

Leistungen an Familien mit Kindern im internationalen Vergleich

Clasen, Jochen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Clasen, J. (1994). Leistungen an Familien mit Kindern im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Familienforschung*, 6(1/2), 95-101. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-291981>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

FORUM

Leistungen an Familien mit Kindern im Internationalen Vergleich

Jochen Clasen

Zusammenfassung

Ausgehend von einer Beschreibung von Zielsetzung und Methode werden wesentliche Ergebnisse einer empirisch vergleichenden Studie über familienpolitische Fördersysteme in den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft, Norwegens, Australiens und den USA vorgestellt. Im Zentrum des Projekts steht die Darstellung der Struktur und die Bewertung von Maßnahmen, die Familien mit Kindern direkt und indirekt unterstützen ("child support packages"). Es wurde versucht, die monetären Entlastungseffekte der einzelnen Maßnahmen, sowie deren Gesamtheit, für unterschiedliche Modellfamilien zu berechnen, um so international vergleichende Aussagen über Niveau und Umverteilungsaufwand von Familienpolitik anstellen zu können.

Schlagworte: Internationaler Vergleich, Familienpolitische Maßnahmen, Europäische Gemeinschaft, Niveau und Umverteilungsgrad von Fördersystemen

Abstract

The article discusses objectives, methods and a selection of the main results of an empirical study on family policies provided by the member states of the European community in addition to Norway, Australia and the United States of America. The focus of the project is to compare the structure and level of child support packages in the 15 countries and, through this, to assess and compare the efforts made for a number of 'model families' with children.

Keywords: cross-national comparison, family policy, European Community, value and effort of child support policies

Leistungen an Familien mit Kindern im internationalen Vergleich

1. Einleitung

Im Januar 1991 beauftragte das britische Ministerium für Soziale Sicherheit (DSS) ein Forschungsinstitut an der Universität York mit der Durchführung einer international vergleichenden empirischen Studie über staatliche Leistungen an Familien mit Kindern. Aufgrund wissenschaftlicher Kontakte der Social Policy Research Unit (SPRU) in York konnte die ursprünglich alle EG Mitgliedstaaten umfassende Studie auf Australien, die USA und Norwegen ausgeweitet und aus den jeweiligen Ländern Wissenschaftler rekrutiert werden, so daß letztendlich ein Team von ca. 20 Mitarbeitern an dem Projekt beteiligt war. Der Verfasser dieses Artikels war für die Erstellung von Daten und Informationen in bezug auf die Bundesrepublik Deutschland verantwortlich. Ein Abschlußbericht der Studie wurde im Juli 1993 dem DSS in London vorgelegt und wird in Kürze veröffentlicht (Bradshaw et al., 1993). Im folgenden sollen Zielsetzung, Methode und einige ausgewählte Ergebnisse der Studie vorgestellt werden.

Zielsetzung und Untersuchungskonzeption des Projekts

Das Forschungsteam ging von der Annahme aus, daß in jedem der 15 Länder ein bestimmtes Bündel oder Mix von Maßnahmen ('child support package') existiert, welches Familien mit Kindern direkt oder indirekt finanziell entlastet. Das Ziel der Studie war es zunächst, die jeweilige Struktur dieses Maßnahmenbündels zu bestimmen. Berücksichtigt wurden hierbei direkte Geldleistungen, steuerliche Vergünstigungen, direkte und indirekte Unterstützungen von Wohnkosten als auch Kosten in bezug auf Betreuungseinrichtungen wie Schule und Vorschule. Miteinbezogen wurden außerdem andere wesentliche Kosten und Unterstützungen, beispielsweise im Zusammenhang mit der ärztlichen Behandlung von Kindern. Das Ziel war dann, das monetäre Niveau dieser Maßnahmen für unterschiedliche 'Modellfamilien' zu errechnen, um den Aufwand und den Umverteilungsgrad nationaler 'child support packages' in den 15 Ländern bestimmen zu können.

Vorhandene nationale Statistiken und Daten erwiesen sich als zu undifferenziert oder nicht genügend kompatibel, um international vergleichbare Aussagen treffen zu können. Stattdessen wurden Informationen über landesspezifische direkte und indirekte familienpolitische Leistungen von nationalen Mitarbeitern zusammengetragen, die dann als Grundlage für die Darstellung der Maßnahmenbündel und deren Wirkung auf das verfügbare Einkommen von 'Modellfamilien' dienten. Ein offensichtlicher Nachteil dieser Methode ist, daß nicht der tatsächliche sondern der potentielle Effekt von Maßnahmen berechnet wird. Es wurde, mit anderen Worten, davon ausgegangen, daß Familien die ihnen zustehenden Leistungen auch wirklich beantragen und voll ausschöpfen. Weitere Annahmen betrafen die Nutzung von gesundheitlichen Leistungen, die 'typische' Wohnsituation und Kosten der Wohnung und die gängige Form der Betreu-

ung von Kindern im Kindergarten- und Vorschulalter. In Anbetracht der starken Unterschiede auch innerhalb der untersuchten Länder, wurde hierbei nur die Situation in jeweils einem bestimmten Ort pro Land herangezogen (die Berechnungen für Deutschland beziehen sich auf die Situation in Bremen). Dies hat den Vorteil einer größeren Kompatibilität der Daten, führt allerdings auch dazu, daß die Studie einen bewußt illustrativen und weniger repräsentativen Charakter hat. Letzterer Einwand betrifft auch die gewählten Kriterien in bezug auf die Konstruktion von Modellfamilien. So führten methodische Überlegungen dazu, Berechnungen für verheiratete Eltern als auch Alleinerziehende anzustellen, von Familien mit einem, zwei, drei und vier Kindern auszugehen, das Alter der Kinder auf 3, 7 und 14 Jahre festzulegen, verschiedene Einkommensstufen in Abhängigkeit vom durchschnittlichen Einkommen für Männer und Frauen zu wählen (OECD Daten) und nach Einkommensquellen zu variieren (einbezogen wurde auch der Fall von Einkommen, das sich ausschließlich aus Transferleistungen zusammensetzt).

Mit Hilfe der so gewonnenen Daten wurden für jedes Land insgesamt 8 Tabellen erstellt, die jeweils unterschiedliche Einkommenslagen und -strukturen repräsentieren. Jede der 12 Spalten pro Tabelle entspricht dabei einer Kombination von Familientyp (Einpersonenhaushalt, Ehepaar mit und ohne Kinder, Alleinerziehende) und Anzahl und Alter der Kinder. Die insgesamt 15 Reihen repräsentieren schließlich jeweils originäres Einkommen, steuerliche Belastungen und Vergünstigungen, Beträge von Kindergeld, Wohngeld, die Kosten für die Betreuung von Kleinkindern usw. Der 1. Mai 1992 wurde als Stichtag festgelegt und nationale Währungen in vergleichbare Kaufkraftgrößen umgerechnet. Der Wert des 'child support package' entspricht dabei der Differenz zwischen verfügbarem Einkommen eines Ehepaares mit Kindern im Vergleich zu dem eines kinderlosen Ehepaares mit gleichem originärem Arbeitseinkommen.

Einige ausgewählte Ergebnisse

Die immense Datenlage (ein dem Abschlußbericht zugrundeliegender Materialband enthält 120 länderspezifische Tabellen) erlaubt eine Vielfalt von Analysen. So lassen sich für jedes Land Aussagen treffen über den relativen Wirkungsgrad einzelner Maßnahmen in bezug auf das landesspezifische 'child support package', über die Förderung von Erstgeborenen im Vergleich zu zweiten oder jüngeren Kindern, über die relative Besserstellung von Eltern im Vergleich mit einzelnen Personen mit gleichem Einkommen usw. Dem eigentlichen Ziel der Arbeit entsprechend, lag der Schwerpunkt der Auswertung jedoch auf internationalen Vergleichen. Jeweils ein Kapitel des Abschlußberichts widmet sich hierbei der Wirkung und Ausprägung einzelner Programme (Steuersystem, direkte und indirekte Wohngeldleistungen, Kinderbetreuungskosten etc.). Aus Platzgründen kann hier nur auf einige der hauptsächlichen Ergebnisse eingegangen werden.

Umverteilungsaufwand und Niveau von 'child support packages'

Zunächst ließ sich ein positiver Zusammenhang zwischen Aufwand und Niveau feststellen. Stark umverteilende Länder leisten auch relativ großzügige 'child support packages'. Differenziert man nach Familientyp, so wird deutlich, daß der Umverteilungsaufwand für Ehepaare mit einem Einkommen und zwei schulpflichtigen Kindern in Belgien und Norwegen am stärksten und in den USA und in Spanien am geringsten ausfällt. Die Rangfolge ändert sich allerdings, wenn nach Einkommenslage unterschieden wird. Familien mit mittlerem und höherem Einkommen in den USA wird keinerlei, in Luxemburg und Belgien eine immer noch erhebliche Unterstützung gewährt. Hohe Umverteilungseffekte in bezug auf einkommensschwache Familien werden besonders in Deutschland und in Großbritannien deutlich. Die Rangfolge der Länder ändert sich allerdings, wenn Wohnkosten und Mietbeihilfen in die Berechnung miteinbezogen werden.

Geht man vom absoluten (Kaufkraft) Wert des 'child support package' für Ehepaare mit durchschnittlichem Einkommen und zwei schulpflichtigen Kindern aus, so reichen landesspezifische Unterschiede von £4 pro Monat in den USA bis £154 in Belgien, das zusammen mit Luxemburg und die Niederlande am großzügigsten verfährt. Die Rangfolge der Länder verändert sich allerdings in Abhängigkeit der Höhe des Familieneinkommens, wobei das Niveau der geleisteten Unterstützung in der Mehrzahl der Länder mit steigendem Einkommen abnimmt, in Belgien, Frankreich, Portugal und Luxemburg jedoch ansteigt. Bezieht man Wohnungskosten mit ein, so verschiebt sich das Bild wiederum deutlich, wobei sich Deutschland und Großbritannien als besonders großzügig in bezug auf Familien mit 50% des durchschnittlichen Einkommens erweisen.

Leistungen in Abhängigkeit von Anzahl und Alter der Kinder

Rangfolgen in bezug auf das Niveau und den Umverteilungseffekt von 'child support packages' lassen sich anhand einer Reihe anderer Kriterien erstellen. Die USA erweist sich z.B. als Land mit dem höchsten Umverteilungseffekt zu Gunsten einkommensschwacher Familien mit ein, zwei und vier Kindern. Frankreich hingegen zeichnet sich dadurch aus, daß es Familien mit höheren Einkommen und drei und vier Kindern besonders stark entlastet. Auch in bezug auf den Wert von Leistungen erweist sich Frankreich (aber auch Luxemburg) als sehr großzügig gegenüber Familien mit drei und mehr Kindern.

Deutliche Unterschiede ergeben sich bezüglich des Unterstützungsaufwandes in Abhängigkeit der Alter der Kinder. Familien mit mittlerem Einkommen und schulpflichtigen Kindern werden besonders in Deutschland und Dänemark stark unterstützt, während Frankreich eher einkommensschwächere Familien mit Kindern im Vorschulalter entlastet. Bemerkenswert ist, daß in allen Ländern, abgesehen von Belgien, Frankreich

und Luxemburg, der Umverteilungsaufwand für Familien mit zwei Einkommensquellen und Kindern im Vorschulalter negativ ist (hier sind also die Kosten der Kinderbetreuung so hoch, daß ein Ehepaar ohne Kinder ein höheres verfügbares Einkommen aufweist als eine Familie mit einem Kind).

Unterstützung von Alleinerziehenden

In den meisten der untersuchten Länder erhalten Alleinerziehende mit mittlerem Einkommen eine geringere Unterstützung als Ehepaare mit gleicher Kinderzahl. In Norwegen, Frankreich und Dänemark liegt allerdings der umgekehrte Fall vor, wobei in Norwegen und Frankreich die Subvention von Betreuungskosten für Kinder im Vorschulalter besonders ausgeprägt bei Alleinerziehenden mit geringem Arbeitseinkommen ist. In der Mehrzahl anderer Länder, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, übersteigen die Betreuungskosten den Wert von Unterstützungsleistungen.

Die Struktur von child support packages

Eine weiterer Aspekt der Studie ist die Betrachtung einzelner Komponenten (also steuerliche Leistungen, Kindergeld etc.) und deren relative Bedeutung als Teil des gesamten 'child support package' eines Landes. Wiederum kann hierbei nach unterschiedlichen Familientypen und Einkommenslagen differenziert werden. Für Ehepaare mit geringem Einkommen und zwei schulpflichtigen Kindern läßt sich feststellen, daß einkommensunabhängige Kindergeldleistungen die weitaus größte Einzelkomponente des 'child support package' ausmachen. Ein Zusammenhang zwischen Struktur und Niveau besteht insofern, als daß die Gesamtleistung in den USA und in Deutschland (für diese Familien- und Einkommenskonstellation) am großzügigsten ist und sich in beiden Ländern hauptsächlich aus steuerlichen Leistungen und einkommensabhängigem Kindergeld (wobei in Deutschland Sozialhilfesätze eine Rolle spielen) zusammensetzt. Diese Ergebnisse sind jedoch stark von Annahmen in bezug auf Wohnsituation und Mietkosten abhängig.

Bei steigendem Einkommen erhöht sich der Anteil der steuerlichen Komponente und entspricht in fünf Ländern mehr als der Hälfte des gesamten Leistungsniveaus. Bemerkenswert ist, daß Familien mit relativ hohem Einkommen in Deutschland, Belgien, Luxemburg und Norwegen immer noch sehr stark begünstigt werden, wobei gerade in Deutschland steuerliche Vergünstigungen die größte Rolle spielen.

Das 'child support package' als Ganzes

In welchem der untersuchten Länder findet sich das großzügigste 'child support package'? Die knappe Schilderung einiger ausgesuchter Ergebnisse des Projekts

sollten deutlich gemacht haben, daß sich auf diese pauschale Frage aufgrund der starken Variation der Leistungen in bezug auf Familienstruktur, Einkommenshöhe, der Anzahl und dem Alter der Kinder und der Berechnung vor oder nach Einbeziehung von Wohnkosten und Mietbeihilfen, keine Antwort finden läßt.

Dennoch lassen sich einige Aussagen beruhend auf der Aggregation von Ergebnissen treffen. So wurde für jedes Land ein Durchschnittswert gebildet, der sich aus der jeweiligen Position eines Landes in insgesamt 36 Tabellen errechnet (die Tabellen decken dabei eine Vielzahl von Familienstrukturen und Einkommenslagen ab). Als Resultat ergibt sich eine Rangfolge von Ländern, in der sich drei Gruppen relativ stark voneinander absetzen. Die Gruppe mit dem großzügigsten (aggregierten) 'child support package' umfaßt hierbei Luxemburg, Norwegen, Frankreich und Belgien. Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich gemeinsam mit vier anderen Ländern, die ähnliche Leistungsniveaus aufweisen, in einer mittleren Gruppe. Deutlich geringere Leistungen werden in der dritten Gruppe (Portugal, Italien, USA, Irland, Spanien und Griechenland) erbracht. Werden Mietkosten und -beihilfen mit in die Kalkulation einbezogen, oder werden die aggregierten Leistungen isoliert für Alleinerziehende betrachtet, so ändern sich interessanterweise zwar die Rangfolgen innerhalb dieser drei Gruppen, nicht aber deren Zusammensetzung. Fragt man nach der Korrelation zwischen diesen Ergebnissen und demographischen, sozialen und ökonomischen Faktoren eines Landes, so läßt sich kein Zusammenhang zwischen der relativen Anzahl von Kindern unter 16 Jahren (oder der relativen Anzahl von Alleinerziehenden) und der Rangfolge eines bestimmten Landes feststellen. Andere Indikatoren wie Durchschnittseinkommen von Männern und Frauen, Frauenerwerbsquoten u. a. m. ergeben (zumindest in bezug auf aggregierte Daten) ebenfalls negative Resultate. Eine eindeutige positive Korrelation läßt sich hingegen zwischen dem Niveau des 'child benefit package' und der steuerlichen pro Kopf Belastung eines Landes erkennen. Ein solcher Zusammenhang war vielleicht zu erwarten (Länder mit höherem Steueraufkommen sind eher in der Lage, großzügige Leistungen zu erbringen). Es ist dennoch bemerkenswert, daß diese Korrelation deutlich stärker ist, als die zwischen dem Rang eines Landes und dem Sozialprodukt pro Kopf, der Sozialleistungsquote oder der Staatsquote.

Fazit

Wie andere international vergleichende empirische Arbeiten auch, weist die vorliegende Studie, deren Umfang die knappe Schilderung einiger weniger Ergebnisse nicht gerecht werden kann, sicherlich Defizite auf. Die Wahl von Indikatoren und die begrenzte Repräsentativität wurde bereits genannt. Weiterhin muß dem Einwurf stattgegeben werden, daß eine solches Projekt keinen hinreichenden Vergleich familienpolitischer Leistungen darstellt. Dazu fehlt die Beschreibung von historischer Entwicklung und Kontext in den jeweiligen Ländern (unterschiedliche Bedarfslagen, kulturelle Traditionen, gesellschaftspolitische Zielsetzungen). Zudem ist Familienpolitik einem ständi-