

## Doing Better for Children

*Summary in German*



### Mehr für Kinder tun

*Zusammenfassung in Deutsch*

- In dieser Veröffentlichung werden auf der Basis eines breiten Spektrums von Datenquellen verschiedene Indikatoren für das Wohlergehen von Kindern im OECD-Raum konstruiert und analysiert.
- Diese Indikatoren beziehen sich auf sechs Schlüsselbereiche: materielles Wohlergehen, Wohn- und Umweltbedingungen, Bildung, Gesundheit und Sicherheit, Risikoverhalten, Qualität des schulischen Umfelds. Sie zeigen, dass kein OECD-Land in allen Bereichen gute Ergebnisse vorweisen kann und dass in allen OECD-Ländern mehr getan werden kann, um die Lebensbedingungen von Kindern zu verbessern.
- Zudem wird genau untersucht, wie hoch die Ausgaben der Länder für Kinder sind und wie sie sich im Zeitverlauf verteilen, womit erstmals ein Vergleich dieser Art zwischen den OECD-Ländern durchgeführt wird. Weitere Kapitel enthalten detaillierte Analysen der von den Ländern eingeleiteten Maßnahmen für Kinder unter drei Jahren, der Auswirkungen des Aufwachsens mit nur einem Elternteil für die Kinder und des Effekts der intergenerativen Weitergabe von Benachteiligungen.

## Einführung

In dieser Veröffentlichung wird die Frage untersucht, wie sich die gegenwärtigen und künftigen Lebensbedingungen von Kindern verbessern lassen. Sie befasst sich mit dem Erfolg von Bemühungen zur Erhöhung des Wohlergehens von Kindern, vergleicht öffentliche Ausgaben sowie Maßnahmen für Kinder und untersucht das soziale Umfeld, in dem Kinder im OECD-Raum aufwachsen. Daraus werden allgemeine Politikempfehlungen für die Verbesserung des Wohlergehens von Kindern im OECD-Raum abgeleitet.

Die Länder müssen den Lebensbedingungen der Kinder um ihrer Wirtschaft und ihres gesellschaftlichen Wohlergehens willen mehr Aufmerksamkeit widmen. Das Wohlergehen der Kinder ist in vielen OECD-Ländern Gegenstand großen öffentlichen Interesses und steht bei vielen Diskussionen über die staatliche Politik im Mittelpunkt. Diese Politikdiskussionen weisen zwar in jedem Land ihre Besonderheiten auf, doch gibt es eine gemeinsame internationale Dimension, weshalb es an der Zeit ist für eine allgemeine Untersuchung des Wohlergehens von Kindern und der in den OECD-Ländern zu seiner Verbesserung getroffenen Maßnahmen.

Kinder haben ein Recht auf eine glückliche Kindheit. Und wie für alle Altersgruppen ist die Sicherung ihrer aktuellen Lebensqualität schon für sich genommen ein wichtiges Ziel. Da Kinder jedoch am Beginn ihres Lebens stehen, müssen Maßnahmen zur Verbesserung ihres Wohlergehens zudem stark zukunftsgerichtet sein.

Von den Regierungen werden bedeutende staatliche Maßnahmen ergriffen und direkt oder indirekt erhebliche Geldsummen für Kinder aufgebracht. Doch welche Ergebnisse werden damit erzielt? Welche staatlichen Maßnahmen sind geeignet, die Lebensbedingungen von Kindern zu verbessern? Ziel dieses Berichts ist es, auf diese Fragen zu antworten.

## Überblick

**Kapitel 2** vergleicht politikrelevante Messgrößen für das Wohlergehen von Kindern im OECD-Raum aus sechs Bereichen (materielles Wohlergehen, Wohn- und Umweltbedingungen, Bildung, Gesundheit und Sicherheit, Risikoverhalten, Qualität des schulischen Umfelds).

Kapitel 2 kommt zu dem Schluss, dass kein Land in allen sechs Bereichen gute Ergebnisse erzielt. Die Türkei und Mexiko schneiden in allen Bereichen, in denen sich die Ergebnisse vergleichen lassen, am schlechtesten ab. Alle Indikatoren für das Wohlergehen von Kindern

variieren recht stark zwischen den einzelnen OECD-Ländern. Am stärksten schwanken die Ergebnisse im Bereich Gesundheit und Sicherheit, am wenigsten beim Risikoverhalten. Wo sich die Indikatoren geschlechtsspezifisch und nach Migrationsstatus aufschlüsseln lassen, sind die Ergebnisse bei den Jungen in der Regel schlechter als bei den Mädchen und weisen Kinder mit Migrationshintergrund ungünstigere Ergebnisse auf als Kinder ohne Migrationshintergrund. In Bezug auf die Unterschiede bei den Ergebnissen nach Altersgruppe ergibt sich ein gemischtes Bild. Mit zunehmendem Alter rauchen und trinken Kinder mehr und treiben weniger Sport, die Häufigkeit aggressiven Verhaltens (Bullying) nimmt aber ab.

Wie stellen sich die Maßnahmen zur Verbesserung des Wohlergehens von Kindern im OECD-Vergleich dar? In **Kapitel 3** wird die Verteilung der öffentlichen Sozialausgaben und Transferleistungen über den Kindheitsverlauf in den einzelnen OECD-Ländern untersucht und wird die Zusammensetzung dieser Ausgaben und Transfers analysiert.

Kapitel 3 zeigt, dass die Ausgaben für ältere Kinder in der Regel höher sind als für jüngere. Im Jahr 2003 wurden im OECD-Durchschnitt für Kinder bis zum Alter von 18 Jahren durchschnittlich etwa 126 000 US-\$ aufgewendet. Davon entfielen 30 000 US-\$ (24%) auf das erste Drittel der Kindheit (0-5 Jahre), im mittleren Drittel (6-11 Jahre) stiegen die Ausgaben dann auf 45 000 US-\$ (36%) und im letzten Drittel (12-17 Jahre) auf 51 000 US-\$ (41%). Die größten Differenzen zwischen den einzelnen Ländern sind bei den Ausgaben für die frühe Kindheit festzustellen. Sie erklären sich aus den deutlich voneinander abweichenden Konzepten der einzelnen Länder in Bezug auf Elternurlaub und Vorschulerziehung.

Bei Betrachtung der Verteilungsmuster im Jahresvergleich ergibt sich für die meisten Länder im Allgemeinen eine „umgekehrte U-Kurve“. Die Sozialausgaben für Kinder sind in der frühkindlichen Phase vergleichsweise gering, erreichen bei den 10- bis 15-Jährigen dann einen Höchststand und gehen anschließend wieder zurück. Besonders deutlich ist dieses Muster in den englischsprachigen Ländern. In ein paar Ländern, wie Finnland, Island und Ungarn, ist mit zunehmendem Alter ein gleichmäßigerer Ausgabenrückgang zu beobachten und liegt das Gewicht stärker auf den jüngeren Jahren. Dieses Muster erklärt sich aus einem höheren Ausgabenvolumen für Elternurlaub und Kinderbetreuung. Auch liegen die pränatalen Ausgaben in allen Ländern auf niedrigem Niveau. Der Ausgabenrückgang in der letzten Kindheitsphase vollzieht sich in einigen Ländern schneller als in anderen. In Australien, Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Japan, Luxemburg, Österreich, Portugal, der Slowakischen Republik, der Tschechischen Republik und Ungarn werden manche „Kinderbeihilfen“ noch über das Alter von 20 Jahren hinaus gezahlt.

Von erheblichem Interesse ist die Art und Weise, wie sich Einkommenstransfers an Familien über die Dauer der Kindheit

verteilen. In Kapitel 3 wird zudem für acht OECD-Länder – Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten – die Verteilung der gewährten Steuererleichterungen über die Kindheitsphase insgesamt untersucht, wobei auch auf die Frage eingegangen wird, wie sich diese Maßnahmen je nach den familiären Risikofaktoren unterscheiden. Dabei werden drei Risikoaspekte betrachtet: Einkommenssituation der Familie, Familienstruktur und Haushaltsgröße. Die Analyse macht deutlich, dass in Bezug darauf, wie diesen Risikodimensionen in den acht Ländern über den Kindheitszyklus Rechnung getragen wird, erhebliche Unterschiede bestehen.

Welche verschiedenen Politikansätze werden von den einzelnen OECD-Ländern verfolgt, um das Wohlergehen von Kindern im frühesten Stadium ihres Lebens zu verbessern? **Kapitel 4** untersucht im Detail die am frühesten greifenden staatlichen Maßnahmen (von der pränatalen Phase bis zum Alter von etwa 3 Jahren) und erläutert, welche auf das Wohlergehen der Kinder ausgerichtete Maßnahmen vor, bei und nach der Geburt für Mutter und Kind getroffen werden.

In Kapitel 4 wird gezeigt, dass die Regierungen ein breites Spektrum für diese Altersgruppe konzipierter Maßnahmen durchführen. In der Regel gehören hierzu umfangreiche prä- und postnatale gesundheits- und entwicklungsfördernde Programme für Schwangere und Kinder. In einigen Fällen werden in besonderen Risikosituationen auch intensivere Leistungen angeboten. Zudem gibt es eine ganze Reihe während dieser Phase gezahlter sozialer Transferleistungen, darunter prä- und postnatale Mutterschaftsleistungen und „Babyprämien“. Eines der Themen, die sich in Kapitel 4 herauskristallisieren, ist die Notwendigkeit, Maßnahmen in der frühkindlichen Phase als eine Gesamtheit zu betrachten, d.h. mit anderen Leistungen zu koordinieren und zu integrieren.

In Kapitel 4 wird festgestellt, dass das Angebot an universellen Leistungen pränataler Betreuung in vielen OECD-Ländern überhöht ist. Vieles spricht in der Tat für eine stärkere evidenzbasierte Fokussierung pränataler Leistungen auf Risikogruppen. Es gibt kaum Belege dafür, dass die in vielen OECD-Ländern üblichen kostenaufwendigen postnatalen Krankenhausaufenthalte bei normalen Entbindungen (in mehr als einem Drittel der OECD-Länder durchschnittlich vier Tage) den Kindern Gewinn bringen. Die hierfür ausgegebenen Mittel könnten Kindern in anderen Bereichen größeren Nutzen bringen. Auch bei universellen postnatalen Pflegeleistungen kann es zu unnützen Ausgaben kommen. Es wäre möglich, die entsprechenden Mittel stärker auf diejenigen Kleinkinder zu konzentrieren, die in dieser Lebensphase höheren Risiken ausgesetzt sind. Erhebungsergebnisse in Bezug auf die Durchführung von Impfungen und frühzeitigen Gesundheitsvorsorgeuntersuchungen lassen vermuten, dass an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpfte Bargeldtransfers entscheidend dazu beitragen können, dass universelle Leistungen von Risikogruppen stärker in Anspruch genommen werden.

Ist das Aufwachsen in einer Alleinerzieherfamilie mit einer Minderung des Wohlergehens der betreffenden Kinder verbunden? **Kapitel 5** untersucht, ob und wie sich der Anstieg der Zahl der Alleinerzieher im OECD-Raum auf das Wohlergehen der Kinder auswirkt. Zur Identifizierung der potenziellen Stärke des Effekts des Aufwachsens in einer Alleinerzieherfamilie wird eine Meta-Analyse einer großen Anzahl von Studien durchgeführt, wobei verschiedene Dimensionen des Wohlergehens von Kindern in den einzelnen Ländern betrachtet werden. Die Ergebnisse werden dann mit Untersuchungen aus den Vereinigten Staaten verglichen.

Wie Kapitel 5 zeigt, legt die für den OECD-Raum insgesamt durchgeführte Meta-Analyse den Schluss nahe, dass der maximale Effekt des Aufwachsens in einer Alleinerzieherfamilie auf das Wohlergehen der Kinder nur gering ist. Am höchsten ist der maximale negative Effekt in den nordischen Ländern, wo er von der Stärke her mit den zuvor bei Untersuchungen in den Vereinigten Staaten festgestellten Effekten vergleichbar ist. In den meisten übrigen OECD-Ländern ist der Alleinerziehereffekt im Durchschnitt etwas geringer als in den Vereinigten Staaten.

Eine Prüfung der Techniken zur Klärung der Frage, ob der beobachtete geringfügige Effekt tatsächlich durch einen Kausalzusammenhang zwischen dem Aufwachsen in einer Alleinerzieherfamilie und dem Wohlergehen der betreffenden Kinder bedingt ist, ergibt ein gemischtes Bild. Bei Anwendung komplexerer Methoden zeigt sich in der Regel, dass der Effekt des Aufwachsens in einer Alleinerzieherfamilie auf das Wohlergehen der Kinder noch geringerer oder sogar inexistent ist.

Besteht ein Zusammenhang zwischen dem sozialen Erfolg der Eltern und dem ihrer Kinder im späteren Erwachsenenleben? Großes Interesse gilt der Frage, wie stark die Relation zwischen dem Wohlergehen der Eltern und dem ihrer Kinder im späteren Erwachsenenleben ist. Die Kindheit ist die Zeit, in der Investitionen von Familie und Staat den größten Einfluss darauf haben, inwieweit die Verdienstentwicklung der Kinder im späteren Erwachsenenleben die der Eltern widerspiegelt. **Kapitel 6** untersucht diese Frage der intergenerativen Weitergabe von Benachteiligungen in Bezug auf Erwerbseinkommen und Bildung.

Kapitel 6 befasst sich unter dem Gesichtspunkt der Politikgestaltung mit der zusehends umfangreicher werdenden Fachliteratur zur Stärke der Korrelation zwischen dem Einkommen der Eltern und dem der Kinder (im späteren Erwachsenenleben), d.h. dem Grad der intergenerativen Weitergabe von Benachteiligungen. Die intergenerative Weitergabe sozialer Ungleichheit nimmt in erheblichem Maße in der Familie und der Frühphase der Kindheit ihren Ursprung. Die einschlägige Literatur zu diesem Thema ist bei der Beschreibung des Ausmaßes der Ungleichheit erfolgreicher als bei der Analyse ihrer Ursachen oder der Beantwortung der Frage, ob der Grad der Ungleichheit jeweils zu hoch, zu niedrig oder in etwa richtig ist, was

ihrer Verwendbarkeit für die Konzipierung staatlicher Maßnahmen Grenzen setzt. Dennoch haben diese Arbeiten zu einer Reihe unerwarteter Schlussfolgerungen geführt, die mit der früheren Lehrmeinung nicht konform gehen.

Der Grad der intergenerativen Weitergabe sozialer Ungleichheit ist in den OECD-Ländern unterschiedlich stark. Gering ist er in Bezug auf die Einkommen in den nordischen Ländern, Australien und Kanada. Hoch liegt er dagegen in Italien, den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich, wo die Wahrscheinlichkeit, dass die Kinder später in der Einkommensverteilung genauso situiert sind wie ihre Eltern, größer ist. Innerhalb der Länder ist die soziale Mobilität der Kinder von Eltern, die sich im oberen und unteren Teil der Einkommensskala befinden, geringer als die der Kinder von Eltern im mittleren Teil der Einkommensverteilung. Es gibt kaum Belege dafür, dass sich das Ausmaß der intergenerativen Weitergabe von Benachteiligungen in den letzten Jahren verändert hat, woraus die politischen Entscheidungsträger schließen können, dass dieses Problem, dort wo es besteht, offenbar nicht zugenommen hat.

Welche Maßnahmen sind geeignet, das Wohlergehen von Kindern zu erhöhen? Dieser Frage ist das den Bericht abschließende **Kapitel 7** gewidmet, das eine Reihe von Politikempfehlungen enthält. Es werden darin die Ergebnisse der vorangehenden Kapitel sowie einer Reihe anderer wissenschaftlicher Studien und OECD-Arbeiten zusammengefasst, um auf dieser Basis Empfehlungen für die Gestaltung geeigneter staatlicher Maßnahmen zu geben. Es handelt sich dabei um evidenzbasierte Empfehlungen zur Verbesserung des Wohlergehens von Kindern, u.a. durch frühzeitig greifende Investitionen, insbesondere zu Gunsten von gefährdeten Kindern, die es über die gesamte Kindheitsphase aufzustocken gilt. Der Bericht hebt hervor, wie wichtig es ist, unterschiedliche staatliche Maßnahmen zu testen und zu überprüfen, ob sie sich positiv auf die Kinder auswirken, und falls dies nicht der Fall ist, andere Ansätze zu untersuchen.

In Kapitel 7 wird festgestellt, dass Investitionen in die frühe Kindheit von ganz wesentlicher Bedeutung sind. Das Schwergewicht der Investitionen muss von den „Facebook“-Jahren der späteren Phase der Kindheit stärker auf die „Sesamstraßen“-Jahre der früheren Kindheitsphase verlagert werden. Aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit und zur Gewährleistung der Wirksamkeit der Maßnahmen müssen diese Investitionen zudem verstärkt auf die Verbesserung der Situation sozial schwacher Kinder ausgerichtet werden. Damit die Fortschritte, die durch Maßnahmen für diese Zielgruppe in der frühen Kindheit erzielt werden, anschließend nicht wieder zunichte gemacht werden, sollten die in den besonders entscheidenden ersten Lebensjahren erfolgten Investitionen in späteren Kindheitsphasen ausgebaut werden. Die schwerpunktmäßige Ausrichtung der Investitionen auf die frühkindliche Phase und auf sozial schwache Kinder dürfte auch mit hoher Wahrscheinlichkeit ein wirksames Mittel sein, um der Abhängigkeit der

Erfolgschancen der Kinder von der Situation ihrer Eltern – d.h. der intergenerativen Weitergabe von Benachteiligungen – entgegenzuwirken, was in vielen Ländern ein großes Anliegen ist.

Maßnahmen für Kinder sollten so konzipiert werden, dass positive Entwicklungen über die gesamte Kindheit und für eine ganze Reihe von Aspekten des Wohlergehens verstärkt werden. Durch die Maßnahmen sollte das gegenwärtige und künftige Wohlergehen von Kindern in einem breiten Spektrum von Bereichen kohärent gefördert werden.

Zusätzlich sollten Vorgaben für die im Hinblick auf das Wohlergehen von Kindern zu erzielenden Ergebnisse aufgestellt werden. Dadurch entstehen für Politiker und politische Entscheidungsträger positive Anreize, ihre erklärten Ziele zu erreichen. Die Zielvorgaben müssen klar formuliert und innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens durch Politikänderungen erreichbar sein. Sie sollten gut auf die Daten abgestimmt sein, die zur Beobachtung des Wohlergehens von Kindern erfasst werden müssen. Kinder sind allzu oft „statistisch unsichtbar“. Die Länder müssen regelmäßig umfassende, qualitativ hochwertige, national und international vergleichbare Daten über das Wohlergehen von Kindern erheben. Ebenso wie die Festsetzung von Zielen und die Überprüfung ihrer Erreichung sind solche Daten dringend notwendig, um eine regelmäßige und unabhängige Beobachtung des Wohlergehens von Kindern im Zeitverlauf in allen Stadien ihrer Entwicklung zu gewährleisten.

Die Regierungen sollten kontinuierlich Maßnahmen und Programme zur Förderung des Wohlergehens von Kindern testen, diese genau evaluieren, um herauszufinden, ob sie wirkungsvoll sind, und eine Umverteilung der Fördermittel von ineffizienten hin zu effizienten Programmen vornehmen. Dieser evidenzbasierte Ansatz stellt sicher, dass mit den für Kinder bereitgestellten Mittel nach und nach eine Verbesserung ihres Wohlergehens erzielt wird.

© OECD 2009

**Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.**

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

**Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.**

**Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter Bookshop [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)**

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die OECD Rights and Translation Unit, Public Affairs and Communications Directorate unter: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) oder per Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France

Besuchen Sie unsere Website [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

