

# Konzepte und Messung von Familienpolitik im Ländervergleich

Hannah Zagel und Henning Lohmann

*Beitrag zur Ad-Hoc-Gruppe »Wohlfahrtsstaatlichkeit als Erklärungskonzept in der ländervergleichenden Analyse sozialer Ungleichheiten«*

## Einleitung

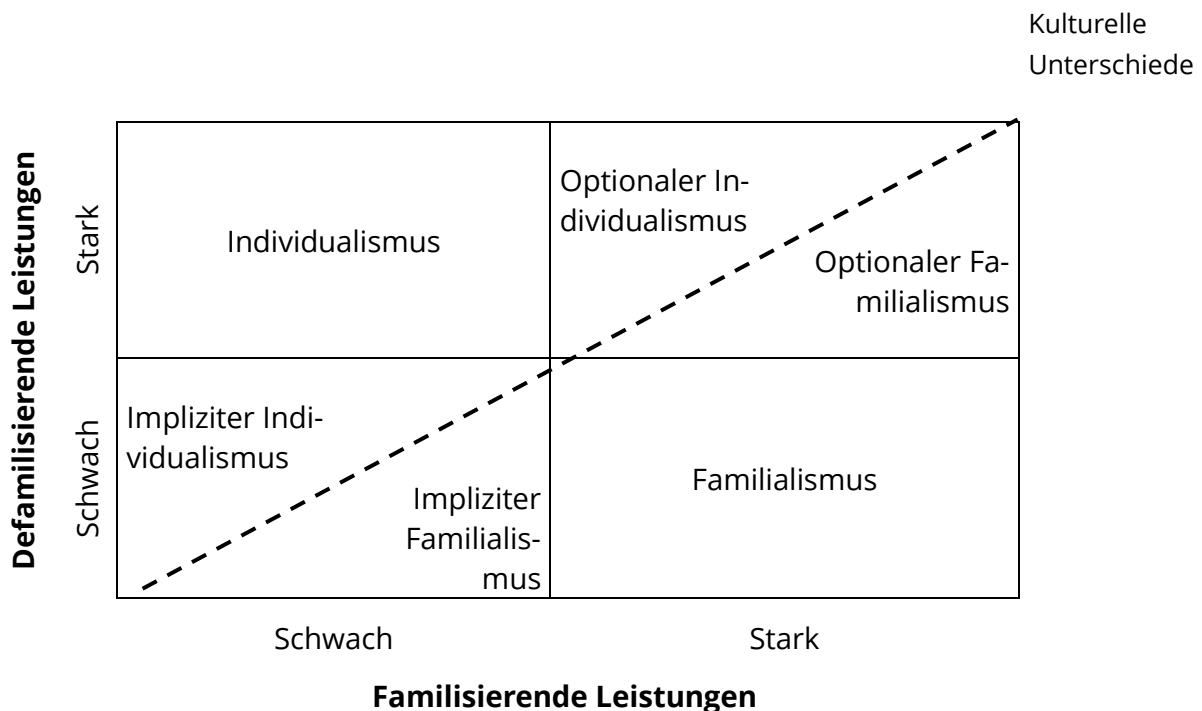
Zentrale theoretische Konzepte der vergleichenden Familienpolitikforschung wie Familisierung und Defamilisierung sind für empirische Anwendungen bisher wenig ausgearbeitet worden, obgleich das Interesse an Auswirkungen von Familienpolitik in den letzten Jahren merklich gestiegen ist. Die bestehende Literatur zur vergleichenden Familienpolitikforschung befasst sich hingegen häufig umfangreich mit den theoretischen Konzepten. Gerade im Vergleich zu der inzwischen vertieft geführten Diskussion zur Messung des Konzeptes der Dekommodifizierung, wird deutlich, dass Ansätze zur empirischen Umsetzung von (De-)familisierung bislang nur wenig aus methodischer Sicht thematisiert wurden. Beiträge, in der die Operationalisierung der Konzepte für die Anwendung in quantitativen Analysen verhandelt wird, sind selten.

Familisierung und Defamilisierung sind seit den 1990er Jahren in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung zentrale Konzepte. Lohmann und Zagel (2016) argumentieren, dass sich ihre Entwicklung grob in drei Phasen unterteilen lässt: Einführungsphase, Konsolidierungsphase und kritische Phase. Die *Einführungsphase* ist dadurch gekennzeichnet, dass das Konzept der Defamilisierung als Reaktion auf die Zentralsetzung von Dekommodifizierung bei Esping-Andersen vorgeschlagen und ausgearbeitet wurde. Defamilisierung geht dabei über die Arbeitsmarkt- und Lohnarbeitszentrierte Sicht des Dekommodifizierungskonzeptes hinaus, welches die Beziehung zwischen Wohlfahrtsstaat und männlichem Arbeiter abbildete und familiäre Abhängigkeiten ausblendete. Den konzeptuellen Ausgangspunkt bildet die Feststellung, dass es innerhalb von Familien ökonomische und soziale Abhängigkeiten gibt, die zwischen den Geschlechtern und zwischen Vertreter/-innen unterschiedlicher Generationen bestehen. Anhand des Konzeptes der Defamilisierung ließ sich konzeptualisieren, inwiefern Wohlfahrtsstaaten diese Abhängigkeiten verringern oder etwa verstärken (McLaughlin und Glendinning 1994; Lister 1994). Familisierende Familienpolitik wird dabei implizit als Gegenentwurf zu defamilisierender Familienpolitik konzeptualisiert. In der *Konsolidierungsphase* wurde das Defamilisierungskonzept in den sogenannten Mainstream der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung aufgenommen und taucht beispielsweise in den Veröffentlichungen von Esping-Andersen (1999) auf. Die *kritische Phase* ist bis heute fortlaufend. Sie lässt sich dadurch charakterisieren, dass sich Autorinnen und Autoren kritisch mit dem Defamilisierungskonzept auseinandersetzen und eigene Interpretationen oder konzeptuelle Anpassungen entwerfen. Hierin werden zum Beispiel einzelne Dimensionen familialer

Abhängigkeiten hervorgehoben und Alternativkonzepte wie Dedomestizierung (Kröger 2011) und Degenderisierung (Saxonberg 2013) vorgeschlagen. Wir argumentieren, dass die Aspekte, die durch die neu vorgeschlagenen Konzepte betont werden, in der ursprünglichen Konzeption von Defamilisierung bereits enthalten sind, aber aus dem Blick geraten, wenn Defamilisierung vor allem als Gegenpol zu Familisierung betrachtet wird. Wir greifen daher den Vorschlag von Daly (2011) auf, dass der Gegenpol zu Familisierung eher Individualisierung als Defamilisierung sei.

## Ein zweidimensionaler Ansatz

Wir wollen im Folgenden Familienpolitik als staatliche Intervention in familiäre Abhängigkeiten definieren, die auf zwei Dimensionen beschrieben werden kann, als familisierende und als defamilisierende Leistungen. Dieser Ansatz geht zu den theoretischen Anfängen zurück und integriert einige der seither gewonnenen Erkenntnisse. Die konzeptuelle Unterscheidung von sozialen und ökonomischen, intergenerationalen und geschlechtsspezifischen Abhängigkeiten erscheint weiterhin sinnvoll. Wie Leitner (2003) und Saraceno und Keck (2010) gehen wir davon aus, dass es (mindestens) zwei Dimensionen braucht, um Familienpolitik zu beschreiben. Familisierende Leistungen sind so definiert, dass sie soziale und ökonomische Abhängigkeiten zwischen Familienmitgliedern verstärken, während defamilisierende Leistungen diese reduzieren. Defamilisierende Leistungen umfassen beispielweise öffentliche Kinderbetreuung, Elternzeit (nicht über ein Jahr, mit hohen Lohnersatzleistungen) sowie Pflegeeinrichtungen für ältere Menschen. Beispiele für familisierende Leistungen sind finanzielle Transfers zur Betreuung von Kindern zu Hause, lange Elternzeit ohne Lohnersatzleistung und Transfers zur Unterstützung häuslicher Pflege älterer Menschen.



Quelle: Lohmann/Zagel 2016.

**Abbildung 1: Auswirkungen wohlfahrtsstaatlicher Intervention in familiäre Abhängigkeiten**

Abbildung 1 veranschaulicht, welche Erwartungen sich aus dieser Konzeptualisierung der Familienpolitik für Länderunterschiede in familialen Abhängigkeiten ergeben. Wir erwarten, dass die Kombination schwach ausgeprägter familisierender und stark ausgeprägter defamilisierender Leistungen in einem Land zu Individualismus in den familialen Beziehungen führt. Das heißt, dass diese Kombination geringe familiäre Abhängigkeiten mit sich bringt. Stark ausgeprägte familisierende und schwach ausgeprägte defamilisierende Leistungen hingegen sollten mit starken Abhängigkeiten und Familialismus einhergehen. Die diagonale Linie in Abbildung 1 teilt die übrigen Felder nochmals in vier. Dahinter verbirgt sich einerseits die Annahme, dass ein schwaches Angebot von beiden Arten familienpolitischer Leistungen je nach kultureller Prägung (Pfau-Effinger 2003) zu einem impliziten Individualismus oder Familialismus führen kann. Ebenso bei der gleichzeitigen großzügigen Bereitstellung beider Arten von Leistungen gehen wir davon aus, dass solche ideellen Unterschiede sich in unterschiedlicher Nutzung der Leistungen und entsprechender Ausgestaltung der Familienbeziehungen auswirken können.

## Indexbildung

In Lohmann und Zagel (2016) haben wir einen Vorschlag entwickelt, auf Familisierung bzw. Individualisierung ausgerichtete Familienpolitik auf Basis von quantitativen Makrodaten zu messen. Für die Konzepte der defamilisierenden und familisierenden Leistungen definieren wir die in Tabelle 1 dargestellten Subdimensionen, die jeweils unterschiedliche Arten von familienpolitischen Leistungen darstellen. Für defamilisierende Leistungen unterscheiden wir dreierlei Maßnahmenarten. Einerseits verringern solche Maßnahmen die ökonomischen Abhängigkeiten zwischen Familienmitgliedern, die den Arbeitsplatz der Eltern und ein fortlaufendes Einkommen sichern, wenn diese den Übergang in die Elternschaft vollziehen. Zudem werden Maßnahmen, die auf die institutionelle frühkindliche Bildung und Erziehung ausgerichtet sind, die familialen Abhängigkeiten reduzieren, indem sie alternative Betreuungsmöglichkeiten für die Eltern bieten. Ein ähnlicher Mechanismus liegt den Maßnahmen der außerhäuslichen Pflege älterer Menschen zugrunde. Als Maßnahmenarten familisierender Leistungen hingegen werden Transfers und Steuern an Familien die negativen ökonomischen Konsequenzen abmildern, die mit der Sorgetätigkeit in der Familie entstehen können. Maßnahmen die die familiäre Sorgearbeit von Kindern oder älterer Menschen verstärken, werden ebenfalls die Abhängigkeiten zwischen den Familienmitgliedern erhöhen.

**Tabelle 1: Konzeptuelle Dimensionen von Familienpolitik**

<b>Defamilisierende Leistungen</b>	<b>Familisierende Leistungen</b>
a. Arbeitsplatzsicherung und Einkommensausgleich bei Übergang in die Elternschaft	a. Transfers und Steuern
b. Formelle frühkindliche Bildung und Erziehung	b. Familiäre Sorge und Erziehung von Kindern
c. Außerhäusliche Pflege für ältere Menschen	c. Familiäre Pflege älterer Menschen

## Datenarten und Datenquellen

Die Abbildung der beiden Dimensionen der Familienpolitik auf den sechs Subdimensionen stellt hohe Anforderungen an die Daten, insbesondere wenn erstrebenswerte Standards der Messung von Wohlfahrtsstaatlichkeit eingehalten werden sollen. Dies bedeutet, dass trotz der großen Zahl von Datenbanken mit familienpolitischen Indikatoren, die potentiell zur Verfügung stehen (Gauthier 1999), nur wenige tatsächlich in Frage kommen. Ein zentrales Kriterium ist zum Beispiel, dass die Indikatoren institutionelle Faktoren abbilden und nicht etwa Informationen zu *Outcomes*, wie etwa die Frauenerwerbstätigenquote oder das Gender Gap in Einkommen. Eine weitere Variante ist die Abbildung von Sozialstaatlichkeit über die staatlichen Ausgaben, die in einem Bereich wie beispielsweise der Familienpolitik getätigt werden. Die Verwendung von Sozialausgabendaten ist mit einer Reihe, in der Wohlfahrtsstaatsforschung breit thematisierten Problemen verbunden, bietet aber die Möglichkeit Veränderungen über die Zeit auf Basis über Länder hinweg standardisierter Indikatoren abzubilden.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über Datenquellen mit institutionellen Indikatoren für Familienpolitik. Eine vertiefende Diskussion der Messung von Familienpolitik auf Basis verfügbarer Datenbanken findet sich in Lohmann und Zagel (im Erscheinen 2018). Wie die Tabelle zeigt, variieren die Datenbanken in dem abgedeckten zeitlichen Rahmen, in der Anzahl der Jahre für die Daten verfügbar sind, in der Anzahl der berücksichtigten Länder (mit Auswirkungen darauf, welche Regionen berücksichtigt werden) sowie in der Art und der Anzahl der Indikatoren. Manche Datenbanken decken eine lange Zeitspanne ab, sind aber in der Indikatorenauswahl begrenzt. Andere sind auf wenige Zeitpunkte beschränkt, umfassen aber viele Indikatoren.

**Tabelle 2: Datenquellen mit Indikatoren zur Familienpolitik**

<b>Datenquellen</b>	<b>Zeit min/max</b>	<b>Anzahl Jahre min/max</b>	<b>Anzahl Län- der min/max</b>	<b>Anzahl In- dikatoren</b>
Comparative Family Policy Database	1960/2010	48/50	21/22	27
LIS Family policy	1986/2000	2	12/36	22
Multilinks Database	2004/2009	1/2	30	83
OECD Family Database	1960/2014	10/54	29/51	70
SPIN Database Parental Leave	1950/2010	13	18	22
SPIN Database Child Benefit	1960/2010	11	18	30
MISSOC	2004/2014	20	31	40
International Network on Leave Policies and Research	2005/2014	10	19/35	42

Quelle: eigene Zusammenstellung, vgl. auch Lohmann/Zagel (im Erscheinen 2018)

Für bisherige Analysen (Lohmann und Zagel 2016) haben wir die Multilinks Datenbank mit ihrer umfangreichen Sammlung an Indikatoren verwendet. Hiermit lassen sich alle von uns spezifizierten Dimensionen der Familienpolitik abbilden, obgleich auch nur für maximal zwei Zeitpunkte (2004 und 2009). Wir gehen mit dieser Messung über vorherige Ansätze hinaus. Bisher wurden besonders häufig Indikatoren für Elternzeit und die Kinderbetreuungsquote verwendet, um Länderunterschiede in der Familienpolitik abzubilden. Kaum verwendet werden hingegen Indikatoren der Pflege von älteren Personen und Indikatoren zum Kindergeld und der rechtlichen Regelungen der Beziehung zwischen Eltern und ihren Kindern. Zusätzlich zeigen vorläufige Analysen auf Basis der OECD Social Expenditure Datenbank den Wandel von Familienpolitik in manchen Ländern. Gleichzeitig deutet sich aber auch an, dass die Ergebnisse für manche Länder sehr unterschiedlich gegenüber den Analysen auf Basis der Multilinks Datenbank ausfallen. Auch wenn sich Sozialausgabedaten inzwischen auf einem relativ kleinteiligen Niveau in unterschiedliche Ausgabenbereiche aufschlüsseln lassen, sind weiterhin manche der von uns spezifizierten Dimensionen nur ansatzweise zu operationalisieren.

## Diskussion und Ausblick

Ausgehend von einem der prominentesten theoretischen Konzepte der Familienpolitikforschung, Defamilisierung, haben wir einen Vorschlag entwickelt, auf Familisierung bzw. Individualisierung ausgerichtete Familienpolitik auf Basis von quantitativen Makrodaten zu messen. Bisherige Analysen zeigen, dass sich die Ergebnisse unter Verwendung unterschiedlicher Indikatoren trotz eines einheitlichen theoretischen Konstrukts unterscheiden. Die Abbildung der Ausgestaltung von defamilisierenden und familisierenden Leistungen weist also je nach Datenquelle große Abweichungen auf. Erste Analysen, in der wir die Messung von Familienpolitik über Sozialausgabedaten mit der Messung von sozialen Rechten vergleichen, deuten Erweiterungen in Richtung einer längsschnittlichen Messung an, verweisen aber auch auf Schwierigkeiten mit Blick auf die Verfügbarkeit von zeitlich variierenden Indikatoren für eine größere Zahl von Ländern. Insgesamt zeigt sich die Notwendigkeit, auch in der quantitativen Familienpolitikforschung die Übersetzung theoretischer Konzepte in empirische Maße systematischer voranzutreiben.

*Eine ausführliche Darstellung findet sich in:*

Lohmann, H. und Zagel, H., im Erscheinen 2018. Comparing family policies: Approaches, methods and databases. In T. Rostgaard, G. B. Eydal (Hg.), Handbook of Child and Family Policy. Cheltenham UK, Northampton MA: Edward Elgar Publishing.

Lohmann, H., Zagel, H. 2016. Family policy in comparative perspective: The concepts and measurement of familization and defamilization. Journal of European Social Policy, Vol. 26, 48–65.

## Literatur

- Daly, M. 2011: Family policy: Striving for sustainability. In J. Clasen (Hg.), Converging Worlds of Welfare? British and German Social Policy in the 21st Century. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 1999: Social foundations of postindustrial economies. Oxford; New York: Oxford University Press.

- Gauthier, A. H. 1999: The sources and methods of comparative family policy research. *Comparative Social Research*, Vol. 18, 31–56.
- Kröger, T. 2011: Defamilisation, dedomestication and care policy: Comparing childcare service provisions of welfare states. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 31, 424–440.
- Leitner, S. 2003: Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective. *European Societies*, Vol. 5, 353–375.
- Lister, R. 1994: 'She has other duties': Women, citizenship and social security. In S. Baldwin, J. Falkingham (Hg.), *Social security and social change: New challenges to the Beveridge model*. New York, London: Harvester Wheatsheaf, 31–44.
- McLaughlin, E., Glendinning, C. 1994: Paying for care in Europe: Is there a feminist approach? In L. Hantrais, S. Mangen (Hg.), *Family Policy and the Welfare of Women*, vol. 3, *Cross-National Research Papers*. Loughborough, 52–69.
- Pfau-Effinger, B. 2003: *Development of culture, welfare states and women's employment in Europe*. Aldershot, Hants, England; Burlington, VT: Ashgate.
- Saraceno, C., Keck, W. 2010: Can we identify intergenerational policy regimes in Europe? *European Societies* Vol. 12, 675–696.
- Saxonberg, S. 2013: From defamilialization to degenderization: toward a new welfare typology. *Social Policy & Administration*, Vol. 47, 26–49.