



# Investitionen in Kinder wirkungsvoll gestalten

Wido Geis-Thöne / Axel Plünnecke

Auftraggeber:

Deutsches Komitee für UNICEF e.V.

Stabsstelle Advocacy und Politik

Schumannstr. 18

10117 Berlin

[www.unicef.de](http://www.unicef.de)

Köln, 21.08.2024

**Gutachten**



### Herausgeber

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42  
50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

### Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw\\_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW\\_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

### Autoren

#### **Dr. Wido Geis-Thöne**

Senior Economist für Familienpolitik und Migrationsfragen

[geis-thoene@iwkoeln.de](mailto:geis-thoene@iwkoeln.de)

0221 – 4981-705

#### **Prof. Dr. Axel Plünnecke**

Leiter des Clusters Bildung, Innovation und Migration

[pluennecke@iwkoeln.de](mailto:pluennecke@iwkoeln.de)

0221 – 4981 - 701

### Alle Studien finden Sie unter

**[www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)**

### Stand:

August 2024

### Ziele des Auftraggebers:

Unter dem Leitsatz „Für jedes Kind“ setzt sich UNICEF weltweit dafür ein, die Kinderrechte für jedes Kind zu verwirklichen. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen wurde 1946 gegründet und arbeitet heute in über 190 Ländern. UNICEF hilft, dass Kinder gut versorgt werden, zur Schule gehen können und vor Gewalt geschützt werden. Auch in Deutschland ist UNICEF aktiv, um Kinderrechte bekannt zu machen und zu ihrer Durchsetzung beizutragen mit politischer Arbeit, programmatischen Initiativen und vielen ehrenamtlich Engagierten.

## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Zusammenfassung .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>1 Hintergrund .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>2 Konzeptioneller Rahmen .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>3 Lage in Deutschland im internationalen Vergleich.....</b>                  | <b>8</b>  |
| 3.1 Wirkungsebene.....  | 8         |
| 3.2 Handlungsebene.....   | 14        |
| 3.3 Zwischenfazit .....   | 19        |
| <b>4 Kanada und Dänemark als Beispiele für Deutschland .....</b>                | <b>19</b> |
| 4.1 Kanada .....  | 20        |
| 4.2 Dänemark .....  | 22        |
| <b>5 Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten in Deutschland.....</b>            | <b>23</b> |
| 5.1 Kinder in bildungsfernen und fremdsprachigen Familien .....                 | 24        |
| 5.2 Kinder mit beschränkten Teilhabechancen .....                               | 26        |
| 5.3 Kinder in beengten Wohnverhältnissen .....                                  | 27        |
| 5.4 Kinder mit Unterstützungsbedarfen bei gesundheitsrelevantem Verhalten ..... | 28        |
| 5.5 Kinder in dysfunktionalen und beschränkt funktionalen Familien .....        | 28        |
| 5.6 Zwischenfazit .....   | 30        |
| <b>6 Ökonomische Effekte besserer Investitionen in Kinder.....</b>              | <b>30</b> |
| <b>7 Fazit .....</b>  | <b>35</b> |
| <b>8 Abstract.....</b>  | <b>37</b> |
| <b>Tabellenverzeichnis.....</b>   | <b>38</b> |
| <b>Abbildungsverzeichnis.....</b>   | <b>38</b> |
| <b>Literaturverzeichnis .....</b>   | <b>39</b> |

## JEL-Klassifikation

I24 – Vermeidung von Ungleichheit im Bildungssystem

J13 – Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern

P50 – Internationale Systemvergleiche

## Zusammenfassung

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Deutschlands hängt maßgeblich von den Kindern ab. Damit stellen staatliche Ausgaben für die Förderung von Kindern grundsätzlich auch Investitionen in die Zukunft dar. Allerdings wird dies im politischen Diskurs häufig noch zu wenig gesehen und bei Haushaltsentscheidungen berücksichtigt. Das vorliegende Gutachten soll einen Beitrag dazu leisten, dies zu ändern, indem es aufzeigt, welche ökonomische Bedeutung die Investitionen in Kinder haben. In Auftrag gegeben hat es das Deutsche Komitee für UNICEF beim Institut der deutschen Wirtschaft.

Ökonomisch rechnen können sich die Investitionen in Kinder, indem sie diese im Erwachsenenalter zu produktiveren Erwerbstätigen machen und so höhere Einnahmen für die öffentlichen Haushalte generieren. Dies geschieht wiederum vorwiegend über die drei Wirkungsbereiche der Bildung, also den Erwerb und Erhalt von Kompetenzen, der Gesundheit im Sinne der physischen und psychischen Leistungsfähigkeit sowie der Sozialisation, zu der insbesondere der Erwerb von Werten wie Kollegialität und Durchhaltevermögen zählt. Nimmt man die aktuelle PISA-Studie als Indikator für die Entwicklung im Bereich der Bildung in den Blick, findet sich Deutschland sowohl beim durchschnittlichen Leistungsniveau als auch bei den Anteilen der Risikogruppen mit besonders niedrigem Leistungsniveau im Mittelfeld der OECD-Länder. Ähnliches gilt auch für den Anteil der adipösen Heranwachsenden als Indikator für die Gesundheit und bei der Jugenddelinquenz als Indikator für die Sozialisation. Dabei zeigt ein detaillierter Blick auf die Lage in Kanada und in Dänemark, dass andere Länder mit einem starken Vorschulsystem und einer klassischen Ganztagschule mit ihrer Förderung der Kinder deutlich erfolgreicher sind.

In Deutschland wären insbesondere Verbesserungen bei der kompensatorischen Bildungsarbeit von Kindern aus bildungsfernen und fremdsprachigen Familien wünschenswert. Dies können Schulen und Betreuungseinrichtungen ohne zusätzliche personelle Ressourcen nicht sinnvoll leisten, wenn ein größerer Teil der Kinder betroffen ist. Daher sollte bei der Zuweisung der Mittel grundsätzlich nach der Sozialstruktur der Kinder differenziert werden, die die jeweiligen Einrichtungen besuchen. Zudem sind ergänzende Zuschüsse für Einrichtungen mit einem besonders hohen Anteil bildungsferner und fremdsprachiger Kinder sinnvoll, wie sie im Rahmen des Startchancen-Programms gewährt werden. Dies lohnt sich langfristig auch für die öffentlichen Haushalte. So ergibt sich einer Modellrechnung zufolge ein positiver gesamtfiskalischer Effekt von 56,3 Milliarden Euro, wenn das Startchancen-Programm seine Ziele im Bereich Bildung nur zur Hälfte erreicht, was um 36,3 Milliarden Euro mehr ist als die für den Zeitraum von zehn Jahren vorgesehenen Ausgaben von 20 Milliarden Euro. Wird das Programm auf 40 Prozent der Schulen ausgeweitet, steigt der Nettoeffekt von 36,3 Milliarden Euro auf 102,4 Milliarden Euro. Eine Ausweitung des Startchancen-Programms auf mehr Kinder lohnt sich damit nicht nur sozial- oder bildungspolitisch, sondern auch aus ökonomischer und fiskalischer Sicht.

# 1 Hintergrund

Kinder sind die Zukunft Deutschlands. Sie werden in einigen Jahrzehnten als Erwachsene die Wirtschaft tragen, die Gesellschaft prägen und die Politik gestalten. Damit sind sie auch entscheidend dafür, welche Lebensbedingungen die mittlere Generation von heute im Alter vorfinden wird. Ebenso wirken sie auf Umwelt und Klima ein, und es wäre geradezu absurd über Nachhaltigkeit nachzudenken, ohne sie in den Blick zu nehmen. Gleichzeitig verdienen die Bedürfnisse und Wünsche der Kinder auch unabhängig von ihrer Bedeutung für die zukünftige Entwicklung politische Beachtung (siehe auch Bertram, 2023). So hat Deutschland bereits im Jahr 1992 die UN-Kinderrechtskonvention ratifiziert. Der für das vorliegende Gutachten verwendete Leitbegriff der „Investitionen in Kinder“ soll sie keinesfalls zu einem Anlageobjekt reduzieren, sondern herausstreichen, dass entsprechende (staatliche) Ausgaben nicht nur unmittelbar wirken, sondern die Zukunft des Landes nachhaltig positiv verändern können. Dies wird im politischen Diskurs leider häufig viel zu wenig gesehen, was zu niedrigen und nicht optimalen Investitionen für Kinder führen kann. So ist es gerade bei einer schwierigen Haushaltslage für die Entscheidung über Maßnahmen von großer Bedeutung, ob sie nur kurzfristig den Kindern zugutekommen oder die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung des Landes nachhaltig zum Besseren verändern.

Dabei lassen sich diese langfristigen Effekte nur schwer fassen, da es gerade bei den kleineren Kindern lange dauert, bis sie als Erwerbspersonen die Fachkräftebasis stärken und als Nettozahlende von Steuern und Sozialabgaben die öffentlichen Haushalte finanzieren. In dieser Zeit können auch andere Faktoren, wie der technische Fortschritt, die Rahmenbedingungen für das Wirtschaften grundlegend verändern. Daher wird im familienpolitischen Diskurs häufig sehr stark mit der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und den auf diesem Weg sehr viel schneller erzielbaren Effekten am Arbeitsmarkt argumentiert, wenn positive ökonomische Effekte von Investitionen in die Unterstützungsinfrastruktur betrachtet werden. Insbesondere gilt das beim Thema Betreuungsausbau (vgl. etwa Bach et al., 2020). Dies ist nicht grundsätzlich negativ zu sehen, da auch die Eltern eine zentrale Zielgruppe der Familienpolitik darstellen. Jedoch besteht die Gefahr, dass die Perspektive der Kinder in den Hintergrund gerät. Dies kann auch im Hinblick auf die institutionelle Betreuung der Fall sein. So ist es für die Kinder von zentraler Bedeutung, dass diese ihnen Entwicklungs- und Teilhabechancen eröffnet und Aktivitäten und Räume gestaltet, die ihren Bedürfnissen und Wünschen möglichst weit entgegenkommen. Hingegen ist es für sie in der Regel eher zweitrangig, ob die Angebotszeiten die (möglichen) Arbeitszeiten ihrer Eltern abdecken, was die Kernanforderung im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist.

Diese Studie soll aufzeigen, dass auch die Perspektive der Kinder ökonomisch hochrelevant sein kann und damit einen Impuls dafür setzen, diese in der politischen Diskussion noch stärker zu berücksichtigen. Daher wird hier bewusst darauf verzichtet, zu diskutieren, welche Effekte Maßnahmen und Leistungen aufseiten der Eltern haben können. Auch wird der Fokus nicht allein auf die Familienpolitik gerichtet, sondern es werden eine Reihe von politischen Handlungsbereichen in den Blick genommen, die die Bedingungen des Aufwachsens von Kindern unmittelbar tangieren können. Dies umfasst insbesondere auch die Bildungs- bzw. Schulpolitik. Zunächst wird im Folgenden der konzeptionelle Rahmen der Studie vorgestellt. Dann erfolgt eine Einordnung Deutschlands im internationalen Vergleich und eine detailliertere Betrachtung von Kanada und Dänemark als Beispielländer für ein erfolgreicherer Vorgehen bei den Investitionen in Kinder. Daraufhin wird in Abschnitt 5 auf besondere Problemlagen in Deutschland und Handlungsmöglichkeiten für die Politik eingegangen. Abschnitt 6 stellt dar, wie die entsprechenden ökonomischen Effekte quantifiziert werden

können und liefert eine entsprechende Beispielrechnung für das Startchancen-Programm. Abschließend wird ein kurzes Fazit gezogen.

## 2 Konzeptioneller Rahmen

Um ökonomisch fundierte Aussagen zum Thema „Investitionen in Kinder“ treffen zu können, sind zunächst einige konzeptionelle Vorüberlegungen notwendig. Die erste betrifft den Investitionsbegriff, der nicht so einfach zu fassen ist. Nähert man sich ihm über die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung an, beschreibt er nur eine Erhöhung des Bestands an sächlichen Anlagen, wie Gebäuden und Maschinen (Mucha, 2021). Gleichzeitig ist in der ökonomischen Forschung seit langem bekannt, dass für die Produktionspotenziale und Wachstumschancen der Wirtschaft auch die Kenntnisse und Fähigkeiten der Bevölkerung von zentraler Bedeutung sind, für die sich der Begriff Humankapital etabliert hat (Anger, 2007). Diese lassen sich jedoch, anders als das sächliche Anlagevermögen, nicht direkt messen (BpB, 2024b), sodass bislang keine kohärente Statistik zum Humankapital existiert. Allerdings lassen sich drei für die spätere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kinder relevante Wirkungsfelder der Investitionen in Kinder identifizieren.

Zu diesen Wirkungsfeldern zählen insbesondere:<sup>1</sup>

- **Bildung:** Für das Humankapital ist nicht nur von Bedeutung, welche Kompetenzen Kinder und Jugendliche erwerben, sondern auch, inwieweit ihnen diese im Erwachsenenalter erhalten bleiben. Dabei gilt nicht pauschal ein je mehr, desto besser. Vielmehr sollte gerade bei leistungsschwächeren Kindern und Jugendlichen der Fokus auf solchen Kompetenzen liegen, die für ihre späteren Lebenswege, also sowohl den Beruf als auch die aktive Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben, tatsächlich bedeutsam sind. Insbesondere wenn man Kinder und Jugendliche aus verschiedenen sozialen Milieus vergleichen möchte, sind die Bildungsabschlüsse grundsätzlich ein sehr zielführender Indikator für den Bildungserfolg, da sie auch über die späteren Karriereoptionen entscheiden. Allerdings stellt ihre Ausgestaltung ein bildungspolitisches Instrument dar, mit dem konkrete Ziele verfolgt werden können.
- **Gesundheit:** Hiermit ist die physische und psychische Leistungsfähigkeit von Personen und nicht nur die Abwesenheit von Krankheiten gemeint. Wie die Bildung ist auch die so definierte Gesundheit für die Leistungspotenziale von Personen am Arbeitsmarkt von Bedeutung und hat Einfluss darauf, wie viel Steuern und Sozialabgaben die betreffenden Personen zahlen (Mushkin, 1962). Zudem führt eine schlechte Gesundheit zu Unterstützungsbedarfen der betroffenen Personen im medizinischen und teilweise auch pflegerischen und sozialen Bereich, die mit substanziellen Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden sein können. Diese können auch bereits in der Kindheit und Jugend auftreten, sodass sich hier schneller positive fiskalische Effekte ergeben können als bei der Bildung.
- **Sozialisation:** Neben Bildung und Gesundheit ist auch wirtschaftlich relevant, welches Sozialverhalten Kinder und Jugendliche erwerben. So sind für berufliche Karrieren beispielsweise Durchhaltevermögen, Zuverlässigkeit und Kollegialität von Bedeutung. Zudem sind stabile soziale Netzwerke bei der Bewältigung von Krisensituationen sehr hilfreich und können damit den Bedarf an staatlicher Hilfe reduzieren. Kommt es zu schwerwiegenden Defiziten bei der sozialen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen,

<sup>1</sup> Diese Dreiteilung nimmt etwa auch DIWEcon (2023) vor, spricht jedoch von sozialer Teilhabe anstatt Sozialisation, was sich mit einer stärker input-orientierten Sicht erklärt. Soziales Kapital ist hier als Begriff ebenfalls weniger geeignet, da dies nach Bourdieu (1983) nur die sozialen Netzwerke und nicht die jenseits von Bildung und psychischer Gesundheit geprägten Denk- und Handlungsmuster umfasst.

können bereits kurzfristig hohe Kosten für die öffentlichen Haushalte entstehen. Insbesondere gilt dies beim Auftreten von Jugendkriminalität, kann aber auch bereits bei einem unsachgemäßen Umgang mit Schuleigentum der Fall sein.

In diesen Bereichen kann die Politik mit einer Vielzahl verschiedener Maßnahmen positive Effekte erzielen. Um die Übersicht zu wahren, ist es sehr hilfreich, diese zu größeren Handlungsfeldern zusammenzufassen. In der familienpolitischen Diskussion haben sich hierfür die drei Handlungsfelder Geld, Infrastruktur und Zeit etabliert (BMFSFJ, 2013). Diese sind jedoch nicht vollständig überschneidungsfrei (Geis-Thöne, 2023), sodass die Zuordnung einzelner Maßnahmen und Leistungen nicht selbsterklärend ist, und haben für die Kinder sehr unterschiedliches Gewicht. Daher sollen für die vorliegende Studie anders definierte Handlungsfelder als Orientierung dienen, ohne den Anspruch zu erheben, damit eine vollständige neue Systematik vorzulegen. Dabei werden sehr gezielt auch Maßnahmen und Leistungen für Kinder außerhalb des familienpolitischen Bereichs in den Blick genommen:

- **(Pflicht-) Unterricht an Schulen:** Dieser stellt eine zentrale öffentliche Investition in Kinder dar, da hier ein großer Teil des Kompetenzerwerbs junger Menschen erfolgt und ein bedeutender Beitrag zu ihrer gesundheitlichen Entwicklung und Sozialisation geleistet wird.
- **Förderung leistungsschwächerer Schülerinnen und Schüler:** Auch wenn ein großer Teil der Förderangebote in den Schulen stattfindet, ist es sinnvoll, diese in einem eigenen Handlungsfeld zu erfassen, da sie nur eine eingeschränkte Zielgruppe ansprechen.
- **Ergänzende entwicklungsfördernde und (Ganztags-) Betreuungsangebote an Schulen und Horten:** Dieses Handlungsfeld umfasst zwei sich stark überschneidende Teilbereiche, die unterschiedlich wirken. Der erste sind die entwicklungsfördernden Angebote der Schulen für alle Schülerinnen und Schüler jenseits des regulären Unterrichts, zu denen etwa Musikgruppen, Sportmannschaften und Theatergruppen zählen. Diese sind zwar häufig im Ganztagsprogramm der Schulen verortet, stehen jedoch vielfach auch daran nicht teilnehmenden Schülerinnen und Schülern offen. Der zweite Teilbereich sind die Ganztagsbetreuungsprogramme, die neben solchen Angeboten auch eine reine Beaufsichtigung umfassen können.
- **Angebote von Kitas, Vorschulen und Tageseltern:** Diese umfassen sowohl stark entwicklungsfördernde Maßnahmen in den Kitas und Vorschulen, insbesondere im Bereich Sprache, als auch vorwiegend beaufsichtigende Betreuungsangebote. Die Übergänge sind hier teilweise sehr fließend, sodass eine weitere Differenzierung schwierig ist. Dennoch muss gerade mit Blick auf die Kinder ein besonderes politisches Augenmerk auf die Bildungsarbeit der Kitas gerichtet werden.
- **Spezifische Hilfen für Kinder und Familien in Konfliktsituationen:** Hierunter fallen sämtliche Formen der Unterstützung von und des Eingreifens in Familien durch die Kinder- und Jugendhilfe, von der einfachen Beratung bis hin zu einer Inobhutnahme der Kinder.
- **Beratung und Begleitung von Kindern und Familien, die sich nicht in Konfliktsituationen befinden:** Dieses Handlungsfeld umfasst vorwiegend die Angebote der Jugendämter, die sich nicht explizit an Kinder und Familien in Konfliktsituationen richten und bei denen entsprechend grundsätzlich keine Teilnahmeverpflichtung gilt. Ein wichtiger Teilbereich ist die Schulsozialarbeit.
- **Weitere kommunale und kommunal bezuschusste Einrichtungen und Vergünstigungen für Kinder und Familien:** Hierunter fallen sämtliche nicht an den Schulen angesiedelten kommunalen Einrichtungen für Kinder von kommunalen Musikschulen über Jugendtreffs bis hin zu Spielplätzen. Ebenso zählen hierzu

sämtliche Formen kommunaler Bezuschussung für Kinder und Familien von vergünstigten Eintritten in Schwimmbäder und Familientarifen im ÖPNV bis hin zur kostengünstigen Überlassung von Räumen an Vereine für deren Jugendarbeit. Während ein Teil dieser Einrichtungen, wie insbesondere die Jugendtreffs, die Entwicklungschancen der Kinder allein wesentlich verbessern können, haben andere erst in ihrem Zusammenspiel einen nachhaltigen Einfluss auf die Bedingungen des Aufwachsens.

- **(Medizinische) Gesundheitsvorsorge für Kinder:** Die medizinische Begleitung von Kindern kann langfristigen Einschränkungen der physischen und psychischen Leistungsfähigkeit durch gesundheitliche Probleme entgegenwirken und ist damit eindeutig auch als Investition zu sehen. Finanziert werden diese Maßnahmen vorwiegend von den gesetzlichen Krankenkassen, die vor dem Hintergrund ihrer Finanzierungsmodalitäten in Deutschland grundsätzlich auch der öffentlichen Hand zugerechnet werden.
- **Ermöglichung und Förderungen der Inklusion von Kindern mit besonderen Entwicklungsvoraussetzungen:** Dieser Bereich umfasst eine Vielzahl verschiedener Einzelleistungen und -maßnahmen, angefangen von einer Bereitstellung spezifischer Hilfsmittel, bis hin zu einer heilpädagogischen Begleitung des Schul- oder Kitaalltags. Die zentrale Adressatengruppe sind Kinder mit einer staatlich anerkannten (Schwer-) Behinderung, jedoch sind derartige Hilfestellungen teilweise auch für andere Kinder, etwa bei einer starken Lernschwäche, notwendig.
- **Mutterschutz, Elternzeit und Elterngeld:** Diese Leistungen schaffen zusammen einen Schonraum für die Familien in der ersten Lebensphase des Kindes. Dabei stellt die über den Elterngeldbezug hinausgehende Elternzeit allerdings keine Investition in Kinder im eigentlichen Sinne dar, da für sie keine direkten Ausgaben der öffentlichen Haushalte entstehen, auch wenn es durch sie unter Umständen zu Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben kommen kann.
- **Geldleistungen und Erleichterungen bei Steuern und Abgaben, die sich nicht vorwiegend an bedürftige Familien richten:** Hierzu zählen nach aktuellem Stand vor allem Kindergeld und Kinderfreibetrag. Eine Investition stellen diese Leistungen nur dar, wenn sich durch sie die Lebenswege der Kinder verändern. Ob und unter welchen Bedingungen dies der Fall ist, lässt sich empirisch nur schwer feststellen.
- **Leistungen für Familien mit niedrigem Einkommen:** Dieses Handlungsfeld weist die Besonderheit auf, dass es nach aktuellem Stand vorwiegend bei der Sozial- und nicht bei der Familien- oder Bildungspolitik verortet ist. Mit einer Kindergrundsicherung könnte sich dies allerdings deutlich verschieben. Für den Investitionscharakter gilt dasselbe wie bei den finanziellen Leistungen für alle Familien.
- **Besondere Rechte für Kinder und Eltern außerhalb der Gewährung staatlicher Leistungen:** Hierzu zählen etwa die Kinderkrankentage aber auch der Jugendschutz. Diese Rechte stellen keine Investitionen in Kinder im eigentlichen Sinn dar, da sie nicht zu Mehrausgaben für die öffentlichen Haushalte führen. Dennoch wurden sie hier der Vollständigkeit halber mitaufgeführt, da sie ein nicht unbedeutendes Aktionsfeld der Familien- und Jugendpolitik darstellen.

Diese Handlungsfelder umfassen keine der beruflichen und akademischen Bildung zugeordneten Themen, da diese erst in der späten Jugend für die Entwicklung der Kinder relevant werden, die hier nicht im Fokus der Betrachtung stehen soll. Auch beinhalten sie grundsätzlich nur staatliche Maßnahmen und Leistungen, obschon die Entwicklung der Kinder in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialisation teilweise auch von anderen Institutionen gefördert wird. Insbesondere gilt das für ehrenamtlich Tätige, wie die Lesepaten, die hier nur insoweit berücksichtigt werden, wie sie eine staatliche Förderung erhalten. Die staatliche Förderung des Ehrenamtes wiederum kann in diesem Rahmen als Investition verstanden werden.

Einige Maßnahmen und Leistungen richten sich grundsätzlich an alle Kinder, während andere, wie die Förderung leistungsschwächerer Schülerinnen und Schüler, nur spezifischen Zielgruppen mit einem besonderen Unterstützungsbedarf zugutekommen. Ein bedeutender Teil von ihnen hat dabei präventiven Charakter und sollte bereits erfolgen, bevor die adressierten Probleme entstehen. Insbesondere ist das bei der (medizinischen) Gesundheitsvorsorge der Fall, gilt aber etwa auch für viele Beratungsangebote für Familien. Eine zentrale Zielgruppe sind dabei Kinder in vulnerablen Familienkonstellationen, wie sie etwa im Kontext einer Alleinerziehung auftreten können. Gerade in diesen Fällen fordern Eltern eine staatliche Unterstützung trotz großer Wirkungspotenziale eher selten ein. Daher sollen diese im Folgenden auch in besonderem Maße in den Blick genommen werden. Gegeneinander abwägen lassen sich die möglichen ökonomischen Effekte von Maßnahmen und Leistungen für verschiedene Zielgruppen mit den verfügbaren Daten kaum.

### 3 Lage in Deutschland im internationalen Vergleich

#### 3.1 Wirkungsebene

Nimmt man zunächst die Wirkungsebene in den Blick, lassen sich für den Bereich der Bildung relativ gut internationale Vergleiche vornehmen. So werden hier nicht nur für die Kinder, sondern auch für die Erwachsenen regelmäßig entsprechende Leistungstests durchgeführt. Die PISA-Studie eignet sich an dieser Stelle besonders gut als Datenbasis, da die Jugendlichen im Alter von 15 Jahren den größten Teil ihrer Kindheit bereits hinter sich haben und diese gleichzeitig nicht so lange zurückliegt, dass sich die Entwicklungsumfelder der Kinder in der Zwischenzeit bereits sehr grundlegend verändert haben. Allerdings erfasst die PISA-Studie mit ihren Tests in Lesefähigkeit, Mathematik und Naturwissenschaften nur einen Teil der relevanten Kompetenzen. Auch können diese im weiteren Verlauf der Bildungsbiografien in unterschiedlichem Maße erhalten bleiben oder wieder verloren gehen. Zudem sind die im Folgenden dargestellten Ergebnisse der PISA-Studie aus dem Jahr 2022 im Kontext der die Lernentwicklung von Kindern und Jugendlichen hemmenden Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie, wie insbesondere Schulschließungen, zu sehen. Entsprechend sind Ergebnisse im langjährigen Vergleich auch besonders negativ (OECD, 2023a).

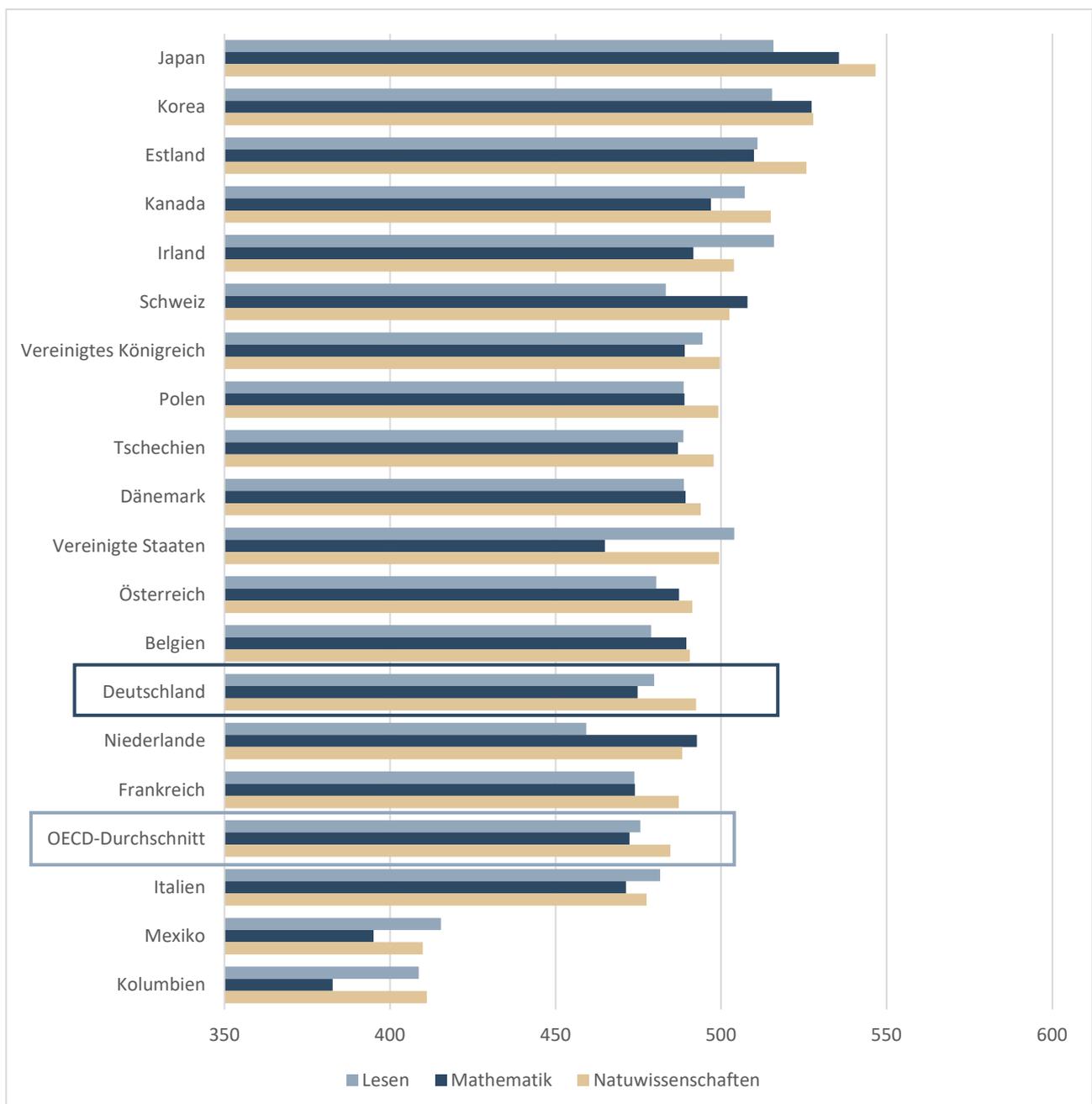
Zunächst werden in Abbildung 3-1 alle Kinder in den Blick genommen, indem ein Vergleich der durchschnittlichen Punktwerte in den jeweiligen Ländern erfolgt. Zu diesem ist anzumerken, dass die PISA-Punkte so standardisiert sind, dass sich in den ersten Erhebungen mit Schwerpunkten bei Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften für die OECD-Länder jeweils Durchschnittswerte von 500 und Standardabweichungen von 100 ergaben, und der Leistungsfortschritt in einem Schuljahr etwa 20 Punkten entspricht (OECD, 2023a). Der Nullpunkt stellt hier also keine sinnvolle Orientierung dar, da er faktisch gar nicht erreicht werden kann. Deutschland liegt mit 480 Punkten im Lesen, 475 Punkten in Mathematik und 492 Punkten in Naturwissenschaften sehr nahe an den durchschnittlichen Werten für die OECD-Länder von 476 Punkten, 472 Punkten und 485 Punkten. Hingegen erreicht der Spitzenreiter in der OECD, Japan, Punktwerte von 516 im Lesen, 536 in Mathematik und 547 in Naturwissenschaften. Auch zu Estland, das mit 511 Punkten im Lesen, 510 Punkten in Mathematik und 526 Punkten in Naturwissenschaften Spitzenreiter in der EU ist, ist der Abstand sehr groß.

Als zweiter Indikator wurden in Abbildung 3-2 die Größen der Risikogruppen, die nicht mindestens die Kompetenzstufe 2 erreichen, dargestellt. Diese entspricht dem Niveau, das nach Einschätzung der Studienautorinnen und -autoren notwendig ist, um in vollem Umfang am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können

(OECD, 2023a). Die Anteile liegen in Deutschland bei 25,5 Prozent für Lesen, 29,5 Prozent für Mathematik und 22,9 Prozent in Naturwissenschaften ebenfalls nahe an den OECD-Durchschnitten von 26,3 Prozent, 31,1 Prozent und 24,5 Prozent. Hingegen umfasst die Risikogruppe in Japan und Estland nur jeweils 13,8 Prozent im Lesen, 12,0 Prozent beziehungsweise 15,0 Prozent in Mathematik und 8,0 Prozent beziehungsweise 10,1 Prozent in Naturwissenschaften. Dieses Niveau konnte Deutschland auch vor der Pandemie nicht ansatzweise erreichen, obschon die Risikogruppen bei der PISA-Studie 2018 mit 20,7 Prozent im Lesen, 21,1 Prozent in Mathematik und 19,6 Prozent in Naturwissenschaften noch deutlich kleiner waren (OECD, 2020).

### Abbildung 3-1: Durchschnittliche Punktwerte bei der PISA-Studie 2022 in ausgewählten OECD-Ländern

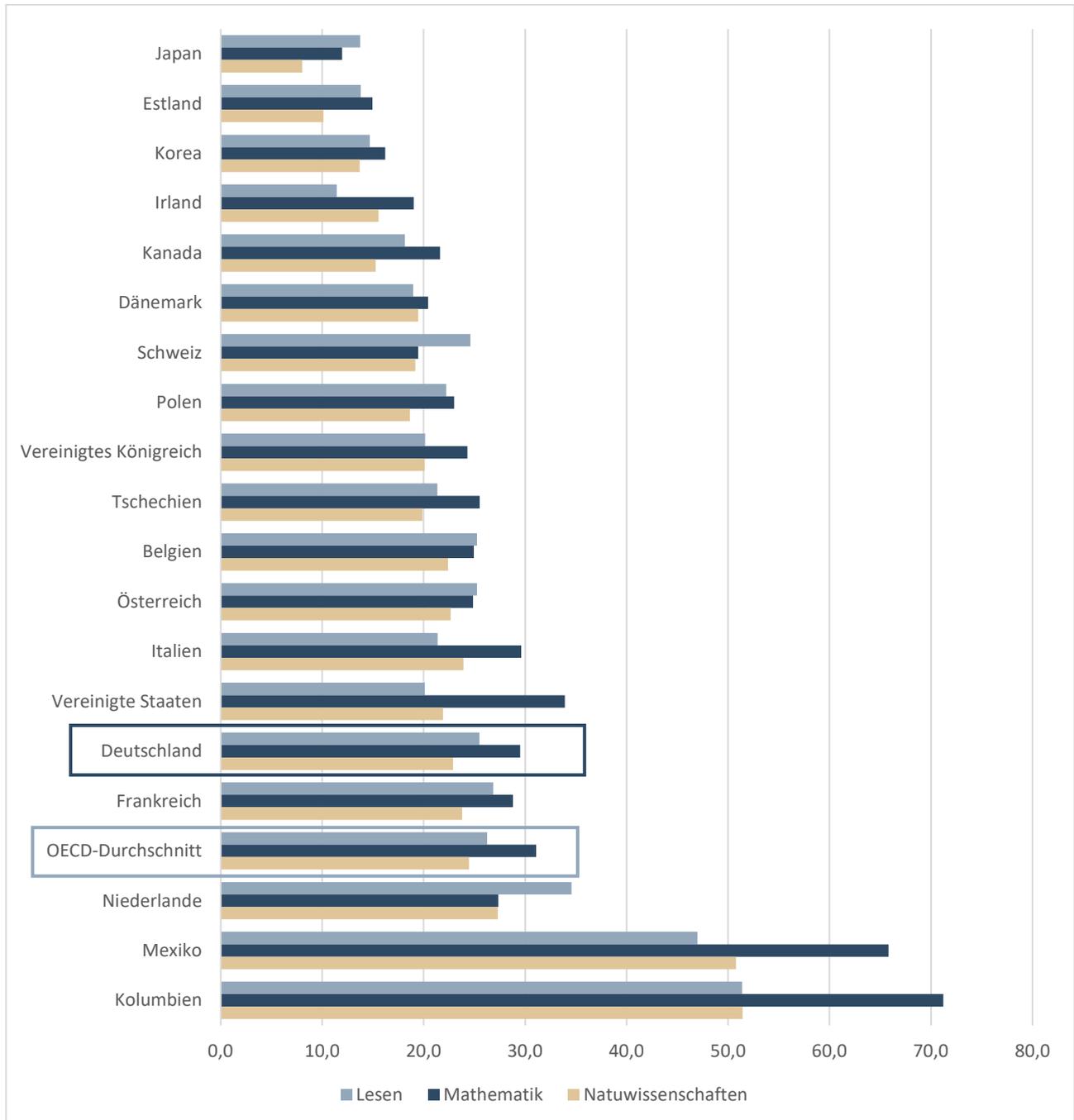
Die leistungstärksten und -schwächsten 10 Prozent unterscheiden sich im OECD-Schnitt um rund 250 Punkte



Quelle: OECD 2023a

**Abbildung 3-2: Risikogruppen bei der PISA-Studie 2022**

Anteile der Schülerinnen und Schüler, die nicht mindestens die als Grundkompetenzniveau definierte Kompetenzstufe 2 erreichen



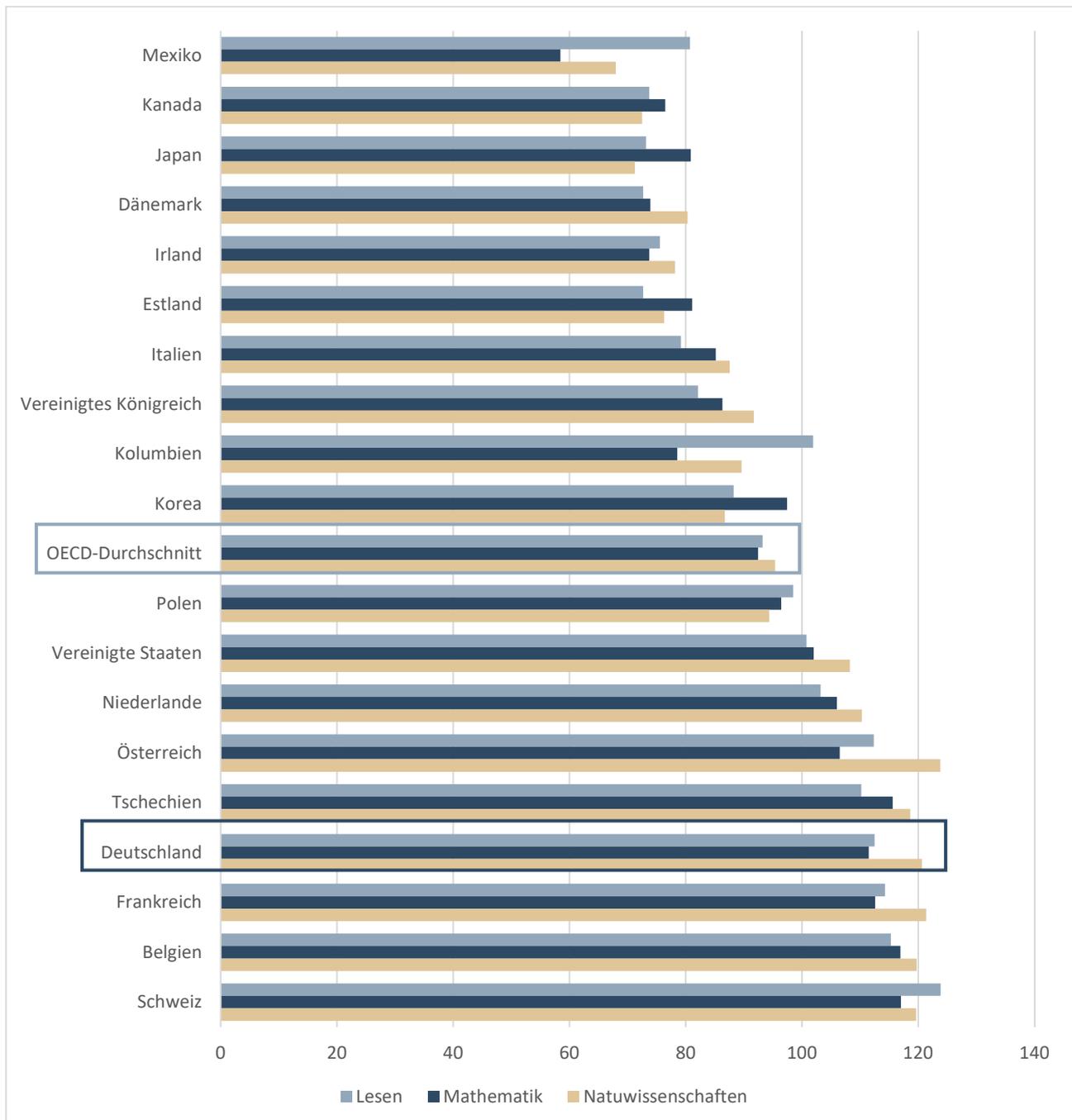
Quelle: OECD 2023a

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist der Zusammenhang der schulischen Leistungen mit dem elterlichen Hintergrund der Kinder. Letzterer wird bei den PISA-Studien anhand eines spezifischen Indexes zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status (ESCS) erfasst. In Abbildung 3-3 wurde dargestellt, wie sich die durchschnittlichen Leistungen zwischen dem Viertel der Fünfzehnjährigen mit dem höchsten ökonomischen Status und dem Viertel mit dem niedrigsten Status unterscheiden. Deutschland erreicht hier mit 112 Punkten im Lesen, 111 Punkten in Mathematik und 121 Punkten in Naturwissenschaften deutlich schlechtere Werte als

der OECD-Durchschnitt von 93 Punkten, 92 Punkten und 95 Punkten. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund problematisch, dass solche Unterschiede eine gesellschaftliche Segregation befördern können. Besonders gut schneiden hier Kanada mit Unterschieden von nur 74 Punkten, 76 Punkten und 72 Punkten sowie in Europa Dänemark mit 73 Punkten, 74 Punkten und 80 Punkten ab. Mexiko ist hier vor dem Hintergrund des sehr viel niedrigeren durchschnittlichen Leistungsniveaus und der entsprechend höheren relativen Bedeutung der absoluten Unterschiede trotz Position in der Spitzengruppe nicht als vorbildlich einzustufen.

### Abbildung 3-3: Unterschiede zwischen Kindern im untersten und obersten sozialen Viertel

Viertel des sozialen Status nach Definition von PISA (ESCS), Stand: 2022

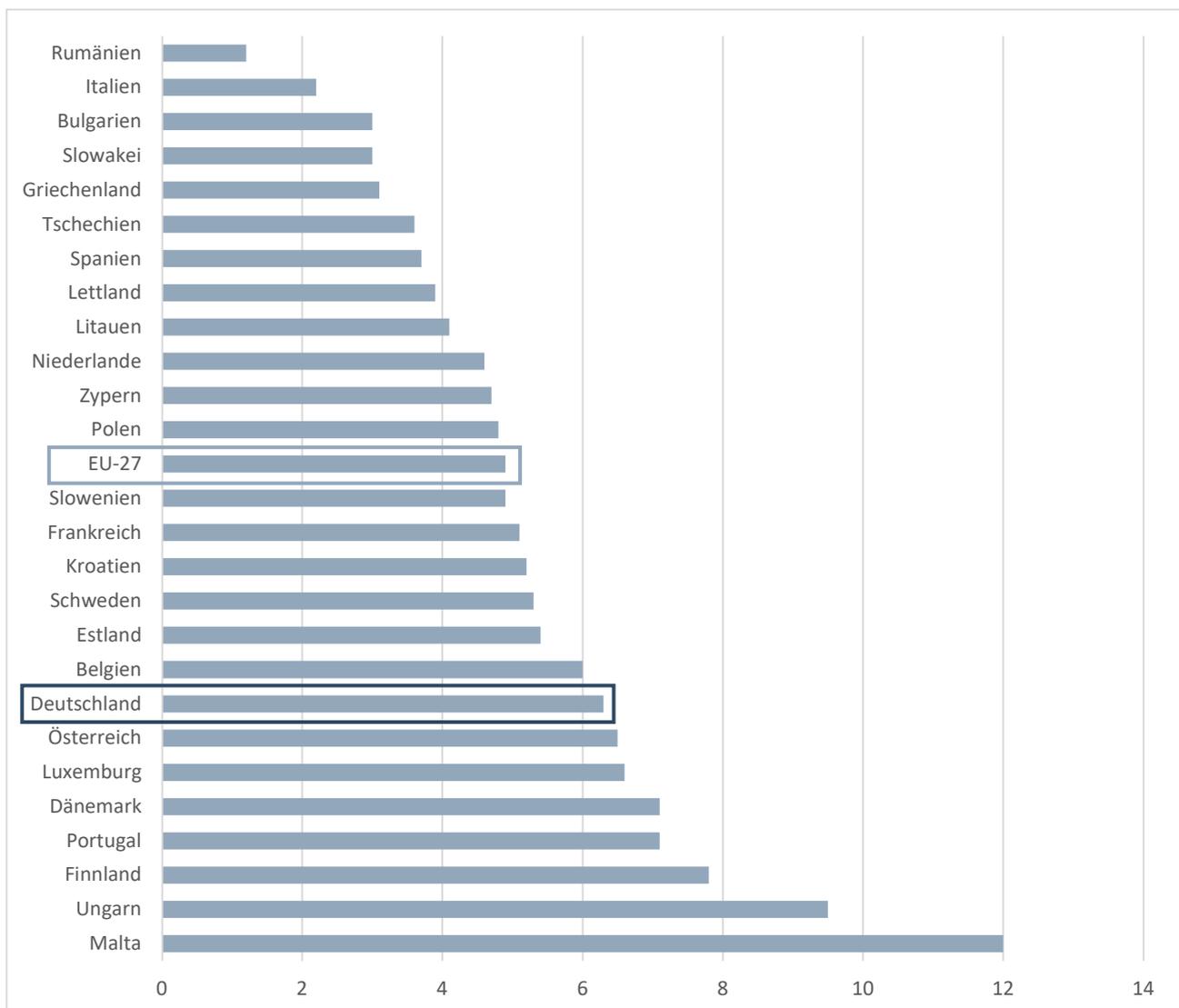


Quelle: OECD 2023a

Analog zu den Schülerleistungen könnte grundsätzlich auch die physische Leistungsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen erhoben werden. Allerdings existieren bislang weder internationale Vergleichsstudien noch größer angelegte nationale Studien zu diesem Thema, sodass für das Wirkungsfeld Gesundheit keine derartigen Indikatoren verwendet werden können. Ersatzweise wurden in Abbildung 3-4 die Anteile der adipösen Personen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren in den EU-Ländern dargestellt. Diese sind häufig mit nicht optimalen Rahmenbedingungen in den gesundheitsrelevanten Bereichen Ernährung und Bewegung aufgewachsen und sehen sich mit einer verminderten physischen Leistungsfähigkeit konfrontiert. Dabei ist die Adipositas, anders als etwa der Alkoholkonsum, auch eindeutig der Wirkungs- und nicht der Handlungsebene zuzuordnen. Deutschland liegt hier mit einem Anteil von 6,3 Prozent im Jahr 2019 etwas über dem Schnitt der 27 EU-Länder von 4,9 Prozent. Ein ähnliches Bild zeichnen auch neuere Daten der WHO zur Adipositas von Kindern und Jugendlichen im Alter zwischen fünf und 19 Jahren für das Jahr 2022 (WHO, 2024), die vor dem Hintergrund einer großen statistische Unsicherheit allerdings deutlich weniger aussagekräftig sind.

### Abbildung 3-4: Fettleibige Personen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren in den EU-Ländern

Anteile in Prozent, Stand 2019

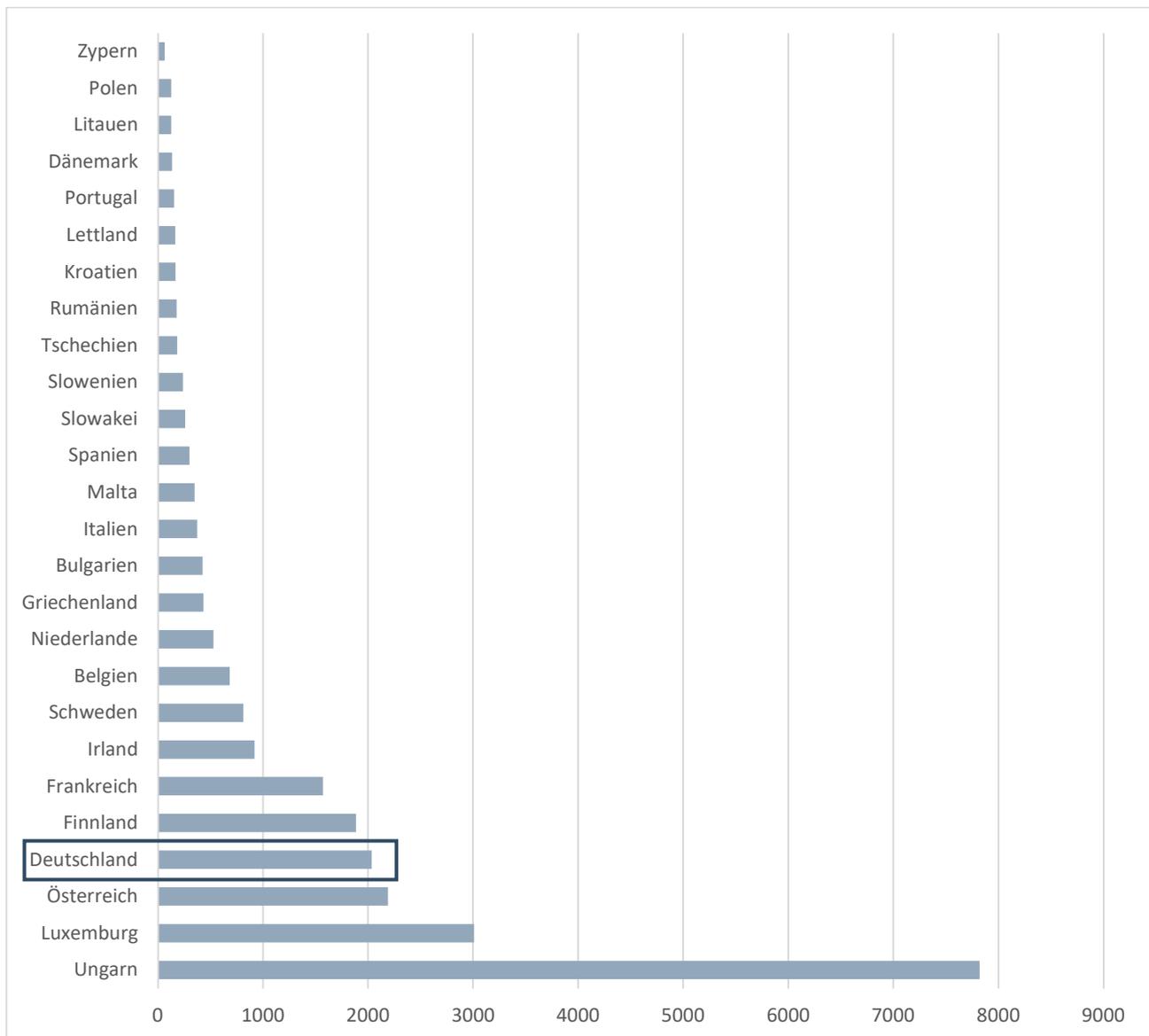


Quelle: Eurostat, 2024

Komplizierter ist die Situation beim Wirkungsfeld der Sozialisation, da sich die hier relevanten Eigenschaften der Kinder und Jugendlichen kaum messen lassen. So liegen auch lediglich zu den Auswirkungen ungünstiger Entwicklungen, wie insbesondere der Jugendkriminalität, Daten vor. In Abbildung 3-5 wurden die Zahlen der einer Straftat von der Polizei verdächtigten Minderjährigen je 100.000 Einwohner in den EU-Ländern im Jahr 2022 dargestellt. Deutschland liegt hier mit 2.036 im oberen Bereich, aber noch hinter den Nachbarländern Luxemburg und Österreich. Allerdings ist bei der Interpretation derartiger Zahlen große Vorsicht geboten, da sie nicht nur von der Häufigkeit der Gesetzesverstöße bestimmt werden, sondern auch eine wesentliche Rolle spielt, inwieweit diese bei der Polizei zur Anzeige gebracht werden. Dabei ist es gerade bei Minderjährigen in manchen Fällen auch denkbar, dass sich die Geschädigten mit den Eltern auf andere Formen von Strafe und Wiedergutmachung einigen.

### Abbildung 3-5: Minderjährige, die polizeilich einer Straftat verdächtig werden

Werte je 100.000 Einwohner, Stand 2022



Quelle: Eurostat, 2024

Auch wenn die dargestellten Indikatoren kein vollständiges Bild zeichnen können, weisen sie klar darauf hin, dass Deutschland nicht nur bei der Bildung, sondern auch bei der Gesundheit und Sozialisation im internationalen Vergleich nur mittelmäßig abschneidet. Dies wiederum legt den Schluss nahe, dass hier nicht in optimaler Weise in die Kinder investiert wird und aus den Erfahrungen anderer Länder sehr viel gelernt werden könnte. Dafür wäre es allerdings wichtig, noch mehr international vergleichende Daten im einschlägigen Bereich zu erheben, um genauer abschätzen zu können, welche Länder in welchen Bereichen besonders erfolgreich sind.

### 3.2 Handlungsebene

Für die Handlungsebene ist ein internationaler Vergleich entlang der im vorangegangenen Abschnitt definierten Felder mit den verfügbaren Daten nicht sinnvoll möglich. Daher wird im Folgenden nur zwischen den beiden großen Bereichen der Bildungs- und Familienpolitik differenziert. Zur Bildungspolitik führt die OECD jährlich ein breitangelegtes Monitoring durch, das unter anderen die Bildungsausgaben der teilnehmenden Länder erfasst. In Abbildung 3-6 sind die entsprechenden Werte je Schülerin und Schüler in Vollzeitäquivalenten in kaufkraftbereinigten US-Dollar dargestellt. Deutschland liegt beim Primarbereich mit 11.587 nur leicht über dem OECD-Schnitt von 10.658. Beim Sekundarbereich I ist dieser Abstand mit 14.197 gegenüber 11.941 deutlicher. Allerdings ist anzumerken, dass sich hier trotz der Kaufkraftbereinigung ein sehr starker Zusammenhang mit den Einkommensniveaus der Länder zeigt. Daher wurde in Abbildung 3-7 auch dargestellt, welche Anteile die Gesamtausgaben für die Primarstufe und Sekundarstufe I am Bruttoinlandsprodukt haben. Deutschland liegt hier mit insgesamt 2,0 Prozent deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 2,5 Prozent. Für die Primarstufe allein ergibt sich mit 0,7 Prozent sogar der niedrigste Wert in der OECD.

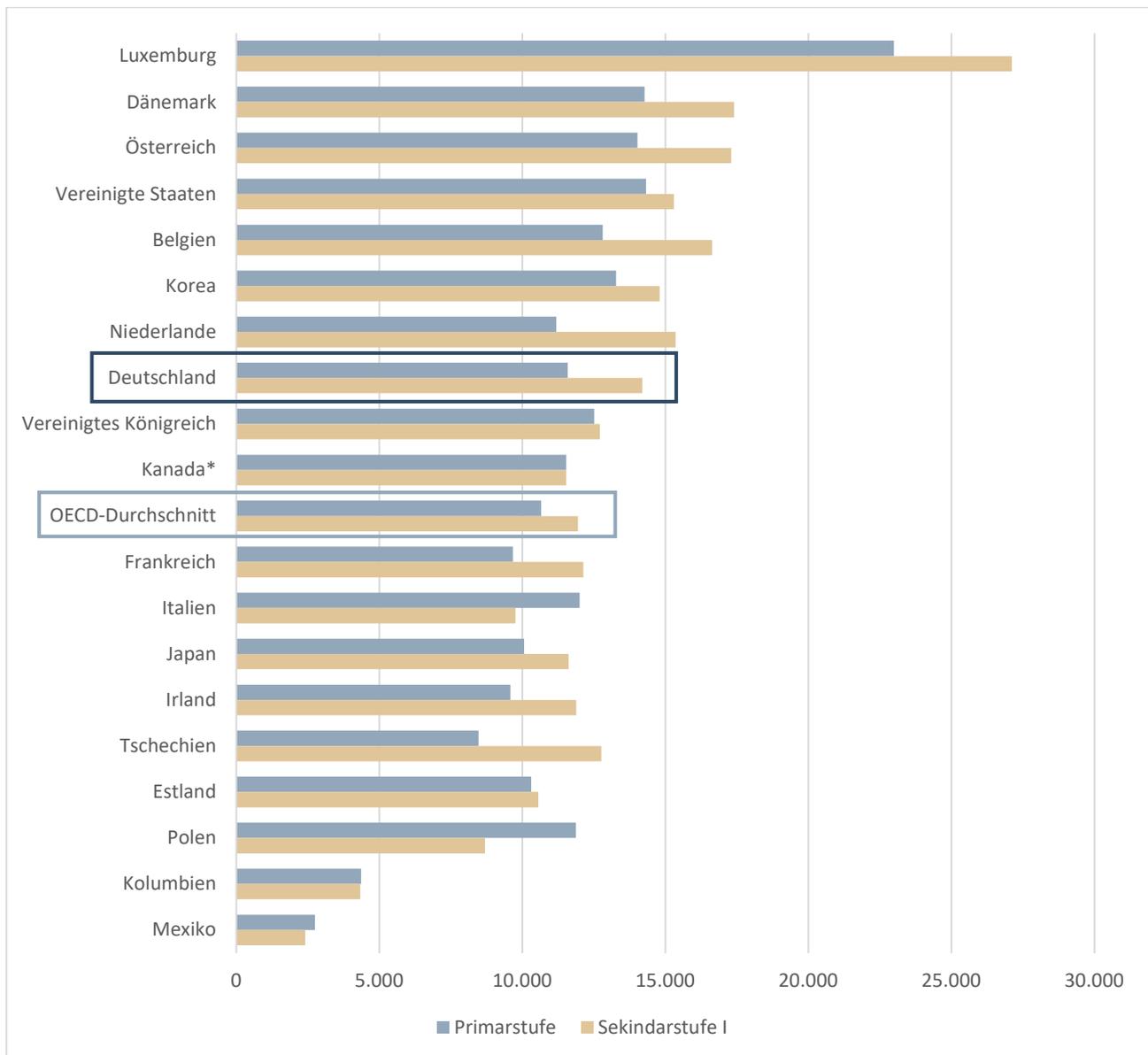
Allerdings ist beim Vergleich dieser Werte große Vorsicht geboten, da die Primarstufe in Deutschland nur vier Jahre, in vielen anderen OECD-Länder jedoch sechs Jahre oder teilweise sogar noch länger dauert (OECD 2023b). Dividiert man die Anteile am Bruttoinlandsprodukt durch die jeweiligen Besuchsdauern in den Ländern und rechnet sie mit den in Deutschland gängigen vier Jahren hoch, ergeben sich deutlich geringere Unterschiede. Dennoch liegt Deutschland noch immer auf dem zweitletzten Platz vor Irland. Eine derartige Umrechnung kann auch für die Primarstufe und Sekundarstufe I zusammen vorgenommen werden, wobei man in diesem Fall sinnvollerweise von den tatsächlichen Werten für die Primarstufe ausgeht und die Anpassung nur bei den Anteilen der Ausgaben für die Sekundarstufe vornimmt. Damit verschlechtert Deutschland seine Position deutlich und findet sich vor Irland und dem in Abbildung 3-7 nicht ausgewiesenen Litauen auf dem drittletzten Platz der OECD-Länder mit Angaben zu den Anteilen der Ausgaben für Primarstufe und Sekundarstufe I am Bruttoinlandsprodukt. Diese können allerdings in den einzelnen Ländern unter Umständen etwas unterschiedliche Ausgabenpositionen umfassen. So werden in Deutschland nur die bei den Ländern anfallenden Kosten für die Lehrkräfte, nicht jedoch die Leistungen der Kommunen als Schulträger, in deren Zuständigkeitsbereich etwa neben den Gebäuden auch weite Teile der nicht-verpflichtenden Ganztagsangebote und die Schulsozialarbeit fallen, systematisch erfasst. Auch unterscheidet sich der Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung aufgrund unterschiedlicher demografischer Strukturen in den Ländern.

Eine Sonderstellung nimmt die frühkindliche Bildung ein, da sie teilweise der Bildungs- und teilweise der Familienpolitik zuzuordnen ist. Ersteres ist insbesondere der Fall, wenn die Einrichtungen, wie in Frankreich, den Status von Schulen haben und eine Besuchspflicht besteht. In Abbildung 3-8 wurde die Höhe der hierauf im Jahr 2020 verwendeten staatlichen Mittel relativ zum Bruttoinlandsprodukt dargestellt. Deutschland liegt

mit 1,0 Prozent deutlich über dem OECD-Schnitt von 0,8 Prozent aber weit hinter Norwegen und Schweden mit jeweils 1,7 Prozent. Werte je Bildungsteilnehmer wären hier deutlich weniger aussagekräftig, da die Angebote der frühkindlichen Bildung in den OECD-Ländern unterschiedlich stark in Anspruch genommen werden. Ab einem Alter von vier Jahren sind die Betreuungsquoten überall in Europa nahe 100 Prozent. Hingegen ergeben sich bei den jüngeren Kindern im Alter von zwei Jahren deutliche Unterschiede. Deutschland lag hier im Jahr 2021 mit 67,4 Prozent weit über dem OECD-Durchschnitt von 43,0 Prozent (OECD, 2023b). Allerdings ist nicht klar, inwieweit die sehr frühe, wie auch die Ganztagsbetreuung im vorschulischen Alter der Entwicklung von Kindern zugutekommt, deren familiärer Hintergrund nicht ungünstig ist. Ist dies weniger der Fall, kann sie über die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf allerdings dennoch positive Effekte haben.

### Abbildung 3-6: Gesamtausgaben je Schülerin und Schüler in ausgewählten OECD-Ländern

Werte in kaufkraftbereinigten US-Dollar, Stand 2020

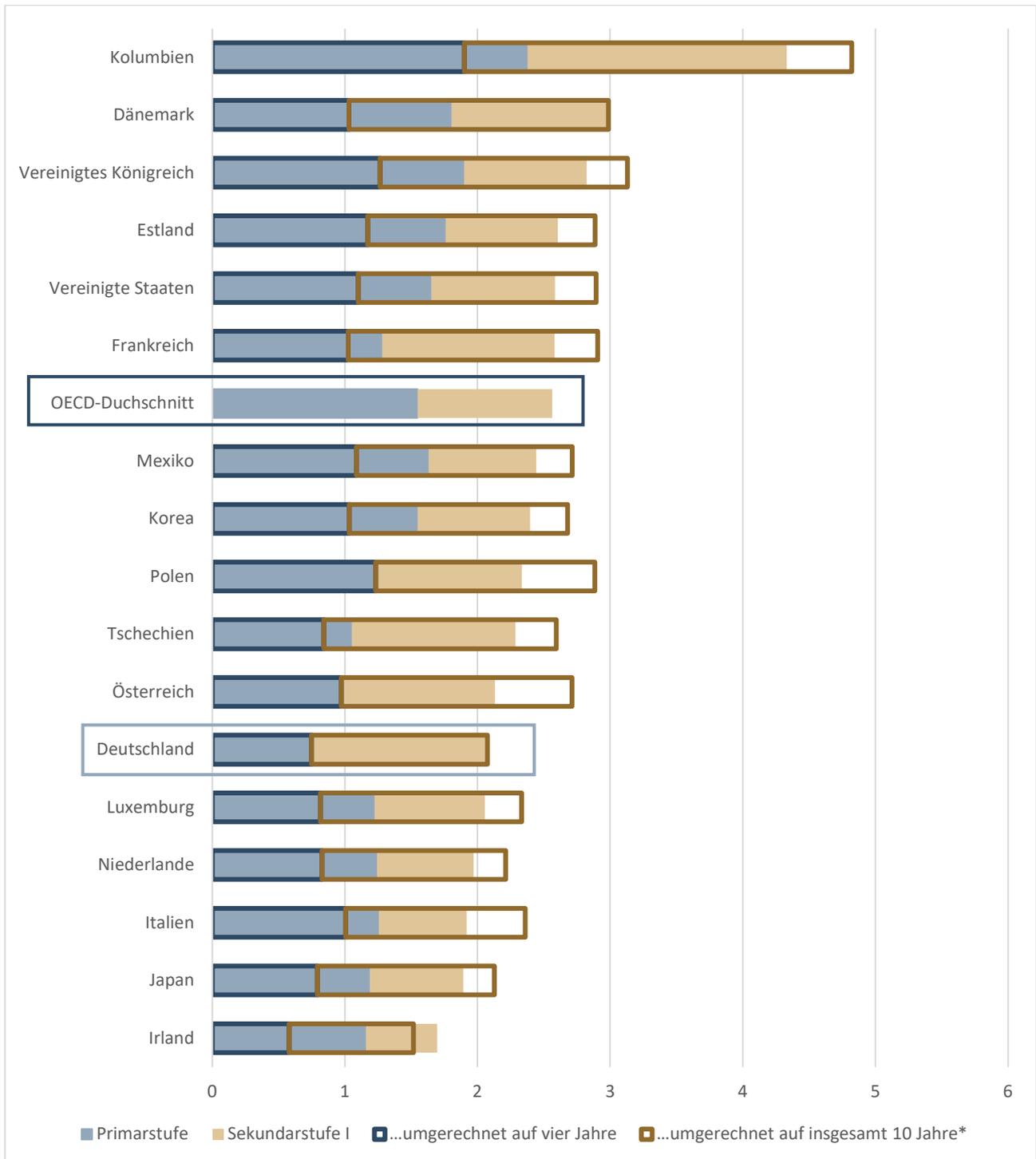


\*Keine Differenzierung zwischen Primarstufe und Sekundarstufe I

Quelle: OECD, 2023b

**Abbildung 3-7: Ausgaben für die Primar- und Sekundarstufe I relativ zum Bruttoinlandsprodukt**

Stand 2020

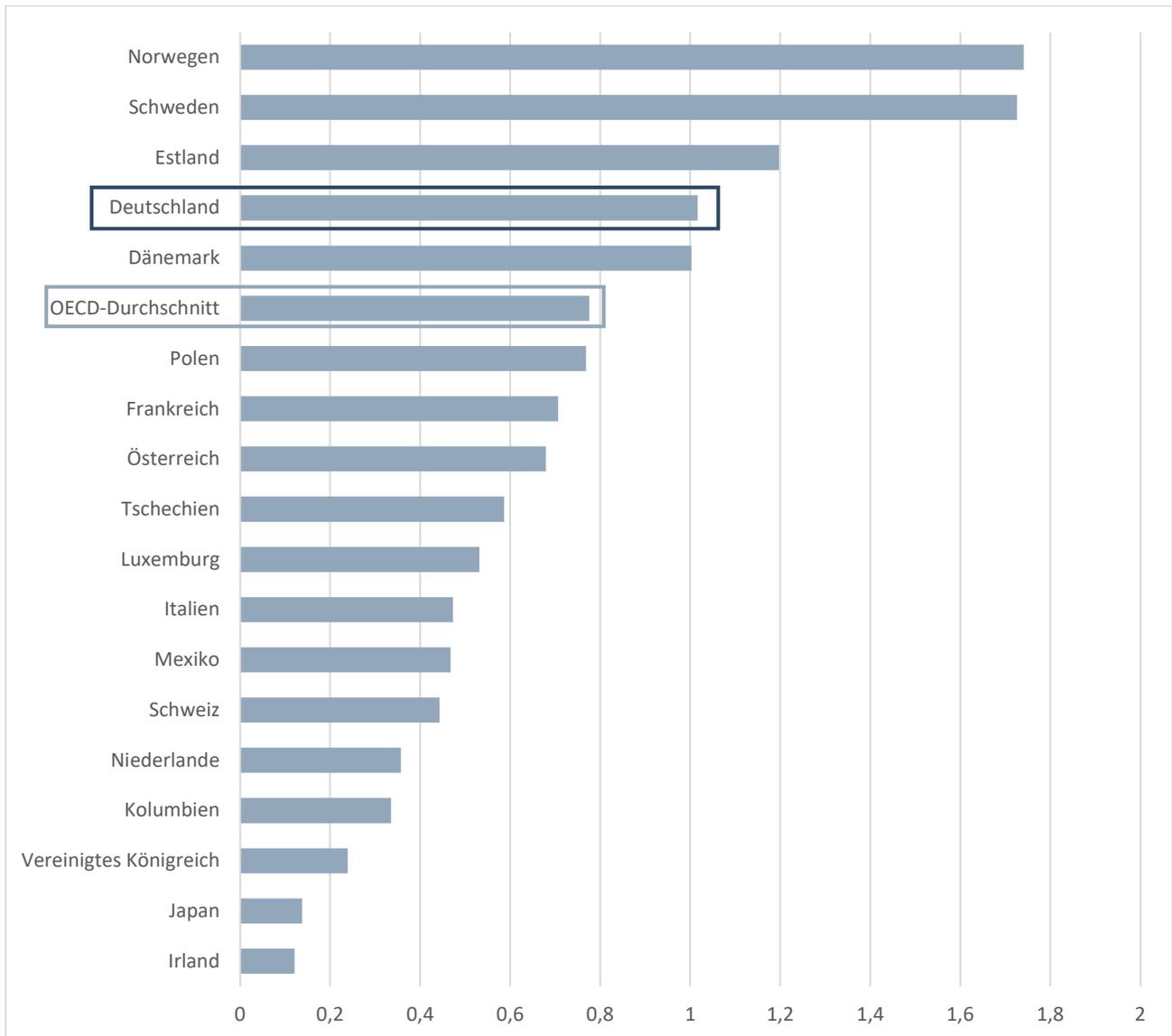


\*Unter Verwendung der tatsächlichen Werte für die Primarstufe und einer Umrechnung für die Sekundarstufe I; Für Kanada liegen keine entsprechenden Werte vor.

Quelle: OECD, 2023b; eigene Berechnungen

**Abbildung 3-8: Staatliche Ausgaben für die frühkindliche Bildung**

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts, Stand 2020



Für Kanada liegen keine entsprechenden Werte vor

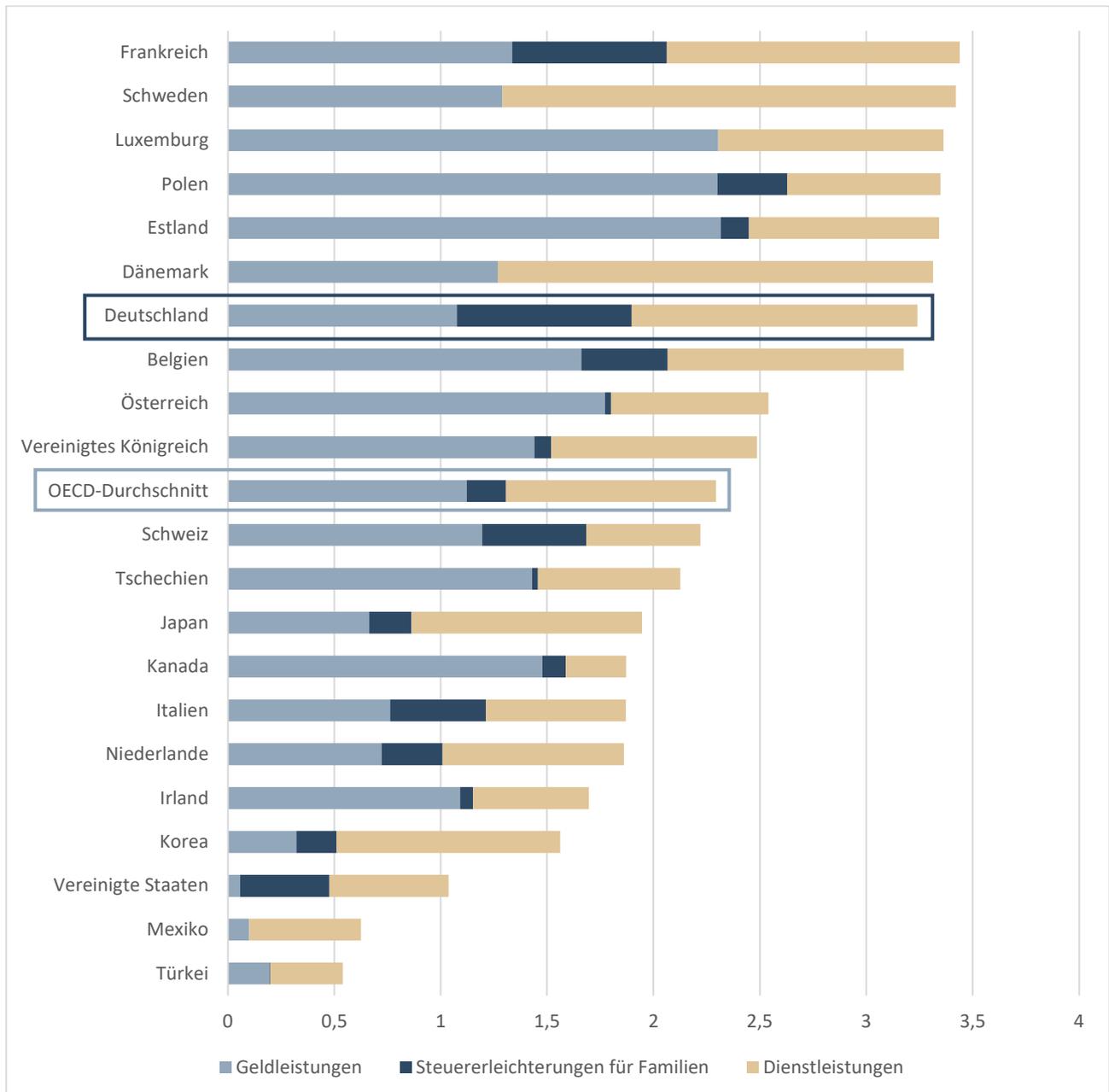
Quelle: OECD, 2024a

Wie zur Bildungspolitik führt die OECD auch Monitorings zur Familienpolitik in den Mitgliedsländern durch. Allerdings erfolgen diese weniger häufig, sodass sich hier die neuesten verfügbaren Daten auf das Jahr 2019 und damit die Zeit vor der Corona-Pandemie beziehen. Betrachtet man die Gesamtanteile der familienpolitischen Leistungen (inklusive aller Ausgaben im Bereich der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung) am Bruttoinlandsprodukt, liegt Deutschland mit 3,2 Prozent weit über dem OECD-Schnitt von 2,3 Prozent aber noch deutlich hinter Frankreich und Schweden mit jeweils 3,4 Prozent. Differenziert man weiter nach Geldleistungen, Steuererleichterungen für Familien und Dienstleistungen, hat der zweite Bereich in Deutschland im internationalen Vergleich ein besonders großes Gewicht. So ist der auf diesen Bereich entfallende Anteil am Bruttoinlandsprodukt mit 0,8 Prozent weit höher als in allen anderen OECD-Ländern. Ursächlich hierfür ist vor allem das Ehegattensplitting, das auch Paaren ohne Kinder zugutekommt und damit keine rein familienpolitische Leistung darstellt. Hingegen liegt Deutschland bei den Geldleistungen für Familien mit 1,1

Prozent sehr nahe am OECD-Durchschnitt. Betrachtet man die sehr ähnlich wirkenden Geldleistungen und Steuererleichterungen zusammen, liegt Deutschland mit 1,9 Prozent deutlich über dem OECD-Schnitt von 1,4 Prozent, kommt damit aber bei weitem nicht auf das Niveau von Polen mit 2,6 Prozent und Estland mit 2,4 Prozent.

### Abbildung 3-9: Öffentliche Ausgaben für familienpolitische Leistungen

Anteile am Bruttoinlandsprodukt, Stand 2019



Quelle: OECD, 2024b

Während sich die Ausgaben für die (direkten) Geldleistungen für Familien relativ gut quantifizieren lassen, bestehen bei den Sachleistungen und Dienstleistungen ähnliche Herausforderungen wie bei den Bildungsausgaben. Problematisch ist etwa die Zuordnung der Hortbetreuung, die als familienpolitische Leistung den

Ganztagsschulbesuch in anderen Ländern ersetzt. Hinzukommt, dass es insbesondere auf kommunaler Ebene verschiedene finanzielle Erleichterungen für Familien, wie reduzierte Beförderungspreise im ÖPNV, gibt, die sich für einen internationalen Vergleich kaum erfassen lassen, in ihrer Gesamtheit für Familien und Staat aber durchaus budgetrelevant sind. Auch ist darauf hinzuweisen, dass hier nicht zwischen Leistungen für alle Familien und der Förderung von Kindern und Eltern mit besonderen Unterstützungsbedarfen differenziert werden kann, was für die Interpretation der Befunde sehr hilfreich wäre. So lässt sich nur feststellen, dass sich Deutschland bei familienpolitischen Leistungen insgesamt im Mittelfeld der OECD-Länder befindet und lediglich bei den Steuererleichterungen für Familien sehr stark heraussticht. Bei den Ausgaben für das Bildungssystem ist die Lage deutlich ungünstiger, was mit dem deutschen Halbtagsschulsystem in Zusammenhang stehen dürfte. Die Schulen wurden in den letzten Jahren zwar vor allem in den Grundschulen um Ganztagsbetreuungsangebote ergänzt, aber nicht zu einem klassischen Ganztagsystem weiterentwickelt, wie es in den meisten Ländern Standard ist.

### 3.3 Zwischenfazit

Um zu bewerten, wie aktiv und erfolgreich Deutschland bei seinen Investitionen in Kinder bereits ist, sind passende Referenzpunkte notwendig, die sich sinnvollerweise aus den Erfahrungen anderer Länder ergeben sollten. Mit Blick auf die Wirkungsebene ist hier die Datenlage im Bereich der Bildung verhältnismäßig gut. So zeigt die aktuelle PISA-Studie, dass Deutschland sowohl bei der Lernleistung der 15-Jährigen insgesamt als auch beim Anteil der Risikoschülerinnen und -schüler in der OECD nur Mittelmaß ist. Ein ähnliches Ergebnis deutet sich auf Basis der Anteile adipöser Heranwachsender in Europa auch für die Gesundheit und auf Basis von Zahlen zur Jugenddelinquenz für die Sozialisation an. Allerdings reichen die verfügbaren Daten hier bei weitem nicht aus, um ein wirklich aussagekräftiges Bild zu erhalten. Bei der Handlungsebene bestehen ähnliche Probleme, obschon die OECD die Ausgaben ihrer Mitglieder für bildungs- und familienpolitischen Leistungen erhebt. Auch hier findet sich Deutschland in der Gesamtsicht nur im Mittelfeld, was darauf hindeutet, dass das Land bei den Investitionen in die Kinder mit einem nur mittelmäßigen Aufwand einen ebenso nur mittelmäßigen Erfolg erzielt. Dies ist nicht nur im Hinblick auf die Rechte der Kinder sehr unbefriedigend, sondern schränkt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels auch die langfristigen wirtschaftlichen Perspektiven des Landes deutlich ein.

## 4 Kanada und Dänemark als Beispiele für Deutschland

Möchte man aus einem internationalen Vergleich konkrete Handlungsansätze für die Politik ableiten, reicht es nicht aus, verschiedene Indikatoren zu betrachten. Vielmehr muss man analysieren, was die erfolgreichen Länder konkret besser machen, wofür eine detailliertere Betrachtung des dortigen institutionellen Rahmens in den einschlägigen Bereichen der Bildungs- und Familienpolitik notwendig ist. Dabei muss auch im Blick behalten werden, dass sich die Ausgangslagen teilweise sehr grundlegend unterscheiden. Etwa gilt dies im Hinblick auf die Anteile fremdsprachiger Kinder aus zugewanderten Familien. Sind diese niedrig, stellt die Integration in der Regel keine zentrale Herausforderung für das Land dar und die einschlägigen Unterstützungsinfrastrukturen können entsprechend kleiner dimensioniert werden. Daher eignen sich bei den Investitionen in die Kinder erfolgreiche Länder mit geringer Zuwanderung, wie Estland und Japan, auch nur sehr bedingt als Vorbild für Deutschland. Im Fall Japans, wie auch der anderen ostasiatischen Länder, spielen sich Bildungs- und Familienpolitik auch vor dem Hintergrund einer deutlich anderen, auf der neokonfuzianischen

Philosophie fußenden gesellschaftlichen Wertschätzung der Bildung ab (OECD, 2018), was sich ebenfalls auf den Erfolg von Investitionen in Kinder auswirken kann.

Unter den westlichen Einwanderungsländern ist Kanada bei den PISA-Studien besonders erfolgreich, was auf eine besonders günstige Lage des Landes im Wirkungsbereich der Investitionen in Kinder hindeutet. Daher soll im Folgenden der dortige institutionelle Rahmen für den Handlungsbereich detaillierter betrachtet werden. Als zweites Beispiel wurde mit Dänemark ein EU-Mitglied und Nachbarland Deutschlands ausgewählt, das insbesondere bei den Leistungsunterschieden zwischen Kindern aus unterschiedlichen sozialen Schichten sehr gut abschneidet.

## 4.1 Kanada

Wie Deutschland hat auch Kanada eine christlich-abendländische Grundprägung. So wurden die dortigen politischen Institutionen zu wesentlichen Teilen von aus Europa stammenden Personen geschaffen, wohingegen die indigenen Völker an den Rand der Gesellschaft verdrängt wurden. Aus anderen Teilen der Welt nach Kanada zugewanderte Personen werden dort als „sichtbare Minderheiten“ bezeichnet und für sie gelten besondere Antidiskriminierungsrechte, wie das Gesetz zur Gleichbehandlung am Arbeitsplatz von 1996 (Elrick, 2013). Erst seit dem Ende des 20. Jahrhunderts haben sich die Migrationsströme nach Kanada deutlich verschoben und der Anteil der Europäerinnen und Europäer an den Zugewanderten ist zwischen 1986 und 2021 von 62,6 Prozent auf 22,5 Prozent gesunken, wohingegen der Anteil der Asiatinnen und Asiaten von 17,5 Prozent auf 51,4 Prozent zugenommen hat. Die beiden häufigsten Geburtsländer sind inzwischen Indien und die Philippinen (Statistics Canada, 2024a). Dabei gilt die kanadische Einwanderungspolitik als musterhaft. Ihr Kern bildet ein Punktesystem, mit dem Personen mit guter Bleibeperspektive ausgewählt werden und einen auf einen dauerhaften Aufenthalt ausgerichteten Aufenthaltstitel erhalten (Deutscher Bundestag, 2023). Im Jahr 2021 hatten 59,4 Prozent der in den vergangenen Jahren neuzugewanderten Personen mindestens einen Bachelor-Abschluss, womit sie ein deutlich höheres Qualifikationsniveau aufwiesen als die im Inland aufgewachsene Bevölkerung (Statistics Canada, 2024b).

Dies unterscheidet Kanada sehr grundlegend von Deutschland. So sind in Kanada die Kinder aus zugewanderten Elternhäusern in den meisten Fällen nicht bildungsfern und selbst das Thema Fremdsprachigkeit ist weit weniger bedeutsam, da Personen der bildungsnahen Schichten in den Hauptherkunftsländern Indien und Philippinen in der Regel sehr gute Englischkenntnisse haben. Eine Ausnahme bilden hier die Kinder aus geflüchteten Familien. Selbst diese schneiden im kanadischen Bildungssystem ähnlich gut ab wie im Land geborene Kinder und erreichen sogar etwas häufiger akademische Abschlüsse (UNHCR, 2024). Dies ist ein klares Indiz dafür, dass Kanada mit seinen Investitionen in Kinder sehr erfolgreich ist. Allerdings ist auch hier die Ausgangslage anders als in Deutschland. So reisen relativ wenige Geflüchtete aus dem lateinamerikanischen Bereich ohne gültige Papiere über die USA nach Kanada ein, und ein großer Teil wird über Resettlement-Programme aufgenommen. Diese ermöglichen wiederum eine weitreichende Steuerung der Gesamtzahl und Zusammensetzung der ins Land kommenden Personen, sodass grundsätzlich nicht mehr Geflüchtete aufgenommen werden müssen, als gut integriert werden können, was sich in Deutschland derzeit so nicht steuern lässt. Insgesamt wäre eine so stark auf gute Integrationsperspektiven ausgerichtete Zuwanderungspolitik wie in Kanada in Deutschland allein vor dem Hintergrund der geografischen Lage kaum vorstellbar.

Die Bevölkerung ist in Kanada sehr viel ungleichmäßiger verteilt als in Deutschland. So konzentriert diese sich auf einige wenige Metropolen im Süden, wohingegen große Teile des Landes nur sehr dünn besiedelt sind. Hier müssen die (Bildungs-) Institutionen auf sehr kleine Zahlen weit verstreut lebender Kinder ausgerichtet sein, womit insbesondere auch Distanzunterricht grundsätzlich ein wichtiges Thema ist. In Deutschland ist dies in dieser Form selbst in den ländlichsten Gebieten nicht der Fall. Eine Sonderstellung nimmt in Kanada die Provinz Québec ein. Diese ist nicht nur anders als die übrigen Landesteile französisch- und nicht englischsprachig, sondern verfügt auch über weitreichende Autonomierechte, etwa im Bereich der Zuwanderung. Die Bildungspolitik fällt in Kanada auch sonst weitestgehend in den Zuständigkeitsbereich der Provinzen, so dass Québec hier vorwiegend die Besonderheit aufweist, dass neben Französischen auch gute Kenntnisse des Englischen als hauptsächlicher Sprache in Nordamerika und Kommunikationsbasis für die Verständigung weltweit vermittelt werden müssen, wohingegen Französischkenntnisse in den übrigen Teilen Kanadas weniger bedeutsam sind.

Der reguläre Schulbesuch beginnt in Kanada wie in Deutschland im Alter von sechs Jahren. Zuvor wird grundsätzlich eine teilweise als „Kindergarten“ bezeichnete Vorschule angeboten. Zumeist handelt es sich hierbei um ein einjähriges Programm, das teilweise für besonders förderbedürftige Kinder auf zwei Jahre erweitert wird. Eine Ausnahme bildet allerdings die bevölkerungsstärkste Provinz Ontario mit einem für alle Kinder zweijährigem Programm. Der Besuch dieser Vorschulen ist in einigen kleineren Provinzen, wie Nova Scotia und New Brunswick, verpflichtend, in den dichter besiedelten Regionen jedoch grundsätzlich freiwillig (Robson, 2019). Ab dem Eintritt in die Grundschule besuchen kanadische Kinder grundsätzlich 12 Jahre die allgemeinbildenden Schulen. Lediglich in Québec dauert der reguläre Schulbesuch ein Jahr weniger. Die Aufteilung zwischen den Stufen der einzelnen Schulformen ist in den Provinzen sehr unterschiedlich. In Ontario sind es etwa acht Jahre Elementary und vier Jahre Secondary, wohingegen es in Alberta sechs Jahre Elementary, zwei Jahre Junior High und drei Jahre Senior High sind. Dies ist allerdings weniger relevant als die Dauer der Grundschule in den deutschen Bundesländern, da in Kanada keine Trennung der Kinder auf verschiedene Schulformen erfolgt. Eine weiterreichende Besonderheit weist Québec auf. Hier sind die Lernphasen anders als in Deutschland und den anderen Provinzen nicht in Schuljahre, sondern in jeweils zwei Jahre umfassende Zyklen aufgeteilt (Robson, 2019).

Auswertungen der OECD zufolge ist der Umfang des Pflichtunterrichts in der Primarstufe und Sekundarstufe I in Kanada sehr viel länger als in Deutschland, aber noch kürzer als im ebenfalls betrachteten Dänemark (OECD, 2023b). Auch wenn es gewisse Unterschiede zwischen den Provinzen gibt, lässt sich feststellen, dass überall in Kanada ein klassisches Ganztagschulsystem betrieben wird. Die Kinder halten sich also grundsätzlich vom Morgen bis zum späteren Nachmittag in den Schulen auf und der Unterricht ist ebenfalls entsprechend verteilt. Dies hat weitreichende Implikationen für die Teilhabechancen. So sind außerschulische Aktivitäten in Kanada grundsätzlich nur an Abenden und Wochenenden möglich, womit sie für die Alltagsgestaltung der Kinder deutlich weniger bedeutsam sind als in Deutschland, und der Fokus sehr viel stärker auf den schulischen Angeboten liegt. Deutlich anders stellt sich die Lage beim sich an den deutschen Grundschulen etablierenden Ganztagsystem dar, das nicht als klassisch zu werten ist, da der Unterricht in der Regel auch weiterhin nur vormittags stattfindet und nachmittags lediglich freiwillige Betreuungs- und Aktivitätsangebote gemacht werden.

Dabei erfolgt die Zuteilung der Kinder zu den öffentlichen Schulen in Kanada grundsätzlich nach Schulbezirken, sodass die Eltern keine Wahlmöglichkeiten haben. Anders ist die Lage bei den privaten Schulen, die in Kanada mit einem Anteil der Schüler von rund 7 Prozent, wie in Deutschland, nur sehr nachrangig

Bedeutung haben (Robson, 2019). Damit kann es in Kanada nur in dem Maß zu einer ungünstigen Zusammensetzung der sozialen Hintergründe der Schülerinnen und Schüler kommen, wie eine Segregation von Wohnräumen stattfindet, wohingegen diese in Deutschland von der frühen Aufteilung der Kinder auf unterschiedliche Schulformen begünstigt wird. Die zahlenmäßigen Betreuungsrelationen zwischen Schülerinnen und Schülern und Lehrkräften sind in Kanada trotz der in weiten Teilen sehr dünnen Besiedlung ähnlich wie in Deutschland (OECD, 2023b). Auch waren die Gesamtausgaben je Bildungsteilnehmenden im Primar- und Sekundarbereich I mit um die Unterschiede bei der Kaufkraft bereinigten 11.533 US-Dollar im Jahr 2020 in Kanada fast gleich hoch wie die Ausgaben in der Primarstufe in Deutschland mit 11.587 US-Dollar (OECD, 2023b; Stand: 2020). Dies deutet klar darauf hin, dass der größere Erfolg Kanadas im Bildungsbereich vorwiegend auf einen besseren institutionellen Rahmen und nicht so sehr auf den Einsatz von mehr finanziellen Mitteln im schulischen Bereich zurückgeht.

Die über das Bildungssystem hinausgehende Unterstützungsinfrastruktur für Familien ist in Kanada wie in Deutschland weitgehend kommunal organisiert, was eine vergleichende Betrachtung schwierig macht. Dennoch lässt sich sagen, dass gerade im Bereich der für Einwanderungsländer hochrelevanten Integration die Beratungs- und Begleitungsangebote in Kanada von ihrer Konzeption und ihrem Erfolg her vielfach muster- gültig sind (Weiland, 2023). Bemerkenswert ist, dass die frühkindliche Betreuung außerhalb der bereits genannten Vorschulen nicht strukturiert erfasst wird, sodass sich zum Stand des Landes in diesem Bereich keine fundierte Aussage treffen lässt. Die monetären Leistungen für Familien hat Kanada im Jahr 2016 neu geordnet und weitgehend zum sogenannten Canada Child Benefit zusammengefasst (Japel / Friendly, 2018). Dabei ist Kanada anders als die USA in der Gesamtsicht eindeutig ein Wohlfahrtsstaat, jedoch mit einem niedrigeren Sicherungsniveau als in Deutschland. So lässt sich zusammenfassend feststellen, dass Kanada nicht unbedingt mehr aber an vielen Stellen besser in seine Kinder investiert und ihm dabei eine sehr günstige Sozialstruktur der zuwandernden Bevölkerung zugutekommt.

## 4.2 Dänemark

Dänemark ist Deutschland vor dem Hintergrund der geografischen Nähe kulturell und gesellschaftlich noch deutlich ähnlicher als Kanada. Dennoch gibt es auch hier wesentlich Unterschiede. Einer ist, dass die Altersstruktur der Bevölkerung wesentlich ausgewogener ist, sodass Dänemark nicht in gleichem Maß auf Zuwanderung angewiesen ist, um Wachstum und Wohlstand zu sichern (Geis-Thöne, 2021a). Ein weiterer ist, dass die Städte in Dänemark deutlich kleiner sind, sodass es zu keiner so starken Segregation der Bevölkerung kommen kann. Zudem ist der Anteil der im Ausland geborenen Personen mit 13,6 Prozent wesentlich niedriger als in Deutschland mit 19,5 Prozent und der Anteil der Niedrigqualifizierten an der zugewanderten Bevölkerung zwischen 25 und 54 Jahren ist mit 22,4 Prozent in Dänemark gegenüber 34,7 Prozent in Deutschland ebenfalls geringer (Eurostat, 2024; eigene Berechnungen). Dennoch gibt es anders als in Kanada auch in Dänemark einen Zusammenhang zwischen Migrationshintergrund und Bildungsferne und die Zuwandernden beherrschen in der Regel nicht bereits die dänische Sprache.

Die Bildungspolitik ist in den Dänemark, anders als in Deutschland und Kanada, weitgehend zentralisiert, sodass es keine regionalen Unterschiede bei institutionellen Regelungen gibt. Die Schulpflicht beginnt mit einem verpflichtenden Vorschuljahr im Alter von fünf Jahren, an das sich der Besuch einer sogenannten Folkeskole anschließt. Dieser umfasst die Primarstufe und Sekundarstufe I und dauert je nach angestrebtem Abschlussniveau neun bis zehn Jahre. Erst danach erfolgt eine Trennung auf verschiedenen Schulformen

(Eurydice, 2024). Damit zeichnet sich Dänemark, wie Kanada, durch eine lange Phase gemeinsamen Lernens aus. Allerdings sind Privatschulen in Dänemark etwas verbreiteter und Eltern können sich gezielt für eine Wunschschule entscheiden. Dänemark ist das Land mit den längsten (verpflichtenden) Unterrichtszeiten in der EU (OECD, 2023b). Wie in Kanada wird auch hier ein klassisches Ganztagschulsystem mit einer Verteilung des Lernens über den Tag und einer starken Fokussierung der Aktivitäten der Kinder auf den Lebensraum Schule praktiziert. Die Betreuungsrelationen sind in Dänemark nach den Berechnungen der OECD in der Primarstufe und in der Sekundarstufe I deutlich günstiger als in Deutschland. Damit einhergehend sind auch die kaukraftbereinigten Bildungsausgaben pro Kind in der Primarstufe mit 14.273 US-Dollar gegenüber 11.587 US-Dollar höher (Stand: 2020). Anders als Kanada investiert Dänemark also auch deutlich mehr Geld in die schulische Bildung seiner Kinder.

Hinzukommt eine sehr stark ausgebaute frühkindliche Betreuungsinfrastruktur. So erhielten Daten von Eurostat zufolge 69,9 Prozent der unter Dreijährigen in Dänemark im Jahr 2023 eine institutionelle Betreuung im Vergleich zu nur 23,8 Prozent<sup>2</sup> in Deutschland (Eurostat, 2024). Dabei sind die Kommunen in Dänemark verpflichtet, jedem Kind ab sechs Monaten einen Betreuungsplatz zur Verfügung zu stellen. Die Elternbeiträge sind flächendeckend auf maximal 25 Prozent der Betriebsausgaben der Betreuungseinrichtungen gedeckelt (Eurydice, 2024). Die Elternzeit ist in Dänemark mit maximal 37 Wochen je Elternteil und 48 Wochen insgesamt deutlich kürzer als in Deutschland. Das Kinder- und Jugendgeld ist nach Alter gestaffelt und liegt etwa pro Quartal bei 687 Euro für Null bis Zweijährige und 428 Euro für Sieben- bis Vierzehnjährige. Hinzu kommt eine bis zu einem Einkommen von 118.000 Euro in voller Höhe gewährte Kinderzulage in Höhe von 216 Euro im Quartal (MISSOC, 2024). Damit wird das Leistungsniveau des deutschen Kindergeldes bei den kleineren Kindern überschritten, wohingegen sich bei den älteren eine geringere Zahlung ergibt. Steuervergünstigen für Familien gibt es in Dänemark anders als in Deutschland nicht (MISSOC, 2024), sodass das Niveau der finanziellen Leistungen für Familien insgesamt niedriger ist.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Dänemark anders als Kanada deutlich mehr als Deutschland in seine Kinder investiert. Dabei legt es den Schwerpunkt auf die Infrastruktur für die Kinder, zu der insbesondere die Schulen und Betreuungseinrichtungen zählen. Hier könnte Deutschland unter Umständen sehr viel lernen. Allerdings bleibt dabei im Blick zu behalten, dass die Herausforderungen in Dänemark vor dem Hintergrund einer geringeren Zuwanderung tendenziell kleiner sind.

## 5 Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten in Deutschland

Was konkret dafür verantwortlich ist, dass andere Länder mit ihren Investitionen in die Kinder erfolgreicher sind, lässt sich nur schwer sagen. In jedem Fall wäre für Deutschland allerdings ein stärkeres Vorschulsystem wie in Kanada und Dänemark sinnvoll. Darüber hinaus sollten vorwiegend dort verstärkte Investitionen in die Kinder erfolgen, wo diese sich mit besonderen Herausforderungen für ihre Entwicklung in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialisation konfrontiert sehen. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens kann keine umfassende Analyse aller relevanten Problemlagen und Möglichkeiten der Politik, diesen zu begegnen, erfolgen. Vielmehr sollen einige Schlaglichter auf Themen gerichtet werden, die aus Sicht der Autoren derzeit besonders bedeutsam sind.

---

<sup>2</sup> Dieser Wert ist aufgrund einer anderen Erhebungsweise (insbesondere unterjährig, statt mit Stichtag im März) deutlich niedriger als die amtlichen Betreuungsquoten für unter Dreijährige.

## 5.1 Kinder in bildungsfernen und fremdsprachigen Familien

Dass der Bildungsstand der Eltern eine zentrale Determinante des Bildungserfolgs der Kinder ist, zeigen alle einschlägigen Studien (Anger / Plünnecke, 2021). Auch ist für die schulische Entwicklung der Kinder nachteilig, wenn sie in nicht deutschsprachigen Elternhäusern aufwachsen, wobei die Fremdsprachigkeit häufig mit einer Bildungsferne der Eltern Hand in Hand geht (Geis-Thöne, 2021b). Um den Kindern aus bildungsfernen Elternhäusern eine bessere (schulische) Entwicklung zu ermöglichen, muss man allerdings bei den Wirkungszusammenhängen ansetzen, die weniger offensichtlich sind. Ein zentraler Faktor dürfte die Lernbegleitung von Schülerinnen und Schülern sein, zu der neben der Unterstützung bei den Hausaufgaben auch das gemeinsame Einüben des neu erlernten Schulstoffs gehört. Dabei fehlt es den bildungsfernen Eltern meist nicht am Wollen, wie eine Untersuchung von Geis (2017) zeigt. Ein zweiter Faktor sind bildungsbezogene Aktivitäten innerhalb der Familien, zu denen insbesondere das Vorlesen im vorschulischen Alter zählt. Hier gibt es, wie Geis-Thöne (2019) zeigt, einen starken Zusammenhang mit dem Bildungsstand der Eltern. Hinzukommt bei den Kindern aus fremdsprachigen Familien, dass die Eltern mit Lehr- und Betreuungskräften nicht sinnvoll kommunizieren können, was eine Begleitung der Lernprozesse deutlich erschwert. Hier könnte sich die Lage mit der Etablierung von Dolmetscherprogrammen auf Basis der neuen KI-Technologien allerdings auf absehbare Zeit grundlegend verbessern.

Eine kompensatorische Bildungsarbeit von Betreuungseinrichtungen und Schulen sollte primär dort ansetzen, wo Eltern ihre Kinder nicht optimal unterstützen können. Bei Kindern aus rein fremdsprachigen Familien betrifft dies insbesondere den Erwerb der deutschen Sprache, für den die Zeit vor dem Schuleintritt maßgeblich ist. Bestehen über diesen hinaus sprachliche Defizite, besteht die Gefahr, dass die Kinder dem Schulunterricht nicht vollständig folgen können, was für den Lernfortschritt in fast allen Bereichen sehr nachteilig ist. Hier ist eine besondere Form der vorschulischen und frühkindlichen Bildungsarbeit notwendig, die sehr gezielt nur die betroffenen Kinder adressiert. Entsprechende Angebote wurden etwa im Rahmen des inzwischen ausgelaufenen Förderprogramms der sogenannten „Sprach-Kitas“ entwickelt, das dringend wieder neu aufgesetzt werden sollte. Wandern Kinder erst später in ihrem Leben zu, benötigen sie eine gezielte Vorbereitung auf den Schulbesuch in Deutschland, die ihnen möglichst schnell den für die erfolgreiche Teilnahme am regulären Unterricht notwendigen Sprachstand vermittelt und sie gleichzeitig auch in den anderen Fächern auf den Wissenstand der im Inland aufgewachsenen Schülerinnen und Schüler bringt. Sehr problematisch kann hier sein, wenn Kinder längere Zeit als Asylsuchende in Erstaufnahmeeinrichtungen leben, da in diesem Fall der Zugang zum deutschen Bildungssystem vielfach nicht geklärt ist (UNICEF / Deutsches Institut für Menschenrechte, 2023).

Um ihre Potenziale vollständig entfalten zu können, sollte die kompensatorische Bildungsarbeit in Schulen und Betreuungseinrichtungen aus zwei Säulen bestehen. Die erste ist ein besonderes Eingehen auf die spezifischen Unterstützungsbedarfe der Kinder im regulären Unterricht und Betreuungsalltag und die zweite sind ergänzende Förderangebote, die sich gezielt nur an die betroffenen Kinder richten. Letztere sollten im schulischen Bereich nicht nur ein passgenaues Angebot an Förderkursen, sondern auch eine darüber hinausgehende Lernbegleitung umfassen. Dabei kann Letztere auch in von den Schulen organisatorisch abgegrenzten Horten und weiteren außerschulischen Einrichtungen stattfinden. Im Kitabereich ist eine deutlich andere Form der ergänzenden Förderung notwendig. Hier ist es vor allem wichtig, dass spezifisch geschulte Betreuungskräfte mit Kindern mit größeren Defiziten beim Erwerb der deutschen Sprache entsprechende Übungen machen. Besuchen nur wenige Kinder mit besonderen Unterstützungsbedarfen eine Klasse oder Betreuungsgruppe, lässt sich zumindest die erste Säule in der Regel ohne Weiteres auch in bestehenden Strukturen gut

realisieren. Wichtig ist allerdings eine gezielte Sensibilisierung der Lehr- und Betreuungskräfte für die Thematik. Steigt die Zahl der betroffenen Kinder, wird dies immer schwieriger und es kann ohne zusätzliches Lehr- und Betreuungspersonal sehr schnell auch zu Abstrichen bei der regulären Bildungsarbeit kommen, die für alle Kinder in der Klasse oder Betreuungsgruppe Nachteile mit sich bringen. Lösen kann die Probleme je nach konkreter Ausgangslage entweder eine Verkleinerung der Klassen oder Betreuungsgruppen oder der Einsatz von Zweitkräften, die sich speziell um die besonders unterstützungsbedürftigen Kinder kümmern. Letzteres hat sich insbesondere bei der Inklusion von Kindern mit Behinderung bereits bewährt.

Dafür ist es notwendig, dass den Schulen und Betreuungseinrichtungen, die besonders viele Kinder mit besonderen Unterstützungsbedarfen unterrichten und betreuen, deutlich umfangreichere personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Möglich ist das, indem man die Zuweisungen an einen Sozialindex koppelt, der insbesondere die Anteile der bildungsfernen und fremdsprachigen Kinder in den Blick nimmt. Dies kommt auch der Attraktivität der betroffenen Einrichtungen als Arbeitgebende zugute, was vor dem Hintergrund der Fachkräfteengpässe für die Qualität der Bildungsarbeit von zunehmender Bedeutung ist. Den rechtlichen Rahmen für eine derartige Basierung der Zuweisung von Mitteln an Schulen und Betreuungseinrichtungen auf einen Sozialindex müssten in Deutschland die Länder schaffen. Hamburg ist hier ein Vorreiter und berücksichtigt bereits seit dem Jahr 1996 bei der Ausstattung der Grundschulen einen Sozialindex (Hamburg, 2014). Der Bund kann mangels Zuständigkeit kaum zur Lösung dieses Problems beitragen und lediglich Förderprogramme für die kompensatorisch wirkende Bildungsarbeit in Kitas und Schulen auflegen. Beispiele hierfür sind insbesondere das Startchancen-Programm und das inzwischen ausgelaufene Sprach-Kita-Programm.

Solche Förderprogramme weisen den großen Nachteil auf, dass Einrichtungen, die mit den entsprechenden Mitteln eingerichtet werden, fast zwangsweise nur Projektcharakter haben können. Dies ist an sich nur sinnvoll, wenn neuartige Ansätze getestet werden sollen, deren Erfolg sich noch nicht absehen lässt. Ansonsten droht eine Verschwendung von Ressourcen, da viele Unterstützungsinfrastrukturen für Kinder und Familien eine vergleichsweise lange Aufbauphase benötigen, bis sie vollständig eingerichtet und mit ihren Angeboten bei den Zielgruppen bekannt sind. Ein weiteres Problem ist die häufig sehr starke Personalfuktuation in Einrichtungen mit Projektcharakter, die darauf zurückgeht, dass hier oftmals auch nur für die jeweilige Förderperiode befristete Arbeitsverträge geschlossen werden können. Zudem wirken die Angebote meist nur punktuell und nicht flächendeckend, sodass nicht alle adressierten Kinder von ihnen profitieren können und bieten den geförderten Einrichtungen keine langfristige Planungssicherheit, wie zuletzt das Bundesprogramm „Sprach-Kitas“ deutlich gemacht hat, das trotz eines weiterhin bestehenden Bedarfs im Jahr 2023 ausgelaufen ist. Ändern lässt sich das lediglich durch eine Überführung in eine dauerhafte Bundesstiftung, wie sie im vergangenen Jahrzehnt für die Familienbegleitung im Rahmen der Frühen Hilfen erfolgt ist.

Dieser Schritt sollte möglichst zeitnah auch beim Startchancen-Programm erfolgen, sofern es sich als erfolgreich erweist. Zudem sollte es weiter ausgebaut werden, um möglichst alle Schulen mit einem größeren Anteil besonders unterstützungsbedürftiger Kinder zu erreichen. Dass sich dies auch wirtschaftlich rechnen kann, zeigen entsprechende Berechnungen im folgenden Abschnitt. Darüber hinaus wäre im schulischen Bereich ein gesondertes Engagement beim Thema Lernbegleitung wünschenswert. Im Kitabereich sollte der Bund ebenfalls ein großangelegtes Förderprogramm für die kompensatorische Bildungsarbeit auflegen, das seinen Fokus vorwiegend auf Kinder mit Unterstützungsbedarfen beim Erwerb der deutschen Sprache richten sollte. Ergänzend hierzu könnte auch ein Programm zum Ausbau der Kitas zu Familienzentren mit Schulungs- und Beratungsangeboten für Eltern, die das Entwicklungsumfeld der Kinder zu Hause verbessern,

sinnvoll sein. In jedem Fall sollten Bund, Länder und Kommunen spätestens in der nächsten Legislaturperiode zusammenkommen und gemeinsam überlegen, wie die Finanzierung der Schulen und Betreuungseinrichtungen gegebenenfalls auch durch eine Anpassung der föderalen Grundstrukturen im Hinblick auf die in der Tendenz deutlich zunehmenden Bedarfe an kompensatorischer Bildungsarbeit nachhaltig gestärkt werden kann.

Sämtliche Formen kompensatorischer Bildungsarbeit können ihre Wirkung nur dann entfalten, wenn die adressierten Kinder an den entsprechenden Angeboten auch tatsächlich teilnehmen. Dies stellt insbesondere im Kitabereich mit Blick auf die Kinder aus fremdsprachigen Familien ein größeres Problem dar. So liegen die Betreuungsquoten bei den Kindern mit Migrationshintergrund deutlich niedriger als bei den Kindern ohne Migrationshintergrund (Statisches Bundesamt, 2024a). Hier ist zunächst ein ausreichendes Angebot an Kitaplätzen nötig, das derzeit bei weitem noch nicht erreicht wird. So fehlten im Jahr 2023 noch fast 300.000 Betreuungsplätze für unter Dreijährige. Bis sich dies ändert, sollte grundsätzlich eine Priorisierung von Kindern mit besonderen Unterstützungsbedarfen bei der Platzvergabe erfolgen (Geis-Thöne, 2023b). Ein zweiter wichtiger Schritt ist die Sensibilisierung der Eltern für die Bedeutung des Kitabesuchs, die allerdings voraussichtlich nicht alle Familien für einen Kitabesuch gewinnen kann, sodass sich die Frage stellt, ob nicht weiterreichende Maßnahmen ergriffen werden sollten, um sicherzustellen, dass alle Kinder Zugang zur (kompensatorischen) Bildungsarbeit in den Kitas erhalten. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass die Anteile der Kinder mit besonderen Unterstützungsbedarfen in einzelnen Schulen oder Betreuungseinrichtungen möglichst nicht zu hoch werden. Dabei liegt das Grundproblem zwar häufig in sozial selektiven Quartieren in den Städten (und Gemeinden). Dennoch lässt sich dies bis zu einem gewissen Grad steuern. So kann bei einer zentralisierten Platzvergabe auf eine möglichst starke soziale Durchmischung geachtet werden und bei einer Vergabe durch die Träger der Einrichtungen können diesen Trägern entsprechende Auflagen gemacht werden.

## 5.2 Kinder mit beschränkten Teilhabechancen

Beschränkte Teilhabechancen sind häufig die Folge geringer finanzieller Spielräume der Familien, treten aber auch in anderen Konstellationen auf. Insbesondere kann dies der Fall sein, wenn Eltern etwa aufgrund von Alleinerziehung oder Pflegeverantwortung die zeitlichen Ressourcen fehlen, um ihre Kinder zu entwicklungsfördernden Nachmittagsaktivitäten zu bringen und mit ihnen während der Ferien Reisen oder andere größere Unternehmungen zu machen, oder ihnen dies aufgrund einer besonderen psychischen oder physischen Belastung nicht möglich ist. Wie sich solche beschränkten Teilhabechancen auf die langfristige Entwicklung der Kinder konkret auswirken und welche ökonomischen Effekte sie damit haben, ist schwer zu ermitteln. Dennoch besteht insbesondere mit Blick auf die Rechte der Kinder kein Zweifel, dass staatliches Handeln geboten ist. Sinnvollerweise sollten entsprechende kompensatorische Angebote im Umfeld der Schulen angesiedelt sein, damit sie von den Kindern möglichst leicht erreicht werden können. Damit kommt hier den Ganztagschulen eine besondere Bedeutung zu.

Unglücklicherweise weist die amtliche Statistik in Deutschland hier einen blinden Fleck auf, während sie sehr umfassende Informationen zu den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe erhebt. So betrachtet die Schulstatistik grundsätzlich nur den von den Ländern verantworteten und finanzierten regulären Unterricht und nicht die hier relevanten ergänzenden Angebote der Schulträger. Dies macht eine sachlich fundierte öffentliche Diskussion zum Thema kaum möglich und erschwert politisches Handeln. Dabei gewinnen die

Nachmittagsangebote der Ganztagschulen derzeit auch vor dem Hintergrund des ab dem Schuljahr 2026/2027 sukzessive in Kraft tretenden Rechtsanspruchs auf eine Ganztagsbetreuung weiter an Bedeutung. Hier muss die Politik Abhilfe schaffen und eine systematische Erfassung der Nachmittagsangebote an den Ganztagschulen initialisieren. Dabei müssen auch die Angebote für die Ferien mit in den Blick genommen werden, da sich die Teilhabechancen während diesen Zeiten meist besonders stark unterscheiden. Ergänzend hierzu sollte ein Monitoring darüber erfolgen, welche Aktivitätsangebote tatsächlich den Wünschen und Bedürfnissen der Kinder entsprechen und damit zielgruppengerecht sind. Aufbauend hierauf sollten Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung der Ganztagsbetreuung an Schulen und darüberhinausgehende kompensatorische Angebote staatlicher Stellen für die Kinder mit beschränkten Teilhabechancen erarbeitet und gegebenenfalls mit einem Förderprogramm für ihre Umsetzung hinterlegt werden.

Gleichzeitig benötigen Kinder, deren Eltern nur ein geringes Einkommen erzielen (können), auch eine finanzielle Grundsicherung, die den Teilhaberechten von Kindern gerecht wird. Bislang existiert hier mit dem Kinderzuschlag ein in der Praxis nur sehr beschränkt funktionsfähiges Instrument. So haben sich die Bezugszahlen erst im Jahr 2020 mit einer einschlägigen Informationskampagne von 104.000 auf 342.000 mehr als verdreifacht und es ist davon auszugehen, dass auch weiterhin ein großer Teil der adressierten Familien die Leistung nicht in Anspruch nimmt. Ein zentrales Problem ist dabei die Komplexität der Antragsstellung (Jackwerth-Rice, 2023). Aus Sicht der Kinder, die ihre Rechte nicht selbst durchsetzen können, ist dies ein unhaltbarer Zustand. Abhilfe kann eine Zusammenfassung und Vereinfachungen der finanziellen Leistungen für Familien bringen, wie sie mit der Kindergrundsicherung angedacht wäre. Allerdings gibt es hier Fallstricke. So wäre es etwa nicht zielführend, wenn Familien im Bürgergeldbezug in Zukunft für Eltern und Kinder unterschiedliche Leistungen beantragen müssen. Im Kontext der Diskussion um die Kindergrundsicherung wurde vielfach auch eine grundsätzliche finanzielle Besserstellung der Familien mit niedrigem Einkommen gefordert. Diese käme den Kindern zwar zugute, kann die kompensatorischen Angebote für die betroffenen Kinder aber kaum ersetzen. Etwa gilt dies für Ferienfreizeiten, da sich die Familien auch weiterhin kaum größere Urlaube leisten können werden. Auch kann sich die Situation nicht wesentlich verbessern, wenn gleichzeitig auch andere Faktoren den Zugang zu entwicklungsfördernden Aktivitäten hemmen, es also beispielsweise den Eltern nicht möglich ist, die Anfahrtswege der Kinder zu organisieren.

### 5.3 Kinder in beengten Wohnverhältnissen

Leben Familien in beengten Wohnverhältnissen, bedeutet dies zumeist, dass die Kinder keine eigenen Zimmer haben, was insbesondere dann ein großes Problem darstellen kann, wenn sie sich mit Freunden treffen möchten. Auch fehlen ihnen in der Wohnung der Eltern zumeist entweder Räume, die sie für laute Beschäftigungen, wie Toben, nutzen können oder ruhige Bereiche, wo sie Beschäftigungen nachgehen können, die, wie das Erledigen der Hausaufgaben, Konzentration erfordern oder beides (Geis-Thöne, 2020). Dies kann sich wiederum sowohl auf den Bildungserfolg als auch das Bewegungsverhalten und damit die gesundheitliche Entwicklung negativ auswirken. An erster Stelle ist hier die Wohnungspolitik gefordert, für ein ausreichendes Angebot an familiengerechtem Wohnraum zu sorgen. Allerdings lässt sich dies nicht kurzfristig realisieren und in manchen Fällen möchten die Eltern aus spezifischen Gründen, wie der Nähe zu den Großeltern, die Wohnung auch gar nicht wechseln. Daher sind kompensatorisch wirkende Angebote ebenso wichtig. Derartige Kinder- und Jugendtreffs gibt es bereits heute in vielen Städten und Gemeinden, jedoch ist über ihre Arbeit wenig bekannt. So sollte der Bund zunächst ein größeres Monitoring in Auftrag geben, das einerseits die regionale Abdeckung mit Räumen für Kinder und die Ausgestaltung ihrer Angebote erfasst und

andererseits untersucht, welche Faktoren für ihre Attraktivität für die Kinder entscheidend sind. Darauf aufbauend könnte ein entsprechendes Förderprogramm sinnvoll sein. Dabei ist im Blick zu behalten, dass solche Räume für Kinder nicht nur im Kontext beengter Wohnverhältnisse von Bedeutung sind, sondern etwa auch bei heftigeren Auseinandersetzungen in der Familie wichtige Rückzugsräume darstellen können. Daher verdient dieses im familienpolitischen Diskurs bislang nur vergleichsweise selten in den Blick genommene Thema auch eine weit größere Beachtung.

#### 5.4 Kinder mit Unterstützungsbedarfen bei gesundheitsrelevantem Verhalten

Für die Positionierung am Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft, wie auch das spätere Wohlbefinden ist neben einer erfolgreichen Bildungslaufbahn auch die physische und psychische Entwicklung der Kinder von großer Bedeutung. Dabei verändern sich die Rahmenbedingungen mit der zunehmenden Digitalisierung sehr schnell, sodass der Staat hier ein besonderes Augenmerk haben sollte. Allerdings fehlt eine belastbare Datengrundlage, um strukturelle Herausforderungen bei der gesundheitlichen Entwicklung von Kindern frühzeitig erkennen zu können. So werden zwar große Vergleichsstudien zur Leistungsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen im sprachlichen, mathematischen und naturwissenschaftlichen, nicht jedoch im physischen Bereich, etwa im Hinblick auf Kraft und Ausdauer, durchgeführt. Die in den 2000er-Jahren gestartete KiGGS-Studie lieferte hier zwar erste Befunde, wurde in den letzten Jahren aber nicht mehr fortgeführt. Diese Lücke sollte möglichst schnell geschlossen werden, da sie auch dahingehend problematisch ist, dass der Fokus der öffentlichen Diskussion durch die verfügbaren Daten sehr stark auf die Kompetenzentwicklung der Kinder gelenkt wird und ihre physische und physische Leistungsfähigkeit außer Acht bleibt.

Möchte man die gesunde Entwicklung von Kindern fördern, ist es naheliegend, bei Ernährung und Bewegungsverhalten anzusetzen. Ein erster Schritt sollte hier grundsätzlich die Sensibilisierung von Eltern und älteren Kindern für die Bedeutung dieser Themen sein, die um gezielte niederschwellige Beratungsangebote für Eltern und Kinder mit besonderen (nicht-medizinischen) Herausforderungen in diesem Bereich, wie nicht-krankheitsbedingtem Übergewicht, ergänzt werden sollten. Zudem sollten neben den wettbewerbsorientierten Kinder- und Jugendmannschaften von Sportvereinen und Ganztagschulen, flächendeckend auch gezielte fördernde Angebote für leistungsschwächere Kinder und Jugendliche etabliert werden. Der derzeitige Schulsport im Rahmen des Pflichtunterrichts ist hier nicht nur im Hinblick auf seinen Umfang nicht ausreichend, sondern weist auch das Problem auf, dass er mit seiner vergleichsweise starken Leistungsorientierung diese Kinder und Jugendlichen teilweise nur schwer erreichen kann. Zudem sollten Kinder mit psychischen Belastungen unterhalb des Niveaus einer Erkrankung sehr gezielt unterstützt werden. Dies sollte möglichst die Schulsozialarbeit leisten, da sie für die betroffenen Kinder besonders einfach erreichbar ist.

#### 5.5 Kinder in dysfunktionalen und beschränkt funktionalen Familien

Während man im Normalfall davon ausgehen kann, dass Eltern im Sinne ihrer Kinder handeln, ist dies bei dysfunktionalen Familien nicht unbedingt der Fall. Typische Ausprägungen einer Dysfunktionalität sind dabei Vernachlässigung und körperliche Gewalt gegen Kinder. Im Einzelfall kann sie aber auch die gegenteilige Form einer Überbehütung der Kinder annehmen. Derartige Erfahrungen können schlimmste Folgen bis hin zu langfristigen physischen und psychischen Beeinträchtigungen haben. Zudem wirken sie sich auf die Sozialisation der Kinder häufig sehr negativ aus. So haben die betroffenen Personen weniger und instabilere freundschaftliche Beziehungen und werden häufiger süchtig nach Rauschmitteln und delinquent. Auch sind sie im

Bildungssystem weniger erfolgreich, was zu bedeutenden Teilen mit ungünstigen Verhaltensmustern, wie unentschuldigtem Fehlen, in Zusammenhang steht (BMFSFJ, 2021). In solchen Fällen und nur in solchen Fällen muss der Staat gegebenenfalls auch entgegen dem Willen der Eltern handeln, um die Kinder zu schützen. Der Gesetzgeber spricht hier von einer Gefährdung des Kindeswohls und verpflichtet die Familiengerichte Maßnahmen zu ihrer Abwehr treffen, zu denen insbesondere auch der Entzug des Sorgerechts zählen kann (§ 1666 BGB). Auch verpflichtet er die Jugendämter unmittelbar einzuschreiten, wenn es Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung gibt, und das Kind gegebenenfalls in Obhut zu nehmen (§ 8a SGB VIII). Dabei reicht es für eine derartige Inobhutnahme nach 42 Abs. 1 SGB VIII aus, wenn das Kind darum bittet.

Grundsätzlich wäre es sinnvoll, die Infrastrukturen für die Inobhutnahme von Kindern, also insbesondere Pflegefamilien und Heime, zu stärken, wozu zunächst ein detailliertes Monitoring der aktuellen Lage notwendig wäre. Das zentrale Problem ist allerdings, dass die Jugendämter einen Hinweis auf eine Kindeswohlgefährdung benötigen, um handeln zu können und sich die dysfunktionalen Familien in der Regel nicht selbst zu erkennen geben. Besuchen die betroffenen Kinder bereits die Schule, können diesen Hinweis grundsätzlich die Lehrkräfte oder in der Schulsozialarbeit beschäftigte Personen geben. Allerdings benötigen sie hierfür eine gezielte Schulung dazu, welche Anzeichen auf eine Kindeswohlgefährdung hindeuten und wie bei diesen weiter zu verfahren ist. Auch ist eine Sensibilisierung für das Thema wichtig. Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die Betreuungskräfte in den Kitas und die Tageseltern. Jedoch haben diese nur Zugang zu den Kindern, die auch eine institutionelle Betreuung besuchen, was gerade bei den unter Dreijährigen häufig nicht der Fall ist. Vor diesem Hintergrund werden in Deutschland die U-Untersuchungen genutzt, um Kindeswohlgefährdungen bei kleineren Kindern frühzeitig zu erkennen. Allerdings erfolgen diese ab einem Alter von 12 Monaten nur noch jährlich, was bei sich sehr schnell entwickelnden Dysfunktionalitäten in den Familien, etwa im Kontext einer Suchterkrankung der Eltern, eine wesentlich zu niedrige Kontakthäufigkeit ist.

Zwischen Dysfunktionalität und Funktionalität von Familien existiert ein breiter Übergangsbereich, in den etwa Konstellationen fallen, bei denen die Versorgung der Kinder durch die Eltern grundsätzlich sichergestellt ist, aber häufiger einzelne Mahlzeiten oder Teile der Körperpflege nicht stattfinden. Dies ist nicht mit einer latenten Kindeswohlgefährdung gleichzusetzen, von der gesprochen wird, wenn eine tatsächliche Kindeswohlgefährdung weder eindeutig festgestellt noch ausgeschlossen werden kann. Eher entspricht dies den Fällen, in denen die Jugendämter bei einer Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII zwar keine Gefährdung aber einen Hilfe- oder Unterstützungsbedarf der Kinder feststellen. Dies war im Jahr 2021 bei 67.700 oder 34,2 Prozent von insgesamt 197.800 Verfahren der Fall (weder akute noch latente Gefährdung). Deutlich seltener waren akute Kindeswohlgefährdungen mit 30.400 Verfahren oder 15,4 Prozent und latente Kindeswohlgefährdungen mit 29.600 Verfahren oder 15,0 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2021). Allerdings ist hier auf die bereits angesprochene Schwierigkeit, entsprechende Fälle zu erkennen, hinzuweisen.

Anders als bei einer vollständigen Dysfunktionalität ist es bei einer beschränkten Funktionalität der Familien in der Regel am zielführendsten, die Kinder grundsätzlich bei ihren Eltern zu belassen und diese bei der Gestaltung der Familienalltage zu unterstützen. Allerdings sollten in solchen Fällen die Wünsche der betroffenen Kinder sehr stark handlungsleitend sein, sofern sie diese bereits klar artikulieren können. Welche Form der Unterstützung sinnvoll und notwendig ist, hängt sehr stark von der spezifischen Ausgangslage der Familien und insbesondere dem Alter der Kinder ab. Handelt es sich bei diesen um Säuglinge, kommt in der Regel nur eine psychosoziale Unterstützung der Familien, wie sie im Rahmen der Frühen Hilfen erbracht wird, in Frage. Hingegen kann ab Erreichen des Kleinkindalters auch der institutionellen Betreuung eine zentrale Rolle zukommen. So sollten die betroffenen Kinder in der Regel früh und mit großem zeitlichem Umfang eine Kita

besuchen, wofür entsprechende Vorrangregeln bei der Platzvergabe geschaffen werden sollten. Zudem sollten Familien bei akuten Problemen auch außerhalb der regulären Öffnungszeiten ohne Anstoßen des Prozesses der Inobhutnahme eine Betreuung erhalten können, wofür eine entsprechende Infrastruktur, etwa in Form von 24-Stunden-Kitas oder eines Netzwerks von Tageseltern, etabliert werden sollte.

## 5.6 Zwischenfazit

In Deutschland sind die institutionellen Rahmenbedingungen für eine gute Entwicklung der Kinder an vielen Stellen noch verbesserungswürdig. Insbesondere gilt das, wenn die Eltern den Kompetenzerwerb der Kinder vor dem Hintergrund von Bildungsferne und Fremdsprachigkeit nicht optimal fördern können. In diesen Fällen wäre eine deutlich stärkere kompensatorische Bildungsarbeit in Schulen und Betreuungseinrichtungen notwendig, die sich nur mit zusätzlichen personellen Ressourcen realisieren ließe. Hier setzt das Startchancen-Programm des Bundes an der richtigen Stelle an und sollte noch weiter ausgebaut werden, sofern es sich als erfolgreich erweist. Gleichmaßen sollte die kompensatorische Bildungsarbeit in den Betreuungseinrichtungen gestärkt und ein Ersatz für das ausgelaufene Sprachkita-Programm durch die Bundesländer oder ein neues Bundesprogramm geschaffen werden. So wichtig Verbesserungen bei der Bildung der Kinder für die langfristige Entwicklung des Landes sind, dürfen die Bereiche Gesundheit und Sozialisation keinesfalls außer Acht gelassen werden. Hier müsste allerdings zunächst die Datenlage verbessert werden, um die konkreten Handlungsbedarfe für die Politik zu identifizieren. Insbesondere wäre eine dauerhafte Kindergesundheitsberichterstattung wünschenswert, die untersucht, wie sich die physische und psychische Leistungsfähigkeit der Kinder über die Zeit entwickelt und in welchem Zusammenhang sie mit ihrem elterlichen Hintergrund steht.

Obschon dem Leitbild des Gutachtens der Investitionen in Kinder vor allem Maßnahmen entsprechen, bei denen zukünftige Rückflüsse an die öffentlichen Haushalte in Form höherer Steuern und Sozialabgaben relativ klar auf der Hand liegen, dürfen auch die Teilhabechancen der Kinder keinesfalls außer Acht bleiben. Dabei sind kompensatorische Angebote insbesondere im Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis häufig der geeignetste Weg. Beispielsweise gilt das für Kinder- und Jugendfreizeiten, die Kindern ermöglichen, einen Teil der Ferien außerhalb ihres Zuhauses zu verbringen. Ein wichtiger, bisher im einschlägigen politischen und wissenschaftlichen Bereich noch viel zu wenig beachteter Punkt sind dabei auch Räume für Kinder, wie sie insbesondere Jugendtreffs und ähnliche Einrichtungen zur Verfügung stellen. Gerade hier sollten die Kinder selbst noch stärker zu Wort kommen und die Gelegenheit erhalten, ihre konkreten Bedürfnisse und Wünsche zu artikulieren.

## 6 Ökonomische Effekte besserer Investitionen in Kinder

Um die ökonomischen Effekte von Investitionen in Kinder zu bestimmen, sind grundsätzlich drei Schritte notwendig. Zunächst muss ermittelt werden, welche Veränderungen in den Wirkungsbereichen Bildung, Gesundheit und Sozialisation sich durch diese konkret ergeben. Dann müssen die gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen dieser Veränderungen beziffert werden. Abschließend müssen diesen die Kosten der jeweiligen Maßnahmen gegenübergestellt werden, um den gesamtfiskalischen Effekt zu erhalten. Dabei ergeben sich mehrere große Herausforderungen:

- Um die Wirkungen von Maßnahmen für Kinder und Familien zu quantifizieren, muss grundsätzlich ein Vergleich zwischen Kindern, die diese in Anspruch nehmen, und Kindern, bei denen dies nicht der Fall ist, erfolgen. Dies ist insbesondere bei offenen Angeboten, wie Kinder- und Jugendtreffs und Beratungsleistungen, nicht trivial. Auch ergeben sich große Herausforderungen, wenn Maßnahmen alle Familien und Kinder oder alle Angehörigen spezifischer Zielgruppen ansprechen. Hinzukommt, dass die Wirkungen vielfach stark kontextabhängig sind. So kann sich etwa das Entwicklungsumfeld von Kindern durch die aufsuchende Familienbegleitung sehr viel stärker verändern, wenn diese nicht bereits in größerem zeitlichem Umfang eine Kita besuchen. Letztlich sollten vor diesem Hintergrund an sich keine Einzelmaßnahmen oder -leistungen, sondern die gesamten, bei den jeweiligen Kindern wirksamen familien- und bildungspolitischen Förderkulissen in den Blick genommen werden.
- Hinzukommt, dass sich die ökonomisch relevanten Wirkungen der Investitionen in Kinder vielfach erst mit zeitlichem Verzug beobachten lassen. Etwa gilt dies für Veränderungen bei am Ende der Bildungslaufbahn erreichten Qualifikationsniveaus. Damit sind entsprechende empirische Wirkungsanalysen auch erst nach Jahren möglich. Diese spiegeln dann allerdings nicht mehr unbedingt den aktuellen Effekt wider, da sich in der Zwischenzeit andere relevante Aspekte der Rahmenbedingungen für das Aufwachsen der Kinder verändert haben könnten. Dieser zeitliche Verzug bis zum Eintreten der Wirkungen stellt auch im Hinblick auf deren ökonomische Effekte ein Problem dar. So dürfte etwa die mit der Bildungsexpansion der letzten Jahre einhergehende Veränderung der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung in Deutschland zur Folge haben, dass sich die bildungsspezifischen Unterschiede bei den Löhnen und damit auch den Steuern und Sozialabgaben verschieben.
- Während sich die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung des Bildungsstands vergleichsweise gut abschätzen lässt, ist dies für Gesundheit und Sozialisation nur schwer möglich. Im Bereich Gesundheit fehlen hierzu geeignete Daten zur physischen und psychischen Leistungsfähigkeit der Bevölkerung. Dabei zeigen einschlägige Untersuchungen, wie von Geis-Thöne (2018), dass gesundheitsbewusstes Verhalten in der Jugend, insbesondere in Form sportlicher Aktivitäten, einen substanziellen Einfluss auf die spätere berufliche Karriere hat. Bei der Sozialisation kommt zu den fehlenden Daten noch hinzu, dass nicht immer eindeutig ist, was besser und was schlechter ist. Dies hat zur Folge, dass in der Regel nur die über das Wirkungsfeld der Bildung erzielten ökonomischen Effekte von Investitionen in Kinder sachgerecht quantifiziert werden können, was in zweifacher Hinsicht problematisch ist. Zum einen wird so der volkswirtschaftliche und fiskalische Gesamteffekt der Investitionen unterschätzt, was sie weniger lohnend erscheinen lässt, als sie tatsächlich sind. Zum anderen werden so Maßnahmen, deren Schwerpunkte in den Bereichen Gesundheit und Sozialisation liegen, strukturell schlechter bewertet als Maßnahmen mit einem bildungsbezogenen Schwerpunkt, was zu einer Vernachlässigung dieser Bereiche führen kann.

Viele ökonomische Studien zum Betreuungsausbau argumentieren vorwiegend mit positiven gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekten, die auf eine stärkere Erwerbsbeteiligung der Eltern zurückgehen (z. B. Bach et al., 2020). Dies ist durchaus sachgerecht, da die Eltern ebenfalls Adressaten der Familienpolitik sind, entspricht aber nicht der Logik einer Investition in die Kinder. In diesem Fall ist nämlich nicht sichergestellt, dass die Maßnahmen den Kindern zugutekommen und ihre Entwicklungsperspektiven verbessern.

Vor diesem Hintergrund ist es auch kaum möglich, die gesamtfiskalischen Effekte der in Abschnitt 5 diskutierten Handlungsmöglichkeiten für die Politik im Detail abzuschätzen. Daher soll im Folgenden exemplarisch aufgezeigt werden, dass sich eine kompensatorisch wirkende Bildungsarbeit, wie sie im Rahmen des Startchancen-Programms (Textkasten) geleistet wird, sehr stark lohnen kann.

**Das Startchancen-Programm:**

Mit dem Startchancen-Programm verfolgen Bund und Länder gemeinsam das Ziel, dem starken Zusammenhang zwischen elterlichem Hintergrund und Bildungserfolg in Deutschland entgegenzuwirken. Endgültig beschlossen wurde es im September 2023 und seine Laufzeit ist vom Schuljahr 2024/2025 bis zum Schuljahr 2033/2034 vorgesehen. Insgesamt sind Ausgaben von 20 Milliarden Euro vorgesehen, die Bund und Länder jeweils zur Hälfte tragen. Dabei finanziert der Bund die geförderten Schulen nicht direkt, sondern stellt den Ländern 4 Milliarden Euro als Finanzhilfen für Investitionen nach Art. 104c GG zur Verfügung und verzichtet im Umfang von 6 Milliarden Euro auf seinen Anteil an der Umsatzsteuer. Mit dem Programm sollen rund 4.000 Schulen mit besonders hohen Anteilen, besonders förderbedürftiger Kinder, unterstützt werden, von denen 60 Prozent Grundschulen sein sollen. Damit käme das Programm etwa zehn Prozent der Schülerinnen und Schüler zugute. Die Auswahl erfolgt über einen Sozialindex. Ziel ist es, den Anteil der Kinder, die die Mindeststandards in Rechnen, Lesen und Schreiben nicht erreichen, an den geförderten Schulen zu halbieren.

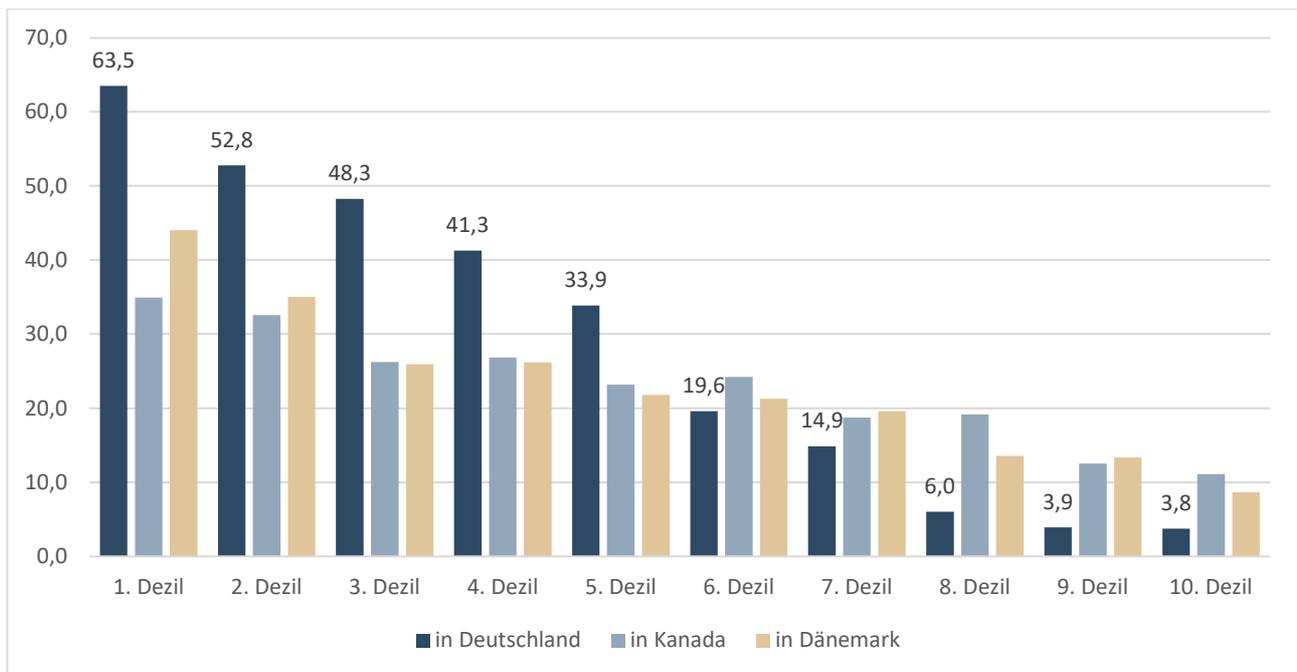
Das Startchancen-Programm umfasst drei Säulen. Die erste stellt ein Investitionsprogramm für eine Modernisierung der baulichen Ausstattung der Schulen dar. Die zweite bildet das sogenannte Chancenbudget, mit dem die Schulen weitgehend in Eigenregie passgenaue Förderangebote entwickeln können. Mit der dritten Säule sollen die multiprofessionellen Teams an den Schulen gestärkt und insbesondere zusätzliche Sozialpädagoginnen und -pädagogen eingestellt werden. Dabei soll eine kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung erfolgen und Evaluationsergebnisse sollen direkt zur Weiterentwicklung der Maßnahmen genutzt werden. Damit hätte das Startchancen-Programm auch Modellcharakter (BMBF, 2024).

Dazu wurden in Abbildung 6-1 zunächst die Anteile der Risikoschüler dargestellt, die der PISA-Studie 2022 zufolge nicht mindestens die für eine erfolgreiche Teilhabe am gesellschaftlichen Leben notwendige Kompetenzstufe 2 erreichen, differenziert nach dem durchschnittlichen sozio-ökonomischen Status der Eltern an den jeweiligen Schulen. Hier zeigt sich in Deutschland ein starker negativer Zusammenhang, wohingegen die Verteilungen in Kanada und Dänemark sehr viel gleichmäßiger sind. Dabei ist der Anteil der Risikoschüler in Mathematik im ersten Dezil der Schüler, das die Schulen mit dem im Durchschnitt ungünstigsten elterlichen Hintergrund besucht, mit 63,5 Prozent auch so hoch, dass aller Wahrscheinlichkeit nach bereits zentrale Kippunkte überschritten sind. Kann ein großer Teil einer Klasse dem regulären Unterricht nicht folgen, ist es für die Lehrkräfte kaum noch sinnvoll möglich, diesen aufrecht zu erhalten. Passen die Lehrkräfte ihren Unterricht nun dem Leistungsniveau der Klasse an, kann es dazu führen, dass die Schülerinnen und Schüler, die den regulären Schulstoff bewältigen könnten, weit hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben. Dies kann wiederum zur Folge haben, dass die betreffenden Schülerinnen und Schüler in den folgenden Schuljahren auch nicht mehr den regulären Schulstoff bewältigen können, womit sich ein Teufelskreis ergibt. Durchbrechen lässt dieser sich nur, indem zusätzliches (multiprofessionelles) Personal zur Förderung in den Klassen zur Verfügung steht oder die Klassen verkleinert und die Schülerinnen und Schüler in wesentlich stärkerem Maße entsprechend ihren jeweiligen Voraussetzungen individuell gefördert werden. Dazu sind zusätzliche finanzielle Mittel notwendig, wie sie mit dem Startchancen-Programm bereitgestellt werden.

### Abbildung 6-1: Anteile Risikoschüler nach durchschnittlichem elterlichem Hintergrund an den Schulen

Auf Basis der Ergebnisse der PISA-Studie 2022 in Mathematik, Differenzierung nach dem durchschnittlichen sozio-ökonomischen Status (ESCS) an den Schulen; Dezile der Schüler, Anteile in Prozent

Lesehilfe: Ordnet man die Schulen nach dem sozialen Status der Schülerinnen und Schüler und betrachtet man die von insgesamt 10 Prozent Schülerinnen und Schüler besuchten Schulen mit dem niedrigsten Status ihrer Schülerinnen und Schüler, liegt der Anteil der 15-Jährigen, die in Deutschland in Mathematik der Risikogruppe zuzurechnen sind, bei 63,5 Prozent.



Quelle: Eigene Berechnungen PISA-Rohdaten

Geht man davon aus, dass das Startchancen-Programm sein Ziel erreicht und den Anteil der Bildungsarmut im ersten Dezil halbiert, würde der Anteil der Risikoschüler insgesamt um rund 3,2 Prozentpunkte sinken. Gelänge dies nur zur Hälfte, läge der positive Effekt immer noch bei 1,6 Prozentpunkten. Damit wäre der Anteil der Risikoschüler hier mit 47,6 Prozent immer noch weit höher als im Gesamtschnitt von 28,8 Prozent und befände sich in einem Bereich, der an sich an allen allgemeinbildenden Schulen realistischerweise erreichbar sein sollte. Auch wenn die Zusammenhänge zwischen den schulischen Leistungen und den letztendlich erreichten Bildungsabschlüssen sehr komplex sind, erscheint es plausibel, dass der Anteil der Personen, die keinen berufsqualifizierenden Abschluss erreichen, in sehr ähnlichem Maß zurückgeht. Allerdings sind die betreffenden Gruppen nicht vollständig deckungsgleich. So gibt es sowohl Schülerinnen und Schüler, die ihren Status als Risikoschülerinnen und -schüler verlieren und bei denen sich das Abschlussniveau nicht verändert, als auch solche bei denen Letzteres vor dem Hintergrund der kompensatorischen Bildungsarbeit an den Schulen der Fall ist, ohne dass sie von Risiko- zu Nicht-Risikoschülerinnen und -schülern werden. Zu beachten ist, dass die positiven Effekte grundsätzlich nur bei den Personen wirksam werden können, die das deutsche Schulsystem durchlaufen, was auf einen großen Teil der Niedrigqualifiziertem im Land überhaupt nicht zutrifft (Geis-Thöne, 2024).

Legt man die aktuelle Laufzeit des Startchancen-Programms von zehn Jahren zugrunde, liegt die Annahme nahe, dass sich die Bildungsergebnisse bei zehn Geburtsjahrgängen verändern. Tatsächlich profitieren zwar noch deutlich mehr Kinder von der Förderung, da sie grundsätzlich alle Schülerinnen und Schüler, die in den

zehn Jahren die geförderten Schulen besuchen, erreicht. Allerdings liegt nur bei einem Jahrgang die Förderdauer bei zehn Jahren, was dem typischen Zeitraum von Schulbeginn bis Abschluss der Sekundarstufe I entspricht, wohingegen sie bei den anderen Jahrgängen anteilig niedriger ist. Insgesamt lebten am 31.12.2023 rund 8,01 Millionen Kinder im Alter von sechs bis 15 Jahren in Deutschland (Statistisches Bundesamt, 2024b; eigene Berechnungen). Würde man 3,2 Prozent von diesen erreichen und höherqualifizieren entspräche dies 254.000 Personen und bei 1,6 Prozent wären es 127.000 Personen.

Welche fiskalische Bedeutung der von einem Kind erreichte Bildungsstand hat, lässt sich aus Berechnungen von Anger et al. (2017) ableiten. Diese berücksichtigen Ausgaben der öffentlichen Haushalte (inklusive der Sozialversicherung) im Lebenslauf für die Bildung, Betreuung, Krankenversicherung, Rente usw. sowie Zahlungen von Steuern und Sozialabgaben. Ihnen zufolge liegt die Gesamtfiskalbilanz über den Lebenslauf, bei einem hohen Bildungsstand bei 519.700 Euro, bei einem mittleren Bildungsstand bei 129.900 Euro und bei einem niedrigen Bildungsstand bei -224.300 Euro. Damit ergibt sich eine Differenz von 354.200 Euro zwischen mittlerem und niedrigem Bildungsstand. Allerdings ist das Preisniveau seit dem Zeitpunkt der Berechnungen um etwa ein Viertel gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2024b), sodass dies heute einem Wert von 442.800 Euro entspricht. Multipliziert man diesen Wert mit 254.000 Personen, ergibt sich ein fiskalischer Gesamteffekt von 112,6 Milliarden Euro und bei 127.000 wären es immerhin noch 56,3 Milliarden Euro. Als Nettoeffekt von zusätzlichen Einnahmen zu Ausgaben ergibt sich ein Betrag von 36,3 Milliarden Euro. Dieser Nettoeffekt ist mehr als anderthalbmal so groß, wie die für das Startchancen-Programm vorgesehenen staatlichen Ausgaben von insgesamt 20 Milliarden Euro.

**Tabelle 6-1: Abschätzung der fiskalischen Effekte des Startchancen-Programms**

|  | Aktuelles Startchancen-Programm                     |                    | Ausgeweitetes Startchancen Programm |                    |
|--|---|--------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Erreichte Schüler  | 10 Prozent  |                    | 40 Prozent                          |                    |
| Erreichte Risikoschüler                                  | 6,3 Prozent des Jahrgangs                           |                    | 20,6 Prozent des Jahrgangs          |                    |
| <b>Reduktion der Risikogruppe</b>                        | <b>Hälfte</b>                                       | <b>Ein Viertel</b> | <b>Hälfte</b>                       | <b>Ein Viertel</b> |
| Veränderung Risikoschüler anteilig am Gesamtjahrgang     | -3,2 Prozent  | -1,6 Prozent       | -10,3 Prozent.                      | -5,1 Prozent       |
| 6- bis 15-Jährige (31.12.2023)                           | 8,01 Millionen                                      |                    |                                     |                    |
| Hochgerechnete Veränderung der Niedrigqualifizierten     | -254.000  | -127.000           | -824.000                            | -412.000           |
| Fiskalischer Effekt des höheren Bildungsabschlusses      | 442.800 Euro pro zuvor niedrigqualifizierter Person |                    |                                     |                    |
| Gesamter fiskalischer Effekt (ohne Kosten des Programms) | 112,6 Mrd. Euro                                     | 56,3 Mrd. Euro     | 365,0 Mrd. Euro                     | 182,4 Mrd. Euro    |
| Kosten des Programms                                     | 20 Mrd. Euro  |                    | 80 Mrd. Euro                        |                    |
| Nettoeffekt  | 92,6 Mrd. Euro                                      | 36,3 Mrd. Euro     | 285,0 Mrd. Euro                     | 102,4 Mrd. Euro    |

Quellen: Anger et al. (2017), Statistisches Bundesamt, 2024b; PISA-Rohdaten; eigene Berechnungen

Diese Berechnungen stellen nur eine erste grobe Abschätzung der möglichen fiskalischen Effekte und keine abschließende empirisch fundierte Quantifizierung der vollständigen Wirkungen dar. So können diese bei einem sehr passgenauen Einsatz der zur Verfügung gestellten Mittel gegebenenfalls auch noch deutlich günstiger ausfallen. Gleichzeitig wäre es allerdings auch im Rahmen des Vorstellbaren, dass die Effekte des Startchancen-Programms gering bleiben, wenn seine Umsetzung in der Praxis nicht gut gelingt. Klären kann dies nur eine empirische Wirkungsanalyse, die erst möglich sein wird, wenn Kinder und Jugendliche die mit dem Startchancen-Programm zur Verfügung gestellten Leistungen über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen haben und sich durch sie ihre Lernbiografien verändert haben können. Dennoch zeigen die Berechnungen deutlich, wie sehr sich eine kompensatorisch wirkende Bildungsarbeit lohnen kann. Dies lässt sich auch auf den Kitabereich übertragen, wo die Grundlagen für eine erfolgreiche schulische Laufbahn gelegt werden.

Erweist sich das Startchancen-Programm als erfolgreich und erreicht nur die Hälfte der gewünschten Zieleffekte (Halbierung der Risikogruppe), sollte es dringend ausgeweitet werden. Auch in den Schulen des zweiten, dritten und vierten Dezils der elterlichen Hintergründe sind die Anteile der Risikoschüler nämlich so hoch, dass bereits Kippunkte überschritten sein dürften und eine gute Förderung mit den regulären finanziellen Mitteln der Schulen kaum möglich erscheint. Geht man davon aus, dass hier dieselben Mittel eingesetzt werden sollen wie im ersten Dezil, ergäben sich Gesamtkosten von insgesamt 80 Milliarden Euro für zehn Jahre. Allerdings wäre auch eine Staffelung nach dem Grad der Problemlagen in den Familien der Kinder denkbar, wie sie für eine Sozialindexfinanzierung typisch ist. Gelänge es, die Bildungsarmut in den untersten vier Dezilen der Schulen zu halbieren, entspräche dies einem Rückgang um 10,2 Prozentpunkte auf dann insgesamt noch 18,6 Prozent, womit sich Deutschland im Spitzenfeld der OECD-Länder wiederfände. Würde dies nur zur Hälfte erreicht, läge es mit 23,6 Prozent im oberen Mittelfeld. Trifft man die gleichen weiteren Annahmen wie zuvor, ergäben sich daraus Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte von 365,0 Milliarden Euro bei einer Halbierung und 182,4 Milliarden bei einem Rückgang um ein Viertel, was weit mehr ist als die in diesem Fall annahmegemäß einzusetzen. Eine Ausweitung des Startchancen-Programms lohnt sich also auch aus fiskalischer Sicht sehr stark, bereits wenn nur ein Viertel der Bildungsarmut (und damit die Hälfte des Zieleffekts des Startchancen-Programms) in den unterstützten Schulen reduziert werden kann.

## 7 Fazit

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels gewinnen Investitionen in die Entwicklung von Kindern für die langfristige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Deutschlands zunehmend an Bedeutung. Allerdings sind die staatlichen Ausgaben für die Schulen und Betreuungseinrichtungen im Vergleich mit den anderen entwickelten Ländern nur mittelmäßig. Dies spiegelt sich auch auf der Wirkungsebene wider. So schneiden die deutschen Schülerinnen und Schüler bei den PISA-Studien auch nur mittelmäßig ab. Möchte man die Situation der Kinder in Deutschland nachhaltig verbessern, sollte man gezielt bei spezifischen Problemlagen ansetzen. Ein wichtiger Bereich ist hier die kompensatorische Bildungsarbeit für Kinder aus bildungsfernen und fremdsprachigen Elternhäusern in Schulen und Kitas. Haben nur wenige Kinder in einer Klasse oder Betreuungsgruppe einen entsprechenden Unterstützungsbedarf, lässt diese sich in der Regel sehr gut in den regulären Schul- und Betreuungsalltag integrieren. Betrifft diese eine größere Zahl, werden für sie hingegen zusätzliche personelle Ressourcen notwendig. Die naheliegende Lösung wäre eine Zuweisung der Ressourcen an die Kitas und Schulen anhand eines Sozialindex, der insbesondere auch die Zahlen der

bildungsfernen und fremdsprachigen Kinder berücksichtigt und von den Ländern einheitlich erfasst werden sollte. Der Bund kann hier mit Förderprogrammen, wie dem Startchancen-Programm, unterstützen. Dies rechnet sich auch bereits, wenn das Ziel des Startchancenprogramms, die Bildungsarmut an den geförderten Schulen zu halbieren, nur zur Hälfte erreicht wird. In diesem Fall sollte das Programm ausgeweitet werden, sodass insgesamt nicht nur 10 Prozent der Schulen, sondern bei positiver Evaluation 40 Prozent der Schulen – ausgewählt nach Sozialindex – erreicht werden. Diese Erhöhung der Investitionen in Bildungschancen von insgesamt 20 Milliarden auf 80 Milliarden Euro (für den Zeitraum von zehn Jahren) würde für den Staat langfristig zusätzliche Einnahmen in Höhe von 285,0 Milliarden Euro anstatt 92,6 Milliarden Euro generieren, sollte das Startchancen-Programm sein Ziel erreichen und den Anteil der bildungsfernen Kinder reduzieren. Gelänge dies nur zur Hälfte wären es netto 102,4 Milliarden Euro anstatt 36,3 Milliarden Euro.

Allerdings dürfen sich die Investitionen in die Kinder nicht allein auf den Bildungsbereich beschränken, da die gesundheitliche Entwicklung der Kinder im Sinne der physischen und psychischen Leistungsfähigkeit und ihre Sozialisation für ihre langfristigen Perspektiven am Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft ebenso relevant sind. Dies wird in der öffentlichen Diskussion eher selten thematisiert, da sich zu diesen Wirkungsfeldern kaum empirisch fundierte Aussage treffen lassen. Selbst der aktuelle Stand in diesen Bereichen lässt sich mit den verfügbaren Daten kaum sinnvoll erfassen. Hier wäre eine bessere statistische Erfassung dringend wünschenswert, um ein ganzheitlicheres Bild der Entwicklungswege und besonderen Unterstützungsbedarfe von Kindern zu erhalten. Zuletzt ist bei sämtlichen Maßnahmen im einschlägigen Bereich immer wichtig, dass nicht nur für die Kinder, sondern auch in ihrem Sinne gehandelt wird. Soweit möglich, sollten sie dabei selbst bei den politischen Entscheidungsprozessen miteingebunden werden.

## 8 Abstract

Germany's economic and social development depends to a large extent on its children. This means that government spending on the promotion of children also represents an investment in the future. However, this is often not sufficiently recognised in political discourse and taken into account in budgetary decisions. This report is intended to help change this by demonstrating the economic significance of investments in children. It was commissioned by the German Committee for UNICEF and compiled by the German Economic Institute.

Investing in children can pay off economically by making them more productive workers in adulthood and thus generating higher revenues for public budgets. This, in turn, happens primarily through the three fields of impact of education, i.e. the acquisition and maintenance of skills, health in the sense of physical and mental performance and socialisation, which includes in particular the acquisition of values such as collegiality and perseverance. In the PISA study as an indicator of development in the field of education, Germany is in the middle of the OECD countries in terms of both average performance levels and the proportion of at-risk groups with particularly low performance levels. The same applies to the proportion of obese adolescents as an indicator of health and to juvenile delinquency as an indicator of socialisation. A detailed look at the situation in Canada and Denmark shows that other countries with a strong pre-school system and typical all-day schools are much more successful in supporting children.

In Germany, improvements in compensatory educational work for children from educationally disadvantaged and foreign-language families would be particularly desirable. Schools and childcare centres cannot do this effectively without additional personnel resources if a large proportion of children are affected. Therefore, the allocation of funds should be differentiated according to the social structure of the children attending the respective facilities. In addition, supplementary grants for facilities with a particularly high proportion of educationally disadvantaged and foreign-language children, such as those granted as part of the Starting Opportunities Programme, make sense. This also pays off for public budgets in the long term. According to a rough calculation, there is a positive overall fiscal effect of 56.3 billion euros if the Starting Opportunities Programme only achieves half of its goals in the area of education, which is 36.3 billion euros more than the planned expenditure of 20 billion euros over the ten-year period. If the programme is extended to 40 percent of schools, the net effect increases to 102.4 billion euros. This means that an expansion of the Starting Opportunities Programme to more children is not only worthwhile from a social or educational policy perspective, but also from an economic and fiscal point of view.

## Tabellenverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Tabelle 6-1: Abschätzung der fiskalische Effekte des Startchancen-Programms..... | 34 |
|--|----|

## Abbildungsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Abbildung 3-1: Durchschnittliche Punktwerte bei der PISA-Studie 2022 in ausgewählten OECD-Ländern.....    | 9  |
| Abbildung 3-2: Risikogruppen bei der PISA-Studie 2022.....  | 10 |
| Abbildung 3-3: Unterschiede zwischen Kinder im untersten und obersten sozialen Viertel.....               | 11 |
| Abbildung 3-4: Fettleibige Personen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren in den EU-Ländern .....            | 12 |
| Abbildung 3-5: Minderjährige, die polizeilich einer Straftat verdächtigt werden .....                     | 13 |
| Abbildung 3-6: Gesamtausgaben je Schülerin und Schüler in ausgewählten OECD-Ländern.....                  | 15 |
| Abbildung 3-7: Ausgaben für die Primar- und Sekundarstufe I relativ zum Bruttoinlandsprodukt.....         | 16 |
| Abbildung 3-8: Staatliche Ausgaben für die frühkindliche Bildung .....                                    | 17 |
| Abbildung 3-9: Öffentliche Ausgaben für familienpolitische Leistungen.....                                | 18 |
| Abbildung 6-1: Anteile Risikoschüler nach durchschnittlichem elterlichem Hintergrund an den Schulen ..... | 33 |

## Literaturverzeichnis

Anger, Christina, 2007, Deutschlands Ausstattung mit Humankapital: Ergebnisse des IW-Humankapitalindicators, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Köln, Jg. 34, Nr. 3, S. 27-41

Anger, Christina / Geis, Wido / Plünnecke, Axel, 2017, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Mehrkindfamilien in Deutschland: Gutachten im Auftrag des Verbands kinderreicher Familien Deutschland e.V., Köln

Anger, Christina / Plünnecke, Axel, 2021, Bildungsgerechtigkeit. Herausforderung für das deutsche Bildungssystem, IW-Analysen, Nr. 140, Köln

Bach, Stefan, / Jessen, Jonas / Haan, Peter / Spieß, Katharina / Wrohlich, Katharina, 2020, Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter, Politikberatung kompakt 146, DIW, Berlin

Bertram, Hans, 2023, Ein Versprechen an die Jugend. UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland 2023

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2024, Startchancen-Programm, <https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/startchancen/startchancen-programm.html> [11.04.2024]

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2013, Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/76374/2bb96146178ab57f64ae97790ba70c06/familienbezogene-leistungen-data.pdf> [11.04.2024]

BMFSFJ, 2021, Neunter Familienbericht: Eltern sein in Deutschland, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/179392/195baf88f8c3ac7134347d2e19f1cdc0/neunter-familienbericht-bundestagsdrucksa-che-data.pdf> [11.04.2024]

Bourdieu, Pierre, 1983, Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Reinhard Kreckel (Hrsg.), Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt Sonderband, Göttingen, S. 183-198

BpB – Bundeszentrale für politische Bildung, 2024b, Das Lexikon der Wirtschaft: Investitionen, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19672/investition/> [11.04.2024]

Deutscher Bundestag, 2023, Wissenschaftliche Dienste – Sachstand: Das Punktesystem zur Regelung der Fachkräftezuwanderung in Kanada, <https://www.bundestag.de/resource/blob/959516/f182e017c865d7434bf20625047dabe0/WD-6-040-23-pdf-data.pdf> [28.06.2024]

DIWEcon, 2023, Kosten (k)einer Kindergrundsicherung: Folgekosten von Kinderarmut, Kurzexpertise für die Diakonie Deutschland, [https://diw-econ.de/wp-content/uploads/Diakonie\\_DIWEcon\\_Kindergrundsicherung\\_v4.0.pdf](https://diw-econ.de/wp-content/uploads/Diakonie_DIWEcon_Kindergrundsicherung_v4.0.pdf) [11.04.2024]

Elrick, Jennifer, 2013, Fokus Migration: Länderprofil Kanada, <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalprofile/170736/entwicklung-der-einwanderung-und-der-einwanderungspolitik-seit-dem-19-jahrhundert/> [28.06.2024]

Eurostat, 2024, Datenbank, <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/main/data/database> [01.07.2024]

Eurydice, 2022, Denmark, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/denmark/overview> [01.07.2024]

Geis, Wido, 2017, Auch niedrigqualifizierte Mütter fördern ihre Kinder, IW-Kurbericht, Nr. 79, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2018, Sport und gesunde Ernährung in jungen Jahren zahlen sich aus: Gesundheitsbewusstes Verhalten und Karriereanstieg, IW-Report, Nr. 1, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2019, Tägliches (Vor-) Lesen steigert die schulischen Leistungen: Ergebnisse zu den längerfristigen Effekten auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels, IW-Report, Nr. 39 Köln

Geis-Thöne, Wido, 2020, Häusliches Umfeld in der Krise: Ein Teil der Kinder braucht mehr Unterstützung. Ergebnisse einer Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), IW-Report, Nr. 15, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2021a, In Europa entwickeln sich die Bevölkerungen im erwerbsfähigen Alter unterschiedlich. Eine Analyse der demografischen Strukturen in den 27 EU-Ländern, IW-Report, Nr. 38, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2021b, Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen mit fremdsprachigen Elternhäusern, in: IW-Trends, 48. Jg. Nr. 1, S. 3-22

Geis-Thöne, Wido, 2023, Familienpolitik ist weit mehr als reine Umverteilungspolitik, in: ifo Schnelldienst, 76. Jg., Heft 9, S. 6-9

Geis-Thöne, Wido, 2023b, Fast 300.000 Betreuungsplätze für unter Dreijährige fehlen, IW-Kurzbericht, Nr. 74, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2024, Unterrichtsstunden an Grundschulen im Ländervergleich. Eine Auswertung der einschlägigen landesrechtlichen Regelungen, IW-Report, Nr. 7, Köln

Hamburg, 2014, Bildungsberichte und statistische Analysen: Hamburger Sozialindex, <https://www.hamburg.de/bsb/hamburger-sozialindex/> [19.06.2024]

Jackwerth-Rice, Beborah, 2023, Institutionelle Hürden bei der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags; Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“ [https://www.researchgate.net/publication/368981535\\_Institutionelle\\_Hurden\\_bei\\_der\\_Inanspruchnahme\\_des\\_Kinderzuschlags\\_Institutional\\_barriers\\_to\\_the\\_up-take\\_of\\_child\\_supplement](https://www.researchgate.net/publication/368981535_Institutionelle_Hurden_bei_der_Inanspruchnahme_des_Kinderzuschlags_Institutional_barriers_to_the_up-take_of_child_supplement) [19.06.2024]



[Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/liste-betreuungsquote-migration-unter6jahren-nach-la-endern.html#658316](#) [23.05.2024]

Statistisches Bundesamt, 2024b, GENESIS-Online Datenbank, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> [10.07.2024]

UNHCR, 2024, Refugees in Canada, <https://www.unhcr.ca/in-canada/refugees-in-canada/> [10.06.2024]

UNICEF Deutschland / Deutsches Institut für Menschenrechte, 2023, „Das ist nicht das Leben“ - Perspektiven von Kindern und Jugendlichen in Unterkünften für geflüchtete Menschen, Köln/Berlin: 2023.

Weiland, Ulrike, 2023, Policy Brief: Lernen von Kanada? Perspektiven für die deutsche Integrationspolitik, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration\\_fair\\_gestalten/Policy\\_Brief\\_Lernen\\_von\\_Kanada\\_2023.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Policy_Brief_Lernen_von_Kanada_2023.pdf) [01.07.2024]

WHO – World Health Organization, 2024, Prevalence of obesity among children and adolescents aged 5 to 19 years, <https://www.who.int/tools/growth-reference-data-for-5to19-years>