issa | INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Technischer Bericht 02

Familienzulagen: Politik, Praxis und Bekämpfung der Armut in Europa und Lateinamerika

Ernesto Murro Oberlin (u.a.)
President
Bank für Sozialversicherung
Uruguay

Familienzulagen: Politik, Praxis und Bekämpfung der Armut in Europa und Lateinamerika

Ernesto Murro Oberlin (u.a.)
President
Bank für Sozialversicherung
Uruguay

Fachausschuss für Familienzulagen
Weltforum für soziale Sicherheit, Moskau, 10.-15. September 2007

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene ereit. Ein Großteil der IVSS-Aktivitäten zur Förderung gutter Praxis wird von den zehn Fachausschüssen geleistet, die sich aus engagierten Mitgliedsorganisationen zusammensetzen und von diesen mit Unterstützung des IVSS-Sekretariats geleitet werden.

Dieser Bericht ist erhältlich unter: http://www.issa.int/Ressourcen. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der Herausgeber.

Erste Veröffentlichung 2007. © Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, 2008

Zusammenfassung

Die Bekämpfung der Armut ist eines der Millenniumsziele der Vereinten Nationen für die Entwicklung. Fast die Hälfte der Weltbevölkerung sind Kinder. Und über die Hälfte der Kinder lebt in armen Ländern. Jede fünfte Person weltweit ist ein Kind in Armut. Bei der Erreichung dieses Entwicklungsziels spielt also die Familienpolitik eine wichtige Rolle.

Kinderarmut zeigt sich in verschiedenen Formen, so in Unterernährung, mangelnder medizinischer Versorgung und einer unsicheren sozialen Situation der Eltern. Kinder sind dem Risiko ausgesetzt, verlassen oder verwaist zu werden und sie werden manchmal zur Arbeit gezwungen. Sind Kinder zunehmend dem Armutsrisiko ausgesetzt?

Die Grundrechte der Kinder betreffen im Allgemeinen die folgenden drei Bereiche: Bildung, Gesundheit und Schutz vor Ausbeutung, Gewalt und Misshandlung. Die Verringerung der Kinderarmut bedingt eine Reihe koordinierter Strategien, von denen die Familienpolitik ein wichtiger Bestandteil ist. Welche Maßnahmen gegen die Kinderarmut werden von Organisationen der sozialen Sicherheit getroffen? Sind diese Maßnahmen Teil von nationalen Programmen der Familienpolitik zur Bekämpfung der Kinderarmut?

1. Einleitung

Laut Definition der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) sind die Programme für Familienzulagen Geld- oder Dienstleistungen, die das Ziel verfolgen, die Gründung oder normale Entwicklung der Familien zu ermöglichen, indem entweder ein regelmäßiger und ständiger Beitrag zum Unterhalt der Personen, für die das Familienoberhaupt zu sorgen hat, geleistet oder in bestimmten Lebenslagen der Familien und hauptsächlich im Augenblick ihrer Gründung eine Sonderunterstützung gewährt wird. Eine Familienzulage kann zudem das zusätzliche Ziel verfolgen, die Geburtenrate zu stimulieren oder eine Gesundheitspolitik zu fördern, als Instrument zur Bekämpfung der Armut und der Verteilung des Reichtums dienen und an der allgemeinen Verbreitung der Bildung mitwirken.

Die Familie gilt bekanntlich als wichtigster sozialisierender Faktor des Einzelnen und Band zwischen diesem, der Gesellschaft und dem Staat und ist dadurch für die Sozialpolitik von hohem Belang.

Die Familie ist eingebunden in die Dynamik der enormen Umwälzungen der letzten Jahrzehnte und von deren Folgen betroffen – dem Phänomen der wirtschaftlichen Globalisierung, der Flexibilisierung der Märkte und der Tertiarisierung, die bewirken, dass zahlreiche Arbeitnehmer und in diesem Falle Familienoberhäupter in der informellen Beschäftigung und Unterbeschäftigung, wenn nicht sogar in vollständiger Arbeitslosigkeit verbleiben.

Andererseits ist festzustellen, dass die Familie in Bezug auf ihre Zusammensetzung erhebliche Veränderungen erfahren hat. Außer dem herkömmlichen Modell der Kernfamilie (Vater,

Mutter, Kinder) sind weitere Strukturen zu beobachten: Stieffamilien, Eineltern-Familien und solche, deren Oberhaupt eine Frau ist usw.

In der Welt gibt es eine Fülle unterschiedlicher Familienzulagenprogramme, entweder wegen des Umfangs der abgesicherten Bevölkerung, der Deckungsmodalitäten, der Finanzierungsform oder der Verwaltung usw. Was die Abdeckung betrifft, ist die Heterogenität enorm und reicht von den Ländern, in denen die Leistungen der Familienzulagen als flächendeckend definiert werden, bis zu denjenigen, in denen kein derartiges Programm vorhanden ist. Dennoch verfügten laut der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) im Jahre 1999 lediglich 88 Länder (rund 50 Prozent der Länder) über Familienleistungsprogramme (im Vergleich verfügen 167 Länder über Alters- und Invalidenleistungen und Sterbegeld und 69 über Arbeitslosenleistungen – die einzige Leistung, die von den Familienleistungen zahlenmäßig übertroffen wird).

Im Zuge dieser international koordinierten Untersuchung veranstaltete die IVSS im Juni 2006 eine internationale Konferenz in Paris, die zu einem fruchtbaren Austausch bezüglich der Familien- und Kinderprogramme in verschiedenen Teilen der Welt führte. Auf dieser Konferenz wurde vereinbart, Berichte über die Situation dieser Programme in verschiedenen Regionen zu erstellen. Im zweiten Halbjahr 2006 wurden drei Berichte ausgearbeitet, die in diesem Dokument zusammengefasst werden.

Diese Berichte sind:

- „*Familles, enfants pauvres: vers quelles politiques?*“ (Die Armut von Familien und Kindern – welche Politik soll betrieben werden?), vorgelegt von der Landeskasse für Familienzulagen Frankreichs (Abteilung für Statistik, Studien und Untersuchungen, Zentrum für Zukunftsforschung), der die Situation Frankreichs im Rahmen der Kinder- und Familienpolitik in Europa behandelt[1].
- „*Comparative study of social security and education systems in the Nordic and Baltic countries*“ (Vergleichende Studie der Systeme für Bildung und soziale Sicherheit in den baltischen und nordischen Ländern), vorgelegt von der dänischen Abteilung (Sozialberufungsrat), in dem die Lage der nordischen und baltischen Länder untersucht wird: Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark, Island, Estland, Lettland und Litauen[2].
- „*América Latina: análisis comparativo de cuatro países. Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay*“ (Lateinamerika: Vergleichende Studie über vier Länder: Argentinien, Brasilien, Kolumbien und Uruguay), ausgearbeitet von der Bank für Sozialversicherung Uruguays (*Banco de Previsión Social del Uruguay (BPS)*) in

[1] Landeskasse für Familienzulagen Frankreichs. 2006. Abteilung für Statistik, Studien und Untersuchungen, Zentrum für Zukunftsforschung. *Familles, enfants pauvres: vers quelles politiques*?, November.

[2] Sozialberufungsrat Dänemarks. Karen Sejersdal Christensen. 2006. *Comparative study of social security and education systems in the Nordic and Baltic countries*, November.

Zusammenarbeit mit Forschern aus Argentinien, Brasilien und Kolumbien, in dem ein allgemeiner Überblick über die Politik in Lateinamerika mit Schwerpunkt auf der Analyse von vier Ländern der Region vermittelt wird[3].

In Abschnitt 2 dieses Berichts werden kurz die sozioökonomischen Verhältnisse der Länder anhand einiger Indikatoren beschrieben, um die lateinamerikanischen und europäischen Länder zu positionieren und charakterisieren und über die bestehende Heterogenität zu berichten.

Abschnitt 3 befasst sich mit der Familienzulagenpolitik in den Ländern, die Gegenstand dieser Studie bilden. Es werden Informationen über die wichtigsten Merkmale dieser Systeme nach Regionen erteilt, eine vergleichende Analyse unternommen und über die hauptsächlichen Initiativen der Familien- und Kinderpolitik berichtet, die zurzeit durchgeführt werden.
Schließlich werden in Abschnitt 4 die Schlussbemerkungen zu diesem Bericht abgegeben.

2. Entwicklung, Demografie und Armut

Obwohl die Sozialpolitik in aller Welt gemeinsame Ziele verfolgt, lässt sie sich nicht in Unkenntnis des sozioökonomischen und demografischen Kontexts, in den sie eingebunden ist, interpretieren oder umsetzen. Deshalb wird in diesem Abschnitt ein kurzer Überblick über diese Bedingungen vermittelt.

2.1. Ungleiche Entwicklung der Länder

Zur Beschreibung der sozioökonomischen Besonderheiten der Länder wurde ein vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) entwickelter multidimensionaler Indikator für die menschliche Entwicklung gewählt.

Bekanntlich können zwei Länder mit gleichem Einkommen oder Pro Kopf Bruttoinlandsprodukt äußerst unterschiedliche Niveaus der menschlichen Entwicklung aufweisen, was in erheblichem Maße von den beim Bildungsniveau und Gesundheitszustand der Bevölkerung erzielten Erfolgen abhängt. Der Index für menschliche Entwicklung (HDI) ist ein Gesamtmaßstab für die Fortschritte einer Gesellschaft, der drei Dimensionen quantifiziert und kombiniert:

- eine Gesundheitsdimension (Erreichen eines langen und gesunden Lebens);
- eine Bildungsdimension (Erwerb nützlicher Kenntnisse und eine Dimension des Lebensstandards),
- Besitz der für einen angemessenen Lebensstandard erforderlichen Mittel (UNDP, 2005)[4].

[3] Bank für Sozialversicherung Uruguays. Caristo, A.; Lagomarsino, G. und Santos, S. 2007. Lateinamerika: *América Latina: análisis comparativo de cuatro países. Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay*, April.

Das UNDP stuft die Länder nach Maßgabe ihres Niveaus der menschlichen Entwicklung in drei Gruppen ein: hoch (HDI 0,8 oder höher), mittel (HDI zwischen 0,5 und 0,799) und niedrig (HDI unter 0,5).

Tabelle 1. ***Ausgewählte Länder: Position und Komponenten des HDI im Jahre 2004***

Land	HDI	Position	Schicht	Lebens-erwartung	Alphabeti-sierung	Brutto-einschu-lungsrate	BIP Kauf kraft parität in USD
Norwegen	0,965	1	A	79,6	"	100	38.454
Island	0,960	2	A	80,9	"	96	33.051
Schweden	0,951	5	A	80,3	"	96	29.541
Finnland	0,947	11	A	78,7	"	100	29.951
Dänemark	0,943	15	A	77,3	"	101	31.914
Frankreich	0,942	16	A	79,6	"	93	29.300
Argentinien	0,863	36	A	74,6	97,2	89	13.298
Estland	0,858	40	A	71,6	99,8	92	14.555
Litauen	0,857	41	A	72,5	99,6	92	13.107
Uruguay	0,851	43	A	75,6	97,7	89	9.421
Lettland	0,845	45	A	71,8	99,7	90	11.653
Brasilien	0,792	69	M	70,8	88,6	86	8.195
Kolumbien	0,790	70	M	72,6	92,8	73	7.256

Quelle: Aufgrund des UNDP erstellt, 2006.
Note: A = Gruppe hoch, M = Gruppe mittel, USD = US Dollar
"keine Angaben verfügbar.

In der Tabelle fallen von den 13 ausgewählten Ländern schätzungsweise 11 in die Kategorie der Länder mit hoher menschlicher Entwicklung, während zwei der Kategorie mittel angehören. Die nordischen Länder sowie Frankreich nehmen auf Weltebene die ersten Ränge in der Skala ein und reichen vom ersten Platz im Falle Norwegens bis zu Platz 16 für Frankreich. Zwei lateinamerikanische Länder (Argentinien und Uruguay) sowie die baltischen Staaten stehen auf einem Rang zwischen 36 und 45, während die anderen beiden aus Lateinamerika (Brasilien und Kolumbien) in die mittlere Schicht der Einstufung der Vereinten Nationen fallen.

Die Auswahl der in den Dokumenten, die das Ergebnis der Initiative von Paris sind, behandelten Länder bezieht sich in Bezug auf die bei der menschlichen Entwicklung erzielten Erfolge auf unterschiedliche Realitäten. Dennoch zeigt sich deutlich, dass dies keine repräsentative Stichprobe der Gesamtheit der am höchsten entwickelten Länder der Welt ist, da sie gemäß dem ausgewählten Indikator eine deutliche Verzerrung zugunsten der am höchsten entwickelten Länder aufweist. Hier tritt auch die geringe Entwicklung der

[4] In Bezug auf die Indikatoren wird die Gesundheitsdimension anhand der Lebenserwartung bei der Geburt gemessen; für die Bildungsdimension werden zwei Variablen kombiniert: die Alphabetisierungsrate der Erwachsenen und die Bruttozahl der kombinierten Einschulungsrate für die primäre, sekundäre und tertiäre Bildungsstufe (der Bildungsindex ist ein gewichteter Durchschnitt mit einem Gewicht von zwei Dritteln für die Alphabetisierungsrate der Erwachsenen und einem Drittel für die Brutto-Einschulungsrate für die primäre, sekundäre und tertiäre Bildungsstufe). Für die Messung des Lebensstandards wird der Logarithmus des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts, berichtigt durch die Kaufkraftparität, verwendet.

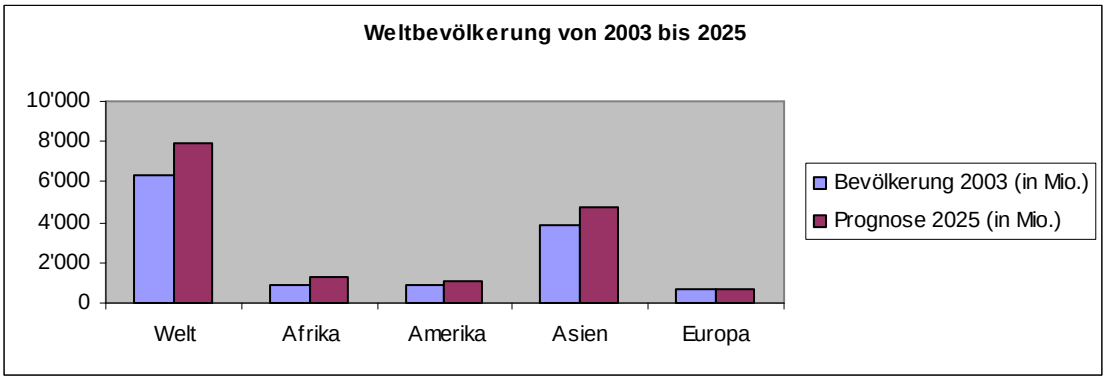
Familienzulagensysteme in den unterentwickelten und in Entwicklung begriffenen Ländern zutage.

2.2. Demografische Aspekte

Es herrscht ein gewisser Konsens darüber, dass der so genannte demografische Übergang[5] mit einer Reihe kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Umwälzungen verknüpft ist, die in der Welt auftraten (u.a. wirtschaftliche Transformationen, Rolle der Frauen in der Familie und der Gesellschaft, Wohnort und Verstädterung, Ernährungs- und Gesundheitszustand der Bevölkerung, Verhaltensweisen im Zusammenhang mit Heirat und Familienplanung), obwohl die Beziehung zwischen diesen komplex und schwerlich genau zu beschreiben ist.

Die 6,5 Milliarden Einwohner der Welt zum 1. Januar 2006 sind auf den Kontinenten ungleich verteilt: 3,8 Milliarden leben in Asien, je 860 Millionen in Amerika bzw. Afrika und 730 Millionen in Europa. Die Weltbevölkerung wird im Jahre 2015 7,2 Milliarden, im Jahre 2025 7,9 Milliarden (davon 4,7 Milliarden in Asien) und 2050 9,1 Milliarden zählen[6].

Ausbildung 1. ***Weltbevölkerung und Verteilung nach Kontinenten***



Quelle: Vereinte Nationen, 2003.

Die demografischen Indikatoren kennzeichnen die Entwicklung und den Lebensstandard. Der Fruchtbarkeitsindex von durchschnittlich 2,8 Kindern pro Frau variiert zwischen 5,2 in Afrika und 2,6 in Asien, 2,4 in Amerika und 1,4 in Europa. Die Bevölkerung der Kinder unter 15 Jahren macht 30 Prozent der Weltbevölkerung aus und schwankt von 42 Prozent der Bevölkerung in Afrika bis 30 Prozent in Asien und Amerika und 17 Prozent in Europa. Die Kindersterblichkeit, die direkt mit der Armut der Kinder verbunden ist, beträgt weltweit

[5] Der demografische Übergang lässt sich beschreiben als Prozess zwischen zwei extremen Gleichgewichtssituationen: Eine anfängliche Situation mit geringem demografischem Wachstum und hohen Sterblichkeits- und Fruchtbarkeitsraten, und eine andere, ebenfalls mit geringem Wachstum, jedoch mit niedrigen Niveaus der beiden Raten. Zwischen den beiden Stadien gibt es zwei hauptsächliche Zeiträume mit hohem bzw. geringem demografischem Wachstum, wodurch das Gleichgewicht zwischen den Sterblichkeits- und Fruchtbarkeitsraten gestört wird. Das erste Stadium tritt auf, wenn die Sterblichkeitsrate rückläufig ist (hohes demografisches Wachstum), das zweite, wenn die Fruchtbarkeitsrate zurückgeht (geringes demografisches Wachstum) (CELADE/ECLAC, 2000).

[6] Vereinte Nationen, Revision 2004.

durchschnittlich 5,5 Promille. Sie stellt sich in Afrika auf 8,8, in Asien auf 5,4, in Amerika auf 2,4 und in Europa auf 0,8 Promille.

In **Europa** findet mit der geringsten weltweiten Fruchtbarkeitsrate, die von 1,17 in der Tschechischen Republik bis 1,98 in Irland (mit lediglich 4 Millionen Einwohnern) und 1,89 in Frankreich reicht, zudem ein zweiter demografischer Übergang statt. Die skandinavischen Länder und das Vereinigte Königreich verzeichnen Raten von 1,71 bis 1,76. In Süd-, Mittel- und Osteuropa sind die Fruchtbarkeitsraten am niedrigsten (1,3) und liegen unter der Erneuerungsgrenze.

In **Lateinamerika** ging aus Studien von der *Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía* (BID/ECLAC/CELADE) aus dem Jahre 1996 die enge Beziehung hervor, die zwischen den demografischen Prozessen und der wirtschaftlichen und sozialen Realität der Region besteht. Die große Heterogenität des Verhaltens der Länder der Region und innerhalb dieser Länder wurde hervorgehoben.

Eine vom Lateinamerikanischen Zentrum für Demografie (Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE) aufgestellte Typologie unterscheidet vier Ländergruppierungen je nach Etappe des demografischen Übergangs, in dem sie sich in den 1990er Jahren befanden, was ein Gesamtbild von der Situation der Region vermittelt. Diese Klassifikation ist zudem interessant, weil sie durch Einstufung der Länder nach ihrer demografischen Dynamik ermöglicht, die verschiedenen Herausforderungen deutlich zu machen, vor denen diese Länder in Bezug auf die Politik in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit stehen.

Die Kategorien und die Länder, die sich darin befinden, sind[7]:

- **Beginnender Übergang (Typ 1):** Länder mit hoher Geburten- und Sterblichkeitsrate und mäßigem natürlichem Wachstum (etwas über 2,0 Prozent). In dieser Kategorie befinden sich Bolivien, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Haiti, die wegen ihrer hohen Fruchtbarkeitsrate eine junge Altersstruktur und eine hohes Abhängigkeitsverhältnis aufweisen.
- **Mäßiger Übergang (Typ 2):** Länder mit hoher Geburtenrate, jedoch mäßiger Sterblichkeitsrate, deren natürliches Wachstum verhältnismäßig hoch ist (annähernd 3 Prozent). Dieser Gruppe gehört Paraguay an. Der Rückgang der Kindersterblichkeit führt zu einer Verjüngung der Altersstruktur und einem hohen Abhängigkeitsverhältnis.
- **Voller Übergang (Typ 3):** Dies sind Länder mit mäßigen Geburtenraten in offensichtlichem Rückgang und mäßiger oder geringer Sterblichkeitsrate, was ein mäßiges natürliches Wachstum bestimmt (annähernd 2,0 Prozent). Die Länder in dieser Gruppe sind: Brasilien, Costa Rica, Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Panama, Peru, Dominikanische Republik und Venezuela. Da der Rückgang der

[7] (ECLAC/UNEP (United Nations Environment Programme), 2002.

Fruchtbarkeitsrate jüngsten Datums ist, bleibt die Altersstruktur jung, doch hat sich das Abhängigkeitsverhältnis bereits verringert.

- **Fortgeschrittener Übergang (Typ 4):** Dies sind Länder mit mäßiger oder geringer Geburten- und Sterblichkeitsrate, was sich in einem geringen natürlichen Wachstum (rund 1 Prozent) niederschlägt. Die Länder in dieser Gruppe sind: Argentinien, Chile, Kuba und Uruguay.

Die Länder vom Typ 1 und 2 weisen mit einem rund 40 Prozent-igen Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren eine "junge" Alterstruktur auf. Die Länder vom Typ 3 haben eine Struktur mit einem Bevölkerungsanteil unter 15 Jahren von ungefähr 30 Prozent Die Länder vom Typ 4 zeichnen sich durch eine Altersstruktur von weniger als 30 Prozent der Bevölkerung in der Gruppe der Minderjährigen aus. Argentinien und Uruguay befinden sich in Phase 4, Brasilien und Kolumbien in Phase 3 der oben erwähnten Typologie.

In der Region gibt es – mit Ausnahme Kubas – keine Länder mit “überalterter“ Bevölkerung wie in einigen Ländern der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) – Deutschland, Italien, Japan, Schweden, Vereinigtes Königreich – deren Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren weniger als 20 Prozent beträgt. Die Überalterung der Bevölkerung beginnt sich jedoch in einigen Ländern der Region abzuzeichnen. Insbesondere sind Argentinien, Chile und Uruguay dadurch gekennzeichnet, dass sie während eines langen Zeitraums niedrige Fruchtbarkeits- und Sterblichkeitsraten auswiesen, so dass ihr Wachstum und ihre Altersstruktur denjenigen der Industrieländer entsprechen.

2.3. Armut in den Ländern und Kinderarmut

Das Thema "Armut von Familien und Kindern – welche Politik soll betrieben werden? " ist in den Grundlagen des Sozialschutzes weltweit seit 1948 verankert und bildete im Jahre 2006 in Paris Gegenstand gemeinsamer Beratungen der IVSS. Die Charta der Vereinten Nationen umfasst das Recht auf Sozialschutz als Bestandteil der Menschenrechte. Die Reduzierung der Armut, die Umverteilung des Reichtums und die soziale Integration stellen eine große Herausforderung dar.

In den meisten Ländern der Welt machten sich die sozialen und politischen Akteure, Wissenschaftler, Institutionen und Kommunikationsmedien das Ziel der Bekämpfung der Armut, ein vorrangiges Ziel der Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, zu eigen. Angesichts dieser Anforderungen spielt die öffentliche Politik und insbesondere die Familienpolitik eine wesentliche regulierende Rolle.

Armut ist wie Reichtum relativ, verbreitet und nimmt vielfältige Formen an. Die Armut zeigt in der Regel eine komplexe Situation, die sich durch den Mangel an materiellen, sozialen und gegenseitig interaktiven Ressourcen auszeichnet. Sie ist in Afrika, Asien, Amerika oder Europa unterschiedlich. Die ersten Hinweise auf die Fortschritte beim Ziel der Vereinten Nationen, die Armut zu verringern, seit dem Jahr 1995 heben allgemeine Bestimmungs-faktoren der Armut hervor. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verzeichnen

Fortschritte. Die Arbeitslosigkeit ist im Großteil der Welt ein Armutselement. Die Ergebnisse sind ungleich, und die Ungleichheiten vertiefen sich. Diese Hinweise zwangen die internationale Gemeinschaft, die Armut neu zu überdenken.

Der herkömmlich unter dem wirtschaftlichen und geldmäßigen Blickwinkel betrachtete Ansatz reicht nicht aus. Soziologen, Wirtschaftwissenschaftler, politische und internationale Beobachter sind sich in diesem Punkt einig[8]. Die wirtschaftlichen Zahlen und Definitionen zeigen die Grenzen der Indikatoren auf, und die Schwierigkeiten der Messskala decken verschiedene Nebenbedeutungen auf. Unter diesen Vorbehalten zeigen die statistischen und wirtschaftlichen Ansätze den Umfang der Phänomene auf.

Obwohl es schwierig ist, eine allgemeingültige Methode zur Messung der Armut, der Zahl der Armen und insbesondere der armen und ärmsten Kinder und Familien festzulegen, ermöglicht der wirtschaftliche Ansatz die mengenmäßige Bestimmung, den Vergleich und die Verfolgung des Phänomens im Zeitablauf. Die Messung ist notwendig für die Einschätzung der Lebensbedingungen und des Lebensstandards, die Ausarbeitung von Reduzierungsstrategien, die Festlegung der Ziele und die Einschätzung der erwarteten Ergebnisse. Die Messung ist relativ und üblich in Bezug auf die Verhaltensweisen und den als "ausreichend" angesehenen Lebensstandard. Was die Messung kennzeichnet, ist die Komplexität der Komponenten der Armut und ihr gehäuftes Auftreten.

Der Mangel an Einkommen lässt sich in absoluter Weise messen, wie dies in Lateinamerika und den USA üblich ist, oder auf relative Art wie in den europäischen Ländern. Bei der ersteren Art der Messung werden die Einkünfte pro Person mit einem Grundkorb von Waren und Dienstleistungen oder einer absoluten Armutsgrenze verglichen. Bei der zweiten Option wird auf die Ressourcen Bezug genommen, über die die Gesellschaft verfügt, indem ein fester Anteil der durchschnittlichen Einkommen als Grundlage genommen wird. Beispielsweise werden diejenigen Angehörigen eines Haushalts als arm eingestuft, deren Pro-Kopf-Einkommen unter 50 Prozent des Durchschnittseinkommens des Landes liegt. Diese verschiedenen Arten der Armutsmessung mittels der Einkommensmethode setzen voraus, dass bei den Vergleichen zwischen verschiedenen Regionen, die unterschiedliche Methoden anwenden, Vorsicht geboten ist.

In **Europa** sind 68 Millionen Personen arm, von denen 2 Millionen Kinder sind. 500 000 arme Kinder leben in Familien mit nur einem Elternteil. Die zugelassene Messskala bezieht sich auf eine "Armutsschwelle", die für jedes Land in Bezug auf ein mittleres Einkommen berechnet wird und von einem Land zum anderen variiert: EUR 12.060 pro Jahr und Person in Luxemburg und EUR 2.870 in Portugal (EUR = Euros). In Frankreich liegt sie im

[8] Verger, Daniel. 2005. *Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être. Les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales* (Niedrige Einkommen, eingeschränkter Verbrauch oder unzureichendes Wohlergehen: Die statistischen Lösungsansätze der Armut auf dem Prüfstand der internationalen Vergleiche).INSEE, Wirtschaft und Statistik, Nr. 383, 384, 385, Dezember.

europäischen Durchschnitt[9]. In Europa befinden sich Erwerbstätige oder nicht Erwerbstätige praktisch auf der gleichen Ebene. In den meisten OECD-Ländern schwankt die Armut mit der Wirtschaftskonjunktur. In den USA waren im Jahre 2003 12,1 Prozent der Bevölkerung arm. Gemäß denselben Kriterien zählt das Vereinigte Königreich 17 Prozent, Irland 10 Prozent und Belgien 4 Prozent Arme.

In den skandinavischen Ländern liegt der Anteil der Kinder, die unter der Armutsgrenze leben, bei rund 5 Prozent[10], und es zeigt sich, dass die Armut der Kinder in Familien mit zwei Einkommen praktisch inexistent ist. Familien mit einem Einkommen sind der Armut stärker ausgesetzt als Familien mit zwei Einkommen, doch ist es nicht möglich, den Schluss zu ziehen, dass alle Kinder von Familien mit einem Einkommen finanziellen Schwierigkeiten ausgesetzt sind. Dennoch ist Hilfe dringend notwendig.

In der nachstehenden Tabelle sind die Angaben der Messungen der UN Wirtschaftskommission für **Lateinamerika und die Karibik** (*Economic Commission for Latin America and the Carribean,* ECLAC) für eine Auswahl lateinamerikanischer Länder aufgeführt. In der Region leben 39,8 Prozent der Personen in Armut, 15,4 Prozent unter ihnen in Bedürftigkeit. Somit stieg die Gesamtzahl der Armen im Jahre 2005 auf 209 Millionen Personen, von denen 81 Millionen bedürftig waren (ECLAC, 2006).

[9] Die Wirtschafts- und Sozialautoren verwenden in der europäischen Skala üblicherweise 60 Prozent des Durchschnittseinkommens.

[10] Zahlen 2000. In der OECD werden die Armutsraten als Anteil der Einzelpersonen mit einem Einkommen gemessen, das weniger als 50 Prozent des mittleren Einkommens der Gesamtbevölkerung jedes Landes entspricht. In der EU werden die Armutsraten als Anteil der Einzelpersonen mit einem Einkommen gemessen, das weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens der Gesamtbevölkerung jedes Landes entspricht, was im Vergleich zum Durchschnitt von 50 Prozent einen großen Unterschied bei der Armutsgrenze ausmacht.

Tabelle 2. ***Lateinamerika und Karibik, ausgewählte Länder, Personen in Armut und Bedürftigkeit, Zeitraum 1990-2005 (in Prozent)***

Bevölkerung unter der Armutsgrenze			
Land		Armut	Bedürftigkeit
		%	%
Argentinien[1]	1994	16,1	3,4
	1999	23,7	6,7
	2002	45,4	20,9
	2005	26,0	9,1
Chile	1990	38,6	13,0
	1994	27,6	7,6
	1998	21,7	5,6
	2003	18,7	4,7
Uruguay[1]	1990	17,9	3,4
	1994	9,7	1,9
	1999	9,4	1,8
	2004	20,9	4,7
	2005	18,8	4,1
Costa Rica	1990	26,3	9,9
	1994	23,1	8,0
	1999	20,3	7,8
	2005	21,1	7,0

Bevölkerung unter der Armutsgrenze			
Land		Armut	Bedürftigkeit
		%	%
Mexiko	1994	45,1	16,8
	1998	46,9	18,5
	2002	39,4	12,6
	2005	35,5	11,7
Brasilien	1990	48,0	23,4
	1993	45,3	20,2
	1999	37,5	12,9
	2005	36,3	10,6
Kolumbien	1991	56,1	26,1
	1994	52,5	28,5
	1999	54,9	26,8
	2005	46,8	20,2
Latein-	1990	48,3	22,5
amerika[2]	1994	45,7	20,8
	1999	43,9	18,7
	2005	39,8	15,4

[1] Städtisches Gebiet.
[2] Schätzung für 19 Länder der Region.
Anmerkung: Die Bedürftigkeitsgrenze wird als Wert eines Nahrungsmittelkorbes berechnet, der den grundlegenden Kalorien-/Proteinbedarf deckt. Die Armutsgrenze ist der Wert der Bedürftigkeitsgrenze, multipliziert mit 2.

Quelle: Erstellt aufgrund der Tabelle 4, ECLAC, 2006

Die Reduzierung der Armut erfolgte schrittweise und variierte erheblich zwischen den Ländern. Mexiko, Brasilien und Chile sind Beispiele für Länder der Region, in denen ein ausgeprägter Rückgang der Armut und der Bedürftigkeit festzustellen ist.

Kolumbien weist unter den Ländern, über die berichtet wird, die höchste Zahl aus, da über 50 Prozent der Bevölkerung unter die Armutsgrenze und über 20 Prozent der Personen unter die Bedürftigkeitsgrenze fallen, obwohl im Jahre 2005 eine gewisse Verbesserung festgestellt wurde.

In Argentinien stieg die Armutsrate in diesem Zeitraum an. Im Jahre 2005 war die Häufigkeit der Armut weiterhin höher als im Jahre 1994, obwohl im Jahre 2002 eine bedeutende Verbesserung verzeichnet wurde, da sich die Zahl der armen städtischen Bevölkerung auf 45,4 Prozent der Gesamtbevölkerung stellte.

Uruguay ist das einzige Land, in dem im Zeitraum 1990-1999 die Armutsrate (von 17,9 Prozent auf 9,4 Prozent) zurückging und zu den niedrigsten der Region gehörte. Mit der Wirtschaftskrise im Jahre 2002 nahm sie jedoch wieder zu und erreichte im Jahre 2004 den höchsten Prozentsatz der städtischen Armut (20,9 Prozent). Im Jahre 2005 wurde eine

Verbesserung verzeichnet, doch verblieb das Niveau über dem anfänglichen Stand (18,8 Prozent).

Es wird auch als äußerst entscheidend angesehen, dass die Kinderarmut in der Region berücksichtigt wird, da die Armut in Lateinamerika laut Aussagen insbesondere die Kinder betrifft. Eine Studie von ECLAC/United Nations Children's Fund (UNICEF) aus dem Jahr 2005 nahm eine Schätzung der relativen Kinderarmut in 17 Ländern Lateinamerikas vor und verglich sie mit den Ergebnissen einiger OECD-Länder. In dieser Studie wurde der Index der relativen Armut als Prozentsatz der Kinder und Jugendlichen zwischen 0 und 18 Jahren definiert, die in Haushalten mit einem Einkommen unter 50 Prozent des mittleren[11] nationalen Einkommens leben.

Die nachstehende Tabelle zeigt auf, dass die relative Kinderarmut in den 17 lateinamerikanischen Ländern in allen ohne Ausnahme höher als in den OECD Ländern liegt.

Während in den 25 OECD-Ländern 2 bis 17 Prozent der Kinder unter 18 Jahren in Armut leben, schwankt dieser Prozentsatz in Lateinamerika zwischen 22 und 34 Prozent, was im Jahre 2000 insgesamt rund 52 Millionen armen Kindern entsprach (28,5 Prozent der Gesamtzahl) (ECLAC/UNICEF, 2005, Seite 8).

[11] Der Mittelwert entspricht dem Einkommen von Personen in der Mitte der Einkommensverteilung.

Tabelle 3. ***Lateinamerika und OECD-Länder: Vergleich der Häufigkeit der relativen Kinderarmut, 2000***

Land	Prozentsatz der Kinder zwischen 0 und 18 Jahren, die unter der Armutsgrenze leben	Land	Prozentsatz der Kinder zwischen 0 und 18 Jahren, die unter der Armutsgrenze leben
Dänemark	2.4	Irland	15.7
Finnland	2.8	Neuseeland	16.3
Norwegen	3.4	Italien	16.6
Schweden	4.2	Vereinigte Staaten	21.9
Tschechische Republik	6.8	Ecuador[1]	22.7
Schweiz	6.8	Mexiko [2]	23.0
Frankreich	7.5	Uruguay [1]	23.5
Belgien	7.7	Costa Rica	24.5
Ungarn	8.8	Chile	25.3
Luxemburg	9.1	Kolumbien	25.8
Niederlande	9.8	Dominikanische Republik	26.0
Österreich	10.2	Venezuela	26.9
Deutschland	10.2	Nicaragua	26.9
Griechenland	12.4	El Salvador	27.6
Polen	12.7	Peru	28.0
Spanien	13.3	Honduras	28.2
Japan	14.4	Paraguay	29.3
Australien	14.7	Argentinien[1]	29.5
Kanada	14.9	Bolivien	31.2
Vereinigtes Königreich	15.4	Panama	33.2
Portugal	15.6	Brasilien	33.8

[1] Städtische Gebiete.
[2] Dieses Land gehört der OECD an, wird hier jedoch als Teil der lateinamerikanischen Gruppe angesehen.

Quelle: Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC), aufgrund der Sondertabellen zu den Erhebungen bei Haushalten in den entsprechenden Länder sowie *Child Poverty in Rich Countries 2005* (Kinderarmut in reichen Ländern 2005), Report Card No. 6, Innocenti Research Centre 2005.

Der Bericht hebt auch hervor, dass die große Mehrheit Minderjähriger, die in relativer Armut leben, auch von absoluter Armut betroffen ist. Mit Ausnahme dreier Länder, Chile, Costa Rica und Uruguay, verfügt über die Hälfte der Kinder und Jugendlichen, die unter der relativen Armutsgrenze leben, über kein ausreichendes Einkommen für eine angemessene Ernährung.

Laut Schätzungen von ECLAC/UNICEF aus dem Jahre 2005 lebten im Jahre 2002 in 17 Ländern der Region 82 Millionen Kinder zwischen 0 und 12 Jahren und 36 Millionen Jugendliche zwischen 13 und 19 Jahren in Armut, und rund zwei von fünf extrem Armen sind Kinder unter 12 Jahren.

Diese Armut ist besonders schwerwiegend, weil sie sich zwischen den Generationen wiederholt und die Möglichkeiten der Entwicklung von Fähigkeiten und der Nutzung von Chancen während des ganzen Lebens begrenzt.

Die Kinder und Jugendlichen in Lateinamerika sind einem doppelt negativen Umstand ausgesetzt: Sie gehören äußerst ungleichen Gesellschaften an (Lateinamerika ist die Region der Welt mit den größten Ungleichheiten), die nicht allen die gleichen Chancen bieten; außerdem leben sie in Gesellschaften mit geringen Ressourcen; deshalb hat ein Großteil unter ihnen keinen Zugang zu einem minimalen Basisangebot in Bezug auf Ernährung, Gesundheit, Unterkunft, Bildung und Erholung.

3. Familien und Kinderpolitik

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Politik bezüglich der Familienzulagen in den untersuchten Ländern. Es werden Informationen über die wichtigsten Merkmale dieser Systeme nach Regionen erteilt, ein Vergleich nach Regionen versucht sowie über die zurzeit unternommenen hauptsächlichen Initiativen der Politik zugunsten von Familien und Kindern berichtet.

3.1. Lateinamerika

In Lateinamerika sind die Familienzulagenprogramme hauptsächlich für private Beschäftigte des formellen Wirtschaftssektors bestimmt, ausgenommen in Uruguay, das von 1999 bis 2004 das Programm auf den informellen Sektor für Haushalte mit geringem Einkommen ausdehnte. Die Beschäftigten des Reinigungssektors sind in zwei der vier untersuchten Länder ausgeschlossen, ebenso Gelegenheitsarbeitnehmer (Argentinien und Brasilien). Die Beschäftigten des öffentlichen Sektors werden in der Regel von eigenen Systemen erfasst, obwohl das Niveau der Leistungen gleich oder ähnlich ist.

Alle Programme richten sich nach einem Einkommensniveau, über das hinaus kein Leistungsanspruch besteht. Dieses Niveau schwankt erheblich und ist in Brasilien mit USD 260 monatlich am niedrigsten und in Argentinien mit USD 1.070 am höchsten.

Die Hauptkomponente in allen Ländern ist eine Geldleistung für Minderjährige, für die die Versicherten unterhaltspflichtig sind. Argentinien ergänzt diese durch eine Serie von Zusatzleistungen, und Uruguay dehnt die Leistung auf Haushalte mit geringeren Ressourcen im informellen Wirtschaftssektor aus. Kolumbien weist die Besonderheit auf, die Leistung auf Versicherte auszudehnen, deren Eltern von ihnen abhängig sind.

In Bezug auf das Alter ist Brasilien am restriktivsten (14 Jahre sind das Höchstalter). In Kolumbien kann das Höchstalter bis 22 Jahre betragen. Für behinderte Kinder gibt es keine Altersgrenze, und sie erhalten in der Regel die doppelte Zulage, ausgenommen in Brasilien,

das die Besonderheit aufweist, dass beide Eltern, wenn sie der Sozialversicherung angehören, den Zulagenbeitrag gleichermaßen beziehen.

In allen Fällen zahlt der Versicherte keine Beiträge, ausgenommen die freiwillig Versicherten in Kolumbien. In Brasilien und Uruguay obliegt die Finanzierung dem Staat. Obwohl in Brasilien zunächst der Arbeitgeber die Leistung auszahlt, setzt er sie später von den Beiträgen ab, die er allgemein an die soziale Sicherheit entrichtet. In Kolumbien und Argentinien obliegt die Finanzierung dem Arbeitgeber mittels eines Beitrags der Lohnsumme.

Sodann zeichnet sich die Ausgestaltung der Programme der vier untersuchten Länder größtenteils dadurch aus, dass sie eine Modalität der sozialen Sicherheit enthalten[12]. Das Konzept dieses Systems erlitt 1999 in Uruguay einen Riss, der sich im Jahre 2004 vertiefte; in diesem Land werden die Familienzulagen Familien mit geringem Einkommen gewährt, auch wenn sie nicht von der sozialen Sicherheit erfasst werden.

Der Betrag der Leistung variiert je nach Einkommensniveau der Versicherten und schwankt in drei Ländern (Brasilien, Kolumbien und Uruguay) zwischen USD 5 und 10 pro Monat und Kind. In Argentinien werden deutlich höhere Beträge ausgezahlt, die vom Einkommensniveau und der Region abhängen; sie reichen von mindestens USD 10 bis höchstens 45.

In den letzten 15 Jahren wurden in einigen lateinamerikanischen Ländern neben den herkömmlichen Programmen der sozialen Sicherheit wie Familienzulagen und sonstigen öffentliche Maßnahme neue Instrumente der öffentlichen Politik eingeführt, die Familien mit Kindern unterstützen sollen und vorrangig für die Milderung der Kinderarmut und Förderung der sozialen Integration bestimmt sind.

In Anbetracht dessen, dass die Zahl der informellen Beschäftigten (ohne Schutz der sozialen Sicherheit) 50 Prozent der aktiven Bevölkerung bei weitem übersteigt, und angesichts ihrer Ausgestaltung – mit Ausnahme Uruguays – erreichen die herkömmlichen Familienzulagenprogramme keinen nennenswerten Prozentsatz der Bevölkerung, insbesondere der in Armut lebenden Personen, wo die Haushalte in der Regel mehr Kinder als die allgemeine Bevölkerung haben und arbeitslos oder im informellen Wirtschaftssektor beschäftigt sind.

Diese Programme bestehen hauptsächlich aus Geldzahlungen, die davon abhängig sind, dass bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden (in der Regel der Schulbesuch und regelmäßige Gesundheitskontrollen sowie sonstige Maßnahmen)[13].

[12] Das bedeutet, dass die Person Beiträge an die Organisationen der sozialen Sicherheit entrichten muss, obwohl die Familienzulagenprogramme keine spezifische Beitragszahlung erfordern.

[13] Die nachstehenden Kommentare sind hauptsächlich Passagen aus dem Bericht Amarante und Arim, 2005.

Diese Programme wurden unter anderen Ländern eingeführt in Brasilien (*Bolsa Escola*), Mexiko (Progresa), Chile (*Chile Solidario*), Kolumbien (*Familias en Acción*), Honduras (PRAF), Nicaragua (*Red de Protección Social*), Argentinien (*Programa Familias por la Inclusión Social*) und Uruguay (*Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social*, (PANES)).

Hier werden sehr summarisch drei dieser Programme in Ländern der Region beschrieben, die für die Studie ausgewählt wurden.

Das Programm "*Bolsa Escola*" in **Brasilien** wurde konzipiert, um die Einschulungsquote und den Schulbesuch der Kinder von Familien, die in äußerster Armut leben, zu erhöhen. Untersuchungen zogen den Schluss, dass der verspätete Eintritt in das Schulsystem und die hohe Abgangsrate im Zusammenhang mit der Notwendigkeit stehen, das Familieneinkommen mit Kinderarbeit zu ergänzen.
Das Programm erfasst Kinder zwischen 7 und 14 Jahren und stellt ihren ständigen Schulbesuch sicher, indem finanzielle Anreize angeboten werden. Die Überweisungen gehen direkt an die Mütter und hängen vom Schulbesuch ab. Der Betrag der Beihilfe ist je Haushalt nach oben begrenzt. Die Beihilfen richten sich weder nach Geschlecht noch nach Schulstufe. Um jedoch einen Anreiz zu bieten, dass die Sekundarstufe abgeschlossen wird, legt die "Bolsa Escola de Brasilia" den Gegenwert eines Mindestentgelts pro Jahr in das Konto des Empfängerkindes ein, das dieses Geld abheben kann, wenn es die achte Klasse beendet hat.

Das Programm wurde in Brasilien im Jahre 1995 in der Gemeinde Campinas und auf Bundesebene eingeführt und auf verschiedene Gemeinden ausgedehnt. Nach sechs Jahren als Regionalprogramm wurde die Maßnahme im Jahre 2001 dem Nationalkongress unterstellt. Die Ausdehnung auf die nationale Ebene erfolgte im Rahmen des Programms "Alvorada", das zwei früher bestehende Programme zusammenfasst: das Programm für die Ausmerzung der Kinderarbeit (*Programa de Erradicación del Trabajo Infantil*, PETI) und den Fonds zur Garantie der Mindestrente (*Fondo de Garantía de Renta Mínima*, FGRM). Die Zusammenfassung dieser Programme wurde für interessant angesehen, weil die Stärken der bestehenden Programme genutzt und Komplementaritäten zwischen diesen angestrebt werden. In seiner auf die nationale Ebene erweiterten Version erreicht das Programm schätzungsweise 17 Prozent der Bevölkerung zu Kosten, die 0,2 Prozent des BIP Brasiliens ausmachen.

Das Programm PANES wird in **Uruguay** seit 2005 umgesetzt. Es handelt sich um einen Plan, der für die Haushalte bestimmt ist, die in Bedürftigkeit (extremer Armut) leben oder Gefahr laufen, davon betroffen zu werden. Angesichts der Merkmale der erfassten Bevölkerung handelt es sich um ein Programm, das Familien mit zahlreichen Minderjährigen erreicht. PANES besteht aus einer Gesamtheit verbundener Programme, in deren Rahmen den Familien Geld überwiesen, eine Nahrungsmittelkarte abgegeben und verschiedene Maßnahmen bezüglich Arbeitsmöglichkeiten, Gesundheit, informeller Bildung und sonstige getroffen werden.

PANES erfasst rund 10 Prozent der Bevölkerung Uruguays, und seine Kosten machen 0,5 Prozent des BIP des Landes aus. PANES wurde als Übergangsprogramm konzipiert, das die soziale Notlage beheben sollte, die sich aus der Wirtschafts- und Finanzkrise ergab, die das Land ab 2002 betraf. Es soll Ende 2007 abgeschlossen werden. Danach ist der "Plan de Equidad" (Gerechtigkeitsplan) vorgesehen, der eine Politik struktureller Art enthalten wird, die das Sozialschutznetz gemäß den neuen Realitäten des Landes ändern wird. Unter diesen geplanten Änderungen ist eine bedeutende Redimensionierung des derzeitigen Familienzulagenprogramms in Bezug auf dessen Deckungsumfang und Höhe des Leistungsbetrags vorgesehen.

In **Argentinien** wurde das "*Programa Familias por la Inclusión Social*" (Familienprogramm für soziale Integration) geschaffen, dessen Ziel es ist, Familien in gefährdetem oder sozial benachteiligtem Lebensumfeld mit Kindern unter 19 Jahren – oder behinderten Kindern ohne Altersgrenze – angefangen bei der Gesundheit und Bildung bis hin zur Entwicklung von Fähigkeiten zur Ausübung ihrer Grundrechte – zu schützen. Die vom Programm von den Empfängerfamilien verlangten Verpflichtungen sind: Impfung der unterhaltsberechtigten Minderjährigen (im Einklang mit dem nationalen Impfprogramm), zweimonatliche Schwangerschaftskontrollen und regelmäßiger Schulbesuch der Kinder. Die Kontrolle dieser Verpflichtungen erfolgt zweimal jährlich und bestimmt die Weiterführung des Beihilfeschutzes.

Das Familienprogramm ist um drei Komponenten herum aufgebaut:

- Nichterwerbseinkommen;
- Förderung der Familie und der Gemeinschaft;
- Stärkung der Institutionen.

Die Höhe der Beihilfe variiert nach der Anzahl unterhaltsberechtigter Kinder und Jugendlicher.

Dieses Familienprogramm wird in den örtlichen Betreuungszentren durchgeführt, formuliert seine Maßnahmen zusammen mit den gemeinschaftlichen Integrationszentren und den Referenzzentren auf Provinzebene und stärkt auf diese Weise das vom Entwicklungsministerium betriebene bundesweite Netz der Sozialpolitik.

Die Liste der Empfänger des Familienprogramms nahm seit 2005 um 54 Prozent zu. Von 240.000 Empfängerfamilien in jenem Jahr stieg die Zahl im Jahre 2006 auf annähernd 400.000 und dürfte im Jahre 2007 700.000 Familien erreichen. Ebenso stieg die gebietsmäßige Reichweite von 117 Gemeinden im Jahre 2005 auf 258 im Jahre 2006. Für 2007 wird eine Erfassung von über 400 Gemeinden erwartet.

Allgemein ausgedrückt, deuten die Bewertungen dieser Politik darauf hin, dass die Programme Verbesserungen in Bezug auf die Ausrichtung und die Anreize im Vergleich zu

anderen Arten von Maßnahmen erzielt haben. Der Aufschwung dieser Transferprogramme ist im Allgemeinen mit den in der Region festgestellten Schwierigkeiten verbunden, den Armen die öffentlichen Dienstleistungen tatsächlich bereitstellen zu können.

3.2. Die nordischen und die baltischen Länder

In den **nordischen Ländern** (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden) sind die Sozialleistungen flächendeckend, und alle Bürger mit Wohnsitz in diesen Ländern und unterhaltsberechtigten Minderjährigen, unabhängig vom Einkommen der Eltern, haben Anspruch darauf, ausgenommen in Island.

In Dänemark und Norwegen wird die Leistung für Minderjährige bis 18 Jahren bezahlt, in Island und Schweden bis 16 Jahren, obwohl die Leistung in beiden Ländern bis zum 20. Lebensjahr ausgezahlt wird, wenn der Minderjährige ein Studium absolviert (in Island kommen weitere Bedingungen hinzu) oder bis zum 23. Lebensjahr in Schweden, wenn der Minderjährige keine Lehrstelle findet. In Finnland beträgt die Altersgrenze 17 Jahre.

In **Dänemark** nimmt die Geldleistung mit dem Alter des Empfängers ab; sie wird viermonatlich ausgezahlt und jährlich an die Lohn- und Gehaltsentwicklung angepasst. Die Grundzulage pro Kind unter 2 Jahren beträgt jährlich USD 2.162, für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren USD 1.939 und für Minderjährige zwischen 7 und 17 Jahren USD 1.537. Die Kinder allein stehender Eltern mit nur einem Ernährer erhalten pro Kind einen jährlichen Zuschlag von USD 685. Zudem wird eine Sonderleistung an Waisen von USD 3.948 pro Kind sowie an Halbwaisen von USD 1.974 ausgezahlt. Die Kinder pensionierter Eltern erhalten ebenfalls einen jährlichen Zusatzbetrag von USD 1.750, wenn ein Elternteil pensioniert ist, und von USD 2.659, wenn beide Eltern pensioniert sind. Wenn die Eltern studieren, erhalten sie einen jährlichen Zuschlag von USD 900 für jeden studierenden Elternteil. Zudem gibt es eine *Geburtenbeihilfe*. Bei Mehrlingsgeburten wird eine jährliche Zahlung von USD 1.128 für das zweite und jedes weitere Kind ausgerichtet. *Adoptionsbeihilfe:* Für die Adoption eines ausländischen Kindes wird ein Festbetrag von USD 6.500 gewährt. Zudem sind Zuwendungen für Gesundheit und Bildung der Kinder sowie Elternurlaub für bestimmte Zeiträume vorgesehen.

In **Norwegen** entspricht die Geldleistung pro Kind USD 1.724 pro Jahr und wird monatlich ausgezahlt. Kinder allein stehender Eltern bis zu 3 Jahren erhalten einen jährlichen Zuschlag von USD 1.173. In der arktischen Region lebende Empfängerkinder erhalten einen jährlichen Zuschlag von USD 569. *Bargeldleistungen für Familien mit Kleinkinder:* Eine monatliche Zulage wird Kindern ausgezahlt, die die volle Leistung erhalten (USD 5.872 pro Kind und Jahr). Ein Kind, das die staatliche Beihilfe erhält, darf nicht in eine Kindertagesstätte geschickt werden.

In **Schweden** beträgt die Geldleistung pro Kind und Jahr USD 1.584. Familien mit mehr als einem Kind erhalten einen monatlichen Zuschlag: USD 13 für das zweite, USD 45 für das dritte, USD 108 für das vierte und USD 132 für das fünfte und weitere Kinder. Die Höhe der Beihilfe wird gemäß *Ad-hoc*-Richtlinien der Regierung angepasst (sie ist nicht direkt mit dem Verbraucherpreisindex oder dem Lohn- und Gehaltsindex verknüpft).

In **Finnland** nimmt die Geldleistung pro Kind mit der Anzahl Kinder zu und beträgt USD 1.429 pro Jahr für ein Kind, USD 3.007 für zwei, USD 4.879 für drei, USD 7.043 für vier und USD 2.457 jährlich für jedes weitere Kind. Alleinstehende, gesetzlich getrennte und ledige Eltern erhalten einen Zuschlag pro Kind von jährlich USD 523. *Geburtenbeihilfe:* Diese wird der schwangeren Mutter ausgezahlt, die sich den erforderlichen ärztlichen Untersuchungen unterziehen muss. Ferner wird die Beihilfe für die Adoption eines Kindes unter 18 Jahren ausgezahlt. Bei Mehrlingsgeburten oder Adoption mehrerer Kinder erhöht sich die Zulage. Die Mutter kann sich zudem dafür entscheiden, eine Ausstattung für das Neugeborene oder eine Geldleistung von USD 167 zu beziehen. *Adoptionsbeihilfe:* Diese besteht aus Zahlungen, die die Adoptionskosten für ein ausländisches Kind decken. *Zulage für die Betreuung des Kindes zu Hause:* Für jedes Kind unter 3 Jahren, das zu Hause betreut wird, werden ein Grundbetrag von USD 3.604 pro Jahr sowie ein Zuschlag von jährlich USD 714 für jedes weitere Kind unter 7 Jahren ausgezahlt. Zuschlag mit *Bedürftigkeitsprüfun:* Dieser wird bis zu höchsten USD 161 monatlich gewährt. *Zulage für die Teilbetreuung zu Hause*. Eltern, die ihre Arbeitszeit auf unter 30 Stunden wöchentlich reduzieren, erhalten USD 83 pro Monat.

In **Island** wird als Steuerermäßigung für Familien mit Kindern und mit Einkommen unter einem bestimmten Niveau eine einheitliche Leistung gewährt. Diese wird aufgrund des Jahreseinkommens vom Vorjahr bestimmt und ausgezahlt. In den Monaten Februar und Mai jedes Jahres werden Zahlungsvorschüsse geleistet. Im Jahre 2006 betrug die jährliche Leistung USD 740 pro Kind unter 7 Jahren. Zudem erhalten verheiratete oder Konkubinatspaare einen Zuschlag von USD 2.212 für das erste und von USD 2.633 für das zweite und jedes weitere Kind. Allein stehende Eltern erhalten einen Zuschlag von USD 3.684 für das erste Kind sowie von USD 3.784 für das zweite und jedes weitere Kind. Die Höhe der Leistungen reduziert sich gemäß bestimmten Regeln, wenn das Einkommen im Falle von Paaren USD 29.448 und im Falle allein stehender Eltern USD 14.724 übersteigt. *Ausbildungsbeihilfe für Kinder*. Für Kinder im Alter von 18 bis 20 Jahren, die ein Vollzeitstudium absolvieren und Halb- oder Vollwaisen – ob volljährige Erwachsene oder Empfänger einer Invalidenrente – sind, werden monatlich USD 273 ausgezahlt.

In den nordischen Ländern werden die Leistungen in vollem Umfang vom Staat finanziert.

Das Gesamtbild sieht in den **baltischen Ländern** (Estland, Lettland und Litauen) etwas anders aus und ist insbesondere wegen der jüngsten Veränderungen von Interesse. Bis 1991 basierte die Sozialpolitik auf einer Planwirtschaft mit zentralisierter Verwaltung. Das Sozialsystem beruhte mittels staatlicher Subventionen auf niedrigen Nahrungsmittelpreisen

und Mieten. Die staatlichen Subventionen für Kinder reduzierten die Kosten für deren Erziehung. Aufgrund der besonderen Natur des Wirtschaftssystems waren faktisch weder Arbeitslosengeld noch Bargeldleistungen der sozialen Sicherheit erforderlich. Die einzige Leistung war eine äußerst geringe Beihilfe für allein stehende Eltern. Steuerverwaltungen und Finanzministerien waren inexistent oder kaum entwickelt.

Alle Wirtschaftsbereiche, die Finanzierung und das soziale System mussten umstrukturiert werden. Nichtversicherte sind im Allgemeinen nur durch Leistungen abgedeckt, die einer Einkommensprüfung unterliegen, äußerst gering sind und aufgrund eines Armutsniveaus bestimmt werden – ein Punkt, der in der Regel den größten Unterschied zwischen den nordischen und den baltischen Ländern ausmacht.

Die Leistungen werden als Ausgleich für andere Einkommen oder als Zuschlag zu äußerst geringen persönlichen Einkommen ausgezahlt. Die Unterstützung ist individuell und wird gemäß den Erfordernissen für die Deckung der Lebenshaltungskosten gewährt.

In den baltischen Ländern werden die Familienzulagenprogramme auf alle Bürger mit unterhaltsberechtigten Minderjährigen angewandt, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Die Programme werden durch die Zentralregierung finanziert.

In **Lettland** muss das Kind jünger als 15 Jahre sein, doch wird die Altersgrenze auf 20 Jahre verlängert, wenn es ein Vollzeitstudium absolviert. In **Estland** gilt das Programm für Kinder unter 16 Jahren und erstreckt sich bis 19 Jahre, wenn das Kind studiert, während das Alter in **Litauen** 18 bzw. 24 Jahre beträgt, in bestimmten Situationen jedoch niedriger ist.

In Estland beträgt die monatliche Zulage USD 11 für das erste Kind und verdoppelt sich, wenn die Familie mehr als ein Kind hat. Zudem wird eine Geburtenprämie von USD 377 gezahlt. In Lettland beträgt die Zulage USD 10 für das erste Kind und erhöht sich bis zum vierten Kind, für das sie USD 19 beträgt. In Litauen entspricht die Leistung einer Sozialhilfe; die Leistung beträgt für arbeitsunfähige Eltern zwischen 1 und 2 Grundrenten (USD 79) oder ist vom Bedürftigkeitsgrad und der Anzahl und dem Alter der Kinder abhängig[14].

Im Allgemeinen gewähren sowohl die nordischen als auch die baltischen Länder eine Finanzbeihilfe für Familien mit geistig oder körperlich behinderten Kindern, doch sind die Regeln zwischen den Ländern unterschiedlich, obwohl das Ziel gleich ist, nämlich, es der Familie zu ermöglichen, die Kinder zu Hause zu betreuen, indem die zusätzlichen Auslagen im Zusammenhang mit der Behinderung gedeckt werden. In verschiedenen Ländern wird eine Beihilfe für den Kauf eines Fahrzeugs gewährt, wenn dieses den Alltag des Behinderten erleichtert. Ferner wird der Einkommensausfall in den letzten Wochen vor und Monaten nach der Geburt gedeckt. Die Leistung beruht in allen Ländern auf dem früheren

[14] Die Russische Federation bildet zwar nicht Gegenstand dieser Studie, doch ist es interessant hervorzuheben, dass zurzeit eine Politik betrieben wird, die die Erhöhung der Geburtenrate fördert, und je Geburt USD 10.000 ausgezahlt werden.

Einkommen, doch beziehen die Beamtinnen des öffentlichen Sektors sowie bestimmte Angestellte des Privatsektors in einigen Ländern während des Mutterschaftsurlaubs das volle Gehalt. Dies wird in verschiedenen Ländern nicht nur durch das Gesetz, sondern auch durch Tarifabkommen festgelegt.

Die Leistung nach der Geburt kann dem Vater anstatt der Mutter ausgezahlt werden, jedoch im Einklang gemäß etwas unterschiedlichen Normen/Systemen. In den nordischen Ländern (ausgenommen in Dänemark) haben alle Personen, ob erwerbstätig oder nicht, Anspruch auf diese Leistung. In den baltischen Ländern erhalten alle im Zusammenhang mit der Geburt als Zuschlag zur Leistung einen Pauschalbetrag.

Sowohl in den baltischen als auch in den nordischen Ländern zahlt bei Eltern, die nicht zusammenleben, der Elternteil, der nicht mit dem/den Kind/ern zusammenlebt, den Unterhalt. Die Höhe des Unterhalts kann zwischen den Eltern vereinbart werden. Bei Nichteinigung können die Behörden oder ein Gericht die Höhe des Unterhalts festlegen. Wenn er nicht rechtzeitig bezahlt wird, können die öffentlichen Behörden in den nordischen Ländern einen Unterhaltsvorschuss leisten. In den baltischen Ländern gibt es kein derartiges System. Der Unterhalt wird in der Regel bis zum 18. Lebensjahr gezahlt, doch kann die Zahlung in einigen Ländern bis zum vollendeten 20. Lebensjahr verlängert werden, wenn das Kind eine Lehre oder ein Studium absolviert.

Alle Länder mit Ausnahme Islands und Lettlands verfügen über ein System für Kinderbetreuungsurlaub. Dieser variiert jedoch erheblich in Bezug auf das Alter des Kindes, die Dauer des Urlaubs, die Anzahl Kinder und die Möglichkeit, den Urlaubszeitraum aufzuteilen oder zwischen den von den örtlichen Behörden angebotenen Tagesbetreuungsdiensten und den Kinderbetreuungsleistungen zu wählen. In allen Ländern haben sowohl Mütter als auch Väter einen gewissen Anspruch und können entscheiden, wer das kranke Kind zu Hause betreuen soll. In Norwegen, Schweden, Lettland und Litauen ist dies ein gesetzliches Recht.

Es ist interessant, den Bedarf an Tagesbetreuungsdiensten für Kinder zu ermitteln. Ein Mittel, dies zu erreichen, ist die Feststellung der Erwerbsquote der Frauen, da die Notwendigkeit der Kinderbetreuung häufiger auftritt, wenn die Frauen erwerbstätig sind.

Aus den Zahlen geht hervor, dass die Erwerbsquoten in den nordischen Ländern höher als in den baltischen liegen, deren Quoten jedoch höher als der Durchschnitt sind. Diese stimmen mit den bestehenden Systemen sehr wohl überein, da sie in beiden Ländergruppen verhältnismäßig hoch sind.

In den nordischen Ländern ist eine große Fülle von Tagesbetreuungsdiensten für Familien mit Kindern vorhanden, u.a. Tagesbetreuungsstätten für Kinder und Jugendliche, Kinderfürsorge, Möglichkeiten zur Kinderbetreuung zu Hause und Sozialhilfeprogramme für

Kinder und Jugendliche. Kinder mit Behinderung werden nach Möglichkeit in diese allgemeinen Dienste integriert. Nordische Familien können in Sonderfällen Unterstützung erhalten, beispielsweise bei schwerer Erkrankung und Geburt. Zudem werden Familien mit Problemen Beihilfen gewährt, eine Maßnahme, die vermeidet, dass die Kinder von zu Hause weggegeben werden müssen. Grundsätzlich sind die Kommunalbehörden für diese Dienste zuständig.

Auch in den baltischen Ländern sind Tagesbetreuungsdienste vorhanden, für die die Kommunalbehörden verantwortlich sind, sowie privat betriebene Dienste, während die Dienste für behinderte Kinder von der Zentralregierung verwaltet werden. In allen Ländern können die Eltern zwischen Vollzeit- und Teilzeiteinrichtungen wählen.

3.3. Frankreich

In den letzten Jahren nahmen die Bruttoausgaben für den Sozialschutz als Prozentsatz des BIP der 15 ehemaligen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) erheblich zu und erreichten im Jahre 1993 28,8 Prozent. Seither wurde ein geringfügiger Rückgang verzeichnet. In den Jahren 1998 und 1999 stellten sie sich auf 27,6 Prozent des BIP. Die Schweiz und Norwegen liegen über diesem Durchschnitt.

Von diesem Prozentsatz machen die Renten 46 Prozent, Gesundheit und Invalidität 35 Prozent und Schutz der Familien und Kinder 8,5 Prozent aus (Arbeitslosigkeit 6,8 Prozent und Wohnen und soziale Ausgrenzung 3,8 Prozent).

In allen EU-Ländern gibt es Familienbeihilfen oder leistungen, doch sind ihre Merkmale und Beträge von einem Land zum anderen äußerst verschieden. Ein Beispiel[15]:

In **Spanien** hat eine Person, die im Land arbeitet oder ihren Wohnsitz hat, Anspruch auf eine Geldleistung für jedes Kind unter 18 Jahren, für das sie unterhaltspflichtig ist, und ohne Altersgrenze für Kinder mit schwerer Behinderung. Für den Bezug dieser Leistung gibt es eine Familieneinkommensgrenze, außer bei Behinderung. Ein Elternteil hat im ersten Lebensjahr des Kindes Anspruch auf Arbeitsurlaub für die Betreuung des Kindes, der als Beitrag zur sozialen Sicherheit angerechnet wird.

In **Deutschland** gibt es zwei Arten von Beihilfen für Personen mit Wohnsitz im Land: Kindergeld und Kindererziehungsgeld. Das Kindergeld ist in der Regel für Kinder unter 18 Jahren bestimmt, kann jedoch auf 21 oder 27 Jahre verlängert werden, wenn das Kind studiert, oder unbegrenzt sein, wenn die Behinderung es daran hindert, sich selbst zu versorgen. Die Höhe der Beihilfe erhöht sich nach der Anzahl Kinder. Es handelt sich um eine antragspflichtige Beihilfe, die monatlich ausgezahlt wird und im Allgemeinen zu Lasten des

[15] *Ihre soziale Sicherheit bei Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Europäische Kommission, 1997.

Arbeitgebers geht. Die andere Beihilfe – das Kindererziehungsgeld – wird in der Regel an die Mutter ausgezahlt (kann jedoch auch dem Vater gewährt werden, wenn er sich persönlich um das Kind kümmert). Es entspricht einem höheren Betrag (im Allgemeinen dem doppelten Betrag des Kindergeldes), wird bis zu zwei Jahre lang ausgezahlt und beschränkt sich auf Eltern, die nicht mehr als 19 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind. In einigen Bundesländern Deutschlands gibt es auch andere spezifische Leistungen.

In **Griechenland** besteht der Anspruch für abhängig Beschäftigte, setzt ein gewisses Dienstalter voraus und wird vom nationalen Arbeitsamt ausgezahlt, sofern nicht der Arbeitgeber gemäß Tarifabkommen bezahlt, in der Regel für Kinder unter 18 Jahren (bis 22 Jahre, wenn das Kind studiert, und ohne Altersgrenze bei Arbeitsunfähigkeit). Auch andere Angehörige können in den Genuss des Anspruchs gelangen (Großeltern, Geschwister, Onkel und Tanten), wenn sie für die Minderjährigen aufkommen. Die Höhe hängt von der Anzahl Kinder und dem Jahreseinkommen der Familie sowie von Witwenschaft oder Behinderung der Eltern ab.

Andererseits erfordert die wachsende Frauenbeteiligung am Arbeitsmarkt die Schaffung öffentlicher und privater Einrichtungen für Kinder (sowie für Betagte), die von hoher Qualität und erschwinglich sind.

In den nordischen Ländern und im Vereinigten Königreich besuchen 33 Prozent oder mehr der Kleinkinder unter 3 Jahren die offiziellen, privaten oder öffentlichen, Kinderbetreuungseinrichtungen. Dieser Prozentsatz beträgt jedoch in Griechenland, Italien, den Niederlanden, Österreich und Spanien lediglich 10 Prozent. Die gleiche Betreuung für Kinder über 3 Jahren erhöht sich auf zwischen 70 Prozent und 100 Prozent und erreicht in Belgien, Frankreich, Italien, den Niederlanden und der Slowakei 90 Prozent[16].

In **Frankreich**, das Gegenstand dieser Untersuchung bildet, geht aus verschiedenen Studien hervor, dass sich die Armut der Erwerbstätigen aus der Entwicklung des Beschäftigungsumfeldes ergibt. Die Industrie wandelt sich schrittweise in Richtung eines Dienstleistungssektors mit Teilzeit- und befristeten Arbeitsplätzen und wiederkehrender Arbeitslosigkeit. Die neue Armut der Erwerbstätigen betrifft die Frauen, Jugendlichen und Älteren. Insbesondere die Jugendlichen verlieren die Sozialansprüche. Diese Umwälzungen betreffen auch die Kinder.

Die Familienpolitik reguliert auf bedeutungsvolle Weise die Mittel der Familien mittels der vereinten Wirkung der verschiedenen Familienleistungen nach Maßgabe der Mittel, des Zugangs zu den allgemeinen Dienstleistungen des Sozialwesens, der durch zahlreiche Hilfsmaßnahmen bereitgestellten Unterstützung und der Steuervergünstigungen. Die

[16] *Sozialer Schutz in Europa: eine Perspektive der europäischen Gewerkschaften*, Martin Hutsebaut, ISE, Brüssel, 2003, in der *Internationalen Revue für soziale Sicherheit* IVSS, Bd. 56.

Aufmerksamkeit, die den Bedingungen für die Verhütung und die Überwachung von Lebenssituationen zuteil wird, die eine Ruptur der Verbindungen, der Ansprüche und der Mittel erzeugen, ist von Bedeutung.

Der von der Familienpolitik in Frankreich vorgesehene Ausgleich variiert je nach Größe der Familie. Vor den Familientransfers konzentrierten sich die Familien je nach Zusammensetzung mit einem über 50 Prozentigen Anteil der Familien mit drei Kindern auf diejenigen mit geringerem Einkommen. Familien mit nur einem Elternteil und mit zahlreichen Kindern sind am stärksten gefährdet.

Stark schematisch ausgedrückt und vorbehaltlich einer Aktualisierung der Analyse im Jahre 2003[17], lässt sich der Grundsatz des Ausgleichs des Familieneinkommens gemäß Einkommen und Zusammensetzung der Familie anwenden. Familien mit drei oder mehr Kindern, deren Einkommen am niedrigsten ist, gelangen in den Genuss eines Ausgleichs von 23 Prozent ihres Einkommens. Dieser schwankt danach zwischen 17 und 4 Prozent für die höheren Einkommen. Der Ausgleich berücksichtigt die direkten Steuern und die Familientransfers.

Die Ausgestaltung des Familienzulagenprogramms weist verschiedene Komponenten auf, die für alle Kinder in Frankreich bestimmt sind, jedoch die Zusammensetzung der Familien und deren Einkommen berücksichtigen. Einige Komponenten unterliegen einer Bedürftigkeitsprüfung. Diese Programme werden durch einen Arbeitgeberbeitrag von 5,4 Prozent des Entgelts finanziert. Selbständig Erwerbstätige müssen denselben Prozentsatz beitragen, während abhängig Beschäftigte keinen Beitrag zu dem Programm entrichten.

In einer kurzen Zusammenfassung werden die Komponenten des Programms, die Anspruchsvoraussetzungen und einige Leistungsniveaus im Einzelnen dargelegt.

Familienzulagen: Die Familie muss mindestens zwei Kinder unter 20 Jahren haben. Wenn ein Minderjähriger arbeitet, darf er nicht mehr als 55 Prozent des gesetzlichen Mindesteinkommens verdienen. Für zwei Kinder werden USD 140, für drei USD 318 für vier USD 497 und für jedes weitere Kind USD 179 sowie ein Zuschlag von USD 39 pro Kind über 11 Jahren und von USD 70 für Kinder über 16 Jahren gezahlt (ausgenommen für das erste Kind in einer Familie mit zwei Kindern).

Kleinkindleistungen: Die Leistung wird für Neugeborene, Adoptiv- oder Pflegekinder ausgezahlt und umfasst vier Komponenten:

- *Geburten- oder Adoptionsbeihilfe (Bedürftigkeitsprüfung):* Diese wird ab Beginn des siebten Schwangerschaftsmonats (oder im Augenblick der Adoption) gezahlt. Das Gesamteinkommen der Familie darf eine Obergrenze nicht übersteigen, die je nach

[17] Albouy, Valérie ; Roth, Nicole. Rapport du Haut Conseil de la population et de la famille (Bericht des Hohen Rates für Bevölkerung und Familie). Februar 2003.

Anzahl Kinder und Situation der Familie schwankt (allein stehende Person, Paar mit nur einem Ernährer oder Paar mit zwei Einkommen). Für jedes Kind wird ein Betrag von USD 1.000 ausgezahlt.

- *Grundzulage (Bedürftigkeitsprüfung):* Diese wird ab dem Monat der Geburt und bis das Kind 3 Jahre alt ist, gezahlt. Die Leistung kann nicht gleichzeitig für mehr als ein Kind gezahlt werden, ausgenommen bei Mehrlingsgeburten. Ein Empfänger der Grundzulage hat keinen Anspruch auf Familienzulagen. Das Gesamteinkommen der Familie darf eine Obergrenze nicht übersteigen, die je nach Anzahl der Kinder und Situation der Familie schwankt. Vom Monat der Geburt und bis zum Monat vor dem 3. Geburtstag des Kindes werden USD 200 ausgezahlt. Bei Adoption wird die Leistung während dreier Jahre, jedoch nicht über das 20. Lebensjahr hinaus ausgezahlt.
- *Zuschlag für reduzierte Erwerbstätigkeit.* Diese ist für Eltern bestimmt, die sich dafür entscheiden, die Erwerbstätigkeit auszusetzen oder zu reduzieren, um Kinder unter drei Jahren zu betreuen. Der Erziehungsberechtigte muss während eines gewissen Zeitraums Beiträge geleistet haben, um anspruchsberechtigt zu sein. Die volle Leistung beträgt monatlich USD 420. Der Zuschlag beläuft sich auf USD 272, wenn die versicherte Person weniger als die Hälfte der normalen Arbeitszeit erwerbstätig ist (selbständig Erwerbstätige dürfen nicht mehr als 77 Stunden pro Monat arbeiten).
- *Kinderbetreuungszuschlag.* Dieser ist für Kinder unter sechs Jahren bestimmt, wenn die Eltern erwerbstätig sind und für die Betreuung zahlen. Die Leistung wird gemäß der Anzahl Kinder und dem Einkommensniveau berechnet, um die Kosten für die Kinderbetreuung auszugleichen. Die Leistung wird pro Kind bezahlt, wenn die Betreuung durch einen zugelassenen Betreuer erfolgt, oder als Pauschalbetrag an die Familie, wenn Hausangestellte das Kind betreuen. Der Beitrag der Eltern zum Entgelt des Betreuers darf nicht unter 15 Prozent liegen.

Zusätzlich zu diesen Leistungen sieht das französische System für die Betreuung von Familien mit Kindern weitere Komponenten der finanziellen Beihilfe vor. *Zulage für Eltern mit kranken Kindern:* Diese wird während höchstens 12 Monaten an Eltern geleistet, die ihre Erwerbstätigkeit vollständig oder teilweise aussetzen, um ein krankes oder behindertes Kind zu betreuen. *Sonderzulage für Eltern mit körperbehinderten Kindern:* Diese wird für Kinder über 20 Jahren gezahlt, deren Behinderung auf mindestens 50 Prozent bewertet wird. Die Zulage unterliegt keiner Bedürftigkeitsprüfung. *Beihilfe für Alleinerziehende (Bedürftigkeitsprüfung):* Diese garantiert ein Mindestfamilieneinkommen für einen alleinstehenden Elternteil, der mindestens ein Kind hat oder schwanger ist. Das monatliche Einkommen des Empfängers in den letzten drei Monaten muss unter der Summe der Zulage für alleinstehende Eltern liegen. *Familienunterhaltszulage:* Die Leistung wird an Waisen, nicht anerkannte oder ausgesetzte Kinder gezahlt. *Beihilfe zu Schuljahresbeginn (Bedürftigkeitsnachweis)*. Diese wird Schülern, Auszubildenden oder Studierenden gewährt. Das Familieneinkommen darf eine festgelegte Obergrenze, die sich mit der Anzahl Familienmitglieder erhöht, nicht übersteigen. Wenn der Minderjährige arbeitet, darf sein Einkommen außerdem ein bestimmtes Niveau nicht überschreiten. Zudem können weitere

Leistungen gewährt werden, wie Familienzuschläge unter bestimmten Umständen oder Zulagen für Umsiedlung oder Umzug.

4. Schlussbemerkungen

Die aufgrund der Initiative von Paris erstellten Dokumente ermöglichten eine Bestandsaufnahme der Situation der Kinder- und Familienpolitik und insbesondere der Familienzulagen in 13 Ländern der Welt, den nordischen und baltischen Ländlern, vier lateinamerikanischen Ländern und Frankreich.
Die Informationen betreffen Länder mit dem höchsten Entwicklungsstand, wie die nordischen Länder und Frankreich, sowie Länder, die eine hohe Entwicklung ausweisen, jedoch tiefer auf der Skala als die Ersteren stehen – Argentinien, Uruguay und die baltischen Länder – und zwei Länder, deren Entwicklung als mittelmäßig eingestuft wird, nämlich Brasilien und Kolumbien.

Die Beschreibung der Länder ermöglicht die Schlussfolgerung, dass sich der Bericht auf eine Stichprobe stützt, die zwar heterogen ist, jedoch für die Gesamtheit der Länder der Welt insofern nicht repräsentativ ist, als sie bei der Auswahl eine Verzerrung zugunsten der Länder mit verhältnismäßig hohem Entwicklungsstand aufweist. Es ist jedoch anzumerken, dass eine repräsentative Auswahl der Gesamtheit der Länder nicht Ziel dieses Projekts war.

Aufgrund der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Indikatoren ließen sich die erwähnten Länder in drei Gruppen einstufen: erstens die nordischen Länder und Frankreich, als zweite Gruppe Argentinien, Uruguay und die baltischen Länder, während Brasilien und Kolumbien einer dritten Gruppe entsprächen.

Aus der Sicht der Familien- und Kinderpolitik sind offenkundige Unterschiede zwischen den Ländern der ersten gegenüber der zweiten und der dritten Gruppe festzustellen. Die Länder der ersten Gruppe sind durch einen flächendeckenden Schutz gekennzeichnet, während in denjenigen der zweiten und dritten Gruppe lediglich eine Teilabdeckung vorhanden ist, entweder weil die herkömmlichen Programme auf den formellen Wirtschaftssektor ausgerichtet sind, wie im Falle der lateinamerikanischen Länder[18] , oder weil sie sich in einer Übergangsphase von der Planwirtschaft zu einer verstärkten Marktwirtschaft befinden, wie im Falle der baltischen Länder.

Abgesehen von den Unterschieden in Bezug auf den Deckungsumfang besteht ein äußerst offensichtlicher Unterschied in Bezug auf die Höhe der Einkommenstransfers an die Familien. Aus diesem Bericht geht hervor, dass diese Beträge im Falle der Länder der ersten Gruppe erheblich höher als in denjenigen der anderen beiden Gruppen sind.

[18] Mit Ausnahme Uruguays, das das Familienzulagenprogramm auf den informellen Wirtschaftssektors ausgedehnt hat.

Innerhalb der Länder der ersten Gruppe lässt sich die Situation der nordischen Länder gegenüber Frankreich unterscheiden. Während in den Ersteren die Leistungen flächendeckend sind und ihre Höhe hauptsächlich nach der Größe der Familien schwankt, haben in Frankreich außer diesen Variablen auch die Einkommen der Familien einen Einfluss, was mittels einer Gesamtheit zusätzlicher oder alternativer Leistungen behoben wird, die diesen Faktor berücksichtigen. Sowohl in den nordischen Ländern als auch in Frankreich bezweckt die Familienpolitik die Stimulierung der Erwerbsbeteiligung, insbesondere der Frauen, eine Serie von Maßnahmen als Beihilfen zur Kinderbetreuung, Urlaub für beide Eltern in Form alternativer oder zusätzlicher Beihilfen, Beihilfen im Falle der Reduzierung der Arbeitszeit sowie ein Netz sozialer Betreuungsstätten. Diese Politik soll die Familien unterstützen, jedoch auch Einfluss auf die Beschäftigung nehmen, die die Grundlage des Sozialschutzes in Europa ist. In den baltischen Ländern bildet ein Teil dieser Maßnahmen Teil der Familienpolitik.

In Lateinamerika ist die Deckung der herkömmlichen Familienzulagenprogramme begrenzt, weil aufgrund ihrer Ausgestaltung die im Rahmen der sozialen Sicherheit Versicherten Anspruch auf die Leistung haben. In einer Region, in der die informellen Beschäftigten – ohne soziale Sicherheit – mehr als 50 Prozent der aktiven Bevölkerung ausmachen, bedeutet dies, dass ein hoher Prozentsatz der Bevölkerung keinen Zugang zu Leistungen hat, insbesondere die ärmsten Haushalte, die in geringerem Maße in den Arbeitsmarkt eingegliedert sind.

In den letzten 15 Jahren wurden in einigen lateinamerikanischen Ländern zusätzlich zu den herkömmlichen Programmen der sozialen Sicherheit, wie Familienzulagen und sonstigen öffentlichen Maßnahmen, neue Instrumente der öffentlichen Politik eingeführt, die zur Unterstützung von Familien mit Kindern bestimmt sind und sich vorrangig auf die Milderung der Kinderarmut und der sozialen Ausgrenzung ausrichten. Diese Programme bestehen hauptsächlich aus Geldtransfers, die von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängig sind (in der Regel Teilnahme am Schulsystem und regelmäßige Gesundheitskontrollen sowie andere Maßnahmen).

Bibliografie

In dem von der Landeskasse für Familienzulagen, Direktion für Statistik, Studien und Forschung, Zentrum für Zukunftsforschung, vorgelegten Dokument “Familles, enfants pauvres: vers quelles politiques?“ werden folgende Werke zitiert:

Delors, Jacques. 2004. *1 million d’enfants pauvres* (Rapport). Conseil de l’Emploi des revenus et de la cohésion sociale.

DREES. 2004. "Les indicateurs sociaux dans l’Union européenne: avancement et perspectives", in *Dossier solidarité et santé*, No. 2, April-June.

EHESS. La misère du monde, Bourdieu.

"Estudio comparativo de los sistemas educativos y de la seguridad social en los países bálticos y en los nórdicos" presentado por la división danesa (Junta Nacional de Apelación Social).

IVSS. 2007. *Fokus*.

IVSS. 2006. Sozialpolitik im Brennpunkt.

Mitchell, D. 2004. "Mondialisation et cohésion sociale: risques et responsabilités" (Konferenzbericht, Konferenz "La sécurité sociale dans le village global"). Australian National University - Public Policy Program.

Nicolas, M. 2005. "Pauvreté infantile et disparités territoriales", in *RP,* Nr. 79, March.

Paugam, S. 2005. "Précarité et rupture des liens sociaux.: de fortes variations en Europe", in *Cahiers français*, Nr. 326.

Paugam, S.; Selz, M. 2005. "La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970", in *Economie et statistique*, Nos. 383, 384, 385, Dezember.

Rapports de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004 und 2005-2006.

Rosanvallon, P. 1990. L'Etat en France de 1789 à nos jours. Seuil.

Vereinigte Staaten. Social Security Administration. 2006. *Social Security Programs throughout the World*. ISSA; SSA.

Im Dokument "América latina: análisis comparativo de cuatro países. Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay", vorgelegt von der Banco de Previsión Social del Uruguay, mit der Zusammenarbeit mit Forscher von Argentinien, Brasilien und Kolumbien, werden folgende Werke zitiert:

Amarante, V.; Arim, R. 2005. "Las políticas sociales dirigidas hacia la infancia", in UNICEF (ed), Inversión Social en la infancia en el Uruguay. Análisis del gasto público y las políticas sociales dirigidas a la infancia. Montevideo.

Bank für Sozialversicherung. 2005. "Estudio de casos sobre asignaciones familiares en países de Europa y América latina" (Proyecto de Investigación de la AISS), in *Asignaciones Familiares en el Uruguay*, Juni.

BID/ECLAC/LACDC. 1996. Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas (Series E, Nr. 45, LC/DEM/G. 16.1). Santiago de Chile.

Cobo, A. 2005. Ponencia de Asociación de Cajas de Compensación Familiar. Colombia.

Dabusti, F. 2005. Impacto de las Asignaciones Familiares en la Indigencia Pobreza y la Distribución de Ingreso en Argentina.

ECLAC/UNICEF. 2005. "La pobreza infantil en América Latina", in *Boletín Desafíos*, Nr. 1, September.

ECLAC/UNDP. 2001. Desarrollo Humano en Uruguay 2001.

ECLAC/LACDC. 2000. La transición demográfica en América Latina. http://www.eclac.cl.

ECLAC. 2006. Panorama Social de América Latina 2006. http://www.eclac.cl.

ECLAC/UNEP. 2002. La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades (Monography, Nr. 68, LC/G 2145/Rev.1-P). Santiago de Chile.

Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS. 1999. *Infancia y Seguridad Social en Uruguay*. http://www.redsegsoc.org.uy.

Ferreira, R. 2003. "Previdencia Social e o pagamento do salário-família em 2002", in *Informe de Previsión Social*, Bd. 15, Nr. 9, September.

Superintendencia del Subsidio Familiar. 2005. *Sistema del subsidio familiar en Colombia*, Januar.

UNDP. 2005. "La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual", in *Informe sobre Desarrollo Humano 2005.* http://www.undp.org

—. 2006. "Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua", in *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*. http://www.undp.org

Vereinte Nationen. 1985. *El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina* (Estudios e Informes de la ECLAC, Nr. 43, LC/G 1334). Santiago de Chile.

Vigorito, A. 2005. "Asignaciones Familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay: un análisis para el período 2001-2004", in UNICEF - Universidad de la República, *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*. Montevideo.

Villa, M.; Rivadeneira, L. 2001. "El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica", in *Bahia Análise & Dados - BA SEI* , Bd.10, Nr. 4.

Die Zusammenfassung der regionalen Berichte wurde bei der Bank für Sozialversicherung, Uruguay, erstellt von:

Verantwortlicher Redakteur: Ernesto Murro, Vorsitzender des Fachausschusses für Familienzulagen der IVSS und Präsident der Bank für Sozialversicherung Uruguays.
Forschungsbeauftragte: Anna M. Caristo; Gabriel Lagomarsino; Silvia Santos

Für die regionalen Berichte waren verantwortlich:

Dänemark
Karen Sejersdal Christensen,
Sozialberufungsrat, Generaldirektorin des Sozialberufungsrates und stellvertretende Vorsitzende des Fachausschusses für Familienzulagen der IVSS

Astrid Leschly Holbøll
und
Jytte Damgaard
Forschungsbeauftragte

Frankreich
Philippe Steck
Landeskasse für Familienzulagen
Direktor, Internationale Angelegenheiten
Direktion für Statistik, Studien und Forschung

Zentrum für Zukunftsforschung
Delphine Chauffaut
und
Christiane Crepin
Forschungsbeauftragte

Uruguay

Ernesto Murro
Bank für Sozialversicherung, Präsident der Bank für Sozialversicherung Uruguays und Vorsitzender des Fachausschusses für Familienzulagen der IVSS.

Anna M. Caristo
Gabriel Lagomarsino
und
Silvia Santos.
Forschungsbeauftragte:

Beiträge zur Ausarbeitung dieses Dokuments leisteten: Francisco Dabusti (für Argentinien), Néstor Rodríguez (für Kolumbien) und Rafael Liberal (für Brasilien)

Wir danken für die Übersetzungsdienste der Beamtinnen des Zentrums für Dokumentation der BPS, Perla Mitropulos und María Inés de los Santos.