarbeiten. Darunter fallen beispielsweise ein Fortbildungsplan, der digitale Lehrinhalte für Lehrkräfte vorsieht, ein Finanzierungsplan und ein Wartungskonzept für die anzuschaffende Technik. Einzelne Länder tragen durch Beratungsstellen und Empfehlungen zur Entwicklung dieser Konzepte bei. In einem zweiten Schritt entwickelt dann die Schule gemeinsam mit dem Schulträger einen Medienentwicklungsplan für die technische Ausstattung.

Im Zuge der Corona-Pandemie ergänzte der Bund den DigitalPakt Schule um drei **Zusatzvereinbarungen** (ZV) mit einem Gesamtfördervolumen von 1,5 Mrd Euro. Jeweils 500 Mio Euro wurden für digitale Endgeräte zur leihweisen Nutzung für Schülerinnen und Schüler („Sofortaus-

stattungsprogramm“ seit Juli 2020), die Ausbildung und Finanzierung von IT-Administratorinnen und -Administratoren in Schulen (ZV „Administration“ seit November 2020) und mobile Leihgeräte für Lehrkräfte (ZV „Leihgeräte für Lehrkräfte“ seit Januar 2021) zur Verfügung gestellt.

Der **Abfluss der Mittel** aus dem DigitalPakt Schule ging zu Beginn der Fördermaßnahme **schleppend** voran. Bis zum Jahresende 2020 wurden lediglich 874,9 Mio Euro beantragt (Mittelbindung) und 487,9 Mio Euro abgerufen. Bis Mitte dieses Jahres hat sich dies jedoch beschleunigt mit 1 409 Mio Euro beantragter Mittel und 852 Mio Euro Mittelabfluss. Der Abruf der Mittel ist darüber hinaus zwischen den Ländern sehr heterogen. [↘ ABBILDUNG 98](#) Dies spiegelt die regionalen Unterschiede in der Umsetzung wider, beispielsweise in Bezug auf die Abstimmung zwischen Schulen und Schulträgern oder in Bezug auf die an die Schulen gestellten Anforderungen. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass der Abruf der Mittel aus dem Sofortausstattungsprogramm wesentlich schneller erfolgte. [↘ ABBILDUNG 98](#) So waren in diesem Programm Ende 2020 in vielen Ländern bereits alle Fördermittel verausgabt. Ein Grund hierfür dürfte der unbürokratische Abrufungsprozess der Mittel ohne Medienentwicklungspläne darstellen. Der Mittelabfluss der ZV „Administration“ ist bis zum 30. Juni 2021 hingegen kaum sichtbar. In nur einem Bundesland (Nordrhein-Westfalen) wurden Mittel bewilligt (Deutscher Bundestag, 2021). Mit Blick auf das ZV „Leihgeräte für Lehrkräfte“ sind bis zum 30. Juni 2021 in vier Ländern Mittel abgerufen worden. Selbst bei fehlendem Mittelabfluss ist es möglich, dass bereits vorab Maßnahmen der Länder aus eigenen finanziellen Mitteln umgesetzt wurden.

[↘ ABBILDUNG 98](#)

Langsamer Abruf der finanziellen Mittel für die Bildungsinfrastruktur¹

Anteil der abgeflossenen finanziellen Mittel am jeweiligen Gesamtbudget



1 – BB-Brandenburg, BE-Berlin, BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, HB-Bremen, HE-Hessen, HH-Hamburg, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SH-Schleswig-Holstein, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, TH-Thüringen. 2 – Abgeflossene finanzielle Mittel seit Juli 2020. Die mit diesen Mitteln beschafften digitalen Endgeräte bleiben Eigentum der jeweiligen Schulen bzw. Schulträger und sollen bedürftigen Schülerinnen und Schülern leihweise zur Nutzung zur Verfügung gestellt werden. 3 – Abgeflossene finanzielle Mittel seit dem Jahr 2019.

Quellen: BMBF, Deutscher Bundestag
© Sachverständigenrat | 21-128

Der verhaltene Abruf der Mittel aus dem DigitalPakt Schule wurde zunächst auf die administrativen **Hürden bei der Beantragung** zurückgeführt. Als Reaktion auf den schleppenden Mittelabfluss wurde der **Antragsprozess** für die Fördermittel im Juli 2020 **vereinfacht**. So wurden die Pflicht zur Erstellung medienpädagogischer Konzepte (Medienentwicklungsplänen) vom Zeitpunkt der Antragstellung auf den Zeitpunkt der Abrechnung verschoben. Nach der Vereinfachung...

fachung hat sich die Dynamik des Abrufs der Mittel erhöht. So ist der kumulative Mittelabfluss von 15,7 Mio Euro bis Juni 2020 (vor der Vereinfachung) auf 487,9 Mio Euro bis Dezember 2020 (nach der Vereinfachung) überproportional gestiegen (BMBF, 2021c). Eine weitere Hürde für den Mittelabruf durch die Schulträger dürfte zudem durch langwierige Vergabeverfahren entstehen, insbesondere wenn eine vergaberechtliche Pflicht zur europaweiten Ausschreibung besteht. Eine landeseinheitliche Bereitstellung von standardisierten Medienentwicklungsplänen in allen Ländern, vor allem für Basis-Infrastruktur wie WLAN-Netze in Klassenräumen, könnte diesen Prozess beschleunigen.

Der geringe Mittelabruf kann zudem in **Koordinationsproblemen zwischen den einzelnen staatlichen Akteuren** begründet sein. So kann der geringe Abruf der Mittel in Vorbehalten seitens der kommunalen Schulträger liegen, denen die sachliche Ausstattung der Schulen obliegt. Diese tragen nach der einmalig geförderten Anschaffung von IT die Kosten für Reparaturen und Ersatzinvestitionen in der Folge (Braun et al., 2021), was insbesondere bei digitaler Hardware mit geringer Nutzungsdauer relevant erscheint. Bei **fehlenden Ressourcen der Kommunen** wäre daher eine Verstetigung der Bundesförderung zu erwägen. **Fehlende Expertise in Schulämtern**, insbesondere in kleineren Gemeinden und Schulen, können zudem eine Hürde bei der Beantragung und Auswahl geeigneter Konzepte darstellen. Bei der Ausstattung der Gebäude sind außerdem Bauämter involviert, was den Koordinationsbedarf erhöht. Ebenso bedarf es weiterer Fachkräfte für den Betrieb und die Instandhaltung der neuen digitalen Infrastruktur. Auch die **Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften im Bereich digitaler Kompetenzen** ist notwendig, um digitale Technologien für den Unterricht und die Verwaltung an Schulen effektiv einsetzen zu können (JG 2020 Ziffern 554 ff.).

4. Bildungsausgaben im Föderalismus steigern

372. Wie zuvor diskutiert, bedarf es zusätzlicher Ausgaben im Bildungsbereich für verschiedene Aufgaben. Die **Gründe für zu niedrige Bildungsausgaben** können vielfältig sein. Erstens liegen die **Erträge von Bildungsinvestitionen** zu einem erheblichen Teil weit **in der Zukunft**, während die **Kosten in der Gegenwart** anfallen. Dieses Problem der zeitlichen Divergenz zwischen Kostenaufwand und Ertrag ist ein generelles Problem von (staatlichen) Investitionen. Eine **gesetzliche Fixierung der Mindestausgaben für Bildung** (beispielsweise in Ausgaben pro Schülerin und Schüler) könnte das Problem abmildern. Eine höhere **Transparenz über die erheblichen Erträge von Bildungsinvestitionen** und die Auswirkungen mangelnder personeller und materieller Ausstattung könnten ebenfalls zu einer höheren Priorisierung durch die Politik führen.
 ↘ ZIFFERN 215 UND 376 F.
373. Zweitens dürften unklare Zuständigkeiten und Koordinationsprobleme zwischen den staatlichen Ebenen und Akteuren ein weiterer Grund für zu geringe Bildungsausgaben sein (Schneider, 2019). Insbesondere die **Zuständigkeiten zwischen Ländern** (Kultushoheit, Lehrpersonal) **und Gemeinden** (Sachaufwandsträger) sollten **klarer und effektiver geregelt werden**. Verwaltungsabläufe zwischen den drei Ebenen müssen vereinfacht werden (Wößmann, 2021a).
374. Drittens fällt der überwiegende Teil der Kosten von Bildungsinvestitionen bei den Ländern an (Bildungsföderalismus), während zumindest ein Teil der Erträge dem

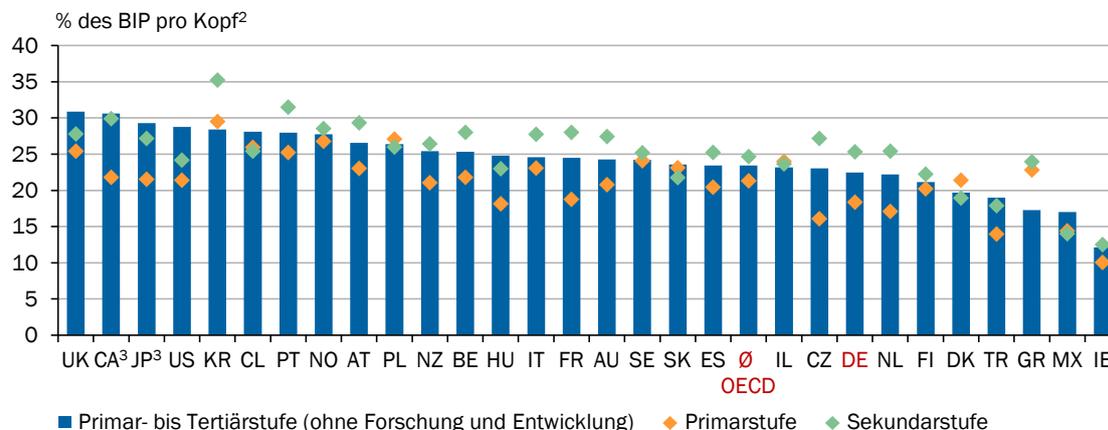
Bund, anderen Ländern oder dem Ausland zugutekommt, etwa durch zukünftig höhere Steuereinnahmen, geringere Sozialausgaben und eine höhere Innovativität der Wirtschaft durch höheres Humankapital. [↘ ZIFFER 326](#) Dies ist umso mehr der Fall, je größer die Mobilität zwischen den Ländern ist. **Die Bildungsausgaben der Länder haben also positive externe Effekte auf andere Länder und den Bund**, was wiederum zu Unterinvestition durch die Länder führen dürfte (Lenk et al., 2019). Andererseits könnte die Qualität des regionalen Bildungssystems Einfluss auf die Mobilitätsentscheidung von (insbesondere hochqualifizierten) Eltern haben. Eine **engere und verbindliche Abstimmung zwischen den Ländern** etwa bei Qualitätsstandards könnte der Externalitätsproblematik entgegenwirken. Zudem könnte der **Bund** innerhalb seiner verfassungsrechtlichen Grenzen **zusätzliche finanzielle Mittel für Bildungsausgaben bereitstellen**. Dabei muss allerdings sichergestellt werden, dass diese tatsächlich für zusätzliche Bildungsmaßnahmen eingesetzt werden, statt länder-eigene Mittel zu ersetzen.

375. Angesichts der in der Literatur umfangreich belegten hohen Erträge von Bildungsinvestitionen, [↘ ZIFFER 326](#) stellt sich die Frage, warum Deutschland im Verhältnis zu seiner Wirtschaftsleistung relativ wenig für Bildung ausgibt. Im Jahr 2018 betragen die **Ausgaben für Bildungsinstitutionen** (Primar- bis Tertiärbereich – ohne Forschung und Entwicklung) in Deutschland nur 3,7 % des BIP, während der OECD-Durchschnitt bei 4,5 % lag. Auf der anderen Seite lagen die Ausgaben pro Schulkind beziehungsweise studierender Person im selben Jahr in Deutschland bei 10 619 Euro und damit über dem OECD-Durchschnitt von 9 018 Euro. Die Abweichung der relativen Position im internationalen Vergleich, je nachdem, ob die Ausgaben als Anteil des BIP oder pro Schulkind beziehungsweise studierender Person betrachtet werden, hängen insbesondere mit dem im internationalen Vergleich relativ hohen BIP in Deutschland zusammen. Die Ausgaben pro Schulkind beziehungsweise studierender Person entsprechen 22,5 % des BIP pro Kopf und lagen damit spürbar unter dem OECD-Durchschnitt von 23,4 % (OECD, 2021g). Die Ausgaben pro Schulkind für den Primarbereich sind bei der Betrachtung relativ zum BIP pro Kopf in Deutschland (18,4 %) deutlich niedriger als im OECD-Durchschnitt (21,3 %), [↘ ABBILDUNG 99](#) obwohl die Erträge von Investitionen in die Bildung jüngerer Kinder besonders hoch sind. [↘ ZIFFER 363](#) Im Sekundarbereich liegen die Ausgaben pro Schulkind relativ zum BIP pro Kopf in Deutschland mit 25,3 % dagegen leicht über dem OECD-Durchschnitt von 24,7 %. Die durchschnittlichen Bildungsleistungen gemessen durch die PISA-Erhebung liegen in Deutschland über dem OECD-Durchschnitt. Die Ungleichheit in der Leistungsverteilung sowie die Abhängigkeit der Bildungsleistungen vom sozio-ökonomischen Hintergrund ist in Deutschland jedoch ebenfalls höher als im OECD-Durchschnitt (OECD, 2020c).
376. Ein Vorteil des föderalen Bildungssystems in Deutschland wäre theoretisch der Wettbewerb. Im Rahmen der aktuellen Ausgestaltung funktioniert dieser, unter anderem wegen fehlender **Transparenz über die erreichten Zielgrößen im Vergleich**, jedoch nicht. Das liegt an **mangelnden Daten, fehlenden Datenverknüpfungsmöglichkeiten und eingeschränktem Zugang zu bestehenden Datensätzen** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2016). Beispielsweise können seit dem Jahr 2006 PISA-Erhebungen nicht mehr nach Ländern

▸ ABBILDUNG 99

Ausgaben für Bildungsinstitutionen in Deutschland im internationalen Vergleich gering

Gesamte Ausgaben¹ für Bildungsinstitutionen pro Schulkind beziehungsweise studierender Person im Jahr 2018 als Anteil am BIP pro Kopf



1 – Private und staatliche Ausgaben. UK-Vereinigtes Königreich, CA-Kanada, JP-Japan, US-USA, KR-Republik Korea, CL-Chile, PT-Portugal, NO-Norwegen, AT-Österreich, PL-Polen, NZ-Neuseeland, BE-Belgien, HU-Ungarn, IT-Italien, FR-Frankreich, AU-Australien, SE-Schweden, SK-Slowakei, ES-Spanien, IL-Israel, CZ-Tschechische Republik, DE-Deutschland, NL-Niederlande, FI-Finnland, DK-Dänemark, TR-Türkei, GR-Griechenland, MX-Mexiko, IE-Irland. 2 – Basierend auf kaufkraftbereinigten Daten. 3 – Für Kanada und Japan nur Daten für Primar- bis Tertiärstufe inklusive Forschung und Entwicklung vorhanden. Bei der Betrachtung dieser Daten sind Kanada auf Platz 3 sowie Japan auf Platz 8 in der Gesamtreihenfolge.

Quelle: OECD (2021g)
© Sachverständigenrat | 21-551

aufgeschlüsselt untersucht werden. Dafür stehen seit dem Jahr 2009 die IQB-Ländervergleiche/Bildungstrends zur Verfügung, die aber Leistungen nur in großen Zeitabständen (fünf bis sechs Jahren) erheben, was empirisch fundierte Analysen von Reformeffekten nur beschränkt zulässt. Zudem gibt es keine Möglichkeit, die Daten längsschnittlich auszuwerten, dieselbe Schülerin oder denselben Schüler also von der Grundschule (oder früher) bis zur Sekundarschule und darüber hinaus zu verfolgen und damit Lernpfade abhängig vom sozialen Hintergrund zwischen den Ländern zu vergleichen.

- 377. Bestehende Daten wie etwa Noten von Zwischen- und Abschlussprüfungen, Schuleingangsuntersuchungen und Sprachstandserhebungen werden Forschenden meist nicht zugänglich gemacht, und Verknüpfungen zwischen den Datensätzen fehlen. Ein **länderübergreifendes Schülerregister**, das diese Daten für wissenschaftliche Zwecke zugänglich und längsschnittlich auswertbar macht, würde aussagekräftige Evaluationen begünstigen und damit die Transparenz deutlich erhöhen (Bildungsökonomischer Ausschuss, 2013; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2016; Schneider, 2019). Beispielsweise in skandinavischen Staaten, dem Vereinigten Königreich und den USA ermöglichen solche aussagekräftigen Datensätze bereits eine umfassende Erforschung von Wirkungsmechanismen bildungspolitischer Maßnahmen, deren Ergebnisse in die bildungspolitische Beratung einfließen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2016). Datenschutzrechtliche Fragen dürften in diesem Zusammenhang lösbar sein, denn es geht um anonymisierte Auswertungen für rein wissenschaftliche und politikberatende Zwecke. Eine **länderübergreifende Standardisierung von Zwischen- und Abschlussprüfungen** würde länderübergreifende Evaluationen zusätzlich

vereinfachen und Transparenz und Wettbewerb zwischen bildungspolitischen Konzepten erhöhen. ↘ ZIFFERN 352 UND 378

Zudem sollten **Reformen im Bildungsbereich grundsätzlich wissenschaftlich begleitet und evaluiert** werden. Des Weiteren tragen **randomisierte Experimente** in vielen Fällen zu einem entscheidenden Erkenntnisgewinn bei und sollten da, wo ethisch unbedenklich, stärker gefördert und bei geplanten Reformen mitgedacht werden.

378. Ein weiteres Argument, das häufig zugunsten des Bildungsföderalismus angeführt wird, ist die **kulturelle Vielfalt**, also die Möglichkeit der Länder, in Bildungsfragen auf regionale Besonderheiten wie Sprachen eingehen zu können. Die Vielfalt der Bildungssysteme in Deutschland dürfte aber nur bei einzelnen Aspekten durch kulturelle Unterschiede überzeugend begründbar sein. In vielen Aspekten des Bildungssystems ist die Uneinheitlichkeit eher hinderlich, weil sie die **Mobilität von Familien mit schulpflichtigen Kindern**, die **Aussagekraft von Abschlüssen** und **vergleichende Evaluationen** einschränkt. Es lässt sich kritisch fragen, ob unterschiedliche Qualitätsstandards wirklich auf kulturelle Unterschiede zurückzuführen sind. Wößmann (2012, 2021a) spricht sich in diesem Zusammenhang für deutschlandweit **einheitliche Zwischen- und Abschlussprüfungen** aus, um die Transparenz und Vergleichbarkeit der Bildungsleistungen zu erhöhen. Eine bessere Vergleichbarkeit zumindest innerhalb der Länder, wie beispielsweise durch ein landesweites Zentralabitur, dürfte auch zu erhöhten Leistungsanreizen für Lehrkräfte führen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2016). Durch kulturelle Unterschiede lässt sich zudem nicht begründen, warum in manchen Ländern das Gymnasium neun-, in anderen Ländern achtjährig angelegt ist und in wieder anderen beide Systeme parallel bestehen. Dasselbe gilt für die Vielfalt der Schultypen für die Sekundarstufe I (Schneider, 2019). Wenn der Datenzugang und die Evaluationsmöglichkeiten entscheidend verbessert werden, kann die Vielfalt der Systeme jedoch übergangsweise hilfreich sein, um durch Wettbewerb Erkenntnisse über bessere bildungspolitische Konzepte zu erlangen. ↘ ZIFFERN 376 F.
379. Mehr Abstimmung in den genannten Bereichen ist zu befürworten (Prien, 2019). Die **Kultusministerkonferenz (KMK)**, die für die Abstimmung in Bildungsfragen zwischen den Ländern gegründet wurde, tut sich mit Einigungen allerdings schwer, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass diese dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegt und ihre Beschlüsse zudem für die Landesparlamente rechtlich nicht bindend sind. Ein **erster Schritt** in die richtige Richtung dürfte die **Ländervereinbarung** zu Bildungsfragen darstellen, die im Oktober 2020 von der KMK beschlossen wurde (KMK, 2021). Die Vereinbarung beinhaltet Vereinheitlichungen unter anderem für die Gliederung und Organisation des Schulsystems, die Qualitätssicherung und die Lehrerbildung. Ob diese Vereinbarung allerdings ausreicht, um tatsächlich in entscheidenden Bereichen mehr Einheitlichkeit herzustellen, ist fraglich, denn die Vereinbarung ist für die Landesparlamente wiederum nicht bindend. **Mehr Verbindlichkeit** in der Kooperation zwischen den Ländern, etwa in der Form eines **Staatsvertrags**, ist **angezeigt** (Wößmann, 2021a). Wößmann (2021a) schlägt zudem vor, dass der Bund im Gegenzug für bereitgestellte Bundesmittel für Digitalisierung und Unterstützungs-

programme (und an diese gekoppelt) eine länderübergreifende Vereinheitlichung (beispielsweise bei Prüfungen) einfordern sollte. Ein Nachteil könnte dabei allerdings sein, dass die bereitgestellten Mittel von den Ländern dann nicht abgerufen werden.

380. Mehr Transparenz und Verbindlichkeit in der Kooperation zwischen den Ländern könnte zudem dadurch hergestellt werden, dass die **Länder** und die **KMK verpflichtet** werden, auf die **Analysen und Empfehlungen der Ständigen wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz (StäwiKo)** öffentlich zu reagieren.
381. Mehr Vergleichbarkeit und Abstimmung bei grundsätzlichen Qualitätsstandards und Schulformen zwischen Ländern heißt aber nicht, dass die Autonomie auf lokaler Ebene zurückgefahren werden muss. Der **Autonomie von Schulen und Schulämtern**, etwa bei der Auswahl der Lehrkräfte, der Organisation des Unterrichts und der Gestaltung der Lehrinhalte und -methoden, kommt eine wichtige Rolle zu, wenn es um die flexible Reaktion auf lokale Gegebenheiten und Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler vor Ort geht (Hanushek et al., 2013; Schwager, 2019). Um ihre Autonomie besser nutzen zu können, sollten Schulleitungen für ihre Führungsaufgaben zudem besser ausgebildet werden (OECD, 2020c).

LITERATUR

- [Adams-Prassl, A., T. Boneva, M. Golin und C. Rauh \(2020\)](#), Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys, *Journal of Public Economics* 189, 104245.
- [Adda, J., C. Dustmann und C. Meghir \(2010\)](#), Career progression and formal versus on-the-job training, IFS Working Paper 10/13, Institute for Fiscal Studies, London.
- [Adriaans, J., S. Bohmann, S. Liebig, M. Priem und D. Richter \(2021\)](#), Soziale Folgen der COVID-19-Pandemie. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung, Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, DIW ECON, Berlin.
- [Agostinelli, F., M. Doepke, G. Sorrenti und F. Zilibotti \(2020\)](#), When the great equalizer shuts down: Schools, peers, and parents in pandemic times, Working Paper Series, NBER Working Paper 28264, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Albanesi, S. und J. Kim \(2021\)](#), The gendered impact of the COVID-19 recession on the US labor market, NBER Working Paper 28505, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Albers, T.N.H., C. Bartels und M. Schularick \(2020\)](#), The distribution of wealth in Germany 1895-2018, ECONtribute Policy Brief 001, Universität Bonn, Universität zu Köln.
- [Allmendinger, J. \(2020\)](#), Zurück in alte Rollen – Corona bedroht die Geschlechtergerechtigkeit, WZB Mitteilungen 168, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 45–47.
- [Almlund, M., A.L. Duckworth, J. Heckman und T. Kautz \(2011\)](#), Personality psychology and economics, in: Hanushek, E. A., S. Machin und L. Wößmann (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Bd. 4, Elsevier, Amsterdam, 1–181.
- [Almond, D., J. Currie und V. Duque \(2018\)](#), Childhood circumstances and adult outcomes: Act II, *Journal of Economic Literature* 56 (4), 1360–1446.
- [Alon, T., S. Coskun, M. Doepke, D. Koll und M. Tertilt \(2021\)](#), From mancession to shecession: Women's employment in regular and pandemic recessions, NBER Working Paper 28632, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Alon, T., M. Doepke, J. Olmstead-Rumsey und M. Tertilt \(2020\)](#), This time it's different: The role of women's employment in a pandemic recession, NBER Working Paper 27660, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Anderka, A. \(2018\)](#), Elterliches Sprachangebot und vorschulischer Spracherwerb: Eine empirische Analyse zu Zusammenhängen und sozialen Disparitäten, Waxmann Verlag, Münster.
- [Andersen, S.H. \(2018\)](#), Paternity leave and the motherhood penalty: New causal evidence, *Journal of Marriage and Family* 80 (5), 1125–1143.
- [Arold, B., V. Freundl, K. Werkmeister und L. Zierow \(2021\)](#), Wie geht es einkommensschwächeren Familien in der Coronakrise?, *ifo Schnelldienst* 74 (06), 46–49.
- [Arulampalam, W. \(2001\)](#), Is unemployment really scarring? Effects of unemployment experiences on wages, *Economic Journal* 111 (475), F585–F606.
- [Arulampalam, W., P. Gregg und M. Gregory \(2001\)](#), Unemployment scarring, *Economic Journal* 111 (475), 577–584.
- [Atkinson, A.B. \(2015\)](#), *Inequality: What can be done?*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- [Autorengruppe Bildungsberichterstattung \(2020\)](#), *Bildung in Deutschland 2020 - Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt*, wbv Media, Bielefeld.
- [Autorengruppe Bildungsberichterstattung \(2018\)](#), *Bildung in Deutschland 2018 - Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung*, wbv Media, Bielefeld.
- [BA \(2021a\)](#), Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt Juli 2021, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [BA \(2021b\)](#), Die Lage am Arbeitsmarkt in Deutschland – Erste Zeichen der Besserung, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt Mai 2021, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [BA \(2020a\)](#), Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt November 2020, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

- BA (2020b), Situation am Ausbildungsmarkt, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt Oktober 2020, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- BA (2020c), Qualifizierungschancengesetz: „Schon jetzt erfreuliche Ergebnisse“, Presseinfo 42, Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Baden-Württemberg, Stuttgart, 16. Juni.
- Bach, S., G. Corneo und V. Steiner (2013), Effective taxation of top incomes in Germany, *German Economic Review* 14 (2), 115–137.
- Bach, S., B. Fischer, P. Haan und K. Wrohlich (2020), Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss, *DIW Wochenbericht* 87 (41), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 785-794.
- Bach, S., A. Thiemann und A. Zucco (2019), Looking for the missing rich: Tracing the top tail of the wealth distribution, *International Tax and Public Finance* 26 (6), 1234–1258.
- Bachmann, R., P. Jäger und R. Jessen (2021), A Split Decision: Welche Auswirkungen hätte die Abschaffung des Ehegattensplittings auf das Arbeitsangebot und die Einkommensverteilung?, *RWI Materialien Heft 144*, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Bauer, F. et al. (2021), Evaluation des Teilhabechancengesetzes: Erste Antworten, aber noch viele offene Fragen, *IAB-Forschungsbericht 3*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bauer, F., C. Bendzulla, M. Fertig und P. Fuchs (2016), Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen, *IAB-Forschungsbericht 7/2016*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bauer, P. et al. (2019), Evaluation des Bundesprogramms Bildungsprämie (BiP), im Auftrag des BMBF, Kantar in Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut Betriebliche Bildung und dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, München.
- Bauer, P. und R.T. Riphahn (2006), Timing of school tracking as a determinant of intergenerational transmission of education, *Economics Letters* 91 (1), 90–97.
- Beblavy, M., S. Baiocco, Z. Kilhoffer, M. Akgüç und M. Jacquot (2019), Index of readiness for digital lifelong learning: Changing how europeans upgrade their skills, Final Report, Centre for European Policy Studies, Brüssel.
- Beblo, M. und D. Beninger (2017), Do husbands and wives pool their incomes? A couple experiment, *Review of Economics of the Household* 15 (3), 779–805.
- Béland, L.-P., A. Brodeur, D. Mikola und T. Wright (2020), The short-term economic consequences of COVID-19: Occupation tasks and mental health in Canada, *IZA Discussion Paper 13254*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Bellmann, L. et al. (2020), Weiterbildung in der COVID-19-Pandemie stellt viele Betriebe vor Schwierigkeiten, *Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt*, IAB-Forum 9. Dezember 2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Berger, E.M. (2020), Self-productivity and cross-productivity in the process of skill formation, *GSME IPP Discussion Paper DP 2027*, Gutenberg School of Management and Economics, Johannes Gutenberg-Universität Mainz.
- Beznoska, M. und T. Hentze (2021), Ehegattensplitting: Reform verbessert Arbeitsanreize nur wenig, *IW-Kurzbericht 40*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Beznoska, M., T. Hentze, S. Kochskämper und M. Stockhausen (2019), Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland: Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge, *IW-Analyse 133*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Beznoska, M., J. Niehues und M. Stockhausen (2020), Stabil durch die Krise? Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie – eine Mikrosimulationsanalyse, *IW-Report 65*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- BIBB (2020), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Biewen, M. und A. Juhasz (2012), Understanding rising income inequality in Germany, 1999/2000–2005/2006, *Review of Income and Wealth* 58 (4), 622–647.
- Bildungsökonomischer Ausschuss (2013), Offener Brief an den Präsidenten der Kultusministerkonferenz, 15. März.

Björklund, A. und K.G. Salvanes (2011), Education and family background: Mechanisms and policies, in: Hanushek, E. A., S. Machin und L. Wößmann (Hrsg.), Handbook of the Economics of Education, Bd. 3, Elsevier, Amsterdam, 201–247.

Black, S.E. und P.J. Devereux (2011), Recent developments in intergenerational mobility, in: Card, D. und O. Ashenfelter (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Bd. 4 B, Elsevier, Amsterdam, 1487–1541.

Blanchard, O. (2006), The many dimensions of work, leisure, and employment: Thoughts at the end of the conference, Konferenzpapier, Rodolfo DeBenedetti Conference, Juni 2006, Portovenere.

Blaskó, Z., P. da Costa und S.V. Schnepf (2021), Learning loss and educational inequalities in europe: Mapping the potential consequences of the COVID-19 crisis, IZA Discussion Paper 14298, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

Blau, D. und J. Currie (2006), Chapter 20 pre-school, day care, and after-school care: Who’s minding the kids?, in: Hanushek, E. und F. Welch (Hrsg.), Handbook of the Economics of Education, Bd. 2, Elsevier, Amsterdam, 1163–1278.

Blömer, M., P. Brandt und A. Peichl (2021), Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Blömer, M. und A. Peichl (2020), Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Blomeyer, D., K. Coneus, M. Laucht und F. Pfeiffer (2009), Initial risk matrix, home resources, ability development, and children’s achievement, Journal of the European Economic Association 7 (2–3), 638–648.

Blossfeld, H.-P. et al. (2018), Digitale Souveränität und Bildung, Gutachten 2018, Aktionsrat Bildung – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, München.

Blossfeld, H.-P., J. von Maurice und T. Schneider (2011), Grundidee, Konzeption und Design des Nationalen Bildungspanels für Deutschland, NEPS working paper No.1, Bamberg.

Blossfeld, H.-P. und R. Stockmann (1998), The German dual system in comparative perspective, International Journal of Sociology 28 (4), 3–28.

Blundell, R., M.C. Dias, R. Joyce und X. Xu (2020), COVID-19 and inequalities, Fiscal Studies 41 (2), 291–319.

Blundell, R. und I. Preston (1998), Consumption inequality and income uncertainty, Quarterly Journal of Economics 113 (2), 603–640.

BMAS (2021a), Ausbildungsplätze sichern, <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Aus-und-Weiterbildung/Ausbildungsfoerderung/ausbildungsplaetze-sichern.html>, abgerufen am 23.8.2021.

BMAS (2021b), Umsetzungsbericht - Nationale Weiterbildungsstrategie, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

BMAS und **BMBF** (2019), Nationale Weiterbildungsstrategie, Herausgegeben durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin.

BMBF (2021a), Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“, <https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/berufliche-bildung/foerderinitiativen-und-program-ur-staerkung-der-berufsbildung/bundesprogramm-ausbildungsplaetze-sichern/bundesprogramm-ausbildungsplaetze-sichern.html>, abgerufen am 23.8.2021.

BMBF (2021b), Kinder und Jugendliche nach der Corona-Pandemie stärken, Meldung, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin, 5. Mai.

BMBF (2021c), Die Finanzen im DigitalPakt Schule - BMBF DigitalPakt Schule, <https://www.digitalpakt-schule.de/de/die-finanzen-im-digitalpakt-schule-1763.html>, abgerufen am 2.8.2021.

BMDW (2021), Informationen für Lehrlinge und Lehrbetriebe bezüglich COVID-19, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort Österreich, <https://www.bmdw.gv.at/Themen/International/covid-19/Informationen-für-Lehrlinge.html>, abgerufen am 23.8.2021.

BMFSFJ (2021a), Familie heute. Daten. Fakten. Trends, Familienreport 2020, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

BMFSFJ (2021b), Neunter Familienbericht – Eltern sein in Deutschland, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

- [BMFSFJ](#) (2020), Gelebte Vielfalt: Familien mit Migrationshintergrund in Deutschland, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- [Böhme, S. et al.](#) (2020), Die Bedeutung der regionalen Wirtschaftsstruktur für die Arbeitsmarkteffekte der Corona-Pandemie – Eine erste Einschätzung, IAB-Forschungsbericht 15, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [de Bondt, G., A. Gieseck und M. Tujala](#) (2020), Household wealth and consumption in the euro area, ECB Economic Bulletin 1/2020, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main, 46–61.
- [Bonin, H. et al.](#) (2013), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Prognos AG für das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- [Bonin, H., W. Eichhorst, A. Krause-Pilatus und U. Rinne](#) (2021), Wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie auf private Haushalte, Forschungsbericht 575, Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- [Borghans, L., A.L. Duckworth, J.J. Heckman und B. ter Weel](#) (2008), The economics and psychology of personality traits, *Journal of Human Resources* 43 (4), 972–1059.
- [Borjas, G.J. und H. Cassidy](#) (2020), The adverse effect of the COVID-19 labor market shock on immigrant employment, IZA Discussion Paper 13277, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- [Bos, Wilfried et al. \(Hrsg.\)](#) (2014), ICILS 2013: Computer- und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern in der 8. Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich, Waxmann Verlag, Münster und New York.
- [Bossler, M. und T. Schank](#) (2020), Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction, IZA Discussion Paper 13003, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- [Botelho, V. und P. Neves](#) (2021), The impact of the COVID-19 crisis on the euro area labour market for men and women, ECB Economic Bulletin 4/2021, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main, Box 4.
- [bpb](#) (2021), Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung sowie in Zusammenarbeit mit Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Reihe Zeitbilder, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- [Brand, S., C. Raffer und J. Steinbrecher](#) (2021), Digitalisierung der Schulen – Vielfältige Herausforderungen für die Kommunen, KfW Research - Fokus Volkswirtschaft 344, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- [Braun, S., B. Herrmann, P. Munzinger, H. Rossbach und M. Szymanski](#) (2021), Ganz alte Schule, Süddeutsche Zeitung, München, 7. Mai.
- [Brücker, H., L. Gundacker, A. Hauptmann und P. Jaschke](#) (2021a), Die Arbeitsmarktwirkungen der COVID-19-Pandemie auf Geflüchtete und andere Migrantinnen und Migranten, IAB-Forschungsbericht 9, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [Brücker, H., L. Gundacker, A. Hauptmann und P. Jaschke](#) (2021b), Arbeitsmarktwirkungen der COVID-19-Pandemie - Stabile Beschäftigung, aber steigende Arbeitslosigkeit von Migrantinnen und Migranten, IAB-Kurzbericht 09/2021, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [Bruckmeier, K., A. Peichl, M. Popp, J. Wiemers und T. Wollmershäuser](#) (2020), Distributional effects of macroeconomic shocks in real-time: A novel method applied to the COVID-19 crisis in Germany, CESifo Working Paper 8748, CESifo Network, München.
- [Brunello, G.](#) (2009), The effect of economic downturns on apprenticeships and initial workplace training: A review of the evidence, *Empirical Research in Vocational Education and Training* 1 (2), 145–171.
- [Buch, C.M., K. Patzwaldt, R.T. Riphahn und E. Vogel](#) (2019), Verstehen – Entwickeln – Testen – Verbessern: Rahmenbedingungen für evidenzbasierte Politik, *Wirtschaftsdienst* 99 (2), 106–112.
- [Bundesregierung](#) (2021), Lebenslagen in Deutschland – Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- [Bundesregierung](#) (2020), Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 24, Bonn, 1044–1054, 20. Mai.

- Bundesregierung** (2017), Lebenslagen in Deutschland – Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Burauel, P. et al.** (2017), Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, DIW Wochenbericht 84 (49), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 1109-1123.
- Burda, M., D.S. Hamermesh und P. Weil** (2013), Total work and gender: facts and possible explanations, *Journal of Population Economics* 26 (1), 239–261.
- Büttner, T., K. Erbe und V. Grimm** (2019), Tax planning of married couples and intra-household income inequality, *Journal of Public Economics* 179, 104048.
- BVerfG** (1957), Steuersplitting, Beschluss 1 BvL 4/54, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 17. Januar.
- Cedefop** (2008), Förderung von Wahlmöglichkeiten, Verantwortung und Ausbildungsteilnahme durch individuelle Lernkonten, Briefing note Juli 2008, Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, Thessaloniki.
- Chen, Y.-H. et al.** (2021), Excess mortality associated with the COVID-19 pandemic among Californians 18–65 years of age, by occupational sector and occupation: March through November 2020, *PLoS ONE* 16 (6), e0252454.
- Chetty, R., J.N. Friedman, N. Hendren, M. Stepner, und The Opportunity Insights Team** (2020), How did COVID-19 and stabilization policies affect spending and employment? A new real-time economic tracker based on private sector data, NBER Working Paper 27431, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Christl, M., S.D. Poli, T. Hufkens, A. Peichl und M. Ricci** (2021), The role of short-time work and discretionary policy measures in mitigating the effects of the COVID-19 crisis in Germany, JRC Working Paper on Taxation and Structural Reforms 04/2021, Europäische Kommission, Sevilla.
- Clark, D.** (2011), Do recessions keep students in school? The impact of youth unemployment on enrolment in post-compulsory education in England, *Economica* 78 (311), 523–545.
- Cordes, M.** (2020), Weiterbildungsförderung in Deutschland – zwischen Struktur und Systematik, *BWP-Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 49 (1), 12–16.
- Cornelissen, T., C. Dustmann, A. Raute und U. Schönberg** (2018), Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance, *Journal of Political Economy* 126 (6), 2356–2409.
- Cremer, G.** (2019), Fallstricke der Armutsdebatte, *ifo Schnelldienst* 72 (10), 27–33.
- Cui, Y. und P.S. Martins** (2021), What drives social returns to education? A meta-analysis, IZA Discussion Paper 14332, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Cunha, F., I. Elo und J. Culhane** (2020), Maternal subjective expectations about the technology of skill formation predict investments in children one year later, *Journal of Econometrics*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.07.044>.
- Cunha, F. und J.J. Heckman** (2008), Formulating, identifying and estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation, *Journal of Human Resources* 43 (4), 738–782.
- Cunha, F. und J.J. Heckman** (2007), The technology of skill formation, *American Economic Review* 97 (2), 31–47.
- Cunha, F., J.J. Heckman, L. Lochner und D.V. Masterov** (2006), Interpreting the evidence on life cycle skill formation, in: Hanushek, E. und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Bd. 1, Elsevier, Amsterdam, 697–812.
- Cunha, F., J.J. Heckman und S.M. Schennach** (2010), Estimating the technology of cognitive and non-cognitive skill formation, *Econometrica* 78 (3), 883–931.
- Currie, J.** (2009), Healthy, wealthy, and wise: Socioeconomic status, poor health in childhood, and human capital development, *Journal of Economic Literature* 47 (1), 87–122.
- Currie, J. und D. Almond** (2011), Human capital development before age five, in: Card, D. und O. Ashenfelter (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Bd. 4, Elsevier, Amsterdam, 1315–1486.
- Currie, J. und M. Stabile** (2006), Child mental health and human capital accumulation: The case of ADHD, *Journal of Health Economics* 25 (6), 1094–1118.

- Danzer, N., M. Huebener, A. Pape, C.K. Spieß und G.G. Wagner (2021), Kita- und Schulschließungen haben bei westdeutschen Vätern Einstellung zur Erwerbstätigkeit von Müttern verändert, DIW Wochenbericht 88 (34), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 559-566.
- Darvas, Z. (2019), Why is it so hard to reach the EU's poverty target?, Social Indicators Research 141 (3), 1081–1105.
- Depping, D., M. Lücken, F. Musekamp und F. Thonke (2021), Kompetenzstände Hamburger Schüler*innen vor und während der Corona-Pandemie, in: Fickermann, D. und B. Edelstein (Hrsg.), Schule während der Corona-Pandemie. Neue Ergebnisse und Überblick über ein dynamisches Forschungsfeld, DDS Die Deutsche Schule Beiheft, Bd. 17, Waxmann Verlag, Münster, 51–79.
- Deutsche Bundesbank (2021), Monatsbericht Juni 2021, Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag (2021), Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 30. August 2021 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 19/32251, Berlin, 3. September.
- Deutscher Bundestag (2020), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Entwicklung der Arbeitslosenversicherung für Selbständige, Drucksache 19/22414, Berlin, 15. September.
- Deutscher Bundestag (2018), Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung, Wissenschaftliche Dienste WD 6-3000-078/18, Berlin.
- Dietrich, H., A. Patzina und A. Lerche (2021), Social inequality in the homeschooling efforts of German high school students during a school closing period, European Societies 23 (sup1), S348–S369.
- Dodin, M., S. Findeisen, L. Henkel, D. Sachs und P. Schuele (2021), Social mobility in Germany, CESifo Working Paper 9200, CESifo Network, München.
- Dohmen, D., E. Karrmann und T. Bayreuther (2021), Entwicklung frühkindlicher Bildungsbedarfe in Berlin: Vom Platzmangel zu Bildungschancen, Projekt in Kooperation mit: Kita-Stimme.berlin, Research Institute on Lifelong Learning, Berlin.
- Dossche, M., G. Krustev und S. Zlatanos (2021), COVID-19 and the increase in household savings: An update, ECB Economic Bulletin 5/2021, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main, 48–54.
- Drefahl, S. et al. (2020), A population-based cohort study of socio-demographic risk factors for COVID-19 deaths in Sweden, Nature Communications 11 (5097).
- Drossel, K., B. Eickelmann, H. Schaumburg und A. Labusch (2019), Kapitel VII: Nutzung digitaler Medien und Prädiktoren aus der Perspektive der Lehrerinnen und Lehrer im internationalen Vergleich, in: Eickelmann, B. et al. (Hrsg.), ICILS 2018 - Deutschland - Computer- und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern im zweiten internationalen Vergleich und Kompetenzen im Bereich Computational Thinking, Waxmann Verlag, Münster und New York, 205–240.
- Druedahl, J., M. Ejrnæs und T.H. Jørgensen (2019), Earmarked paternity leave and the relative income within couples, Economics Letters 180, 85–88.
- Dunatchik, A. und B. Özcan (2021), Reducing mommy penalties with daddy quotas, Journal of European Social Policy 31 (2), 175–191.
- Dustmann, C. (2004), Parental background, secondary school track choice, and wages, Oxford Economic Papers 56 (2), 209–230.
- Eichhorst, W. (2017), Persönliches Erwerbstätigenkonto – Internationale Modelle und Erfahrungen, IZA Research Report 78, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Eichhorst, W. et al. (2012), Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen – Projekt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, IZA Research Report 47, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Eickelmann, B., J. Gerick, A. Labusch und M. Vennemann (2019), Kapitel V: Schulische Voraussetzungen als Lehr- und Lernbedingungen in den ICILS-18-Teilnehmerländern, in: Eickelmann, B. et al. (Hrsg.), ICILS 2018 - Deutschland - Computer- und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern im zweiten internationalen Vergleich und Kompetenzen im Bereich Computational Thinking, Waxmann Verlag, Münster und New York, 137–204.
- Eickelmann, B., H. Schaumburg, K. Drossel und R. Lorenz (2014), Kapitel VII: Schulische Nutzung von neuen Technologien in Deutschland im internationalen Vergleich, in: Bos, W. et al. (Hrsg.), ICILS 2013 - Computer- und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern in der 8. Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich, Waxmann Verlag, Münster und New York, 197–230.

- Eisermann, M., F. Janik und T. Kruppe (2014), Weiterbildungsbeteiligung – Ursachen unterschiedlicher Teilnahmequoten in verschiedenen Datenquellen, Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 17 (3), 473–495.
- Engzell, P., A. Frey und M.D. Verhagen (2021), Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic, Proceedings of the National Academy of Sciences 118 (17), e2022376118.
- ESF-Bremen (2020), Europäischer Sozialfonds (ESF) im Land Bremen – Landesprogramm „Qualifizierungsbonus“, <https://www.esf-bremen.de/foerderung/antrags-und-nachweisverfahren/landesprogramm-qualifizierungsbonus-30577>, abgerufen am 30.9.2021.
- Europäische Kommission (2019), Country report Germany 2019: Including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Commission Staff Working Document SWD(2019) 1004 final, Brüssel.
- Europäisches Parlament (2015), Maternity, paternity and parental leave: Data related to duration and compensation rates in the European Union, Study for the FEMM Committee PE 509.999, Brüssel.
- Fairlie, R.W., K. Couch und H. Xu (2020), The impacts of COVID-19 on minority unemployment: first evidence from April 2020 CPS microdata, NBER Working Paper 27246, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Falk, A., F. Kosse, P.R. Dovern-Pinger, H. Schildberg-Hörisch und T. Deckers (2019), Socio-economic status and inequalities in children's IQ and economic preferences, CRC TRR 190 Discussion Paper 166, Collaborative Research Center Transregio 190 - Rationality and Competition, Ludwig-Maximilians-Universität München und Humboldt-Universität zu Berlin.
- Falk, A., F. Kosse und P. Pinger (2020), Mentoring and schooling decisions: Causal evidence, IZA Discussion Paper 13387, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Fedorets, A., M.M. Grabka, C. Schröder und J. Seebauer (2020), Lohnungleichheit in Deutschland sinkt, DIW Wochenbericht 87 (7), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 91-97.
- Feld, L.P., J.L. Fries, M. Preuß und C.M. Schmidt (2020), Verteilungsfragen in Deutschland: Herausforderungen der Messung und der zielgerichteten Umverteilung, Wirtschaftsdienst 100 (4), 233–237.
- Felfe, C. und R. Lalive (2018), Does early child care affect children's development?, Journal of Public Economics 159, 33–53.
- Felfe, C. und L. Zierow (2013), After-school center-based care and children's development, The B.E. journal of economic analysis & policy 14 (4), 1299–1336.
- Fischer, N., D. Theis und I. Züchner (2014), Narrowing the gap? The role of all-day schools in reducing educational inequality in Germany, International Journal for Research on Extended Education 2 (1), 79–96.
- Foerster, H. (2020), Untying the knot: How child support and alimony affect couples' decisions and welfare, CRC TR 224 Discussion Paper 115, Project A 03, Universität Bonn und Universität Mannheim.
- Forstner, S., Z. Molnárová und M. Steiner (2021), Volkswirtschaftliche Effekte einer Ausbildungsgarantie – Simulation einer Übertragung der österreichischen Ausbildungsgarantie nach Deutschland, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Francesconi, M. und J.J. Heckman (2016), Child development and parental investment: Introduction, Economic Journal 126 (596), F1–F27.
- Frick, F. und L. Wittenbrink (2018), Deutscher Weiterbildungsatlas: Teilnahme und Angebot in Kreisen und kreisfreien Städten, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Fryer, R.G. (2017), The production of human capital in developed countries: Evidence from 196 randomized field experiments, in: Banerjee, A. V. und E. Duflo (Hrsg.), Handbook of Economic Field Experiments, Bd. 2, North-Holland, Amsterdam, 95–322.
- Fuchs-Schündeln, N., D. Krueger, A. Ludwig und I. Popova (2020), The long-term distributional and welfare effects of COVID-19 school closures, NBER Working Paper 27773, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Fuchs-Schündeln, N., D. Krueger und M. Sommer (2010), Inequality trends for Germany in the last two decades: A tale of two countries, Review of Economic Dynamics 13 (1), 103–132.
- Fuchs-Schündeln, N. und G. Stephan (2020), Bei drei Vierteln der erwerbstätigen Eltern ist die Belastung durch Kinderbetreuung in der Covid-19-Pandemie gestiegen, Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt, IAB-Forum 18. August 2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Fuest, C., F. Neumeier und A. Peichl (2021), Verteilungspolitik für mehr Inklusion und Wachstum, ifo Schnelldienst 74 (7), 28–31.

Fuest, C. und A. Peichl (2020), Acht Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems, Wirtschaftsdienst 100 (3), 162–165.

Funcke, A. und S. Menne (2020), Kinderarmut in Deutschland, Factsheet, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Gambaro, L., C.K. Spieß und F. Westermaier (2021), Erzieherinnen empfinden vielfache Belastungen und wenig Anerkennung, DIW Wochenbericht 88 (19), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 323-332.

Gathmann, C. et al. (2014), Zuwanderung nach Deutschland – Problem und Chance für den Arbeitsmarkt, Wirtschaftsdienst 94 (3), 159–179.

GDIM (2018), Global Database on Intergenerational Mobility (GDIM), Development Research Group, Weltbank, Washington, DC.

Giesing, Y. und M. Hofbauer Pérez (2020), Coronakrise: Analyse und ifo-Vorschläge zur Überwindung der Krise – Wie wirkt sich Covid-19 auf Migration und Integration aus?, ifo Schnelldienst 73 (7), 41–46.

GMK (2021), Vorhaltung eines staatlichen Impfangebots über den 30. September 2021 hinaus, Beschluss, Gesundheitsministerkonferenz, München, 28. Juni.

Goebel, J., M.M. Grabka und C. Schröder (2015), Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch – junge Alleinlebende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht, DIW Wochenbericht 82 (25), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 571-586.

Görlitz, K., C.K. Spieß und E. Ziege (2018), Fast jedes zehnte Kind geht auf eine Privatschule – Nutzung hängt insbesondere in Ostdeutschland zunehmend vom Einkommen der Eltern ab, DIW Wochenbericht 85 (51/52), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 1103-1111.

Grabka, M.M. (2021), Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Coronapandemie leicht, DIW Wochenbericht 88 (18), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 307-316.

Grabka, M.M., C. Braband und K. Göbler (2020), Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession, DIW Wochenbericht 87 (45), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 841-847.

Grabka, M.M. und J. Goebel (2020), Realeinkommen steigen, Quote der Niedrigeinkommen sinkt in einzelnen Altersgruppen, DIW Wochenbericht 87 (18), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 315-323.

Grabka, M.M. und J. Goebel (2018), Einkommensverteilung in Deutschland: Realeinkommen sind seit 1991 gestiegen, aber mehr Menschen beziehen Niedrigeinkommen, DIW Wochenbericht 85 (21), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 449-459.

Grabka, M.M. und C. Schröder (2019), Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen, DIW Wochenbericht 86 (14), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 249-257.

Graeber, D., A.S. Kritikos und J. Seebauer (2020), COVID-19: A crisis of the female self-employed, SOEP-papers on Multidisciplinary Panel Data Research 1108, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Grewenig, E., P. Lergetporer, K. Werner, L. Woessmann und L. Zierow (2020), COVID-19 and educational inequality: How school closures affect low- and high-achieving students, IZA Discussion Paper 13820, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

Grunow, D., S. Aisenbrey und M. Evertsson (2011), Familienpolitik, Bildung und Berufskarrieren von Müttern in Deutschland, USA und Schweden, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 63 (3), 395–430.

Gunderson, M. und P. Oreopolous (2020), Returns to education in developed countries, in: Bradley, S. und C. Green (Hrsg.), The Economics of Education (Second Edition), Academic Press, Cambridge, MA, 39–51.

Hammerstein, S., C. König, T. Dreisörner und A. Frey (2021), Effects of COVID-19-related school closures on student achievement – A systematic review, Frontiers in Psychology 12, 746289.

Hans, J.P., S. Hofmann, W. Sesselmeier und A. Yollu-Tok (2017), Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung, gute gesellschaft - soziale demokratie # 2017 plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn.

- Hanushek, E.A., S. Link und L. Wößmann (2013), Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA, *Journal of Development Economics* 104, 212–232.
- Hanushek, E.A. und L. Woessmann (2012), Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation, *Journal of Economic Growth* 17 (4), 267–321.
- Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2020), The economic impacts of learning losses, OECD Education Working Paper 225, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2006), Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries, *Economic Journal* 116 (510), C63–C76.
- Hart, B. und T.R. Risley (1995), Meaningful differences in the everyday experience of young American children, *Meaningful differences in the everyday experience of young American children*, Paul H Brookes Publishing, Baltimore, MD.
- Havnes, T. und M. Mogstad (2015), Is universal child care leveling the playing field?, *Journal of Public Economics* 127, 100–114.
- Heckman, J. und P. Carneiro (2003), Human capital policy, NBER Working Paper 9495, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Heckman, J.J. (2007), The economics, technology, and neuroscience of human capability formation, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104 (33), 13250–13255.
- Heckman, J.J. (2006), Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children, *Science* 312 (5782), 1900–1902.
- Heckman, J.J., J.E. Humphries und G. Veramendi (2018a), Returns to education: The causal effects of education on earnings, health, and smoking, *Journal of Political Economy* 126 (S1), S197–S246.
- Heckman, J.J., J.E. Humphries und G. Veramendi (2018b), The nonmarket benefits of education and ability, *Journal of Human Capital* 12 (2), 282–304.
- Hermes, H., P. Lergetporer, F. Peter und S. Wiederhold (2021), Behavioral barriers and the socioeconomic gap in child care enrollment, CESifo Working Paper 9282, CESifo Network, München.
- Hille, A., C.K. Spieß und M. Staneva (2016), Immer mehr Schülerinnen und Schüler nehmen Nachhilfe, besonders in Haushalten mit mittleren Einkommen, *DIW Wochenbericht* 83 (6), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 111-120.
- Hoebel, J. et al. (2021), Socioeconomic position and SARS-CoV-2 infections: seroepidemiological findings from a German nationwide dynamic cohort, *Journal of Epidemiology and Community Health*, im Erscheinen, <http://dx.doi.org/10.1136/jech-2021-217653>.
- HPI (2021), Projekt – HPI Schul-Cloud – Deine digitale Lernumgebung, <https://hpi-schul-cloud.de/about>, abgerufen am 8.10.2021.
- Hsieh, C.-T., E. Hurst, C.I. Jones und P.J. Klenow (2019), The allocation of talent and U.S. economic growth, *Econometrica* 87 (5), 1439–1474.
- Hsin, A. und C. Felfe (2014), When does time matter? Maternal employment, children’s time with parents, and child development, *Demography* 51 (5), 1867–1894.
- Huebener, M., C.K. Spieß und S. Zinn (2020), SchülerInnen in Corona-Zeiten: Teils deutliche Unterschiede im Zugang zu Lernmaterial nach Schultypen und -trägern, *DIW Wochenbericht* 87 (47), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 865-875.
- Hujer, R., M. Caliendo und S.L. Thomsen (2004), New evidence on the effects of job creation schemes in Germany – A matching-approach with threefold heterogeneity, *Research in Economics* 58 (4), 257–302.
- Hutter, C. und E. Weber (2020), Corona-Krise: die transformative Rezession, *Wirtschaftsdienst* 100 (6), 429–431.
- IAB (2020), Evaluation des ESF-Modellprojektes „Qualifizierungsbonus“ Bremen, <https://www.iab.de/765/section.aspx/Projektdetails/k200304301>, abgerufen am 30.9.2021.
- ifo Institut (2021), Zahl der Kurzarbeitenden sank im August merklich, Pressemitteilung, München, 3. September.
- IWF (2019), Wealth inequality and private savings in Germany, *IMF Country Report*, 19/214, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC, 3–24.

- Jahn, E.J. und M. Oberfichtner (2020), Freiwillige Arbeitslosenversicherung: Nur wenige Selbstständige versichern sich gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht 11/2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Jessen, J., S. Schmitz und S. Waights (2020a), Understanding day care enrolment gaps, *Journal of Public Economics* 190, 104252.
- Jessen, J., C.K. Spieß, S. Waights und A. Judy (2020b), Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig, DIW Wochenbericht 87 (14), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 267-275.
- Jessen, J., C.K. Spiess, S. Waights und K. Wrohlich (2021), Sharing the caring? The gender division of care work during the COVID-19 pandemic in Germany, IZA Discussion Paper 14457, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Johanson, R. (2009), A review of national training funds, SP Discussion Paper 0922, Weltbank, Social Protection & Labour, Washington, DC.
- Jordan, P.W. (2021), What congressional COVID funding means for K-12 schools, <https://www.future-ed.org/what-congressional-covid-funding-means-for-k-12-schools/>, abgerufen am 27.9.2021.
- Kabudi, T., I. Pappas und D.H. Olsen (2021), AI-enabled adaptive learning systems: A systematic mapping of the literature, *Computers and Education: Artificial Intelligence* 2, 100017.
- Kaffenberger, M. (2021), Modelling the long-run learning impact of the COVID-19 learning shock: Actions to (more than) mitigate loss, *International Journal of Educational Development* 81, 102326.
- Kalil, A. (2015), Inequality begins at home: The role of parenting in the diverging destinies of rich and poor children, in: Amato, P. R., A. Booth, S. M. McHale und J. Van Hook (Hrsg.), *Families in an Era of Increasing Inequality: Diverging Destinies*, National Symposium on Family Issues, Springer International Publishing, Cham, 63–82.
- Kautz, T. und J.J. Heckman (2014), Fostering and measuring skills: Interventions that improve character and cognition, in: Heckman, J. J., J. E. Humphries und T. Kautz (Hrsg.), *The Myth of Achievement Tests: The GED and the Role of Character in American Life*, University of Chicago Press, 341–430.
- Kautz, T., J.J. Heckman, R. Diris, B. ter Weel und L. Borghans (2014), Fostering and measuring skills: Improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success, NBER Working Paper 20749, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Kholodilin, K.A. und C. Michelsen (2020), Wohnungsmarkt in Deutschland: Trotz Krise steigende Immobilienpreise, Gefahr einer flächendeckenden Preisblase aber gering, DIW Wochenbericht 87 (37), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 684-693.
- Klausmann, T. und D. Schunk (2021), Shedding light on the effects of adaptive learning: A randomized field experiment in an online learning platform, mimeo.
- KMK (2021), Ländervereinbarung über Grundstruktur des Schulwesens und gesamtstaatliche Verantwortung in Kraft getreten, Pressemitteilung, Kultusministerkonferenz, Berlin, 19. Februar.
- Knize, V., L. Tobler, B. Christoph, L. Fervers und M. Jacob (2021), Workin' moms ain't doing so bad: Evidence on the gender gap in working hours at the outset of the COVID-19 pandemic, *Journal of Family Research*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.20377/jfr-714>.
- Knudsen, E.I., J.J. Heckman, J.L. Cameron und J.P. Shonkoff (2006), Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America's future workforce, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 103 (27), 10155–10162.
- Kohlrausch, B. und A. Zucco (2020), Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt, Policy Brief WSI 40, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Kolev, G. und T. Obst (2021), Schlummernde Wachstumspotenziale im deutschen Arbeitsmarkt, IW-Kurzbericht 37, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Kosse, F., T. Deckers, P. Pinger, H. Schildberg-Hörisch und A. Falk (2020), The formation of prosociality: Causal evidence on the role of social environment, *Journal of Political Economy* 128 (2), 434–467.
- Kritikos, A.S., D. Graeber und J. Seebauer (2020), Corona-Pandemie wird zur Krise für Selbstständige, DIW aktuell 47, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Krueger, D. und F. Perri (2006), Does income inequality lead to consumption inequality? Evidence and theory, *Review of Economic Studies* 1 (73), 163–193.

- Kruppe, T., E. Weber und J. Wiemers (2020)**, Qualifizierung senkt die Nettokosten der Kurzarbeit, IAB Forum 24. August 2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Lampert, T., J. Hoebel und L.E. Kroll (2019)**, Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung in Deutschland. Aktuelle Situation und Trends, Journal of Health Monitoring 4 (1), 3–15.
- Leber, U. und B. Schwengler (2021)**, Betriebliche Ausbildung in Deutschland: Unbesetzte Ausbildungsplätze und vorzeitig gelöste Verträge erschweren Fachkräftesicherung, IAB-Kurzbericht 03/2021, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Leibovici, F., A.M. Santacreu und M. Famiglietti (2020a)**, Social distancing and contact-intensive occupations, <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2020/march/social-distancing-contact-intensive-occupations>, abgerufen am 24.3.2020.
- Leibovici, F., A.M. Santacreu und M. Famiglietti (2020b)**, How the impact of social distancing ripples through the economy, <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2020/april/impact-social-distancing-ripples-economy>, abgerufen am 20.8.2021.
- Lembcke, F.K., L. Nöh und M. Schwarz (2021)**, Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden, Arbeitspapier 06/2021, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Lenk, T., P. Glinka und M. Hesse (2019)**, Bildungsföderalismus in Deutschland, Wirtschaftsdienst 99 (3), 196–202.
- Leopoldina (2021a)**, Ökonomische Konsequenzen der Coronavirus-Pandemie: Diagnosen und Handlungsoptionen, Stellungnahme, Leopoldina - Nationale Akademie der Wissenschaften, Halle (Saale).
- Leopoldina (2021b)**, Kinder und Jugendliche in der Coronavirus-Pandemie: psychosoziale und edukative Herausforderungen und Chancen, 8. Ad-hoc-Stellungnahme, Leopoldina - Nationale Akademie der Wissenschaften, Halle (Saale).
- Leopoldina (2020)**, Coronavirus-Pandemie: Für ein krisenresistentes Bildungssystem, 5. Ad-hoc-Stellungnahme, Leopoldina - Nationale Akademie der Wissenschaften, Halle (Saale).
- Lietzmann, T. und C. Wenzig (2020)**, Materielle Unterversorgung von Kindern, Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Erwerbskonstellationen in Familien mit Schwerpunkt Aufstocker“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Juli.
- Linberg, T., O. Struck und T. Bäumer (2018)**, Vorzug Ganztagschule? Zusammenhänge mit der Kompetenzentwicklung im Bereich Lesen und Mathematik, Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 21 (6), 1205–1227.
- Lisker, A. (2013)**, Sprachstandserhebung und Sprachförderung vor der Einschulung – Eine Bestandsaufnahme in den Bundesländern, Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, München.
- Lochner, L. (2011)**, Nonproduction benefits of education: Crime, health, and good citizenship, in: Hanushek, E. A., S. Machin und L. Wößmann (Hrsg.), Handbook of The Economics of Education, Bd. 4, North-Holland, Amsterdam, 183–282.
- Maldonado, J.E. und K. De Witte (2021)**, The effect of school closures on standardised student test outcomes, British Educational Research Journal, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1002/berj.3754>.
- Matthes, B. und E. Severing (2017)**, Berufsbildung für Geringqualifizierte: Barrieren und Erträge, Bericht zur beruflichen Bildung, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Matthewes, S.H. (2021)**, Better together? Heterogeneous effects of tracking on student achievement, Economic Journal 131 (635), 1269–1307.
- McKinsey (2021)**, Teacher survey: Learning loss is global— and significant, <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/teacher-survey-learning-loss-is-global-and-significant>, abgerufen am 1.3.2021.
- Mergele, L., J. Raith und L. Zierow (2020)**, Gleicht Schulbildung soziale Unterschiede aus?, Wirtschaftsdienst 100 (12), 932–936.
- Millett, G.A. et al. (2020)**, Assessing differential impacts of COVID-19 on black communities, Annals of Epidemiology 47, 37–44.
- Möhring, K. et al. (2020a)**, Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zur Erwerbstätigkeit in Deutschland, German Internet Panel (GIP), Universität Mannheim.

- [Möhring, K. et al. \(2020b\)](#), Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zu Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung, German Internet Panel (GIP), Universität Mannheim.
- [Möller, J. und M. Umkehrer \(2015\)](#), Are there long-term earnings scars from youth unemployment in Germany?, in: Fitzenberger, B., N. Gürtzgen und F. Pfeiffer (Hrsg.), Determinants and Economic Consequences of Youth Unemployment at the Beginning of the 21st Century, Themenheft Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 4+5/2015, De Gruyter, Oldenbourg, 474–498.
- [Montenovo, L. et al. \(2020\)](#), Determinants of disparities in COVID-19 job losses, NBER Working Paper 27132, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Moretti, E. \(2004\)](#), Estimating the social return to higher education: Evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data, *Journal of Econometrics* 121 (1–2), 175–212.
- [Mühlemann, S., H. Pfeifer und B.H. Wittek \(2020\)](#), The effect of business cycle expectations on the German apprenticeship market: estimating the impact of COVID-19, *Empirical Research in Vocational Education and Training* 12 (1), 8.
- [Müller, K.-U. et al. \(2013\)](#), Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern, Politikberatung kompakt 73, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- [Mußmann, F., T. Hardwig, M. Riethmüller und S. Klötzer \(2021\)](#), Digitalisierung im Schulsystem 2021: Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen, Rahmenbedingungen und Perspektiven von Lehrkräften in Deutschland, Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften der Georg-August-Universität Göttingen.
- [Nationalrat der Bundesrepublik Österreich \(1973\)](#), Bundesgesetz vom 21. März 1973 über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln, BGBl Nr. 171, Wien, 21. März.
- [Nickow, A., P. Oreopoulos und V. Quan \(2020\)](#), The impressive effects of tutoring on PreK-12 learning: A systematic review and meta-analysis of the experimental evidence, NBER Working Paper 27476, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Oberfichtner, M. \(2019\)](#), Arbeitslosenversicherung für Existenzgründer: Unterschiedliche Leistungen trotz gleicher Beiträge, IAB-Kurzbericht 1/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [OECD \(2021a\)](#), What have countries done to support young people in the COVID-19 crisis?, Tackling coronavirus (COVID-19) contributing to a global effort, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [OECD \(2021b\)](#), Continuing education and training in Germany, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [OECD \(2021c\)](#), Beyond academic learning: First results from the survey of social and emotional skills 2019, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [OECD \(2021d\)](#), The state of school education: One year into the COVID pandemic, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [OECD \(2021e\)](#), The state of global education: 18 months into the pandemic, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [OECD \(2021f\)](#), OECD digital education outlook 2021: Pushing the frontiers with artificial intelligence, blockchain and robots, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [OECD \(2021g\)](#), Education at a glance 2021 OECD indicators, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [OECD \(2020a\)](#), VET in a time of crisis: Building foundations for resilient vocational education and training systems, Tackling coronavirus (COVID-19) contributing to a global effort, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [OECD \(2020b\)](#), Increasing adult learning participation: Learning from successful reforms, Getting Skills Right, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [OECD \(2020c\)](#), Education policy outlook: Germany, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [OECD \(2020d\)](#), PISA 2018 results: Effective policies, successful schools, Volume V, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

- OECD (2019a), Individual learning accounts: Panacea or Pandora's Box?, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2019b), Adult learning in Italy: What role for training funds?, Getting Skills Right, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2019c), Getting skills right: Future-ready adult learning systems, Getting Skills Right, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2018), Equity in education: Breaking down barriers to social mobility, PISA, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Oreopoulos, P. und K.G. Salvanes (2011), Priceless: The nonpecuniary benefits of schooling, *Journal of Economic Perspectives* 25 (1), 159–184.
- Osiander, C. und G. Stephan (2018), Gerade geringqualifizierte Beschäftigte sehen bei der beruflichen Weiterbildung viele Hürden, IAB-Forum 2. August 2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Patrinos, H. und R. Donnelly (2021), Learning loss during COVID-19: An early systematic review, *Research Square*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-518655/v1>.
- Pekkala Kerr, S., T. Pekkarinen und R. Uusitalo (2013), School tracking and development of cognitive skills, *Journal of Labor Economics* 31 (3), 577–602.
- Pekkarinen, T., R. Uusitalo und S. Kerr (2009), School tracking and intergenerational income mobility: Evidence from the Finnish comprehensive school reform, *Journal of Public Economics* 93 (7–8), 965–973.
- Perez, C. und A. Vourc'h (2020), Individualising training access schemes: France – the Compte Personnel de Formation (Personal Training Account – CPF), OECD Social, Employment and Migration Working Paper 245, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Pestel, N. und E. Sommer (2016), Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland, Projektbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, IZA Research Report 73, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Piopiunik, M. (2014a), Intergenerational transmission of education and mediating channels: Evidence from a compulsory schooling reform in Germany, *Scandinavian Journal of Economics* 116 (3), 878–907.
- Piopiunik, M. (2014b), The effects of early tracking on student performance: Evidence from a school reform in Bavaria, *Economics of Education Review* 42, 12–33.
- Plantenga, J. und C. Remery (2013), Childcare services for school age children: a comparative review of 33 countries, Publications Office of the European Union, LU.
- Pothmer, B. et al. (2019), Weiterbildung 4.0: Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter, böll.brief – Teilhabegesellschaft 8, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.
- Prien, K. (2019), Mit (vertrauensvoller) Kooperation in die Zukunft: Plädoyer für ein neues Fair-Play im Bildungsföderalismus, *ifo Schnelldienst* 72 (3), 12–14.
- Pritchett, L. (2015), Creating education systems coherent for learning outcomes: Making the transition from schooling to learning, RISE-Working Paper 15/005, Research on Improving Systems of Education, Oxford.
- Psacharopoulos, G., H. Patrinos, V. Collis und E. Vegas (2020), Lost Wages: The COVID-19 cost of school closures, IZA Discussion Paper 13641, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Psacharopoulos, G. und H.A. Patrinos (2018), Returns to investment in education: A decennial review of the global literature, *Education Economics* 26 (5), 445–458.
- Raisi-Estabragh, Z. et al. (2020), Greater risk of severe COVID-19 in black, Asian and minority ethnic populations is not explained by cardiometabolic, socioeconomic or behavioural factors, or by 25(OH)-vitamin D status: study of 1326 cases from the UK Biobank, *Journal of Public Health* 42 (3), 451–460.
- Ravens-Sieberer, U., A. Kaman, M. Erhart, J. Devine, R. Schlack und C. Otto (2021), Impact of the COVID-19 pandemic on quality of life and mental health in children and adolescents in Germany, *European Child & Adolescent Psychiatry*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1007/s00787-021-01726-5>.
- Reiss, K., M. Weis, E. Klieme und O. Köller (Hrsg.) (2019), PISA 2018: Grundbildung im internationalen Vergleich, Waxmann Verlag, Münster.

- Resnjanskij, S., J. Ruhose, S. Wiederhold und L. Wößmann (2021), Can mentoring alleviate family disadvantage in adolescence? A field experiment to improve labor-market prospects, CESifo Working Paper 8870, CESifo Network, München.
- Richter, M. und K. Hurrelmann (2009), Gesundheitliche Ungleichheit: Ausgangsfragen und Herausforderungen, in: Richter, M. und K. Hurrelmann (Hrsg.), Gesundheitliche Ungleichheit: Grundlagen, Probleme, Perspektiven, 2. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 13–33.
- Rijksoverheid (2021), 8,5 Miljard euro voor Nationaal Programma Onderwijs, Pressemitteilung, Regierung der Niederlande, Den Haag, 17. Februar.
- Rude, B. (2020), Geflüchtete Kinder und COVID-19: Corona als Brennglas vorhandener Problematiken, ifo Schnelldienst 73 (12), 46–57.
- Russell, L. und C. Sun (2020), The effect of mandatory child care center closures on women's labor market outcomes during the COVID-19 pandemic, Covid Economics – Vetted and Real-Time Papers (62), 124–154.
- Schilling, J., A.-S. Lehfeld, D. Schumacher, M. Diercke, S. Buda und W. Haas (2020), Krankheitsschwere der ersten COVID-19-Welle in Deutschland basierend auf den Meldungen gemäß Infektionsschutzgesetz, Journal of Health Monitoring 5 (Special Issue 11), Robert Koch-Institut, Berlin.
- Schmid, G. (2008), Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, WISO Diskurs, Gutachten, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn.
- Schmillen, A. und M. Umkehrer (2017), The scars of youth: Effects of early-career unemployment on future unemployment experience, International Labour Review 156 (3–4), 465–494.
- Schmitz, S. und C.K. Spieß (2018), Kita-Pflicht für Kinder ab drei Jahren wäre wenig zielgenau, DIW Wochenbericht 85 (19), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 405-412.
- Schmitz, S., C.K. Spieß und J.F. Stahl (2017), Kindertageseinrichtungen: Ausgaben der Familien sind von 1996 bis 2015 mitunter deutlich gestiegen, DIW Wochenbericht 84 (41), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 889-903.
- Schneider, K. (2019), Wettbewerb und Vielfalt? Der Bildungsföderalismus in Deutschland, ifo Schnelldienst 72 (3), 6–9.
- Schönauer, A., B. Stadler, B. Saupe und M. Nocker (2017), Endbericht zur Evaluation der Länder-Bund-Initiative „Ö-Cert. Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung“, FORBA-Forschungsbericht 8/2017a, Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, Wien.
- Schoukens, P. und E. Weber (2020a), Unemployment insurance for the selfemployed: A way forward post-corona, IAB-Discussion Paper 32/2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Schoukens, P. und E. Weber (2020b), Lehre aus der Coronakrise: Auch Selbstständige brauchen Kurzarbeit, Der Spiegel, Hamburg, 9. November.
- Schröder, C., C. Bartels, K. Göbler, M.M. Grabka und J. König (2020), MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen, DIW Wochenbericht 87 (29), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 511-521.
- Schult, J., N. Mahler, B. Fauth und M.A. Lindner (2021), Did students learn less during the COVID-19 pandemic? Reading and mathematics competencies before and after the first pandemic wave, PsyArXiv, im Erscheinen, <https://doi.org/10.31234/osf.io/pqtgf>.
- Schwager, R. (2019), Bildungsföderalismus für mündige Bürger, ifo Schnelldienst 72 (3), 15–17.
- Seebauer, J., A.S. Kritikos und D. Graeber (2021), Warum vor allem weibliche Selbstständige Verliererinnen der COVID-19-Krise sind, DIW Wochenbericht 88 (15), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 261-269.
- Seidlitz, A. und L. Zierow (2020), The impact of all-day schools on student achievement – Evidence from extending school days in German primary schools, CESifo Working Paper 8618, CESifo Network, München.
- Seils, E. und J. Höhne (2018), Einkommensarmut in Deutschland erreicht neuen Höchststand, WSI Policy Brief 26, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin (2021), Weiterbildungsprämie in der Kurzarbeit, <https://www.berlin.de/sen/arbeit/weiterbildung/weiterbildungspraemie-kug/>, abgerufen am 3.10.2021.

- [Sievertsen, H.H. \(2016\)](#), Local unemployment and the timing of post-secondary schooling, *Economics of Education Review* 50, 17–28.
- [Spangenberg, U. \(2016\)](#), Das Ehegattensplitting: Steuer- und verfassungsrechtliche Aspekte aus Gleichstellungssicht, Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Institut für gleichstellungsorientierte Prozesse und Strategien, Berlin.
- [Sperber, C., D. Giehl und U. Walwei \(2021\)](#), Warum die Corona-Krise atypisch Beschäftigte besonders stark trifft, Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt, IAB-Forum 5. Mai 2021, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [Spieß, C.K. \(2019\)](#), Warum eine Kita-Pflicht im letzten Vorschuljahr nicht für bessere Pisa-Ergebnisse sorgt: Kommentar, *DIW Wochenbericht* 86 (51/52), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 978.
- [Springer, A. \(2013\)](#), Selbstständige Leistungsbezieher in der Arbeitslosenversicherung – Empirische Befunde zum Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag, IAB Forschungsbericht 15/2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [Statistisches Bundesamt \(2020\)](#), Destatis Kontext – Privatschulen in Deutschland, Destatis Kontext, in Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Länder, Wiesbaden.
- [Statistisches Bundesamt \(2016\)](#), Bildung der Eltern beeinflusst die Schulwahl für Kinder, Pressemitteilung 312, Wiesbaden, 8. September.
- [StäwiKo \(2021a\)](#), Pandemiebedingte Lernrückstände aufholen – Unterstützungsmaßnahmen fokussieren, verknüpfen und evaluieren, Stellungnahme, Ständige wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz, Berlin.
- [StäwiKo \(2021b\)](#), Bildung in der digitalen Welt, Stellungnahme zur Weiterentwicklung der KMK-Strategie, Ständige wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz, Berlin.
- [Steinmann, I., R. Strietholt und D. Caro \(2018\)](#), Participation in extracurricular activities and student achievement: Evidence from German all-day schools, Bd. 30.
- [Strietholt, R., V. Manitus, N. Berkemeyer und W. Bos \(2015\)](#), Bildung und Bildungsungleichheit an Halb- und Ganztagschulen, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 18 (4), 737–761.
- [Sulzmaier, D. \(2020\)](#), The causal effect of early tracking in German schools on the intergenerational transmission of education, *BGPE Discussion Paper* 187.
- [Tamm, M. \(2019\)](#), Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and labor market participation, *Labour Economics* 59, 184–197.
- [Tomasik, M.J., L.A. Helbling und U. Moser \(2021\)](#), Educational gains of in-person vs. distance learning in primary and secondary schools: A natural experiment during the COVID-19 pandemic school closures in Switzerland, *International Journal of Psychology* 56 (4), 566–576.
- [UK Department for Education \(2021\)](#), How we've supported the education sector during the pandemic, <https://educationhub.blog.gov.uk/2021/06/02/how-weve-supported-the-education-sector-during-the-pandemic/>, abgerufen am 30.9.2021.
- [UN DESA \(2020\)](#), World economic situation and prospects: April 2020, Briefing 136, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- [UNESCO \(2021\)](#), Total duration of school closures, <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>, abgerufen am 16.9.2021.
- [UNESCO \(2005\)](#), Literacy for life – Education for All, EFA Global Monitoring Report 2006, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris.
- [UNICEF \(2021\)](#), COVID-19 and school closures: One year of education disruption, New York City, NY, 2. März.
- [US Department of Education \(2021\)](#), Department of education announces American rescue plan funds for all 50 states, Puerto Rico, and the district of Columbia to help schools reopen, Pressemitteilung, Washington, DC, 17. März.
- [Valentini, A. \(2021\)](#), Individual learning accounts to increase accessibility in adult education, <https://epale.ec.europa.eu/en/blog/individual-learning-accounts-increase-accessibility-adult-education>, abgerufen am 17.3.2021.
- [van de Ven, P., J. Zwijnenburg und M. De Queljo \(2018\)](#), Including unpaid household activities: An estimate of its impact on macro-economic indicators in the G7 economies and the way forward, OECD

Statistics Working Paper 2018/04, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Völkerling, A. (2020), Sprachstandserhebungen und Sprachförderkonzepte der Bundesländer (vorschulisch und im Übergang zur Grundschule), <https://www.bildungserver.de/Sprachstandserhebungen-und-Sprachfoerderkonzepte-der-Bundeslaender-2308-de.html>, abgerufen am 16.9.2021.

von Wachter, T. (2020), The persistent effects of initial labor market conditions for young adults and their sources, *Journal of Economic Perspectives* 34 (4), 168–194.

Wachtler, B. et al. (2020a), Sozioökonomische Ungleichheit im Infektionsrisiko mit SARS-CoV-2 – Erste Ergebnisse einer Analyse der Meldedaten für Deutschland, *Journal of Health Monitoring* 5 (S7), 19–30.

Wachtler, B. et al. (2020b), Sozioökonomische Ungleichheit und COVID-19 – Eine Übersicht über den internationalen Forschungsstand, *Journal of Health Monitoring* 5 (S7), 3–17.

WeBig (2014), Bundesgesetz über die Weiterbildung, SR 419.1, Bern, 20. Juni.

Werner, D., P. Risius und A. Jansen (2021), Wie die Parteien Ausbildungsangebot und -nachfrage erhöhen wollen: Eine kritische Bewertung der Parteiprogramme durch das IW, IW-Policy Paper 21/21, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Werner, K. und L. Wößmann (2021), The legacy of COVID-19 in education, CESifo Working Paper 9358, CESifo Network, München.

Wieland, C. (2020), Die Ausbildungsgarantie in Österreich – Funktionsweise, Wirkungen, Institutionen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2018), Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten, Gutachten 02/2018, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2016), Mehr Transparenz in der Bildungspolitik, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2021), Erholung und gezielte Unterstützung für Familien: Ein nachhaltiges Investitionsprogramm muss differenzieren, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ulm.

WKO (2021), Förderungen für Lehrbetriebe - Förderarten im Überblick, Wirtschaftskammer Österreich, https://www.wko.at/service/bildung-lehre/Gesamtuebersicht_Foerderarten_Lehre.html, abgerufen am 17.5.2021.

Wolff, J. und G. Stephan (2013), Subsidized work before and after the German Hartz reforms: Design of major schemes, evaluation results and lessons learnt, *IZA Journal of Labor Policy* 2 (1), 1–24.

Wößmann, L. (2021a), Bildung für Wirtschaftswachstum und Chancengleichheit, ifo Schnelldienst 74 (7), 15–17.

Wößmann, L. (2021b), Bildungsverluste durch Corona: Wie lassen sie sich aufholen?, *Wirtschaftsdienst* 101 (3), 150–151.

Wößmann, L. (2020), Folgekosten ausbleibenden Lernens: Was wir über die Corona-bedingten Schulschließungen aus der Forschung lernen können, ifo Schnelldienst 73 (6), 38–44.

Wößmann, L. (2012), Ein Gemeinsames Kernabitur für Deutschland: Der Vorschlag des Aktionsrats Bildung, ifo Schnelldienst 65 (2), 12–21.

Wößmann, L., V. Freundl, E. Grewenig, P. Lergetporer, K. Werner und L. Zierow (2021), Bildung erneut im Lockdown: Wie verbrachten Schulkinder die Schulschließungen Anfang 2021?, ifo Schnelldienst 74 (5), 36–52.

Wößmann, L., V. Freundl, E. Grewenig, P. Lergetporer, K. Werner und L. Zierow (2020), Bildung in der Coronakrise: Wie haben die Schulkinder die Zeit der Schulschließungen verbracht, und welche Bildungsmaßnahmen befürworten die Deutschen?, ifo Schnelldienst 73 (9), 25–39.

Zierer, K. (2021), Effects of pandemic-related school closures on pupils' performance and learning in selected countries: A rapid review, *Education Sciences* 11 (6), 252.

Zimmert, F. (2019), Early child care and maternal employment: Empirical evidence from Germany, IAB Discussion Paper 02/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Zinn, V.S., M. Kreyenfeld und M. Bayer (2020), Kinderbetreuung in Corona-Zeiten: Mütter tragen die Hauptlast, aber Väter holen auf, *DIW aktuell* 51, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.