

Familien in der Wirtschaftskrise: Die Veränderung familienpolitischer Maßnahmen in der EU

Zusammenfassung

Einleitung

In diesem Bericht werden die Situation und die Erfahrungen von Familien in der Wirtschaftskrise beschrieben. Ferner wird untersucht, wie sich familienpolitische Maßnahmen seit 2010 verändert haben. In einigen Ländern wurden Leistungskürzungen beschlossen, von denen benachteiligte Familien überproportional betroffen waren. Andere Länder haben neue Maßnahmen eingeführt, um gezielt den Familien zu helfen, die am stärksten unter der Wirtschaftskrise zu leiden hatten. Außerdem widmet sich dieser Bericht der sozialen Lage verschiedener Familientypen mit unterhaltsberechtigten Kindern. Es wird untersucht, welche Art von Maßnahmen die Auswirkungen der Krise auf benachteiligte Familien abmildern können. Der Schwerpunkt liegt auf der eingehenden Analyse der Entwicklungen in zehn EU-Mitgliedstaaten.

Politischer Kontext

Eine der wichtigsten politischen Prioritäten der Strategie Europa 2020 ist das ehrgeizige Ziel, 20 Mio. Menschen bis 2020 aus der Armut und sozialen Ausgrenzung zu befreien. Der Ausschuss für Sozialschutz weist darauf hin, dass Sozialinvestitionen in Kinder zur Vorbeugung gegen Armut und zu ihrer Linderung beitragen können. Zurzeit entfernt sich die EU jedoch eher von diesem Ziel, anstatt sich darauf hinzubewegen: 2013 lebten etwa 4,8 Mio. mehr Bürgerinnen und Bürger in Armut oder sozialer Ausgrenzung als 2008.

Die politischen Prioritäten der integrativen Wachstumsagenda, mit denen die aktive Teilhabe von Eltern an Gesellschaft und Wirtschaft gefördert werden sollen, umfassen in erster Linie Maßnahmen zur Unterstützung der Eltern bei der Vereinbarkeit von Beruf und Betreuungsaufgaben und den Kinderbetreuungskosten sowie Maßnahmen, die das Arbeiten für (beide) Eltern lohnend machen sollen. Ein weiterer wichtiger Politikbereich ist die Beschäftigung. Eines der Ziele der Wachstumsstrategie ist die Sicherstellung einer Beschäftigungsquote von 75 % bei den 20- bis 64-Jährigen bis zum Jahr 2020. Im Rahmen einer Halbzeitüberprüfung wurde allerdings festgestellt, dass die Beschäftigungsziele nur erreicht werden können, wenn die Gleichstellung der Geschlechter stärker in den Fokus gerückt wird.

Wichtigste Erkenntnisse

- In ganz Europa haben Alleinerziehende und große Familien mit drei oder mehr unterhaltsberechtigten

Kindern die größten Schwierigkeiten: Ihre Situation hat sich in der Wirtschaftskrise verschlechtert. Unterschiede zwischen den familiären Situationen werden teils dadurch bestimmt, in welchem Maße die Familien von der Krise betroffen waren; ein weiterer Einflussfaktor ist die Art und Weise, in der einzelne Mitgliedstaaten auf die Krise reagiert haben, in der sich wiederum unterschiedliche familienpolitische Ausrichtungen spiegeln.

- Es ist eine Tendenz hin zu mehr Beihilfen mit Bedürftigkeitsprüfung zu beobachten; dies könnte zur Folge haben, dass neue Gruppen benachteiligter Familien entstehen, die vor der Krise noch Zugang zu allgemeinen Unterstützungsmaßnahmen hatten.
- In einigen Mitgliedstaaten wird eine eher auf Förderung ausgerichtete Familienpolitik verfolgt, die Familien darin unterstützt, sich von dem traditionellen Alleinverdienemodell zu lösen. In diesen Ländern betrafen Kürzungen von Familienbeihilfen in erster Linie Bargeldleistungen und Steuervorteile. Dies ist ein möglicher Hinweis darauf, dass die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben sowie Sozialinvestitionen trotz der Krise im Fokus blieben.
- In Ländern mit einer eher auf Einschränkung ausgerichteten Familienpolitik weisen die Befunde auf große Belastungen hin, die dazu führen, dass Länder und Kommunen nicht mehr in der Lage sind, einige der vor der Krise bestehenden Leistungen und Maßnahmen zu finanzieren.
- Nach 2010 eingeführte Änderungen sind im Wesentlichen das Ergebnis verschiedener miteinander in Konflikt stehender Sachverhalte: der Entwicklung der Bedürfnisse von Familien, der Forderung nach Kürzungen der öffentlichen Ausgaben sowie der Notwendigkeit, begrenzte Ressourcen gerecht zu verteilen. Infolgedessen fehlt familienpolitischen Maßnahmen häufig ein kohärenter und integrierter politischer Rahmen.

Empfehlungen für die Politik

Politische Maßnahmen sollten sich auf Fakten stützen; durch die Beteiligung von Interessenträgern und Begünstigten verbesserte Programme sollten bewertet werden: Neue Vorschriften und Reformen werden üblicherweise in Form von Pilotversuchen

eingeführt, allerdings nur selten durch Überwachungs- und Bewertungsverfahren begleitet. Insbesondere klein angelegte Programme werden kaum systematisch analysiert und bewertet. Die Umsetzung neuer Initiativen sollte jedoch von einer qualitativen Überwachung gestützt werden, damit die Leistungsanbieter verstehen, wie und warum die gesetzten Ziele erreicht werden (oder nicht), und damit reale alltägliche Probleme und Erfordernisse berücksichtigt werden.

Familienpolitik sollte Teil einer integrierten Strategie sein: Unterstützungsmaßnahmen für Familien werden häufig unzusammenhängend und auf bestimmte akute Notwendigkeiten oder politische Einflüsse hin umgesetzt, und weniger im Rahmen koordinierter und struktureller Reformen. Forschungsergebnisse haben aber gezeigt, dass gerade in Zeiten der Krise und der Ausgabenkürzungen Koordination und Integration entscheidend sind, um bei geringstmöglichem Einsatz öffentlicher und privater Ressourcen bestmögliche Ergebnisse zu erzielen.

Integrierte Strategien werden benötigt: Die Koordination sollte sowohl unterschiedliche Politikfelder als auch unterschiedliche institutionelle Ebenen umfassen: Die nationalen, regionalen und lokalen Ebenen sollten besser zusammenarbeiten, um eine Überschneidung von Maßnahmen zu verhindern. Dadurch könnten Situationen behoben werden, in denen gut informierte Familien Zugang zu allen verfügbaren Leistungen erhalten, während besonders benachteiligte Familien durch das soziale Netz fallen. Eine integrierte Strategie kann die Stärkung von Familienorganisationen, der sozialen Bindungen innerhalb einer Gemeinschaft und informeller lokaler Organisationen fördern. Nur mit einem kohärenten und umfassenden familienpolitischen Rahmen ist es möglich, eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung zu gewährleisten und zu verhindern, dass Familien in Schwierigkeiten geraten, aus denen sie nur schwer und mit höheren Kosten wieder befreit werden können.

Ein angemessenes Einkommen ist entscheidend, um benachteiligte Familien zu unterstützen und informellen Beschäftigungsverhältnissen entgegenzuwirken: Aus der Studie wird deutlich, wie wichtig es ist, dass benachteiligte Familien durch Beihilfen zu einem Mindesteinkommen unterstützt werden. In vielen Mitgliedstaaten liegt die Einkommensbeihilfe unterhalb der Schwelle der Armutgefährdung bzw. der Gefahr sozialer Ausgrenzung („at-risk of poverty or social exclusion“, AROPE). Der Mangel an angemessenen Einkommensbeihilfeprogrammen hat viele Familien gezwungen, in der Schattenwirtschaft Arbeit zu suchen.

Familien müssen Unterstützung zur besseren Vereinbarkeit von Betreuungsaufgaben und Berufstätigkeit erhalten: In allen untersuchten Ländern verbessert sich mit einer Vollzeitbeschäftigung zwar die soziale und wirtschaftliche Lage von Familien, doch oft reichen die Einkünfte aus einer solchen Beschäftigung nicht aus, um die Familien von der Armut zu befreien. Insofern ist jede Art von Maßnahme wichtig, die zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben beiträgt. Die Fallstudien zeigen, dass eine größere Verfügbarkeit kostengünstiger Kinderbetreuungsangebote eine Aktivierungswirkung hat. Dies ist eine Voraussetzung für die Befreiung aus der Armut, da insbesondere Alleinerziehende so besser in der Lage sind, einer einträglichen Beschäftigung nachzugehen.

Verwundbarkeit ist mehrdimensional: Ein Arbeitsplatz ist nicht die einzige Möglichkeit, dem Armutrisiko zu begegnen. Auch soziale Integration und Teilhabe müssen in der Familienpolitik berücksichtigt werden. Scheinbar „kleinere“ Instrumente, wie Beihilfen für die Kinderbetreuung oder vergünstigte Fahrkarten, können sich sehr positiv auswirken und der sozialen Ausgrenzung entgegenwirken. Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang die Wohnungspolitik in ihren unterschiedlichen Ausprägungen (Mietbeihilfen, Stromkostenzuschüsse, Steuerermäßigungen oder ein bevorzugter Zugang zu bezahlbarem Wohnraum).

In wirtschaftlich schwierigen Zeiten sind angemessene Kinderbetreuungsleistungen unerlässlich: Für viele Familien, insbesondere für Alleinerziehende, ist es schwer, das Familienleben mit einer Vollzeitbeschäftigung zu vereinbaren. Vor diesem Hintergrund ist ein angemessenes und hochwertiges Kinderbetreuungsangebot – neben der Förderung des Kindeswohls – ein zentraler Faktor im Kampf gegen Armut und Ausgrenzung. Während einer Wirtschaftskrise ist die Kluft zwischen dem Betreuungsbedarf einerseits und der Notwendigkeit, für das Familieneinkommen zu sorgen, andererseits häufig besonders groß. Für Alleinerziehende ist dieser Konflikt besonders belastend, weil sie sich zwischen Arbeit und Kinderbetreuung entscheiden müssen.

Informationen sollten leicht verständlich und der Zugang zu Unterstützungsleistungen und -programmen sollte unkompliziert sein: Beihilfen sollten so gestaltet sein, dass sie von möglichst vielen Unterstützungsberechtigten genutzt werden. In vielen Fällen sind die Maßnahmen auf besonders bedürftige Gruppen ausgerichtet und sollten daher leicht zugänglich und gut verständlich sein. Sonst werden möglicherweise diejenigen, denen entsprechende Kenntnisse oder Kontakte fehlen, nicht von den Leistungen profitieren, auf die sie Anspruch haben. Familien ohne ausreichendes soziales, materielles und kulturelles Kapital droht dadurch eine noch stärkere Ausgrenzung.

Bei zielgerichteten Unterstützungsleistungen sollten neue Familienformen anerkannt werden: Durch die gezielte Ausrichtung von Maßnahmen auf die bedürftigsten Familien lassen sich die verfügbaren Ressourcen in einer angespannten Haushaltslage gerecht verteilen. Allerdings hat eine zu enge Definition beispielsweise der Begriffe „Familie“ oder „alleinerziehend“ zu großen Problemen geführt, ebenso wie die Tatsache, dass veränderte Familienzusammensetzungen – wie Patchworkfamilien nach Scheidung und Wiederverheiratung – in den Definitionen nicht berücksichtigt wurden. Ein wichtiger Aspekt sozialer Sicherungssysteme ist daher, dass sie schnell an sich verändernde Familienstrukturen angepasst werden können und weniger am rechtlichen Status einer Familie orientiert sind.

Weitere Informationen

Der Bericht „*Families in the economic crisis: Changes in policy measures in the EU*“ (Familien in der Wirtschaftskrise: Die Veränderung familienpolitischer Maßnahmen in der EU) ist abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Weitere Informationen erhalten Sie bei Daphne Ahrendt, Forschungsleiterin, unter der E-Mail-Adresse dap@eurofound.europa.eu.