

Laura-Christin Diekmann / Axel Plünnecke

Familien- freundlichkeitsindex

Deutsche Familienpolitik im
europäischen Vergleich

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Laura-Christin Diekmann / Axel Plünnecke

Familien- freundlichkeitsindex

Deutsche Familienpolitik im
europäischen Vergleich

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14846-2 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45461-7 (E-Book|PDF)

Diese Studie wurde gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2009 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Die Methode des Familienfreundlichkeitsindex	6
2.1	Konzeption	6
2.2	Indikatorik	8
2.3	Standardisierungs- und Aggregationsverfahren	10
3	Die Zielfelder im europäischen Vergleich	12
3.1	Hohe Geburtenrate	12
3.2	Hohe Frauenerwerbstätigkeit	16
3.3	Hohes Bildungsniveau	21
3.4	Geringe Familienarmut	33
3.5	Gleichstellung von Frau und Mann	38
4	Die Handlungsfelder im europäischen Vergleich	47
4.1	Finanzielle Unterstützung	48
4.2	Infrastruktur	53
4.3	Zeit	60
5	Ergebnisbericht: Familienpolitik im europäischen Vergleich	68
5.1	Gesamtbewertung der Ziel- und Handlungsfelder	68
5.2	Statistische Wirkungszusammenhänge zwischen den Handlungs- und Zielfeldern	70
5.3	Exkurs: Der Einfluss gesellschaftlicher Werte auf die Zielerreichung	72
5.4	Entwicklungsdynamik im Fünfjahresvergleich	77
5.5	Projektion: Wo steht die deutsche Familienpolitik im Jahr 2013?	82
6	Handlungsbedarf in der deutschen Familienpolitik	84
	Anhang	88
	Literatur	98
	Kurzdarstellung / Abstract	105
	Die Autoren	106

1

Einleitung

Familienpolitik dient im Wesentlichen der Zukunftssicherung einer Gesellschaft. Hierbei stellt sich die Frage, wie die deutsche Familienpolitik ausgestaltet sein sollte, sodass gewünschte Effekte zutage treten. Wie auch in anderen Politikbereichen ist es im Bereich der Familienpolitik schwierig abzuschätzen, wie erfolgreich neu ergriffene Politikmaßnahmen sein werden und ob sie konzeptionell überhaupt in der Lage sind, zur Verwirklichung der angestrebten Ziele beizutragen. Da in anderen europäischen Ländern ebenfalls Erfahrungen im Bereich Familienpolitik vorliegen und manche Maßnahmen andernorts schon längere Zeit in der Praxis angewendet werden, ist es zielführend, die Familienpolitiken ausgewählter Länder auf Basis von Indikatoren zu vergleichen und die erreichten Werte einander gegenüberzustellen. Einem Bündel an Zielen (Kapitel 3) soll in der vorliegenden Studie mithilfe der Erarbeitung eines sogenannten Zielindex Rechnung getragen werden. Dieses Zielbündel besteht aus fünf zu realisierenden Teilzielen: hohe Geburtenrate, hohe Frauenerwerbstätigkeit, hohes Bildungsniveau der Kinder, geringe Familienarmut (insbesondere geringe Kinderarmut) sowie Gleichstellung von Frau und Mann. Der Zielindex dient dazu, auf Basis der genannten Zielfelder die Familienpolitik europäischer Staaten einem systematischen Benchmarking zu unterziehen. Die vorliegende Studie erlaubt somit erste Rückschlüsse darauf, welche Stärken und Schwächen in den einzelnen Feldern ein Land im Vergleich zu den anderen betrachteten Ländern aufweist. Muster in Form von Stärken/Schwächen-Profilen werden sichtbar.

Vonseiten der Europäischen Allianz für Familien wird auf europäischer Ebene angestrebt, einen Erfahrungsaustausch über familienpolitische Maßnahmen und bewährte Praktiken aus dem Bereich der nationalen Familienpolitiken zu organisieren. Um im Sinne eines solchen Erfahrungsaustauschs einen ersten Einblick zu verschaffen, sollen in der vorliegenden Studie verschiedene europäische Länder betrachtet werden, die der Europäischen Union (EU) beziehungsweise der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) angehören. Sie werden hinsichtlich ihrer Familienpolitik auf Basis von Indikatoren miteinander verglichen. Für folgende 19 Staaten werden Indikatoren für alle Zielfelder betrachtet und zu dem Zielindex aggregiert: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechien, Ungarn und Vereinigtes Königreich.

Neben den Zielen wird im Rahmen dieser Studie mit den sogenannten Handlungsfeldern auch die politische Ebene untersucht (Kapitel 4). Diese Handlungsfelder sind: finanzielle Unterstützung für Familien (monetäre Transfers und Steuererleichterungen), Infrastruktur (Bereitstellung von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder) und Zeit (Schaffung von Zeitoptionen zur Vereinbarung von Familie und Beruf). Auch für diese Handlungsfelder wird mittels geeigneter Indikatoren ein Index berechnet – der sogenannte Handlungsindex.

Insgesamt wird folglich auf Basis von indikatorengestützten Benchmarkings untersucht, erstens wie gut die betrachteten Staaten die definierten familienpolitischen Ziele erreichen und zweitens mit welcher Intensität sie verschiedene Instrumente in den drei genannten Handlungsfeldern einsetzen. Diese beiden Fragen werden miteinander verknüpft, um eine statistische Wirkungsanalyse (Korrelationsanalyse) durchführen zu können (Abschnitt 5.2). Diese Analyse soll ermitteln, welche Handlungsfelder besonders wirksam bezüglich der Zielerreichung sind. Um zu zeigen, inwiefern es in einzelnen Ländern im Laufe der Zeit Verbesserungen oder Verschlechterungen im Hinblick auf familienpolitische Maßnahmen und Zielerreichungen gab, soll ein Dynamik-Ranking erstellt werden, das die Aufwärts- und Abwärtsbewegungen einzelner Staaten relativ zu den anderen betrachteten Staaten veranschaulicht (Abschnitt 5.4).

Ein Problem der Analyse besteht darin, dass die verwendeten OECD-Daten teilweise nicht die neuesten Entwicklungen abbilden können. In Deutschland beispielsweise ist in jüngerer Zeit eine Vielzahl von familienpolitischen Maßnahmen beschlossen worden oder bereits angelaufen, deren Effekte erst in einigen Jahren sichtbar werden können. Aus diesem Grund soll beim Handlungsindex zusätzlich die für das Jahr 2013 zu erwartende Position Deutschlands bestimmt werden (Abschnitt 5.5), denn zu diesem Zeitpunkt dürften die beschlossenen Maßnahmen (etwa der Ausbau der Betreuung von Kindern unter drei Jahren) vollständig umgesetzt worden sein. Die möglichen Veränderungen, die sich für die Vergleichsstaaten beim Handlungsindex ergeben könnten, werden hier nicht berücksichtigt. Es wäre zwar von Interesse, Politikmaßnahmen anderer Länder mit einzubeziehen, dies kann allerdings im Rahmen der vorliegenden Studie nicht geleistet werden.

In dieser Studie stehen also die folgenden Fragen im Mittelpunkt:

- Wo stehen die 19 betrachteten europäischen Länder bei der Zielerreichung in der Familienpolitik (Ranking Zielfelder)? Wie schneiden diese Länder in Bezug auf die fünf genannten Ziele jeweils ab (hohe Geburtenrate, hohe Erwerbstätigkeit von Frauen, hohes Bildungsniveau der Kinder, geringe Familienarmut, Gleichstellung von Frau und Mann)?

- Wie hoch ist das familienpolitische Engagement auf der Instrumentenebene (Ranking Handlungsfelder)? Wie gut ist die Politik ausgerichtet im Hinblick auf die drei genannten Handlungsfelder (finanzielle Unterstützung, Infrastruktur und Zeit)?
- Welche der drei Handlungsfelder weisen einen engen Wirkungszusammenhang mit den Zielen insgesamt sowie mit den einzelnen fünf Zielfeldern auf (statistische Wirkungsanalyse)?
- Wie haben sich die Ergebnisse der betrachteten Länder in den Ziel- und Handlungsfeldern in den letzten Jahren entwickelt? Welche Verbesserungen sind in den kommenden Jahren für Deutschland zu erwarten?

2

Die Methode des Familienfreundlichkeitsindex

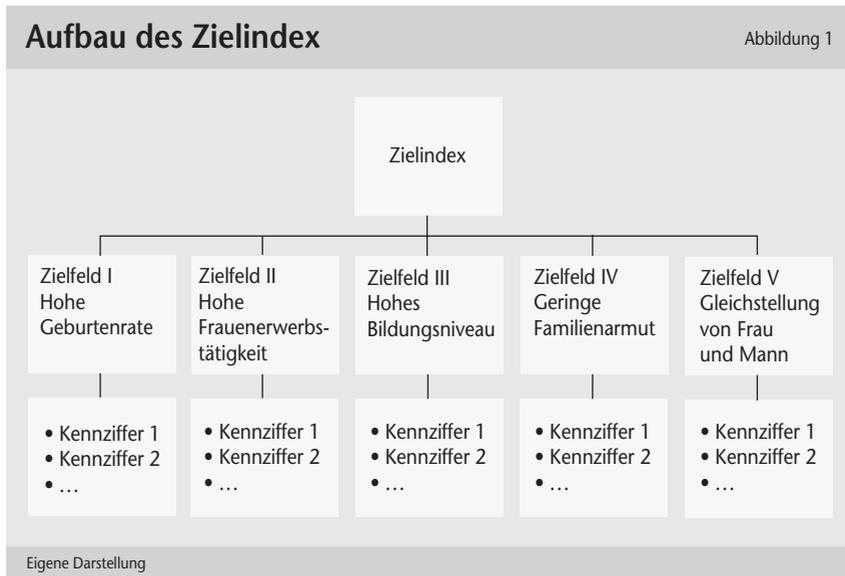
2.1 Konzeption

Die Auswahl der Ziel- und Handlungsfelder und der dazugehörigen Indikatoren stützt sich auf eine umfangreiche Sichtung der Literatur (siehe die Übersichten A.1 bis A.10 im Anhang) und erfolgt nach dem Maßstab der Relevanz, den diese Felder für die staatliche Familienpolitik haben. Zum einen wird Familienpolitik von staatlicher Seite mittels der eingesetzten Instrumente beeinflusst. Zum anderen ist die Erreichung der familienpolitischen Ziele durch andere Akteure – insbesondere die Familien selbst – bedingt.

Die Auswahl der Zielfelder orientiert sich unter anderem an den Zielen, die von der Bundesregierung im 7. Familienbericht als solche benannt worden sind (BMFSFJ, 2006b). Es steht dabei die Frage im Mittelpunkt, inwiefern folgende, oben schon genannte Ziele erreicht worden sind:

- eine hohe Geburtenrate,
- eine hohe Frauenerwerbstätigkeit,
- ein hohes Bildungsniveau von Kindern (ein hoher allgemeiner Bildungsstand und eine geringe Bildungsarmut),
- eine geringe Familienarmut und
- die Gleichstellung von Frau und Mann.

Die vorliegende Analyse legt diese fünf Zielfelder als Basis eines Rankings ausgewählter europäischer Länder hinsichtlich der Zielerreichung zugrunde. Der Zielindex bezeichnet dabei den durchschnittlichen Zielerreichungswert eines Landes in den definierten Zielfeldern. Abbildung 1 veranschaulicht den methodischen Aufbau des Zielindex.



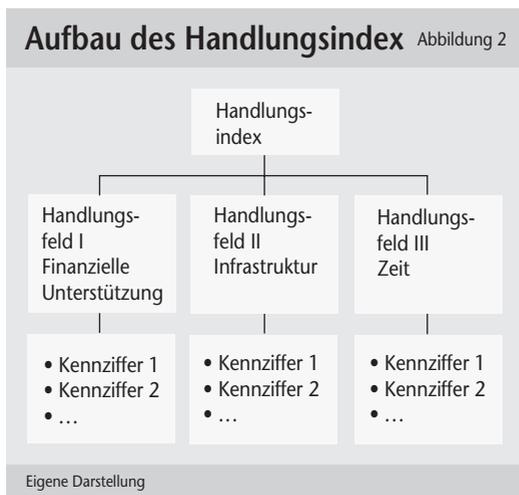
Jedem der fünf Zielfelder werden also mehrere Einzelkennziffern zugeordnet, mit denen sich diese Zielfelder operationalisieren lassen und die dann zu einem Gesamtindexwert aggregiert werden. Auf dieser Basis lässt sich ein Ranking berechnen, das Auskunft darüber gibt: a) wie sich die Gesamtsituation Deutschlands hinsichtlich der Zielfelder der Familienpolitik im europäischen Vergleich darstellt; b) in welchen Einzelbereichen Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern Stärken oder Schwächen aufweist; c) inwieweit sich im Zeitablauf Verbesserungen erreichen ließen.

Analog zum Zielindex ist der Handlungsindex konstruiert (Abbildung 2). Hier sind auf Basis der einschlägigen Literatur drei Handlungsfelder identifiziert worden. Drei Fragestellungen bezüglich der Handlungsfelder stehen im Zentrum:

- **Finanzielle Unterstützung:** In welchem Maße werden Familien durch Transfers, Steuererleichterungen oder Lohnfortzahlungen bei Elternschaft unterstützt?
- **Infrastruktur:** In welchem Maße ist die Infrastruktur für die Kinderbetreuung ausgebaut?

- Zeit: In welchem Maße ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gegeben? Wie ist die Effizienz des Bildungssystems und des Steuersystems im Hinblick darauf einzuschätzen, für den Einzelnen Zeitoptionen zu schaffen oder solche Optionen nicht zu verzerren?

Des Weiteren wird die Rolle von in den europäischen Ländern teilweise unterschiedlichen Wertvorstellungen untersucht. Dies geschieht in Form eines Exkurses (Abschnitt 5.3), weil es sich bei Wertvorstellungen nicht im eigentlichen Sinne um ein Handlungsfeld handelt, sie aber dennoch ein wichtiger Einflussfaktor im Hinblick auf den Zielindex sein können.



Die Werte beim Handlungsindex sind – ebenso wie beim Zielindex – aggregierte Werte. Sie spiegeln die Performance der betrachteten Länder auf Ebene der Handlungsfelder wider. Dies ermöglicht auch hier ein Länderranking.

Im Ergebnis lässt sich auf einer empirischen Basis diskutieren, in welchen Handlungsfeldern jeweils der größte Verbesserungsbedarf besteht und wie diese Felder miteinander verknüpft sind.

Ferner kann anhand einer Matrix aufgezeigt werden, in welchen Ländern bei guten Ergebnissen auf der Zielebene auch der Einsatz auf der Handlungsebene hoch ist – und umgekehrt: welche Länder trotz relativ schlechter Zielerreichungswerte dennoch nur geringe familienpolitische Anstrengungen auf der Handlungsebene aufweisen. Sowohl der Zielindex als auch der Handlungsindex sollen aber nicht nur das Niveau der betrachteten europäischen Staaten zu einem bestimmten Zeitpunkt darstellen und vergleichen, sondern es auch ermöglichen, dass Verschlechterungen oder Verbesserungen sichtbar werden. Daher wird sowohl ein Quer- als auch ein Längsschnittvergleich durchgeführt.

2.2 Indikatorik

Bei der konkreten Methodik der vorliegenden Studie handelt es sich um ein indikatorengestütztes Benchmarking. Dieses dient dazu, die Leistungen und Instrumente der 19 Länder im Bereich Familienpolitik in messbare Werte zu

überführen und so miteinander vergleichbar zu machen. Zu diesem Zweck werden die von der wissenschaftlichen Literatur oder der Politik als vorrangig deklarierten familienpolitischen Ziel- und Handlungsfelder mithilfe von insgesamt 15 Indikatoren der Handlungsfelder und 32 Indikatoren der Zielfelder operationalisiert und standardisiert. Zwischen den Handlungsfeldern und den Zielfeldern wird dabei kein monokausaler Zusammenhang vorausgesetzt.

Das Benchmarking kann der Familienpolitik Entscheidungshilfen geben und aufzeigen, in welchen Feldern familienpolitisches Handeln besonders dringend geboten ist. Zudem gibt es Aufschluss über Ansatzpunkte möglicher familienpolitischer Reformen, mit denen sich die Ziele besonders effizient realisieren lassen. Die Methodik des Benchmarkings als Bewertungssystem für Vergleiche wird häufig hinterfragt, weil nicht oder nur schwer messbare Tatbestände (etwa kulturelle Unterschiede), die ebenfalls auf die Zielgröße einwirken, unberücksichtigt bleiben. Der Wert der Benchmarkingmethode als solcher wird aber besonders dann nicht eingeschränkt, wenn Entwicklungen im Zeitverlauf betrachtet werden. Länderspezifische Einflüsse wie Wertvorstellungen, die sich nur sehr langsam verändern, verlieren bei der statistischen Betrachtung der zeitlichen Veränderungen der Länderergebnisse beim Ziel- und beim Handlungsindex an Bedeutung. Die Auswahl und Modifizierung der Indikatoren orientiert sich an folgenden Grundsätzen (vgl. zu den Anforderungen an die Indikatorenauswahl Meyer, 2004, 24). Die Indikatoren

- leisten einen Erklärungsbeitrag hinsichtlich der familienpolitischen Ziel- und Handlungsfelder,
- sind messbar,
- sind für die Lösung der formulierten Probleme im gewünschten Arbeitskontext relevant und
- sind für die Zielgruppen der Studie in Politik und Öffentlichkeit nachvollziehbar.

Die Auswahl der Kennziffern wurde durch die begrenzte Verfügbarkeit statistischer Daten und die mangelnde Messbarkeit bestimmter Tatbestände beschränkt. Um die Transparenz der Auswahl und die Nachvollziehbarkeit der Argumentation in Bezug auf die Ziel- und Handlungsfelder und die Indikatoren zu gewährleisten, werden alle verwendeten Indikatoren in den Kapiteln 3 und 4 detailliert beschrieben.

Es ist zu beachten, dass Indikatoren theoretisch abgeleitete Kenngrößen darstellen, die über einen festgelegten, nicht oder nur schwer messbaren Tatbestand Auskunft geben sollen. Die Beurteilung der Qualität eines Indikators bleibt somit immer hypothetisch (Meyer, 2004, 7 ff.). Deshalb ist auch eine unmittelbare empirische Überprüfung der Annahmen in der Regel nicht möglich. In der vorliegenden Studie wird ein bestimmter Indikator jeweils nur einem Ziel- oder