

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Marlene Lohkamp-Himmighofen

Vereinbarkeit von Familie und Beruf:
Die Situation in den zwölf Ländern der EG

Erika Neubauer

Alleinerziehende in den zwölf Ländern der EG

Familienform mit wachsender Bedeutung

Christiane Dienel

Familienpolitik und Armutsbekämpfung
in den zwölf Ländern der EG

B 7-8/94

18. Februar 1994

Marlene Lohkamp-Himmighofen, Diplom-Geographin, Dr. agr., geb. 1953; 1980–1987 u. a. wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn und in verschiedenen Bundesforschungseinrichtungen; seit 1987 freiberufliche Wissenschaftlerin, Forschungsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Familienpolitik.

Veröffentlichungen u. a.: Möglichkeiten zur Realisierung einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung im Agrarbereich, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 312, Münster-Hiltrup 1985; Erwerbschancen und Arbeitsbedingungen der ländlichen Bevölkerung, Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V., Bd. 288, Bonn 1990; (zus. mit Erika Neubauer und Christiane Dienel) Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 22, Teil 1 und 2, Stuttgart – Berlin – Köln 1993.

Erika Neubauer, Dr. phil., geb. 1942; von 1962 bis 1966 Studium der Sozialwissenschaften an der Universität Erlangen-Nürnberg mit Abschluß als Diplom-Sozialwirt, von 1977 bis 1981 Promotionsstudium an der Universität Bonn; 1983 Gründung der Gesellschaft für Familienforschung e. V. (GEFAM) gemeinsam mit weiteren Sozialwissenschaftlerinnen; Durchführung von Forschungsprojekten zu den Bereichen „Frauen“ und „Familie“.

Veröffentlichungen u. a.: Schwangerschaftsabbruch als soziales und personales Problem, Weinheim und Basel 1982; (zus. mit Ute Steinbrecher u. Susanne Drescher-Aldendorff) Gewalt gegen Frauen: Ursachen und Interventionsmöglichkeiten, Stuttgart – Berlin – Köln 1987; Alleinerziehende Mütter und Väter. Eine Analyse der Gesamtsituation, Stuttgart – Berlin – Köln 1988²; (zus. mit Christiane Dienel und Marlene Lohkamp-Himmighofen) Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 22, Teil 1 und 2, Stuttgart – Berlin – Köln 1993.

Christiane Dienel, Dr. phil., geb. 1965; Studium der Geschichte in Münster, München, Bordeaux; seit 1993 Referentin für Europäische Gemeinschaften und Industrieländer in der Staatskanzlei Brandenburg.

Veröffentlichungen: (zus. mit Erika Neubauer und Marlene Lohkamp-Himmighofen) Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 22, Teile 1 und 2, Stuttgart – Berlin – Köln 1993; weitere Beiträge zu historischen und aktuellen Aspekten der Familien- und Bevölkerungspolitik.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Die Situation in den zwölf Ländern der EG

I. Einleitung

Seit die außerhäusliche Erwerbstätigkeit von Frauen ein gesellschaftlich relevantes Ausmaß erreicht hat, sind die Schwierigkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum Gegenstand vielfältiger wissenschaftlicher Untersuchungen und politischer Überlegungen – auch zwischenstaatlicher Vergleiche – geworden¹. So findet man heute in allen Ländern der Europäischen Union (EU) – zum Teil bereits vielfältige – Angebote zur Minderung der Konflikte zwischen Berufs- und Familienleben.

Sie werden zum einen bereitgestellt von seiten der *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik* sowie von seiten der *Wirtschaft*. Hintergründe dieser Bemühungen sind zumeist volks- und betriebswirtschaftliche Überlegungen. Es geht um die Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitskräftepotentials, um die Steigerung der Arbeitszufriedenheit und um die Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Auch von seiten der *Frauenpolitik* werden Maßnahmen zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf initiiert. Sie verfolgt dabei primär das Ziel, die Chancen der Frauen im Bereich der Arbeitswelt zu vergrößern, denn in der nach wie vor mangelnden Integration der Frauen in das Erwerbsleben wird der Dreh- und Angelpunkt fast aller Diskriminierungen gesehen. Bei diesen Bemühungen zeichnen sich in den letzten Jahren in den meisten Ländern Entwicklungen ab, neben einem gleichberechtigten Zugang der Frauen zur Arbeitswelt auch die

Dieser Aufsatz beruht auf den Ergebnissen einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren „Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?“. Diese Studie wurde 1993 in der Schriftenreihe des BMFuS als Band 22, Teil 1 und 2 veröffentlicht. Soweit nicht anders angegeben, gehen die hier dargestellten Daten aus dieser Studie hervor. Da der vorliegende Beitrag auf Daten basiert, die vor Inkrafttreten des Maastrichter „Vertrages über die Europäische Union“ (EU) erhoben wurden, wird hier der Begriff EG verwendet.

1 Vgl. European Commission Childcare Network (Hrsg.), *Mothers, Fathers and Employment*, Brüssel 1990; European Observatory on national family policies (Hrsg.), *Families and Policies. Evolutions and Trend in 1989–1990*, Brüssel 1991.

Notwendigkeit einer gleichzeitigen Veränderung der innerfamiliären Rollenverteilung zu unterstreichen. An dieser Stelle treffen sich die Ziele der Frauen- und Familienpolitik, denn eine Gleichberechtigung der Geschlechter in Beruf und Familie kann nur durch die Auflockerung der starren geschlechtsspezifischen Rollenzuweisungen in *beiden* Lebensbereichen erfolgen².

Die *Familienpolitik* schließlich – also der Politikbereich, der hier im Vordergrund steht – verfolgt bei ihren Bemühungen das Ziel, die heute bestehenden Gegensätze zwischen den Anforderungen der Arbeitswelt und den Bedürfnissen aller Familienmitglieder zu überwinden. Die Interessen der Mütter und Väter, und nicht zuletzt das Wohl des Kindes sind ihre Anliegen. Da das Kind der schwächste Teil der Familie ist, bedarf es des besonderen Schutzes, auch gegenüber den Emanzipationsforderungen der Eltern. Wichtig erscheint aus dieser Perspektive daher vor allem, daß – wie auch immer die beruflichen und familiären Aufgaben innerhalb der Familien verteilt werden – genügend elterliche Zeit und Zuwendung für die Kinder gewährleistet bleibt.

II. Vereinbarkeit von Familie und Beruf – ein Handlungsproblem

Bei allen Überlegungen zur Förderung der Familien kann nicht von *der* Familie im Singular ausgegangen werden. Bereits innerhalb ein und desselben Landes stellen sich daher die Probleme der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf sehr verschiedene Weise (z.B. je nach Familienstruktur, Alter der Kinder oder ökonomischer Situation). Erst recht bestehen zwischen den EG-Staaten erhebliche Unterschiede hinsichtlich der vorherrschenden familiären Wert- und Verhaltensorientierungen, der Familienstrukturen, des Niveaus der Frauenerwerbsbeteiligung und der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Trotz

2 Vgl. Max Wingen, *Familien im gesellschaftlichen Wandel: Herausforderungen an eine zukünftige Familienpolitik im geeinten Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14–15/91, S. 9.

dieser Unterschiede sind aber ebenso eindeutig *einheitliche Tendenzen des familiären Wandels* innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu beobachten, die den Handlungsbedarf der Familienpolitik im Spannungsfeld Familie – Beruf erhöht haben. Hierzu zählen insbesondere

- der Geburtenrückgang,
- der Trend zur Kleinfamilie und damit zu weniger innerfamiliären Betreuungsmöglichkeiten für die Kinder,
- die wachsende Zahl von Alleinerziehenden und
- die Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung auch beim Vorhandensein von Kindern³.

Der dadurch gewandelten Lebensrealität der Familien stehen auf der anderen Seite *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrukturen* gegenüber, die trotz der enormen wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung immer noch wenig auf die familiären Erfordernisse zugeschnitten sind. Zwar existieren gerade im Bereich der Arbeitswelt große Unterschiede zwischen den EG-Staaten, aber auch hier lassen sich allgemeingültige Tendenzen ausmachen, die das Spannungsverhältnis von Familie und Beruf charakterisieren. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, daß Familie und Beruf zwei Lebensbereiche darstellen, deren Strukturen durch jeweils ganz andere Bedingungskonstellationen geprägt werden, was vielfältige Konfliktfelder entstehen läßt. So führt z. B. die fehlende Koordination beruflicher und familiärer Zeitplanungen und Verpflichtungen dazu, daß sich der Tagesablauf der Familien in starkem Maße an den Arbeitszeiten orientiert. Gleichzeitig ist die Arbeitswelt aber auch auf die Familie als Ort der Regeneration angewiesen. Die Liste der aktuellen Belastungen, die sich aus diesem Spannungsverhältnis ergeben, ist lang und kann nur in Umrissen dargelegt werden. Zu den wichtigsten zählen

- unterschiedliche, also nicht miteinander korrespondierende Arbeitszeiten und Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen und Schulen,
- ein weitgehend mangelndes Angebot insbesondere an qualifizierten Teilzeitarbeitsplätzen,

3 Vgl. Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Sozialporträt Europas, Luxemburg 1991, S. 23, 28; Eva M. Bernhardt, Working parents in Sweden: An example for Europe?, in: Eurostat (Hrsg.), Development of human resources, International conference to be held in Luxembourg from 27 to 29 november 1991 under the aegis of Eurostat and the Luxembourg government, Luxembourg 1991, S. 4, 5, 20.

- wachsende Mobilitätsanforderungen hinsichtlich des Arbeitsstandortes bei gleichzeitig zunehmenden Mobilitätshemmnissen,
- unzureichende Freistellungsregelungen beim Vorliegen familiärer Gründe und
- eine Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstruktur, die insgesamt eine stärker partnerschaftlich ausgerichtete Arbeits- und Aufgabenteilung behindert.

Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum Wohle aller Familienmitglieder spannungsärmer zu gestalten, kann nun die Familienpolitik im wesentlichen in drei sich ergänzenden Bereichen aktiv werden: Sie kann Hilfen bei Schwangerschaft und Mutterschaft sowie bei der Erziehung von Kleinkindern anbieten, Angebote zur Entlastung bei der Betreuung von jüngeren Kindern und Schulkindern bereitstellen und Maßnahmen zur familienfreundlichen Gestaltung der Arbeitswelt initiieren. Die Einflußmöglichkeiten des Staates sind bei diesen drei Maßnahmenbereichen unterschiedlich groß. Generell können im folgenden aber nur solche dargestellt werden, die als Rahmenbedingungen von seiten der EG-Staaten geschaffen wurden.

III. Maßnahmen der Familienpolitik

1. Leistungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft sowie bei der Erziehung von Kleinkindern

Zu den wichtigsten und ältesten Maßnahmen der Familienpolitik gehören die Regelungen des Schwangerschafts- und Mutterschutzes. Diese arbeitsrechtlichen Bestimmungen dienen einerseits dem gesundheitlichen Schutz von Mutter und Kind, andererseits können sie durch ihre Ausgestaltung aber auch dazu beitragen, daß Schwangerschaft und Mutterschaft keinen Anlaß zur Ausgrenzung oder beruflichen Dequalifizierung der Frauen bieten. 1991 wurde vom EG-Ministerrat eine Richtlinie zum Mutterschutz erlassen, die die zwölf Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umsetzen mußten. Einen Kernbestand dieser Richtlinie bildet der Mutterschaftsurlaub, für den der EG-Ministerrat eine Mindestdauer von 14 Wochen und eine dem Krankheitsfall entsprechende Bezahlung empfiehlt.

Mutterschaftsurlaub und -geld

Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands, wo die Anspruchsberechtigung für den Mutterschaftsurlaub und ein entsprechendes Mut-

terschaftsgeld von der Dauer des bestehenden Arbeitsverhältnisses abhängig gemacht werden⁴, steht den Arbeitnehmerinnen in allen anderen Ländern der Gemeinschaft ein gesetzlich garantierter Mutterschaftsurlaub zu (vgl. Tabelle 1). Die Dauer schwankt dabei zwischen 13 Wochen in Portugal und 28 Wochen in Dänemark. Während dieser Zeit wird in der Regel ein Mutterschaftsgeld in Höhe des vollen Arbeitsentgeltes gewährt. Ausnahmen bilden hierbei die Länder Belgien, Spanien, Irland und das Vereinigte Königreich.

Während der Einbezug der Väter in diesen Mutterschaftsurlaub in den meisten Ländern nur in ausgesprochenen Sondersituationen (z. B. Tod der Mutter) möglich ist, können in Dänemark die letzten zehn Wochen des Mutterschaftsurlaubs und in Spanien die letzten vier Wochen wahlweise auch von den Vätern in Anspruch genommen werden. Im Rahmen des Mutterschaftsurlaubs wird in diesen Ländern also bereits ein Elternurlaub angeboten. Hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist zusätzlich eine weitere Regelung bedeutsam; sie betrifft den Kündigungsschutz der Mütter. Auch hierbei stellt das Vereinigte Königreich eine Ausnahme dar, weil der Kündigungsschutz nur beschränkt gilt und bei Kleinbetrieben wegfällt. In allen anderen Ländern der Gemeinschaft steht den Müttern jedoch eine Arbeitsplatzgarantie und ein über die Dauer des Mutterschaftsurlaubs hinausgehender Kündigungsschutz zu. Dessen Länge schwankt zwischen einem zusätzlichen Monat in Belgien und insgesamt zwölf Monaten nach der Entbindung in Griechenland und Italien.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, daß der Mutterschaftsurlaub den Bereich familienpolitischer Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf darstellt, der bislang in allen EG-Ländern am weitesten entwickelt ist. Auch den gesundheitlichen Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und der Neugeborenen dürften die vorhandenen Regelungen trotz einiger Schwachstellen (z. B. fehlende verbindliche Urlaubszeiten vor der Entbindung) weitgehend gerecht werden.

Vaterschaftsurlaub

Ein besonderer Vaterschaftsurlaub, also ein Urlaub, der anlässlich der Geburt eines Kindes nur dem Vater vorbehalten ist, wird innerhalb der

Europäischen Gemeinschaft bislang nur von Dänemark gewährt. Zwar können in vielen Ländern der EG die Väter bei der Geburt eines Kindes eine Arbeitsbefreiung beanspruchen, die Länge dieses Sonderurlaubs ist in diesen Fällen jedoch auf zwei bis drei Tage begrenzt. In Dänemark hingegen umfaßt der voll vergütete Vaterschaftsurlaub immerhin zwei Wochen.

Elternurlaub

Eine noch relativ neue familienpolitische Maßnahme stellt der Elternurlaub dar, der erwerbstätigen Müttern oder Vätern die Möglichkeit eröffnen soll, eine Zeitlang aus dem Beruf auszuschneiden oder die Arbeitszeit zu reduzieren und sich hauptsächlich der Betreuung des Kleinkindes zu widmen. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands, die keinen gesetzlichen Elternurlaub vorsehen, und von Belgien und Griechenland, die entsprechende Möglichkeiten nur für einen begrenzten Personenkreis bieten (in Italien ähnlich), wird in allen anderen Ländern der Gemeinschaft mittlerweile ein Elternurlaub angeboten (vgl. Tabelle 2). Die Dauer schwankt hierbei zwischen zehn Wochen in Dänemark (Elternurlaub im Rahmen des Mutterschaftsurlaubs) und drei Jahren in Deutschland und Spanien. Dieser Elternurlaub kann zumeist wahlweise von der Mutter oder dem Vater oder auch von beiden Elternteilen je zur Hälfte (Dänemark) oder sogar in einem dreimaligen Wechsel zwischen den beiden Elternteilen (Deutschland) genommen werden.

Insgesamt zwei Länder (Griechenland und Portugal) sehen dabei keinerlei monetäre Leistungen in Form eines Erziehungsgeldes vor. Auch in Frankreich, den Niederlanden und Spanien wird nur in Sonderfällen eine Kompensation des Einkommensausfalls geboten. Dagegen wird in Deutschland und Luxemburg auch Erziehungsgeld an die Eltern gezahlt, die vor der Geburt des Kindes nicht erwerbstätig waren. Das Erziehungsgeld dient also hier nicht nur dem Zweck der Kompensation eines Einkommensausfalls, mit ihm wird darüber hinaus eine grundsätzliche finanzielle Anerkennung der Erziehungsleistung innerhalb der Familie geboten. Die Möglichkeit, neben dem Elternurlaub gleichzeitig einer Teilzeitbeschäftigung nachzugehen, ist in Frankreich und Deutschland vorgesehen. In Luxemburg ist sie auf einkommensschwache Familien begrenzt, und in den Niederlanden kann der Elternurlaub grundsätzlich nur in Teilzeitform genommen werden.

Nicht zuletzt ist unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf die mit dem Elternurlaub verbundene Möglichkeit der Wiedereinstellung bedeutsam. Eine Wiedereinstellungsgarantie

⁴ Vgl. Linda Hantrais, Probleme und Lösungsansätze zum zeitlichen Nebeneinander von Familie und Erwerbstätigkeit: Zur Situation in Großbritannien und Frankreich, in: Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung Baden-Württemberg (Hrsg.), Mütter und Väter zwischen Erwerbsarbeit und Familie, Dokumentation des internationalen Fachkongresses vom 2. März 1990, Stuttgart 1990, S. 4.

Tabelle 1: Mutterschaftsurlaub und -geld in den EG-Ländern 1992

Land	Dauer in Wochen insgesamt	Obligatorische Wochen**		Mutterschaftsgeld in Prozent des Arbeitsentgelts	Dauer des Kündigungsschutzes nach Entbindung	Anspruch auf Stillzeiten
		vor Entb.	nach Entb.			
Belgien	15	mindestens 1	mindestens 8	4 Wochen 79,5–82 % (max. 366,5 ECU***/Wo.), 5.–14. Woche 75 %, 15. Woche 60 %	Mutterschaftsurlaub plus 1 Monat	nein
Dänemark	28, davon die letzten 10 Elternurlaub	4	24	öffentlicher und teilweise privater Sektor 100 %, ansonsten 90 % (max. 316,9 ECU/Wo.)	6 Monate	nein
Deutschland	14	6	8	100 %	4 Monate	mindestens 2 × tägl. ½ Std. oder 1 × tägl. 1 Std.
Frankreich	16	mindestens 2	mindestens 6	100 %, teilweise 84 % (min. 27,8; max. 203 ECU/Wo.)	3 ½ Monate	tägl. 1 Std. bis zum 2. Lebensjahr des Kindes
Griechenland	14	7	7	100 %	12 Monate	tägl. 1–2 Std. bis zum 2. Lebensjahr des Kindes
Irland*	a) 18, davon die letzten 4 unbezahlt b) 12	mindestens 4 6	mindestens 4 6	a) 70 %, teilweise 100 % (min. 98,9; max. 200,6 ECU/Wo.), zusätzl. 4 Wo. unbez. b) 65,1 ECU/Wo. plus 15,6 ECU pro Kind	3 ½ Monate	nein
Italien	20	8	12	100 %, teilweise 80 %	12 Monate	nein
Luxemburg	16		mindestens 8	100 %	3 Monate	um 4 Wo. längerer Mutterschaftsurlaub für stillende Mütter
Niederlande	16	mindestens 4	mindestens 10	100 %	3 Monate	Stillzeit ohne zeitliches Limit
Portugal	13		mindestens 8,5	100 %	3 Monate	ja
Spanien	16, davon die letzten 4 Elternurlaub		mindestens 6	75 %, teilweise 100 %	4 Monate	tägl. 1 Std. bis zum 9. Lebensmonat des Kindes
Vereinigtes Königreich*	a) 18 b) 18	mindestens 6 mindestens 6	mindestens 7 mindestens 7	a) bei mindestens 2jähr. Arbeitsverhältnis 6 Wo. 90 % u. 12 Wo. 66 ECU/Wo., ansonsten 18 Wo. 66 ECU b) 60,3 ECU/Wo.	bis Ende des Mutterschaftsurlaubs, in wenigen Fällen bis 7 Monate	nein

* Irland und Vereinigtes Königreich: a) Arbeitnehmerinnen, die seit mindestens 6 Monaten beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt sind.
b) Restliche erwerbstätige Frauen.

** Frauen, die zum Beispiel in Belgien 1 Woche Mutterschaftsurlaub vor der Entbindung nehmen, müssen den Rest, 14 Wochen, danach nehmen; nehmen sie nach der Entbindung 8 Wochen, müssen sie davor 7 Wochen nehmen.

*** 1 ECU = ca. 1,94 DM.

Quellen: Erika Neubauer/Christiane Diemel/Marlene Lohkamp-Himmighofen, Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?, Stuttgart, – Berlin – Köln 1993, Kap. 8, sowie European Observatory on national family policies (Anm. 1), S. 115–136.

Tabelle 2: Elternurlaub in den EG-Ländern 1992

Land	Art und Anspruchsberechtigung	Dauer in Monaten	Monetäre Leistung	Wiedereinstellungsgarantie	Möglichkeit der Teilzeitarbeit
B	kein Elternurlaub, aber Laufbahnunterbrechung, d. h. Unterbrechung der Berufstätigkeit für Arbeitnehmer/innen im öffentl. Dienst als Ersatz für fehlenden Elternurlaub	normalerweise 6-60; bei familiären Gründen (Ersatz für Elternurlaub) Verkürzung auf 3 möglich	je nach Kinderzahl 248,6-343,4 ECU*/Mo. aus Arbeitslosenversicherung	Arbeitsplatzgarantie	nein, freie Stelle erhält in der Zeit ein Arbeitsloser
DK	Elternurlaub im Rahmen des Mutterschaftsurlaubs für erwerbstätige Mütter und Väter	2,5 für Mutter oder Vater; wahlweise beide Elternteile je zur Hälfte	öffentlicher und teilweise privater Sektor 100 Prozent des Arbeitsentgelts, ansonsten 90 Prozent	Arbeitsplatzgarantie	nein
D	Erziehungsurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter	36; dreimaliger Wechsel zwischen Elternteilen möglich	18 Mo. Erziehungsgeld für alle Mütter oder Väter, die sich hauptsächlich der Betreuung ihres Kindes widmen; 6 Mo. 292,6 ECU/Mo., danach einkommensabhängig	Beschäftigungsgarantie	ja, max. 19 Std. pro Woche
F	Elternurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter	max. 33 bzw. bis das letzte Kind 3 Jahre alt ist	nur bei 3 und mehr Kindern, bei Aufgabe der Berufstätigkeit 389 und bei Teilzeitarbeit 195 ECU/Mo.	bei 3 und mehr Kindern Arbeitsplatzgarantie, ansonsten bevorzugte Einstellung	ja
GR	Elternurlaub für beamtete Mütter und Väter und Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten	3 für Mutter und 3 für Vater (individuelles Recht); 6 Mo. für AE; bis Kind 2 1/2 Jahre ist	keine	Arbeitsplatzgarantie/Beschäftigungsgarantie	nein
IRL	kein Elternurlaub, zum Teil tarifvertragliche Vereinbarungen	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt
I	a) Erziehungsurlaub für Arbeitnehmer/innen (auf Väter übertragbar) b) Erziehungsurlaub im öffentlichen Dienst	a) max. 6 bis zum 1. Geburtstag des Kindes b) 12	a) verlängertes Mutterschaftsgeld 30 Prozent des Arbeitsentgelts b) keine	a) Arbeitsplatzgarantie b) Beschäftigungsgarantie	a) nein b) nein
L	Erziehungsurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter	max. 24 bzw. bis zum 2. Geburtstag des Kindes	Erziehungszulage 230 ECU/Mo. für alle Mütter oder Väter, die sich der Betreuung ihres Kindes widmen, und für einkommensschwache Familien	nur im öffentlichen Dienst	Erwerbstätigkeit bei einkommensschwachen Familien möglich
NL	Elternurlaub in Teilzeitform für erwerbstätige Mütter oder Väter	6	normalerweise keine, für Beamte 75 Prozent des entfallenen Arbeitsentgelts	Arbeitsplatzgarantie	Teilzeitarbeit von min. 20 Std./Wo. obligatorisch
P	Elternurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter	6, Verlängerung auf max. 24 möglich	keine	Beschäftigungsgarantie	nein
SP	a) Elternurlaub innerhalb Mutterschaftsurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter b) Elternurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter	a) 1 für Mutter oder Vater b) 36 ab Entbindung	a) 75 Prozent des Arbeitsentgelts b) keine	a) Arbeitsplatzgarantie b) 1 Jahr Arbeitsplatzgarantie, danach bevorzugte Einstellung	a) nein b) nein
VK	kein Elternurlaub, zum Teil tarifvertragliche Vereinbarungen	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt

AE = Alleinerziehende
* 1 ECU = ca. 1,94 DM.

Quellen: Erika Neubauer/Christiane Dienel/Marlene Lohkamp-Himmighofen, Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft - Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?, Stuttgart-Berlin-Köln 1993, Kap. 8, sowie European Observatory on national family policies (Anm. 1), S. 150-159.

wird von Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Portugal geboten. In Spanien gilt sie nur für das erste Jahr des Elternurlaubs, danach ist lediglich eine bevorzugte Einstellung vorgesehen. In Frankreich beschränkt sich die Wiedereinstellungsgarantie auf Eltern mit drei und mehr Kindern, und in Luxemburg wird eine Wiedereinstellung nur im Bereich des öffentlichen Dienstes gewährleistet.

Anrechnung von Erziehungszeiten in der Altersversorgung

Die Anrechnung von Erziehungszeiten in der Altersversorgung stellt eine den Elternurlaub ergänzende Maßnahme dar. In fast allen Ländern sind mittlerweile entsprechende Regelungen vorgesehen, Ausnahmen bilden lediglich Irland, Italien und Luxemburg. In Griechenland sind die entsprechenden Bestimmungen auf Mütter mit vier und mehr Kindern beschränkt, und in Dänemark und den Niederlanden wird die Altersversorgung grundsätzlich über die staatliche Volksrente bzw. Volksversicherung gewährleistet, so daß zusätzliche Anrechnungen von Erziehungszeiten zumindest für den Anspruch auf eine Mindestrente nicht notwendig sind.

2. Maßnahmen zur Entlastung bei der Betreuung von jüngeren Kindern und Schulkindern

Ein wesentliches familienpolitisches Steuerungsinstrument zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Die Bedeutung familienergänzender Betreuung hat aber nicht nur deshalb zugenommen, weil die Eltern aufgrund ihrer Berufstätigkeit entsprechende Angebote brauchen, auch die Kinder benötigen heute mehr als in der Vergangenheit familienübergreifende Erfahrungswelten. Denn ihre Möglichkeiten, Kontakte zu knüpfen, mit Gleichaltrigen zu spielen und dabei die notwendigen Erfahrungen zu sammeln, haben sich im Zuge des Trends zur Kernfamilie nicht unwesentlich verkleinert⁵.

Versorgungsquote mit öffentlich finanzierten Kinderbetreuungseinrichtungen

Umfassende Untersuchungen zum Themenkreis „Kinderbetreuung in der Europäischen Gemeinschaft“ wurden in den letzten Jahren vom EG-

Netzwerk Kinderbetreuung vorgelegt⁶. Diese Studien liefern zu den meisten in diesem Zusammenhang wichtigen Aspekten – so auch zur wesentlichen Frage der Qualität der Betreuungseinrichtungen – vielfältige Informationen⁷. Die folgenden Ausführungen beschränken sich hingegen auf die Aspekte, die im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf besondere Relevanz besitzen. Dazu zählen im wesentlichen

- die Versorgungsquote mit öffentlich finanzierten Kinderbetreuungseinrichtungen, die eine kontinuierliche Betreuung der Kinder gewährleisten, und
- die Öffnungszeiten dieser Einrichtungen (vgl. Tabelle 3).

Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren

Die Versorgungsquote mit öffentlich finanzierten Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren liegt in nahezu allen EG-Ländern weit unterhalb der Zahl der Kinder dieser Altersklasse. Lediglich in Dänemark werden für 48 Prozent und in Frankreich und Belgien für 20 bzw. 25 Prozent der Kinder dieser Altersgruppe Plätze angeboten. Die außerhäusliche Betreuung der Kleinkinder wird in diesen Ländern vorwiegend durch kommunal angestellte oder einem kommunalen Dienst angeschlossene Tagesmütter übernommen, die eine Ganztagsbetreuung ermöglichen. Die Vorteile einer individuellen Betreuung, einer öffentlichen Organisation und arbeitsrechtlichen Absicherung der Tagesmütter werden in diesen Ländern demnach verknüpft. Durch die Tagesmütterdienste können zudem die Kosten, die der öffentlichen Hand im Falle einer institutionellen Betreuung entstehen, erheblich reduziert werden.

In den restlichen Ländern der EG liegt die Versorgungsquote mit öffentlichen Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren unter sechs Prozent und erfolgt zum Teil auf der Basis eines halben Tages, so daß die Kleinkinder zur weit überwiegenden Mehrheit durch die Mutter oder, falls diese erwerbstätig ist, durch Verwandte oder private Tagesmütter bzw. Institutionen betreut werden.

6 Vgl. Peter Moss, *Childcare and Equality of Opportunity*, Consolidated Report to the European Commission, Final Version, Brüssel 1988; Europäische Gemeinschaften (Hrsg.), *Kinderbetreuung in der Europäischen Gemeinschaft 1985–1990*, in: Sonderheft „Frauen Europas“, Brüssel 1990, H. 31.

7 Vgl. Europäische Gemeinschaften, *Kinderbetreuungsnetzwerk der Europäischen Kommission* (Hrsg.), *Die Frage der Qualität in Kinderbetreuungseinrichtungen*. Ein Diskussionspapier, Brüssel 1992.

5 Vgl. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturfor- schung (Hrsg.), *Handbuch zur öffentlichen und regionalen Familienpolitik*, Ergebnisbericht Bd. 2 im Rahmen des Modellvorhabens des Bundesministers für Familie und Senioren „Örtliche und regionale Initiativen für Familien“, Hannover 1991, S. 254.

Tabelle 3: Versorgungsquote mit öffentlich finanzierten Kinderbetreuungseinrichtungen in den EG-Ländern

Land	Berichtsjahr	für Kinder unter 3 Jahren (in Prozent)	für Kinder zwischen 3 Jahren und dem gesetzlich vorgeschriebenen Schulalter (in Prozent)	für Kinder im Grundschulalter	
				Dauer des Schultages (inkl. Mittagspause)	Betreuung außerhalb der Schulstunden (wenn gegeben, in Prozent)
Belgien	1989	25	95	8 Std.	selten
Dänemark	1989/90	48	85	7 Std.	36
Deutschland	1989/90	3	79	4-5 Std.	4
Frankreich	1988	20	95-100	8 Std.	in der Regel
Griechenland	1988	4-5	65-70	4,5 Std., Schichtunterricht vorm. oder nachmittags	keine
Irland	1989	3	55-60	max. 6 1/2 Std.	keine
Italien	1990	5-6	75-92	4 Std.	keine
Luxemburg	1990	2	60	4-8 Std., teilweise Mittagspause zu Hause	1
Niederlande	1989	2	50-55	6-7 Std., teilweise Mittagspause zu Hause	1
Portugal	1990	6	40	6 Std., Schichtunterricht vorm. oder nachmittags	6
Spanien	1987/88	2-3	68	8 Std., teilweise Mittagspause zu Hause	keine
Vereinigtes Königreich	1988	2	40	6 1/2 Std.	keine

Quellen: Erika Neubauer/Christiane Diemel/Marlene Lohkamp-Himmighofen, Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?, Stuttgart – Berlin – Köln 1993, Kap. 8, sowie Europäische Gemeinschaften (Anm. 6), S. 12 und 15-67.

Betreuungsmöglichkeiten für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulalter

Eindeutig besser ist hingegen EG-weit die Versorgungslage mit Betreuungsmöglichkeiten für Kinder zwischen drei Jahren und dem gesetzlich vorgeschriebenen Schulalter. Der Bedarfsdeckungsgrad mit öffentlich finanzierten Einrichtungen schwankt hier zwischen 40 Prozent (in Portugal und dem Vereinigten Königreich) und nahezu 100 Prozent in Frankreich und Belgien. Insgesamt überwiegt bei dieser Altersklasse die institutionalisierte gegenüber der individuellen Betreuungsform durch Tagesmütter. Problematisch ist allerdings, daß in einigen Ländern Kinder mangels geeigneter Einrichtungen (z. B. Kindergärten und Vorschulen) bereits sehr früh zur Schule gehen: so in den Niederlanden, in Irland und im Vereinigten Königreich. Auch hinsichtlich der Öffnungszeiten weisen die Länder große Unterschiede auf. So wird eine

mehrheitliche Ganztagsbetreuung in Kindertagesstätten oder vorschulischen Einrichtungen nur in Belgien, Dänemark, Frankreich und Italien (Nord) angeboten.

Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Grundschulalter

Für Kinder im Grundschulalter ist ein durchgehender Schultag – inklusive eines Aufenthaltes in der Schule während der Mittagspause – in Belgien, Dänemark, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Irland die Regel. Die Dauer des Schultages schwankt dabei jedoch erheblich. Sie umfaßt maximal sechseinhalb Stunden in Irland und acht Stunden in Belgien und Frankreich. Ein langer Schultag bedeutet für die Grundschulkinder dabei nicht, daß sie während der gesamten Zeit Unterricht haben. So ist die Unterrichtszeit z. B. in Dänemark altersabhängig und liegt bei der Alters-

klasse von sieben bis zehn Jahren bei vier Stunden täglich. Über die eigentliche Unterrichtszeit hinaus werden die Kinder jedoch betreut und erhalten zumeist eine Mittagsmahlzeit. Umfangreiche Betreuungsangebote außerhalb der Schulstunden werden in den genannten fünf Ländern nur von Frankreich und Dänemark geboten, in den Ländern mit eher kurzer Ganztagschuldauer (Irland und Vereinigtes Königreich) bestehen hingegen keine Hortangebote.

Einen ganztägigen Schultag mit einer dabei allerdings vielfach zu Hause zu verbringenden Mittagspause haben die Grundschulkinder in den Niederlanden, in Spanien und Luxemburg. Für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf rufen diese Schulsysteme daher ähnliche Konsequenzen hervor wie die kurzen, auf den Vormittag begrenzten Schultage in Deutschland und Italien.

Schließlich muß aufgrund des ungenügenden Angebots an schulischer Infrastruktur in weiten Teilen Griechenlands und Portugals sogar ein Schichtunterricht praktiziert werden, so daß die Kinder im Wechsel entweder vormittags oder nachmittags zur Schule gehen⁸. Betreuungsangebote über die eigentlichen Schulstunden hinaus existieren für Grundschulkinder in allen diesen Ländern (NL, SP, L, D, I, G, P) in erwähnenswertem Umfang nur in Portugal (sechs Prozent) und Deutschland (vier Prozent).

3. Maßnahmen zur familienfreundlichen Gestaltung der Arbeitswelt

Maßnahmen zur familienfreundlichen Gestaltung der Arbeitswelt fallen in erster Linie in den Aufgabenbereich der Tarifvertragsparteien. Der Staat kann durch die Vorgabe arbeits- und sozialrechtlicher Rahmenbedingungen, durch seine Arbeitgeberfunktion im öffentlichen Dienst und durch direkte Hilfsangebote (z. B. zur Wiedereingliederung in das Berufsleben) aber auch hier fördernd einwirken.

Arbeitszeitsysteme und Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen

Verkürzungen der Wochen- oder Jahresarbeitszeit haben in den letzten zehn Jahren in fast allen EG-Ländern stattgefunden. Merkwürdigerweise werden solche allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen nur selten im Zusammenhang mit dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf diskutiert.

Dabei spielt gerade die Verkürzung der wöchentlichen und insbesondere der täglichen Arbeitszeit für die Familien eine bedeutende Rolle; denn Familienpflichten fallen eben nicht nur am Wochenende oder im Urlaub an, sondern sind täglich zu erfüllen. Betrachtet man die tarifliche Arbeitszeit EG-weit, so weisen lange Arbeitszeiten mit 40 und mehr Stunden pro Woche die südlichen Länder der Europäischen Gemeinschaft und Luxemburg, kurze hingegen Dänemark, Deutschland und Belgien auf⁹.

Einen im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ebenfalls sehr wichtigen Sachverhalt stellt das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen dar. In nahezu allen Ländern der Gemeinschaft ist dieses Angebot in der Vergangenheit gestiegen. In den Niederlanden, Dänemark und dem Vereinigten Königreich umfaßt es heute 20 bis 30 Prozent der Gesamtbeschäftigung; in den südlichen Ländern und in Luxemburg liegt es bei fünf bis sechs Prozent¹⁰. Neben den Niveauunterschieden ist wesentlich, daß diese Beschäftigungsform in allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft fast ausschließlich eine Domäne der Frauen ist (Anteil der Männer unter den Teilzeitbeschäftigten 18,2 Prozent, der Frauen 81,8 Prozent¹¹).

Teilzeitarbeit wird offenbar vor allem für Frauen angeboten bzw. von ihnen wahrgenommen. Obwohl ein umfangreiches Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen zweifelsohne die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf wesentlich erweitern kann, sind mit den geschlechtsspezifischen Unterschieden der Teilzeitarbeit erhebliche Gefahren verbunden. Denn auch dies soll nicht verschwiegen werden: Mit Teilzeitarbeit sind in vielen Fällen wenig attraktive Tätigkeiten, geringe Aufstiegschancen, eine schlechte Entlohnung und ein höheres Beschäftigungsrisiko verknüpft. Es geht also nicht nur um die Bereitstellung eines quantitativ hohen Angebotes, sondern ebenso um die Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Teilzeitarbeitsplätze; nicht zuletzt deshalb, weil dadurch auch für die Männer die Attraktivität dieser Beschäftigungsform erhöht werden kann. Neben diesen klassischen Beschäftigungsformen wurden in den letzten Jahren in vielen Ländern der EG neue Arbeitszeitmodelle (z. B. Gleitzeit, Zeitguthaben) entwickelt, wobei zumeist der öffentliche Dienst, die Metallindustrie und Großunternehmen eine Vorreiterrolle spielten. All diese Entwicklungen – auf die hier nicht näher eingegangen werden

9 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1991, Tab. 144.

10 Vgl. Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 3), S. 62.

11 Vgl. ebd., S. 63.

Tabelle 4: Möglichkeiten zur Freistellung bei Krankheit eines Kindes in den EG-Ländern 1992

Land	Anspruchsberechtigung	Dauer	Monetäre Leistung
Belgien	a) Arbeitnehmer/innen im öffentlichen Dienst b) Arbeitnehmer/innen in der freien Wirtschaft	a) 4 + 6 = 10 Tage/Jahr b) 3-4 T./J.	a) 4 Tage bezahlt, 6 Tage unbezahlt b) bezahlt
Dänemark	a) Arbeitnehmer/innen im öffentlichen Dienst, teilweise in freier Wirtschaft b) Arbeitnehmer/innen mit sehr krankem Kind unter 14 Jahren	a) 1. Krankheitstag, Häufigkeit nach Bedarf b) max. 52 Wochen	a) in Höhe des Krankengeldes b) in Höhe des Krankengeldes
Deutschland	in gesetzlicher Krankenversicherung versicherte erwerbstätige Mütter oder Väter für Kinder unter 12 Jahren	pro Elternteil 10 T./J. (AE 20 T./J.), bei mehreren Kindern max. 25 T. (AE 50 T.)	in Höhe des Krankengeldes
Frankreich	a) erwerbstätige Eltern b) erwerbstätige Eltern im öffentlichen Dienst	a) 5 T./J. und Kind b) 1 T./Wo. bzw. 5 Wo./J. Urlaub, der aufgeteilt werden kann	a) bezahlt b) bezahlt
Griechenland	erwerbstätige Eltern für Kinder unter 16 Jahren	6 T./J. bei 1 Kind, 8 T./J. bei 2 Kindern, 10 T./J. bei mehr als 2 Kindern	100 Prozent des Arbeitsentgelts
Irland	keine Freistellungsregelung, teilweise betriebliche Regelung	—	—
Italien	Arbeitnehmerinnen mit Kindern bis 3 Jahren	beliebig lange	unbezahlt
Luxemburg	keine Freistellungsregelung	—	—
Niederlande	keine Freistellungsregelung, teilweise betriebliche Regelungen	—	—
Portugal	Arbeitnehmer/innen, die mindestens 6 Monate Beiträge in Sozialversicherung gezahlt haben, für Kinder unter 10 Jahren	max. 30 T./K./J., bei notwendigem Krankenhausaufenthalt länger	bei einem Einkommen unter 70 Prozent des Mindesteinkommens 65 Prozent des Arbeitsentgelts, bei höherem Einkommen unbezahlt
Spanien	abhängig beschäftigte Mütter oder Väter	3 T./J.	75 Prozent des Arbeitsentgelts, teilweise 100 Prozent
Vereinigtes Königreich	keine Freistellungsregelung, teilweise betriebliche Regelungen	—	—

AE = Alleinerziehende

Quelle: Erika Neubauer/Christiane Diemel/Marlene Lohkamp-Himmighofen, Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?, Stuttgart-Berlin-Köln 1993, Kap. 8.

kann – haben zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beigetragen, sie besitzen aus Arbeitnehmersicht zum Teil aber auch spezifische Nachteile.

Möglichkeiten zur Freistellung bei Krankheit eines Kindes

Eine immer wiederkehrende Konfliktsituation entsteht für erwerbstätige Eltern im Falle der Erkrankung eines Kindes. In Tabelle 4 sind die derzeit

innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gültigen Regelungen dargestellt. Sehr weitreichende Möglichkeiten sowohl hinsichtlich des Kreises der Anspruchsberechtigten als auch in bezug auf die Dauer der Freistellung sowie die Höhe der Bezahlung besitzen demnach die Arbeitnehmer/innen in der Bundesrepublik Deutschland. Auch in Griechenland können erwerbstätige Eltern mit kranken Kindern eine in Dauer und Höhe der Bezahlung großzügige Freistellungsregelung in Anspruch nehmen. Ähnliches gilt für Frankreich.

Die ungünstigsten Regelungen bestehen hingegen in Italien und Portugal. Zwar können sich abhängig beschäftigte Eltern (in Italien nur Arbeitnehmerinnen) in diesen Ländern zur Pflege kranker Kinder sehr lange freistellen lassen, während dieser Zeit wird jedoch keine bzw. nur einkommensschwachen Familien eine finanzielle Kompensation für das ausgefallene Arbeitsentgelt geboten. Schließlich existieren in Irland, Luxemburg, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich gar keine oder nur betriebliche Freistellungsregelungen.

Angebote zur Erleichterung der Wiedereingliederung in das Berufsleben

Scheiden Mütter oder Väter aus familiären Gründen für eine Zeit aus dem Berufsleben aus und haben sie dabei keinen Anspruch auf Rückkehr an ihren alten Arbeitsplatz, so gestaltet sich in den meisten Fällen der Wiedereinstieg in das Berufsleben äußerst schwierig. Der Wiedereintritt in die Arbeitswelt nach einer erziehungsbedingten Unterbrechung kann jedoch auf vielfache Weise erleichtert werden. Eine Möglichkeit besteht darin, den Kontakt zum Arbeitsplatz durch familienphasenbegleitende Weiterbildung aufrechtzuerhalten und einen erneuten Einstieg durch berufliche Orientierungs- und Umschulungsmaßnahmen, durch Beratungsangebote und Einarbeitungsmaßnahmen zu fördern. In einigen wenigen Ländern der EG werden solche speziellen Wiedereingliederungshilfen angeboten. Am weitesten sind sie bislang in Deutschland ausgebaut (spezielle Beratungseinrichtungen, Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgeber für die dauerhafte Einstellung von Berufsrückkehrerinnen). In Luxemburg und Frankreich bestehen ebenfalls einige Angebote (Beratungsangebote, Förderung von Umschulungsmaßnahmen). In allen anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft sind entsprechende Maßnahmen bislang jedoch unbekannt oder nur als Pilotprojekte (Belgien und Spanien) vorhanden.

IV. Beurteilung der Maßnahmenpakete

1. Systemvarianten der Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Versucht man alle hier dargestellten Maßnahmen zusammenfassend zu bewerten und dabei die Besonderheiten der nationalen Lösungsstrategien herauszuarbeiten, so lassen sich in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft (sehr vereinfacht)

fünf Varianten familienpolitischer Ansätze zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterscheiden¹²:

1. Dänemark als einziger Vertreter eines *Konzeptes, das auf ein zeitliches Nebeneinander von Familie und Beruf ausgerichtet ist und dabei weitgehend egalitäre Strukturen verfolgt*: Charakteristika sind ein kurzer, aber relativ hoch bezahlter Elternurlaub, ein eigenständiger Vaterschaftsurlaub, ein sehr hohes Angebot an Betreuungsmöglichkeiten für Kinder aller Altersklassen, kurze Arbeitszeiten und ein hohes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen.
2. Frankreich und Belgien mit einem *Konzept, das ebenfalls auf ein zeitliches Nebeneinander von Familie und Beruf, vor allem in Vollzeitform, ausgerichtet ist*. Charakteristika sind ein nur im öffentlichen Dienst gewährter bzw. nur kinderreichen Familien bezahlter Elternurlaub, ein hohes Angebot an Ganztagsbetreuungsmöglichkeiten, eine durchschnittliche Arbeitszeit bei gleichzeitig vorhandenen Freistellungsregelungen und ein eher geringes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen.
3. Deutschland, Luxemburg und die Niederlande als Vertreter eines *Konzeptes, das ein zeitliches Nacheinander von Familie und Beruf bzw. Halbtagsarbeit favorisiert*. Charakteristika sind ein langer und bezahlter Elternurlaub bzw. ein Elternurlaub in Teilzeitform (Niederlande), ein Erziehungsgeld auch für vorher nicht erwerbstätige Eltern (Deutschland, Luxemburg), wenige oder auf halbe Tage zugeschnittene Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulsysteme, ein hohes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen (insb. Niederlande), günstige Freistellungsregelungen (Deutschland) und Hilfen zum beruflichen Wiedereinstieg (Deutschland, Luxemburg).
4. Das Vereinigte Königreich und Irland, wo die *Vereinbarkeit von Familie und Beruf weniger durch staatliche Aktivitäten gefördert als vielmehr dem Tarif- und Unternehmensbereich und der Privatinitiative überlassen wird*. Charakteristika sind eine von der Dauer des bestehenden Beschäftigungsverhältnisses abhängige Ausgestaltung des Mutterschaftsurlaubs, ein nur in einigen Tarifvereinbarungen geregelter Elternurlaub; Kinderbetreuungseinrichtungen, die vor allem sozial gefährdeten Kindern vorbehalten sind, sowie geringe Freistellungsmöglichkeiten.

¹² Vgl. Susanne Schunter-Kleemann, Die Familienpolitik der EG, in: Informationen für die Frau, Informationsdienst des Deutschen Frauenrates, Bonn 1991, H. 7-8, S. 4f.

5. Portugal, Spanien, Italien und Griechenland, wo die *Vereinbarkeit von Familie und Beruf erst in letzter Zeit zu einem familienpolitischen Ziel geworden ist und entsprechende Maßnahmen erst im Aufbau sind*. Charakteristika sind ein zwar möglicher, aber zumeist unbezahlter Elternurlaub, mit Ausnahme von Norditalien wenige und hauptsächlich auf halbe Tage begrenzte Betreuungsmöglichkeiten, lange Arbeitszeiten bei zum Teil vorhandenen Freistellungsmöglichkeiten und ein sehr geringes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen.

2. Zusammenfassende Bewertung und Schlußfolgerungen

Als Fazit ergibt sich: Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird von den Regierungen der einzelnen EG-Länder nach verschiedenen Mustern zu lösen versucht. Welche Entscheidung in der Familie im Hinblick auf die zeitliche Vereinbarkeit von Familie und Beruf getroffen wird, hat sowohl mit den jeweiligen individuellen und familiären Wünschen und Bedürfnissen als auch – und nicht unwesentlich – mit den familienpolitischen Angeboten und sonstigen Rahmenbedingungen zu tun.

Insgesamt konnten *Angebotslücken grundsätzlicher Natur* bezüglich der Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den südlichen Ländern der EG, etwas anders gelagert auch im Vereinigten Königreich und Irland festgestellt werden. Eltern, die aus ökonomischer Notwendigkeit oder persönlicher Berufsorientierung in diesen Mitgliedsländern der EG einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder aus familiären Gründen für eine Zeit aus dem Beruf ausscheiden wollen, müssen hier vielfach auf individuelle Lösungsstrategien oder verwandtschaftliche Hilfestellungen zurückgreifen. Es erscheint daher angebracht, die Familienpolitik in diesen Staaten auf einen weiteren Ausbau gesetzlicher Regelungen bei den verschiedenen Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auszurichten.

In den Ländern Dänemark, Frankreich, Belgien, Deutschland, Niederlande und Luxemburg kann hingegen von *Angebotslücken spezifischer Natur*

ausgegangen werden. Soll das Ziel einer freien Entscheidung für ein praktikables zeitliches Nebeneinander und ebenso für ein praktikables zeitliches Nacheinander von Familie und Beruf in diesen Ländern in Realität umgewandelt werden, dann müßten dort überall spezifische Angebote in die eine wie in die andere Richtung bereitgestellt werden. Die dafür notwendigen Maßnahmen lassen sich in fünf gleichberechtigten Kernforderungen zusammenfassen:

1. Anrechnung von Erziehungszeiten in der Altersversorgung, die die gesellschaftliche Aufwertung der innerfamiliären Erziehungsleistung fördert und einen angemessenen Rentenanspruch sichert.
2. Bereitstellung von Wiedereingliederungshilfen nach einer längeren Familienphase, die die Arbeitsmarktchancen der Betroffenen spürbar verbessern.
3. Elternurlaub mit Arbeitsplatzgarantie, der durch die Höhe des für die gesamte Dauer bereitzustellenden Erziehungsgeldes die Entscheidung für oder gegen dessen Inanspruchnahme von ökonomischen Zwängen befreit und dadurch auch genügend Anreiz zum Einbezug der Väter in die Familienarbeit bietet.
4. Ein dem quantitativen Bedarf und den kindlichen Bedürfnissen entsprechendes Angebot an Betreuungseinrichtungen für Kinder aller Altersklassen, das hinsichtlich der Öffnungszeiten auch den Eltern genügend Spielraum läßt.
5. Veränderungen der Arbeitszeiten und Arbeitsorganisation mit den Schwerpunkten Verkürzung der Wochenarbeitszeit und Ausbau des Angebots insbesondere qualifizierter Teilzeitarbeitsplätze bei gleichzeitigem Abbau der beruflichen Benachteiligung bei Teilzeitarbeit.

Eine Europäische Union, die nach wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt und nach Gleichbehandlung aller in der Gemeinschaft lebenden Familien und Bürger – Frauen und Männer, Kinder und Erwachsene – strebt, kommt nicht umhin, sich diesen Herausforderungen zu stellen.

Alleinerziehende in den zwölf Ländern der EG

Familienform mit wachsender Bedeutung

I. Vorbemerkungen

Das Zusammenleben mit einem alleinstehenden Elternteil ist eine Erfahrung, die zunehmend für Kinder zur Realität wird. Im Durchschnitt trifft diese Familiensituation nur für eine Zeitdauer von fünf bis sechs Jahren zu, weil die Mutter oder der Vater dann gewöhnlich einen neuen Lebenspartner gefunden haben (Heirat, Wiederheirat, nichteheliche Lebensgemeinschaft). Auch wenn die Phase des Alleinerziehens also meist begrenzt ist, weist sie charakteristische Zusammenhänge auf, und zwar EG-weit¹. In jedem Land sind Eineltern-Familien wirtschaftlich benachteiligt und unterliegen der Gefahr des sozialen Abstiegs, der die Entwicklungschancen der Kinder beeinträchtigen kann. Hilfestellungen seitens des sozialen Umfeldes sowie der Gesellschaft sind daher dringend erforderlich und werden in unterschiedlicher Ausprägung auch erbracht. Um das Ausmaß sowie die Effizienz der vorhandenen Unterstützung einschätzen zu können, werden hier folgende Schwerpunkte behandelt:

- Beschreibung der Situation Alleinerziehender;
- Darstellung der ihnen zur Verfügung stehenden Maßnahmen;
- Diskussion des Unterstützungsbedarfs;
- Folgerungen für die Ausgestaltung familienpolitischer Maßnahmen.

Zuvor ist jedoch nach einer generell gültigen Definition für Alleinerziehende zu fragen. Dies ist kein leichtes Unterfangen, da die Begriffsbestimmung mit dem im jeweiligen Land vorzufindenden Bild von Familie zusammenhängt, das innerhalb der EG sehr unterschiedlich ausfällt. Als gemeinsame Ausgangsbasis wird daher die von einem Ausschuß

1 Dieser Aufsatz beruht auf den Ergebnissen einer Studie im Auftrag des Bundesministers für Familie und Senioren (BMFuS) „Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?“ Sie wurde 1993 in der Schriftenreihe des BMFuS als Band 22, Teil 1 und Teil 2, veröffentlicht. Soweit nicht anders angegeben, gehen einzelne Daten aus dieser Studie hervor. Da der vorliegende Beitrag auf Daten basiert, die vor Inkrafttreten des Maastrichter „Vertrages über die Europäische Union“ (EU) erhoben wurden, wird im Text die Bezeichnung EG verwendet.

beim Europarat gewählte Formulierung zugrunde gelegt: „Eineltern-Familien sind Familien, in denen ein Elternteil mit einem oder mehreren Kindern zusammenlebt. Der sorgeberechtigte Elternteil kann verwitwet, geschieden, getrenntlebend oder unverheiratet sein.“² Bei dieser Definition wurden genauere Differenzierungen bewußt ausgeklammert. So wird z. B. lediglich auf den Familienstand Bezug genommen und nicht näher ausgeführt, ob „Alleinerziehen“ voraussetzt, daß kein Zusammenleben mit einem Partner besteht. Damit wird die Schwierigkeit umgangen, eindeutige und objektiv nachprüfbar Kriterien für den Status einer Beziehung zwischen Personen aufzustellen. Denn es kann nicht kontrolliert werden, ab wann und für welche Zeitdauer ein Partner elterliche Funktionen übernimmt und den Alleinerziehenden entlastet. Aufgrund dieser weitgefaßten Begriffsbestimmung ist natürlich nicht auszuschließen, daß es sich bei einem Teil der Eineltern-Familien in Wirklichkeit um nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern handelt.

II. Zur Lebenslage Alleinerziehender

1. Verteilung von Alleinerziehenden auf die EG-Staaten

Das noch ungelöste Problem einer klaren Abgrenzung von anderen Familienformen spiegelt sich im unzureichenden Datenstand zur Situation von Eineltern-Familien wider. Hinzu kommt – insbesondere beim Vergleich von statistischen Angaben verschiedener Länder –, daß auch weitere wichtige Erhebungsmerkmale nicht aufeinander abgestimmt sind. Zum Beispiel variieren die Altersgrenzen der Kinder Alleinerziehender von Land zu Land. Um überhaupt Vergleiche anstellen zu können, muß daher häufig auf „Kinder ohne Altersbegrenzung“ ausgewichen werden. Damit verbieten sich allerdings Rückschlüsse auf die Belastung des sorgeberechtigten Elternteils z. B. im Hinblick auf Kinderbetreuung, weil dann auch erwachsene

2 Varieties of Welfare Provision and Single-Parent Families (PS-FM). Second Meeting (Strasbourg, 12–14 December 1988). Consolidated Report. Council of Europe, Steering Committee on Social Policy (CDPS), Straßburg 1989 (PS-FM[88]23).

Kinder mit erfaßt werden. Auch bezüglich der Messung des Einkommens bzw. der Einschätzung der wirtschaftlichen Lage weichen die Methoden je nach Nation voneinander ab, so daß strenggenommen keine Vergleichsbasis vorhanden ist. Aus diesen Gründen können zu vielen Fragen keine eindeutigen Ergebnisse vorgestellt werden, generalisierende Aussagen sind nur unter Vorbehalt möglich.

Außer diesen Einschränkungen besteht noch das Problem, daß für einige Länder kaum Daten zu Alleinerziehenden vorliegen, weil sie nicht getrennt erfaßt werden und/oder keine Differenzierungen etwa nach dem Familienstand oder nach der Anzahl der Kinder erfolgen. Das trifft vor allem für die Länder zu, in denen es relativ wenige Eineltern-Familien gibt und konservative Auffassungen von Familie vorherrschen. Auch wenn die Zahl der Eineltern-Familien in sämtlichen EG-Ländern steigende Tendenz zeigt, so sind doch erhebliche Unterschiede im jeweiligen Anteil an Ehepaar-Familien festzustellen. Zu den Staaten mit den meisten Alleinerziehenden gehören Dänemark, das Vereinigte Königreich, Frankreich und Deutschland, während im Gegensatz dazu in den Ländern Irland, Spanien, Portugal, Italien und Griechenland relativ wenige Alleinerziehende vorhanden sind. Beide Extremgruppen sollen kurz beschrieben werden, weil jeweils typische Zusammenhänge zutage treten, die auch bezüglich der familienpolitischen Leistungen interessieren.

Bei den *Ländern mit beträchtlichem Anteil an Eineltern-Familien* fällt auf, daß sowohl für Scheidungen als auch für außereheliche Geburten und für nichteheliche Lebensgemeinschaften die Prozentsätze ausgesprochen hoch liegen, also mehrere Ursachen für Alleinerziehen zusammentreffen. Für Dänemark, das hinsichtlich Eineltern-Familien den obersten Rang einnimmt (1991: 22 Prozent, Kinder ohne Altersgrenze), läßt sich das anhand der Scheidungsquote von 14 Prozent (1989) sowie der Quote nichtehelicher Geburten von 46 Prozent (1989) eindeutig nachweisen. Bei dieser hohen Quote nichtehelicher Geburten ist allerdings zu berücksichtigen, daß ein Teil der in nichtehelicher Gemeinschaft Lebenden – die in Dänemark einen Höchstwert erreichen (1989: 23 Prozent der Paare) – die Eheschließung vor der Einschulung des Kindes „nachholt“. In anderen Ländern ist es eher üblich, möglichst noch vor der Geburt des ersten Kindes zu heiraten³. Auch wenn sich in dieser „Spitzengruppe“ bezeichnende Übereinstimmungen finden, lassen sich doch auch länderspezifische Ursachen-Konfigurationen erken-

nen. So ist im Vereinigten Königreich mit 16 Prozent Alleinerziehenden (1989: Anteil an Familien mit abhängigen Kindern) sowohl die Anzahl nichtehelicher Geburten (1989: 27 Prozent) als auch die Anzahl der Scheidungen (1989: 13 Prozent) außerordentlich hoch. In Frankreich wiederum befindet sich die Scheidungsquote auf relativ niedrigem Niveau, aber die nichtehelichen Geburten (1989: 28 Prozent) und die nichtehelichen Lebensgemeinschaften (1989: 12 Prozent) rangieren im oberen Bereich. Auch Deutschland hat weniger herausragende Quoten aufzuweisen, aber für nichteheliche Geburten, Scheidungen sowie nichteheliches Zusammenleben sind jeweils erhöhte Werte festzustellen.

Demgegenüber können die *Länder, in denen wie z. B. in Portugal wenige Eineltern-Familien leben* (1990: 6 Prozent, Kinder unter 18 Jahre), durch andere Zusammenhänge charakterisiert werden: Zugehörigkeit zur katholischen bzw. orthodoxen Kirche, nichteheliches Zusammenleben lediglich als Ausnahme bzw. als Vorstufe einer späteren Heirat und außerordentlich niedrige Scheidungsquote (ca. ein bis zwei Prozent der bestehenden Ehen). Irland stellt bezüglich Scheidungen ein Extrem dar, da Scheidungen nach einem 1986 gescheiterten Referendum nach wie vor durch die Verfassung ausgeschlossen sind. Als Ursachen für Alleinerziehen kommen hier also hauptsächlich Verwitwung oder außereheliche Mutterschaft in Betracht. Der Anteil nichtehelicher Geburten variiert in den einzelnen Ländern, wobei dies von einem sehr geringen Ausmaß (Griechenland 1990: 2 Prozent) über mittlere Ausprägungen (Italien 1990: 6 Prozent; Spanien 1989: 10 Prozent) bis zu Höchstwerten in Irland (1989: 13 Prozent) und Portugal (1990: 14,5 Prozent) reicht.

Die Betrachtung der Verteilung von Alleinerziehenden auf die EG-Staaten zeigt, daß der jeweilige Anteil Rückschlüsse auf die Zusammensetzung nach dem Familienstand zuläßt. Auf eine einfache Formel gebracht kann gesagt werden: Bei einem hohen Anteil Alleinerziehender in einem Land sind viele geschieden oder leben in Trennung; bei einem geringen Anteil ist dagegen eher mit verwitweten Müttern/Vätern zu rechnen. In Ländern, in denen Scheidungen stärker auf Vorbehalte stoßen oder verboten sind, leben allerdings offiziell Verheiratete zum Teil in Wirklichkeit getrennt. Da Ansprüche auf Unterhalt oder Sozialleistungen so nur schwer durchgesetzt werden können, sind solche Familien oft besonders schlecht gestellt.

2. Wirtschaftliche Lage Alleinerziehender

Auch wenn sich die Länder im Hinblick auf das Vorkommen von Eineltern-Familien sowie nach

³ Vgl. Torben Fridberg, Lone Parent Families in Denmark. Danish National Institute of Social Research, Kopenhagen 1988.

den Gründen für das Alleinerziehen unterscheiden, so sind doch erstaunlicherweise über die Grenzen hinweg viele Gemeinsamkeiten zu verzeichnen. Diese betreffen vor allem die schlechte wirtschaftliche Lage.

Erwerbstätigkeit

Zum einen hat eine Person allein die Erziehungsaufgaben zu übernehmen und für die Einkommenssicherung zu sorgen. Dies ist um so schwieriger, je jünger die Kinder sind. Zum anderen handelt es sich beim sorgeberechtigten Elternteil in sämtlichen Staaten mehrheitlich um die Mutter, die zudem als Frau am Arbeitsmarkt der Diskriminierung weiblicher Erwerbstätigkeit besonders ausgesetzt ist. Dieses Faktum, das für alle Länder zutrifft, äußert sich z.B. darin, daß der Durchschnittslohn von Frauen beträchtlich hinter dem von Männern herhinkt. Teilweise sind die Chancen der Mütter für eine Erwerbstätigkeit auch beeinträchtigt, weil sie wegen der Geburt eines Kindes die Ausbildung abgebrochen oder den Beruf aufgegeben haben. Jedenfalls sind Alleinerziehende im Durchschnitt häufiger und länger arbeitslos als andere Personengruppen.

Obwohl es alleinerziehenden Müttern vor allem bei fehlenden Kinderbetreuungseinrichtungen besonders schwerfällt, Familie und Beruf zu vereinbaren, üben sie doch in den meisten Ländern (Ausnahmen: Irland, Niederlande) häufiger eine Erwerbstätigkeit aus als verheiratete Mütter, außerdem sind sie öfter als diese vollzeitbeschäftigt. Alleinerziehende Mütter bemühen sich also offensichtlich um eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes. Gelingt ihnen das trotz aller Mehrfachbelastungen im Alltag, dann liegt ihr Einkommen im Durchschnitt höher als das anderer Eineltern-Familien, wie Vergleiche belegen⁴. Allerdings fällt der Einkommensvorteil wegen Besteuerung oder Wegfall von Transferleistungen zum Teil recht gering aus.

Unterhalt

Eine weitere Einkommensquelle stellt grundsätzlich der Unterhalt für Kinder sowie Sorgeberechtigte dar, den der unterhaltspflichtige Elternteil zu entrichten hat. Allerdings bleiben in der überwiegenden Anzahl der Fälle die Zahlungen ganz aus oder erfolgen unregelmäßig; Untersuchungen und Erfahrungen aus verschiedenen Ländern bestätigen diesen Sachverhalt⁵. Darüber hinaus reicht der

Betrag häufig nicht aus, um auch nur einen bescheidenen Lebensstandard der Familie zu gewährleisten.

Pension, Rente, Waisengeld

Demgegenüber stehen sich verwitwete Alleinstehende meist weitaus besser, weil sie in der Regel nach dem Tode des Ehegatten eine Pension oder Rente erhalten; Kinder beziehen Waisengeld. Die Zahlungen gehen, wenn der Anspruch erst einmal geklärt ist, dann regelmäßig, Monat für Monat, ein. Außerdem liegt der Betrag gewöhnlich höher als bei Unterhaltsleistungen.

Sozialleistungen

Aufgrund der geschilderten Einkommenssituation sind Alleinerziehende, deren Lebensunterhalt nicht durch Hinterbliebenenbezüge oder ausreichende Erwerbseinkünfte gesichert ist, ganz oder teilweise auf Sozialleistungen angewiesen. Für sie ist das Risiko der Armut eingetreten. Erfahrungsgemäß wird bei solchen Familien besonders bei den Ausgaben für Kultur, Bildung und Erholung zu „sparen“ versucht, also gerade bei den Bereichen, die für die Entwicklungschancen eines Kindes wichtig sind. Alarmierend ist hierbei vor allem die Tatsache, daß sich die Bedürftigkeit Alleinerziehender nicht nur auf „ärmere“ Länder beschränkt, sondern auch in Ländern mit allgemein hohem Wohlstandsniveau auftritt. In den Niederlanden waren z.B. 1990 unter den Sozialhilfeempfängern 61 Prozent Alleinerziehende. Dort werden sie sogar nach dieser Leistung benannt (bijstandmoeders). Auch in Dänemark erhielten 1986 Eineltern-Familien häufiger als Paar-Familien Sozialhilfe (25 Prozent gegenüber 12 Prozent).

Den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechend sind Alleinerziehende in den unteren Einkommensgruppen überrepräsentiert; auch in dieser Hinsicht gibt es keine Ausnahme bei den EG-Ländern. Weitere Zeichen ökonomischer Benachteiligung sind darin zu sehen, daß Eineltern-Familien vergleichsweise häufiger zur Miete wohnen oder in Sozialwohnungen einquartiert sind.

3. Fazit

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß Alleinerziehen oft mit einem Absinken des Lebensstandards ver-

4 Vgl. Jonathan Bradshaw/Jane Millar, Lone Parent Families in the UK, London 1991, S. 23f. (Department of Social Security, Research Report, 6).

5 Vgl. Erika Neubauer, Alleinerziehende Mütter und Väter – Eine Analyse der Gesamtsituation, (Schriftenreihe des

Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Band 219); Stuttgart 1988, S. 39–41; Lone Parent families in the European Community. Final Report. Commission of the European Communities/Family Policy Studies Centre, London 1989, S. 64 (V/545/89 – EN); Peter Ward, Financial Consequences of Marital Breakdown. Combat Poverty Agency, Dublin 1990, Tab. 4 und 5 (Research Report Series, 6).

Tabelle: Maßnahmen für Alleinerziehende in der EG

	Ausschließlich für Witwen/Waisen	Steuerliche Erleichterungen	Unterhaltsvorschußzahlungen	Einkommensabhängige Leistungen	Leistungen ohne Abhängigkeit vom Einkommen
Belgien	××	×	×		(×)
Dänemark	××	×	××		××
Deutschland		×××	×	(×)	
Frankreich		××	×	×	×
Griechenland				×	×
Irland	×	×		×	
Italien		×		×	
Luxemburg		×		(×)	
Niederlande	×	×			
Portugal					
Spanien	×				
Vereinigtes Königreich	×	×	(×)	(×)	×

× Anzahl der Leistungen pro Maßnahmenbereich.

(×) Alleinerziehende werden bei Sozialhilfe großzügiger behandelt bzw. eingeschränkte Maßnahmen in anderen Bereichen.

Quelle: E. Neubauer/Ch. Dienel/M. Lohkamp-Himmighofen (Anm. 1), Kap. 10.

bunden ist und die Gefahr der gesellschaftlichen Ausgrenzung in sich birgt. Witwen und alleinerziehende Väter sind dabei meist besser situiert, aber die Mehrheit der Eineltern-Familien hat mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen, die sich auf alle Lebensbereiche erstrecken. Besonders beeinträchtigt sind ledige und durch Scheidung/Trennung betroffene Mütter. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum Alleinerziehende zunehmend zur familienpolitischen Zielgruppe werden bzw. werden müssen.

III. Maßnahmen für Alleinerziehende in den EG-Ländern

Familien mit alleinstehendem Elternteil kommen grundsätzlich jene Leistungen zugute, die in einem Lande Familien generell zur Verfügung stehen wie z. B. Kindergeld oder Erziehungsurlaub. Darüber hinaus können Alleinerziehende aber – je nach nationaler Gesetzeslage – weitere Leistungen beanspruchen, die zur Angleichung an den Lebensstandard anderer Familien bzw. zum Ausgleich besonderer Aufwendungen wie z. B. Kinderbetreuungskosten beitragen sollen. Der Vergleich der in den einzelnen Ländern vorhandenen

Maßnahmen zeigt, daß der Notwendigkeit einer gezielten Hilfestellung höchst unterschiedlich begegnet wird. Insgesamt ergibt sich ein differenziertes Leistungsspektrum, das im Folgenden kurz vorgestellt wird (vgl. die Übersicht). Die jeweilige Höhe finanzieller Leistungen muß dabei weitgehend außer Betracht bleiben.

Renten

Am verbreitetsten sind Maßnahmen, die beim „klassischen“ Auslöser für Alleinerziehen, dem Tod des Ernährers, der Familie weiterhin den Lebensunterhalt sichern sollen. Dieses Risiko wird gewöhnlich durch die (gesetzliche) Rentenversicherung abgedeckt, wobei sich die Ansprüche der Hinterbliebenen aus der früheren Erwerbstätigkeit des Ehegatten/Vaters ableiten. Um auch Notlagen aufzufangen, in denen solche Ansprüche nicht bestehen, existieren in manchen Ländern Witwen- und/oder Waisenrenten, bei denen die Bezugsbedingungen gelockert wurden (z. B. Belgien, Niederlande) oder vorherige Beitragszahlungen entfallen (z. B. Dänemark, Irland). Als andere Variante können auch Zahlungen an die verwaiseten Kinder erfolgen, und zwar entweder als Zuschlag zum Kindergeld (Belgien, Vereinigtes Königreich) oder als spezielle Kinderbeihilfe (Dänemark).

Steuerermäßigung

Steuerermäßigungen sind ebenfalls „übliche“ Maßnahmen, die den Schwierigkeiten Alleinerziehender, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, sowie den mit außerhäuslicher Erwerbstätigkeit einhergehenden erhöhten Ausgaben für Kinder Rechnung tragen sollen. Solche Nachlässe werden – ausgenommen in Griechenland, Portugal und Spanien – in unterschiedlicher Höhe und Ausgestaltung in allen EG-Ländern gewährt. Am häufigsten geschieht das über erhöhte Steuerfreibeträge für Kinder einer bestimmten Altersgruppe, zum Teil können auch zusätzliche Aufwendungen abgesetzt werden (z. B. in Deutschland). Besonders zu erwähnen ist Frankreich, wo Alleinerziehende steuerlich stark begünstigt werden. Bei dem dort gebräuchlichen System des Familiensplitting, das nicht nur die Ehegatten, sondern auch die Kinder berücksichtigt, rechnet das erste Kind mit einem ganzen Anteil, während es bei verheirateten Eltern oder bei Verwitweten nur mit einem halben Anteil zählt. Von dieser Steuerregelung können nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern besonders profitieren.

Unterhaltsvorschußzahlungen

Unterhaltsvorschußzahlungen wurden bisher in Belgien, Dänemark, Deutschland und Frankreich eingeführt, weil es allzuoft vorkommt, daß die Beträge, die sorgeberechtigten Müttern und ihren Kindern zustehen, nicht oder nur sporadisch eingehen. In Abhängigkeit von den jeweiligen Vorschriften tritt dann die öffentliche Hand in Vorleistung und erwirbt damit das Recht, die Forderungen beim zahlungssäumigen Vater einzutreiben. Auf diese Weise wird die Mutter bei der Durchsetzung der Unterhaltsansprüche unterstützt. Im Vereinigten Königreich wurde im April 1993 eine spezielle „Child Support Agency“ eingerichtet, die als Vermittlungsstelle sowohl bei der Festlegung des Unterhaltsbetrages als auch beim Geltendmachen der Forderungen behilflich sein soll. Der Erfolg dieser Agentur bleibt abzuwarten.

Leistungen, die das Einkommen auf das Existenzminimum aufstocken

Relativ häufig oder, genauer ausgedrückt, in sieben EG-Ländern können finanziell benachteiligte Eineltern-Familien Leistungen beziehen, die ihr Einkommen auf das Existenzminimum aufstocken. Diese bestehen in Beihilfen oder in großzügigeren Bestimmungen für die Sozialhilfe bzw. das garantierte Mindesteinkommen, die dem Mehrbedarf Alleinerziehender gerecht werden sollen. Voraussetzung für den Bezug der Leistungen ist allerdings, daß die Einkommensverhältnisse ein-

schließlich Erwerbseinkünften sowie Ersparnissen offengelegt werden, um die Bedürftigkeit anhand amtlicher Bedarfsätze nachzuweisen.

Maßnahmen, die unabhängig vom Einkommen gewährt werden

Maßnahmen, die unabhängig vom Einkommen gewährt werden und nicht nur Witwen/Waisen zustehen, gibt es demgegenüber erst in drei EG-Ländern in nennenswerter Höhe:

- Im Vereinigten Königreich sind Eineltern-Familien berechtigt, zusätzlich zum Kindergeld das sog. Alleinerziehendengeld zu erhalten; dabei ist die Anzahl der Kinder ohne Belang.
- In Frankreich besteht mit der Familienunterstützungshilfe eine Maßnahme, die einerseits Unterhaltsvorschußzahlungen vorsieht, andererseits aber auch greift, wenn ein Kind nur von einem Elternteil anerkannt wird.
- In Dänemark sind sowohl die „normale Kinderbeihilfe“ wie die „extra Kinderbeihilfe“ Leistungen, die zusätzlich zur „allgemeinen Familienleistung“ Alleinerziehenden mit Kindern bis zum Alter von 18 Jahren gezahlt werden.

Fazit

Innerhalb der EG hat sich im Laufe der Zeit ein ansehnliches Arsenal an Maßnahmen für Alleinerziehende entwickelt, wobei Renten für Witwen und Waisen die längste Tradition haben. Weit verbreitet sind, davon abgesehen, Steuererleichterungen sowie Beihilfen für Eineltern-Familien, deren Einkommen nachweislich unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegt. Ein Anspruch auf Unterhaltsvorschußzahlungen und auf einkommensunabhängige Leistungen ist dagegen erst in wenigen Ländern gegeben. Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, daß sich Alleinerziehende zwar zunehmend als familienpolitische Zielgruppe etablieren, jedoch mit recht unterschiedlichem Anspruchsniveau und starkem Leistungsgefälle. Dabei sind in den Ländern mit den höchsten Anteilen an Alleinerziehenden die Maßnahmen ziemlich umfassend und richten sich auch gezielt auf die Eineltern-Familien, die durch nichteheliche Geburt, Trennung oder Scheidung entstanden sind.

IV. Ansatzpunkte zur wirksamen Unterstützung von Eineltern-Familien

Die beschriebenen Maßnahmen tragen zwar zur Einkommenserhöhung bei, haben aber nicht verhindern können, daß Alleinerziehende nach wie

vor benachteiligt sind. Die bereits vorhandenen familienpolitischen Leistungen reichen noch nicht aus, um den Lebensstandard von Eineltern-Familien dem allgemeinen Wohlstandsniveau anzugleichen. Aus diesem Grunde ist zu untersuchen, wie Maßnahmen effizienter gestaltet werden können⁶.

Zu diesem Zweck wird ein anderer Ausgangspunkt gewählt und von der Frage ausgegangen, welche Faktoren eine Person befähigen, Belastungen und problematische Situationen erfolgreich zu bewältigen. Denn Alleinerziehen ist eine Herausforderung mit neuen Aufgabenstellungen und Schwierigkeiten (Verlust des Partners, Übernahme der alleinigen Verantwortung für das Kind, Wohnungs- und Arbeitssuche etc.), für die es geeignete Lösungsstrategien zu entwickeln gilt. Solche Streßsituationen werden nach vorliegenden Forschungsergebnissen nur schwer überwunden, wenn Personen den Eindruck haben, den Belastungen hilflos ausgesetzt zu sein und die Lage nicht beeinflussen zu können⁷. Sie fühlen sich nicht selten überfordert und resignieren. Demgegenüber gelingt die aktive Bewältigung von Schwierigkeiten besser, wenn Personen die Kontrolle über die Situation behalten, weil sie die eigenen Kräfte dann eher mobilisieren können. Wichtige Voraussetzungen dafür sind ein positives Selbstwertgefühl sowie die Gewißheit, von anderen Menschen respektiert zu werden und durch soziale Netzwerke gegen Beeinträchtigungen gefeit zu sein.

Überlegungen, welche Maßnahmen in der Phase des Alleinerziehens wirkungsvolle Unterstützung bieten können, müssen nach diesen Befunden zum einen bei der Frage ansetzen, wie Alleinerziehende in der Gesellschaft wahrgenommen werden und wie sie sich selbst einschätzen. Zum anderen ist entscheidend, welche Hilfssysteme ihnen zur Verfügung stehen und welches Gewicht diese für die Bewältigung des Alltags haben.

Zur sozialen Wahrnehmung Alleinerziehender ist festzustellen, daß mit ihrer zahlenmäßigen Zunahme auch die Akzeptanz in der Gesellschaft zugenommen hat. Vor allem in den Ländern mit hohen Anteilen an Eineltern-Familien wird diese Lebensform inzwischen völlig anerkannt. Auch die Diskriminierung nichtehelicher Kinder ist durch die familienrechtliche Gleichstellung mit ehelichen Kindern zumindest auf gesetzlicher Grundlage abgebaut worden. Diese generelle Aufwertung haben die Alleinerziehenden selbst wesentlich for-

ciert, indem sie über ihre eigenen Interessenvertretungen die Gleichberechtigung als Familie gefordert haben (z.B. Gingerbread im Vereinigten Königreich, Verband alleinstehender Mütter und Väter [VAMV] in Deutschland). Gleichzeitig wird dadurch auch ein positives Selbstbild gefördert und die Verarbeitung von Schuldgefühlen erleichtert. Darüber hinaus werden Kontakte vermittelt, gemeinsame Veranstaltungen durchgeführt und konkreter Beistand geleistet, z.B. durch Informationen und Beratung bei rechtlichen Problemen.

Trotz dieser positiven Entwicklungen darf nicht übersehen werden, daß es – natürlich in den Ländern unterschiedlich – noch viele Bereiche gibt, in denen Alleinerziehende mehr oder weniger offene Diskriminierungen erfahren. Diese wirken besonders beeinträchtigend, wenn sie Bemühungen vereiteln, eine Wohnung oder einen Arbeitsplatz zu finden. Es kann auch heute noch vorkommen, daß die Kinder in der Schule mit negativen Vorurteilen konfrontiert werden.

Die sozialen Beziehungen Alleinerziehender sowie die ihnen von Verwandten, Freunden, Nachbarn etc. geleisteten Hilfen sind ebenfalls überwiegend positiv zu beurteilen; entsprechend ihrer stärkeren Belastung erhalten sie im allgemeinen mehr Unterstützung als Ehepaar-Familien. Bei näherer Betrachtung zeichnen sich jedoch Unterschiede ab. Diese lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß getrenntlebende sowie geschiedene Mütter vergleichsweise wenige soziale Kontakte haben und auch weniger Hilfe empfangen. Dies hängt offensichtlich mit den Auswirkungen des Trennungsprozesses zusammen, der in der Regel den Verlust der Freunde und Verwandten zur Folge hat, die dem anderen Partner nahestanden. Häufig wird dann auch der Wohnort gewechselt, so daß neue Kontakte angebahnt werden müssen. Außerdem führen nicht selten anhaltende Konflikte zwischen ehemals Verheirateten dazu, daß ein sorgeberechtigter Elternteil nicht mehr mit der Unterstützung des anderen rechnen kann.

Auch bei dem insgesamt beachtlichen Ausmaß informeller Hilfen sind doch viele Eineltern-Familien auf Dienstleistungen der öffentlichen Hand angewiesen. Das ist der Fall, wenn keine entsprechenden Kontakte vorliegen oder private soziale Netzwerke dazu nicht in der Lage bzw. selbst überfordert sind. Davon abgesehen kann oft auch nur von Fachkräften Hilfe geleistet werden.

Die vorgestellten Ergebnisse legen nahe, daß eine wirksame Unterstützung Alleinerziehender von ihrer Fähigkeit zur Selbsthilfe auszugehen hat und die dafür notwendigen Voraussetzungen schaffen

6 Vgl. Erika Neubauer/Elizabeth Hormann, *Economic and Social Support of Single-Parent Families: Needs and Reality*, in: *Community Alternatives*, 5 (1993) 1, S. 67–84.

7 Vgl. Richard S. Lazarus, *Psychological stress and the coping process*, New York 1966.

muß. Die Konsolidierung ihrer Lebensverhältnisse wird erleichtert, wenn

- die Situation transparent erscheint und Strategien zur Verbesserung der Lage bekannt sind;
- die soziale Stellung nachhaltig gestärkt wird, um verbliebene Diskriminierungen zu entkräften, und
- private Kontakte sowie Hilfsbeziehungen ausgebaut und vertieft werden können.

Die soziale Unterstützung, die beim Zusammenwirken dieser Bedingungen erlebt wird, erhöht das Vertrauen in die eigenen Kräfte. Dadurch können auch schwierige Situationen in dem Bewußtsein in Angriff genommen werden, sie zu meistern und – soweit nötig – ausreichenden Beistand zu erhalten. Das heißt, soziale Unterstützung trägt dazu bei, konkrete Hilfen effizienter zu machen, weil sie aus Abhängigkeiten herausführt. Bei der Gestaltung familien- wie auch gesellschaftspolitischer Maßnahmen kommt es also darauf an, das Selbstbewußtsein und die Eigenständigkeit von Hilfeempfängern nicht anzutasten, sondern nach Möglichkeit noch zu fördern.

V. Anforderungen an die Familienpolitik

Ein Konzept der Stärkung der Fähigkeit zur Selbsthilfe ist schwer in geeignete Formen der Hilfestellung umzusetzen, weil Unterstützung einerseits und Autonomie andererseits grundsätzlich als Gegenpole erscheinen. Außerdem wurden zu diesem Ansatz bisher keine repräsentativen Untersuchungen durchgeführt. Daher werden im Folgenden verschiedene Maßnahmenkomplexe daraufhin geprüft, inwieweit sie dazu beitragen können, persönliche Unabhängigkeit zu fördern und vorhandene Kompetenzen zu stützen.

Erstens: Grundbedingung ist, Eineltern-Familien ein angemessenes Einkommen zu sichern, weil sie sonst durch niedrigen Lebensstandard sozial ausgegrenzt werden. Im Vergleich zu anderen Alleinerziehenden sind Witwen und Waisen in den EG-Ländern materiell am besten versorgt. Daher wird im Hinblick auf andere Eineltern-Familien die Ausfüllung einer „Lücke im Sozialsystem“ angemahnt⁸: Für ledige Mütter, Geschiedene und Getrenntlebende stehen lediglich in einigen Staaten Maßnahmen zur Verfügung, wobei entsprechende Hilfen meist auch nur beim Nachweis der Bedürf-

tigkeit gewährt werden. Wenngleich die Existenz dieser Leistungen prinzipiell positiv zu werten ist, werden Alleinerziehende so in den untersten Einkommensgruppen festgehalten. Außerdem besteht die Gefahr, dadurch indirekt die Arbeitslosigkeit zu begünstigen. Gewöhnlich sind nämlich einkommensabhängige Leistungen ähnlich der Sozialhilfe mit zusätzlichen Sachleistungen gekoppelt. Diese entfallen, wenn das Einkommen z. B. wegen aufgenommener Erwerbstätigkeit die „Bedürftigkeitsgrenze“ übersteigt. Infolgedessen besteht nur ein geringer Anreiz zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit.

Auch das Antragsverfahren ist zu überdenken. So gilt es zu klären, ob und inwieweit es negative Effekte hat. Dies ist vor allem der Fall, wenn entwürdigende Nachweise gefordert werden, die das Selbstwertgefühl treffen. Zum Beispiel mußten bis vor kurzem in Irland, wo Scheidungen ausgeschlossen sind, alleinerziehende Mütter Belege dafür beibringen, daß sie (a) vom Ehemann verlassen worden waren und (b) vergeblich versucht hatten, Unterhalt von ihm einzutreiben. Aufgrund dieser Vorschrift konnten viele Eineltern-Familien die dringend notwendige Unterstützung nicht erhalten. Erst nachdem Gutachten die fatalen Folgen offenbart hatten, wurde das Verfahren Ende 1990 geändert⁹. Ähnlich beeinträchtigend wirkt sich auch ein überhebliches Verhalten von Sachbearbeitern in der Sozialverwaltung aus. Aus diesen Gründen sind einkommensabhängige Leistungen wenig geeignet, die Selbständigkeit zu fördern. Im Gegenteil, sie führen eher zu resignierendem Verharren auf sehr niedrigem Lebensstandard; ein belastendes Nachweisverfahren verstärkt diese Tendenz. Um solche Wirkungen zu vermeiden, sind Leistungen zu empfehlen, die unabhängig vom Einkommen bezogen werden können. Die Anspruchsberechtigung sollte dabei lediglich auf das Kriterium des Alleinerziehens sowie das Kindesalter abstellen, der Leistungsmodus dem Kindergeld ähnlich sein. Vorschußzahlungen für den Unterhalt der Kinder sind ebenfalls als Leistungen unverzichtbar, weil sie in Vorleistung eines bestehenden Anspruches entrichtet werden, die Rechtsposition gegenüber dem Unterhaltspflichtigen verbessern können und zur Stabilisierung der Einkommenssituation beitragen.

Zweitens: Alleinerziehende sind über vorhandene Maßnahmen und Dienstleistungen sowie über ihre jeweiligen Rechte detailliert zu informieren; außerdem müssen die Ämter und dort zu erhaltende Beratungsangebote gut erreichbar sein. Darüber hinaus sollte auch der Zugang zu Behörden erleichtert werden, z. B. durch Öffnungszeiten, die

8 Vgl. B. Cantillon, Lone Parent Families in Belgium. Report for the E. C. Lone Parent Study. University of Antwerp, Centre for Social Policy, Antwerpen 1988, S. 13.

9 Vgl. P. Ward (Anm. 5), S. 81.

auch von erwerbstätigen Müttern wahrgenommen werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, daß viele Alleinerziehende wegen hoher Mietkosten in Stadtrandgebieten wohnen und auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind.

Drittens: Eineltern-Familien, in denen sich schwere Belastungen kumulieren (z. B. Minderjährigkeit der Mutter, behindertes Kind, Armut), müssen rasche und umfassende Hilfe erhalten, um Deprivationserscheinungen zu verhindern. Grundsätzlich ist es besser, Probleme schon im Anfangsstadium ins Auge zu fassen, weil dadurch eine Eskalation zu starken Beeinträchtigungen vermieden werden kann. Eine präventiv orientierte Vorgehensweise kann zudem Kosten sparen helfen.

Viertens: Eine Verbesserung der materiellen Bedingungen zieht oft „von selbst“ eine Ausweitung und Vertiefung der sozialen Kontakte nach sich, weil dann z. B. wieder in die Wohnung eingeladen werden kann oder vielleicht ein Auto zur Verfügung steht. Ebenso kann Kinderbetreuung, die parallel zu Veranstaltungen, Fortbildungskursen etc. angeboten wird, Alleinerziehenden die Teilnahme erleichtern. Auch die Förderung von Wohnformen, die das Zusammenleben mehrerer Generationen oder Wohngemeinschaften ermöglichen, kann Sozial- und Hilfsbeziehungen steigern. In diesem Kontext ist auch das Verhältnis zwischen früheren Partnern anzusprechen, das oft durch weiterschwelende Konflikte belastet wird, die zum Abbruch der Kontakte führen. Daher ist nach Wegen zu suchen, wie die von beiden Eltern übernommene Verantwortung für ihre Kinder auch nach der Trennung realisiert werden kann (z. B. Paargespräche in neutraler Umgebung, Vermittlung zwischen Partnern zur Regelung der Verpflichtungen gegenüber Kindern).

Fünftens: Selbsthilfegruppen Alleinerziehender gewinnen wachsende Bedeutung, da sie soziale Unterstützung gewährleisten (persönliche Anteilnahme, Informationen, soziale Kontakte, gegenseitige Hilfe, Aufwertung von Eineltern-Familien). Dieser Aufgabenstellung entsprechend müssen sie materiell und ideell gefördert werden, um eine kontinuierliche Weiterarbeit zu sichern.

Sechstens: Die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt stellt die beste Hilfe für eine eigenständige Lebensführung dar. Vorhandene Maß-

nahmen sind daher auf diese Zielsetzung abzustimmen, die auch von den Alleinerziehenden selbst angestrebt wird¹⁰. Wie vorliegende Untersuchungsergebnisse zeigen, ist die wirtschaftliche Lage durch Erwerbseinkünfte maßgeblich zu verbessern. Steuerliche Erleichterungen können dann dazu beitragen, daß die Einkommenshöhe für den angemessenen Unterhalt der Familie ausreicht. Als Voraussetzung für die Übernahme eines Arbeitsplatzes kann es allerdings notwendig werden, einen aus Rücksicht auf ein Kind versäumten Ausbildungsabschluß nachzuholen oder den Ausbildungsstand anzuheben. In diesen Fällen ist für die entsprechenden finanziellen Mittel sowie Kinderbetreuung während der Ausbildungszeiten zu sorgen. Auch bei Ausübung der Erwerbstätigkeit muß die Betreuung der Kinder gewährleistet sein.

Die im einzelnen vorgebrachten Forderungen stimmen weitgehend mit denen überein, die im Interesse von Familien mit Kindern bereits seit Jahrzehnten erhoben werden, wie beispielsweise die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Das bedeutet, je effizienter eine Politik für alle Familien ausgestaltet ist, desto eher erübrigen sich Sondermaßnahmen für Alleinerziehende. Nach vorliegenden Daten sind diese Voraussetzungen bisher in keinem EG-Land erfüllt¹¹. Familien sind immer noch gegenüber anderen Haushalten benachteiligt, wobei sich bislang keine entscheidenden Änderungen abzeichnen. Unter diesen Bedingungen bleiben Eineltern-Familien weiterhin außerordentlich verletzlich, weil die mit der Sorge für Kinder verbundenen Verpflichtungen und Belastungen nur schwer von einer einzigen Person aufgefangen werden können. Die speziell für Alleinerziehende eingeführten Maßnahmen müssen daher aufrechterhalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden. Dabei sollten die Leistungen im Sinne einer sozialen Unterstützung, die eine autonome Lebensführung begünstigt, so ausgestaltet sein wie „für andere Familien auch“.

10 Vgl. Stellungnahme der Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur der EG-Kommission zum Thema „Alleinerziehende“, Europäische Gemeinschaften, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Brüssel 1991 (CES 835/91 fin [E] E/JK/K/js).

11 Vgl. Jo Roll, Lone Parents in the European Community: Trends and Policies, in: Gabriel Kiely/Valerie Richardson (Hrsg.), Family Policy, European Perspectives, Dublin 1991, S. 76.

Familienpolitik und Armutsbekämpfung in den zwölf Ländern der EG

I. Was bedeutet Armut von Familien?

Das Europa der Zwölf ist eine Wohlstandsinsel in der Welt. Die sechs Gründungsmitglieder der Gemeinschaft erlebten seit dem Zweiten Weltkrieg eine säkulare Verbesserung von sozialer Sicherheit und Lebensstandard. Trotzdem: Ein Teil der Bevölkerung Europas – nicht nur isoliert lebende Obdachlose, sondern auch Familien mit Kindern – ist weiterhin der Armut ausgesetzt. In der gesellschaftlichen Diskussion und in der Forschung spielt diese Bevölkerungsgruppe jedoch eine geringe Rolle. Nur in Großbritannien hat die Armutsdebatte eine besondere Tradition, weil dort angesichts eines sonst grobmaschigen sozialen Netzes Sozialhilfe als „Armenhilfe“ viele betraf und damit im öffentlichen Bewußtsein blieb¹. Erst die Ölkrise und die anschließende Rezession in den siebziger Jahren, aber auch die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft führten dazu, daß in den Europäischen Programmen zur Bekämpfung der Armut („Armut 1“ 1975–1980, „Armut 2“ 1985–1989, „Armut 3“ 1989–1994) das Phänomen auf europäischer Ebene wieder beim Namen genannt wurde². Mittlerweile hat sich das Klima allerdings erneut gewandelt: Der Begriff Armut ist aus dem offiziellen Sprachgebrauch

Dieser Aufsatz beruht auf den Ergebnissen einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren: „Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?“. Sie wurde 1993 in der Schriftenreihe des BMFuS als Band 22, Teil 1 und Teil 2, veröffentlicht. Soweit nicht anders angegeben, entstammen einzelne Daten dieser Studie. Da der vorliegende Beitrag auf Daten basiert, die vor Inkrafttreten des Maastrichter „Vertrages über die Europäische Union“ (EU) erhoben wurden, wird im Text der Begriff EG verwendet.

1 Vgl. Graham J. Room/Bernd Henningsen, *Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt am Main – New York 1990, S. 28f.

2 Vgl. Jane Dennett/E. James/Graham Room/Ph. Watson, *Europe against poverty: The European Poverty Programme 1975–80*, London 1982; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), *Schlußbericht des Zweiten Europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985–1989*, Brüssel 1991; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Industriebeziehungen und soziale Angelegenheiten (Hrsg.), *Mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur wirtschaftlichen und*

nicht nur der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch der EG getilgt worden, der Terminus „soziale Ausgrenzung“ trat an seine Stelle, und statt eines Programmes „Armut 4“ hat die EG-Kommission ein Programm „PROGRESS“ vorgeschlagen, in dessen Beschreibung das Wort „arm“ gar nicht mehr auftaucht.

Wer ist arm? Die Wahl einer Armutsdefinition ist immer eine politische Entscheidung, werden doch zum einen unterschiedliche und unterschiedlich viele Menschen als arm definiert und führt sie zum anderen zu jeweils anderen sozialpolitischen Forderungen. Ursprünglich hieß die Familie arm, deren Einkünfte nicht ausreichten, um das rein physische Überleben zu ermöglichen³. Im Europa der Zwölf ist jedoch die Gefahr des Verhungerns oder Erfrierens beseitigt. Hier muß Armut relativ zu einem gesellschaftlichen Standard bestimmt werden, z. B. dem durchschnittlichen Einkommen oder den durchschnittlichen Ausgaben eines Haushaltes. An solchen relativen Armutsdefinitionen wird gern kritisiert, sie machten die Armut untilgbar, da in jeder nicht völlig egalitären Gesellschaft „Arme“ definierbar blieben. Richtig an dieser Kritik ist, daß die Definition relativer Armut soziale Ungleichheit offenlegt. Doch nach wie vor bleiben in den einzelnen Ländern der Europäischen Gemeinschaft Menschen, auch wenn sie nicht hungern, hinter einem allgemein akzeptierten Mindeststandard der Lebensführung zurück und sind damit arm – unabhängig davon, ob wir sie „arm“, „bedürftig“ oder „ausgegrenzt“ nennen und ob das Netzwerk zur Bekämpfung von Armut „Armenpflege“, „Fürsorge“, „Sozialhilfe“ oder „Garantiertes Mindesteinkommen“ heißt.

Deshalb machte sich auch der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft das Konzept der „relativen Armut“ zu eigen. Er definierte, als er „Armut 2“ ins Leben rief, als arm „die Personen, die über so geringe (materielle, kulturelle und

sozialen Integration der wirtschaftlich und sozial am stärksten benachteiligten Gruppen (Armut 3) (1989–1994), Lille 1991.

3 Vgl. Europäische Gemeinschaften, Amt für amtliche Veröffentlichungen (Hrsg.), *Armut in Zahlen: Europa zu Beginn der achtziger Jahre. Studie des Instituts für Sozialstudien (ISSAS) im Auftrag von Eurostat, Luxemburg 1990, S. 2.*

soziale) Mittel verfügen, daß sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist⁴. Diese Definition weist auf die Mehrdimensionalität der Armut hin, auf das Ausgeschlossensein nicht nur wegen zu geringen Einkommens, sondern auch aufgrund anderer Faktoren: etwa Analphabetismus, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit, familiärer Lebensform. Die Kommission hat sich grundsätzlich darauf geeinigt, die Armutsschwelle bei 50 Prozent der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben in dem jeweiligen Mitgliedstaat anzusetzen. Diese Definition liegt allen Zahlen und Übersichten dieses Berichts zugrunde.

Um die Armut von Familien, von Haushalten, in denen Kinder leben, zu bestimmen, muß gefragt werden, was Kinder kosten. Kinder „kosten doppelt“: Einerseits muß Geld für Kleidung, Nahrung, größere Wohnung ausgegeben werden, andererseits sinkt das Haushaltseinkommen durch zumindest teilweise Aufgabe der Berufstätigkeit zur Kinderbetreuung. Eine häufig und auch von der EG-Kommission verwendete Skala gewichtet den Bedarf eines Kindes mit einem Faktor 0,5, den des Haushaltsvorstands mit 1 und den eines weiteren Erwachsenen mit 0,7. Auf dieser Skala beruhen die Statistiken dieses Berichts. Dennoch bilden sie die Wirklichkeit nur verzerrt ab: Kosten für die größere Wohnung und Einkommensverluste durch Aufgabe der Erwerbstätigkeit werden so nicht berücksichtigt. Ebenso wenig läßt sich berechnen, inwieweit Kinderkosten durch nichtmonetäre Einkünfte und familiäre Hilfe aufgefangen werden (Wohneigentum, Betreuung durch Verwandte oder Nachbarn, Ernährung aus dem eigenen Garten/durch eigenes Vieh, Weitergabe von Kinderkleidung und Kindermöbeln). Solche Sachleistungen spielen in Portugal, Irland, Griechenland und Italien eine viel größere Rolle als in den reicheren EG-Ländern und in Haushalten mit geringem Einkommen eine größere als in Haushalten mit höherem Einkommen.

In diesem Beitrag geht es vor allem um die Frage nach den Verbindungslinien zwischen Armutsbekämpfung und Familienpolitik. Zentrale Zielsetzung der Familienpolitik ist der Familienlastenausgleich. Er soll theoretisch ermöglichen, daß durch die Geburt und Erziehung von Kindern der Lebensstandard der Eltern nicht leidet. Doch diese Zielsetzung kann für arme Familien nicht ausreichen, deren Lebensstandard bereits vor der Geburt von Kindern unakzeptabel war. In den meisten Mitgliedsländern ist es die Aufgabe der Sozialpolitik, das Lebensminimum für ihre Bürger

zu sichern. Doch auch das reicht für arme Familien nicht aus. Denn was für einen Erwachsenen das Lebensminimum darstellt, ist in der Regel nicht genug, um ein optimales oder auch nur angemessenes Aufwachsen von Kindern zu ermöglichen. Deshalb setzt hier die Familienpolitik ein, mit dem Ziel, die Sozialpolitik zu ergänzen. In vielen Ländern der Gemeinschaft sind spezielle Hilfen für bedürftige Familien vorgesehen, die über das hinausgehen, was die allgemeine Sozialpolitik für kinderlose Erwachsene vorsieht. Das Anliegen der Familienpolitik besteht grundsätzlich darin, den Kindern armer Eltern die gleichen Chancen zu bieten wie allen anderen Kindern. Demgegenüber ist nicht das Ziel der Sozialhilfe, den Bedürftigen einen Lebensstandard wie allen anderen Erwachsenen zu ermöglichen. Unausgesprochen steckt dahinter, daß ein Kind für seine Lage nicht verantwortlich ist, während dem Erwachsenen kein Anreiz geschaffen werden darf, auf Dauer von Sozialleistungen abhängig zu sein.

II. Bestandsaufnahme: Armut von Familien in Europa

Durch die Verwendung einer am jeweiligen nationalen Durchschnitt orientierten Armutsdefinition werden die großen Wohlstandsunterschiede zwischen den Ländern der Gemeinschaft ausgeblendet. Portugal, Griechenland, Irland und Spanien bilden das Drittel der EG-Länder, in denen das Bruttosozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung, der Durchschnittslohn, die Sozialschutzleistungen, der Energieverbrauch und die Anzahl der Telefonanschlüsse pro Einwohner am niedrigsten sind. Ebenso klar zeichnet sich mit Luxemburg, Deutschland und Dänemark eine Gruppe von Ländern mit hohem Wohlstandsniveau ab. So betrachtet, ist Armut von Familien geographisch sehr ungleich in Europa verteilt. Doch selbst bei der am jeweiligen nationalen Durchschnitt orientierten Armutsdefinition ergeben sich große Unterschiede von Land zu Land. Nach der oben erläuterten Definition gab es 1985 in Belgien mit 5,9 Prozent die wenigsten und in Portugal mit 32,7 Prozent die meisten Armen, der EG-Durchschnitt betrug 13,6 Prozent.

Von 1980 bis 1985 gelang es nur in wenigen Ländern – Frankreich, Griechenland, Spanien und Portugal –, die Armut wirklich zu verringern. Seither nahm in Belgien, Deutschland, Griechenland und Italien die Armut deutlich zu. Deutschland spürt die sozialen Folgen der Wiedervereinigung. Der Konjunkturinbruch seit 1991 hat diese Ten-

4 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Schlußbericht (Anm. 2), S. 4.

Tabelle 1: Armut von Personen (alle Altersstufen) und Kindern 1985 (Armutsschwelle 50 Prozent der nationalen durchschnittlichen Äquivalenzausgaben; Angaben in Prozent)

Land*	Personen (in Klammern: ca. 1988)	Kinder	Veränderung des Anteils der Per- sonen seit 1980	Veränderung des Anteils der Kinder seit 1980	Index Kinder- Armut zur Personen-Armut
Belgien	5,9 (9,4)	6,7	- 1,2	- 1,3	114
Dänemark	8,0 (4,3)	9,1	+ 0,1	+ 0,4	114
Deutschland	9,9 (11,9)	13,7	- 0,6	+ 2,2	138
Frankreich	15,7 (16,5)	19,5	- 3,4	- 1,2	124
Griechenland	18,4 (20,5)	18,9	- 3,1	- 1,8	103
Irland	19,5 (19,4)	27,9	+ 1,1	+ 5,5	143
Italien	15,5 (22,0)	15,1	+ 1,4	- 1,0	97
Niederlande	11,4 (4,8)	17,7	+ 1,8	+ 4,6	155
Portugal	32,7 (25,1)	36,6	+ 0,3	+ 0,4	112
Spanien	18,9 (17,7)	20,2	- 2,0	- 1,9	107
Vereinigtes Königreich	18,2 (15,3)	24,0	+ 3,6	+ 3,9	132

* Für Luxemburg wurden keine Werte erhoben.

denz in allen Ländern verstärkt, Arbeitslosigkeit wurde fast überall zu einem Dauerproblem.

In der Mehrheit der Länder bezeichneten sich in einer repräsentativen, EG-weiten Umfrage 1989 zwischen zwei und sechs Prozent der Haushalte als ‚arm‘ oder ‚fast arm‘, in Frankreich und England taten dies ungefähr 10 Prozent der Befragten, in Portugal, Irland, Spanien und Griechenland, dem auch objektiv schwächsten Drittel der Gemeinschaft, mehr als 12 Prozent⁵.

Die Armutsdaten der EG lassen nur indirekt Aussagen über familiäre Armut zu. Jedoch können die Armutsraten von Personen (alle Altersstufen) und Kindern verglichen werden. Wenn Kinder ärmer sind als die Gesamtheit aller Personen, gilt das automatisch auch für Familien, weil Kinder praktisch ausnahmslos in Familien leben.

Die Tabelle 1 zeigt, daß nur in einem Land der Gemeinschaft (Italien) Kinder (und damit Familien) weniger von Armut betroffen sind als der Durchschnitt der Bevölkerung. Grund dafür ist vermutlich die besonders niedrige Scheidungsrate und der folglich sehr geringe Anteil Alleinerziehender. In allen übrigen Ländern leben Kinder häufiger in schwierigen Lebensumständen als andere Personen. Besonders kraß ist dieses Verhältnis in den Niederlanden, in Irland, in Deutschland und im Vereinigten Königreich, und genau in diesen vier Ländern nahm der Anteil der armen Kinder von 1980 bis 1985 besonders stark zu. Da drei dieser vier Länder verhältnismäßig wohlhabend sind, fällt es schwer, diesen

Befund nicht als partielles Versagen der Familienpolitik zu deuten.

Es hat in den achtziger Jahren – das kann hier nur angedeutet werden – eine Verschiebung der Armut zwischen den Generationen stattgefunden: Die Altersarmut ist in der gesamten Europäischen Gemeinschaft auf dem Rückzug. So betrug z.B. der Anteil der älteren Menschen an den Haushalten, die Sozialhilfe erhielten, in der Bundesrepublik 1970 noch 40 Prozent, 1986 jedoch nur noch 13 Prozent; 1989 waren lediglich zwei Prozent der über 64jährigen Sozialhilfeempfänger. Ähnliche Tendenzen lassen sich für alle EG-Länder feststellen (mit Ausnahme von Griechenland), obwohl gleichzeitig der Anteil der Alten an der Gesamtbevölkerung zunimmt. Dynamisierte Renten, garantierte Mindesteinkommen, Wohngeld und Sozialhilfe schützen alte Menschen heute besser als andere Bevölkerungsgruppen. Das Armutsrisiko ‚Alter‘ verliert langsam an Bedeutung, während die Armut von Familien mit Kindern eher zunimmt. Die sozialen Folgen dieser Ressourcenverlagerung sind weitreichend und kaum zu unterschätzen.

III. Wie entsteht Armut von Familien?

1. Kinderreichtum

Sobald in einem Haushalt Kinder leben, steigen die Ausgaben. Zugleich aber haben heute in der Regel nur solche Menschen Kinder, die es sich wirtschaftlich zutrauen, die also erwerbsfähig sind und in relativ stabilen Verhältnissen leben. Deshalb sind im allgemeinen Haushalte mit Kin-

5 Vgl. Commission of the European Communities, Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs (Hrsg.), The perception of Poverty in Europe in 1989. Brüssel 1990, S. 41.

den weniger von Armut betroffen als der Durchschnitt der Haushalte, obwohl natürlich der Verlust an Lebensstandard gegenüber Kinderlosen der gleichen Einkommenskategorie bereits bei der Geburt des ersten Kindes einsetzt. Ab einer bestimmten Kinderzahl wird Kinderhaben jedoch zum Armutsfaktor.

In allen Mitgliedstaaten liegt das Wohlstandsniveau der Haushalte von kinderlosen Ehepaaren und Ehepaaren mit einem Kind über dem nationalen Durchschnitt, während Eltern von zwei Kindern nur noch in Griechenland, Italien und Portugal einen überdurchschnittlichen Lebensstandard haben. Bei drei und mehr Kindern liegt der Wohlstand des Haushaltes überall in der Gemeinschaft 10 bis 25 Prozent unter dem Durchschnitt, bei vier und mehr Kindern 30 Prozent darunter. Das Vorhandensein eines dritten Kindes bedeutet in allen EG-Ländern (mit Ausnahme von Irland, dort ist es das vierte Kind) ein erhöhtes Armutsrisiko. In Dänemark und Italien sind fünfköpfige Familien um die Hälfte häufiger arm als der Durchschnitt der Bevölkerung, in den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich sogar fast doppelt so häufig.

Die Gefahr, ein bedürftiger Haushalt zu werden, ist für Familien mit drei Kindern in den Niederlanden, in Großbritannien, in Dänemark, Italien und der Bundesrepublik beträchtlich (in den ärmeren Ländern der Gemeinschaft dagegen erst mit vier und mehr Kindern). Die hohen indirekten Kosten des dritten Kindes (neue Wohnung, definitive Aufgabe der Erwerbstätigkeit für die Mutter) schlagen sich hier sichtbar nieder. So gehören in Frankreich von den Familien mit mehr als zwei Kindern, in denen beide Eltern erwerbstätig sind, 20 Prozent zum untersten Fünftel der Einkommenspyramide; wenn jedoch nur ein Elternteil arbeitet, sind es mehr als dreimal so viele, nämlich 62 Prozent. Für die Periode seit 1985 liegen nur wenige Daten vor. In Deutschland, Spanien, den Niederlanden, Großbritannien und Frankreich scheinen sich die Verhältnisse für große Haushalte mit einem Verdiener weiter verschlechtert zu haben, in Irland nahm die Armut großer Haushalte sogar dramatisch zu, während in Italien zumindest Ehepaare mit drei Kindern ihre Situation verbessern konnten⁶.

Erstaunlicherweise spiegelt sich diese Situation nicht in der subjektiven Einschätzung der Europäer. In keinem Land der Gemeinschaft waren die Befragten der Meinung, „zu viele Kinder“ seien eine der drei wichtigsten Ursachen der Armut. Nur in Spanien und Portugal erreichte dieser Grund immerhin Platz vier; in der Tat verzeichnen beide Länder in den letzten fünf Jahren einen dramati-

schen Geburtenrückgang, der auch als Abwehr von Armut interpretiert werden kann. Insgesamt scheint hier aber ein Sanktionsreflex zu wirken, der es verbietet, Kinder als Ursache von Armut zu benennen, vielleicht behindert er sogar die Wahrnehmung dieses Phänomens.

Die kinderreichen Familien stellen – im Gegensatz zu früheren Zeiten – nicht mehr den größten Anteil der armen Familien, schon deshalb, weil sie in allen Ländern der Gemeinschaft seltener werden. Auch kleinere Familien sind für Armut anfällig geworden, ihnen wenden wir uns jetzt zu.

2. Eineltern-Familien

Kinder allein erziehen zu müssen, war in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und bis in die sechziger Jahre ein Schicksal, das meist aufgrund des Todes eines Ehepartners entstand. Wenn es sich dabei um den Verdiener handelte, waren Frau und Kinder durch Witwen- und Waisenrenten mehr oder weniger versorgt. Heute dagegen entsteht diese Situation vor allem durch Scheidung oder nichteheliche Geburt, ein Sozialschutz dafür entwickelt sich erst langsam.

Die Anzahl der Familien Alleinerziehender, generell in starkem Wachstum begriffen, ist sehr ungleich auf die Gemeinschaft verteilt⁷. Ist der Haushaltsvorstand ein Mann – das ist aber nur in weniger als zwei Prozent aller Haushalte von Alleinerziehenden der Fall –, ist das Armutsrisiko deutlich geringer. Die Äquivalenzausgaben der Eineltern-Familien lagen um 1980 in Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden unter denen eines Ehepaars mit zwei Kindern, in Großbritannien sogar unter dem Niveau eines Paares mit drei Kindern. Die relative Armutsquote dieser Haushalte war daher in allen Ländern (für die Daten vorlagen) außer in Griechenland über dem Durchschnitt, mit 177 Prozent in Dänemark und 182 Prozent im Vereinigten Königreich besonders hoch. 1985 erhielten in Großbritannien mehr als die Hälfte aller Alleinerziehenden Hilfen zum Lebensunterhalt, in Dänemark 1982 40 Prozent regelmäßig Sozialhilfe⁸. In Deutschland lagen 1991 77 Prozent der alleinerziehenden Mütter von kleinen Kindern unter der Sozialhilfegrenze. Auch die Caritas-Armutsstudie⁹ verdeutlicht das hohe Armutsrisiko Alleinerziehender. Allerdings ist diese Situation häufig nur vorübergehend und wird durch (Wieder-)Heirat beendet.

7 Siehe hierzu auch den Beitrag von Erika Neubauer in diesem Heft.

8 Vgl. G. J. Room/B. Henningsen (Anm. 2), S. 97–101.

9 Vgl. Caritas-Armutsuntersuchung, in: Caritas, 93 (1992) 10, S. 453–454.

6 Vgl. ebd., S. 47–61.

3. Arbeitslosigkeit

Die wichtigste Ursache für die sogenannte ‚neue Armut‘, also Armut von Bevölkerungsgruppen, die aufgrund ihrer Herkunft, Qualifikation und Lebensweise eher armutsfern sind, ist die Arbeitslosigkeit. Zum einen verlieren in Zeiten der Rezession auch solche Arbeitnehmer ihre Stelle, die aufgrund ihrer Qualifikation mit gleichbleibenden Einkommen rechnen durften. Sie haben häufig eine Familie gegründet, möglicherweise größere Kredite zum Erwerb von Wohneigentum oder langlebigen Gebrauchsgütern aufgenommen, und geraten bei Arbeitslosigkeit aufgrund ihrer hohen Verpflichtungen schnell in eine schwierige Finanzlage. Die Zahl der Zwangsverkäufe von Häusern und Wohnungen hat sich von 1979 bis 1986 in Großbritannien fast verzehnfacht. Langzeitarbeitslosigkeit mit Überschuldung und Verlust der Wohnung setzt auch in Deutschland häufig eine Armutsspirale in Gang. Wenn die Arbeitslosigkeit zur Dauerarbeitslosigkeit wird, statt Arbeitslosenunterstützung nur noch Sozialhilfe beansprucht werden kann (nur in Belgien sind die Zahlungen unbefristet), bedeutet das für die betroffene Familie schnell Armut.

Zum anderen bedeutet ein hohes Arbeitsloseniveau, daß es für Jugendliche immer schwieriger wird, auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu starten. Jugendliche Arbeitslose haben in der Regel noch keine Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung und werden daher, sofern sie die meist vorhandenen Altersgrenzen für den Bezug von Sozialhilfe noch nicht erreicht haben, von ihren möglicherweise selbst bedürftigen Familien unterhalten. Die Jugendarbeitslosigkeit ist besonders in Spanien (1990: 32,1 Prozent), Italien (1990: 29,1 Prozent), Griechenland (1990: 26,1 Prozent) und Irland (1990: 20,6 Prozent), aber auch in Frankreich und Belgien erschreckend hoch. Arbeitslosigkeit wird auch in Meinungsumfragen als besonders bedrohlich empfunden.

4. Soziale Randständigkeit

Eine traditionelle Ursache für Armut, ‚alte Armut‘, ist das Ausgeschlossensein aus der jeweiligen Gesellschaft. Das kann gelten für zugewanderte, noch nicht integrierte Ausländer, ethnische Minderheiten mit nicht angepaßtem Verhalten („Zigeuner“ in vielen Ländern der EG, ungefähr 15 000 *travellers* in Irland usw.), Analphabeten sowie körperlich oder geistig Behinderte. Durch welche von der Norm abweichenden Verhaltensweisen sich diese Armen auszeichnen (Vermeidung regelmäßiger Erwerbstätigkeit, instabile familiäre Beziehungen, häufige

Schwangerschaften im Jugendalter, überdurchschnittliche Kriminalität z.B.) und ob ihre Armut gar ‚erblich‘ ist und zwangsläufig an die Kinder weitergegeben wird, ist umstritten.

In einzelnen Ländern der EG ist diese extreme Form von Armut nach wie vor beträchtlich und nimmt sogar zu, und sie betrifft auch Familien mit Kindern. In allen Ländern der Gemeinschaft leben nichtseßhafte Bevölkerungsgruppen mit ihren meist zahlreichen Kindern. Die Armut kinderreicher, marginalisierter Familien in Irland hat häufig noch ein traditionelles Gesicht und bedeutet Mangel an grundlegenden Gütern wie ausreichende Ernährung, warme Kleidung und feste Schuhe. In Nordirland benötigen 65 Prozent der vom ‚Social Fund‘ Unterstützten Kleidung. Die französische Aktion ‚Aide à toute Détresse‘ machte seit den fünfziger Jahren auf die ‚bidonvilles‘, Elendsquartiere rund um Paris, aufmerksam. In Großbritannien ist im Zuge der Reduzierung des sozialen Wohnungsbaus Obdachlosigkeit neuerdings wieder ein akutes Problem geworden: 1990 waren 155 700 Haushalte als obdachlos anerkannt, in zwei Dritteln dieser Haushalte lebten Kinder, in 13 Prozent war ein Mitglied schwanger. In Portugal gibt es, wie sonst nur in der ‚Dritten Welt‘, Elendsquartiere aus Kanistern und Abfall, in denen Familien mit Kindern leben. In allen südlichen Ländern der Gemeinschaft existieren noch immer Reste einer traditionellen extremen Armut auf dem Lande. Ausländer, die als arbeitssuchende Immigranten oder asylsuchende Flüchtlinge nach Europa kommen, werden voraussichtlich in der Zukunft einen großen Teil armer Familien stellen, denn sie haben in der Regel mehr Kinder als die Inländer, sind in höherem Maße durch Arbeitslosigkeit gefährdet und weniger gut sozial gesichert.

IV. Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut von Familien in den Ländern der EG

1. Vertikale und horizontale Umverteilung bei Familienleistungen

Familienbezogene Leistungen haben entweder eine horizontale (d.h. von Kinderlosen zu Kinderreichen) oder eine vertikale (von Reichen zu Armen) Umverteilung zum Ziel. Die typische Richtung der familienpolitischen Umverteilung ist horizontal: Familienlastenausgleich zugunsten der Menschen mit Kindern. Doch wirkt eine rein horizontale, familienpolitische Umverteilung immer auch vertikal, weil (junge) Familien mit Kin-

Tabelle 2: Einkommensabhängigkeit der monetären Familienleistungen

	Kinder- geld	Alters- zuschlag	Geburts- zulage	Mutter- schutz	Erziehungs- geld	Studien- förderung	Zulage für Alleinerz.	Zulage für behind. Ki.
B	*	*	■	*		**		■
DK	■			*		**	■	*
D	*			■	*	**	■	■
F	■	■	■	*	■	**	**	■
GR	*		**	■		**	**	■
IRL	■		**	■		**	**	■
I	**			■		**	**	**
L	■	■	■	■	*	*		■
NL	■	■		■		**		
P	*		■	■		**		*
E	**			■		**		■
UK			**	■		**		**

■ = einkommensunabhängig
 * = einkommensabhängige Reduzierung
 ** = nur bei niedrigem Einkommen
 leer = Maßnahme existiert nicht

den durchschnittlich weniger verdienen als Kinderlose oder Ältere.

Überall da, wo vertikale Umverteilung im Spiel ist, wird nicht nur ‚rein‘ familienpolitisch, sondern sozialpolitisch umgeschichtet, also die Armut von Familien bekämpft. Von den Leistungen der allgemeinen Sozialpolitik, die ebenfalls vertikal umverteilend wirken, unterscheiden sich diese Maßnahmen jedoch deshalb, weil nur Familien auf sie – also auf eine verstärkte vertikale Umverteilung zu ihren Gunsten – Anspruch haben. In der Praxis zeigt sich der vertikal umverteilende Charakter von Familienleistungen an der Einkommensabhängigkeit. Leistungen, die oberhalb bestimmter Einkommensschwelen nicht mehr gezahlt werden, wirken umverteilend zugunsten der Familien unterhalb dieser Schwellen und damit potentiell gegen familiäre Armut. Die folgende Übersicht verdeutlicht, in welchem Umfang das Familienleistungssystem der Staaten der Europäischen Gemeinschaft einkommensabhängig ist.

Tabelle 2 zeigt, daß die vertikale Umverteilung der familienpolitischen Leistungssysteme sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Im Gegensatz zu den geheiligten Prinzipien „reiner“, nur horizontal umverteilender Familienpolitik zeigt sich, daß in keinem einzigen Land in der Gemeinschaft Familienleistungen völlig unabhängig von der Einkommenssituation gewährt werden. Deutlich sichtbar ist außerdem, daß die Studienförderung innerhalb der Maßnahmen eine Sonderrolle spielt, weil sie durchgängig einkommensabhängig gewährt wird. Beim Kindergeld hebt sich der Typus Italiens und Spaniens ab, die (in der Tabelle durch zwei Sterne

gekennzeichnet) keinerlei einkommensunabhängiges Kindergeld mehr gewähren, sondern nur noch eine Regelunterstützung für bedürftige Familien. Aufschlußreich ist der Vergleich auch bei anderen Maßnahmen: Deutlich läßt sich der Typus eines einkommensunabhängigen Zuschlages für Alleinerziehende, der die erschwerte Familiensituation ausgleichen soll, unterscheiden von dem einkommensabhängigen Typus, der bereits davon ausgeht, daß – wie oben gezeigt – diese Familien ein hohes Armutsrisiko tragen. Genauso können Geburtszulage und vergleichbare Leistungen als (einkommensunabhängige) Geburtsprämie oder als Beihilfe zur Notsituation, die durch die Geburt eines Kindes entstanden ist, konzipiert sein.

Generell ist die Umverteilungstendenz der allgemeinen familienpolitischen Maßnahmen in Spanien und Italien am ausgeprägtesten, weil dort nicht einmal Kindergeld einkommensunabhängig gewährt wird. In Belgien, Deutschland, Griechenland und Portugal wird ein Mittelweg eingeschlagen, während die anderen Länder zumindest die zentrale familienpolitische Leistung, das Kindergeld, als rein horizontal umverteilenden Familienlastenausgleich gewähren. Am weitesten in dieser Richtung geht Luxemburg.

2. Steuerliche Entlastungen für Familien

Steuerliche Erleichterungen für Familien sind einerseits horizontal (von Kinderlosen zu Kinderreichen) umverteilend, andererseits entlasten sie Familien mit hohem Einkommen mehr als solche mit niedrigem Einkommen. Damit dieser Effekt der umgekehrten Umverteilung nicht unverhältnis-

mäßig wirkt, gibt es in allen Ländern der Gemeinschaft Obergrenzen verschiedener Art. Je größer aber dennoch die Bedeutung der steuerlichen Entlastung von Familien relativ zu anderen Maßnahmen ist, desto weniger ist das betreffende familienpolitische System im Prinzip vertikal umverteilend. Die Tabelle 3 enthält den Versuch einer Einschätzung der Bedeutung von Steuererleichterungen für Familien. Die Angaben basieren auf in Experteninterviews in allen betroffenen Ländern gewonnenen Wertungen. Die erste Spalte zeigt die Berücksichtigung der Kinderzahl und Haushaltsgröße, die zweite faßt die Entlastung bei speziellen Situationen vielfältiger Art, wie Behinderung, Fehlen eines Elternteils, Beschäftigung von Betreuungspersonen usw., zusammen.

Tabelle 3: Steuerliche Entlastung von Familien in der Gemeinschaft

	Grad der Entlastung für Kinder	Grad der Entlastung bei speziellen Situationen
Belgien	■ ■ ■ ■	■ ■
Dänemark	○	○
Deutschland	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■
Frankreich	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■
Griechenland	■	■ ■ ■ ■
Irland	■	■ ■ ■ ■
Italien	■	■ ■ ■ ■
Luxemburg	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■ ■
Niederlande	○	■ ■ ■ ■
Portugal	■	■ ■ ■ ■
Spanien	■ ■	■ ■ ■ ■
Vereinigtes Königreich	○	■ ■ ■ ■

■ ■ ■ ■ = große steuerliche Entlastung
 ■ ■ ■ ■ = mittlere steuerliche Entlastung
 ■ ■ ■ ■ = geringe steuerliche Entlastung
 ○ = keine steuerliche Berücksichtigung vorgesehen

Ganz deutlich lassen sich hier zwei verschiedene Systeme unterscheiden: Länder, die großen Wert auf steuerliche Entlastungen legen und sie realisieren (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg), und Länder, die Familienlastenausgleich durch Steuererleichterungen grundsätzlich verwerfen (Dänemark, Niederlande und das Vereinigte Königreich). Im letzten Fall soll, so ist zu vermuten, eine Entlastung ökonomisch leistungsfähiger Familien zugunsten der Bedürftigen vermieden werden.

Insgesamt streben also alle Länder der Gemeinschaft danach, zumindest einen Teil der Familienleistungen einkommensunabhängig zu halten, meist das Kindergeld. Wo dies nicht geschieht

(Spanien, Italien), wird das zwar unter anderem damit begründet, auf diese Weise die Hilfe für wirklich bedürftige Familien zu verstärken; aber meist stehen dahinter doch Finanzierungsprobleme. Mit den Leistungen für Alleinerziehende und bei Behinderung eines Kindes wird jedoch in vielen Ländern (z.B. in Frankreich, Irland, Italien) das Ziel verfolgt, Bedürftigkeit abzuwenden, sie sind deshalb einkommensabhängig. Besonders an der Steuergesetzgebung läßt sich die familienpolitische Zielsetzung ablesen; einige Länder haben im Laufe der achtziger Jahre die Kinderfreibeträge abgeschafft, um eine Bevorzugung einkommensstarker Familien zu verhindern. Parallel dazu wurden häufig (z.B. in Großbritannien und in Dänemark) neue Hilfen für Alleinerziehende eingeführt.

3. Familiendimension allgemeiner Sozialleistungen

Es besteht ein grundsätzlicher Unterschied, ob bedürftigen Familien durch allgemeine Leistungen der Sozialhilfe, die familiäre Aspekte bei der Berechnung berücksichtigen, geholfen wird oder ob es spezielle Zulagen für bedürftige Familien gibt. Denn die Leistungen der Sozialhilfe sind bewußt niedrig, um einen Anreiz zur Erwerbstätigkeit zu schaffen, und sie werden aus psychologischen Gründen gerade von den ‚neuen Armen‘ ungern in Anspruch genommen. Die Prozedur, um in ihren Genuß zu kommen, ist für kinderreiche Familien oder alleinerziehende Mütter die gleiche wie für alle anderen Bedürftigen. Dahinter steht, daß die Wohlfahrtspflege in Europa zwar seit den zwanziger Jahren versucht, vom Konzept der verschuldeten und unverschuldeten (durch Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit) Armut wegzukommen, daß aber den Leistungen der Sozialhilfe nach wie vor der Geruch der ‚verschuldeten Armut‘ anhängt. Er trifft damit auch Familien, denen unterschwellig vorgeworfen wird, durch zu viele Kinder, außer-eheliche Geburt oder Scheidung an ihrer bedürftigen Lage schuld zu sein. Das Konzept des garantierten Mindesteinkommens, das in den letzten Jahren in mehreren Ländern realisiert wurde, ist ein Versuch, dieser Stigmatisierung und sozialen Ausgrenzung entgegenzuwirken, vor allem, indem die Zahlungen von etwaigen Unterhaltsansprüchen des Berechtigten und einer genauen, oft demütigenden Einzelfallprüfung unabhängig gemacht werden. Daß damit aber jedes Stigma von der Sozialhilfe abgefallen wäre, ist eine Illusion¹⁰.

10 Vgl. dazu etwa Wolfgang Schütte, Die Verwaltung der Armut, in: Diether Döring/Walter Hanesch/Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.), Armut im Wohlstand, Frankfurt am Main 1990, S. 344–352.

Tabelle 4: Wirksame Sozialhilfe oder nur spezielle Maßnahmen für arme Familien (Stand 1990/1991)

	B	DK	D	F	GR	IRL	I	L	NL	P	E	UK
Sozialhilfe in ECU*/ Person	405	361	255	289	6	69		595	534	72		261
Sozialhilfe in ECU* für ein Kind	70	139		145		112		95				89-157
Kindergeld zusätzlich ausgezahlt	+		-	-		-	+	-	-	+		-
Spezielle Maßnahme für arme Familien vorhanden	-	-	-	+	+	+	+	-	-	-	+	+

+ = ja - = nein

* Ein ECU ist ca. 1,94 DM wert.

Bisher gibt es in Frankreich, den Niederlanden und Luxemburg (in Belgien dem Namen nach) ein Recht auf ein garantiertes Mindesteinkommen, dessen Höhe regelmäßig angepaßt wird. In den anderen Ländern der Gemeinschaft wird Sozialhilfe mit Einzelfallprüfung gewährt. Beide Formen der Unterstützung berücksichtigen die familiäre Situation des Antragstellers. Unterschiede bestehen jeweils danach, ob die Unterstützung nachrangig und subsidiär oder als garantiertes Mindestgehalt gewährt wird, ob Kindergeldzahlungen darauf angerechnet werden usw. Die südlichen Länder der Gemeinschaft (Griechenland, Spanien, Portugal, auch Italien) konnten bisher noch keine flächendeckende Sozialhilfe aufbauen, doch bieten sie (mit Ausnahme von Portugal) spezielle Hilfe für bedürftige Familien. Dagegen verzichten die Länder mit einem entwickelten Sozialhilfesystem (mit Ausnahme von Frankreich, Großbritannien und Irland) auf diese familienpolitische Leistung und übertragen die Unterstützung armer Familien ganz der Sozialhilfe.

Tabelle 4 zeigt vereinfachend die familienrelevanten Aspekte der Sozialhilfe in den Mitgliedsländern der EG. Es wird deutlich, daß diejenigen Länder, die eine großzügige Sozialhilfe leisten, zumeist keine eigene Maßnahme für bedürftige Familien anbieten (Belgien, Dänemark, Luxemburg, Niederlande). Länder ohne zufriedenstellende Sozialhilfe versuchen dagegen zumindest eine partielle Entlastung armer Familien (Griechenland, Irland, Italien, Spanien).

Die klassischen Kranken- und Arbeitslosenversicherungen nehmen ebenfalls auf die familiäre Situation Rücksicht, aber viele ihrer Maßnahmen erreichen häufig gerade die bedürftigen Familien nicht. So ist zwar kostenlose Mitversicherung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Kranken-

versicherung in allen Mitgliedsländern die Regel, aber häufig haben bedürftige Familien keine Ansprüche auf beitragsbezogene Leistungen. Aus diesem Grunde hat z.B. Portugal ein beitragsfreies System der Sozialversicherung eingeführt, durch das bedürftige und erwerbslose Familien geschützt werden und weiterhin Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung haben, auch wenn ihre Ansprüche bereits ausgelaufen sind. Zum Teil wirken die Vergünstigungen für bedürftige Familien auch kontraproduktiv. So haben zum Beispiel irische Familien mit sehr niedrigem Einkommen ein Anrecht auf die Medical card, die kostenlose medizinische Versorgung, kostenlosen Schultransport und andere, kleinere Vorteile bietet. Sobald diese Familien ihr Einkommen geringfügig erhöhen oder z.B. die 'Family Income Supplement'-Zahlungen für bedürftige Familien in Anspruch nehmen, verlieren sie u.U. die Medical card und stehen sich daher wirtschaftlich schlechter als mit reinen Sozialhilfeeinkünften, d.h., sie werden zum Opfer einer 'poverty trap'.

Die Arbeitslosenversicherungen berücksichtigen die familiäre Lage des Berechtigten nur in einem Teil der Gemeinschaftsländer. In Belgien werden höhere Sätze für Haushaltsvorstände ausbezahlt; in Deutschland beträgt das Arbeitslosengeld ohne Kinder 63 Prozent und bei Vorhandensein von Kindern 68 Prozent des Nettoarbeitsentgelts; in Griechenland wird 10 Prozent Zuschlag für jede unterhaltene Person gewährt; in Spanien ein Zuschlag von 8 ECU pro Kind; in Irland beträgt dieser Zuschlag 35 ECU für jeden unterhaltenen Erwachsenen, für das erste Kind 12 ECU, das zweite 14 ECU, das dritte bis fünfte 11 ECU, das sechste und weitere 9 ECU wöchentlich. Den komplizierten nationalen Regelungen bei Invalidität und Arbeitsunfällen soll hier nicht weiter nachgegangen werden.

Tabelle 5: Kindergeldzuschläge für arme Familien, Einkommensobergrenzen (Stand 1990/1992)

	D	F	GR	IRL	I	P	E	UK
Höhe der Leistung für drei Kinder min.-max.	0-143	115-127	115	Diff.*	13-104	5,5	2-23	Diff.*
Einkommensobergrenze für Ehepaare mit drei Kindern	1935	859	213	1 118	1 743	332	940	687 (2 Ki.)
Einkommensobergrenze für Alleinerziehende	1 618	1 073	213	894	1 098	332	746	

Alle Beträge in ECU/Monat.

* Diff. = Ausgezahlt wird die Differenz zwischen dem tatsächlichen Haushaltseinkommen und einem leicht über dem Sozialhilfeniveau liegenden Betrag (in der Tabelle: Einkommensobergrenze); Voraussetzung ist Erwerbstätigkeit mindestens eines Haushaltsmitgliedes.

4. Spezielle Familienleistungen für bedürftige Familien

Spezielle Familienzulagen für bedürftige Familien gibt es also vorwiegend dort, wo das Sozialhilfenetz noch nicht flächendeckend ist. Tabelle 5 zeigt die existierenden Zuschläge für bedürftige Familien und ihre Ausgestaltung. Die Tatsache, daß es in einigen Ländern solche Zuschläge nicht gibt, darf nicht als fehlende Armenpolitik mißinterpretiert werden. In Belgien und Deutschland z.B. sind die allgemeinen Leistungen der Sozialhilfe vergleichsweise großzügig, die Niederlande und Dänemark haben ein ausgedehntes System non-monetärer Leistungen für bedürftige Familien.

Deutlich wird: Die speziellen Transfers für bedürftige Familien haben in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft keine große finanzielle Bedeutung. Ihr entscheidender Vorteil ist jedoch, daß sie mehr oder weniger unabhängig von der Sozialhilfe gewährt werden, also nicht das Stigma der Armenhilfe tragen, sondern als Zuschuß zum Kindergeld gelten können. In Italien, Deutschland, Frankreich, Portugal wird einfach das Kindergeld erhöht, als Beleg genügt der Steuerbescheid. Die Einzelfallprüfung der Sozialämter entfällt.

wirksame, gut angepaßte Sozialhilfe familienspezifische Maßnahmen zur Armutsbekämpfung überflüssig machen?

Grund dafür ist, wie bei allen Sozialleistungen, daß für die Wirksamkeit und Akzeptanz einer Maßnahme nicht nur die absolute Höhe der finanziellen Leistung zählt, sondern auch Art und Möglichkeit des Zugangs und die gesellschaftliche Bedeutung der Inanspruchnahme. Familienleistungen gelten, anders als die Sozialhilfe, gesellschaftlich nicht als Armenhilfe, sondern als Lastenausgleich, auch wenn sie an Einkommensgrenzen geknüpft sind. Antragstellung und Auszahlung erfolgen für alle Familien in gleicher Weise, unabhängig vom Einkommensniveau. Natürlich bleibt das Problem zu rechtfertigen, warum eine Kategorie von Bedürftigen – Familien mit Kindern – gegenüber den anderen bevorzugt werden darf. Die möglichen Begründungen sind zwangsläufig Werturteile: Kinder sind die Zukunft der Gesellschaft, sie haben ein Recht auf vorrangige Hilfe. Verarmung der jungen Generation gefährdet auch die Sicherung der Älteren. Kinder sind an ihrer Lage unschuldig und haben ein Recht auf gleiche Chancen zum Aufwachsen. Kinder zu haben und aufzuziehen ist auch bei schwieriger ökonomischer oder sozialer Lage ein Dienst an der Gesellschaft. Die Stärkung der familiären Hilfsnetze entlastet die staatliche Sozialpolitik. Die Situation von Kindern zu verbessern heißt, den Kreislauf der Armut zu unterbrechen.

V. Bewertung: Wie können Familien vor Armut geschützt werden?

1. Armutsbekämpfung als Teil der Familienpolitik

Die Analyse der Maßnahmen für arme Familien hat gezeigt, daß Familien- und Sozialpolitik in der Praxis nicht rein voneinander getrennt sind. In keinem Land der Europäischen Gemeinschaft fehlt das Merkmal vertikaler Umverteilung bei den familienpolitischen Maßnahmen völlig, in einigen wird Kindergeld überhaupt nur einkommensabhängig gegeben. Warum kann dann nicht eine

Jedoch: Sonderleistungen für bedürftige Familien zu schaffen heißt auch, innerhalb der Sozialhilfeempfänger neue Hierarchien zu schaffen, andere Gruppen von Menschen gegenüber den Familien herunterzustufen. Man kann sich auch fragen, ob es gerechtfertigt ist, Menschen in sehr schwierigen sozialen Verhältnissen einen Anreiz zum Kinderhaben zu bieten. Heute gilt die Sorge nicht der befürchteten ‚Minderwertigkeit‘ dieser Kinder, sondern der bedürftigen, mangel- und problem-

behafteten Lebensumwelt, in die sie voraussichtlich hineingeboren werden. Dieser grundsätzlichen Ambivalenz der Forderung nach Bekämpfung familiärer Armut kann man nicht entgehen.

2. Armut an der Wurzel packen: Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Welche familienpolitischen Maßnahmen können einen wirksamen Beitrag zur Verminderung von Armut in Europa leisten? Das Armutsrisiko steigt mit wachsender Kinderzahl. Alle Untersuchungen über Kinderkosten stimmen darin überein, daß das dritte Kind hier eine bedeutende Rolle spielt, weil es in der Regel den Verlust des zweiten Erwerbseinkommens mit sich bringt und zugleich den Umzug in eine größere und teurere Wohnung nötig macht. Daß jedoch die Tatsache, ein drittes Kind zu haben, mit einem so erheblichen ökonomischen Risiko belastet ist, ist familienpolitisch unerwünscht und für entwickelte Industrieländer ein unerträglicher Zustand. Deshalb, so die Schlußfolgerung aus dem Vergleich, könnte eine einkommensabhängige erhebliche Erhöhung des Kindergeldes ab dem dritten Kind den meßbaren Verlust an Lebensstandard ausgleichen und diese Familien vor Armut bewahren. Solche Zahlungen würden für bedürftige Familien mindestens Sozialhilfeniveau erreichen, ohne sie auf den Apparat der Sozialhilfe angewiesen zu machen.

Der Vorwurf, dies sei eine demographische Maßnahme zur Förderung dritter Geburten, ist unbegründet. Demographisch gesehen, fehlt es in den meisten Ländern der EG bereits an zweiten Geburten; Familien mit drei und mehr Kindern sind fast nirgends mehr als eine kleine Minderheit von vielleicht 10 Prozent, und es ist nicht wahrscheinlich, daß sich daran etwas ändern wird. Deshalb ist diese Erhöhung vergleichsweise leicht finanzierbar. Es ist kein Zufall, daß von den hochindustrialisierten Ländern der Gemeinschaft Belgien und Frankreich besonders geringe Armutsquoten von Familien mit drei Kindern aufweisen; denn beide Länder zeichnen sich durch ein hohes Niveau des Kindergeldes mit starker Progression beim dritten Kind aus.

Die drei weiteren Ursachen familiärer Armut, die aufgedeckt wurden, sind durch das familienpolitische Instrumentarium dagegen kaum zu beeinflus-

sen. Die Tatsache, daß viele Alleinerziehende ganz auf Sozialhilfe angewiesen sind, ist als Hinweis darauf zu werten, daß die entscheidende Hilfe nicht in einer Erhöhung der Beihilfen zu suchen ist, sondern in der Ermöglichung von Erwerbstätigkeit. Hier kommt die ganze Palette der Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie in Betracht. Eine relativ strenge zeitliche Begrenzung muß dafür sorgen, dauernde Abhängigkeit von der Sozialhilfe und damit Armut von alleinerziehenden Müttern zu verhindern.

Bei der durch Arbeitslosigkeit entstandenen Armut von Familien kann Familienpolitik allenfalls die Folgen lindern. Das zuzugeben bedeutet jedoch auch, angesichts des Problemfeldes Arbeitslosigkeit in familienpolitischer Hinsicht die Waffen zu strecken. Als zu Beginn dieses Jahrhunderts zuerst über die Frage der bedürftigen Kinderreichen diskutiert wurde, spielten arbeitsmarktpolitische Überlegungen eine große Rolle: bevorzugte Einstellung von Familienvätern im öffentlichen Dienst, Entlassung zuerst der Ledigen und Kinderlosen (und der verheirateten Frauen . . .) usw. Nirgendwo in der Gemeinschaft werden solche Maßnahmen heute noch systematisch oder in Gesetzesform angewandt. Sie verstoßen offenbar gegen die Gleichbehandlung aller und gegen marktwirtschaftliche Prinzipien. Aber ohne die familiären Bindungen mit ihren Strukturen gegenseitiger Hilfe würden die Systeme sozialer Sicherheit in allen Ländern der Gemeinschaft zusammenbrechen. Diese Stabilität ist durch Arbeitslosigkeit bedroht. Deshalb kann aktive Arbeitsmarktpolitik hier eine familienpolitische Dimension und neue Rechtfertigung bekommen.

Die Bekämpfung der Armut randständiger Bevölkerungsgruppen, vor allem der vorübergehend oder dauerhaft in Europa lebenden ausländischen Familien, kann kurzfristig durch konkrete Maßnahmen vor Ort gemildert werden. Dies ist die eigentliche Domäne von lokalen Projekten und Sozialdiensten, unter denen die Kinderbetreuung einen hervorragenden Platz einnimmt. Denn sie ermöglicht, die Benachteiligung dieser Kinder zumindest zu einem kleinen Teil auszugleichen. Dies ist die Basis für die Überwindung der Isolierung durch Integration in den Arbeitsmarkt, in die sozialen Netzwerke, in die Kultur des neuen Heimatlandes, wenn auch oft erst in der zweiten Generation.

Marlene Lohkamp-Himmighofen: Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Die Situation in den zwölf Ländern der EG

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/94, S. 3-13

Seit die außerhäusliche Erwerbstätigkeit der Frauen ein gesellschaftlich relevantes Ausmaß erreicht hat, sind Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in allen Staaten der Europäischen Gemeinschaft initiiert worden. Sie reichen von Hilfen bei Schwangerschaft und Mutterschaft und der Erziehung von Kleinkindern über Angebote zur Entlastung bei der Betreuung von jüngeren Kindern und Schulkindern bis hin zu Maßnahmen zur familienfreundlichen Gestaltung der Arbeitswelt.

Eine genauere Analyse der Verfügbarkeit und Ausgestaltung der Maßnahmen läßt jedoch erkennen, daß innerhalb der EG verschiedene familienpolitische Konzepte zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf verfolgt werden, die die vielbeschworene Wahlfreiheit der Eltern nicht unwesentlich beeinflussen: Das sind *erstens* ein zeitliches Nebeneinander von Familie und Beruf mit weitreichenden egalitären Ansätzen (Dänemark); *zweitens* ein zeitliches Nebeneinander von Familie und Beruf mit Schwergewicht auf Vollzeit-erwerbstätigkeit beider Elternteile (Frankreich, Belgien); *drittens* ein zeitliches Nacheinander von Familie und Beruf bzw. Förderung von Halbtagsarbeit (Deutschland, Luxemburg, Niederlande). Außerdem gibt es innerhalb der EG *viertens* Länder, in denen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor allem dem Unternehmensbereich und der Privatinitiative überlassen wird (Vereinigtes Königreich, Irland), und *fünftens* Länder, in denen entsprechende staatliche Aktivitäten erst im Aufbau begriffen sind (Portugal, Spanien, Italien, Griechenland).

Erika Neubauer: Alleinerziehende in den zwölf Ländern der EG. Familienform mit wachsender Bedeutung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/94, S. 14-21

Der Anteil Alleinerziehender variiert in den EG-Ländern beträchtlich, ebenso wie ihre Zusammensetzung nach dem Familienstand. Ungeachtet dieser Unterschiede zeichnen sich über die Grenzen hinweg charakteristische Zusammenhänge ab: Überwiegend hat die Mutter das Sorgerecht übernommen, die Unterhaltszahlungen seitens des nichtsorgeberechtigten Elternteils bleiben oft aus oder gehen unregelmäßig ein, und Eineltern-Familien gehören häufig zu den unteren Einkommensgruppen mit entsprechend niedrigem Lebensstandard. Als Folge tritt eine zum Teil langfristige Abhängigkeit von Sozialleistungen ein.

Angesichts der schlechten wirtschaftlichen Situation Alleinerziehender werden – in den einzelnen Staaten in unterschiedlichem Ausmaß – Maßnahmen getroffen, die ihre Lage verbessern sollen. Obwohl diese in einigen Ländern beachtlich sind (z. B. Dänemark, Frankreich), ergibt sich dadurch keine grundlegende Änderung, wie aus den statistischen Daten hervorgeht. Soziale Unterstützung kann hier durchaus zu einer effizienten Hilfestellung beitragen. Dafür ist es notwendig, daß Alleinerziehende mit Kindern als gleichberechtigte Familienform anerkannt werden und familienpolitische Maßnahmen an einer selbstbewußten Lebensgestaltung ausgerichtet sind.

Christiane Diemel: Familienpolitik und Armutsbekämpfung in den zwölf Ländern der EG

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/94, S. 22-31

Armut, gemessen als Zurückbleiben hinter einem gesellschaftlich akzeptierten Standard („relative Armut“), ist in der Europäischen Gemeinschaft nach wie vor eine Realität. Armut von Familien entsteht vor allem aus vier Ursachen: Kinderreichtum (ab dem dritten Kind), Situation von Eineltern-Familien, Arbeitslosigkeit und soziale Randständigkeit.

Vertikale Umverteilung, z. B. Sozialhilfe, ist die typische Maßnahme zur Armutsbekämpfung. Familienpolitik strebt dagegen einen – horizontalen – Lastenausgleich zwischen Kinderlosen und Kinderreichen an. In der Politik zur Bekämpfung der Armut von Familien in Europa mischen sich beide Prinzipien. In allen zwölf Mitgliedsländern der EG haben die familienpolitischen Leistungen eine (unterschiedlich stark ausgeprägte) vertikale Umverteilungskomponente, werden nur unterhalb bestimmter Einkommensgrenzen gewährt und beugen damit familiärer Armut vor. Diese Tendenz ist in Spanien und Italien am ausgeprägtesten. Dagegen bedeutet steuerliche Entlastung eine Benachteiligung armer Familien; Dänemark, Irland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich haben sie deshalb ganz abgeschafft. Die Leistungen der Sozialhilfe haben in allen Ländern der Gemeinschaft auch eine familienpolitische Komponente und bieten für Familien Zuschläge.

Dennoch ist zu fragen, ob nicht eine deutliche Erhöhung des Kindergeldes ab dem dritten Kind das hohe Armutsrisiko dieser Familien sozialverträglicher auffangen könnte als die Systeme der Sozialhilfe. Die anderen Ursachen familiärer Armut – Alleinerziehen, Arbeitslosigkeit und Randständigkeit – sind dagegen durch familienpolitische Maßnahmen kaum beeinflussbar, vielleicht aber durch Arbeitsmarktpolitik.