



# Working Paper

**Kindergeldsysteme und  
Steuererleichterungen für Kinder in  
Westeuropa: institutionelle Merkmale  
und quantitative Indikatoren im  
Ländervergleich, 1950-2000**

Thomas Bahle  
Mathias Maucher

Thomas Bahle  
Mathias Maucher

**Kindergeldsysteme und Steuererleichterungen für Kinder  
in Westeuropa: institutionelle Merkmale und quantitative  
Indikatoren im Ländervergleich, 1950-2000**

Arbeitspapiere – Working Papers

Nr. 72, 2003

**Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung**

**Bahle, Thomas:**

Kindergeldsysteme und Steuererleichterungen für Kinder in Westeuropa :  
institutionelle Merkmale und quantitative Indikatoren im Ländervergleich ;  
1950 - 2000 / Thomas Bahle ; Mathias Maucher. – Mannheim : MZES, 2003  
(Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung ; 72)  
ISSN 1437-8574

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 2,60

Bezug: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

WWW: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>

Redaktionelle Notiz:

*Thomas Bahle war wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Soziologie I an der Universität Mannheim. Seine Interessen beinhalten die komparative Wohlfahrtsstaatsforschung, Familienpolitik und soziale Dienste.*

*Mathias Maucher studierte Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz und ist seit 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik in Frankfurt a. M. Seine Arbeitsschwerpunkte dort sind die Analyse und Beobachtung zentraler Entwicklungslinien und Innovationen in den Bereichen „Soziale Dienste“ und „Sozialarbeit“ in west- und mitteleuropäischen Staaten sowie auf Ebene der EU.*

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag zielt auf einen institutionellen und quantitativen Vergleich von Kindergeldsystemen und Steuererleichterungen für Kinder in Westeuropa über die letzten 50 bzw. 20 Jahre. Kindergeldsysteme unterscheiden sich in ihrer Ausrichtung auf die Familie oder auf einzelne Kinder. Zugleich variieren ihre Organisationsstrukturen zwischen Ländern mit (ursprünglich) nach Erwerbsstatus differenzierten Systemen und solchen mit universellen staatlichen Transferleistungen. Unterschiede in diesen Dimensionen zeigen sich in quantitativen Indikatoren im Zeitverlauf, vor allem im Leistungsniveau. Die zusätzliche Betrachtung steuerlicher Vorteile verändert die Rangfolge der Länder beim Kindergeld kaum, da sich beide Instrumente in den meisten Ländern überwiegend ergänzen.

# Inhalt

1.	Einleitung .....	1
2.	Institutionelle Merkmale der Kindergeldsysteme .....	2
2.1	Organisationsform.....	2
2.2	Familienkonzept.....	5
3.	Quantitative Indikatoren zum Kindergeld .....	7
3.1	Erfassungsgrad .....	7
3.2	Variationen in den Leistungssätzen.....	10
3.3	Leistungsniveau .....	12
4.	Steuerliche Vorteile für Kinder .....	15
4.1	Niveau der Steuerermäßigungen für Kinder .....	16
4.2	Kumulation von Geldleistungen und Steuervorteilen.....	18
5.	Schluss .....	21
	Methodischer Anhang.....	21
	Berechnung der Bruttomonatslöhne der Arbeiter (vgl. Schaubilder 3a und 3b) .....	21
	Definition des Durchschnittsverdieners (vgl. Schaubilder 4, 5a und 5b) .....	22
	Quantifizierung der Steuervorteile für Kinder (vgl. Schaubilder 4, 5a und 5b).....	23
	Bibliographie.....	24

## 1. Einleitung

Der vorliegende Beitrag zielt auf eine vergleichende institutionelle und quantitative Analyse von Kindergeldsystemen bzw. Familienbeihilfen<sup>1</sup> in Westeuropa von 1950 bis 2000 sowie von Steuerermäßigungen für Kinder über die letzten 20 Jahre anhand zentraler Leistungskennziffern.<sup>2</sup> Familienpolitik hat in den letzten Jahren zunehmend Bedeutung erlangt. Gründe dafür liegen in der demographischen und sozioökonomischen Entwicklung moderner Gesellschaften, vor allem im Geburtenrückgang und im Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft mit steigender Frauenerwerbstätigkeit. Historisch betrachtet entstand die Familienpolitik in den meisten westeuropäischen Ländern als eines der letzten Elemente des Wohlfahrtsstaates und blieb nach dem Zweiten Weltkrieg hinter der Expansion anderer wohlfahrtsstaatlicher Bereiche weit zurück (vgl. Alber, 1982; Flora und Heidenheimer, 1981). Die institutionellen Grundlagen für die Sozialversicherungen waren meist gelegt, bevor die Familienpolitik zur Zeit der Weltwirtschaftskrise und nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ihren institutionellen Durchbruch schaffte (Glass, 1967).

In historischer Perspektive kann man Familienpolitik als Teil einer Gesellschaftspolitik betrachten, mit der die westeuropäischen Länder auf weitreichende soziale Veränderungen im Gefolge zweier großer Modernisierungswellen reagiert haben: Industrialisierung und Tertiarisierung. Die erste Welle, der Übergang zur Industriegesellschaft, war mit der Auflösung der sozial-ökonomischen Einheit des ganzen Hauses und dem Aufstieg der Kernfamilie zur beinahe universalen Lebensform verbunden; dieser Prozess erreichte Mitte der 60er Jahre seinen historischen Höhepunkt. Zugleich setzten sich mit dieser Welle kapitalistische Arbeitsmärkte mit produktivitätsbezogenen Individuallöhnen durch. Das beherrschende familienpolitische Problem dieser Phase war deshalb die Sicherung eines für den Familienunterhalt angemessenen „Familienlohns“. Die zweite Welle, der heute noch anhaltende Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft, ist dagegen durch eine Differenzierung der Kernfamilie und Lockerung der Verbindung von Partnerschaft und Elternschaft charakterisiert. Zugleich setzt sich die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen und Mütter dauerhaft und umfassend durch. Als beherrschende familienpolitische Probleme dieser Phase haben sich die rechtliche Gleichstellung unterschiedlicher Familienformen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf herausgeschält.

Die langfristige Entwicklung der Familienpolitik lässt sich insbesondere für einen zentralen Bereich, das Kindergeld bzw. die Familienbeihilfen, empirisch untersuchen. Diese zählen in den meisten Ländern zu den ersten familienpolitischen Maßnahmen überhaupt. Darüber hinaus liegen für das Kindergeld als einzigem familienpolitischen Bereich verlässliche, vergleichbare Daten über einen längeren Zeitraum vor. In diesem Beitrag sollen erstmals lange Zeitreihen über zentrale Leistungsindikatoren zum Kindergeld präsentiert und vergleichend untersucht werden, die im Rahmen eines internationalen

---

<sup>1</sup> Die Begriffe „Kindergeld“ und „Familienbeihilfe“ werden hier inhaltsgleich verwendet, obwohl in differenzierten Systemen mit Sozialversicherungscharakter Leistungen zu Beginn häufig auch für andere Familienangehörige außer Kindern gewährt wurden, während universelle Systeme Leistungen in der Regel auf unterhaltsberechtigten Kindern beschränkten.

Forschungsprojektes entstanden sind (Maucher und Bahle, 2000). Bisherige Untersuchungen haben sich meist auf aggregierte Ausgabedaten (vgl. Kahn und Kamerman, 1991; Wennemo, 1994) oder auf Modellfamilien konzentriert (vgl. Kahn und Kamerman, 1997; Gauthier, 1999; Bradshaw et al., 1993; EONFP, 1995-1998).

In den monetären Leistungen für Familien lassen sich grundlegende Unterschiede zwischen den westeuropäischen Ländern ausmachen. Dabei spielen zwei Aspekte eine entscheidende Rolle: die Leitidee von der Stellung der Familie in der Gesellschaft (Familienkonzept) und die Institutionalierungsform der Systeme. In Bezug auf das Familienkonzept lässt sich grundsätzlich zwischen einer Vorstellung von der Familie als sozialer Gruppe einerseits und einer am Individuum ansetzenden Sichtweise andererseits unterscheiden. Was die Institutionalierungsform der Familienpolitik angeht, so kann diese mehr als staatliche oder als gesellschaftliche Aufgabe wahrgenommen und entsprechend „öffentlich“ oder unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure institutionalisiert werden. Beide Aspekte stehen in verwandtschaftlicher Beziehung. Die Vorstellung von der Familie als sozialer Gruppe ist eng mit einer Wahrnehmung von Familienpolitik als gesellschaftlicher im Unterschied zu einer rein staatlichen Aufgabe verbunden. Beides hat seine Wurzeln in der Idee der Subsidiarität, die vor allem in katholischen Ländern Bedeutung erlangte, während die am Individuum ansetzende Betrachtung und rein staatliche Institutionalierung der Familienpolitik auf ein grundlegend anderes Gesellschaftsverständnis verweisen, das seine Wurzeln in Protestantismus und Liberalismus hat.

Die für die empirische Analyse ausgewählten Länder repräsentieren die Variationsbreite von Kindergeldsystemen in Westeuropa im Hinblick auf diese beiden Dimensionen. Die Analyse konzentriert sich auf einen Vergleich von fünf Ländern mit (ursprünglich) differenziertem Kindergeldsystem – Belgien (B), Frankreich (F), Italien (I), Österreich (A) und Portugal (P) – und vier Länder mit universellem System – Deutschland (D), Finnland (FIN), Norwegen (N) und das Vereinigte Königreich (GB). Für diese Länder liegen außerdem bis in die 50er Jahre zurückreichende, verlässliche Zeitreihen zum Kindergeld vor (Maucher und Bahle, 2000). Für den gesamten Zeitraum können zudem nationale Lohn- und Gehaltsstatistiken als Bezugsgrößen für die Berechnung von Indikatoren herangezogen werden (siehe Methodischer Anhang).

## **2. Institutionelle Merkmale der Kindergeldsysteme**

### **2.1 Organisationsform**

Im Hinblick auf die Institutionalisierung der Kindergeldsysteme kann man typisierend zwischen Ländern mit differenzierten, auf der Sozialversicherungslogik aufbauenden Systemen einerseits und Län-

---

<sup>2</sup> Die Autoren danken Stefan Kühner, MZES/zzt. Universität York, für die Mitarbeit bei der Aufbereitung und Auswertung der Daten und beim Verfassen des methodologischen Anhangs sowie für die Erstellung der Schaubilder.

dem mit universellen staatlichen Leistungssystemen andererseits unterscheiden (vgl. Montanari, 2000). Die Logik der Sozialversicherung impliziert eine stärkere gesellschaftliche Verankerung der Familienpolitik unter Einbezug von Arbeitgebern und -nehmern sowie eine eigenständige Institutionalisierung außerhalb direkter staatlicher Budgetkontrolle und -verantwortung. Systeme mit Sozialversicherungscharakter werden ursprünglich und zum großen Teil heute noch durch Beiträge finanziert und mittels selbstverwalteter Kassen organisiert. Aufgrund ihres Ursprungs in der Idee des Familienlohns sind ihre Leistungen meist an den Anstieg von Löhnen oder Preisen gekoppelt. Diese institutionellen Merkmale verleihen ihnen ein hohes Maß an Kontinuität und Stabilität gegenüber kurzfristigen politischen Einflüssen. Für Länder mit dieser Institutionalisierungsform erwarten wir deshalb im Durchschnitt höhere Leistungen sowie eine kontinuierlichere Entwicklung der Leistungssätze. Demgegenüber sind universelle Kindergeldsysteme am Leitbild staatlicher Umverteilung zugunsten von Kindern orientiert und besitzen keine eigenständige organisatorische und finanzielle Basis. Diese Systeme werden durch allgemeine Steuermittel finanziert, Leistungen als staatliche Transferzahlungen gewährt. Die Leistungssätze sind in der Regel nicht an Löhne oder Preise gekoppelt, ihre Erhöhung unterliegt von Fall zu Fall politischer Entscheidung. Wir erwarten deshalb für diese Systeme niedrigere Leistungen und eine diskontinuierliche Entwicklung.

Wegen der Kopplung der Familienbeihilfen an eine Erwerbstätigkeit waren in Ländern mit differenzierten Systemen nicht in den Arbeitsmarkt integrierte Personen zunächst vom Leistungsbezug ausgeschlossen. Es wurden jedoch relativ frühzeitig Sonderregelungen für Arbeitslose, Rentner, Invaliden und Hinterbliebene geschaffen (in Frankreich z. B. 1940, 1941 und jeweils 1942, vgl. MASS, 1985); andere Gruppen wie Studenten wurden später integriert, in Frankreich vollständig mit dem Wegfall der Anspruchsvoraussetzung „aktuelle oder früher ausgeübte Erwerbstätigkeit oder dieser gleichgestellte Tätigkeit“ im Jahre 1978. Wegen der Differenzierung nach Berufsstatus und/oder Branchen waren manche Sozialkategorien, z. B. im Agrarsektor Beschäftigte, ebenfalls lange Zeit vom Leistungsbezug ausgeschlossen. Wir erwarten deshalb, daß Länder mit differenzierten Systemen in der Frühphase ihrer Entwicklung einen eingeschränkten Personenkreis erfassen, während universelle Systeme grundsätzlich alle Kinder einschließen sollten.

Die ersten relativ umfassenden, erwerbsbezogenen Kindergeldsysteme in Europa entstanden in den 30er Jahren, vor allem in den katholischen Ländern (vgl. Übersicht 1). Die europäischen Pioniere der Familienpolitik, Belgien und Frankreich, hatten zwar schon gegen Ende des Ersten Weltkriegs Transferleistungen für größere Familien eingeführt, aber erst mit der Weltwirtschaftskrise kam es zur Institutionalisierung umfassender Kindergeldsysteme für Arbeitnehmer (Belgien 1930, Frankreich 1932), die bald auf Selbständige ausgedehnt wurden (Belgien 1937, Frankreich 1938). Diese Systeme wurden nach dem Muster einer Sozialversicherung institutionalisiert, von Arbeitgebern bzw. Selbständigen finanziert und durch eigenständige Familienkassen im Rahmen eines breiten Ausgleichssystems organisiert. Nach diesem institutionellen Vorbild entwickelten sich die Kindergeldsysteme in Italien (1934), Spanien (1938), den Niederlanden (1941), Portugal (1942), der Schweiz (1943-1965 – je nach Kanton) und Griechenland (1958). Der Versicherungscharakter dieser Systeme war eng mit der grundlegenden Idee des Familienlohns verbunden (vgl. auch Montanari, 2000).



**Übersicht 1. Differenzierte Kindergeldsysteme\***

Österreich (A)	<b>Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft</b> (1949-), inkl. Selbständige (1956-), Nichterwerbstätige (1968-)
	Öffentlicher Dienst (1949-)
	<i>Kriegsopfer, Kleinrentner u. a. (1949-)</i>
Belgien (B)	<b>Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft</b> (1930-)
	Öffentlicher Dienst (1930-)
	Selbständige (1937-)
	Bedürftige (1971-)
[Deutschland (D)]	<b>[Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft (1954-1964)]</b>
	Öffentlicher Dienst (1927-)
Frankreich (F)	Bergleute (1917-)
	Öffentlicher Dienste (1918-)
	<b>Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft (ohne Landwirtschaft)</b> (1932-), inkl. Selbständige (1940-), Gleichgestellte <sup>1</sup> (1946-), Nichterwerbstätige (1978-)
	Arbeitnehmer in Landwirtschaft (1936-), inkl. Selbständige (1939-)
[Italien (I)]	<b>[Arbeitnehmer in Industrie und Handel (1934-1987)]</b>
	<i>[verschiedene Sondersysteme]<sup>2</sup></i>
Portugal (P)	<b>Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft</b> (1942-), inkl. Erwerbstätige in Landwirtschaft (1987-)
	Öffentlicher Dienst (1943-)
	<b>[Erwerbstätige in Landwirtschaft (1969-1986)]</b>
	Nicht sozialversicherte Personen (1980-)

\* Angaben in runden Klammern: Jahr der Einführung und ggf. Jahr der Auflösung - falls kein Endjahr angegeben ist, bestanden die Systeme so noch 1998; Angaben in eckigen Klammern: Systeme bestanden im Jahr 2000 nicht mehr; **Fettdruck**: Systeme, die bei der quantitativen Analyse Berücksichtigung fanden.

<sup>1</sup> Erwerbstätigen gleichgestellte Personen, zum Beispiel Sozialleistungsempfänger.

<sup>2</sup> Z. B. Landwirtschaft, Banken und Versicherungen. Für Details siehe Maucher und Bahle, 2000.

Quelle: Maucher und Bahle, 2000.

Diese Idee konnte in den skandinavischen Ländern und im Vereinigten Königreich nicht Fuß fassen (ILO, 1924; Macnicol, 1980; Bahle, 1995). In diesen Ländern entstanden nach dem Zweiten Weltkrieg universelle Kindergeldsysteme, die von Anfang an auf die gesamte Bevölkerung ohne Ansehen des Erwerbsstatus gerichtet waren (Irland 1944, Vereinigtes Königreich 1946, Island 1946, Norwegen 1946, Schweden 1947, Finnland 1948 und Dänemark 1950). Die Leitidee dieser Systeme war eine umfassende staatliche Umverteilung zugunsten von Kindern, zunächst mit dem Ziel, unmittelbare Kriegsfolgen zu mildern. Luxemburg (1946), Österreich (1949), Deutschland (1954) und Griechenland (1958) führten nach 1945 differenzierte Kindergeldsysteme mit Versicherungscharakter ein.

In der weiteren Entwicklung wurden die meisten differenzierten Systeme schrittweise vereinheitlicht und auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt, zum Beispiel in Frankreich seit 1946 (1977 vollendet), in Österreich 1968 und in Portugal 1980. Dabei blieb jedoch die grundlegende Institutionalierungsform mit eigenständiger Finanzierung und Organisationsstruktur erhalten. Im Gegensatz dazu kam es in Deutschland (seit 1961, 1975 vollendet) und den Niederlanden (seit 1963, 1980 vollendet) zu umwälzenden Reformen. Beide Länder gingen vom differenzierten zum universellen Kindergeldsystem über; in Deutschland behielt allerdings der Öffentliche Dienst seine Sonderrolle. Italien und Spanien wechselten 1988 bzw. 1990 vom differenzierten zu einem einkommensgeprüften System (Naldini, 2000). Von den in Übersicht 1 betrachteten Ländern mit ursprünglich differenziertem System hielt nur

Belgien an unterschiedlichen Leistungsraten in den verschiedenen Systemen fest, drei Länder dehnten ihre Systeme unter weitgehender Beibehaltung der organisatorischen Differenzierung auf die gesamte Bevölkerung aus und vereinheitlichten die Leistungssätze (Frankreich, Österreich, Portugal), zwei Länder vollzogen einen Systemwechsel zum universellen System (Deutschland, die Niederlande), zwei zu einem einkommensgeprüften System (Italien, Spanien).

## 2.2 Familienkonzept

In Bezug auf den zweiten zentralen Aspekt des Vergleichs, das grundlegende Familienkonzept, ergeben sich im Ländervergleich ebenfalls große Variationen. Ganz allgemein kann man die Länder innerhalb einer fortlaufenden Skala verorten. Am einen Ende dieses Kontinuums steht die Ausrichtung am einzelnen Kind, am anderen eine ausgewiesene familienbezogene Orientierung. Die Leitideen können zwar nicht direkt beobachtet, aber indirekt erschlossen werden. Eine Möglichkeit, die grundlegenden Familienkonzepte implizit zu erschließen, liegt darin, zentrale institutionelle Leistungsmerkmale des Kindergeldes vergleichend zu betrachten (vgl. Übersicht 2). Diese können in drei Typen eingeteilt werden: Differenzierung von Leistungen nach Merkmalen der Familienkonstellation (Zahl und Alter der Kinder) und nach dem Einkommen sowie die Regelmäßigkeit von Leistungserhöhungen. Auf Kinder als Individuen gerichtete Systeme sollten tendenziell durch universelle und einheitliche Leistungen für alle Kinder mit klaren Altersgrenzen gekennzeichnet sein. Systeme mit hoher Familienorientierung sollten dagegen durch eine größere Berücksichtigung familialer Kontexte auffallen, wie Zahl und Alter der Kinder oder Erwerbsbeteiligung der Eltern.

Obwohl die Unterschiede zwischen den Ländern auf den ersten Blick weniger offensichtlich sind als bei der Institutionalisierungsform der Systeme, lassen sich vorsichtige Aussagen über Länderprofile machen. Dabei zeigen die differenzierten Systeme in Belgien, Frankreich und Österreich das klarste Profil. Das implizite Konzept ist hier die Idee der Familie als soziale Gruppe. Merkmale der Familienkonstellation sind von entscheidender Bedeutung für die Bemessung von Leistungen, die meist von Anfang an mit dem Geburtsrang und seit den 60er Jahren auch mit dem Alter der Kinder steigen (in Österreich seit 1980 jedoch nicht mehr). Unter bestimmten Voraussetzungen (wie schulische oder berufliche Ausbildung, wobei in allen Ländern Grenzen für eigenes Erwerbseinkommen der Kinder existieren) werden Leistungen auch teilweise weit über reguläre Altersgrenzen hinaus gewährt. Die Bedeutung der Familienkonstellation als solcher wird noch dadurch verstärkt, dass es mit Ausnahme Frankreichs (in Kraft lediglich vom 01.04.1998 bis zum 31.12.1998) keine Abstufung oder Begrenzung von Leistungen nach dem Einkommen gibt. Darüber hinaus sind die Leistungen mit Ausnahme Österreichs automatisch an die Lohn- bzw. Preisentwicklung gebunden, ein Indiz für die starke eigenständige Institutionalisierung dieser Systeme.

Im Gegensatz dazu spielt das Einkommen in den beiden südeuropäischen Ländern eine zentrale Rolle. Darin drückt sich die für diese Länder typische, zunehmende Verquickung von Familienpolitik und Armutsproblematik aus (Carlos, 2000; Flaquer, 2000). Das Familienkonzept ist in diesen Ländern traditionell sehr weit gefasst und schließt neben Kindern, vor allem in historischer Betrachtung, Ehe

**Übersicht 2. Leistungsmerkmale differenzierter und universeller Systeme, 1950-1998\***

Leistungen	Differenzierte Systeme					Universelle Systeme			
	A	B	F	I	P	D	FIN	GB	N
mit Geburtsrang steigend	1949-1980	1930-	1940-	- <sup>1</sup>	1942-	1961-	1962-	1991- <sup>2</sup>	1963-
mit Alter steigend	1967-	1957-	1955-	-	-	-	-	-	-
höher für junge Kinder	-	-	-	-	1997-	-	1973-1993	-	1991-
über regulärer Altersgrenze <sup>3</sup>	1958-	1946-	1946-	1944-1987	1946-	1955-	-	1946-	-
Entzug bei hohem Einkommen	-	-	1998	1984-	-	1955-1975	-	-	-
Kürzung für höhere Einkommen	-	-	-	1984-	1997-	1983-1995	-	-	-
Zulage für niedrige Einkommen	-	-	-	1983-	1986-	1983-1995	-	-	-
Regelmäßige Anpassung <sup>4</sup>	-	1962-	1946-	1944-1952 <sup>5</sup>	1980-	-	-	1978-	1970-

\* Differenzierung der Leistungssätze gemäß Spalte 1: 19XX-19XX: ja, im angegebenen Zeitraum; falls nicht abgeschlossen (19XX-), bis einschließlich 1998; -: trifft über die gesamte Periode 1950-1998 nicht zu.

<sup>1</sup> Nicht während des Beobachtungszeitraums, lediglich zwischen 1934 und 1943.

<sup>2</sup> Höhere Sätze für erstes Kind.

<sup>3</sup> Dies betrifft i. d. R. Studierende und Auszubildende. Für behinderte Kinder gilt oftmals keine Altersbegrenzung.

<sup>4</sup> Indexierung auf Basis der Lohnentwicklung (F bis 1945), Preisentwicklung (B, F ab 1946, P) bzw. durch jährlichen Parlamentsbeschluss (N). Auch in Ländern mit prinzipieller Dynamisierung der Leistungssätze, i. d. R. einmal jährlich, wurde die Höhe der Transfers phasenweise eingefroren. So kam es z. B. 1988-1990 zu einer Aussetzung der Anpassung.

<sup>5</sup> In Italien werden seit 1988 zwar nicht die Leistungssätze, allerdings die Einkommensgrenzen, die über eine Anspruchsberichtigung entscheiden, regelmäßig angepasst.

Quellen: Maucher und Bahle 2000; Flora und Bahle, o. J.; Bahle, Fix und Rothenbacher, o. J.; Kolberg, o. J.; OECD, 1977; SSB und Gabrielsen, 1978; Münz, 1984; MISSOC, 1993-1999; Neubauer et al., 1993; Wingen, 1993; SSB und Hansen, 1994; CNAF, 1995; EONFP, 1995-1998; Millar und Warman, 1995; CDER, 1998; CNAF, 1998; SSA, 1958-1999; SSB und Aslaksen et al., 1999; La Documentation Française, 2001.

frauen und andere Familienangehörige ein, jedoch ohne Differenzierung von Leistungen nach dem Alter der Kinder. Darin zeigt sich der enge Erwerbsbezug der Systeme und ihre Orientierung an der Alleinverdienerfamilie bis zu den grundlegenden Reformen der 80er Jahre. Die Anpassung der Leistungen erfolgt inzwischen größtenteils regelmäßig, was aufgrund der engen Verbindung zur Armutsproblematik nicht überrascht.

Die Länder mit universellem System kennen weder eine durchgehende Differenzierung von Leistungen nach dem Alter der Kinder noch nach dem Einkommen. Darüber hinaus gewähren die skandinavischen Länder Leistungen nur bis zu einer bestimmten Altersgrenze, in Norwegen immer schon bis zum 16. Geburtstag, in Finnland seit 1994 bis zum Alter von 17 Jahren. Zwar besitzen auch diese Länder nach Geburtsrang differenzierte Leistungen, insgesamt jedoch sind ihre Systeme eher an einzelnen Kindern als an der Familie als sozialer Gruppe orientiert. Mit Ausnahme Norwegens gibt es auch keine regelmäßige Erhöhung der Leistungssätze. Kindergeld wird hier klar als Bestandteil staatlicher Transferleistungen gesehen, die allen Kindern universell, aber nach politischen Maßgaben ge-

währt werden. Deutschland stellt in dieser Gruppe in mehrfacher Hinsicht eine Ausnahme dar. Erstens waren die Leistungen in Deutschland über lange Jahre nach dem Einkommen differenziert. Zweitens wird Kindergeld weit über die reguläre Altersgrenze hinaus gewährt. Drittens werden die Leistungen seit 1996 regelmäßig angepasst, eine Folge einiger Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Deutschland vereint insofern Merkmale des universellen mit solchen des differenzierten Systemtyps: das Familienkonzept ist stärker auf die Familie als soziale Gruppe gerichtet als in anderen Ländern mit universellem System, das Kindergeld ist jedoch gesellschaftlich weniger umfassend institutionalisiert als in Ländern mit differenziertem System.

Zwei Faktoren der Leistungsdifferenzierung und -entwicklung bedürfen einer etwas genaueren Betrachtung, weil sich dabei im Ländervergleich interessante Muster ergeben: das Alter der Kinder und die regelmäßige Anpassung der Leistungssätze. Sechs der neun Länder kennen 1998 für bestimmte Altersgruppen erhöhte Sätze, drei davon für ältere Kinder ab der Grundschule (Belgien) bzw. Sekundarstufe (Frankreich und Österreich), drei für jüngere Kinder unterhalb des Vorschul- bzw. Kindergartenalters (Finnland, Norwegen und Portugal). Während im ersten Fall eher das klassische Konzept Anwendung findet, den für ältere Kinder und Jugendliche angenommenen höheren Bedarf teilweise zu kompensieren, stellt die zweite Gestaltungsoption erhöhte Ausgaben für die Ausstattung und Betreuung von Kleinkindern in Rechnung.<sup>3</sup>

Die Anpassung der Leistungen an die Lohn- oder Preisentwicklung ist teilweise mit der unterschiedlichen Systemlogik differenzierter und universeller Systeme verbunden. In Ländern mit universellem System wurden Kindergeldzahlungen, wenn überhaupt, erst relativ spät indexiert (z. B. in Norwegen und im Vereinigten Königreich), weil die Leistungsberechnung nicht direkt an Löhne, Gehälter oder eine von diesen abgeleitete Größe der Sozialversicherung gekoppelt ist. Neufestsetzungen werden vielmehr in unregelmäßigen Abständen per Parlamentsbeschluss oder ministerieller Verordnung vorgenommen. In Belgien und Frankreich, später auch Portugal, deren Systeme sich aus dem Konzept des Familienlohns herleiten, ist eine regelmäßige Dynamisierung der Leistungen zur Sicherung des realen Werts der Transfers ein wesentliches Systemelement.

### **3. Quantitative Indikatoren zum Kindergeld**

#### **3.1 Erfassungsgrad**

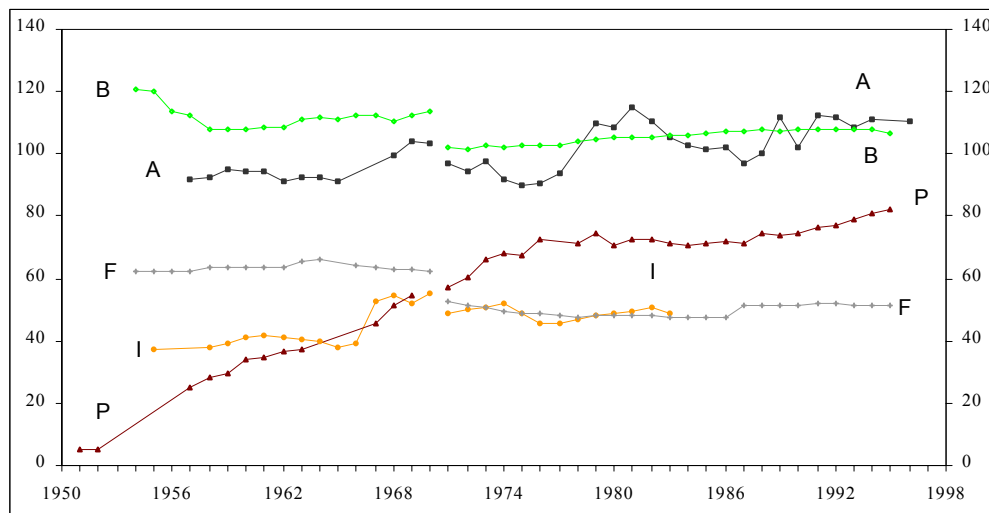
Diese institutionellen Unterschiede schlagen sich deutlich in der langfristigen Entwicklung quantitativer Indikatoren zum Kindergeld nieder. Schaubild 1 zeigt die Entwicklung des Erfassungsgrads der verschiedenen Kindergeldsysteme seit 1950. Die Daten beziehen sich im Fall der Länder mit universellen

---

<sup>3</sup> Hingegen wurden v. a. seit den 70er Jahren in mehreren Ländern Elternleistungen konzipiert, die zumindest teilweisen Ersatz für den Verlust eines zweiten Erwerbseinkommen gewähren sollen.

Systemen auf diese,<sup>4</sup> im Fall der Länder mit differenzierten Systemen auf die Summe der großen Systeme für die Beschäftigten in der Privatwirtschaft.<sup>5</sup> Sondersysteme im Öffentlichen Dienst sind aufgrund lückenhafter oder nur auf Schätzungen beruhender Daten ausgeschlossen. Nicht betrachtet werden zudem bedürftigkeitsgeprüfte Residualsysteme (in Österreich und Portugal), aus denen jedoch im Zeitverlauf nie mehr als 2% aller Leistungsberechtigten Transfers bezog. Der Erfassungsgrad ist definiert als die Summe der Empfänger (Kinder) bezogen auf die Wohnbevölkerung unter 16 (bis 1970) bzw. 18 Jahren (ab 1971). Diese Veränderung der Altersgrenze für die Berechnung des Indikators trägt dem allgemeinen Trend zur Verlängerung der Ausbildungszeiten Rechnung, während die wirtschaftliche Abhängigkeit der Kinder und die Unterhaltsverpflichtung der Eltern fortbestehen und somit der Anspruch auf Kindergeld erhalten bleibt. Da die tatsächlichen Altersgrenzen für den Anspruch auf Kindergeld zwischen den Ländern variieren, und in einigen Ländern Kinder über 16 bzw. 18 Jahren Leistungen beziehen können, sofern sie noch in Ausbildung oder arbeitslos sind, ergeben sich daraus statistische Unterschiede. Teilweise können die Werte deshalb auch über 100 liegen.

**Schaubild 1a. Erfassungsgrad westeuropäischer Kindergeldsysteme in Ländern mit differenziertem System, 1951-1997\***



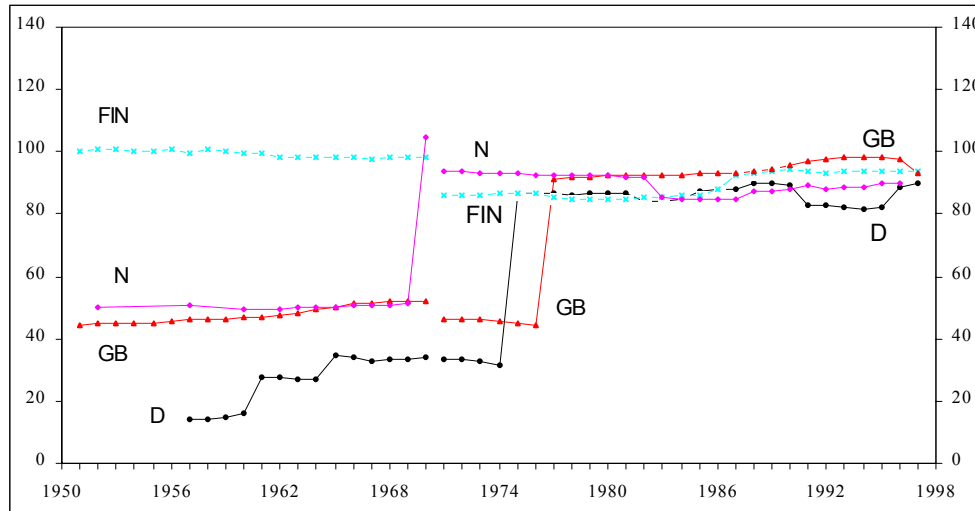
\* Leistungsempfänger (Kinder) in allen Systemen ohne eventuelle Sondersysteme im öffentlichen Dienst in Prozent der Altersgruppe unter 16 (bis 1970) bzw. Unter 18 Jahren (ab 1971).

Quellen: Maucher und Bahle, 2000; EUROSTAT, 2000; zusätzlich für P: INE, 1998; eigene Berechnungen.

<sup>4</sup> Für Deutschland ohne Öffentlicher Dienst, für den keine Daten vorliegen.

<sup>5</sup> Teilweise mit Lücken für Italien und Portugal.

**Schaubild 1b. Erfassungsgrad westeuropäischer Kindergeldsysteme in Ländern mit universellem System, 1951-1997\***



\* Leistungsempfänger (Kinder) in allen Systemen ohne eventuelle Sondersysteme im öffentlichen Dienst in Prozent der Altersgruppe unter 16 (bis 1970) bzw. Unter 18 Jahren (ab 1971).

Quellen: Maucher und Bahle, 2000; EUROSTAT 2000; eigene Berechnungen.

Zunächst würde man erwarten, dass universelle Systeme einen höheren Erfassungsgrad aufweisen als differenzierte. Die empirische Analyse zeigt jedoch, dass Länder mit differenzierten Systemen bis in die 70er Jahre hinein einen höheren Anteil von Kindern an der Wohnbevölkerung erfassen als Länder mit universellen Systemen. Der Grund dafür ist, dass in den differenzierten, meist erwerbsbezogenen Systemen von Anfang an alle Kinder in einer Familie einbezogen waren,<sup>6</sup> während universelle Systeme erst- oder zweitgeborene Kinder lange Zeit vom Leistungsbezug ausschlossen. Erst als Norwegen (1970), Deutschland (1975) und das Vereinigte Königreich (1978) ihre Systeme auf erste Kinder ausdehnten, kann man von einer tatsächlichen Universalisierung der Leistungen in diesen Systemen sprechen; nur in Finnland waren auch erstgeborene Kinder von Anfang an eingeschlossen. Doch selbst danach blieb der statistische Erfassungsgrad in den differenzierten Systemen höher als in den universellen. Dies hängt damit zusammen, dass in den differenzierten Systemen Leistungen über die reguläre Altersgrenze hinaus gewährt werden, sofern Kinder noch in Ausbildung sind. Im Gegensatz dazu haben universelle Systeme mit Ausnahme Deutschlands strikte Altersgrenzen. Darin zeigt

<sup>6</sup> In Frankreich wurde das Kindergeld für erste Kinder allerdings 1939 wieder abgeschafft und bis heute nicht wieder eingeführt. Im gleichen Jahr wurde jedoch gemäß dem dominierenden Konzept der Ein-Ernährer-Familie eine Leistung für Familien mit nur einem Verdienner eingeführt (*allocation de la mère au foyer/allocation de salaire unique*), die auch Familien mit einem Kind zustand. Familien mit zwei Kindern erhielten aus diesem 1984 aufgehobenen Geldtransfer bis 1967 (für alle Kinder im Alter 0-2 Jahre) bzw. 1972 (für die anderen Kinder mit Geburtsrang 2) höhere Leistungen als auf Basis der allgemeinen Familienbeihilfe (*allocations familiales*). Familien mit drei Kindern bekamen bis 1953 – mit Ausnahme der Jahre 1944 und 1945 – einen gleich hohen monetären Transfer wie auf Basis der allgemeinen Familienbeihilfen für denselben Haushaltstyp. Familien mit einem Kind stand jeweils die Hälfte des an Familien mit zwei Kindern gezahlten Betrags zu, nach 1946 allerdings nur für Kinder bis zum Alter von 10 Jahren, nach 1958 nur vor dem 6. Geburtstag. 1969 wurde die Leistung für Kinder in den beiden ersten Lebensjahren deutlich erhöht. Seit 1970 fand jedoch keine Anpassung mehr statt, so dass der Realwert und damit auch der Anteil dieses Transfers an den Familienbudgets drastisch sank.

sich die fortdauernde stärkere Orientierung der differenzierten Systeme am Konzept des Familienhaushalts mit ökonomisch abhängigen Kindern – angelegt in der ursprünglichen Idee des Familienlohns –, während die universellen Systeme Kindergeld primär als staatliche Sozialleistung für minderjährige Kinder betrachten.<sup>7</sup>

Bei den differenzierten Systemen kann man jedoch zwei Fälle unterscheiden. In Belgien und Österreich waren die Systeme von Anfang an weit gespannt und hatten quasi-universalistischen Charakter. In Italien und Frankreich werden hingegen nur etwa 50% der Kinder in der Bevölkerung erfasst, was dadurch zu erklären ist, dass in Frankreich als einzigem westeuropäischen Land erstgeborene Kinder seit 1939 kein Kindergeld erhalten, in Italien hingegen nicht alle Bevölkerungsgruppen in den verschiedenen differenzierten Systeme einbezogen waren. Leider liegen für die Zeit nach 1988, als Italien zu einem bedürftigkeitsgeprüften System übergang, keine Daten vor, doch dürfte der Anteil von Empfängern danach noch einmal deutlich gesunken sein. Im Gegensatz zu Italien lässt sich in Portugal ein kontinuierlicher Anstieg im Erfassungsgrad beobachten. Portugal begann zwar relativ spät mit familienpolitischen Leistungen, und das auf niedrigem Niveau, hat das System aber seitdem schrittweise ausgedehnt und ist auch nicht zu einem bedürftigkeitsgeprüften System übergegangen wie andere südeuropäische Länder.

### 3.2 Variationen in den Leistungssätzen

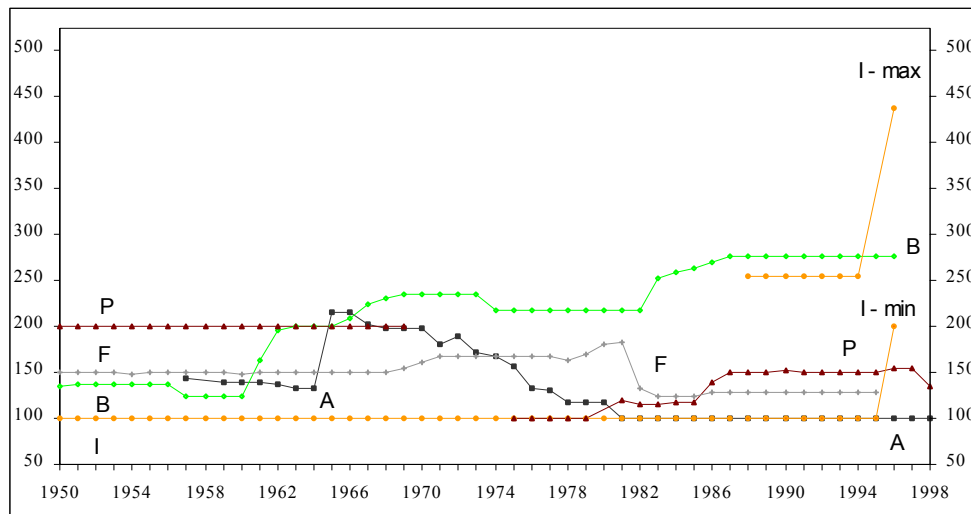
Schaubild 2 zeigt die Höhe des Kindergeldes für dritte Kinder in einer Familie als Prozentsatz der Leistungen für das erste Kind (in Frankreich: das zweite Kind).<sup>8</sup> Über den hier betrachteten Zeitraum wurden in den meisten Ländern für Kinder mit Geburtsrang 3 stets deutlich höhere Leistungen gewährt, im Schnitt zwischen 100 und 200 Prozent des Leistungssatzes für das erste Kind. Der Vergleich zwischen Ländern mit differenzierten und universellen Systemen zeigt keine auffälligen Muster. Offensichtlich spielen für Variationen in den Leistungssätzen andere Faktoren eine Rolle, zum Beispiel eine pro-natalistische Ausrichtung oder sozialpolitische Ziele wie eine höhere Förderung größerer Familien. Doch insgesamt tendieren differenzierte Systeme zu einer größeren Stabilität und Spannweite von Variationen, während universelle Systeme mit Ausnahme auffälliger Ausschläge in Deutschland und Norwegen einheitlichere Leistungssätze aufweisen.

---

<sup>7</sup> In den nordischen Ländern zeigt sich dieses Konzept auch darin, dass Jugendliche über 18 Jahre von ihren Eltern unabhängig Studiengelder und unter bestimmten Voraussetzungen Arbeitslosenunterstützung beziehen können.

<sup>8</sup> Altersdifferenzen sind hier nicht berücksichtigt, d. h. es wird angenommen, dass alle Kinder zwischen 12 und 15 Jahre alt sind.

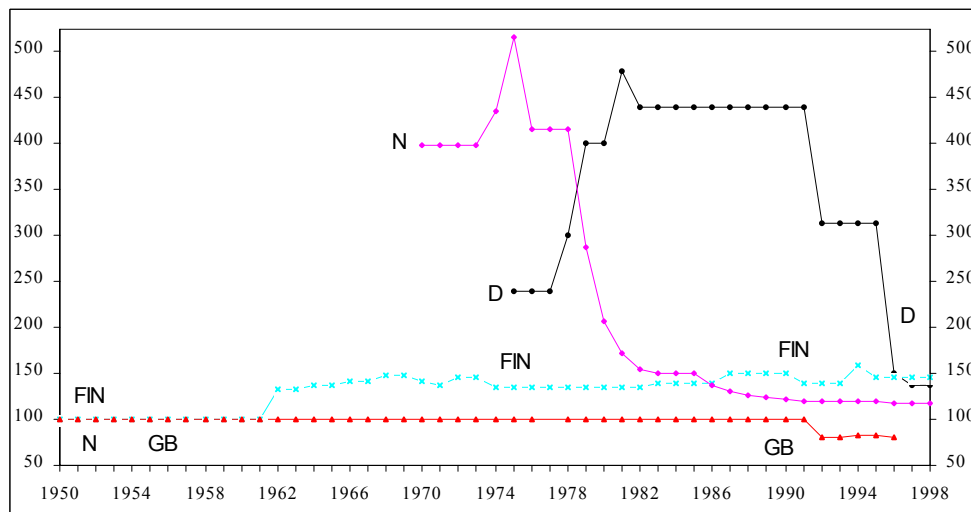
**Schaubild 2a. Differenzierung der Leistungssätze in Ländern mit differenziertem System, 1950-1998\***



\* Leistungen für drittes Kind in Prozent der Leistungen für erstes Kind ohne Alterszuschläge; F: in Prozent der Leistungen für zweites Kind.

Quellen: Maucher und Bahle, 2000; INPS, 1993; INPS, 1995; INPS, 1999; eigene Berechnungen.

**Schaubild 2b. Differenzierung der Leistungssätze in Ländern mit universellem System, 1950-1998\***



\* Leistungen für drittes Kind in Prozent der Leistungen für erstes Kind ohne Alterszuschläge.

Quellen: Maucher und Bahle 2000; eigene Berechnungen.

Eine deutlich über dem Durchschnitt liegende Variation der Leistungssätze mit Werten über 200 findet sich in Belgien, insbesondere seit Mitte der 60er Jahre. Im Gegensatz dazu hatte das Vereinigte Königreich als einziges hier betrachtetes Land über die gesamte Periode einheitliche Leistungssätze; seit 1992 wird jedoch, in Umkehrung der üblichen Logik, für das erste Kind mehr gezahlt. Die anderen Länder liegen zwischen diesen Extremen. Doch während sich in den meisten Fällen das Verhältnis



zwischen den Leistungssätzen über die Zeit kaum verändert hat und die Kurven flach verlaufen, gab es in Norwegen und Deutschland größere Schwankungen. Im deutschen Fall sind diese darauf zurückzuführen, dass das Kindergeld für das erste Kind im Gegensatz zu den Leistungen für andere Kinder lange Zeit nicht angehoben wurde. Erst mit der grundlegenden Reform des Systems 1996 wurde das Kindergeld für das erste Kind ebenfalls deutlich erhöht. In Norwegen wurde die starke Staffelung der Beträge im Anfang der 60er Jahre laufenden Gesetzgebungsverfahren explizit mit den zusätzlichen Kosten für ein zweites oder drittes Kind begründet (vgl. Kolberg, o. J.). Sie ist folglich stark einem Bedarfskonzept verpflichtet. Im Sinne einer allgemein verbesserten Familienförderung wurden zwischen 1979 und 1986 die Leistungen für die ersten beiden Kinder jedoch spürbar angehoben und nahezu an den Betrag für das dritte Kind herangeführt.

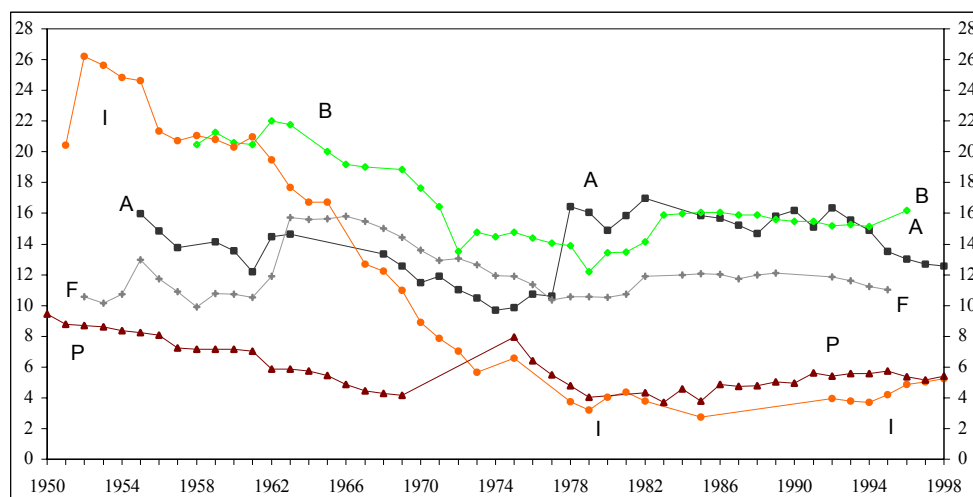
### **3.3 Leistungsniveau**

Beim Leistungsniveau fällt zunächst die relativ große Kontinuität im Verlauf der letzten fünfzig Jahre auf, ein überraschender Befund angesichts weitreichender gesellschaftlicher Veränderungen während dieser Zeit. In keinem Land stieg das Leistungsniveau deutlich an, weder während der Expansionsphase der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten von den 50er bis zu den 70er Jahren noch nach dem Beginn des Wandels der Familienstrukturen seit Mitte der 60er Jahre. Umgekehrt hat auch die Krise des Wohlfahrtsstaates seit Mitte der 70er Jahre keine tiefen Spuren in der Familienpolitik hinterlassen. Familienleistungen blieben mit Ausnahme der südeuropäischen Länder von größeren Einschnitten verschont. Das Kindergeld stand sozusagen im Windschatten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen. Das Bild langfristiger Kontinuität verstärkt sich, wenn man die großen Fluktuationen in der Entwicklung von Löhnen und Gehältern über die letzten fünfzig Jahre bedenkt. Weder haben der starke Anstieg der Löhne Ende der 60er Jahre noch ihre Stagnation in den 80er Jahren deutliche Spuren in den lohnbezogenen Leistungsindikatoren zum Kindergeld hinterlassen. Es fällt jedoch auf, daß die Zeit der 70er Jahre, die mit dem Zweiten Demographischen Übergang und der ersten Krise des Wohlfahrtsstaates in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg zusammenfällt, eine Periode größerer Reformen im Bereich familienpolitischer Leistungen war.

Schaubild 3 setzt das Kindergeld in Beziehung zum durchschnittlichen Bruttolohn eines Arbeiters. Ausgangspunkt für die Analyse ist eine Familie mit zwei Kindern. Um die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern zu erhöhen, wurde unterstellt, beide Kinder seien 12 Jahre alt. Somit wurden im Falle Belgiens, Frankreichs und Österreichs Alterszuschläge eingerechnet (vgl. auch Übersicht 2). Auf Basis der graphischen Darstellung lassen sich drei unterschiedliche Entwicklungsmuster erkennen: 1) Raten, die von einem verhältnismäßig hohen Ausgangsniveau kontinuierlich fallen und sich seit Ende der 70er Jahre auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau einpendeln. Diesem Muster folgen die beiden südeuropäischen Länder Italien und Portugal. 2) Werte, die über die gesamte Periode verhältnismäßig stabil bleiben und über dem Durchschnitt der neun Länder liegen. Dieser Logik folgen Belgien, Frankreich und Österreich. Die Werte für die Alpenrepublik, die einige Ausschläge zeigen, werden dabei von denen in Belgien und Frankreich eingerahmt. Frankreich erreicht seit Mitte der 60er

Jahre nur einen Durchschnittswert, was auch darauf zurückzuführen ist, dass seit 1939 ein Anspruch auf Familienbeihilfen erst mit Geburt eines zweiten Kindes entsteht. 3) Raten, die langfristig ansteigen. Dieses Muster ist für die vier Länder mit universalistischem System kennzeichnend. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs erfolgt die langfristige Zunahme in Deutschland, Finnland und Norwegen in Sprüngen. Auf punktuell stark erhöhte Quoten folgen in der Regel Zeiträume von zehn und mehr Jahren mit monoton fallenden Werten. Hinter diesen Kurvenverläufen verbergen sich einmalige Erhöhungen oder andere Rechtsänderungen, deren Wirkungen danach allmählich nachlassen und – mangels systematischer Dynamisierung der Leistungssätze (mit Ausnahme Norwegens seit 1970) – an realem Wert verlieren. Unmittelbar in den Graphiken ablesbar ist auch die Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten auf erste Kinder in Norwegen (1970), Deutschland (1975) und im Vereinigten Königreich (1978), mit der die Summe der Kindergeldleistungen für zwei Kinder spürbar ansteigt. Gut abgebildet werden auch deutliche Erhöhungen der Leistungssätze in Portugal (1975), Finnland (1994)<sup>9</sup> und Deutschland (1996).

**Schaubild 3a. Höhe der Leistungen bezogen auf den Durchschnittslohn eines Arbeiters in Ländern mit differenziertem System, 1950-1998\***

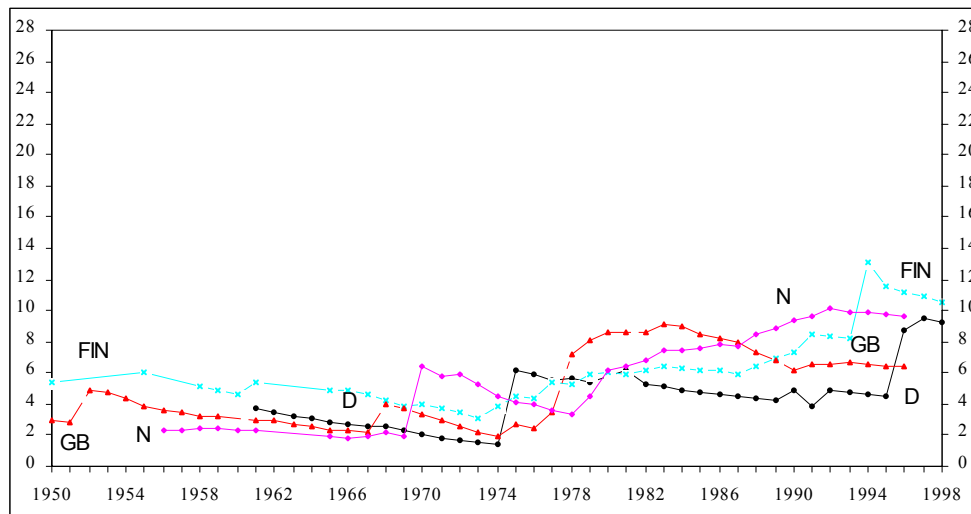


\* Leistungen für Familien mit zwei Kindern über fünfzehn Jahren inklusive eventueller Alterszuschläge.

Quellen: Maucher und Bahle, 2000; für A: ÖSTAT, für B: INS, für F: INSEE, für I: ISTAT, für P: INE: jeweils verschiedene Jahrgänge; für A zusätzlich: ÖAKT, 1961-1988; für I zusätzlich: EUROSTAT, 1996; eigene Berechnungen.

<sup>9</sup> Im Falle Finnlands ergibt sich der deutlich erhöhte Anteil im Jahre 1994 aus dem Zusammenspiel zweier Faktoren. Um starken rezessiven Tendenzen, die sich seit Anfang der 90er Jahre abzeichneten, mit den Steuerungsinstrumenten einer nachfrageorientierten Wirtschafts- und Sozialpolitik entgegenzuwirken, wurden die Leistungssätze zum 01.01.1994 deutlich erhöht – und zwar um zwischen 55% und 75%, je nach Geburtsrang des Kindes –, um so die Konsummöglichkeiten von Familien zu stabilisieren. Der ebenso abrupte Rückgang in den folgenden Jahren resultierte aus dem Wechselspiel von (auch nominalen) Leistungskürzungen – zum 01.01.1995, den einzigen in allen neun Ländern während der untersuchten Periode – mit einer wieder anziehenden Konjunktur und leicht steigenden Löhnen.

**Schaubild 3b. Höhe der Leistungen bezogen auf den Durchschnittslohn eines Arbeiters in Ländern mit universellem System, 1950-1998\***



\* Leistungen für Familien mit zwei Kindern über fünfzehn Jahren inklusive eventueller Alterszuschläge.

Quellen: Maucher und Bahle, 2000; für D: BMAS, 1998 ([http://www.bma.bund.de/download/stat1999/Stb5\\_2.xls](http://www.bma.bund.de/download/stat1999/Stb5_2.xls)); für FIN: TK/SC, für N: SSB: verschiedene Jahrgänge; für FIN und N zusätzlich: NC/NSS: verschiedene Jahrgänge; für GB: ONS: verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

Verfolgt man die in den Schaubildern 3a und 3b dargestellte Entwicklung im Zeitverlauf, so darf der Beginn der 70er Jahre als Schlüsselperiode betrachtet werden. Erst danach verstärkte sich die Tendenz zur langsamen, aber beständigen Angleichung der Länder, gefestigt noch durch einen zweiten Schub seit Beginn der 90er Jahre. Nichtsdestotrotz bleiben deutliche Niveauunterschiede zwischen den Ländern, die Familienbeihilfen als Zweig der Sozialversicherung organisieren und solchen mit universellen Systemen bestehen. Mitte der 90er Jahre lag der Anteil der Kindergeldleistungen am durchschnittlichen Bruttomonatslohn eines Arbeiters<sup>10</sup> in fünf der neun Länder zwischen 8 und 14 Prozent. Lediglich Belgien erreichte einen höheren Wert – wie seit Mitte der 50er Jahre fast ausnahmslos –, wohingegen die Familienbeihilfen in den beiden südeuropäischen Ländern – wie seit Anfang der 70er Jahre – nur etwa ein Zwanzigstel des Durchschnittsverdienstes ausmachten. In Italien sank der Anteil der Transfereinkommen am Arbeitslohn eines männlichen Industriearbeiters zwischen 1950 und 1980 derart dramatisch, dass aus dem einstigen Spitzenreiter das Schlusslicht wurde. Dieser Rückgang ist zusätzlich vor dem Hintergrund der 1988 erfolgten Begrenzung der Anspruchsberechtigung auf untere und mittlere Einkommensgruppen zu sehen.<sup>11</sup> In Portugal und den vier Ländern mit universellem System erreichten die monetären Transfers für zwei Kinder (mit Ausnahme Finnlands nach 1993) während der letzten 50 Jahre niemals einen Anteil von mehr als einem Zehntel des Durchschnittseinkommens.

<sup>10</sup> Nicht näher erörtert werden können hier die unterschiedliche Dynamik in punkto Wachstum der Löhne und Spreizung des Lohngefüges im Ländervergleich und die daraus möglicherweise entstehenden Verzerrungen der Anteile der Familienbeihilfen für zwei Kinder.

## 4. Steuerliche Vorteile für Kinder

In der Mehrzahl der betrachteten Länder stellt die steuerliche Berücksichtigung von Kindern in der Einkommensteuer einen zusätzlichen, wichtigen Faktor des Familienlastenausgleichs dar (vgl. u. a. Clossen und Messere, 1990; Pechman und Engelhardt, 1990; Parker und Sutherland, 1991; Messere, 1993; O'Donoghue und Sutherland, 1998; Soler Roch, 1999). Dabei lassen sich drei Grundtypen von Steuerermäßigungen für Kinder<sup>12</sup> unterscheiden: Freibeträge,<sup>13</sup> Abzüge von der Steuerschuld<sup>14</sup> und das Familiensplitting.<sup>15</sup> Die dritte Variante ist an die steuerliche Veranlagungsart in der Einkommensteuer gebunden (Besteuerung von Ehegatten bzw. von Familien im Gegensatz zur Individualbesteuerung) und findet sich von den hier betrachteten Ländern nur in Frankreich.

Geldtransfers und Steuervorteile für Kinder können komplementär oder substitutiv erbracht werden. Die Mehrzahl der Länder entschied sich für den längsten Teil des Zeitraums 1950-1998 für die erste Variante. Nur das britische Einkommensteuerrecht sah in den letzten zwei Jahrzehnten keinen allgemeinen Steuernachlass für den Unterhalt von Kindern vor (vgl. Schaubild 4). Vergleicht man – jeweils bezogen auf Familien mit zwei Kindern im Alter von 12 Jahren – die Bedeutung von Kindergeld und steuerlichen Vorteilen für Kinder, zeigt sich überall eine klare Dominanz der Transferleistungen. Im hier betrachteten Zeitraum 1979-1998 machten Steuervorteile für eine Durchschnittsfamilie nie mehr als drei Viertel der Kindergeldleistungen aus. In Belgien, Italien, Norwegen, Österreich und dem Vereinigten Königreich liegen diese Anteile ausnahmslos in einer Bandbreite von 10 bis 30 Prozent. In Finnland und Portugal (in den 80er Jahren) ergibt sich aufgrund der Steuererleichterungen eine zusätzliche Einkommenswirkung in Höhe von etwa zwei Fünfteln des Kindergelds. Lediglich in Deutschland (seit der massiven Erhöhung der Kinderfreibeträge 1986), Frankreich und Portugal (seit 1989)

---

<sup>11</sup> In allen Jahren seit 1988 lag für die hier betrachtete Familie mit zwei Kindern der Durchschnittsverdienst eines Arbeiters jedoch (noch) knapp unter der haushaltstypspezifischen Einkommensgrenze für eine Anspruchsberechtigung, vgl. auch OECD, 1978-1999; INPS, 1993; INPS, 1995, INPS, 1999.

<sup>12</sup> Die Begriffe „Steuererleichterung“ bzw. „Steuervorteil“ (tax relief) werden als Oberbegriffe benutzt. Damit sind alle Formen der im Einkommensteuerrecht verankerten Steuerermäßigungen gemeint, die Erwerbstätigen, Ehegatten und Haushaltsvorständen für ihre Kinder oder andere Personen im Haushalt, für die sie Unterhaltsverpflichtungen haben, zustehen.

<sup>13</sup> Als konstitutives Element progressiv ausgestalteter Einkommenssteuertarife sind Steuerfreibeträge (tax allowance) als Abzug von der Steuerbemessungsbasis konzipiert. Nach ihrem Abzug erhält man das zu versteuernde Einkommen, auf das dann ein bestimmter Steuersatz angewandt wird (vgl. auch O'Donoghue und Sutherland, 1998). Dem Leistungsfähigkeitsprinzip verpflichtet nehmen sie eine Korrektur des zu versteuernden Einkommens vor, die dazu dient, überhaupt erst die Leistungsfähigkeit einer Familie zu bestimmen (Neubauer et al., 1993) und zielen somit auf die Verwirklichung horizontaler Gerechtigkeit, d. h. auf einen Ausgleich für finanzielle Belastungen wegen der Kosten für Kinder zwischen verschiedenen Haushaltstypen der gleichen Primäreinkommensgruppe. Mit Kinderfreibeträgen wird Unterhaltsverpflichtungen in Abhängigkeit vom Grenzsteuersatz eines Steuerpflichtigen Rechnung getragen, was bei progressiv ausgestaltetem Steuertarif zu einer absolut höheren Begünstigung von Familien mit höherem Einkommen führt.

<sup>14</sup> Unter Abzügen von der Steuerschuld (tax credit) werden Beträge verstanden, die ein Steuerpflichtiger von seiner Steuerschuld – errechnet als Produkt aus zu versteuerndem Einkommen und Steuertarif – abziehen kann. Sie werden als Pauschalbeträge (i. d. R.) unabhängig von der Höhe des Einkommens und der Steuerschuld gewährt. Abzüge von der Steuerschuld werden als ein Instrument zur Verwirklichung einer größeren vertikalen Gleichheit gesehen, da sie auf eine stärkere Nivellierung der Einkommensverteilung zielen.

<sup>15</sup> Familiensplittingsysteme setzten die Zusammenrechnung der Einkommen aller Haushaltsmitglieder voraus. Auf das durch einen Splittingfaktor größer 2 geteilte Haushaltseinkommen wird der Steuersatz angewandt, der auch für eine Einzelperson Gültigkeit hat. Die Steuerschuld für den Haushalt ergibt sich durch die Multiplikation des für eine Einheit ermittelten Betrags mit dem jeweiligen Splittingfaktor. Insoweit kann das Ehe-

werden für Durchschnittsverdiener Anteile von zwei Dritteln und mehr erreicht, so dass hier von einer Gleichrangigkeit beider Instrumente gesprochen werden kann. Ein gängiges Entwicklungsmuster besteht in einer substantiellen Erhöhung des Kindergeldes bei gleichzeitiger Streichung steuerlicher Vorteile,<sup>16</sup> meist in den 70er Jahren vollzogen. So wurde bspw. in Österreich im Zusammenhang mit der ab 1978 wirksamen Abschaffung des Steuerabzugs für Kinder entschieden, dies durch eine unabhängig vom Geburtsrang gewährte Erhöhung der Familienbeihilfen zu kompensieren. Auch in Deutschland (1975), dem Vereinigten Königreich (1978/1982) sowie Finnland (1994) bildete die Aufhebung eines Kinderfreibetrags die Grundlage für Leistungserhöhungen beim Kindergeld.

#### 4.1 Niveau der Steuerermäßigungen für Kinder

Schaubild 4 quantifiziert die allgemeinen steuerlichen Vergünstigungen für Kinder im Zeitraum 1979-1998 bezogen auf das verfügbare Haushaltseinkommen eines verheirateten Alleinverdieners mit zwei Kindern mit einem Lohn in Höhe des durchschnittlichen Erwerbseinkommens eines Industriearbeiters (vgl. zum Konzept des „average production worker“ OECD, 1978-1999 und den methodologischen Anhang).<sup>17</sup> Es fällt auf, dass Länder mit differenziertem Kindergeldsystem und stärkerem Familienkonzept nicht nur höhere Transferleistungen für Kinder,<sup>18</sup> sondern tendenziell auch höhere Steuervorteile gewähren. In Frankreich und Belgien, daneben auch in Deutschland und Österreich, ergeben sich für Familien verhältnismäßig hohe relative Steuervorteile. Finnland, Norwegen und Portugal bilden eine mittlere Gruppe mit Steuervorteilen zwischen 2,5 und 3,5 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens. Italien und das Vereinigte Königreich räumen Eltern niedrige Steuerermäßigungen ein. Es lässt sich jedoch kein systematischer Zusammenhang zwischen dem Typ des gewährten Steuervorteils und der Höhe der Vergünstigungen erkennen. Auch gibt es keine eindeutige Abfolge in der Entwicklung der verschiedenen Formen von Steuerermäßigungen.<sup>19</sup> Aufgrund dieses Befunds überrascht es nicht, dass bei Kenntnis der Grundausrichtung des Systems der Familienbeihilfen – d. h. differenziert vs. universell – nicht auf die Art der in einem Land gewährten Steuerermäßigung für Kinder geschlossen werden kann. Die Verwirklichung eines bestimmten Familienkonzepts lässt jedoch eine stärkere Rückwirkung sowohl auf den Typ der fiskalischen Leistung als auch auf die Form der Veranlagung

---

gattensplitting – wie es in Deutschland z. B. seit 1957 steuerrechtlich fixiert ist – als Sonderfall einer Familiensplittings betrachtet werden, bei dem ein Splittingfaktor von 2 angewandt wird.

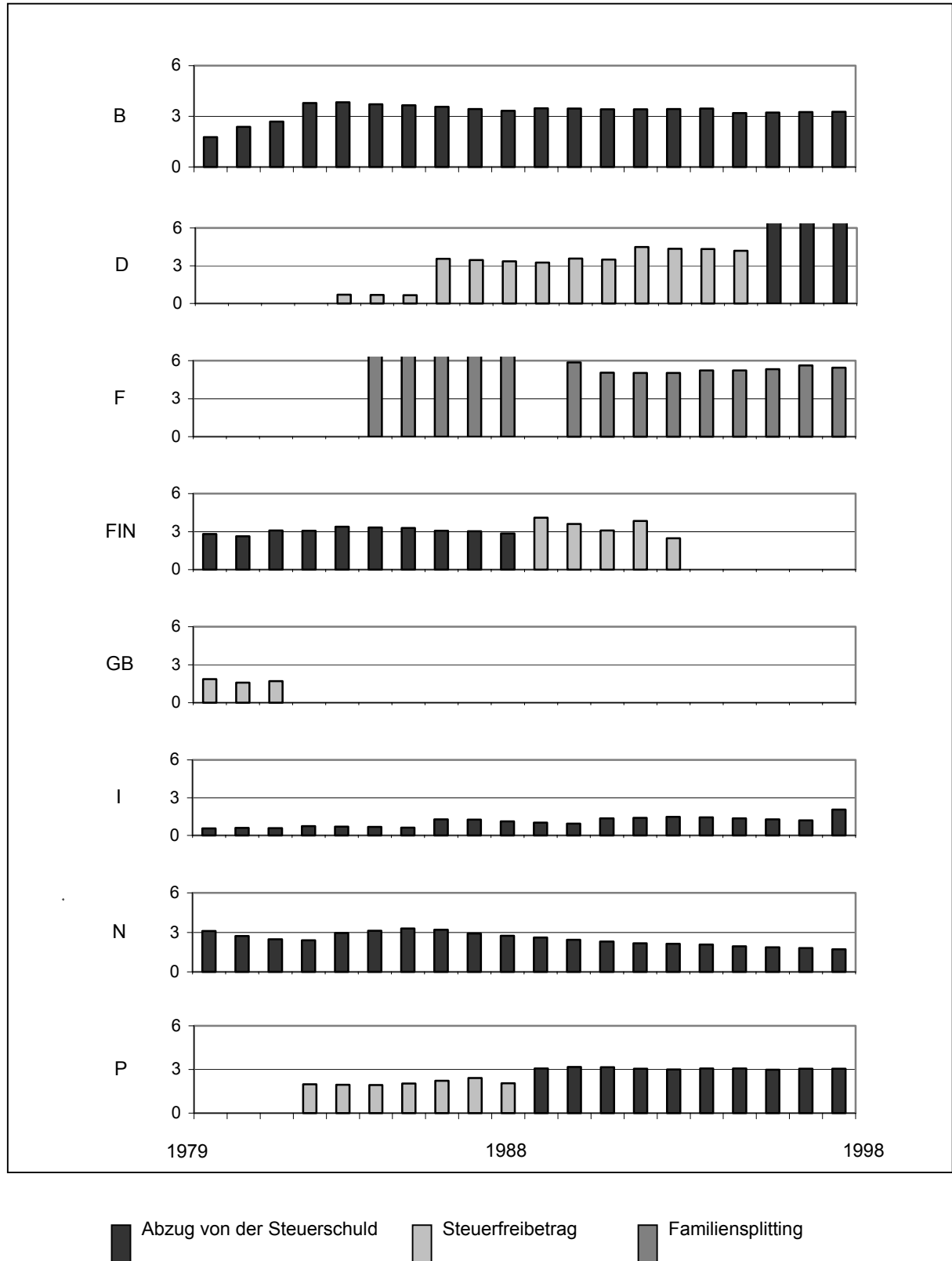
<sup>16</sup> Der französische Gesetzgeber entschloss sich 1948, Familien mit nur einem erwerbstätigen Elternteil eine Ausgleichsleistung (*indemnités compensatrices*) für die stufenweise Abschaffung einer Steuererleichterung (abgeschlossen Ende 1977) zu gewähren (*impôt cédulaire – réduction pour charges de famille*).

<sup>17</sup> Alle folgenden Analysen und Schlussfolgerungen beziehen sich auf diesen einen Haushaltstyp mit einem Erwerbseinkommen in Höhe des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters. Falls jedoch eine andere Haushaltskonstellation gewählt wird bzw. Niveau und/oder Zusammensetzung des Familieneinkommens variiert werden, sind – wegen anderer Steuertarife, Steuerklassen und einer veränderten Sozialabgabenbelastung – abweichende Befunde möglich.

<sup>18</sup> In keinem der untersuchten Länder unterlagen die Familienbeihilfen 1998 der Besteuerung.

<sup>19</sup> Während Norwegen (1970) und Portugal (1989) von einer Freibetrags- zu einer Abzugsregelung übergangen, wurde in Finnland (1989) ein kindbezogener Abzug von der Steuerschuld durch einen Kinderfreibetrag ersetzt. In Deutschland wurde, falls man auf die Verteilungswirkung auf Ebene der Familien abhebt, parallel zum Steuerfreibetrag ein Abzug von der Steuerschuld implementiert. Für Österreich lassen sich Übergänge in beide Richtungen nachzeichnen: 1968 wurde der seit 1950 gewährte Steuerabzug durch einen Kinderfreibetrag ersetzt, 1973 wieder ein kindbezogener Abzug von der Steuerschuld eingeführt (1977 erneut abgeschafft).

**Schaubild 4: Steuerermäßigungen für Kinder bezogen auf das verfügbare Haushaltseinkommen eines Durchschnittsverdieners mit zwei Kindern, 1979-1998**



Quellen: OECD, 1978-1999; IBFD, 1990-2000; SSB und Hansen, 1994; Lohaus, 1997; O'Donoghue und Sutherland, 1998; Soler Roch, 1999; BMF, 2001; eigene Berechnungen.

des Familieneinkommens zur Einkommensteuer erwarten. Länder mit hoher Kindorientierung sollten – wegen der Gleichbehandlung aller Kinder<sup>20</sup> – eher Abzüge von der Steuerschuld gewähren. Diese Annahme trifft zwar für Norwegen und (für den überwiegenden Zeitraum auch für) Finnland zu, allerdings eben auch für Belgien und Österreich.

## 4.2 Kumulation von Geldleistungen und Steuervorteilen

Abschließend wird die Wirkung des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems insgesamt im Vergleich zweier Haushaltstypen untersucht. Die Schaubilder 5a und 5b zeigen den prozentualen Einkommensvorteil, den ein verheirateter Alleinverdiener mit zwei Kindern gegenüber einer alleinstehenden Person ohne Kinder mit gleichem Bruttoeinkommen aufgrund der kindbezogenen Regelungen des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems<sup>21</sup> hat. Bezugsgröße ist das verfügbare Haushaltseinkommen nach Steuern und Transfers. Sowohl im Grundmuster der Entwicklung als auch in der Rangfolge der Länder zeigen sich große Übereinstimmungen mit den Schaubildern 3a und 3b.<sup>22</sup> In Belgien, Frankreich und Österreich führen die kindbezogenen Regelungen zu einem überdurchschnittlich hohen, über die letzten zwei Jahrzehnte stabilen Einkommensplus für Familien. In Italien und Portugal ist der Einkommensvorsprung gering und erreicht nie mehr als 10 Prozent des verfügbaren Einkommens der alleinstehenden Person ohne Kinder. Finnland und Norwegen weisen langfristig steigende Anteile auf, die allerdings nur unwesentlich um den globalen Durchschnittswert von 14-15 Prozent schwanken. Werden nur die kindbezogenen Vorteile betrachtet, so erreicht Deutschland einen im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen, wenn auch seit Anfang der 90er Jahre steigenden Einkommensvorteil für Familien. Würde man allerdings zusätzlich das Ehegattensplitting berücksichtigen, ergäbe sich im Falle Deutschlands für die Alleinverdienerfamilie mit zwei Kindern ein vergleichsweise großer Einkommensvorteil, ähnlich wie in Belgien, Frankreich und Österreich (vgl. Maucher, 2001).

Bei der Zusammenschau einiger Gestaltungsparameter für die monetären Transfers und die Steuernachlässe im Zeitraum 1950 bis 1998 ergeben sich für einzelne Aspekte systematische Zusammenhänge. Am deutlichsten wird dies im Fall der Altersgrenzen für die Gewährung direkter wie indirekter Einkommenstransfers an Familien sowie bei der Frage der regelmäßigen Anpassung der Leistungen angesichts steigender Lebenshaltungskosten. Länder mit stärkerer Familienorientierung (Belgien,

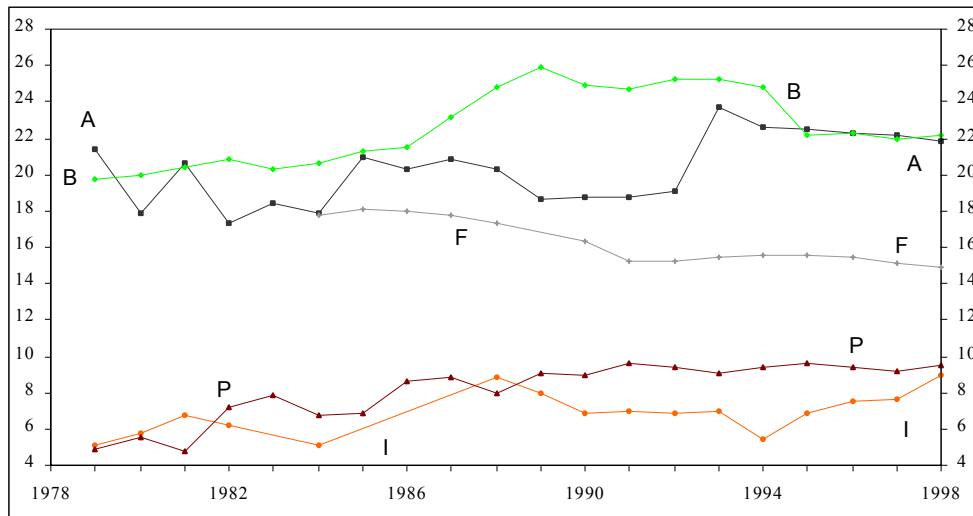
---

<sup>20</sup> Dies gilt unter der Annahme, dass die Eltern mindestens eine Steuerschuld zu tragen haben, die den Wert des Absetzbetrages für Kinder übersteigt. Für alle anderen Steuerpflichtigen ist ersatzweise allerdings ein Einkommenstransfer in gleicher Höhe denkbar.

<sup>21</sup> Als weitere Elemente, die im Ergebnis zu einem unterschiedlich hohen verfügbaren Einkommen führen können – das im Fall der Familie selbstverständlich noch auf vier Köpfe zu verteilen ist – kommen spezielle Regelungen in bezug auf die Behandlung von Ehegatten, Sozialversicherungsbeiträge und Aufwendungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in Betracht, wobei deren Entlastungswirkung im Ländervergleich teilweise stark voneinander abweicht (vgl. hierzu vertieft z. B. OECD, 1978-1999; IBFD, 1990-2000). Diese werden jedoch hier nicht berücksichtigt.

<sup>22</sup> Dieser Befund überrascht aus drei Gründen nicht: 1) Von den gesamten kindbezogenen Vorteilen macht das Kindergeld in allen Ländern den (klar) größten Anteil aus. 2) Beiden Analysen liegt in bezug auf das Erwerbseinkommen eine sehr ähnliche Referenzgröße zugrunde. 3) Für einige Länder lässt sich ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Geldleistungen und dem monetäreren Gegenwert der Steuerermäßigungen aufzeigen, v. a. für Länder, die generöse Familienbeihilfen vorsehen.

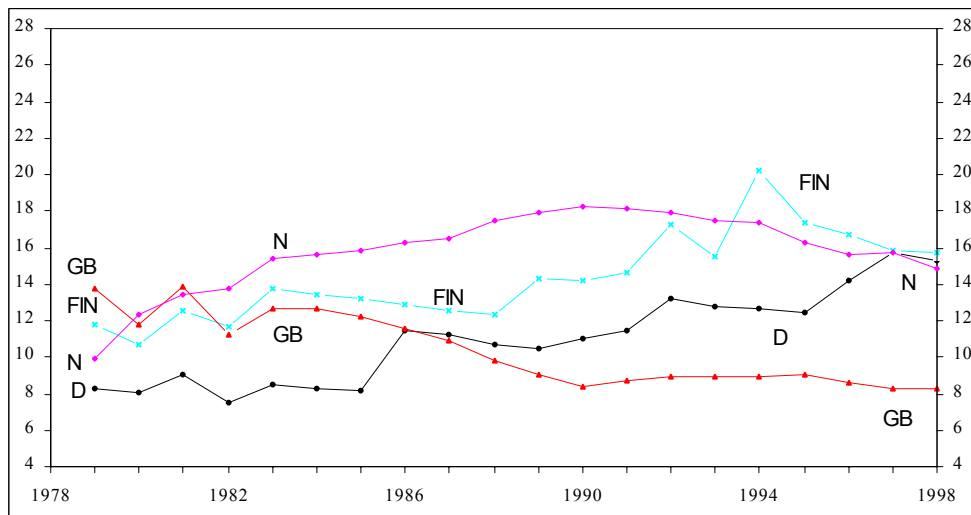
**Schaubild 5a. Relativer Einkommensvorteil eines verheirateten Durchschnittsverdieners mit zwei Kindern gegenüber einem Alleinstehenden ohne Kinder in Ländern mit differenziertem System, 1979-1998\***



\* nur kindbezogener Vorteil

Quellen: OECD, 1978-1999; IBFD, 1990-2000; Maucher und Bahle, 2000; eigene Berechnungen.

**Schaubild 5b. Relativer Einkommensvorteil eines verheirateten Durchschnittsverdieners mit zwei Kindern gegenüber einem Alleinstehenden ohne Kinder in Ländern mit universellem System, 1979-1998\***



\* nur kindbezogener Vorteil

Quellen: OECD, 1978-1999; IBFD, 1990-2000; Maucher und Bahle, 2000; eigene Berechnungen.



Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Portugal) gewähren unter Bezugnahme auf die Idee der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Kindern im Haushalt, also eines erweiterten Unterhaltskonzepts, analog zu den Geldleistungen auch Steuervergünstigungen (lange) über die reguläre Altersgrenze für Familienbeihilfen oder die Schwelle der Volljährigkeit hinaus. Länder hingegen, die ein am einzelnen Kind orientiertes Transfersystem etabliert haben, sehen bei der Bestimmung der Einkommenssteuer oberhalb der für den Anspruch auf Kindergeld relevanten Altersgrenze tendenziell auch keine allgemeinen Steuerermäßigungen mehr vor. Für Finnland trifft dies in vollem Umfang zu, für Norwegen jedoch nur teilweise. Zeitgleich mit der Ausdehnung des Kindergelds auf die Kinder mit Geburtsrang 1 wurden 1970 erhöhte Abzüge für Kinder oberhalb der für dieses gültigen Altersgrenze eingeführt. Wurden diese zunächst auf 25 Jahre festgesetzt, so erfolgte eine Absenkung auf 20 Jahre (1972)<sup>23</sup> bzw. 19 (1983) und 18 Jahre (1987). Damit repräsentiert Norwegen nun wieder stärker den kindbezogenen Ansatz. Mit dem Instrument der Indexierung von Steuertarifen wie der Dynamisierung von kindbezogenen Frei- und Abzugsbeträgen arbeiten vorwiegend Länder, die sich dieses Verfahrens – zumindest während einer Teilperiode – auch in bezug auf Geldleistungen bedienen (Belgien, Frankreich, Norwegen und Portugal).

In den Dimensionen „Differenzierung nach dem Geburtsrang“, „Differenzierung nach dem Alter“ und „Abstufung nach Elterneinkommen“ lassen sich im Ländervergleich über die Zeit keine eindeutigen Muster aufzeigen.<sup>24</sup> So stellt z. B. die Begrenzung des steuerlichen Vorteils für höhere Einkommen<sup>25</sup> auf dem Feld familienrelevanter fiskalischer Bestimmungen die Ausnahme dar. In Frankreich wird jedoch seit 1981 der Vorteil aus dem Familiensplitting nur noch bis zu einer Höchstgrenze gewährt. Die norwegischen Bestimmungen machen die Gewährung des Abzugs von der Steuerschuld vom Gesamteinkommen des Kindes – zu dem auch Unterhaltsleistungen eines getrennt lebenden Elternteils gerechnet werden – abhängig. Belgien (seit 1985 für unter dreijährige Kinder, falls bei der Ermittlung der Einkommensteuer noch keine Kosten für die Kinderbetreuung abgezogen wurden) und Portugal (vor 1989) z. B. stufen die Steuervorteile nach dem Alter der Kinder ab; gleiches gilt seit 1970 in Norwegen auch für Kinder oberhalb der für die Geldtransfers maßgeblichen Altersgrenze. Diese Länderspezifika lassen sich weder mit dem dominierenden Familienkonzept, noch der Institutionalisierungsform, noch den institutionellen Regelungen im Falle der Familienbeihilfen systematisch in Beziehung setzen. Die Differenzierung der Steuererleichterungen nach dem Geburtsrang – gemäß eines

---

<sup>23</sup> Dieser Schritt wurde jedoch mit der Einführung einer allgemeinen Ausbildungsförderung in Form eines Grundstipendiums für Kinder in Vollzeitausbildung verknüpft.

<sup>24</sup> Allerdings kommt dem dominierenden Familienkonzept bei der Bestimmung der jeweils national gewählten Veranlagungsform ein gewisses Gewicht zu (vgl. zu vergleichenden Darstellungen u. a. Thöni und Winner, 1996; O'Donoghue und Sutherland, 1998; Dingeldey, 2000; Montanari, 2000). Dies gilt wenigstens bis Anfang der 70er Jahre, als in vielen Ländern aufgrund der gestiegenen Erwerbsbeteiligung von Frauen die Institutionalisierung des Modells „Alleinverdiener Ehe“ auch im Sozialrecht zunehmend aufgegeben wurde. Drei Länder mit einer traditionell stärkeren familienbezogenen Orientierung – Deutschland, Frankreich und Portugal – nahmen auch 1998 noch eine gemeinsame Veranlagung des Einkommens der Ehegatten vor. Norwegen lässt Ehegatten seit 1959 ein Wahlrecht, Österreich, Finnland und Italien stellen 1972, 1976 bzw. 1977 von der gemeinsamen auf eine getrennte Veranlagung um. Diese findet im Vereinigten Königreich schon seit 1948 Anwendung.

<sup>25</sup> In Ländern mit Freibetragsregelung ergibt sich bei progressivem Tarif allerdings für Eltern mit steigendem Einkommen grundsätzlich eine verhältnismäßig größere Steuerersparnis als bei Eltern mit mittleren oder niedrigen Erwerbseinkünften.

Bedarfskonzepts jeweils mit steigenden Vorteilen bei zunehmender Haushaltsgröße –, war 1998 in fünf (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich) der neun untersuchten Länder gesetzlich festgeschrieben. Alle diese Länder gehen bezüglich ihres Familienkonzepts stärker von der Idee einer gemeinsamer Wirtschafts- und Verbrauchseinheit aus, zu der Kinder, solange sie noch ökonomisch von den Eltern abhängig sind, auch noch nach Vollendung ihrer Schulpflicht gehören. Das Fehlen einer Staffelung des Abzugs von der Steuerschuld in Anlehnung an die Kinderzahl (seit dessen Einführung 1989) in Portugal deutet hingegen auf die stärker armutsvermeidende Grundorientierung der Familienleistungen hin, insbesondere seit der grundlegenden Reform 1980 sowie einer einkommensbezogenen wie altersgruppenspezifischen Differenzierung der Leistungen im Jahre 1998.

## 5. Schluss

Die empirische Analyse hat ergeben, dass sich historisch bedingte, institutionelle Unterschiede der Familienpolitik zwischen den westeuropäischen Ländern langfristig in Leistungsindikatoren zum Kindergeld und zu Steuerermäßigungen für Kinder niedergeschlagen haben. Differenzierte Kindergeldsysteme gehen auf die Idee des Familienlohns zurück, sind in Form einer Sozialversicherung aufgebaut und auf die Familie als soziale Gruppe gerichtet. Universelle Systeme gründen auf der Vorstellung von einer staatlichen Umverteilung zugunsten von Kindern, sind als staatliches Transfersystem eingerichtet und zielen auf Kinder als Individuen. Differenzierte Systeme bieten im Zeitverlauf durchweg höhere Leistungen an, weisen eine größere Variation der Leistungen in Abhängigkeit von der Kinderzahl auf und schließen auch lange nach der Entstehungsphase noch einen höheren Anteil von Kindern an der Wohnbevölkerung ein. Länder mit universellen Systemen verfügen über weniger generous, jedoch einheitlichere Leistungen mit klarer Altersbegrenzung. Nur die südeuropäischen Länder weichen von diesem Befund langfristiger Kontinuität ab: ausgehend von differenzierten Kindergeldsystemen mit hohem Leistungsniveau war hier ein kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen. Heute besitzen alle südeuropäischen Länder mit Ausnahme Portugals Kindergeldsysteme, die auf ärmere Bevölkerungsschichten beschränkt sind und niedrige Leistungen anbieten. Die Rangfolge der Länder im Leistungsniveau wird durch den Einbezug steuerlicher Vorteile in die Analyse nicht verändert. In dieser Hinsicht sind Kindergeld und Steuerermäßigungen für Kinder im Ländervergleich als komplementäre Leistungen zu betrachten.

## Methodischer Anhang

### Berechnung der Bruttomonatslöhne der Arbeiter (vgl. Schaubilder 3a und 3b)

Um für die Periode 1950-1998 möglichst lückenlose und konsistente Zeitreihen zu Durchschnittslöhnen von Arbeitern in Industrie und Handel erstellen zu können, mussten die Autoren verschiedene Datenquellen (Statistische Jahrbücher; nationale Fachserien; Statistiken von EUROSTAT sowie der ILO) auswerten und zusammenführen. Einzelne Brüche waren so unvermeidlich. Unterschiede zwi-

schen wie innerhalb der Länder lassen sich dabei im wesentlichen auf fünf Faktoren zurückführen: 1. Nichtverfügbarkeit von Daten auf Wochen- oder Monatsebene, vielmehr Ausweisung von Stundenlöhnen; 2. Stand und Veränderung der üblicherweise geleisteten oder tariflichen Arbeitszeit; 3. Publikation von Medianwerten anstelle durchschnittlicher Stunden- oder Monatslöhne; 4. Periodisch neu definierte Bezugsgruppen (Branchen; Berufszweige), für welche die Erwerbseinkommen veröffentlicht sind; 5. Unklarheit über berücksichtigte Lohnbestandteile.

Der Berechnung der Bruttomonatslöhne der Arbeiter liegen zwei unterschiedliche Verfahren zugrunde: Für Deutschland und das Vereinigte Königreich sind in den verfügbaren Quellen Wochenarbeitslöhne ausgewiesen. Auf Basis dieser Angaben wurden die entsprechenden Monatslöhne durch Multiplikation mit dem Faktor 4,35 berechnet. Bei allen anderen Ländern sind in den Quellen ausschließlich durchschnittliche Stundenlöhne angegeben, weshalb Angaben zu durchschnittlichen (entlohten bzw. tariflich vereinbarten) Arbeitszeiten mit einzubeziehen waren. Hinsichtlich der gängigen Arbeitsdauer wurde mangels detaillierter Angaben für den Zeitraum 1950-1998 sowie aufgrund teilweise erheblicher Unterschiede in den verschiedenen Quellen für alle Länder die folgende Annahme getroffen: Für das Jahr 1950 wurde von einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 48 Stunden ausgegangen, die sich bis zum Jahr 2000 stufenweise auf 37 Stunden vermindert. Die Werte für die dazwischen liegenden Jahre wurden mittels Interpolation ermittelt. Selbstverständlich können die so berechneten Werte nur als Näherungswerte angesehen werden. Ein Vergleich der Quellen mit den interpolierten Werten ergab allerdings lediglich für Belgien für den Zeitraum 1975-1985 größere Abweichungen, was zu einer leichten Überschätzung der Löhne führt. Für das Jahr 1976 erhält man durch die Interpolation einen Wert von 42,28 Stunden. Im Falle Belgiens ist für dieses Jahr in EUROSTAT jedoch der als wesentlich präziser einzuschätzende Wert von 37,1 Stunden angegeben. Für die Berechnung der Bruttomonatslöhne bedeutet dies eine Differenz von rund 4.041 BEF. Dieser Unterschied bleibt bis 1985 weitestgehend in derselben Größenordnung bestehen. Die Bruttomonatslöhne basieren auf tarifvertraglich festgeschriebenen Mittelwerten – lediglich im Falle Österreichs sind seit 1989 Medianwerte ausgewiesen – und umfassen neben der Entlohnung i. d. R. bezahlte Überstunden sowie Urlaubsgeld, nicht jedoch Krankengeldzahlungen. Für die Auswertungen wurden männliche Arbeiter in Industrie und Handel als Referenzgruppe gewählt. In den nationalen Quellen ergeben sich jedoch Verschiebungen, da zentrale Bezugsgruppen für verschiedene Perioden unterschiedlich operationalisiert wurden. Im Vergleich zur Referenzgruppe kommen in einzelnen Ländern und für Teilzeiträume weitere Differenzierungen nach Geschlecht, Alter und Ausbildungsniveau der Beschäftigten bzw. nach Branchen (hier v. a. gesamte Industrie vs. produzierendes Gewerbe) oder Betriebsgröße hinzu.

### Definition des Durchschnittsverdieners (vgl. Schaubilder 4, 5a und 5b)

Abgesehen von kleineren Variationen im Zeitverlauf, kann der Durchschnittsverdiener laut OECD-Definition („average production worker“) anhand einer Kombination der folgenden Elemente charakterisiert und identifiziert werden: a) Wirtschaftssektor: verarbeitende Industrie; b) Art der Tätigkeit: Arbeiter in Produktion und d) Geschlecht: Männer und Frauen. Im Jahre 1998 betrug der Anteil der Erwerbstätigen, die dieser Abgrenzung entsprachen, in den acht Ländern zwischen einem Sechstel und

einem Drittel der Arbeitnehmer. Die genauen Anteile (in Prozent) beliefen sich auf: Belgien: 17, Deutschland: 30, Finnland: 23, Frankreich: 20, Italien: 28, Norwegen: 16, Österreich: 24, Portugal: 27, Vereinigtes Königreich: 21. In aller Regel umfassen die Bruttolöhne auch Urlaubszahlungen, Überstundenvergütungen und andere regelmäßige Zahlungen, wohingegen betriebliche Sozialleistungen sowie Leistungen bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit keine Berücksichtigung finden. Die Arbeitseinkommen stammen aus repräsentativen Erhebungen, die von den nationalen statistischen Ämtern durchgeführt werden. Während den Berechnungen auf Basis des Durchschnittsverdieners laut OECD-Abgrenzung am Arbeitsmarkt erzielte Einkommen von Männern und Frauen zugrunde liegen, beziehen sich die Auswertungen auf Basis der familienpolitischen Datenbank (Maucher und Bahle, 2000) lediglich auf die Erwerbseinkommen männlicher Arbeiter. Vgl. zu Vergleichsrechnungen für Angestellte auch Maucher, 2001.

### Quantifizierung der Steuervorteile für Kinder (vgl. Schaubilder 4, 5a und 5b)

Während Angaben zu Abzügen von der Steuerschuld direkt aus der Datenquelle (OECD, 1978-1999; teilweise auch aus weiteren Publikationen, vgl. Quellenangaben bei Schaubild 4) übernommen werden konnten, mussten zur Berechnung des geldwerten Vorteils von Kinderfreibeträgen und der Kinderkomponente im Familiensplittingsystem Frankreichs einige Annahmen getroffen werden. In Ländern mit Kinderfreibeträgen wurde der monetäre Gegenwert entweder durch Multiplikation mit dem Grenzsteuersatz des Durchschnittsverdieners laut OECD-Logik (Deutschland) oder durch Vervielfachung des Freibetrags mit dem Steuersatz in der höchsten, für den Durchschnittsverdiener relevanten Steuerklasse (Finnland, Portugal, Vereinigtes Königreich) ermittelt. Die Entlastungswirkung des Familiensplittingsystems in Frankreich konnte nur annähernd bestimmt werden. Ziel war die Ermittlung des geldwerten Vorteils, der sich bei Berücksichtigung des für die beiden Kinder in Rechnung gestellten Anteils (ein halber Anteil pro Kind, sog. *quotient-enfant*) ergibt, ohne jedoch den Splittingvorteil für den Ehegatten einzuberechnen. In Fällen, in denen die Höhe des Steuervorteils altersabhängig differiert (wie in Frankreich seit 1985 und Portugal vor 1989), wurde die für Kinder im Alter von 12 Jahren gültige Regelung gewählt, um im Vergleich zu den Analysen der Geldleistungen eine konsistente Datenbasis zu erstellen.

Bei der Berechnung des für den Gesamthaushalt verfügbaren Mehrbetrags an Nettoeinkommen eines verheirateten Alleinverdieners mit zwei Kindern im Vergleich mit einem Alleinverdiener ohne Kinder fanden lediglich die „Elemente“ Berücksichtigung, die auf das Vorhandensein der Kinder zurückgehen, also (allgemeine) kindbezogene Steuervorteile sowie Geldtransfers. Unterschiede im verfügbaren Einkommen auf der Ebene des Haushalts nach Steuern, Abgaben und Transfers können sich jedoch auch aufgrund von Leistungen an den Ehepartner oder den Haushaltsvorstand ergeben, auf familienstandsabhängige Sozialabgaben und mit dem Haushaltskontext variierende Regelungen zu berufsbezogenen Aufwendungen zurückzuführen sein (vgl. u. a. OECD, 1977; OECD, 1978-1999; O'Donoghue und Sutherland, 1998; Montanari, 2000).

## Bibliographie

- Alber, J. 1982. „Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa“. Frankfurt am Main: Campus.
- Bahle, Th. 1995. „Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich.“ Frankfurt am Main: Campus.
- Bahle, Th.; Fix, B.; Rothenbacher, F. o. J. „Germany“. Unveröffentlichter Länderbericht. International project „Family Changes and Family Policies in the West“. Koordinierung seitens des MZES, Mannheim.
- Bradshaw, J.; Ditch, J.; Holmes, H.; Whiteford, P. 1993. „Support for Children. A comparison of arrangements in fifteen countries“. London: HMSO. (Department of Social Security: Research Report No. 21)
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] 2001. „Übersichten zur Einkommensteuer-Tarifbelastung von 1958-2002: Grenzbelastung/Splittingtabelle; Steuerberechnung für Einkommensteuerpflichtige/verheiratet“. Berlin: BMF (<http://www.bundesfinanzministerium.de/fach/tarife/start.htm>).
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [BMAS] 1998. „Durchschnittliche Wochenverdienste und Abzüge männlicher Facharbeiter im produzierenden Gewerbe – verheiratet (1 Kind)“. Bonn: BMAS ([http://www.bma.bund.de/de/ministerium/statistiken/taschenbuch/stb5\\_15.htm](http://www.bma.bund.de/de/ministerium/statistiken/taschenbuch/stb5_15.htm)).
- Caisse National des Allocations Familiales [CNAF] 1995. „Analyse et simulation de politiques de prestations familiales en Europe. Une comparaison entre la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Irlande et le Luxembourg“. Paris: CNAF.
- Caisse National des Allocations Familiales [CNAF] 1998. „Prestations familiales: Recettes – Dépenses – Bénéficiaires: Année 1996. Statistiques CAF et tous régimes“. Paris: CNAF.
- Carlos, M. 2000. „The politics of family policies: Greece, Spain, and Portugal compared.“ In Pfenning, A. und Bahle, Th. (Hrsg.) 2000. „Families and Family Policies in Europe. Comparative Perspectives.“ Frankfurt: Lang.
- Castles, F. 1993. „Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies.“ Aldershot: Dartmouth.
- Centre d'Economie Rurale de France [CDER] 1998. „Allocations familiales sous condition de ressources“. Chalons en Champagne: CDER ([http://www.cder.fr/Bulletin\\_liaison/BL120/BL1204.htm](http://www.cder.fr/Bulletin_liaison/BL120/BL1204.htm)).
- Cnossen, S.; Messere, K. 1990. „Income Tax Reforms in OECD Member Countries“, in *International Bureau of Fiscal Documentation: Bulletin*, October 1990, 463-483.
- Dingeldey, I. (Hrsg.) 2000. „Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen“. Opladen: Leske & Budrich, 2000.
- La Documentation Française 2001. „service-public.fr: Prestations familiales et revenu minimum d'insertion: Allocations familiales: Vos droits et démarches“. Paris: La Documentation Française (<http://vosdroits.service-public.fr/ARBO/100504-FXFAM104.html>)
- European Observatory on National Family Policies [EONFP] (mehrere Jahre: 1995-1998). „Developments in National Family Policies“. Keighley: Fretwell Print and Design.
- Flaquer, L. 2000. „Is there a Southern European model of family policy?“ In Pfenning, A. und Bahle, Th. (Hrsg.) 2000. „Families and Family Policies in Europe. Comparative Perspectives.“ Frankfurt: Lang.

- Flora, P.; Heidenheimer, A. J. (Hrsg.) 1981. „The Development of the Welfare State in Europe and America“. New Brunswick und London.
- Flora, P.; Bahle, Th. o. J. „Belgium“. Unveröffentlichter Länderbericht. International project „Family Changes and Family Policies in the West“. Koordinierung seitens des MZES, Mannheim.
- Gauthier, A. H. 1996. „The State and the Family. A comparative analysis of family policies in industrialized countries“. Oxford: Clarendon Press.
- Gauthier, A. H. 1999. „Historical Trends in State Support for Families in Europe (post-1945)“, in *Children and Youth Services Review*, Vol. 21, Nos. 11/12, 937-965.
- Glass, D. V. 1967. „Population policies and movements in Europe.“ Oxford: Clarendon Press.
- Institut National de Statistique [INS] (verschiedene Jahrgänge): *Annuaire Statistique de la Belgique*. Bruxelles.
- Institut National de la Statistique et des Études Économiques [INSEE] (verschiedene Jahrgänge): *Annuaire Statistique de la France*. Paris.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (verschiedene Jahrgänge): *Anuário Estatístico*. Lisboa.
- Institute Nazionale della Previdenza Sociale [INPS] 1993. „Prestazioni Temporanee: Corresponsione dell'assegno per il nucleo familiare. Tabelle da applicare a decorrere dal 1° luglio 1993“. Roma: INPS (<http://www.inps.it/circolari/circolare%20numero%20120%20del%2028-5-1993.htm>).
- Institute Nazionale della Previdenza Sociale [INPS] 1995. „Prestazioni Temporanee: Corresponsione dell'assegno per il nucleo familiare. Tabelle da applicare a decorrere dal 1° luglio 1995“. Roma: INPS (<http://www.inps.it/circolari/circolare%20numero%20182%20del%2028-6-1995.htm>).
- Institute Nazionale della Previdenza Sociale [INPS] 1999. „Corresponsione dell'assegno per il nucleo familiare. Nuovi livelli reddituali per il periodo 1° luglio 1999-30 giugno 2000“. Roma: INPS (<http://www.inps.it/circolari/circolare%20numero%20143%20del%2028-6-1999.htm>).
- Instituto Nazionale di Statistica [ISTAT] (verschiedene Jahrgänge): *Annuario Statistico Italiano*. Roma.
- International Bureau of Fiscal Documentation [IBFD] (mehrere Jahre: 1990-2000). „European Tax Handbook 1990-2000“. Amsterdam: IBFD Publications BV.
- International Labour Organization [ILO] 1924. „Family Allowances. The Remuneration of Labour According to Need.“ ILO Studies and Reports, Series D, No. 13. Geneva: ILO.
- International Labour Organization [ILO] 1998-2001. „Labour Statistics Database (LABORSTA)“. ILO: Geneva (<http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/broker.exe>)
- Kamerman, Sh. B.; Kahn, A. J. 1991. „Government expenditures for children and their families in advanced industrialized countries, 1960-85“. *Innocenti Occasional Papers. Economic and Social Policy Series No. 20*. Florence: United Nations Children's Fund/International Child Development Centre.
- Kamerman, Sh. B.; Kahn, A. J. 1997. „Investing in children: government expenditure for children and their families in Western industrialized countries“. In Cornia, G. A.; Danziger, S. (eds.). *Child poverty and deprivation in the industrialized countries 1945-95*. Oxford: Clarendon Press, 91-121.
- Kaufmann, F.-X. 1993. „Familienpolitik in Europa“. In *Vierzig Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Luchterhand.
- Kolberg, J. E. o. J. „Norway“. Unveröffentlichter Länderbericht. International project „Family Changes and Family Policies in the West“. Koordinierung seitens des MZES, Mannheim.

- Lohaus, J. 1997. „Die Entwicklung der Familienbesteuerung im deutschen und englischen Einkommensrecht“. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität.
- Macnicol, J. 1980. „The Movement for Family Allowances, 1918-1945: a Study in Social Policy Development.“ London: Heinemann.
- Maucher, M. 2001. „The Interplay of Cash and Tax Benefits for Children in Ten European Countries“. EURODATA Newsletter 12/13: 1-17. Mannheim: MZES.
- Maucher, M./Bahle, Th. (Hrsg.) 2000. „MZES/EURODATA Family Policy Database“. Mannheim: MZES. (<http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/fpdb>)
- Messere, K. 1993. „Tax Policy in OECD Countries. Choices and Conflicts“. Amsterdam: IBFD Publications BV.
- Millar, J.; Warman, A. (Hrsg.) 1995. „Defining family obligations in Europe“. Bath: University of Bath. (Bath Social Policy Papers No. 23)
- Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité [MASS] 1985. „La politique familiale en France depuis 1945“. Paris: MASS.
- Montanari, I. 2000. „From family wage to marriage subsidy and child benefits: controversy and consensus in the development of family support“, in *Journal of European Social Policy*, Vol. 10, No. 4
- Münz, R. 1984. „Familienpolitik: Gestern – Heute – Morgen“. Salzburg: Amt der Salzburger Landesregierung.
- Mutual Information System on Social Protection [MISSOC] (mehrere Jahre: 1993-1999). „Social Protection in the Member States of the European Union. Situation on 1 January 1998 and evolution“. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Naldini, M. 2000. „Family allowances in Italy and Spain: Long ways to reform.“ In Pfenning, A. und Bahle, Th. (Hrsg.) 2000. „Families and Family Policies in Europe. Comparative Perspectives.“ Frankfurt: Lang.
- Neubauer, E.; Dienel, Ch.; Lohkamp-Himmighofen, M. 1993. „Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?“ Stuttgart: Kohlhammer. (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren 22.1)
- Nordic Council/Nordic Statistical Secretariat [NC/NSS] (verschiedene Jahrgänge): Yearbook of Nordic Statistics. Copenhagen.
- Österreichischer Arbeiterkammertag [ÖAKT] (mehrere Jahre: 1961-1999): „Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch“. Wien: ÖAKT.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt [ÖSTAT] (verschiedene Jahrgänge): Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich. Wien.
- Office of National Statistics [ONS] (verschiedene Jahrgänge): Annual Abstract of Statistics. London.
- Office National d'Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés [ONAFTS] 1990. „60 ans d'allocations familiales, 60 ans au service de la famille“. Bruxelles: ONAFTS.
- Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] 1977. „The treatment of family units in the OECD member countries under tax and transfer systems“. Paris: OCDE.
- Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (mehrere Jahre: 1978-1999). „The tax/benefit position of production workers“. Paris: OECD. {weitere Titel der Serie: The

- tax/benefit position of selected income groups in OECD member countries; The 19.. tax/benefit position a typical worker in OECD member counties; Taxing wages 1998-1999}
- O'Donoghue, C.; Sutherland, H. 1998. „Accounting for the Family: The Treatment of Marriage and Children in European Income Tax Systems“. Innocenti Occasional Papers. Economic and Social Policy Series No. 65. Florence: United Nations Children's Fund/International Child Development Centre.
- Parker, H.; Sutherland, H. 1991. „Child Tax Allowances? A comparison of child benefit, child tax reliefs, and basic incomes as instruments of family policy“. London: London School of Economics and Political Science. (Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines: Occasional Papers 16)
- Pechman, J. A.; Engelhardt, G. V. 1990. „The income tax treatment of the family: An international perspective“, in *National Tax Journal*, Vol. 43, 1990, No. 1.
- Pfenning, A.; Bahle, Th. (Hrsg.) 2000. „Families and Family Policies in Europe. Comparative Perspectives.“ Frankfurt: Lang.
- Social Security Administration [SSA] (verschiedene Jahrgänge: 1958-1999): „Social Security Programs Throughout the World“. Washington, DC: SSA.
- Soler Roch, M. T. (Hrsg.) 1999. „Family taxation in Europe“. The Hague: Kluwer Law International.
- Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften [EUROSTAT] 1996: „Verdienste: Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen 1995“. Luxemburg: EUROSTAT.
- Statistical Office of the European Communities [EUROSTAT] 2000: „New Cronos“. Luxemburg: EUROSTAT.
- Statistisk Sentralbyrå [SSB] (verschiedene Jahrgänge): Statistisk Årbok for Norge. Oslo.
- Statistisk Sentralbyrå; Gabrielsen, I. 1978. „Direkte skatter og stønader. Historisk oversikt over satser m. v. Årene fram til 1975“ (= Direct taxes and transfers. Historical overview on tax rates etc. Years up to 1978). Oslo: Statistisk Sentralbyrå. (Artikler 109)
- Statistisk Sentralbyrå; Hansen, K. 1994. „Skatter og overføringer til private. Historisk oversikt over satser m. v. Årene 1975-1994“ (= Taxes and transfers to private households. Historical overview on tax rates etc. Years 1975-1994). Oslo: Statistisk Sentralbyrå. (Rapporter 94/21)
- Statistisk Sentralbyrå; Aslaksen, J.; Fjærli, E.; Epland, J.; Kirkpatrick, E. 1999. „Inntekt, skatt og overføringer 1999“ (= Income, taxes and transfers 1999). Oslo: Statistisk Sentralbyrå. (Statistiske analyser 28)
- Thöni, E.; Winner, H. (Hrsg.) 1996. „Die Familie im Sozialstaat. Familienbesteuerung aus ökonomischer und juristischer Sicht“. Innsbruck: Leopold-Franzens-Universität Innsbruck.
- Tilastokeskus/Statistikcentralen [TK/SC] (verschiedene Jahrgänge): Suomen tilastollinen vuosikirja/Statistisk årsbok för Finland. Helsinki/Helsingfors.
- Wennemo, I. 1994. „Sharing the Costs of Children. Studies on the Development of Family Support in the OECD countries“. Edsbruk: Akademytryck AB.
- Wingen, M. 1993. „Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland – Momentaufnahmen und Entwicklungslinien“. Graftschaff: Vektor Verlag.