



Familienpolitik in der Wirtschafts- und Finanzkrise – Lehren aus dem internationalen Vergleich

Eine Studie im Auftrag des BMFSFJ

Silke Bothfeld, Sebastian Hübers und Sophie Rouault

Korrespondenzanschrift der AutorInnen

Prof. Dr. Silke Bothfeld
Fakultät
Gesellschaftswissenschaften
Hochschule Bremen
Neustadtswall 30
28199 Bremen
silke.bothfeld@hs-bremen.de
0421/ 59052768

Sebastian Hübers
Fakultät
Gesellschaftswissenschaften
Hochschule Bremen
Neustadtswall 30
28199 Bremen
sebastian.huebers@hs-bremen.de

Sophie Rouault
Heidestraße 42
60385 Frankfurt am Main
srouault@web.de

Bremen, den 6. Dezember 2010 (Sachstand: August 2010)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung: Familienpolitik in der Wirtschafts- und Finanzkrise.....	iv
1. Einleitung: Ziele der Studie.....	1
2. Familienpolitik als Element moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit.....	2
2.1 Die wachsende Bedeutung der Familienpolitik im modernen Wohlfahrtsstaat.....	2
2.2 Sechs Ziele von Familienpolitik.....	5
2.3 Ein komplexer Prozess: Abstimmung des familienpolitischen Instrumentariums.....	7
3. Familien und Familienpolitik unter Druck?.....	9
3.1 Die Situation der Familien als Ausgangspunkt für familienpolitische Interventionen.....	9
3.2 Die Wirtschaftslage in den Untersuchungsländer im Vergleich.....	16
3.3 Arbeitshypothesen und Methoden.....	21
4. Die Entwicklung von Familienpolitik in der Wirtschaftskrise.....	25
4.1 Schweden: Ungebrochen hohe Investitionen in die Zukunft der Kinder.....	25
4.2 Frankreich: Vorrang der Müttererwerbstätigkeit vor der Frühförderung der Kinder.....	35
4.3 Niederlande: Ende der Teilzeitkultur?.....	45
4.4 Vereinigtes Königreich: Weitere Engführung auf bedürftige Familien.....	56
4.5 Irland: Kürzungen im traditionellen Modell.....	69
5. Familienpolitik in der Krise: allgemeine Tendenzen und spezifische Entwicklungspfade.....	80
5.1 Materielle Entlastung der Familien.....	80
5.2 Armutsvermeidung.....	81
5.3 Erziehung und Bildung in der frühkindlichen Phase.....	83
5.4 Vereinbarkeit von Familie und Beruf.....	84
5.5 Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe.....	85
5.6 Fertilität.....	86
5.7 Fazit.....	86
6. Was Familien in der Krise brauchen: Lernen von den familienpolitischen Reaktionen in fünf EU-Mitgliedsstaaten.....	87
6.1 Thema GELD: die ökonomische Stabilisierung der Familien als effektive Armutsprävention.....	87
6.2 Thema INFRASTRUKTUR: Investitionen in die frühkindliche Bildung und Betreuung als wachsende Erwartung junger Eltern.....	89
6.3 Thema ZEIT: Individuelle Gestaltung von Erwerbsverläufen als modernes Grundrecht?.....	90
7. Literaturverzeichnis.....	91
8. Anhang.....	98

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Sechs Ziele der Familienpolitik und die Rollen der Familienmitglieder	7
Abbildung 2: Entwicklung der Bruttogeburtensziffer (Geburten pro 1.000 Einwohner, 2000-2009).....	10

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Das familienpolitische Instrumentarium	8
Tabelle 2: Teilzeitbeschäftigung und Differenz der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, gemessen in Vollzeitäquivalenten (in %)	11
Tabelle 3: Einfluss von Elternschaft auf die Beschäftigungsquote (in %, 2008)	12
Tabelle 4: Kinderbetreuungsquoten (in %)	13
Tabelle 5: Armutsgefährdungsquoten (in %)	16
Tabelle 6: Entwicklung des BIP (in %).....	17
Tabelle 7: Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote (in %)	18
Tabelle 8: Entwicklung des Finanzierungssaldos und des Schuldenstands der öffentlichen Haushalte (in %)	20
Tabelle 9: Entwicklung der Inflationsrate (HVPI, in %).....	21
Tabelle 10: Wohlbefinden von Kindern im Vergleich der 21 OECD-Staaten (Position).....	27
Tabelle 11: Auswahl vergleichender Daten zu Teilzeitbeschäftigung, Stress und Doppelbelastung durch Betreuungsaufgaben (in %, 2007)	38
Tabelle 12: Unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung (TZ) und Betreuungsaufgaben (in %, 2008) ..	50
Tabelle 13: Kinderbetreuungskosten (in % der Einkommen nach Sozialtransfers, 2004).....	73
Tabelle 14: Interviewte ExpertInnen in den Untersuchungsländern.....	98

Übersichtsverzeichnis

Übersicht 1: Mögliche Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen in der Wirtschafts- und Finanzkrise – Schweden	102
Übersicht 2: Mögliche Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen in der Wirtschafts- und Finanzkrise – Frankreich.....	103
Übersicht 3: Mögliche Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen in der Wirtschafts- und Finanzkrise – Niederlande	105
Übersicht 4: Mögliche Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen in der Wirtschafts- und Finanzkrise – Vereinigtes Königreich	106
Übersicht 5: Mögliche Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen in der Wirtschafts- und Finanzkrise – Irland	108

Zusammenfassung: Familienpolitik in der Wirtschafts- und Finanzkrise

Ein zentrales Element des familienpolitischen Paradigmenwechsels ist in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Förderung und der Erhalt einer möglichst hohen Erwerbsbeteiligung von Frauen, da diese nicht nur eine bessere Nutzung vorhandenen Humankapitals erwarten lässt sondern gleichzeitig zur Stabilisierung der Haushaltseinkommen beiträgt und somit den wichtigsten Schutz gegen das Armutsrisiko von Familien bietet. Nachdem sich die deutsche Familienpolitik zunehmend an vereinbarkeitspolitischen Zielstellungen ausrichtet und in den vergangenen Jahren entsprechende politische Erfolge vorzuweisen hatte (z.B. den Umbau des Bundeserziehungsgeldes zum Bundeselterngeld oder die Ausweitung der Kindertagesbetreuung), gilt auch Deutschland mittlerweile – gemeinsam mit Frankreich und Schweden – als Vorbild im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise vom Herbst 2008 und die damit verbundenen haushaltspolitischen Maßnahmen stellen für die Familienpolitik der EU Mitgliedstaaten eine neue zentrale Handlungsbedingung dar. Die politischen Reaktionen auf die Krise zeigen nun, inwiefern angesichts knapper Haushaltsmittel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein gleichberechtigter Stellenwert neben den anderen familienpolitischen Handlungszielen (Familienlastenausgleich, Armutsvermeidung, Erziehung und Bildung der Kinder, die Förderung der Realisierung von Kinderwünschen und autonomen Erwerbs- und Lebensverläufen) eingeräumt wird. Der Vergleich der fünf hier ausgewählten Mitgliedstaaten (Frankreich, die Niederlande, Schweden, das Vereinigte Königreich und Irland) zeigt im Hinblick auf die Anpassungsreaktionen der vergangenen zwei Jahre (Mitte 2008 bis Mitte 2010) folgende Ergebnisse:

1. Insgesamt wird deutlich, dass die familienpolitische Ausgangssituation, aber auch die Betroffenheit durch die Wirtschafts- und Finanzkrise zwischen den hier untersuchten Ländern variiert. Schweden und Irland bilden sowohl im Hinblick auf die familienpolitische Absicherung als auch auf die Betroffenheit durch die Wirtschaftskrise zwei gegensätzliche Pole, zwischen denen sich die anderen Länder verorten lassen. Für die Gesamtheit der hier untersuchten Länder lassen sich jedoch keine übergreifenden gemeinsamen Entwicklungen und auch kein allgemeiner Rückbau *familienpolitischer* Leistungen erkennen, wenngleich an vielen Stellen Einschnitte vorgenommen wurden. In den meisten Ländern werden die vor der Krise begonnenen familienpolitischen Reformen gemäß ihrer jeweiligen familienpolitischen Entwicklungspfade fortgesetzt, wobei im Bereich der frühkindlichen Bildung in allen Ländern Reformen in Richtung einer Ausweitung der Angebote (oder zumindest keine bedeutenden Kürzungen) zu verzeichnen sind.

2. Weiterhin am kohärentesten ist die Familienpolitik in Schweden und Frankreich, da das Leitbild der Doppelverdienernorm nicht in Frage gestellt und vor allem die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, aber auch die ökonomische Stabilisierung der Familien mit Nachdruck weiter verfolgt wird. In den beiden angelsächsischen Ländern wird der Schwerpunkt auf die Armutsbekämpfung gelegt, auch dies erscheint für ‚liberale‘ Wohlfahrtsstaaten konsistent. Allein die Niederlande weisen eine gemischte Strategie auf, da einerseits der Ausbau der Kinderbetreuung weiter stagniert, andererseits aber bei der Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen eine Wende in Richtung Vollzeitbeschäftigung vollzogen und der Abschied vom Teilzeitmodell eingeleitet wird. Wenngleich in der Familienpolitik kaum drastische Einschnitte zu beobachten sind, wird jedoch deutlich, dass die Veränderungen in den angrenzenden Politikbereichen, etwa in der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere beim Arbeitslosen-

geld oder der Grundsicherung sowie beim Wohngeld, teilweise einschneidende Veränderungen darstellen, die sich deutlich negativ auf die Lebenssituation der Familien – vor allem in den unteren Bereichen der Einkommensverteilung – auswirken.

3. Die materielle Entlastung der Familien wird als Politikziel in den meisten Ländern weiter geführt, allerdings werden teilweise Kürzungen und Anspruchsbeschränkungen vorgenommen (IE, UK, NL). In Schweden hingegen wird die begonnene expansive Strategie u.a. mittels des Steuerkredits fortgesetzt und die Familien damit noch stärker gefördert.

4. Das Ziel der Vermeidung oder Verminderung von Armutssituationen wird in einigen Ländern zunächst mittels einmaliger oder temporärer Sonderzahlungen oder Sachleistungen an (meist bedürftige) Familien verfolgt (FR, IE, UK). Eine umfassende und explizite Strategie zur Verminderung der Armut in den Familien wird nur im Vereinigten Königreich verfolgt. Darüber hinaus sind folgende, teilweise gegenläufige Entwicklungen zu beobachten:

Erstens rückt in den meisten hier untersuchten Ländern die Beschäftigungsförderung von allen Bürgerinnen und Bürgern – v.a. der Mütter – in den Mittelpunkt der Strategie der Armutsvermeidung. Am deutlichsten wird dies in Frankreich und Schweden, wo politische Bemühungen zur Bereitstellung von Kinderbetreuung auch bei zunehmend flexiblen Arbeitszeiten gelten, und auch in den Niederlanden, wo eine Abkehr von der Teilzeitstrategie zu beobachten ist. Im Vereinigten Königreich und Irland hingegen wird die Arbeitspflicht für Alleinerziehende schrittweise verstärkt; allerdings sind hier die Lohnersatzleistungen – insbesondere im Vereinigten Königreich – gering, so dass auch ohne explizite Verpflichtung ein starker Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung besteht.

Zweitens ist eine Verstärkung der Leistungssysteme für einkommensschwache Familien hingegen durch die kleinen temporären oder niedrigschwelligen Fürsorgeleistungen (Einmalzahlungen, Schulbeihilfen, Lebensmittelversorgung) insgesamt nicht zu erwarten. Vielmehr wird versucht, die Einschränkung von Familienleistungen (z.B. Kindergeldkürzung in Irland) durch geringfügige Leistungserhöhungen für einkommensschwache Familien zu kompensieren (UK, IE). Inwiefern diese Kompensationsleistungen die Armutsgefährdungsquoten von Familien stabil halten können, bleibt fraglich, da insbesondere die gestiegenen Arbeitslosenzahlen (vor allem in Irland und im Vereinigten Königreich) zu einem Anstieg der absoluten Armutszahlen führen dürften, so die Meinung der Mehrheit der befragten ExpertInnen.

Drittens ist eine ‚Entdeckung‘ der Alleinerziehenden als förderungswürdige bzw. zu fokussierende Familienform in der Krise zu beobachten. In fast allen Ländern, sogar in Schweden, sind die Alleinerziehenden am stärksten von Armut betroffen. Dieses Problem wird in einigen Ländern (SW, IE, UK) als eines der zentralen Themen zur Vermeidung von Kinderarmut und sozialer Inklusion eingeschätzt.

5. Die seit der Formulierung der Barcelona-Ziele¹ initiierten Reformen, die auf den Ausbau der Kinderbetreuungsdienstleistungen zur Förderung der Erziehung und Bildung in der frühkindlichen Phase hinwirken sollen, stehen teilweise aufgrund ihrer hohen Kosten durch die Wirtschafts- und Finanzkrise unter Finanzierungsvorbehalt. In Schweden und Frankreich, Länder, in denen die frühkindliche Bildung gut entwickelt ist, gilt die Qualität der Kinderbetreuung als zentrale Vorbedingung für deren Akzeptanz. Doch ist hierbei die weitere He-

¹ Im Jahr 2002 empfahl die Europäische Kommission den Mitgliedsstaaten bis 2010 – bedarfsgerecht – für min. 90% der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für min. 33% der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze bereitzustellen.

rangehensweise unterschiedlich: In Schweden werden die Investitionen in die vorschulische Bildung bzw. frühe Förderung noch intensiviert, während in Frankreich derzeit die qualifikationsbezogenen Einstellungs Voraussetzungen für Erzieherinnen und Erzieher im Krippenbereich gelockert werden. In den beiden angelsächsischen Ländern, aber auch in den Niederlanden zeigt sich beim Ausbau der Kinderbetreuung dagegen ein insgesamt gemischtes Bild: In Irland wurde zwar ein kostenloses Vorschuljahr (in Form eines Anspruchs auf wenige Betreuungsstunden in marktbasierenden Kindertagesstätten) für Drei- bis Vierjährige eingeführt, der weitere Ausbau der Betreuung (in Form von Baukostenzuschüssen) für die unter Dreijährigen wurde dagegen gestoppt. Ähnliches gilt für das Vereinigte Königreich, wobei die Zukunft des „Sure Start“-Programms von der neuen Koalitionsregierung (ab Mai 2010) noch nicht eindeutig geklärt wurde. In den Niederlanden verfestigt sich der Rückzug des Staates aus der Finanzierung der formalen Kinderbetreuung; eine weitere Erhöhung der von den Eltern getragenen Kosten für die (frühkindliche) Bildung und Betreuung ist zu erwarten.

6. Den Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird vor allem in Frankreich und Schweden auch und gerade in der wirtschaftlich angespannten Situation eine große Bedeutung zugemessen. Das vordringliche Ziel ist allerdings nicht mehr allein die bloße Ermöglichung der Erwerbstätigkeit von Müttern im Sinne einer größeren Wahlfreiheit beider Elternteile, sondern vielmehr der Erhalt eines hohen Beschäftigungsniveaus zur Vermeidung von Familienarmut. In den anderen Ländern wird der Ausbau der Nachmittagsbetreuung für Schulkinder teilweise als ein Element von Strategien der Arbeitsmarktaktivierung diskutiert (IE, NL, UK). Die überraschendste Entwicklung im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in den Untersuchungsländern stellt die Abkehr von der traditionellen Teilzeitstrategie in den Niederlanden dar. Gestützt durch den sich andeutenden Arbeitskräftemangel wird nun verstärkt die Vermittlung in Vollzeitbeschäftigung (auch von Frauen und Müttern) gefördert.

7. Die Förderung autonomer Erwerbsentscheidungen von Frauen und Männern stellt in den meisten Ländern keine explizite familienpolitische Zielsetzung (mehr) dar. Durch die Aktivierungsstrategien mittels der verstärkten Arbeitspflicht (z.B. für Alleinerziehende in IE und UK), der Expansion atypischer Beschäftigung und den verschärften Zumutbarkeitsregelungen, werden generell die individuellen und familiären Handlungs- und Entscheidungsspielräume eingeschränkt. Die Ausnahme bildet nach wie vor Frankreich, wo ein ausdifferenziertes Instrumentarium familienpolitischer Instrumente den Erwerbszwang für Familien abmildert, allerdings fehlt hier ein Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit, was die Optionen der Eltern zur Realisierung individueller Erwerbswünsche empfindlich einschränkt. Grundsätzlich wird in Schweden und Frankreich der gesellschaftliche Grundkonsens über die (vollzeitige) Erwerbstätigkeit der Frauen nicht hinterfragt. Im Vereinigten Königreich werden sich die Effekte der Regelungen des neu geschaffenen Gleichstellungsgesetzes (April 2010) erst in den folgenden Jahren zeigen, da diese stufenweise in Kraft treten werden. In Irland sind keine besonderen Bemühungen zur Gleichstellung der Geschlechter zu verzeichnen.

8. Trotz der fortgesetzt relativ hohen Bruttogeburtenziffern, bestehen auch in Schweden und Frankreich Bedenken hinsichtlich der demographischen Entwicklung in Folge der Wirtschaftskrise. Bei der Fertilität scheinen die Regierungen in den Untersuchungsländern anzuerkennen, dass das Geburtenverhalten kein monokausal verursachter Effekt, sondern nur durch eine umfassende familienpolitische Strategie zu verbessern ist. Im Vereinigten Königreich und Irland spielt das Thema geringer Fertilität aufgrund der – wie in Schweden und Frankreich – relativ hohen Bruttogeburtenziffern (und in den letzten Jahren positiven Net-

tomigration) in der familienpolitischen Debatte kaum eine Rolle. Dabei bleibt die Fertilität eines der letzten „Mysterien“ der Sozialwissenschaften, so die Aussagen einer Reihe befragter ExpertInnen, da das Geburtenverhalten von sehr vielen verschiedenen Faktoren abhängt.

1. Einleitung: Ziele der Studie

Seit der Einführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) vor über zehn Jahren gilt in den EU-Mitgliedsstaaten eine besondere Aufmerksamkeit der Steigerung der Gesamtbeschäftigungsquote und dabei insbesondere der Steigerung der Arbeitsmarkteteiligung von Frauen, die mittlerweile zu einer weitgehenden Anerkennung der gesellschaftlichen und ökonomischen Bedeutung des weiblichen Arbeitsangebots geführt hat. Dementsprechend sind auch familienpolitische Strategien verstärkt auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausgerichtet worden, ohne dass jedoch die beiden ‚klassischen Ziele‘ – die materielle Kompensation von Familienlasten oder die Förderung der frühkindlichen Bildung und Betreuung – in den Hintergrund getreten wären.

Gestützt durch die wachsende Bedeutung sozialwissenschaftlicher Expertise hat auch die deutsche Familienpolitik in den vergangenen zehn Jahren eine Modernisierung erfahren. Im Siebten Familienbericht der Bundesregierung („Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik“) wurden 2006 die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im europäischen Vergleich verstärkt thematisiert und die Grundlagen einer „nachhaltigen“ Familienpolitik definiert (BMFSFJ 2006: XXIV). Die Neuorientierung am Konzept der nachhaltigen Familienpolitik setzt sehr viel stärker als zuvor auf die Mobilisierung und Stärkung individueller Kompetenzen und Potentiale der Familienmitglieder in allen Lebensbereichen und verspricht somit eine nachhaltige Stabilisierung familienpolitischer Zielstellungen.

Mit der verstärkten Orientierung an vereinbarkeitspolitischen Zielsetzungen und den bisherigen politischen Erfolgen (z.B. der Umbau des Bundeserziehungsgeldes und die Ausweitung der Kindertagesbetreuung) ist die deutsche Familienpolitik im europäischen Vergleich in die Reihe der europäischen Vorreiter – Frankreich und Schweden – aufgerückt. Der Eintritt der Wirtschaftskrise in Folge des Zusammenbruchs der Finanzmärkte – insbesondere seit Mitte 2008 – stellt jedoch für die Familienpolitik in allen EU-Mitgliedstaaten eine neue zentrale Handlungsbedingung dar, da alle Ressorts von den konjunktur- und finanzpolitischen Maßnahmen betroffen sind. Die Familienpolitik ist dabei mit einem besonderen Dilemma konfrontiert: Einerseits müssen auch hier Ausgabenreduzierungen zur Wahrung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der EU-Konvergenzkriterien² vorgenommen werden, so dass die Fortentwicklung neuer vereinbarkeitspolitischer Instrumente bzw. die Familienförderung insgesamt überprüft werden könnte. Andererseits sind familienpolitische Instrumente – Transferleistungen ebenso wie Bildungs- und Betreuungsdienstleistungen – zur Stabilisierung der Haushaltseinkommen und der Milderung der allgemeinen Krisenwirkungen auf der Ebene der Haushalte unverzichtbar.

Die vorliegende Studie liefert eine erste Bestandsaufnahme der familienpolitischen Entwicklungen in fünf ausgewählten Mitgliedstaaten (Frankreich, den Niederlanden, Schweden, dem Vereinigten Königreich und Irland) unter dem Eindruck der Krise in den vergangenen zwei Jahren (Mitte 2008 bis Mitte 2010). Es wird untersucht, inwiefern sich Veränderungen im Hinblick auf die drei großen Zielsetzungen der Familienpolitik – der ökonomischen Unterstützung der Familien, der frühkindlichen Bildung und Erziehung sowie der Vereinbarkeit von

² Nach den EU-Konvergenzkriterien darf das öffentliche Defizit nicht mehr als 3 % des Bruttoinlandsprodukts betragen und im Hinblick auf den öffentlichen Schuldenstand wird eine Maßzahl von max. 60 % des Bruttoinlandsprodukts angestrebt.

Familie und Beruf –beobachten lassen. Ziel der Studie ist es, die politischen Anpassungsreaktionen in den Untersuchungsländern darzustellen und zu bewerten und daraus mögliche Politikoptionen für die Weiterentwicklung der Familienpolitik in Deutschland aufzuzeigen. Die Studie basiert auf Dokumentenanalysen sowie ExpertInneninterviews mit VertreterInnen von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen sowie der Wissenschaft (s. Tab. 14 im Anhang), die in den Ländern im ersten Halbjahr 2010 durchgeführt wurden. Im zweiten und dritten Teil der Studie werden die Möglichkeiten und Grenzen sowie die spezifischen Ziele der familienpolitischen Regulierung und Kontextbedingungen familienpolitischen Handelns anhand der zentralen ökonomischen und familienpolitischen Indikatoren in den hier untersuchten Ländern dargestellt. Der vierte Teil enthält die fünf Länderstudien, und der darauffolgende fünfte eine systematische vergleichende Auswertung. Abschließend werden die Erfahrungen in den untersuchten Ländern im Hinblick auf Optionen für die Anpassung der deutschen Familienpolitik erörtert.

2. Familienpolitik als Element moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit

Ein moderner Familienbegriff ist heute breit angelegt und umfasst neben Ehepaaren auch nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern sowie Alleinerziehende (Gerlach 2010: 41ff.). In einer neueren Perspektive wird Familie als „Verantwortungsgemeinschaft von mindestens zwei Generationen“ und als die soziale Mitte der Gesellschaft definiert (Ristau 2005). Als zentrales Merkmal eines modernen Familienverständnisses gilt die Präsenz von Kindern im Haushalt der Eltern. Historisch zielte die Familienpolitik auf die kulturelle und soziale Reproduktion des Nationalstaates, im modernen Leistungsstaat wird hingegen verstärkt auf die soziale und ökonomische Funktionalität der Familienpolitik verwiesen. Familienpolitik ist dabei sowohl ein eigenständiger Politikbereich mit einer institutionellen und organisatorischen Verankerung in einem Regierungssystem – in Deutschland im Rahmen des BMFSFJ – als auch eine sozialpolitische Querschnittsaufgabe, die viele Politikbereiche der Sozialpolitik, aber auch des (Familien- und Unterhalts-)Rechts berührt (vgl. Wingen 1997: 21-27).

2.1 Die wachsende Bedeutung der Familienpolitik im modernen Wohlfahrtsstaat

Als Teil der Sozialpolitik variieren familienpolitische Strategien im internationalen Vergleich hinsichtlich ihrer Ausrichtung entlang zweier zentraler Aspekte, der sogenannten Dekommodifizierung und des Familialismus'. Insgesamt hat die Familienpolitik in den vergangenen 15 Jahren an politischer Bedeutung gewonnen und wird nun zunehmend unter dem Verweis auf ihre sozialinvestiven Aspekte thematisiert.

Sicherung sozialer Risiken

Die Dekommodifizierung bezeichnet den Grad der Abhängigkeit der BürgerInnen von dem auf dem Arbeitsmarkt erzielten Erwerbseinkommen, der durch Höhe und Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherungssystemen gemindert wird (Esping-Andersen 1990): Durch die Bereitstellung mehr oder weniger großzügig ausgestalteter Leistungen werden soziale Risiken bei verminderter Erwerbsfähigkeit (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter) abgedeckt. Auf dieser Basis wurden entsprechend der ‚Großzügigkeit‘ der Sozialleistungen drei Wohlfahrtsstaatstypen unterschieden: der liberale Typ mit dem geringsten Leistungsniveau, zu denen das Vereinigte Königreich und Irland gehören, der sogenannte konservativ-korporatistische Typ, zu dem Deutschland und Frankreich zählen und schließlich der sozialdemokratische Typ, zu denen v.a. die skandinavischen Länder und teilweise auch die Niederlande zählen und in

denen die großzügigsten Leistungen gewährt werden (Esping-Andersen 1990). Grundsätzlich scheint diese Typologie in der vergleichenden Analyse von Familienpolitik für die Unterscheidung von Länderclustern nützlich zu sein (Thévenon 2008: 64): Danach gilt in *liberalen Staaten*, dass die öffentliche Hand nur rudimentäre Leistungen im Sinne der Existenzsicherung bereitstellt, und sich die staatlichen Interventionen auf besonders bedürftige Familien konzentriert. Der materielle Schutz kann dabei durch Maßnahmen zur Förderung der kognitiven Entwicklung von Kleinkindern ergänzt werden. In *konservativ-korporatistischen Staaten* steht hingegen die materielle Lebensstandardsicherung der Familien im Mittelpunkt, wobei die Leistungsgewährung am Erwerbsstatus und dem Familienhaushalt ausgerichtet ist und nicht am Individuum. Geschlechtergleichheit oder die kognitive Förderung der Kinder sind hier in der Regel keine zentralen Handlungsbereiche des Staates sondern weitgehend der Selbstregulierung der Familien überlassen. Die *nordischen Länder* hingegen zeichnen sich durch eine starke Verantwortung des Staates für die Realisierung sozialer Gleichheit und individueller Autonomie der BürgerInnen aus; die Sozialleistungen sind hier weitgehend individualisiert und spezifische *Policies* unterstützen die Geschlechtergleichheit und die Förderung der kognitiven Entwicklung von (Klein-)Kindern.³ In der Praxis haben wir es jedoch zunehmend mit Mischmodellen zu tun, so dass die Typologie (wie im Fall der vorliegenden Studie) einen guten Ausgangspunkt für die Fallauswahl in vergleichenden Analysen bietet, es insgesamt aber einer anderen spezifischeren Perspektive bedarf, die nicht allein den Leistungsumfang in den Kernsystemen der sozialen Sicherung in den Blick nimmt.

Stärkung des Individuums

Die Absicherung von Familien bzw. von pflegenden oder betreuenden Familienmitgliedern wurde in dem vergleichenden Ansatz von Esping-Andersen (1990) nicht als Unterscheidungsmerkmal berücksichtigt. Die familienpolitische Leerstelle in der prominenten Dreiertypologie deutet einen Aspekt an, der in der traditionellen Wohlfahrtsstaatsanalyse oftmals vernachlässigt wurde: Neben der Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen besteht nämlich noch eine zweite Ungleichheitsrelation, die Ungleichheit zwischen Personen mit unterschiedlichen Erwerbsverläufen. Diese trat aufgrund der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung bislang v.a. als Ungleichheit zwischen den Geschlechtern hervor. In Reaktion auf die vermeintlich geschlechterneutrale Analyse der prominenten Wohlfahrtsstaatstypologie von Esping-Andersen (1990) wurde gezeigt, dass sozialpolitische Regelungen einen Geschlechterbias enthalten, indem sie bestimmte Formen geschlechterspezifischer Arbeitsteilung unterstützen und Personen mit Pflege- und Betreuungsaufgaben in der sozialen Absicherung benachteiligen. In dieser Perspektive werden Wohlfahrtsstaaten nach dem Grad der Förderung des Alleinverdienermodells (*male breadwinner model*) (Lewis 1992) bzw. der Unterstützung zur Führung eines individuellen Haushaltes (Orloff 1993) unterschieden. Auch aus der Perspektive der deutschen Sozialstaatsforschung wurde explizit auf die Bedeutung der Betreuungs- und Pflegearbeit als konstitutive Dimension des Wohlfahrtsstaats verwiesen (Kaufmann 2009). Die neuere Forschung hat sich dieser Kritik angenommen und berücksichtigt zunehmend als zusätzliches Bewertungskriterium für Wohlfahrtsstaatlichkeit die Form des Familialismus', der, analog zum Begriff der Dekommodifizierung, den Grad der Erbringung von Betreuungs- und Pflegearbeit (*care work*) im familiären Kontext bezeichnet (Leitner 2003).

³Die nordischen Länder – Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden – gelten in der Familienpolitik als Vorreiter, vgl. etwa Gupta, et al. (2008); OECD (2007).

Der Begriff der Defamilisierung bezeichnet dementsprechend politische Maßnahmen, die die Verlagerung der Betreuungs- und Pflegearbeit aus der Familie heraus in den Bereich der (öffentlich oder privat organisierten) sozialen Dienstleistungen unterstützen. Allerdings gilt hier, dass die Erbringung der Betreuungs- und Erziehungstätigkeiten nicht nur ökonomisch begründet, und somit nicht allein durch monetäre Unterstützung zu steuern ist. Vielmehr kann die jeweilige Arbeitsteilung auch einem sozialen sowie individuellen oder familiären Konsens („Geschlechterarrangement“) entsprechen und damit eine bewusst gewählte Entscheidung der einzelnen Familienmitglieder widerspiegeln. Daher wäre eine komplette Verlagerung der Betreuungs- und Pflegearbeit auf Dritte (z.B. professionelle Pflegekräfte) möglicherweise unerwünscht (Lewis/Guillari 2004). Andererseits kann die Übernahme von Betreuungs- und Pflagetätigkeiten für Angehörige auch durch Pflichtgefühle oder empfundene soziale Erwartungen begründet sein. Die Defamilisierung, d.h. die Auflösung der familiären Abhängigkeitsbeziehungen, die durch die Betreuung von Kindern und/oder Pflege von Angehörigen entstehen, sind somit nicht ausschließlich ökonomischer Natur (Leitner/Lessenich 2007). Die Bereitstellung qualitativ hochwertiger und erschwinglicher sozialer Dienstleistungen, ist daher eine *notwendige* Bedingung, weil im Bereich der sozialen Dienstleistungen – zumindest in der Mittelschicht – die soziale Akzeptanz und Nutzung im hohen Maße von der Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen abhängt. Sie ist – aufgrund des sozialen Charakters der familiären Arbeitsteilung – jedoch nicht unbedingt eine *hinreichende* Bedingung für die „Freisetzung“ der betreuenden und pflegenden Personen aus dem Geflecht familiärer Verpflichtungen. Der Geschlechterbias ist somit also in einem breiteren Zusammenhang, nämlich der Betrachtung der sozialen Rolle des Individuums im Hinblick auf seine individuelle Autonomie bzw. die Zuschreibung bestimmter sozialer Verhaltensweisen zu verstehen, die eben Personen mit Pflege- und Betreuungsaufgaben betrifft und Männer, die diese Rolle übernehmen, einschließt. Der Sozialstaat hat mit der Sozial- und auch der Familienpolitik hier eine besondere Verantwortung, weil er nicht nur die Umverteilung von Einkommen organisiert, sondern auch normative Festschreibungen – u.a. Rollenverteilungen – vornimmt (Mau 2002).

Nachhaltige Familienpolitik – ein neues familienpolitisches Leitbild

Im Zuge des beschäftigungspolitischen Wandels, und des Bemühens, angesichts alternder Gesellschaften und steigendem Fachkräftemangels ein hohes Maß an hoch qualifiziertem Arbeitskräftepotential zu erhalten, wurde sowohl in der politischen als auch in der sozialwissenschaftlichen Perspektive vermehrte Aufmerksamkeit auf das Humankapital der Bevölkerung in den europäischen Wohlfahrtsstaaten gelenkt (Esping-Andersen 1999). Seither werden sozialpolitische Maßnahmen – und ebenso die Familienpolitik insgesamt – stärker unter dem Aspekt der Investitionen in die soziale Basis der sich wandelnden Sozialversicherungs- und Beschäftigungssysteme betrachtet und verstärkt Maßnahmen zur Bereitstellung von Pflege- und Betreuungsdienstleistungen eingefordert (Esping-Andersen 2009). Dieser politische aber auch wissenschaftliche Wandel wird als der Beginn eines neuen sozialpolitischen Begründungszusammenhangs betrachtet, in dem Sozialpolitik v.a. unter dem Aspekt der ‚Sozialinvestition‘ diskutiert wird (Morel et al. 2009). In diesem Zuge haben auch die Familienpolitik und insbesondere die Instrumente zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf einen zentralen Stellenwert auf den sozialpolitischen Agenden der westeuropäischen Industriegesellschaften erhalten. Parallel zu dieser Entwicklung wurde auch in Deutschland der „ökonomische Charme der Familie“ (Ristau 2005) entdeckt und unter dem Leitbild der „nachhaltigen Familienpolitik“ Fertilität, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Armutsver-

meidung, Bildung und Entwicklung von Erziehungskompetenz als familienpolitische Kernziele identifiziert. Damit geht dieses Konzept über die Engführung auf die materielle Entlastung der Familien hinaus und erteilt dem Grundprinzip der universellen, horizontalen Umverteilung der traditionellen Familienpolitik, z.B. durch den Familienlastenausgleich, als alleiniges Instrument eine Absage. Die „nachhaltige Familienpolitik“ setzt instrumentell auf ein Set aus „Zeitpolitik, Geldtransfers und Infrastruktur“ (Bertram et al. 2005), die gezielt zur Bedienung unterschiedlicher Bedarfe eingesetzt werden und die Kompetenzen und Kapazitäten der Individuen jenseits traditioneller Rollenzuschreibungen umfassend stärken sollen (vgl. auch Ristau 2005: 18; BMFSFJ 2006; BMFSFJ 2009; BMFSFJ 2010).

Die Grundidee der nachhaltigen Familienpolitik ist, dass die Förderung der Familien allen gesellschaftlichen Akteuren, auch den Unternehmen, zugute kommt, da v.a. in den Erhalt (bei den Eltern) und die Entwicklung (bei den Kindern) von Humankapital investiert wird. Diese Neuorientierung enthält somit auch vertikale Aspekte der Umverteilung, indem sie die Stärkung sozial benachteiligter Familien berücksichtigt, ohne jedoch das typische Merkmal der Mittelschichtzentrierung durch die allgemeine Bildungsförderung auch im frühkindlichen Bereich aufzugeben. Gleichzeitig bezieht das Konzept der nachhaltigen Familienpolitik auch Aspekte der Stärkung der individuellen Autonomie ein, indem sie die sich im Lebensverlauf wandelnden Bedürfnisse der Familien berücksichtigt. Die nachhaltige Familienpolitik stellt damit das derzeit umfassendste familienpolitische Leitbild in Deutschland dar: Es verbindet traditionelle mittelschichtsbezogene Elemente der Familienförderung mit generellen sozial-investiven Elementen und hebt damit auch die übergreifende ökonomische Rationalität einer nachhaltigen Familienpolitik hervor, die vor allem auf der Stärkung des Individuums beruht.

2.2 Sechs Ziele von Familienpolitik

Die Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik lassen sich im Hinblick auf die jeweilige Rolle der Bürgerinnen und Bürger, die Adressaten von Familienpolitik sind, weiter ausdifferenzieren: Werden die BürgerInnen als Eltern, Frauen, Männer oder ArbeitnehmerInnen angesprochen und in welcher Eigenschaft werden sie durch die öffentliche Politik gefördert? In Anlehnung an die Definition sozialer Rechte durch den britischen Soziologen T.H. Marshall (Marshall 1992) lassen sich systematisch drei Rollen der BürgerInnen und Bürger unterscheiden (vgl. Abb. 1): das Individuum, das weitgehend durch die bürgerlichen Rechte geschützt wird, mit seinen spezifischen biographisch geprägten Bedarfen (Männer, Frauen, Kinder), die SozialbürgerInnen mit deren potentiell, kollektiv regulierbaren Bedarfen (Eltern) und die ErwerbsbürgerInnen als Teil der volkswirtschaftlichen Produktivkraft eines Landes, deren Lebensbedingungen maßgeblich durch die Lohn- und Arbeitsmarktpolitik reguliert sind (ArbeitnehmerInnen). Familienpolitik ist somit nicht allein auf die Realisierung demographischer Ziele zur sozialen und kulturellen Reproduktion einer Bevölkerung ausgerichtet, sondern muss sich – im modernen Wohlfahrtsstaat – zunehmend im Hinblick auf die ökonomische Nachhaltigkeit sowie die Förderung individueller autonomer Handlungsspielräume der Bevölkerung beurteilen lassen. Diese Zielkomplexe werden in der Regel durch sechs Handlungsbereiche realisiert, die in der Literatur angeführt werden (vgl. Letablier et al. 2009):⁴

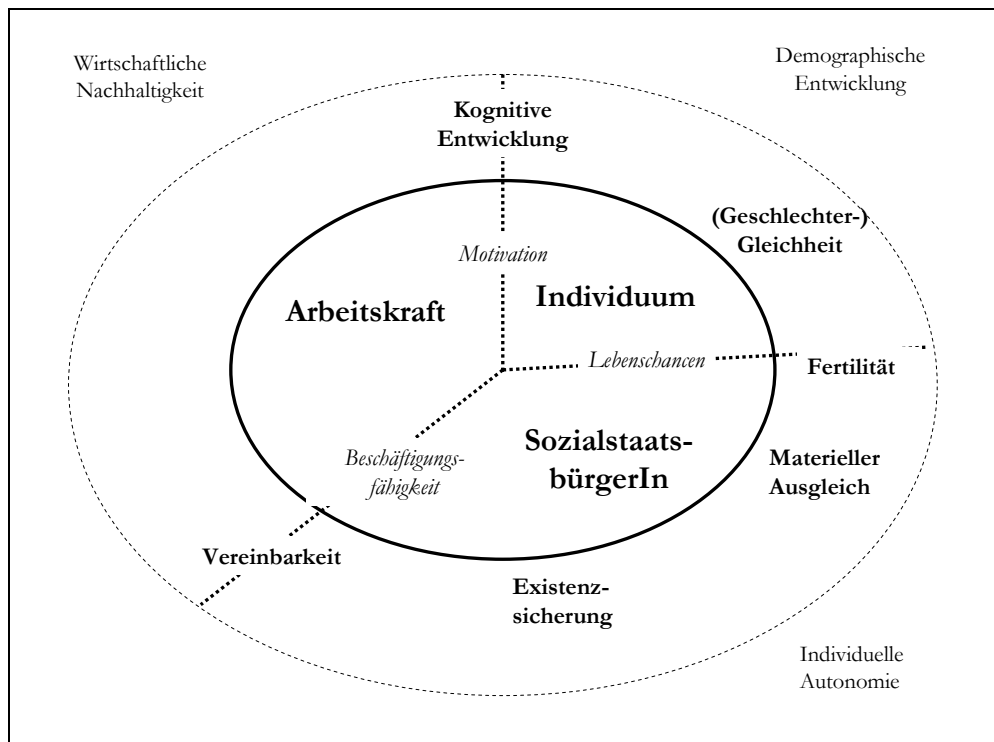
⁴ Diese Ziele decken sich nicht vollständig mit denen der „nachhaltigen Familienpolitik“, die explizit die Stärkung der Erziehungskompetenz nennt. Diese wird hier mit der Bildungsfunktion unter dem Ziel der Förderung der kognitiven Entwicklung zusammengefasst, weil sie sich nur *instrumentell* unterscheiden, beide aber auf das Ziel der kognitiven Entwicklung der Kinder gerichtet sind.

- die materielle Unterstützung der Familien (bzw. materieller Ausgleich von Familienlasten) als traditionelles Ziel von Wohlfahrtstaatlichkeit in der Industriegesellschaft, die durch eine horizontale Umverteilung mittels des Familienlastenausgleichs bzw. universeller Geldleistungen gekennzeichnet ist,
- der Schutz der Familien vor Armut, der auf die Schaffung von Instrumenten für die spezifischen familiären Bedarfe ausgerichtet ist und den materiellen Ausgleich am unteren Ende der Einkommensverteilung ergänzt. Besonders in diesem Bereich ist eine enge Verflechtung mit Maßnahmen anderer Politikbereiche (z.B. Arbeitsmarktpolitik, Grundsicherungssysteme) anzustreben,
- die Förderung der kognitiven Entwicklung der Kinder durch die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen und die Sicherung der Qualität derselben auf einem hohen Niveau,
- die Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die auf die Stärkung der sozialbürgerlichen Rechte als ArbeitnehmerInnen zielt,
- der Schutz individueller und planbarer Lebens- und Erwerbsverläufe und die Förderung gleicher Lebenschancen von Personen mit unterschiedlichen anerkennungswürdigen Prioritäten (z.B. Betreuung von Kindern, Pflege von Angehörigen),
- die Fertilität, verstanden als die Unterstützung, vorhandene Kinderwünsche auch zu realisieren.

Die Maßnahmen dieser sechs Politikbereiche sind für die Realisierung demographischer, sozialpolitischer und ökonomischer Zielstellungen gleichermaßen relevant. Die autonomiesteigernde Wirkung familienpolitischer Maßnahmen, die neue Wahlmöglichkeiten und größere materielle Handlungsspielräume schaffen (Familienförderung, Gleichstellung, Bereitstellung von Dienstleistungen und Bildungsangeboten), liegt unmittelbar auf der Hand, ebenso wie das Argument, dass die Entscheidung für Kinder durch die Verbesserung individueller Handlungsspielräume insgesamt unterstützt wird.

Ökonomische Ziele stehen dazu nicht im Widerspruch. So kann etwa die Entwicklung von Humankapital durch (frühkindliche) Bildungseinrichtungen bzw. der Erhalt von Humankapital bei Eltern durch die Verbesserung der Vereinbarkeit gefördert werden. Die Binnennachfrage wird durch familienpolitische Transferleistungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs oder Sonderleistungen für bedürftige Familien bzw. Förderung von Wohneigentum für Familien stabilisiert. Schließlich können fiskalische Kosten, die in Folge von Arbeitslosigkeit und Armut entstehen präventiv durch den Erhalt eines hohen Beschäftigungsniveaus mittels vereinbarkeitspolitischer Maßnahmen vermindert werden. Eine nachhaltige Familienpolitik zielt somit auf die Abstimmung eines ausdifferenzierten familienpolitischen Instrumentariums um demographische mit sozialpolitischen und ökonomischen Zielen miteinander in Einklang zu bringen (vgl. Ristau 2005).

Abbildung 1: Sechs Ziele der Familienpolitik und die Rollen der Familienmitglieder



Quelle: Eigene Darstellung

2.3 Ein komplexer Prozess: Abstimmung des familienpolitischen Instrumentariums

Familienpolitik kann also auf Ziele ausgerichtet sein, die *nicht* in erster Linie die Lebenssituation der Familien betreffen, sondern allgemeine kollektive Ziele in den Blick nehmen, wie etwa die Förderung einer günstigen demographischen Entwicklung, den Erhalt der volkswirtschaftlichen Produktivkraft oder die Reproduktion einer gut ausgebildeten Bevölkerung (Humankapital), die durch die generationenübergreifende Übertragung kultureller Werte eine wichtige Basis für die soziale Kohäsion einer Gesellschaft bildet (Kaufmann 1995). Diese kollektiven Politikziele können durch familienpolitische Maßnahmen gefördert werden, müssen in der Regel aber durch weitere Maßnahmen, z.B. der Bildungspolitik, Kulturpolitik etc. ergänzt werden, so dass es zwangsläufig zu Überschneidungen zwischen der Familienpolitik und anderen Teilbereichen der Sozialpolitik kommt. Oft werden in der öffentlichen Debatte z.B. Aspekte der Wohnpolitik mit ihren Instrumenten des Wohngeldes, der Regulierung des Wohnungsmarktes oder der steuerlichen Förderung von Wohnraum unterschätzt.

Aufgrund der Interaktion und Komplementarität von Politikinstrumenten – auch unterschiedlicher Politikbereiche – muss die familienpolitische Steuerung als institutionelle Steuerung verstanden werden, bei der verschiedene Instrumentenformen verbunden werden. Die klassische Unterscheidung von Politikinstrumenten als rechtliche Regulierung, Geld- und Dienstleistungen sowie die Beratung und Kommunikation (vgl. Benz 2008) findet sich durchaus in der Formel „Zeitpolitik, Geldtransfers und Infrastruktur“ (Bertram et al. 2005) wieder. Diese Sichtweise impliziert, dass das verwandte Instrumentarium zwischen den relevanten Akteuren abgestimmt und koordiniert werden muss. Familienpolitik als Querschnittsaufgabe erfordert dabei nicht nur die Koordination der Aktivitäten unterschiedlicher Politikbereiche sondern auch die Überwindung von Differenzen zwischen normativen

Grundvorstellungen hinsichtlich der Ziele von Familienpolitik, die zwischen den beteiligten Akteuren möglicherweise stärker variieren oder deutlicher ausdifferenziert sind, als in anderen Politikbereichen. Beispiele für das umfassende familienpolitische Instrumentarium finden sich in Tabelle 1.

Tabelle 1: Das familienpolitische Instrumentarium

	Familienpolitische Zielsetzungen	Regulierung	Umverteilung und Förderung (Geld und Dienstleistungen)	Beratung/ Information/ Kommunikation
Staat	1.) Steigerung der Geburtenrate	Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs (Beschäftigungssicherheit durch arbeitsrechtliche Regulierung)	Garantierter Schutz vor Armut Bestmöglicher Ausgleich von Kinderkosten	Familien- bzw. Schwangerenberatung
Schutz des Individuums	2.) Erziehung und Ausbildung in der frühkindlichen Phase	(Kinderschutz) Rechtsanspruch auf Tagesbetreuungsplatz bzw. (kostenloses) Vorschuljahr Schulpflicht Regulierung Kinderbetreuung	Steuerfreibeträge für (Kinder-) Betreuung Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen von hoher pädagogischer Qualität	„Monitoring“ Zertifizierung Kinder- und Jugendhilfe
	3.) Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe/ Geschlechtergerechtigkeit	Diskriminierungsschutz für Eltern/ Frauen Mutterschaftsurlaub; Elternzeit Sonderkündigungsschutz; Vätermonate beim Elterngeld	„Equality Bonus“ beim Elterngeld	Beratung und Information von Beschäftigten und Arbeitgebern
Soziale Bürger- bzw. ArbeitnehmerInnenrechte	4.) Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Recht auf Teilzeitarbeit Mutterschaftsurlaub/ Elternzeit Sonderkündigungsschutz	Beitragsfreie Versicherung (GRV, GKV, ALV) während Erziehungszeiten Lohnersatzleistungen für Eltern (Elterngeld) Betreuung u-3, u-6, Schulkinder	Beratung und Aufklärung von Beschäftigten und Arbeitgebern
	5.) Materielle Entlastung der Familien	Unterhaltsrecht	Steuerfreibeträge Familienleistungen (Kindergeld) Kinderzuschläge bei Lohnersatzleistungen Waisenrenten Krankenversicherung der Kinder Leistungen für Schwangere Geburtenprämien	Kinder-/Jugendhilfe
	6.) Schutz vor Armut	Unterhaltsrecht	Steuerfreies Existenzminimum; Grundsicherungsleistungen (für besondere, familienbedingte Problemlagen, z.B. Alleinerziehende) Wohngeld Einmalzahlungen für Sonderbedarfe	Kinder-/Jugendhilfe Kinderschutz

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die theoretisch-konzeptionelle Sicht auf Familienpolitik als Politikfeld und Querschnittsaufgabe im modernen Wohlfahrtsstaat zeigt somit dreierlei: Erstens hat die Familienpolitik ihr Nischendasein abgelegt und hat, zuletzt auch aus Effizienzerwägungen heraus, auf der innenpolitischen Agenda kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Zweitens,

wurden die Ziele der Familienpolitik weiter ausdifferenziert und sind nicht mehr allein auf die materielle Seite und den horizontalen Lastenausgleich beschränkt, sondern umfassen einen vielfältigen Zielkanon. Insgesamt betrachtet, ist Familienpolitik sowohl auf demographische als auch auf sozialpolitische und ökonomische Ziele ausgerichtet. Drittens schließlich ist die familienpolitische Regulierung ein komplexer Prozess, indem die Herstellung von konsistenten und kohärenten Politiklösungen möglicherweise noch schwieriger ist, als in anderen Politikbereichen. Für den internationalen Vergleich von Familienpolitik ist somit davon auszugehen, dass dieser jeweils eine unterschiedlich starke politische Bedeutung beigemessen wird, den verschiedenen Zielen jeweils eine unterschiedliche Priorität zuerkannt wird und der jeweilige institutionelle sowie ökonomische und soziale Kontext jeweils unterschiedliche Politikstrategien und -entwicklungen begünstigen oder erschweren kann.

3. Familien und Familienpolitik unter Druck?

Im folgenden Abschnitt werden die Länder nun hinsichtlich einiger zentraler Indikatoren, die die Situation der Familien jeweils kennzeichnen, und im Hinblick auf die ökonomische Situation in der Wirtschaftskrise verglichen um die jeweilige Handlungssituation deutlich zu machen. Am Ende dieses Kapitels werden Hypothesen für eine wahrscheinliche Veränderung im Bezug auf die im vorangegangenen Kapitel präsentierten sechs Ziele formuliert.⁵

3.1 Die Situation der Familien als Ausgangspunkt für familienpolitische Interventionen

Die Entwicklung der Fertilität

In unserem Ländervergleich wies Deutschland zu Beginn des Jahrtausends mit 9,3 Geburten (2000) je 1.000 Einwohner die niedrigste Bruttogeburtenziffer auf und lag damit deutlich unter dem Durchschnitt der EU-27 (10,6). Die anderen hier betrachteten Ländern lagen im Jahr 2000 hingegen deutlich über dem Durchschnitt, angeführt von Irland (2000: 14,4), Frankreich (2000: 13,3) und den Niederlanden (2000: 13,0) am höchsten. Das Vereinigte Königreich lag am Anfang des Betrachtungszeitraums eher im Mittelfeld (2000: 11,5). Zwischen 2000 und 2008 entwickelte sich die Geburtenziffer in den Untersuchungsländern auseinander (s. Abb. 2): Im Gesamtdurchschnitt stieg in der EU-27 die Geburtenziffer im Durchschnitt – im Betrachtungszeitraum 2000-2008 – um 0,3 auf 10,9 im Jahr 2008, fiel in den Niederlanden (2000-2008: -1,8) und Deutschland (2000-2008 (Prognose): -1) deutlich auf 11,2 bzw. 8,3⁶ im Jahr 2008 und in Frankreich leicht (2000-2008: -0,4) auf 12,9 im Jahr 2008. Seit 2000 bis zum Jahr 2008 stiegen dagegen die Geburtenziffern im Vereinigten Königreich (2000-2008: +1,4) und Schweden (2000-2008: +1,7) deutlich (UK: 12,9; SE: 11,9) sowie in Irland (2000-2008: +2,6) sehr deutlich (IE: 17) an.⁷ Damit dürfte die Bruttogeburtenziffer in Deutschland (so die EuroStat-Prognose vom Juni 2010 (EuroStat 2010b) bereits zu Beginn der Krise (EuroStat-Prognose für DE (2008): 8,3) deutlich unter dem

⁵ S., für die hier verwendeten Daten, EuroStat (2010b).

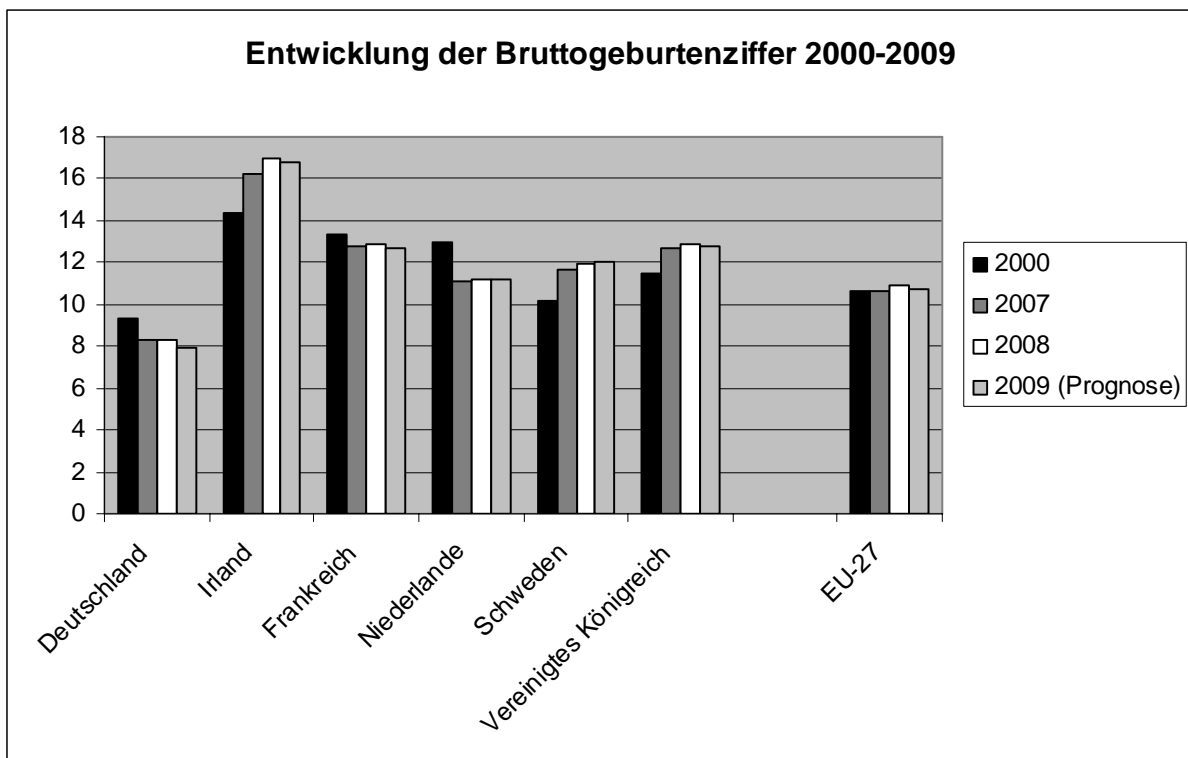
⁶ Die Bruttogeburtenziffer für Deutschland für das Jahr 2008 (8,3) stellt eine Eurostat-Prognose dar (s. EuroStat 2010b).

⁷ Die sehr hohe Bruttogeburtenziffer in Irland lässt sich zu einem Teil (etwas weniger deutlich auch im Vereinigten Königreich) auf die hohe Zuwanderungsrate nach Irland erklären: So betrug der Wanderungssaldo im Jahr 2000 in Irland 8,4 (Euraum-16: 3,1) und war auch bis zum Beginn der Krise weiterhin überdurchschnittlich.

EU-27-Durchschnitt (EU-27 (2008): 8,3) und im EU-Vergleich ganz am Ende, noch hinter Italien (2008: 9,6) und Österreich (2008: 9,3).

EuroStat (2010b) prognostiziert, dass seit Beginn der Krise (2008) die Bruttogeburtensziffer in der gesamten EU-27 leicht rückläufig (2008-2009: -0,2) ist und – in unserem Ländervergleich – nur in den Niederlanden und Schweden stabil bleiben dürfte. Ein direkter Zusammenhang mit der ökonomischen Entwicklung lässt sich jedoch nicht ausmachen, so verweist die sozialwissenschaftliche Forschung darauf, dass die Geburtenziffer nicht allein durch die ökonomische Situation der Familien, sondern auch durch viele verschiedene andere Faktoren wie kulturelle Faktoren, Lebensstile und schließlich auch durch die Zuwanderung beeinflusst wird (s. etwa Interviews IE-4, IE-7, IE-8 und UK-3).

Abbildung 2: Entwicklung der Bruttogeburtensziffer (Geburten pro 1.000 Einwohner, 2000-2009)



Quelle: EuroStat (Juni 2010)

Dennoch ist ohne Zweifel die soziale und ökonomische Sicherheitsperspektive der Familien für die Realisierung von Kinderwünschen relevant, die sich aus den Beschäftigungschancen einerseits, aber auch aus der Effektivität der sozialen Sicherungssysteme hinsichtlich der Armutsvermeidung und der Lebensstandardsicherung ergibt.

Die Erwerbstätigkeit von Eltern

Erwartungsgemäß ist die Beschäftigungsquote in der EU im Verlauf der Krise gesunken – im Durchschnitt um etwa zwei Prozentpunkte (auf 65,9% in den EU-15 im Jahr 2009; s. Abschnitt 3.2). Die hier betrachteten Länder sind – mit einer Ausnahme – eher weniger betroffen: in den Niederlanden und Frankreich war die Beschäftigungsquote im Jahr 2009 in etwa stabil, in Deutschland stieg sie sogar – gegenüber 2008 – leicht an (um 1,5 Prozentpunkte). Nur in Irland, das früh von einer tiefen Rezession betroffen war, war ein drastischer Einbruch in der Beschäftigung zu beobachten: Innerhalb eines Jahres kam es zu einem Rückgang von fast sechs Prozentpunkten (auf 61,8% im Jahr 2009). Hier schlägt sich

die Wirtschaftskrise demnach besonders deutlich auf die Beschäftigungs- bzw. Lebenssituation der Familien nieder.

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung (s. Tab. 2) lag im Jahr 2009 in den EU-15-Staaten bei durchschnittlich knapp 22%. Die Krise hatte bislang kaum Einfluss auf die Entwicklung von Teilzeitarbeit und auch nicht auf die Teilzeitquote von Frauen, die im EU-Durchschnitt bei 37% liegt. Frauen in den hier betrachteten Ländern sind in sehr unterschiedlichem Maße teilzeitbeschäftigt: Der höchste Anteil an teilzeitbeschäftigten Frauen war im Jahr 2009 in den Niederlanden (75,8%) zu verzeichnen, gefolgt von Deutschland (45,3%), dem Vereinigten Königreich (42,5%) und Schweden (41,2%). Frankreich (29,8%) und Irland (33,8%) lagen dagegen im Jahr 2009 unter dem Durchschnitt der EU. Die Männer sind nach wie vor zu einem geringen Grad teilzeitbeschäftigt (8,9%) und ihre Teilzeitquote stieg in den letzten Jahren langsamer als die der Frauen. Rund ein Drittel der Frauen in der EU gaben 2008 als Grund für Teilzeitbeschäftigung Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen an (KOM 2009: 40), sodass Teilzeitarbeit wahrscheinlich also auch in näherer Zukunft ein bestimmendes Merkmal der Frauenbeschäftigung bleiben wird.

Tabelle 2: Teilzeitbeschäftigung und Differenz der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, gemessen in Vollzeitäquivalenten (in %)

	Jahr	DE	IE	FR	NL	SE	UK	EU-15	EU-27
Teilzeitquote (alle, in % der Beschäftigung)	2003	21,7	16,9	16,6	45	22,9	25,6	18,5	16,5
	2007	26	18	17,3	46,8	25	25,2	20,9	18,2
	2008	25,9	18,6	16,9	47,3	26,6	25,3	21	18,2
	2009	26,1	21,2	17,3	48,3	27	26,1	21,6	18,8
Teilzeitquote (Frauen, in % der weiblichen Beschäftigung)	2003	40,8	31	29,5	74,1	35,5	43,9	33,8	29,1
	2007	45,8	32,3	30,3	75	40	42,2	36,7	31,2
	2008	45,4	32,4	29,4	75,3	41,4	41,8	36,6	31,3
	2009	45,3	33,8	29,8	75,8	41,2	42,5	37	31,5
Beschäftigungsquote, gemessen in Vollzeitäquivalenten, Gender Gap	2003	22,7	27,7	16,5	31,5	9,3	22,9	--/--	21,2
	2008	22,7	23,8	14,1	29,1	11,2	21,1	--/--	20,2

Anm.: *Gender Gap*: Beschäftigungsquote Männer minus Beschäftigungsquote Frauen.

--/--=nicht verfügbar; r=revidierter Wert e=geschätzter Wert f=prognostiziert; s=saisonbereinigt; n=nationale Daten u=unzuverlässige oder ungewisse Daten; r=Euroraum-16

Quelle: EuroStat (Juni 2010)

Dementsprechend ausgeprägt ist die Differenz zwischen den Geschlechtern bei der Beschäftigungsquote, wenn man sie in Vollzeitäquivalenten misst (s. Tab. 2 und KOM 2009: 9ff.): Dieser *Gender Gap* gemessen in Vollzeitäquivalenten lag im Jahr 2008 noch bei 20,2 Prozentpunkten im EU-27-Durchschnitt und ist seit 2003 nur leicht gefallen (um einen Prozentpunkt). Aufgrund der kurzen Wochenarbeitszeiten und dem hohen Teilzeitanteil war die Differenz in den Niederlanden im Ländervergleich am höchsten (2008: 29,1%), hatte sich aber seit 2003 schon spürbar verringert (2003: 31,5%). Frankreich und Schweden weisen hier die geringste Differenz auf (14,1 bzw. 11,2 Prozentpunkte in 2008). In Deutschland blieb

die Differenz im Betrachtungszeitraum 2003-2008 konstant bei 22,7%. In anderen Worten, der Umfang der von Frauen erbrachten bezahlten Arbeit liegt in Deutschland noch immer um mehr als ein Fünftel unter dem Umfang des von Männern erbrachten Arbeitsvolumens.

Dies ist erklärbar, wenn man den Einfluss von Elternschaft auf die Beschäftigungsquote von Frauen und Männern in den Blick nimmt (s. Tab. 3). So lag die Mütterbeschäftigungsquote (Frauen im Alter von 25-49 J. mit Kindern unter 12 Jahren) 2008 in Deutschland (68,9%) leicht über dem EU-27-Durchschnitt (67%); in den Niederlanden und Frankreich weisen Mütter einen deutlich höheren Beschäftigungsgrad auf (78,5% bzw. 73,8%), im Vereinigten Königreich und Irland einen eher niedrigen (66,2% bzw. 61,2%).⁸ Doch zeigt sich insgesamt ein deutlicher Unterschied zwischen Frauen mit und ohne Kinder. Im EU-27-Durchschnitt war die Beschäftigungsquote von Frauen in 2008 bei Präsenz von Kindern unter zwölf Jahren um 11,5 Prozentpunkte *niedriger* als bei Frauen ohne Kinder. Bei Männern war sie dagegen um 6,8 Prozentpunkte *höher* bei Präsenz von Kindern unter 12 Jahren. Die Differenz bei den Frauen in Deutschland lag mit 13,4 Prozentpunkten leicht über dem EU-27-Durchschnitt, größer fiel die Differenz allerdings in Irland (20,3%) und im Vereinigten Königreich (18,1%) aus. Relativ gering ist der Einfluss von Mutterschaft auf die Beschäftigungsquote von Frauen dagegen in Frankreich (8,6%) und den Niederlanden (6,1%).

Tabelle 3: Einfluss von Elternschaft auf die Beschäftigungsquote (in %, 2008)

	Jahr	DE	IE	FR	NL	SE	UK	EU-15	EU-27
Beschäftigungsquote Frauen (25-49 J.) mit Kindern unter 12 Jahren	2008	68,9	61,2	73,8	78,5	--/--	6,2	--/--	67,0
Beschäftigungsquote Männer (25-49 J.) mit Kindern unter 12 Jahren		92,3	89,9	93,3	96	--/--	90,7	--/--	91,6
Differenz der Beschäftigungsquote in %, Frauen (25-49 J.) (bei Präsenz eines Kinder u. 12 J. und ohne Präsenz von Kindern)	2008	-13,4	-20,3	-8,6	-6,1	--/--	-18,1	--/--	-11,5
Differenz der Beschäftigungsquote in %, Männer (25-49 J.) (bei Präsenz eines Kinder u. 12 J. und ohne Präsenz von Kindern)		7,0	5,3	6	4,6	--/--	4,1	--/--	6,8

--/--=nicht verfügbar; r=revidierter Wert e=geschätzter Wert f=prognostiziert; s=saisonbereinigt; n=nationale Daten u=unzuverlässige oder ungewisse Daten; r=Euroraum-16

Quelle: Eurostat (Juni 2010)

Der Ausbau der Kinderbetreuung

Die Erwerbsbeteiligung von Müttern ist unmittelbar mit den Bedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf verknüpft. Um die Frauenbeschäftigung zu erhöhen, wurden beim EU-Gipfel in Barcelona 2002 Zielquoten für die Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen festgelegt: Bis 2010 sollten die Mitgliedsstaaten Betreuungsplätze für 90% der Kinder im

⁸ Für Schweden lagen keine Daten vor.

Alter zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter und für min. 33% der Kinder unter drei Jahren bereitstellen. Hinsichtlich der formalen Betreuung⁹ von Kindern zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter waren 2008 die Barcelona-Ziele von den hier untersuchten Ländern nur in Irland (85%) und dem Vereinigten Königreich (87%) noch nicht erreicht. Zwar sind in diesen beiden Ländern in den letzten Jahren weitere Fortschritte zu beobachten, allerdings handelt es sich hierbei v.a. um Teilzeitplätze im Vorschulbereich und nicht um vollzeitige Betreuung im Bereich der frühkindlichen Bildung (KOM 2009: 16).

Tabelle 4: Kinderbetreuungsquoten (in %)

	Jahr	DE	IE	FR	NL	SE	UK	EU-15	EU-27
Formale Kinderbetreuung, Kinder unter 3 Jahren, zwischen 1 und 29 Wochenstunden (in % aller Kinder der gleichen Altersgruppe)	2006	11	13	14	41	17	28	16	--/--
	2007	--/--	13	13	39	20	34	20 ^(e)	16 ^(e)
	2008	11	16	17	41	18	31	18	15
Formale Kinderbetreuung, Kinder unter 3 Jahren, 30 Wochenstunden und mehr (in % aller Kinder der gleichen Altersgruppe)	2006	7 ^(u)	5 ^(u)	17	4 ^(u)	27	5 ^(u)	13	--/--
	2007	--/--	11 ^(u)	15	4 ^(u)	27	4 ^(u)	14 ^(f)	12 ^(f)
	2008	9	8 ^(u)	24	6 ^(u)	31	4 ^(u)	13	15
Keine formale Kinderbetreuung, Kinder unter 3 Jahren (in % aller Kinder der gleichen Altersgruppe)	2006	83	82	69	55	56	57	70	--/--
	2007	--/--	77	72	58	53	62	66 ^(f)	72 ^(f)
	2008	80	76	59	53	51	65	67	72

--/--=nicht verfügbar; r=revidierter Wert e=geschätzter Wert f=prognostiziert; s=saisonbereinigt; n=nationale Daten u=unzuverlässige oder ungewisse Daten; r=Euroraum-16

Quelle: Eurostat (Juni 2010)

Die Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren unterscheiden sich in den hier betrachteten Ländern dagegen deutlicher (s. Tab. 4):¹⁰ Im EU-15-Durchschnitt wurde die Zielquote von Barcelona bereits im Jahr 2008 erreicht. Von unseren hier untersuchten Ländern überstiegen die Kinderbetreuungsquoten in 2008 bereits in Schweden (49%), den Niederlanden (47%) und Frankreich (41%) deutlich sowie im Vereinigten Königreich (35%) knapp die Zielquote von 33% für Kinder unter drei Jahren. Irland (24%) und Deutschland (20%) waren 2008 dagegen noch deutlich von der Zielquote entfernt. Wichtig ist jedoch, den Umfang der bereitgestellten Betreuungsdienstleistungen zu berücksichtigen, da hiervon die Möglichkeiten zur Erwerbstätigkeit entscheidend abhängen. Wenn die Kinderbetreuungsquoten in formalen Tagesbetreuungseinrichtungen nach Teilzeit- (1-29 Wochenstunden) und Vollzeitbetreuung (30 Wochenstunden und mehr) differenziert

⁹ EuroStat definiert formale Kinderbetreuung und -erziehung wie folgt: Erziehung im Vorschulalter, Erziehung im schulpflichtigen Alter, Kinderbetreuung in zentralen Einrichtungen außerhalb der Schule (vorher/nachher) und Kinderbetreuung in Tagesstätten EuroStat (2010b). Kinderbetreuung durch Tagesmütter, bei denen keine formale Struktur zwischen dem Betreuer und den Eltern bestehen (direkte Vereinbarungen) wird hier nicht berücksichtigt. Das Datenmaterial stammt aus der EU-SILC Erhebung.

¹⁰ Zur Situation der Kinderbetreuung, s. den Bericht der Europäischen Expertengruppe EGGE, vgl. KOM (2009).

werden,¹¹ vergrößern sich die Unterschiede in den Untersuchungsländern noch. Nur in Schweden und Frankreich sind über die Hälfte der Betreuungsplätze vollzeitig: In Schweden wurden im Jahr 2008 31% (2006: 27%) aller Kinder der gleichen Altersgruppe und in Frankreich 24% (2006: 17%) vollzeitig betreut. Im EU-15-Durchschnitt waren es nur 13% (unverändert seit 2006). In Deutschland (9%), Irland (ca. 8%), den Niederlanden (ca. 6%) und dem Vereinigten Königreich (4%) 2008 waren nicht einmal die Hälfte der Betreuungsplätze vollzeitig.

Armut von Familien

Die EU hat das Jahr 2010 zum „europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ erklärt, um die Armutsbekämpfung politisch voranzutreiben. In der EU wird Armut maßgeblich über das Einkommen der Bevölkerung definiert: Personen, die nur über 60% des nationalen Medianeinkommens (Äquivalenzeinkommen) oder weniger verfügen, gelten als armutsgefährdet. Dieses relative Armutsmaß ist aus mehreren Gründen problematisch: Zum einen lässt sich gerade in der Krise, z.B. bei einem sinkenden Lohnniveau, die tatsächliche Armutsentwicklung nicht erfassen, sofern nicht absolute Maße einbezogen werden (s. dazu den folgenden Absatz).

Zum anderen hat die Armutsforschung gezeigt, dass das Einkommen nur eine Dimension der Lebenslage der Menschen abbildet und soziale Deprivation und Einkommensarmut auseinander fallen können (Buhr/Leibfried 2009). Als weitere Kriterien, die bei der Einschätzung von Lebenslagen der Bevölkerung von Bedeutung sind, sind daher Arbeitslosigkeit, die Wohnverhältnisse, die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss, aber auch z.B. der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (vgl. dazu ausführlich KOM 2010a).

Exkurs: Probleme der Messung von Armut in der Wirtschaftskrise

Britische ExpertInnen vertreten die Auffassung, dass die deutlich steigenden Arbeitslosenquoten ein wichtiger Indikator für den Anstieg von Armut in der Wirtschafts- und Finanzkrise darstellen, insbesondere in solchen Ländern wie in Großbritannien, wo das Niveau der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit unter der Armutsgefährdungsschwelle (60% des Medianeinkommens) liegt (Bradshaw et al. 2009: 5). Einen weiteren bedeutenden Effekt hat ein Absinken der Entgelte in den unteren Lohngruppen infolge gesteigerter Arbeitslosigkeit.

Der Rückgang von Einkommensungleichheit – etwa infolge gesunkener Real- und Kapitaleinkommen bei einer unveränderten Höhe der Sozialtransfers – würde zum Absinken des relativen Armutsmaßes führen (Bradshaw et al. 2009: 6). Paradoxerweise sinkt statisch betrachtet so die Zahl der Personen die in relativer Armut leben, ohne dass sich ihre Einkommenssituation verändert hätte (Hirsch 2009). Ein Armutsmaß, das die relative Armutsgefährdungsquote mit einem Indikator der „materiellen Entbehrung“ kombiniert, würde bei einer tiefen Rezession dagegen einen Anstieg ausweisen (Brewer et al. 2009; Hirsch 2009). Durch die Kürzung von Sozialleistungen für Familien würden hingegen beide, die relative Armutsgefährdungsquote also auch die absolute materielle Armut ansteigen. Andersherum könnte die absolute (Kinder-)Armut gesenkt werden, wenn im

¹¹ Nach den Berechnungen von EuroStat (2010b) bezieht sich die zeitliche Nutzung von Kinderbetreuung auf die durchschnittliche Anzahl der Stunden während einer normalen Woche. Das Datenmaterial stammt aus der EU-SILC Erhebung.

Vorfeld der Krise (wie z.B. in Großbritannien im April 2008) die Leistungen für Familien (wie z.B. das Kindergeld und/oder steuerliche Freibeträge) erhöht werden (Joyce et al. 2010). In einer weiteren Studie des *Institute for Fiscal Studies* (IFS) wurden die Auswirkungen von frühen Rezessionen in Großbritannien auf den Grad der Ungleichheit im unteren Einkommensbereich untersucht (Muriel/Sibieta 2009): Darin wird gezeigt, dass die *relative Armut* am Ende einer Wirtschaftskrise im Vereinigten Königreich zwar niedriger war als zu Beginn, die Zahl der Personen in *absoluter Armut* (d.h. gemessen an einer preisbereinigten fixen Armutsgrenze) nach den Rezessionen der 1980er Jahre jedoch angestiegen war und die **absolute Armutsrate der Kinder stieg** nach allen drei Rezessionen seit den 1980er Jahren im Vereinigten Königreich (Muriel/Sibieta 2009). Insofern ist bei steigenden Arbeitslosenquoten insbesondere bei Kindern mit einer steigenden Armutsgefährdungsquote zu rechnen (Bradshaw et al. 2009).

Die derzeit verfügbaren Daten sind dementsprechend nur bedingt aussagekräftig und können außerdem die Auswirkungen der Krise noch nicht (komplett) erfassen (vgl. dazu auch Bradshaw et al. 2009). Dennoch sind sie interessant für den Ländervergleich sowie den Vergleich verschiedener sozialer Gruppen. So zeigt sich, dass die Armutsgefährdungsquoten von Alleinerziehenden (mit Kindern unter 18 Jahren) für die Einschätzung der Leistungsfähigkeit des Familienleistungssystems von besonderer Bedeutung sind, da bei dieser Gruppe die Faktoren, welche die Armutsgefährdung beeinflussen (Arbeitsmarktsituation, Effektivität des Familienlastenausgleichs, Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen/Kinderbetreuung) zusammentreffen.

Von den hier betrachteten Ländern liegt 2008 nur das Vereinigte Königreich sowohl bei der Armutsgefährdung der Gesamtbevölkerung als auch bei der der Kinder über dem EU-Durchschnitt (18,8% bzw. 24%; s. Tab. 5). Am geringsten sind die Armutsgefährdungsquoten in den Niederlanden (10,5% bzw. 12,9% bei den Kindern) und Schweden (12,5% bzw. 12,9% bei den Kindern). In den Jahren vor 2008 sind kaum Veränderungen zu beobachten, allein in Deutschland ist die Armutsgefährdungsquote gestiegen (um 2,7 Prozentpunkte zwischen 2006 und 2008). Deutlich gestiegen ist auch die Armutsgefährdungsquote von Kindern in Deutschland (von 2006: 12,4% auf 2008: 15,2%); aber auch in Frankreich ist hier eine Zunahme zu beobachten (von 2006: 13,9% auf – vorläufiger Wert – 2008: 17,4%). Einen Sonderfall stellt Irland dar, wo trotz des bereits Mitte 2008 einsetzenden Wirtschaftseinbruchs die relative Armutsgefährdungsquote – sowohl bei der Gesamtbevölkerung als auch bei den Kindern – deutlich zurückging. Dies erklärt sich vermutlich jedoch mit dem Absinken des durchschnittlichen Einkommens, da in Irland seit dem Beginn der Krise die Löhne und Gehälter deutlich eingebrochen sind (s.o.). Noch höher (und seit 2006 steigend) ist der Anteil bei den Alleinerziehenden: Im EU-Durchschnitt galten 2008 mehr als ein Drittel (35,2%) als armutsgefährdet. Wiederum am höchsten sind die Anteile der armutsgefährdeten Alleinerziehenden im Vereinigten Königreich (45,6%, vorläufiger Wert) und in Irland (42,5%). Der deutlichste Anstieg der Armutsgefährdungsquoten Alleinerziehender ist jedoch in Deutschland zu verzeichnen wo die Quote innerhalb von drei Jahren dramatisch – von 24,4% (2006) auf 35,9% (2008) - angestiegen ist.

Tabelle 5: Armutsgefährdungsquoten (in %)

	Jahr	DE	IE	FR	NL	SE	UK	EU-15	EU-27
Gesamtbevölkerung	2006	12,5	18,2	13,2	9,7	12,3	--/--	16(s)	16,1(s)
	2007	15,2	17,3	13,1	10,2	10,5	18,9(p)	16,5	16,7
	2008	15,2	15,4	13,4(p)	10,5	12,2	18,8(p)	16,4	16,5
Kinder (0-17 Jahre)	2006	12,4	21,7	13,9	13,5	15	--/--	18,3(s)	19,2(s)
	2007	14,1	19,7	15,3	14	12	23,4(s)	18,9	20
	2008	15,2	18,3	17,4(p)	12,9	12,9	24(p)	19,6	20,3
Alleinerziehende mit abhängigen Kindern (bis 18 J. alt und 18-24 J., wenn bei Elternteil wohnend)	2006	24,4	44,8	28,6	32,1	33	--/--	31,8(s)	32,3(s)
	2007	34,5	39,9	24	30,3	25	44,1(p)	33,5	33,6
	2008	35,9	42,5	26,6(p)	29,3	26,8	45,6(p)	35,2	35,2

Anm.: Anteil der Bevölkerung mit einem Äquivalenzeinkommen von unter 60% des Medianeinkommens.

--/--=nicht vorhanden; r=revidierter Wert e=geschätzter Wert p=vorläufiger Wert; s=EuroStat-Schätzung; n=nationale Daten u=äußerst unzuverlässige / ungewisse Daten; er=Euroraum-16 statt EU-15

Quelle: EuroStat (Juni 2010)

3.2 Die Wirtschaftslage in den Untersuchungsländer im Vergleich¹²

Entwicklung des Wirtschaftswachstums

Im ersten Halbjahr 2010 ist die Wirtschaft in der EU nach der längsten und tiefsten Rezession (2008-2009) ihrer Geschichte in eine Erholungsphase eingetreten (KOM 2010b). Schon in 2010 soll die Wirtschaft u.a. aufgrund der positiven Entwicklung im Außenhandel wieder um ein Prozent und 2011 um 1,7% wachsen, wenngleich die relativ schwache Binnennachfrage in der EU insgesamt die Entwicklung weiter bremsen könnte. In den EU-Mitgliedsstaaten fällt der Aufschwung aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten sowie des Umfangs der Konjunktur- bzw. Sparpakete der öffentlichen Hand unterschiedlich stark aus. Der Arbeitsplatzabbau in der Privatwirtschaft scheint gestoppt: Die Arbeitslosenzahlen liegen zwar EU-weit immer noch bei knapp zehn Prozent, dürften jedoch unter dem noch im Herbst 2009 erwarteten Höchststand bleiben. Von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Erholung in den EU-Mitgliedsstaaten waren die unterstützenden Konjunkturpakete in den einzelnen Mitgliedsstaaten und auf EU-Ebene. Diese Maßnahmen haben jedoch auch dazu geführt, dass die Haushaltsdefizite drastisch anwachsen – im EU-27-Durchschnitt werden sie im Jahr 2010 auf etwa 7,2% des BIP geschätzt.

Mittelfristig wird auch in der EU laut der Frühjahrsprognose 2010 ein leichtes Wirtschaftswachstum zu beobachten sein (s. Tab. 6). Diese optimistische Sichtweise liegt darin begründet, dass die Weltwirtschaft insgesamt (insbesondere der EU-Außenhandel mit Asien) seit 2010 einen Aufschwung erlebt. Der Wirtschaftsaufschwung verläuft jedoch deutlich langsamer als nach früheren Wirtschaftskrisen. Dies liegt v.a. an dem seit dem zweiten Weltkrieg einzigartigen Einbruch des Wirtschaftswachstums sowie der enormen

¹² S., für die hier verwendeten Daten, EuroStat (2010b).

Finanzmarktkrise, sodass die Europäische Kommission weiterhin von langfristigen Krisenfolgen ausgeht. Im schwachen Anstieg des privaten Konsums sieht die Europäische Kommission einen zentralen – den Aufschwung insgesamt gefährdenden – Faktor (KOM 2010b). Denn der Konsum der privaten Haushalte dürfte aufgrund der geringen Steigerungsrate der Löhne und Gehälter (v.a. im öffentlichen Dienst), des schwachen Beschäftigungswachstums und die – in Ländern wie dem Vereinigten Königreich und Irland – erfolgte Korrektur des Immobilienmarkts auch im kommenden Jahr schwach ausfallen.

Tabelle 6: Entwicklung¹³ des BIP (in %)

	Jahr	DE	IE	FR	NL	SE	UK	Euro- raum	EU-27
Veränderung des Bruttoinlandsprodukt (BIP), zu konstanten Preisen (jährliche Veränderung in Prozent)	2002-2006 ^(a)	1,0	5,4	1,7	1,6	3,2	2,6	1,7	2,0
	2007	2,5	6,0	2,4	3,6	3,3	2,6	2,8	2,9
	2008	1,3	-3,0	0,2	2,0	-0,4	0,5	0,6	0,7
	2009 ^(b)	-4,9	-7,1	-2,6	-4,0	-5,1	-4,9	-4,1	-4,2
	2010 ^(p)	1,2	-0,9	1,3	1,3	1,8	1,2	0,9	1,0
	2011 ^(s)	1,6	3,0	1,5	1,8	1,8	1,2	1,5	1,7

--/--Nicht verfügbar a=Durchschnittswert über 5 Jahre; r=revidierter Wert; e=geschätzter Wert p=Prognose; s=Szenario bei „unveränderter Politik“.

Quelle: EuroStat (Juni 2010)

In Irland brach nach einer langen enormen Wachstumsphase das Wirtschaftswachstum bereits 2008 ein und es folgte in 2009 mit einem Rückgang von 7,1% der tiefste Einbruch in einem EU-Mitgliedstaat überhaupt. Ab 2011 wird in Irland allerdings schon wieder mit einem starken Wachstum gerechnet. In Frankreich fiel der Einbruch des Wirtschaftswachstums in unserem Ländervergleich am geringsten aus (-2,6% in 2009); in den anderen Untersuchungsländern lag der Einbruch jeweils leicht über dem EU-Durchschnitt, aber auch hier wird ab 2010 wieder mit einem Wirtschaftswachstum in Höhe des EU-Durchschnitts gerechnet.

Die nationalen Arbeitsmärkte

Obwohl sich die Rezession sehr deutlich auf die Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedsstaaten ausgewirkt hat, fiel dieser Effekt jedoch schwächer aus, als zunächst angenommen (s. Tab. 7). Positiv wirkten sich hierbei v.a. die kurzfristigen die Konjunktur stützenden Maßnahmen (wie z.B. die „Abwrackprämie“ in Deutschland) und der Erhalt von Arbeitsplätzen (in Deutschland v.a. durch die „Kurzarbeiterregelung“) aus. Dennoch bleibt die Entwicklung des Arbeitsmarkts in der EU problematisch, was sich erst verzögert in gestiegenen Arbeitslosenzahlen widerspiegelt, das sich diese gegenüber der Wirtschaftsentwicklung nachholend entwickelt (KOM 2010b): Für 2010 rechnet die Europäische Kommission noch mit einem Beschäftigungsrückgang um knapp ein Prozent und für 2011 mit einem leichten

¹³ Die Prognosen basieren auf der technischen Annahme einer „unveränderten Politik“. D.h., dass im Einzelnen noch nicht bekannte Maßnahmen (Stand: 5. Mai 2010), vor allem in der Haushaltspolitik, nicht berücksichtigt wurden. Dementsprechend handelt es bei den Projektionen für 2011 im Wesentlichen um eine Fortschreibung der makroökonomischen Trends im Frühjahr 2010 KOM (2010b). Bspw. dürfte bei den Projektionen für das Vereinigte Königreich, nachdem die neue britische Regierung im Juni 2010 – d.h. nach der Erstellung der Frühjahrsprognose der EU (5. Mai 2010) – ein umfassendes Sparpaket aufgelegt hat, Korrekturbedarf bestehen (s. Fallstudie UK in dieser Studie).

Anstieg der Beschäftigung um 0,3%. Dementsprechend wird von einer EU-weiten Stabilisierung der Arbeitslosenzahlen in 2010 bei 9,8% ausgegangen und für 2011 mit einer 0,1% geringeren Arbeitslosenquote. Jedoch weichen die Arbeitslosenzahlen in den EU-Mitgliedsstaaten stark voneinander ab.¹⁴

Tabelle 7: Entwicklung¹⁵ der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote (in %)

	Jahr	DE	IE	FR	NL	SE	UK	Euro- raum	EU-27
Beschäftigungsquote (Anzahl der Erwerbstätigen zwischen 16-64 Jahren dividiert durch Gesamtbevölkerung derselben Altersklasse)	2007	69,4	69,1	64,3	76,0	74,2	71,5	65,6	65,4
	2008	70,7	67,6	64,9	77,2	74,3	71,5	66,0	65,9
	2009	70,9	61,8	64,2	77,0	72,2	69,9	64,7	64,6
Gesamtbeschäftigung (jährliche prozentuale Veränderung)	2002- 2006	-0,7	3,2	0,5	-0,2	0,1	0,9	0,6	0,5
	2010 ^(p)	-0,3	-3,5	-0,7	-1,6	-0,9	-0,3	-1,0	-0,9
	2011 ^(s)	-0,1	0,4	0,3	-0,2	0,3	0,7	0,1	0,3
Arbeitslosenquote (in Prozent der zivilen Erwerbsbevölkerung)	2002- 2006	9,6	4,5	9,1	3,9	7,0	5,0	8,7	8,8
	2007	8,4	4,6	8,4	3,2	6,1	5,3	7,5	7,1
	2008	7,3	6,3	7,8	2,8	6,2	5,6	7,5	7,0
	2009 ^(p)	7,5	11,9	9,5	3,4	8,3	7,6	9,4	8,9
	2010 ^(p)	7,8	13,8	10,2	4,9	9,2	7,8	10,3	9,8
2011 ^(s)	7,8	13,4	10,1	5,2	8,8	7,4	10,4	9,7	

--/--Nicht verfügbar a=Durchschnittswert über 5 Jahre; r=revidierter Wert; e=geschätzter Wert p=Prognose; s=Szenario bei „unveränderter Politik“.

Quelle: EuroStat (Juni 2010)

Entsprechend des in Irland früh einsetzenden Wirtschaftseinbruchs begann auch der Einbruch der Beschäftigtenzahlen dort bereits 2008 (-1,1%) und weitete sich 2009 massiv aus (s. Tab. 7). Für 2010 wird in Irland mit einem weiteren deutlichen Beschäftigungsabbau gerechnet (-3,5%) und erst 2011 dürfte die – von 69,1% (2007) auf 61,8% (2009) eingebrochene – Beschäftigungsquote wieder steigen. Auch in den Niederlanden wird für 2010 ein beträchtlicher Rückgang (-1,6%) prognostiziert. Am geringsten fiel der Beschäftigungsabbau zunächst im Vereinigten Königreich aus; in Deutschland konnte von 2007-2009 sogar eine leichte Ausweitung der Beschäftigung verzeichnet werden. Für 2011 wird in der gesamten EU wieder mit einem leichten Beschäftigungsanstieg gerechnet (EU-27-Durchschnitt: +0,3%), so die Prognose der Europäischen Kommission (KOM 2010b).¹⁶

¹⁴ In den Prognosen der Europäischen Kommission vom Mai 2010 spiegeln sich die etwas besseren Aussichten, die sich aus den Wirtschaftsdaten im Sommer 2010, noch nicht wieder.

¹⁵ Die Prognosen basieren auf der technischen Annahme einer „unveränderten Politik“. D.h., dass im Einzelnen noch nicht bekannte Maßnahmen (bis Frühjahr 2010), v.a. in der Haushaltspolitik, nicht berücksichtigt wurden. Dementsprechend handelt es bei den Projektionen für 2011 im Wesentlichen um eine Fortschreibung der gegenwärtigen Trends KOM (2010b). dürfte bei den Projektionen für das Vereinigte Königreich, nachdem die neue britische Regierung im Juni 2010 – d.h. nach der Erstellung der Frühjahrsprognose der EU (5. Mai 2010) – ein umfassendes Sparpaket aufgelegt hat, Korrekturbedarf bestehen (s. Fallstudie UK in dieser Studie).

¹⁶ In der hier präsentierten Prognose bleibt das von der neuen britischen Regierung aufgelegte enorme Sparpaket zur Sanierung der öffentlichen Haushalte vom Juni 2010 jedoch noch unberücksichtigt. Dieses Sparpaket könnte dazu führen, dass der Beschäftigungsaufbau in der Privatwirtschaft geringer ausfällt und –

Die Arbeitslosenquote in Irland ist enorm gestiegen und für 2010 wird mit einer dreimal so hohen Arbeitslosenquote (13,8%) gerechnet wie vor der Krise (2007: 4,6%). In Frankreich (2010: 10,2%), Schweden (2010: 9,2%), dem Vereinigten Königreich (2010: 7,8%) und den Niederlanden (2010: 5,2%) rechnet die Europäische Kommission dagegen mit Arbeitslosenquoten die (deutlich) über dem Mittel der Vorjahre (2002-2006) liegen (KOM 2010b). In Deutschland dagegen fiel die Arbeitslosenquote noch im ersten Krisenjahr 2008 auf 7,3% gegenüber 2007 (8,4%) und konnte, anders als in den anderen Ländern, mit einem geringen Zuwachs von 0,5 Prozentpunkten während der Krise stabil gehalten werden (s. Tab. 7).

Gegenüber der Prognose für 2010 wird – außer in den Niederlanden – in allen Untersuchungsländern und in der EU insgesamt für 2011 mit einem leichten Rückgang der Arbeitslosenquoten gerechnet. Trotz des Anstiegs in den Niederlanden gegenüber dem Vorkrisenniveau (2002-2006: 3,9%) auf rund 5%, ist die Arbeitslosenquote dort nicht einmal halb so hoch wie im Durchschnitt der anderen Länder des Euroraums (11,4%). Ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosenquote ist dagegen in Schweden zu verzeichnen und eine nur leichte Verbesserung wird dort für 2011 erwartet, so dass Schweden hier Deutschland überholt.

Die Entwicklung der nationalen Haushalte

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen (s. Tab. 8). Die Kosten der automatischen Stabilisatoren (z.B. Arbeitslosengeld) und der Konjunkturpakete auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene zur Stabilisierung der Wirtschaft führten im EU-Durchschnitt zu einer Verdreifachung der öffentlichen Haushaltsdefizite (negatives Finanzierungssaldo) zwischen 2008 und 2010 (7,2% des BIP). Für 2011 wird dann – bedingt durch das Auslaufen zahlreicher konjunkturstützender Maßnahmen und den (leichten) Wirtschaftsaufschwung – mit einer leichten Erholung gerechnet (KOM 2010b). Dennoch wird sich der Anstieg der öffentlichen Schuldenquote in den kommenden Jahren in den EU-Mitgliedsstaaten fortsetzen (EU-27: 2007: 58,8%; 2011 (prognostiziert): 83,8%). Dies – zusammen mit anderen Faktoren wie der demographischen Entwicklung – dürfte langfristig negative Folgen für das Wirtschaftswachstum (und die Beschäftigung im öffentlichen Dienst) haben.

Am höchsten war das Haushaltsdefizit (negativer Finanzierungssaldo) 2008 und 2009 in Irland, gefolgt vom Vereinigten Königreich (s. Tab. 8). In beiden Ländern erfolgte der Einbruch bereits 2008 und damit sehr früh. Auch in den kommenden Jahren, wird das Haushaltsdefizit in Irland – anders als in den anderen Ländern – von enormen Ausmaß bleiben (KOM 2010b). Ebenso wird erwartet, dass die Neuverschuldung in Frankreich und im Vereinigten Königreich in diesem und im nächsten Jahr deutlich über dem EU-Durchschnitt liegen dürfte. Bei „unveränderter Politik“ wird für Deutschland und die Niederlande ein (deutlich) geringerer Anstieg der Neuverschuldung erwartet. Am besten in unserem Ländervergleich steht Schweden da: bis 2008 konnten in Schweden sogar noch Haushaltsüberschüsse erzielt werden und auch in den Krisenjahren 2009 und 2010 wird mit einem nur geringen Haushaltsdefizit gerechnet, welches zudem ab 2011 voraussichtlich wieder zurückgeführt werden wird.

durch den geplanten Stellenabbau im öffentlichen Dienst – auch die Arbeitslosenzahlen im Vereinigten Königreich deutlich steigen dürften.

Tabelle 8: Entwicklung¹⁷ des Finanzierungssaldos und des Schuldenstands der öffentlichen Haushalte (in %)

	Jahr	DE	IE	FR	NL	SE	UK	Euro- raum	EU-27
Öffentlicher Finanzierungssaldo (Nettofinanzierungssaldo des Staates in Prozent des BIP)	2002-2006	-3,3	1,2	-3,2	-1,3	0,7	-3,0	-2,5	-2,5
	2007	0,2	0,1	-2,7	0,2	3,8	-2,8	-0,6	-0,8
	2008	0,0	-7,3	-3,3	0,7	2,5	-4,9	-2,0	-2,3
	2009 ^(p)	-3,3	-14,3	-7,5	-5,3	-0,5	-11,5	-6,3	-6,8
	2010 ^(p)	-5,0	-11,7	-8,0	-6,3	-2,1	-12,0	-6,6	-7,2
	2011 ^(s)	-4,7	-12,1	-7,4	-5,1	-1,6	-10,0	-6,1	-6,5
Öffentlicher Schuldenstand (Konsolidierter Bruttoschuldenstand des Staates in Prozent des BIP)	2007	65,0	25,0	63,8	45,5	40,8	44,7	66,0	58,8
	2008	66,0	43,9	67,5	58,2	38,3	52,0	69,4	61,6
	2009 ^(p)	73,2	64,0	77,6	60,9	42,3	68,1	78,7	73,6
	2010 ^(p)	78,8	77,3	83,6	66,3	42,6	79,1	84,7	79,6
	2011 ^(s)	81,6	87,3	88,6	69,6	42,1	86,9	88,5	83,8

--/--Nicht verfügbar a=Durchschnittswert über 5 Jahre; r=revidierter Wert; e=geschätzter Wert p=Prognose; s=Szenario bei „unveränderter Politik“.

Quelle: EuroStat (Juni 2010)

Dementsprechend prognostiziert die Europäische Kommission, dass bis 2011 in Frankreich, Irland, dem Vereinigten Königreich und Deutschland (in absteigender Reihenfolge) der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte auf über 80% ansteigen dürfte (EU-27: 83,8%). Gegenüber dem Vorkrisenjahr 2007, als die Schuldenquote noch unter 60% lag, bedeutet diese Prognose einen erwarteten Anstieg um ca. 25%. Nur in den Niederlanden und Schweden wird bis 2011 mit einer Schuldenquote von deutlich unter 80% gerechnet, obwohl in den Niederlanden mit einem enormen Anstieg der Schuldenquote von 2007 (um etwa 20 Prozentpunkte) gerechnet wird. Von den Untersuchungsländern dürfte sich einzig in Schweden die – ohnehin relativ niedrige – Schuldenquote gegenüber dem Krisenjahr 2009 bereits 2011 wieder verringern (s. Tab. 8).

Die Inflation (gemessen anhand der „Harmonisierten Verbraucherpreisindizes“ (HVPI), s. Tab. 9) wird schließlich auch in den kommenden Jahren niedrig ausfallen, obwohl die Verbraucherpreise vermutlich 2010 gegenüber 2009 etwas stärker ansteigen dürften. Die schwache Wirtschaftsentwicklung und geringen Lohnsteigerungen wirken dämpfend auf die Preisentwicklung. Im kommenden Jahr 2011 wird daher im EU-27-Raum nur mit einem Anstieg um ca. 1,7% gerechnet.

Zu Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 stieg die harmonisierte Inflationsrate (HVPI) im Euroraum noch um mehr als 3%; in 2009 kam es v.a. in Deutschland und Frankreich im Jahr 2009 zu einem Stopp des Preisanstiegs und in Irland sogar zu einem deutlichen Absinken der Verbraucherpreise (Deflation). Insgesamt werden eher moderate Inflationsraten prognostiziert, für das Vereinigte Königreich allerdings erst im Jahr 2011. Die prognostizierte außerordentliche Deflation in Irland in den Jahren 2009 (-1,7%) und 2010 (-

¹⁷ Die Prognosen basieren auf der technischen Annahme einer „unveränderten Politik“. D.h., dass im Einzelnen noch nicht bekannte Maßnahmen (Stand: 5. Mai 2010), vor allem in der Haushaltspolitik nicht berücksichtigt werden. Dementsprechend handelt es bei den Projektionen für 2011 im Wesentlichen um eine Fortschreibung der gegenwärtigen Trends, s. KOM (2010b). Bspw. dürfte bei den Projektionen für das Vereinigte Königreich, nachdem die neue britische Regierung im Juni 2010 – d.h. nach der Erstellung der Frühjahrsprognose der EU (5. Mai 2010) – ein umfassendes Sparpaket aufgelegt hat, Korrekturbedarf bestehen (s. Fallstudie UK in dieser Studie).

1,3%) zeigt das Ausmaß der Wirtschaft- und Finanzkrise in diesem Land und deutet u.a. auf fallende Preise in Irland begleitet von fallenden Löhnen und Gehältern (und Sozialleistungen, s. Fallstudie Irland in dieser Studie) hin.

Tabelle 9: Entwicklung der Inflationsrate (HVPI, in %)

	Jahr	DE	IE	FR	NL	SE	UK	Euro- raum	EU-27
Inflationsrate (Veränderungsrate des Jahresdurchschnitts der harmonisierten Verbraucherpreis- indizes (HVPI))	2002- 2006	1,6	3,2	2,1	2,1	1,5	1,7	2,2	2,3
	2007	2,3	2,9	1,6	1,6	1,7	2,3	2,1	2,3
	2008	2,8	3,1	3,2	2,2	3,3	3,6	3,3	3,7
	2009 ^(p)	0,2	-1,7	0,1	1,0	1,9	2,2	0,3	1,0
	2010 ^(p)	1,3	-1,3	1,4	1,3	1,7	2,4	1,5	1,8
	2011 ^(s)	1,5	0,8	1,6	1,5	1,6	1,4	1,7	1,7

--/--=Nicht verfügbar a=Durchschnittswert über 5 Jahre; r=revidierter Wert; e=geschätzter Wert p=Prognose; s=Szenario bei „unveränderter Politik“.

Quelle: EuroStat (Juni 2010)

Insgesamt betrachtet bleibt die wirtschaftliche Entwicklung fragil. Der Aufschwung ist nach wie vor mit großen Risiken behaftet und eine große Unsicherheit für den weiteren Wirtschaftsaufschwung bleibt (KOM 2010b). Ebenso könnte ein Abschwächen der Weltwirtschaft (z.B. in den USA) sich auf das europäische Wachstum negativ auswirken. Auch wenn die Europäische Kommission in ihrer Frühjahrsprognose von einer weiteren Stabilisierung des Wirtschaftsaufschwungs ausgeht, so wird (mittelfristig) eine schwache Beschäftigungsentwicklung angenommen, die wiederum einen bremsenden Effekt auf die weitere Erholung der Wirtschaft haben dürfte und zudem von der Effektivität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen abhängt (KOM 2010b). Insofern steht auch die Familienpolitik, die eine wichtige begleitende Funktion im Sinne der in Kapitel 2 erörterten Zielstellungen hat, vor immensen politischen Herausforderungen.

3.3 Arbeitshypothesen und Methoden

Die Reformen in der Sozial- und der Familienpolitik, die zu Einsparungen führen und zur Konsolidierung der Haushalte beitragen sollen, wurden erst zeitverzögert (zwischen Mitte 2009 und Mitte 2010; Ausnahme: Irland) umgesetzt. Im ersten Jahr nach Einsetzen der Krise konnte eine erste Phase beobachtet werden, in der zunächst bisherige Policies weiter geführt oder kurzfristige Maßnahmen zum Ausgleich des Kaufkraftverlustes in den Haushalten eingeführt wurden. In der Regel waren dies arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (in Deutschland z.B. die „Kurzarbeitergeldregelung“) sowie die Konjunkturpakete, die in Umfang und Wirkung weitaus bedeutsamer waren und darin bereits teilweise Regelungen zur Stabilisierung der Haushaltseinkommen von Familien enthalten waren (z.B. das „Schulstarterpaket“ oder die Kindergelderhöhung in Deutschland).

Erst in einer zweiten Phase, nach dem Eintritt der Währungskrise des Euro und zum Anlass der Erstellung der nationalen Haushalte von 2010/ 2011 wurden (teilweise tiefe) Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen in den Untersuchungsländern (in Irland bereits ab Ende 2008) vorgenommen. Die aus dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung resultierenden Sparpläne stellen für die nationalen Regierungen einen immensen Handlungsdruck dar, der alle Ressorts, auch das Familienressorts zu Maßnahmen zwingt. In Deutschland z.B. umfassten die Konjunkturpakete zahlreiche Maßnahmen, welche die Haushaltseinkommen

von Familien stützten (vgl. etwa Meister 2009; BMFSFJ 2010). Das Bewusstsein über die stabilisierende Wirkung der Familienpolitik war in dieser Phase dabei durchaus vorhanden. Im Vorwort zum „Familienreport 2009“ unterstrich Bundesfamilienministerin von der Leyen: „Gerade in konjunkturell schwierigen Zeiten hilft nachhaltige Familienpolitik, gesellschaftliche und wirtschaftliche Stabilität zu sichern. Familienbezogene Leistungen nachhaltiger Art festigen die Einkommen und damit die Konsumnachfrage – besonders im unteren Einkommensbereich. Neben dem Elterngeld werden sich auch der veränderte Kinderzuschlag sowie verbessertes Kindergeld und Wohngeld positiv auf die Minderung von Armut auswirken. Die erleichterte Vereinbarkeit hat in vielen Familien zur Folge, dass es zwei Verdienere gibt und die finanziellen Risiken sinken“ (BMFSFJ 2009: 2).

Welche Verschiebungen waren im Hinblick auf unsere Zielstellungen (demographische, ökonomische und sozialpolitische) sowie die Teilziele der Familienpolitik erwartbar?

Ziel 1 (Lastenausgleich): In den meisten Ländern hat der Familienlastenausgleich eine hohe politische Legitimität und ist institutionell fest verankert, nicht zuletzt weil hierdurch die Stabilisierung von Haushaltseinkommen von Familien erreicht wird. Tendenziell werden Mechanismen des Ausgleichs zwischen Familien und Kinderlosen daher aus politischen Gründen auch in der Wirtschaftskrise wahrscheinlich weitestgehend unangetastet bleiben, auch wenn diese den größten Anteil an familienpolitischer Ausgaben ausmachen. Bei extremen Haushaltsnotlagen dürften jedoch auch diese Leistungen angetastet werden. Denkbar ist auch eine allgemeine „Einfrierung“ der Leistungen des allgemeinen Familienlastenausgleichs vorgenommen wird, um Spielräume für eine stärkere vertikale Umverteilung, d.h. eine stärkere Entlastung einkommensschwacher Familien durch den Abbau von Privilegien einkommensstärkerer Familien, zu erzielen.

Ziel 2 (Armutsschutz): Durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit bzw. der Unterbeschäftigung wird sich das Armutsrisiko v.a. für Kinder weiter erhöhen und damit auch der Handlungsdruck in der Familienpolitik in diesem Bereich. Ein verstärkter Schutz vor Armut wäre aus sozialpolitischen Gründen ebenso geboten wie aus ökonomischen (Stabilisierung der Binnennachfrage) und demographischen Gründen. Anzunehmen ist, dass die individuelle Entscheidung für Kinder maßgeblich von einer stabilen Einkommenssituation bzw. Beschäftigungssicherheit und der Garantie eines substantiellen Schutzes vor Armut abhängt.

Ziel 3 (kognitive Entwicklung der Kinder): Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) vom Dezember 2004 und dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom Dezember 2008 wurde in Deutschland der Grundstein für den zügigen und nachhaltigen Ausbau der Infrastruktur zur Förderung der kognitiven und sozialen Entwicklung von Kindern schon im frühen Alter (unter drei Jahren) begonnen. Die Situation der öffentlichen Haushalte wird in allen EU-Mitgliedstaaten eine Fortsetzung dieser Strategie erschweren. Dies könnte sich negativ auf die Qualität der Kinderbetreuung auswirken, etwa wenn Ausbildungsregeln für Tagesmütter und ErzieherInnen dereguliert oder Löhne niedrig gehalten werden (müssen) und/ oder der Betreuungsschlüssel erhöht sowie allgemein der Ausbau der Kindertagesstätteninfrastruktur gestoppt wird. Dies beeinträchtigt nicht nur die kognitive Entwicklung der Kinder sondern auch die Akzeptanz öffentlicher Kinderbetreuung durch die Eltern, so dass die Betreuungsentscheidungen zunehmend wieder zugunsten der familiären Betreuung getroffen werden könnten.

Ziel 4 (Vereinbarkeit): Die Vereinbarkeitspolitik als eine Strategie arbeitnehmerfreundlicher Gestaltung von Arbeitsbedingungen könnte in der (derzeitig) angespannten

Arbeitsmarktlage zu einem untergeordneten Anliegen werden. Ein Abbau z.B. von Lohnersatzleistungen während der Freistellungsphase oder ihre Ersetzung durch ein Betreuungsgeld (das nicht an eine vorherige Erwerbstätigkeit gebunden ist) würde jedoch die Strategie, die Frauenerwerbstätigkeit zu fördern, umkehren und mittelfristig zur Restituierung der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung führen. Das alte Modell mit einer reduzierten Erwerbsbeteiligung der Frauen wirkt sich – in der Gruppe der besser qualifizierten Frauen – negativ auf die Mobilisierung des weiblichen Humankapitals und – in der Gruppe der eher gering qualifizierten Frauen – negativ im Sinne der Erwerbstätigkeit als nachhaltiger Schutz gegen das Armutrisiko auswirken.

Ziel 5 (Chancengleichheit): Elternschaft führt in allen Ländern noch immer zu einer Präjudizierung von (geschlechterspezifischen) Lebens- und Erwerbsverläufen. Neuere Analysen belegen, dass in den europäischen Mitgliedstaaten hohe Frauenerwerbsquoten mit einer hohen Geburtenrate korrelieren. Insofern wirkt sich eine konsequente Förderung der Frauenerwerbstätigkeit durch vereinbarkeitspolitische Maßnahmen, aber auch durch den verstärkt geschlechtergerechten Ausbau vereinbarkeitspolitischer Instrumente (z.B. Erhöhung der Anzahl der Vätermonate, Erhöhung des Elterngeldes) auch positiv auf die Entscheidung für Kinder aus. Grundsätzlich ist anzunehmen, dass jede Maßnahme, die die Festlegung auf geschlechterspezifische Rollen vermindert, förderlich für beide Entwicklungen, Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit und positive Entwicklung des Geburtenverhaltens sein würde. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass in Zeiten der Wirtschaftskrise gleichstellungspolitische Themen besondere Aufmerksamkeit erlangen können.

Ziel 6 (Fertilität): Der Zusammenhang zwischen öffentlicher Politik und dem Geburtenverhalten ist aufgrund der Multifaktoralität kaum nachzuweisen; bei Familienpolitik-ExpertInnen gilt es als „das letzte große Geheimnis der Sozialwissenschaften“ (Interview UK-3 und ähnlich: Interviews IE-4, IE-7, IE-8). Bei der Einführung des Elterngeldes in Deutschland hatte sich gezeigt, dass der Anstieg der Geburtenziffer in 2007 nur der Niederschlag eines verzögerten Geburtenverhaltens im Vorjahr war. Vielmehr muss, wie sich am Beispiel der deutschen Wiedervereinigung gezeigt hat, von einem generellen Zusammenhang zwischen ökonomischer und sozialer Sicherheit auf der Haushaltsebene und Geburtenentscheidungen ausgegangen werden; außerdem gelten gute Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen als eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende, Bedingung für ein positives Geburtenverhalten. Zudem können kulturelle und historische Faktoren (Irland) eine Rolle spielen. Im Allgemeinen werden somit generelle Einschnitte bei den Sozialleistungen, der Rücknahme von Garantien des Armutsschutzes oder der Lebensstandardsicherung sowie Maßnahmen, die die Möglichkeiten zur Arbeitsmarkt-beteiligung von Frauen einschränken, tendenziell negative Folgen auf das Geburtenverhalten haben. Ein fortgesetzter Rückgang wie in Deutschland wird sich mittel- bis langfristig negativ z.B. auf umlagenfinanzierte Rentensysteme sowie die Reproduktion eines gut qualifizierten Arbeitskräftepotentials auswirken.

Insgesamt ist nicht anzunehmen, dass die Anpassungsreaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise sich als umfassende konsistente und kohärente Politikstrategie erweisen. Vielmehr ist zu erwarten, dass der hohe Handlungsdruck zu weniger rationalen, mittelfristig nicht effizienten und normativ angemessenen Lösungen führen wird, als unter den ‚normalen Bedingungen‘ des politischen Alltagsbetriebs. Offen ist, inwiefern sich eindeutige Strategien der Weiterführung begonnener Politiken oder Prozesse des ‚Puzzeln‘ (*muddling*)

through) abzeichnen. Mit wachsender Inkonsistenz und Inkohärenz hinsichtlich der sechs Politikziele ist daher zu rechnen.

Die vergleichende Studie basiert auf fünf Länderfallstudien, die im Februar (Frankreich), März (Niederlande) und Mai 2010 (Schweden, Irland, UK) durchgeführt wurden. Eine Komplikation war dabei der Umstand, dass in zwei der fünf Länder (Niederlande und UK) im Mai 2010 Parlamentswahlen stattfanden, die auch zu einer Neukonstitution der beiden Regierungen führten. In diesen beiden Ländern war es zum Zeitpunkt der Anfertigung des vorliegenden Berichts nicht möglich, zuverlässige Aussagen über eine (mögliche grundlegende) Neuausrichtung der familienpolitischen Strategie durch die neuen Regierungen zu treffen. Dennoch zeichnen sich einige Trends und ein Wandel ab, der in den beiden Fallstudien dargestellt wird. Eine weitere Schwierigkeit bei der Einschätzung des Wandels in der Familienpolitik liegt darin, dass die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise nur verzögert auf die Haushalte – je nach Land früher (IE, NL) oder später (FR) – wirkte und die ersten Sparpakete zumeist (Ausnahme: in IE früher) erst im Herbst 2009 und verstärkt ab Frühjahr 2010 (z.B. UK) geschnürt wurden. Die Untersuchung ist somit zeitlich in einer Phase verortet, in der die Aushandlungs- und Reformprozesse teilweise noch in vollem Gange sind. Die Ergebnisse sind somit eine Momentaufnahme (Juli 2010) und lassen nur eine vorläufige Bewertung der familienpolitischen Reaktionen der Regierungen auf die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise zu. Hierzu bedürfte es einer erneuten Untersuchung der Familienpolitik in den Untersuchungsländern gegen Ende 2011.

Methodisch bestand der erste Schritt in der Auswertung vorhandener vergleichender Literatur sowie von Länderstudien, z.B. in Berichten internationaler Organisationen (EU, OECD), Nichtregierungsorganisationen (z.B. *Eurochild*), Regierungsberichten und -analysen. Um den aktuellen Stand der Entwicklungen in den Untersuchungsländern abbilden zu können folgte eine Dokumenten- und Presseanalyse. Die bis dahin gesammelten Informationen wurden dann durch teilstrukturierte Leitfadeninterviews mit ExpertInnen in den untersuchten Ländern (s. Tab. 14 im Anhang) überprüft und durch diese ergänzt. Durch eine breite Auswahl von Expertinnen, d.h. Interviews mit Regierungs- und Verbändevertretern sowie Wissenschaftlern, wurde es möglich, politische Strategien und Instrumente nicht nur zu kontextualisieren und zu verstehen, sondern auch unterschiedliche, z.T. kontroverse Interpretationen zu verarbeiten. Die Interviews wurden in der Mehrzahl auf Englisch, in Frankreich auf Französisch durchgeführt. Teilweise wurden muttersprachliche ExpertInnen (Schweden, Niederlande) um Übersetzung von kurzen Dokumenten oder die Empfehlung weiterführender Literatur gebeten. Die Fallstudien, deren ausführliche Ausarbeitung eine vielfache Seitenzahl hätte füllen können, wurden bewusst kurz gehalten und auf die gezielte Diskussion der Reaktionen auf die Krise in den sechs genannten Zielbereichen konzentriert. Zum Grundverständnis des jeweiligen Länderkontextes wurden jedoch die grundsätzliche familienpolitische Situation sowie die wirtschaftspolitischen Handlungszwänge jeweils kurz dargestellt. Diese Vorgehensweise garantiert, dass aus dem Vergleich mit Deutschland nicht vorschnelle und kurzfristige Schlüsse für die Übertragbarkeit der Erfahrungen auf Deutschland gezogen werden. Doch dürften die Fallstudien ausreichend Anregungen für die Überprüfung und Weiterentwicklung der bisherigen familienpolitischen Strategie in Deutschland bieten.

4. Die Entwicklung von Familienpolitik in der Wirtschaftskrise

4.1 Schweden: Ungebrochen hohe Investitionen in die Zukunft der Kinder

Die schwedische Familienpolitik gilt in der Wissenschaft als Paradebeispiel für das „Verdiener-Fürsorger-Modell“ (*earner-carer model*; Ferrarini/Duvander 2010), da sie beide Eltern ermutigt, am Erwerbsleben teilzunehmen und die Aufgaben im Haushalt aufzuteilen. Damit setzt es deutlichere Akzente in der geschlechterpolitischen Dimension als das Doppelverdiener-Modell, bei dem die Erwerbstätigkeit beider Geschlechter im Mittelpunkt steht. Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist somit eine stark strukturierende Komponente des schwedischen Modells. Gut bezahlte und gleichberechtigt aufgeteilte Elternurlaube, flexible Arbeitszeitarrangements und flächendeckende Betreuungsangebote für Kinder ab einem Jahr sind – zusammen mit einem individualisierten Einkommensteuersystem – die tragenden Säulen der schwedischen Familienpolitik. Mit 3,21% des BIP sind die öffentlichen Ausgaben der schwedischen Familienpolitik im europäischen Vergleich relativ großzügig (2,33% im EU-26-Durchschnitt 2005). Barleistungen (v.a. Elternurlaube) und Dienstleistungen (v.a. Kinderbetreuung) haben dabei eine im Umfang vergleichbare Bedeutung (1,52% gegenüber 1,69% des BIP 2005). Diese Spezifika der schwedischen Familienpolitik werden als Hauptgründe für die im europäischen Vergleich hohe Fertilität und für eine der weltweit niedrigsten Armutsgefährdungsquoten bei Kindern angesehen.

Seitdem 2006 eine Mitte-Rechts-Koalition an die Regierung kam, zeichnet sich die schwedische Familienpolitik durch eine Diversifizierung ihrer Ziele aus¹⁸. Erstmals wurde die eindeutige Orientierung am Verdiener-Fürsorger-Modell mit dem Verweis auf den Begriff der Wahlfreiheit in Frage gestellt; schließlich wurden 2008 ein Betreuungsgeld und ein Betreuungsgutscheinsystem zur Verbreiterung der privaten Betreuungsangebote eingeführt. Diese zwei Maßnahmen verleihen der schwedischen Familienpolitik familialistische und marktorientierte Züge, die mit dem egalitären Ansatz der bisherigen Politik kontrastieren (Ferrarini/Duvander 2010). Solche gemischten und zum Teil widersprüchlichen Ziele zeichnen eine „pluralistische Familienpolitik“ (Duvander 2008) aus, wenngleich ihre egalitäre Orientierung, da diese auch in der Gesellschaft stark verankert ist, zentral bleibt.

Seit Beginn der Wirtschaftskrise achtet die Regierung sehr darauf, keine unklaren Signale in Form von Kürzungen im Bereich der Familienpolitik an die Bevölkerung zu senden, da die Schweden von den Auswirkungen der ökonomischen Krise, die das Land in den 1990er Jahren erschütterte, „traumatisiert“ waren. Damals war Schweden innerhalb von vier Jahren (1990-1994) sowohl bei den Realeinkommen (pro Kopf) als auch beim Finanzierungssaldo von der ersten auf die letzte Position des OECD-Rankings zurückgefallen (Freeman et al. 2010). Öffentliche Ausgaben stiegen auf 70% des Bruttoinlandsprodukts, während das jährliche Haushaltsdefizit auf 12% des BIP anstieg. Und obwohl die Arbeitslosigkeit auf 14% anstieg, wurden damals das erste Mal in der schwedischen Geschichte die familienpolitischen Leistungen (nominal) gekürzt. Als Reaktion auf die damaligen Erfahrungen werden seit 2008 diesmal die „sozialinvestiven“ Züge der Familienpolitik

¹⁸ Im September 2010 wurde eine Minderheitsregierung gewählt, nach der die „Mitte-Rechts“ Koalition fortgesetzt wird – was eine Kontinuität in der hier analysierten Familienpolitik erwarten lässt. S. Regierungserklärung vom Oktober 2010: auf Deutsch unter <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/15/38/52/7c49d560.pdf>

akzentuiert und massiv in die Qualität der frühkindlichen Bildung investiert. Auch die arbeitsmarktpolitischen Investitionen in die Aufwertung des Humankapitals der Arbeitssuchenden können als Reaktion auf die Krise in den 1990er Jahren angesehen werden.

4.1.1. Wirtschaftslage¹⁹

Als stark exportorientierte Wirtschaft blieb Schweden von der Weltwirtschaftskrise nicht verschont. Doch auch aufgrund der prägenden Erfahrung der gravierenden Wirtschaftskrise der 1990er Jahre reagierte die Regierung zügig und mit transparenten Maßnahmen (Ministry of Finance 2009). Schon im Dezember 2008 wurde im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2009 ein umfassender Konjunkturplan präsentiert, der die folgenden Ziele nannte: die Absicherung der Stabilität der Finanzmärkte, der Schutz der Interessen der Steuerzahler, eine transparente Kommunikation über den Ernst der wirtschaftlichen Lage und die ergriffenen Maßnahmen sowie die Garantie, dass alle Akteure im Rahmen *allgemeiner* Konjunkturprogramme gleich behandelt werden. 2009 wurden 4,1 Mrd. EUR in diesem Rahmen ausgegeben (d.h. mehr als fünf Prozent der öffentlichen Ausgaben), darunter 840 Mio. EUR für die Schaffung, Anpassung und den Erhalt von Arbeitsplätzen. Aktive Arbeitsmarktpolitik stellt einen der zentralen Bausteine der Krisenbewältigungspolitik dar: 2009 werden Mittel in Höhe von 430 Mio. EUR als zusätzliche Ressourcen für die Arbeitsämter, für erhöhte Investitionen in Arbeitsvermittlungsprogramme, erweiterte Beratungsleistungen sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu Verfügung gestellt. Für 2010 ist eine Milliarde EUR für Aktivierungsmaßnahmen und die Arbeitslosenversicherung vorgesehen, gefolgt von 10 Mrd. EUR für die nächsten zwei bis drei Jahre (ebd.).

Obwohl Schweden 2009 den stärksten Rückgang seines Bruttoinlandsprodukts seit den 1940er Jahren erlebte (-5,1%), konnte die Regierung dank einer – seit der Krise in den 1990er Jahren realisierten – dauerhaft strengen Haushaltsdisziplin den Anstieg der öffentlichen Ausgaben bremsen. Dies führte 2009 zu einem leicht negativen Finanzierungssaldo von -0,5% des BIP, während sich der Schuldenstand zwischen 2008 und 2009 nur um vier Prozent (von 38,3% auf 42,3% des BIP) erhöhte. Die Arbeitslosigkeit stieg unterdessen um drei Prozentpunkte (zwischen 2008 und April 2010 von 6,2% auf 9,3%). Regierungsprognosen gehen aber schon für 2010 die Rückkehr eines positiven Wachstums (+2,5%), für 2011 eine Erholung der Beschäftigung (+0,7%) und für 2012 wieder ein positives Finanzierungssaldo für den Staatshaushalt (0,4%) aus.²⁰ Die schwedische Regierung führt die Schaffung von 60.000 Arbeitsplätzen (in Vollzeitäquivalenten) und den Anstieg des BIP um 1,8 Prozentpunkte 2010 auf ihre konjunkturellen Maßnahmen zurück. Die Regierung verfolgt als langfristige Ziele ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von jährlich etwa 4,6% des BIP und die Schaffung von neuen Arbeitsplätze im Umfang von 150.000 Vollzeitäquivalenten (Ministry of Finance 2009).

¹⁹ S., für alle Zahlen in diesem Absatz: EuroStat (2010b) und die vergleichende Übersicht im Abschnitt 3.2 in dieser Studie.

²⁰ Im April 2010 veröffentlichte Prognose; s. die Internetseite des schwedischen Ministeriums für Finanzen: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/9513>.

4.1.2. Die Situation der Familien²¹

Laut einer UNICEF-Studie von 2007 (UNICEF 2007), die auch die eigene Einschätzung der Kinder erfasst, geht es den schwedischen Kindern nach den niederländischen OECD-weit am besten. Alle anderen Länder unserer Auswahl schneiden weniger gut ab – insbesondere Großbritannien. Doch während Großbritannien und Deutschland in allen untersuchten Kategorien des kindlichen Wohlbefindens zurückfallen, werden in Irland und Frankreich die deutlichsten Kontraste sichtbar. So geht es den irischen Kindern im Hinblick auf das Materielle, ihre Gesundheit und ihre Sicherheit schlechter. Bei den französischen Kindern fallen die Beurteilungen der Bildungssituation, aber auch der familiären und sozialen Beziehungen (unter Kindern), des Risikoverhaltens und des subjektiven Wohlbefindens schlechter aus (s. Tab. 10).

Tabelle 10: Wohlbefinden von Kindern im Vergleich der 21 OECD-Staaten (Position)

	DE	IE	FR	NL	SE	UK
Materielles Wohlbefinden	13.	19.	9.	10.	1.	18.
Gesundheit und Sicherheit	11.	19.	7.	2.	1.	13.
Bildungswohlergehen	10.	7.	15.	6.	5.	18.
Familien und Beziehungen zu Gleichaltrigen	13.	7.	12.	3.	15.	21.
Verhalten und Risiken	11.	4.	14.	3.	1.	21.
Subjektives Wohlbefinden	9.	5.	18.	1.	7.	20.
<i>Durchschnitt aller Wertungen</i>	<i>11,2</i>	<i>10,2</i>	<i>12,5</i>	<i>4,2</i>	<i>5</i>	<i>18,5</i>
<i>Rang in der Gesamtwertung</i>	<i>11.</i>	<i>10.</i>	<i>14.</i>	<i>1.</i>	<i>2.</i>	<i>21.</i>

Anm.: Die Zahl gibt den Rang (1-21) im Vergleich der 21 OECD-Staaten in Bezug auf die jeweilige Kategorie des „Wohlbefindens der Kinder“ an.

Quelle: UNICEF 2007: 2

Bei der Zufriedenheit der schwedischen Eltern sieht das Bild etwas differenzierter aus: Während 51% wenig oder keinen Druck bei der Vereinbarkeit von dem Beruf und ihrem Familienleben empfinden, spüren 49% Druck bei der Arbeit und/oder dem Zuhause (Eurofound 2010). Dies könnte, wie in Frankreich, auf die Doppelbelastung der Frauen, die berufstätig sind und die Hauptarbeit im Haushalt erledigen, zurückzuführen sein (Strandh/Boje 2003). Neuere Statistiken über Krankmeldungen der nationalen Versicherungskasse weisen sogar auf eine Verbreitung des „Burn out-Syndroms“ unter Frauen zwischen 20 und 40 Jahren hin (Interview SE-5).

Wie in den Niederlanden sind die familienpolitischen Leistungen in Schweden stark erwerbsbezogen (Duvander 2008): Es besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, dass es ein Grundrecht aller Individuen ist, arbeiten gehen zu können, um für sich selbst und für seine Familie sorgen zu können (ebd.). Daraus ergibt sich eine bei Männern und Frauen fast gleich hohe Beschäftigungsquote (74,2% und 70,2% in 2009). Die Differenz von nur vier Prozentpunkten ist einer der niedrigsten *Gender Gap* in der EU. Gemessen in Vollzeitäquivalenten beträgt diese Differenz allerdings 11,2% (2008), weil sehr viel mehr Frauen als Männer Teilzeit arbeiten (41,2% gegenüber 14,2% in 2009). Allerdings arbeiten schwedische Frauen als Teilzeitbeschäftigte durchschnittlich eher länger (23,8 Stunden in 2008; EU-15: 19,8 Stunden in 2007) und sie sind überdurchschnittlich häufig im öffentlichen

²¹ S., für alle Zahlen in diesem Absatz: EuroStat (2010b) und die vergleichende Übersicht im Abschnitt 3.1 in dieser Studie.

Sektor beschäftigt. Trotz eines besonders egalitären Ansatzes im Bereich der Arbeitsmarktpolitik bleibt der schwedische Arbeitsmarkt geschlechterspezifisch segregiert (Duvander 2008).

Die schwedische Vereinbarkeitspolitik ist im europäischen Vergleich finanziell eher großzügig ausgestattet und bietet den Eltern von Kleinkindern viel Spielraum bei der Organisation ihres (berufstätigen) Alltagslebens. Sie bietet einen gut bezahlten und sehr flexiblen Elternurlaub von 16 Monaten an. Davon sind für jedes Elternteil zwei Monate reserviert. Die staatliche Leistung ist für 13 Monate einkommensabhängig (80% der vorherigen Einkommen, bis 4.200 EUR pro Monat, zu versteuern), weitere drei Monate lang wird eine pauschale (ca. 18 EUR pro Tag) gewährt. Die Bemessungsgrenze des Elterngeldes wurde von der vorletzten Regierung 2006 sogar noch erhöht, um Väter zu motivieren, diese Leistung öfter in Anspruch zu nehmen. Der Freistellungsanspruch kann bis zum achten (im öffentlichen Dienst bis zum zwölften) Geburtstag des Kindes nach und nach geltend gemacht werden (Duvander 2009). Schwedische Angestellte haben bis zum achten Geburtstag ihres Kindes das Recht, ihre Arbeitszeit auf 75% der regulären Arbeitszeit zu reduzieren. Die Eltern verfügen zudem über 120 Urlaubstage für Krankheitsfälle für jedes Kind, die mit 80% der Einkommen vergütet werden. Alle Kinder, die ihren ersten Geburtstag gefeiert haben, genießen einen Anspruch auf einen Betreuungsplatz (vollzeitig, wenn beide Eltern Vollzeit arbeiten; ansonsten zwischen 15 und 30 Stunden wöchentlich; ebd.). 41% der schwedischen Kinder unter drei Jahren besuchen eine Regelbetreuung für bis 30 Stunden in der Woche und sechs Prozent der Kinder für mehr als 30 Stunden wöchentlich. Mit einer Betreuungsquote von 47% (EuroStat 2010b) liegt Schweden daher weit über dem europäischen Ziel von Barcelona (33%). Die Betreuungskosten sind niedrig, weil einkommensabhängig, und seit 2002 im Rahmen der sogenannten *Maxtaxa*-Reform gesetzlich begrenzt – auf drei Prozent des Bruttohaushaltseinkommens für das erste Kind, auf zwei Prozent für das zweite und auf ein Prozent für das dritte Kind; ab dem vierten Kind ist die Kinderbetreuung sogar kostenlos.²² Die Kosten liegen damit weit unter dem europäischen Durchschnitt, wo die Kinderbetreuungskosten 2004 bei zwölf Prozent des Nettoeinkommens (167% des Durchschnittseinkommens) einer Doppelverdienerfamilie in Vollzeitbeschäftigung und bei 17% des Nettoeinkommens (67% des Durchschnittseinkommens) vollzeitbeschäftigter Alleinerziehender lagen (EuroStat 2010b).²³

4.1.3 Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise im Bereich der Familienpolitik

Der solide Staatshaushalt bot die Basis für die Stabilität der Ausgaben im Bereich der Familienpolitik. Wie in Frankreich gilt eine stabile und unveränderte Familienpolitik als ein zentraler gesellschaftlicher und zum Teil auch ökonomischer Stabilisator. Die Reformen, die vor der Krise auf der Agenda standen, wurden weiter fortgeführt, wobei die Qualitätssteigerung in der vorschulischen Bildung hier an erster Stelle stand. Die größte Herausforderung stellt jedoch die Situation der Alleinerziehenden dar, die sich deutlich verschlechtert hat und derzeit in der Regierung beraten wird.

Materielle Be- und Entlastungen der Familien

²² Aus der Broschüre der Stadt Linköping,

<http://www.linkoping.se/Global/Skola%20och%20barnomsorg/Gemensamt/Policyer%20och%20riktlinjer/guidelinesinenglish2008.pdf>, 03.04.2009.

²³ Für eine Übersicht über Kinderbetreuungskosten im Jahr 2004 in den Untersuchungsländer, s. Fallstudie Irland in dieser Studie (s. Abschnitt 4.5 in dieser Studie).

Die materielle Stabilisierung der Familien war somit das wichtigste Ziel familienpolitischen Handelns der schwedischen Regierung. Als die Krise im September 2008 ausbrach, versprach die Regierung sofort, die Steuern für die Privathaushalte nicht zu erhöhen, um ihre Konsumkraft angesichts steigender Arbeitslosigkeit zu bewahren (Ministry of Finance 2009). Seit Beginn der Krise wurden vorsätzlich *keine* gezielten familienpolitischen Maßnahmen vorgenommen, die die Privathaushalte belasten würden. So wurden auch die erst kürzlich vorgenommenen Aufstockungen, z.B. beim Elterngeld, beibehalten, um den Familien soziale Sicherheit zu vermitteln. Diese Strategie wird als eine wichtige Lehre der Krise der 1990er Jahre betrachtet (Interviews SE-1, SE-4, SE-5).

Exkurs: Die schwedische Krise der 1990er Jahre und ihre Auswirkungen auf die Familien

Während der Krise, die (1990-1994) ihren Höhepunkt erreichte, wurde zum ersten Mal das Kindergeld in seinem nominalen Wert reduziert (um 20%); der Zusatzbonus für kinderreiche Familien (ab drei Kindern) wurde sogar temporär abgeschafft; die Kosten der Kinderbetreuung wurden erhöht (von 15-20% auf bis zu 25-30% der realen Betriebskosten der Einrichtungen). Diese Kosteneinsparungen waren im Vergleich mit den Sparmaßnahmen in den anderen Politikbereichen eher bescheiden. Aber kombiniert mit der gleichzeitigen Erhöhung der Sozialbeiträge, steigender Arbeitslosigkeit (besonders bei Frauen und ausländischen Männern) und sinkenden Arbeitseinkommen potenzierte sich die Wirkung der Einsparungen bei der Kinderbetreuung. Die Kombination dieser vier Faktoren belastete zahlreiche Familien überproportional (Palme/Wennmo 1998). Die Kinderarmut stieg um 2,5 Prozentpunkte innerhalb von vier Jahren – von 6,0% 1990 auf 8,5% 1994 (Columbia University 2008a). Vor allem aber fiel die Geburtenrate in der darauf folgenden Zeit drastisch, von 2,1 (1992) auf 1,5 (1994). Seitdem gelten Einsparungen bei Familienleistungen als ein gefährliches Signal an die Bevölkerung, die von dieser Episode der schwedischen Geschichte als „traumatisiert“ gilt. Die politische Lektion aus der Episode ist, dass „es falsch war, die Familien für die Krise bezahlen zu lassen“ (Interview SE-1).

Am 1. Juli 2010 wurde das Kindergeld – eine universelle, einkommensunabhängige, aber im europäischen Vergleich eher bescheidene Leistung (105 EUR monatlich pro Kind) – durch geringe Zusatzzahlungen für Großfamilien (sie erhalten fünf Euro für zwei Kinder, 15 EUR für drei Kinder und 30 EUR für vier Kinder zusätzlich) leicht erhöht.²⁴

Die wichtigste (vor der Krise schon geplante) Maßnahme der Regierung zur Sicherung des Lebensstandards der Haushalte, ist im Bereich der Aktivierungspolitik zu verzeichnen, die vierte Stufe des „Steuerkredits für ArbeitnehmerInnen“, die im Januar 2010 umgesetzt wurde. Diese 2007 eingeführte Maßnahme bietet einen Anreiz zur Rückkehr auf den Arbeitsmarkt und stellt einen Anreiz zur Realisierung des „Doppelverdienermodells“ für Eltern dar: Es wird eine Steuererleichterung für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen gewährt, die sonst relativ hohe Einkommensteuern bezahlen. In der Krise soll diese Maßnahme das verfügbare Einkommen dieser einkommensschwächeren Haushalte erhöhen und ihre Kaufkraft stabilisieren. Mit dieser neuen Stufe sollte allen Vollzeitbeschäftigten eine Steuerermäßigung von mindestens 100 EUR monatlich zugute kommen und damit den Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit erhöhen. Die Regierung

²⁴ Für weitergehende Informationen, s. Försäkringskassan (nationale Versicherungskasse): http://www.forsakringskassan.se/irj/go/km/docs/fk_publishing/Dokument/Publikationer/Faktablad/Andra_sprak/Engelska/barnbidrag_flerbarnstillagg_eng.pdf, 01.07.10.

hat für 2010 eine Milliarde Euro für diese Maßnahme veranschlagt und erhofft sich langfristig einen Zuwachs von 80.000 Beschäftigten (Ministry of Finance 2009; S. 25-28).²⁵

Darüber hinaus sind zum Teil kritisierte und von unseren ExpertInnen als gescheitert betrachtete Maßnahmen (Betreuungsgeld und *Gender Equality Bonus*; s. unten) unverändert geblieben. Auch die sehr großzügige Steuerentlastung für haushaltsbezogene Dienstleistungen wird beibehalten (Ministry of Finance 2009); danach können 50% der Kosten dieser Dienstleistungen bis zu einer Höchstgrenze von 5.000 EUR pro Haushaltsmitglied und Jahr abgesetzt werden. Für eine vierköpfige Familie entspricht dies einer indirekten Subvention in Höhe des jährlichen Nettoeinkommens eines Arbeiternehmers mittlerer Qualifikation. Diese Maßnahme gilt bei manchen ExpertInnen als ein Versuch der Regierung, einen „Niedriglohnsektor“ (Interview SE-6) zu fördern. Die Regierung gibt an, mit diesem Instrument mittlerweile 10.000 Arbeitsplätze geschaffen bzw. „Schwarzarbeit“ legalisiert zu haben (Interview SE-2). Das breite Spektrum der Dienstleistungen (vom Kochen über Gartenarbeit bis hin zur Hilfe bei Schulaufgaben) wird hauptsächlich von Familien mit hohem Einkommen in Anspruch genommen (Ferrarini/Duvander 2010).

Schutz vor Armut

Wie oben hervorgehoben wurde, investiert die schwedische Regierung seit Anfang der Wirtschaftskrise massiv in Aktivierungsmaßnahmen und Unternehmensförderung, um die Steuerzahler vor Arbeitslosigkeit und Armut zu schützen. Analog zu den 1990er Jahren werden viele Arbeitssuchende verpflichtet, an Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen, um ihr Qualifikationsniveau nicht nur zu erhalten, sondern auch zu erhöhen, und somit Langzeitarbeitslosigkeit möglichst zu vermeiden (Ministry of Finance 2009). Wenn die Auswirkungen der Krise auf dem Arbeitsmarkt spürbar werden, gilt die Situation der Alleinerziehenden als am stärksten gefährdet (Interviews SE-1, SE-2, SE-4).

Ihre Situation – wie auch die neu zugezogener Immigranten und junger Erwachsener – hatte sich schon während der 1990er Krise gravierend verschlechtert (Palme 2003). Die Einkommen Alleinerziehender waren nach dieser Krise auch nicht so schnell gestiegen wie die von den anderen Haushalten: Während der Anstieg des ökonomischen Lebensstandards von Kindern zusammenlebender Eltern zwischen 1999 und 2008 37% betrug, stieg der von Kindern Alleinerziehender nur um 18% (Interview SE-2). Hinsichtlich der Einkommensentwicklung lässt sich derzeit feststellen, dass das untere Einkommensquintil nicht in gleichem Maße Lohnzuwächse erfährt und das Anwachsen der relativen Armut (60% des Medianeinkommens) auch hierdurch zu erklären ist (Interview SE-2). Gleichzeitig gehen die ExpertInnen aus der Wissenschaft und der organisierten Zivilgesellschaft davon aus, dass das Armutsniveau unter bestimmten Gruppen der Bevölkerung – v.a. bei den Alleinerziehenden – seit Anfang dieser Krise schon stark angestiegen ist (Interview SE-3) und sogar zu explodieren droht (Interview SE-6). Die Methoden der Armutsforschung²⁶ sind derzeit in Schweden jedoch ein besonders umstrittenes Thema.

²⁵ Für ein „Metallarbeiter/ Pflegekraft“-Paar zum Beispiel, bei denen beide Vollzeit arbeiten und ein Bruttoeinkommen von 4.750 EUR monatlich erzielt, stellt die vierte Stufe des „In-Arbeit“-Steuerkredits einen monatlichen Gewinn von ungefähr 250 EUR dar, d.h. ein Plus von mehr als 5%, (s. Ministry of Finance (2009). Durch diese Maßnahme fielen das Einkommensteueraufkommen zwischen 2006 und 2010 um 7,1 Mrd. EUR reduziert (ebd.).

²⁶ S. dazu auch die britische Debatte über die Messung der Armut, s. Abschnitt 3.1 in dieser Studie.

Eine parlamentarische Kommission wurde beauftragt, die Situation der Alleinerziehenden in der Krise zu analysieren. Sie stellte fest, dass schon 2008 eine von vier Alleinerziehendenfamilien mit weniger als 60% des Medianeinkommens lebte.²⁷ Die nationale Sozialversicherungskasse veröffentlichte 2009 einen eigenen Bericht über die ökonomische Situation von Alleinerziehenden (Försäkringskassan 2009): Demzufolge hat sich die Zahl der einkommensschwachen Alleinerziehendenhaushalte zwischen Mitte der 1990er Jahre und 2006 mehr als verdoppelt (von 13% auf 29%). Der Bericht warnt vor dem im Verlauf der 1990er und 2000er Jahre abnehmenden, schützenden Effekt der Sozialleistungen, was auf strengere Zumutbarkeitskriterien zurückzuführen ist (ebd.). Beide Berichte gehen davon aus, dass die Krise die Situation Alleinerziehender verschärft hat. Nach der parlamentarischen Diagnose wurden der Regierung Reformvorschläge unterbreitet: ein erweiterter Anspruch auf Kinderbetreuung für Angestellte mit atypischen Arbeitszeiten sowie die Reform des Unterhalts- sowie des Wohngeldes.²⁸

Die jüngsten Reformen der Arbeitslosenversicherung und der Krankenversicherung haben das Armutsrisiko (nicht nur) der Alleinerziehenden (und ihrer Kinder) stark erhöht, da sie wegen strengerer Zumutbarkeitskriterien und höherer Beiträge zur Sozialhilfe schneller sozial absteigen (Interviews SE-4, SE-6). Die 2006 an die Regierung gekommene Mitte-Rechts-Koalition hatte die Steuerzuschüsse für die Beiträge der SozialhilfebezieherInnen in den gewerkschaftsgebundenen Arbeitslosenkassen drastisch gesenkt: Mussten 2004 die Kassen nur für 9,4% der Kosten aufkommen, betrug der Anteil 2007 schon 46% (Clasen/Viebrock 2008). Die Kassenbeiträge mussten zu diesem Zweck stark erhöht werden – im Durchschnitt wurden sie verdreifacht (von elf auf 38 EUR pro Monat). Im April 2007 hatten die Kassen infolge der Beitragserhöhung schon 6% ihrer Mitglieder verloren (ebd.), die nun das Risiko eingingen, im Fall von Arbeitslosigkeit auf die viel geringere Sozialhilfe angewiesen zu sein. Die Reformen im Bereich der Krankenversicherung sahen u.a. ab Januar 2009 strengere Bedürftigkeitsprüfungen vor, um die Rückkehr von (Langzeit-)Krankgeschriebenen in Beschäftigung zu beschleunigen. Außerdem wurde die Dauer des Krankengeldes auf maximal ein Jahr verkürzt. Schon in den ersten drei Monaten wird die Rückkehr in den vorher ausgeübten Beruf begleitend vorbereitet, oder es wird alternativ nach „anderen Aufgaben bei dem gleichen Arbeitgeber“ gesucht. Falls sich keine Lösung ergibt, wird in enger Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern ab dem dritten Monat nach einer anderen Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt gesucht. Jedoch ab dem sechsten Monat wird die Rückkehr „zu irgendeiner Form der Arbeit“ nahe gelegt (in Stockholm wird z.B. Arbeit in den öffentlichen Grünanlagen angeboten). Als finanzieller Anreiz darf der Ertrag aus der Erwerbstätigkeit von bis zu 4.100 EUR mit dem Krankengeld (unbefristet) kumuliert werden (Ministry of Health and Social Affairs 2008). Der Verband der Alleinerziehenden wirft der Regierung vor, die Reform ohne Prüfung ihrer möglichen Auswirkungen umgesetzt zu haben und die Kranken zusätzlichem Stress auszusetzen (Interview SE-4).

Alleinerziehende (etwa 80% der Alleinerziehenden sind Frauen) sind auf den Lebensunterhalt aus einer eigenen Erwerbstätigkeit angewiesen. Das Unterhaltsgeld für die Kinder ist auf einem sehr niedrigen Niveau gesetzlich festgeschrieben, wenn die Eltern nicht zu einer günstigeren Vereinbarung kommen: Abhängig vom Erwerbseinkommen kann ein maximaler Betrag von 127 EUR pro Kind und Monat gezahlt werden – eine Summe, die in

²⁷ S., *The Local*, 12.04.2010: „More single parents living in poverty: a report“.

²⁸ S., vorangegangene Fußnote.

den letzten 13 Jahren nur einmal um zehn Euro erhöht wurde (Interview SE-4). Ein am vorherigen Lebensstandard orientierter Ausgleich ist – anders als in Deutschland – nicht vorgesehen. Frauen, die ihre Kinder alleine erziehen, sollen wie alle anderen Bürger auch für ihren Lebensunterhalt selbst aufkommen, allerdings arbeiten 60% aller Alleinerziehenden nur Teilzeit (Interview SE-4). Eine (großzügigere) Einigung der Eltern – hinsichtlich des Unterhalts – wird allerdings von der (oben genannten) Kommission als Lösung bevorzugt.

Immerhin wird in Regierungskreisen über eine Reform des Wohngeldes debattiert, da diese einkommensabhängige Leistung zentral für die ökonomische Situation vieler Alleinerziehender ist. Für eine Familie mit drei Kindern kann diese Leistung bis zu 400 EUR im Monat betragen.²⁹ Da der Anteil der Leistungsberechtigten in den letzten Jahren jedoch kontinuierlich gesunken ist, soll das Wohngeld nun in eine spezifische Förderung für Alleinerziehende umgewandelt werden (Interviews SE-1, SE-4). Von der Interessengruppe der Alleinerziehenden gewünscht, ist dieses Vorhaben jedoch schwer umzusetzen, weil das Wohngeld populär ist und daher als schwer abzuschaffende Leistung gilt (Interview SE-4).

Erziehung und Bildung in der frühkindlichen Phase

Die vorschulische Bildung spielt in Schweden eine immer größere Rolle: Die Verantwortung für die Betreuung und Frühförderung von Kindern unter drei Jahren wurde 1996 auf das Bildungsministerium übertragen; seitdem versteht man unter Vorschule alle Tageseinrichtungen für Kinder von einem bis sechs Jahren. 2000 wurde ein formales *Curriculum* für die Vorschule entwickelt, nach dem Betreuung und Versorgung (*care*), Sozialisierung und Lernen eine Gesamtheit bilden. Sowohl die sprachliche Entwicklung – das Fundament künftiger Lesekompetenzen – als auch mathematische Grundkenntnisse werden prioritär gefördert. Die Entwicklung der Kreativität ist Ziel aller Einrichtungen, aber jede Vorschule kann eigene Schwerpunkte setzen – z.B. Musik, Geschlechtergleichheit, Umweltschutz etc. (Ministry of Education and Research 2009).

Diese Orientierung wurde während der Wirtschaftskrise beibehalten und sogar intensiviert sowie systematisiert. Das mit 60 Mio. EUR dotierte Programm *Boost for Preschool* (2009-2011) weitet die pädagogische Weiterbildung der (bereits beschäftigten) ErzieherInnen und LehrerInnen aus und setzt einen Akzent auf die sprachlichen und mathematischen Kompetenzen der Kinder.³⁰ Anfang März 2010 wurden per Gesetz³¹ vier neue Ausbildungsgänge ins Leben gerufen, die einen allgemeinen Bachelor/ Master in „Schulischer Bildung“ ersetzen; auch wird ein Abschluss in vorschulischer Bildung (210 Kreditseinheiten über zwei Jahre) geschaffen. Ende März ist ein neues Bildungsgesetz³² in Kraft getreten, das die Vorschule als erste Stufe des schwedischen Bildungssystems institutionalisiert und Vorschriften für Bildungsinhalte, Bildungsziele und die Qualifikation

²⁹ Infoblatt der *Försäkringskassan* (nationale Versicherungskasse): http://www.forsakringskassan.se/irj/go/km/docs/fk_publishing/Dokument/Publikationer/Faktablad/Andra_sprak/Engelska/bostadsbidrag_barnfamilj_eng.pdf, 19.10.08.

³⁰ Diese verstärkte Orientierung an vorschulischer Bildung könnte auch auf die eher unterdurchschnittlichen Ergebnisse der schwedischen Schüler in den PISA-Studien der OECD zurückzuführen sein. Öffentliche Grundschulen gelten als die dafür verantwortliche „Schwachstelle“, die aus diesem Grund (und mit zu schlecht bezahlten Lehrern) in Konkurrenz mit Privatschulen treten müssen (Interview SE-1).

³¹ Englische Bezeichnung des Gesetzes: „Top of the Class – new teacher education programme (Govt. Bill 2009/10:89), presented by the Government to the *Riksdag* (Swedish Parliament) on the 11th of February 2010“.

³² Englische Bezeichnung des Gesetzes: „The new Education Act for knowledge, choice and security (Govt. Bill 2009/10:165), presented by the Government to the *Riksdag* (Swedish Parliament) on the 23rd of March 2010“.

des Personals an das Schulsystem angliedert und gleichzeitig spezifiziert. Am 1. Juli 2010 wurde die Vorschule „universell“, d.h. sie ist jetzt für alle Dreijährigen kostenlos, vorher war sie es erst ab vier Jahren. Diese Maßnahme bedeutet eine Investition von 22 Mio. EUR im Jahr 2010 (und 44 Mio. EUR in den Jahren danach), die den Kommunen vom Bund erstattet wird.

Die Fülle an politischen Maßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung spiegelt das Streben Schwedens nach einer universellen, qualitativ hochwertigen und bezahlbaren (zum Teil kostenlosen) Bildung für alle Kinder ab dem ersten Lebensjahr wider. Es geht hier nicht nur um die Betreuung der Kinder berufstätiger Eltern, sondern auch und v.a. um Bildung als Grundrecht aller Kinder – somit um die Chancengleichheit der Kinder und ein (möglichst hohes) Qualifikationsniveau der Bevölkerung. An dieser Kernaktivität des Wohlfahrtsstaates soll auch in Krisenzeiten nicht mehr gespart werden – wie in den 1990er Jahren, als die sinkenden Ressourcen der Kommunen zu einem Absinken der Qualität (durch eine Erhöhung der Gruppengrößen) in der Kleinkinderbetreuung führten (OECD 2006).

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Seit den 1960er Jahren basiert die schwedische Vereinbarkeitspolitik auf dem „Fürsorger-Verdiener-Modell“. Erst ab 2008 haben verschiedene Reformen dieses Bild etwas verändert, indem sie – auf die Wahlfreiheit der Eltern verweisend – jetzt auch konkurrierende Vereinbarkeitslösungen fördern. Diese leichte Umorientierung ist auf ideologische Konflikte zwischen den Liberalen und den Christdemokraten in der regierenden Koalition zurückzuführen (Ferrarini/Duvander 2010).

Im Sommer 2009 wurde ein Gutscheinsystem für die Kinderbetreuung eingeführt, das für eine Diversifizierung und eine Flexibilisierung der auf lokaler Ebene angebotenen Betreuungsformen sorgte. Weil diese an die Familie ausgegebenen Gutscheine nur in privaten Einrichtungen angenommen werden, wird diese Maßnahme als Privatisierungsschub im Betreuungssystem angesehen (Ferrarini/Duvander 2010). 135 Mio. EUR wurden 2009 den Kommunen dafür von der Bundesregierung zu Verfügung gestellt, 220 Mio. EUR pro Jahr sind in den Folgejahren vorgesehen (Ministry of Education and Research 2008).

Die im Sommer 2008 eingeführte Betreuungsgeldregelung räumt die Möglichkeit für ein Elternteil ein, ein Kind zwischen seinem ersten und dritten Geburtstag zu Hause selbst zu betreuen, statt das öffentlich finanzierte Betreuungsangebot zu nutzen. Die Leistung entspricht bis zu 300 EUR im Monat (steuerfrei), d.h. eine eher niedrig angesetzte Summe. Diese – schon einmal Ende der 1990er Jahre eingeführte und nach einem Regierungswechsel nur ein Paar Monate später wieder abgeschaffte – Maßnahme wird von allen befragten ExpertInnen als gescheitert betrachtet (Interviews SE-1, SE-2, SE-4): Sie wurde zwar in 60% bis 70% der Kommunen eingeführt, wird jedoch fast nur von niedrig qualifizierten Frauen (sehr oft Migrantinnen) in Anspruch genommen (Interview SE-5).³³ Dieses sehr spezifische Profil der Bezieherinnen lässt langfristig negative Effekte in Bezug auf die soziale und ethnische Segregation befürchten (Ferrarini/Duvander 2010). Zum einen werden diese Frauen lange vom Arbeitsmarkt ferngehalten, und ihr Wiedereinstieg wird erschwert, was ein erhöhtes Armutsrisiko nach sich zieht. Für Migrantinnen zeichnet sich zum anderen eine

³³ In einem Bezirk von Stockholm, der einen hohen Anteil an MigrantInnen an der Bevölkerung aufwies, musste sogar eine Betreuungseinrichtung schließen, weil die Mütter die Betreuungsprämie besonders stark nachfragten (Interview SE-1).

doppelte Ausgrenzung ab – ihre eigene und die ihrer Kinder, die erst spät mit dem schulischen System in Kontakt kommen und ihre Bildungschancen dadurch vermindert sehen (ebd.). Weil diese langfristigen Auswirkungen sowohl dem historisch und gesellschaftlich verankerten Gleichheitsziel der schwedischen Familienpolitik als auch der aktuellen Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik widersprechen, wird das Betreuungsgeld als „Symbolpolitik“ und sogar als ausgesprochen „unschwedisch“ bezeichnet (Interview SE-3).

Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe

Der im Sommer 2008 auf Druck der „Liberalen“ eingeführte *Gender Equality Bonus* wurde von den „Christdemokraten“ als „Ausgleich“ für die Einführung des Betreuungsgeldes akzeptiert: Diese Maßnahme zielt auf eine steuerliche Begünstigung (von bis zu 300 EUR im Monat) von Familien, die den Elternurlaub gerecht zwischen Vater und Mutter aufteilen. Obwohl dies den historischen Zielen der schwedischen Familienpolitik entspricht, wird der Bonus wegen der Schwierigkeit, die genaue Leistungshöhe zu antizipieren und wegen des hohen Verwaltungsaufwands bisher nur wenig in Anspruch genommen. Denn die Leistung kann erst auf Basis der Steuererklärung des Vorjahres berechnet werden und wird dann rückwirkend gezahlt (Interviews SE-1, SE-2).

Schließlich wurde auch nach dem Regierungswechsel und dem Beginn der Krise im Herbst 2008 auf die Rücknahme der Erhöhung der Bemessungsgrenzen beim Elterngeld verzichtet, die ja einen Anreiz für eine egalitäre Arbeitsteilung bietet. Insofern sind zwar auf der Policy-Ebene Veränderungen vorgenommen worden, die der grundsätzlichen Strategie der Realisierung individueller Lebens- und Erwerbsverläufe zuwiderlaufen, die jedoch auf der praktischen Ebene keinen grundsätzlichen Wandel im schwedischen Geschlechtermodell auslösen.

Fertilität

Die aktuelle schwedische Bruttogeburtenziffer ist relativ hoch und scheint von der derzeitigen Krise entkoppelt geblieben zu sein (Interviews SE-1, SE-3, SE-5). In der Vergangenheit war die schwedische Fertilität stark an den ökonomischen Zyklus gebunden (Duvander 2009): In den 1990er Jahren hatte die Wirtschaftskrise innerhalb von zwei Jahren zu einem starken Abfall der Geburtenrate geführt (von 2,1 Kindern pro Frau 1992 auf 1,5 Kinder 1994; Interview SE-1); die Rückkehr zum ursprünglichen Niveau dauerte deutlich länger – bis 2000 (EuroStat 2010b). Die Verflechtung der Familienpolitik und der Arbeitsmarktpolitik scheint eine ambivalente Rolle für die Fertilität der Schwedinnen zu spielen (Ferrarini/Duvander 2010): Einerseits werden gut bezahlte Elternurlaube angeboten, und die stark institutionalisierte Vereinbarkeitspolitik erleichtert die Entscheidung für die Gründung einer Familie, andererseits könnte sich die Einkommensabhängigkeit des Elterngelds auf das wachsende Erstgeburtsalter auswirken: Schwedinnen bekommen ihr erstes Kind im Durchschnitt mit 29 Jahren; die schwedischen Männer mit 31 – das heißt, erst wenn sie sich beruflich „etabliert“ fühlen (Interview SE-2).³⁴ Zudem beeinträchtigt der relativ gut bezahlte Elternurlaub die Karriere der Frauen, da Frauen häufiger und länger den Elternurlaub beanspruchen als Männer (Ministry of Health and Social Affairs 2008).

³⁴ Daher der Versuch, die schwedischen Familien dazu zu motivieren, mehrere Kinder möglichst nacheinander zu bekommen: Wenn das zweite Kind innerhalb von 30 Monaten geboren wird, wird das Elterngeld ein zweites Mal in gleicher Höhe bezahlt.

4.1.5. Fazit und Ausblick

Die schwedische Familienpolitik hat nach den Erfahrungen mit einer früheren Rezession die Rolle eines gesellschaftlichen und ökonomischen Stabilisators inne. Sparmaßnahmen werden daher möglichst vermieden, da sie von der Bevölkerung nicht akzeptiert würden. Dies wird auch als die Hauptlehre aus der Krise der 1990er Jahre gesehen, als die damalige Familienpolitik u.a. zu einem dauerhaften Abfall der Geburtenrate geführt hatte.

Um das Armutsrisiko für Familien möglichst niedrig zu halten, wird der Fokus heute stattdessen auf Aktivierungspolitik und Unternehmensförderung gesetzt, um Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten sowie das Qualifikationsniveau der Bevölkerung zu verbessern. Diese Doppelorientierung – die sich kurzfristig allerdings für Alleinerziehendenfamilien als unzureichend erweisen könnte – entspricht der Tradition einer subsidiären Familienpolitik, deren vordringliches Ziel darin besteht, beiden Eltern zu ermöglichen, einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen, um für sich und ihre Familie zu sorgen. Bezeichnend ist hierbei die Orientierung an einem hohen Grad der Erwerbstätigkeit für beide, Frauen und Männer. Die fortschreitende Institutionalisierung einer universellen (und kostenlosen) vorschulischen Bildung als Grundrecht aller Kinder ist das zweite zentrale Merkmal der aktuellen schwedischen Familienpolitik. Die Diversifizierung der Ziele der Vereinbarkeitspolitik mit der Einführung eines Betreuungsgeldes, die langfristig zu einer erhöhten Segregation von Frauen und Kindern führen und für beide ein erhöhtes Armutsrisiko bergen könnte (Ferrarini/Duvander 2010), war hingegen nicht von Erfolg gekrönt.

4.2 Frankreich: Vorrang der Müttererwerbstätigkeit vor der Frühförderung der Kinder

Das Wohlbefinden der Familien gilt in Frankreich als eine „Staatsangelegenheit“ (*Une affaire d'État*) (Veil 2003): Seit Ende des neunzehnten Jahrhunderts verfolgt der französische Staat durch seine prägende Rolle in der Regulierung von familiären Angelegenheiten sowohl pronatalistische als auch arbeitsmarktpolitische Ziele. Indem er die (vollzeitige) Erwerbstätigkeit der Frauen fördert, zielt er auf eine Erhöhung der verfügbaren Arbeitskräfte und auf einen guten Lebensstandard für die Familien ab. Dies wird durch die staatliche Förderung und Legitimierung einer formalen (vollzeitigen) Kleinkinderbetreuung (ab dem vierten Monat) ermöglicht, die das republikanische Ideal der Chancengleichheit aller Kinder untermauert. Tageseinrichtungen und -pflege sollen gleichzeitig für das Wohlbefinden der Kinder sorgen und ihre Frühförderung unterstützen.

Der historische Konsens über die Rolle des Staates im familienpolitischen Bereich verdeckt aber die Widersprüchlichkeit des seit den 1990er Jahren die französische Vereinbarkeitspolitik prägende Leitbildes der Wahlfreiheit: Es meint sowohl die Wahl der Eltern zwischen den verschiedenen Betreuungsformen (feministische Version) als auch die Wahl zwischen elterlicher Betreuung zu Hause und formalen externen Betreuungslösungen (familialistische Version). Charakteristisch an der französischen Familienpolitik ist zudem die ambivalente Position zur Gleichstellung der Geschlechter (Letablier 2008): Obwohl die Vollzeitarbeit der Mütter ein historisches Motiv darstellt, hat dies keinen oder nur einen sehr geringen Einfluss auf die Arbeitsteilung im Privathaushalt; die Anreize zu mehr Engagement der Väter in der Familienarbeit bleiben im Vergleich zu den nordischen Ländern minimal (ein zehntägiger Vaterurlaub wurde 2001 eingeführt). Aufgrund dieser starken Arbeitsmarktorientierung sowie dem Fortbestand des Ehegattensplitting bei der Einkommensteuer, erklärt sich in der Typologisierung der europäischen Familienpolitiken

(Esping-Andersen 2002) die Einteilung Frankreichs in das konservativ-korporatistische Modell.

Zu einer breit angelegten Familienpolitik gehören sowohl die Wohnpolitik (*aides au logement*) als auch Maßnahmen gegen die soziale Ausgrenzung (*lutte contre l'exclusion*) – beide sind Teil der Leistungen lokaler Familienkassen. Im europäischen Kontext wird außerdem von der „französischen Ausnahme“ in der Arbeitszeitpolitik gesprochen (Maruani 2000). Arbeitszeitpolitik galt nur für eine kurze Zeit als ein Instrument zur Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben – nämlich als mit den *Aubry*-Gesetzen 1999-2000 die 35-Stunden-Woche eingeführt wurde. Teilzeitarbeit gilt dagegen als ein Instrument zur gesellschaftlichen Aufteilung eines schrumpfenden Arbeitsvolumens (bei steigender Arbeitslosigkeit) oder zur Flexibilisierung der unternehmerischen Abläufe. Daher gibt es in Frankreich einen gesetzlichen (individuellen) Anspruch auf Teilzeitarbeit nur für Personen im Eltern- bzw. Erziehungsurlaub oder Personen, die chronisch kranke oder sterbende Familienangehörige betreuen und begleiten (ebd.).

Dieses historische Profil der französischen Familienpolitik erklärt ihre im europäischen Vergleich traditionell hohen Ausgaben i.H. von 3,79% des BIP (2005).³⁵ Barleistungen, insbesondere das universelle Kindergeld ab dem zweiten Kind und die einkommensabhängige Hilfe zur Abdeckung von Kinderbetreuungskosten, und Dienstleistungen (v.a. Kinderbetreuung) betragen dabei doppelt soviel, wie die Steuerentlastungen für Familien (überwiegend der Kinderfreibetrag bei der Einkommensteuer): 1,39% und 1,62% gegenüber 0,77% des BIP (2005).

Die Wirtschaftskrise hat Frankreich etwas später getroffen als die anderen EU Mitgliedsstaaten. Die Auswirkungen der Krise zeigen sich in einem – relativ geringen – Rückgang des Wirtschaftswachstums, wobei eine rasante Verschlechterung des öffentlichen Schuldenstands zu verzeichnen ist. Die Arbeitslosigkeit erhöhte sich moderat, wobei jedoch ein Absinken der weiblichen Vollzeitbeschäftigung ab Ende 2009 sichtbar wurde. Seit Beginn der Wirtschaftskrise wird der französischen Familienpolitik explizit die Rolle eines ökonomischen und gesellschaftlichen Stabilisators zugeschrieben, bei der die großen Ziele weitgehend beibehalten werden. Jedoch werden Debatten über Abstriche bei der Qualität der Kleinkinderbetreuung begonnen. Davon abgesehen sind für 2011 drastische Sparmaßnahmen im Bereich der allgemeinen Sozialpolitik geplant, deren Auswirkungen besonders für bedürftige Familien, aber auch für Familien der Mittelschicht spürbar werden.

4.2.1 Wirtschaftslage³⁶

Die Wirtschaftslage Frankreichs in der Krise zeichnet sich durch einen im europäischen Vergleich relativ geringen Rückgang des Wirtschaftswachstums aus: Sein Tiefpunkt lag in 2009 bei -2,6% (gegenüber +0,2% in 2008 und einer Prognose von +1,3% für 2010). Infolgedessen wurde im Dezember 2009 ein Konjunkturplan hauptsächlich zur Unterstützung der Unternehmen umgesetzt. Das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung stiegen dagegen rasant an: Der schon 2007 negative Finanzierungssaldo (-2,7%) fiel innerhalb von zwei Jahren nochmals um vier Prozentpunkte (-7,5% in 2009); der schon 2007 im Vergleich höchste öffentliche Schuldenstand (63,8% des BIP) stieg 2008

³⁵ Für alle in diesem Absatz zitierten Daten, s. die *OECD Family database*, OECD (2010d).

³⁶ S., für alle Zahlen in diesem Absatz: EuroStat (2010b) und die vergleichende Übersicht im Abschnitt 3.2 in dieser Studie.

(67,5% des BIP) und 2009 (73,2%) weiter an. Um diesen zu bremsen, wurden im Juni 2010 im Rahmen der Haushaltsplanung für 2011 Sparmaßnahmen angekündigt.

Der im Dezember 2009 angekündigte Konjunkturplan umfasste 26 Mrd. EUR für die Jahre 2009 und 2010. Mit diesem Plan versprach man sich einen konjunkturstützenden Effekt der äquivalent zu 0,6% des BIP (2009) sein sollte. Von der angekündigten Summe waren 11,5 Mrd. EUR für Zuschüsse an Unternehmen, 10,5 Mrd. EUR für öffentliche Investitionen und 0,7 Mrd. EUR zur Erleichterung der Arbeitgebersozialbeiträge in kleinen und mittleren Unternehmen vorgesehen.³⁷ Im Vergleich dazu umfasste der Konjunkturplan nur wenige Maßnahmen die die Haushaltseinkommen (von einkommensschwachen Familien) stützten. So war eine (einmalige) Prämie von 200 EUR (*prime de solidarité active*) für 3,8 Mio. einkommensschwache Haushalte vorgesehen (s. unten), ebenso wie Investitionen im Wohnungsbau und städtische Sanierungsprogramme.³⁸ Wie in vielen anderen Ländern der EU wurden auch der Banken- und der Automobil-Sektor in der Rezession besonders gestützt.

Im Juni 2010 wurde ein umfassendes Sparpaket angekündigt (Ministère du Budget 2010): Sowohl die Ausgaben der Zentralverwaltung (*dépenses de fonctionnement*) als auch die Ausgaben für intervenierende Leistungen (*dépenses d'intervention*) sollen ab 2011 um fünf Prozent sinken. Die Maßnahmen im sozialpolitischen Bereich stellen die zentralen Bausteine des Sparplans dar. Wichtige Eckpunkte sind: die Einfrierung der Löhne und Gehälter aller Beamten und Angestellten, die Nichtbesetzung der Hälfte der durch Renteneintritt freigewordenen Lehrerstellen, sowie die Einfrierung der finanziellen Transfers an die Kreise (*départements*), die hauptsächlich für Sozialausgaben vorgesehen sind. Einschnitte sind auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik geplant: Der jährliche Etat der lokalen Arbeitsämter wird gekürzt, indem dort 1.000 befristete Arbeitsverträge nicht verlängert werden, die „berufliche Begleitung“ von Jugendlichen (*missions locales*) und der Bereich der Weiterbildung wird zurückgefahren.³⁹ Die Kürzungen im ersten Etat des erst 2009 geschaffenen „Weiterbildungsfonds zur Sicherung der beruflichen Zukunft von Angestellten und Arbeitssuchenden“ (*Fonds de sécurisation des parcours professionnels*) wurden von den Gewerkschaften heftig kritisiert.⁴⁰ Auch warnen Wirtschaftsmedien die Regierung vor den Auswirkungen dieses massiven Sparplans, da zu starke (und zu frühe) Kürzungen im Sozialetat zum weiteren Absinken des Privatkonsums führen und dadurch das schwach wiederkehrende Wachstum negativ beeinflussen könnten (vgl. etwa Chavagneux 2010).

4.2.2 Die Situation der Familien⁴¹

Französische Kinder gehören nicht zu den ‚glücklichsten‘ in Europa, im vorliegenden Ländervergleich nehmen sie sogar den letzten Platz ein: insgesamt nimmt Frankreich einen 14. Rang im OECD-Vergleich ein (s. Abschnitt 4.1). Im Vergleich zu niederländischen und schwedischen Kindern fällt in Frankreich das subjektive Wohlbefinden der Kinder (18. Rang), aber auch ihr „Bildungswohlgefühl“ (*educational well-being*: 15. Rang) besonders ins Gewicht. Frankreich schnitt nämlich auch in den Pisa-Studien (z.B. 2006, 2008) im Hinblick auf die durchschnittlichen Bildungsleistungen von 15-Jährigen (2008) eher schlecht ab (19.

³⁷ S., *Médiapart*, 04.12.08: „La face cachée du plan de relance de Sarkozy“.

³⁸ S. vorangegangene Fußnote.

³⁹ S. *Les Échos*, 07.07.10: „Les suppressions de postes de fonctionnaires un peu moins nombreuses qu’attendu“.

⁴⁰ S., *Les Échos*, 08.07.10: „L’État met à contribution les fonds de la formation, les syndicats sont furieux“.

⁴¹ S., für alle Zahlen in diesem Absatz: EuroStat (2010b) und die vergleichende Übersicht im Abschnitt 3.1 in dieser Studie.

Rang; vgl. OECD 2010). In Anbetracht der hohen Investitionen des Staates in die Frühförderung überraschen diese Zahlen: Allen Dreijährigen steht eine kostenlose ganztägige Vorschule (*école maternelle*) zur Verfügung. Die Betreuung der unter Dreijährigen bleibt aber trotz ihres europaweit guten Rufs unzureichend: 72% der Kinder verfügten 2007 über keine formale Betreuung, 15% über eine ganztägige und 13% über eine teilzeitige Betreuung (EuroStat 2010b).

Frankreich verzeichnet eine Bruttogeburtenziffer von 12,9 Kindern pro 1.000 Einwohner (2008) und damit eine der stärksten Geburtenentwicklung der EU (nach Irland und vor Schweden). Diese Zahlen werden in der wissenschaftlichen Literatur u.a. auf die systematische Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern zurückgeführt (vgl. etwa Letablier 2008). Trotz dieser historisch verankerten Förderung weist Frankreich jedoch eine nur durchschnittliche weibliche Beschäftigungsquote auf: 60,1% gegenüber 59,9% im EU-15-Durchschnitt; so besteht ein *Gender Gap* von nur 8,4% (gegenüber 12% im EU-15-Durchschnitt in 2009). Die (für familiäre Zwecke) restriktive Arbeitszeitpolitik und die Förderung einer flächendeckenden, jedoch trotzdem immer noch defizitären Kleinkinderbetreuung führen zu einer unterdurchschnittlichen Teilzeitquote bei Frauen (29,8% gegenüber 37% im EU-15-Durchschnitt in 2009). Die Statistiken zeigen aber den im europäischen Vergleich deutlich höheren Stundenumfang der Teilzeitarbeit (23,4 wöchentliche Arbeitsstunden gegenüber 19,5 Stunden in den Niederlanden oder 17,9 Stunden in Deutschland, s. Tab. 11). Eine fehlende Kinderbetreuung wurde von 37,6% der in Teilzeit beschäftigten Frauen als Hauptgrund dieses Sachverhalts genannt (EuroStat 2010b). Die hohe Doppelbelastung der Mütter kennzeichnet die Situation der französischen Familien. Der „Doppelarbeitstag“ (*double journée*) der Französinen liegt darin, dass sie immer noch 80% der Hausarbeit erledigen; diese ungleiche Aufteilung der Aufgaben innerhalb eines Paares verschlechtert sich bei Anwesenheit von Kindern weiter (Règnier-Loilier 2009). Dies führt bei 32% (mit einem Kind) bzw. 50% (bei drei Kindern) der französischen Mütter zu einer Unzufriedenheit (ebd.). Unter den französischen Beschäftigten erreichen tatsächlich nur 19% ein Gleichgewicht zwischen Beruf und Familienleben nur in Schweden ist der Anteil noch geringer (16%) (s. Tab. 11).

Tabelle 11: Auswahl vergleichender Daten zu Teilzeitbeschäftigung, Stress und Doppelbelastung durch Betreuungsaufgaben (in %, 2007)

	DE	IE	FR	NL	SE	UK	EU-15
<i>Frauen</i> , die die Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen als Hauptgrund ihrer Teilzeitbeschäftigung nennen	21,8	--/--	36,4	42,7	22,8	45,8	31,2
<i>Beschäftigte</i> , die ein Gleichgewicht zwischen Beruf und Familienleben erreichen	34	38	19	22	16	24	27
<i>Beschäftigte</i> , die Druck bei ihrer Arbeit und/oder ihrem Zuhause spüren aufgrund stressbedingter Konflikte zwischen Beruf und Familienleben	44	48	51	45	49	56	50
Anteil von Doppelverdienenderpaaren an allen Beschäftigten	40	35	48	57	57	47	--/--

Quelle: Eurofound 2010; Daten: European Quality of Life Survey, 2007

In unserer Länderauswahl weisen Schweden und die Niederlande den höchsten Anteil an Doppelverdienerpaaren an den gesamten Beschäftigten auf. Schweden hat jedoch den niedrigsten Anteil an erwerbstätigen Eltern, die ein Gleichgewicht zwischen Beruf und Familienleben erreichen, zu verzeichnen, während diese Zahl in Irland am höchsten ist.

Irland hat wiederum den niedrigsten Anteil an Doppelverdienerpaaren. Im Vereinigten Königreich gibt es sowohl den höchste Anteil an Frauen, die wegen mangelnden (oder zu kostspieligen) Betreuungsplätzen für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige Teilzeit arbeiten, als auch der höchste Anteil derer, die in ihrem Versuch, Familie und Beruf zu vereinbaren, unter hohem Stress leiden. Teilzeitarbeit bei Männern oder Frauen, sowie das Alleinverdienermodell scheinen im jeweiligen kulturellen Kontext (die Niederlande an einem Ende gegenüber Irland am anderen) zur größten Zufriedenheit bei Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu führen. Das relativ hohe Ungleichgewicht und der relativ hohe Druck, den die französischen und schwedischen Beschäftigten in der Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben empfinden, könnte auf die Doppelbelastung der im europäischen Vergleich häufiger in Vollzeit beschäftigten Frauen zurückzuführen sein.

4.2.3 Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise im Bereich der Familienpolitik

Die Stabilität der Grundsätze und der Mittel in der Familienpolitik gelten sowohl in Frankreich als auch in Schweden als ein ‚beruhigendes‘ Signal des Staates an die Bevölkerung – worauf das oben genannte Motiv der Familienpolitik als „gesellschaftlicher Stabilisator“ zurückzuführen ist. In Frankreich ist im Kontext der Wirtschaftskrise neu, dass auch eine konservative Regierung am Ziel der Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf festhält. Diese politisch gewollte Stabilität wird aber möglicherweise durch weitere Sparmaßnahmen unter Druck geraten. Sparmaßnahmen sind sowohl in angrenzenden Ressorts (Sozialhilfe, Wohnpolitik) als auch im Kern (Frühförderung) der Familienpolitik geplant, die eine starke Auswirkung auf die Situation der bedürftigen aber teils auch von Familien aus der Mittelschicht haben werden.

Materielle Be- und Entlastungen der Familien

Der Familienlastenausgleich wurde einerseits durch mehrere Einmalzahlungen 2009 leicht ergänzt, andererseits wird er ab 2011 durch steuerpolitische und andere indirekt familienpolitisch wirksame Maßnahmen belastet. Als Reaktion auf die schwerwiegende Kritik der angekündigten Sparmaßnahmen wurde im Sommer 2010 durch eine grundlegende Reform der Wohnpolitik ein positives politisches Zeichen an die Mittelschicht gesendet.

Im Großen und Ganzen blieb das System des Familienlastenausgleichs von Mitte 2008 bis Mitte 2010 unangetastet. Am 29. Juni 2010 wurde jedoch ein Gesetzentwurf verabschiedet⁴², der eine provisorische, aber automatische Entziehung des Kindergeldes für Familien von „Schulschwänzern“ vorsieht, wenn ein schulpflichtiges Kind zwei Mal für vier halbe Tage ohne Berechtigung der Schule fern bleibt. Diese Maßnahme, die auf die Vorbeugung „krimineller Karrieren“ durch die (erhoffte) finanziell erzwungene Ausübung der elterlichen Erziehungsgewalt abzielt, berührt zwar den Kern der Familienpolitik – wurde mit der Verbesserung der „inneren Sicherheit“ (*politique de sécurité intérieure*) begründet. Sie wurde innerhalb der Regierung und von der führenden Partei UMP heftig kritisiert: einerseits, weil sie den pronatalistischen Zielen der Familienpolitik widerspricht, und andererseits, weil sie die Gründe der zunehmenden „ständige Schulabwesenheit“

⁴² Der Gesetzentwurf wird anschließend im Bundesrat (*Sénat*) abschließend behandelt (Stand: Ende Juli 2010, noch laufendes Gesetzgebungsverfahren).

(*absentéisme scolaire*) nicht hinterfragt.⁴³ Auch wenn diese Maßnahme nicht als Reaktion auf die Krise gelten kann, verspricht sich die Regierung Einsparungen in Höhe von 186 Mio. EUR.⁴⁴

Unter den für 2011 angekündigten Einsparungen war eine Maßnahme vorgesehen, die das Profil der Familienpolitik wesentlich verändern und hauptsächlich die Mittelschicht betreffen könnte: Die Möglichkeit, innerhalb einer Familie den Kinderfreibetrag (*quotient familial*) und das „studentische Wohngeld“ zu kumulieren, sollte abgeschafft werden. Für viele Kinder der Mittelschicht, die keinen Anspruch auf – vom Einkommen der Eltern abhängige – Stipendien haben, ist das studentische Wohngeld oft die einzige staatliche Unterstützung, die sie im Lauf ihres Studiums beziehen. Zwischen 650.000 und 700.000 Studenten erhalten im Durchschnitt 1.200 EUR im Jahr und 80% dieser Studenten wären von dieser Maßnahme betroffen, da sie als unterhaltsbedürftig in der Steuererklärung ihrer Eltern erscheinen.⁴⁵ Die erwarteten Einsparungen waren erheblich und wurden auf zwischen 780 Mio. EUR und 1,7 Mrd. EUR beziffert.⁴⁶ Diese Maßnahme wurde aber wegen ihrer Unpopularität in August 2010 wieder abgeschafft.

2011 wird eine der zentralen Begünstigungen für Familien, die im Bereich der familiennahen Dienstleistungen als Arbeitgeber fungieren, abgeschafft. Die Maßnahme wird wahrscheinlich auch die Familien der Mittelschicht betreffen. Diese Steuerbegünstigungen wurden im Rahmen des *Borloo*-Plans von 2006 zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich der familiennahen Dienstleistungen umgesetzt. Der Plan beinhaltete reduzierte Sozialausgaben für Arbeitgeber, aber auch einen reduzierten Mehrwertsteuersatz und die Absetzbarkeit eines Teils der Kosten bei der Einkommensteuer: Während Ersteres abgeschafft wird, bleiben die beiden Letzteren unangetastet. Ersparnisse in Höhe von 300 Mio. EUR werden von dieser Einschränkung erhofft – im Vergleich zu 7,8 Mrd. EUR, die als Steuerbegünstigungen „ausgegeben“ wurden.⁴⁷

Als Reaktion auf die heftige Kritik, die diese Sparmaßnahmen hervorgerufen haben, hat die französische Regierung im August 2010 auch eine Umkehr in der Wohnpolitik fortgeführt: Die steuerliche Absetzbarkeit der Zinsen aus Immobiliendarlehen wird abgeschafft, um mehr zinslose Darlehen zum Kauf einer (ersten) Immobilie zu ermöglichen; dafür wurden 600 Mio. EUR veranschlagt.⁴⁸ Obwohl diese Maßnahme ein limitiertes Sparpotential (200 Mio. EUR pro Jahr) verspricht, geht es der Regierung um die (Wieder-)Herstellung eines Sozialausgleichs zugunsten einkommensschwacher Familien (*familles modestes*) und Familien der Mittelschicht (*classes moyennes*), deren Zugang zu Privateigentum durch die Krise erschwert wurden. 2007 waren nur 58% der französischen Haushalte

⁴³ S., *Médiapart*, 29.04.10: „Absentéisme scolaire: la suspension des allocs sera bien automatique“; nach Zahlen des Bildungsministeriums hatten 6,4% der Schüler vier Halbtage in Januar 2007 „geschwänzt“ – gegenüber 5,4% drei Jahren früher (Januar 2004).

⁴⁴ S., *Médiapart*, 18.04.08: „Réduction des allocations familiales: le mensonge du gouvernement“.

⁴⁵ S., *Les Échos*, 07.07.10: „Logement: les étudiants des classes moyennes pénalisés“.

⁴⁶ Eigene Kalkulation: Denn die durch den Kinderfreibetrag erzielte Steuerentlastung beträgt ca. 1,7 Mrd. EUR (s. vorangegangene Fußnote).

⁴⁷ S., *Alternatives Économiques*, 07.07.10: „Services à la personne: des emplois au rabais“.

⁴⁸ S., *Le Monde*, 05.08.10: „Logement: le crédit d'impôt sur les intérêts supprimés. Nicolas Sarkozy revient sur une des mesures phares de son dispositif fiscal, adopté en août 2007“.

Wohnungseigentümer⁴⁹: Die Regierung zielt mit dieser Maßnahme darauf ab, das Niveau auf den europäischen Durchschnitt von 65% anzuheben. Des Weiteren sind zusätzliche Investitionen im sozialen Wohnungsbau (30.000 Einheiten; das heißt 25% mehr als in den vorangegangenen Jahren) vorgesehen, sowie 200 Mio. EUR für städtische Sanierungsprogramme.⁵⁰

Schutz vor Armut

Im Jahr 2009 stellte man aufgrund der Wirtschaftskrise mehrere kurzfristige Maßnahmen zur Unterstützung des Privatkonsums von bedürftigen Familien vor. Der „aktive Solidaritätszuschlag“ (*prime de solidarité active*) von 200 EUR wurde im Rahmen des Konjunkturplans von Dezember 2008 angekündigt und bis April 2009 von 4,3 Mio. Haushalten bezogen (Interview FR-3). Ergänzend wurde von der französischen Regierung ein Sozialpaket (*paquet social*) im Februar 2009 lanciert, was Steuererleichterungen für Familien der untersten Steuerklasse vorsah (Kosten: 800 Mio. EUR), sowie zwei weitere einmalige Zahlungen an die „Opfer der Krise“⁵¹. Ab Mai 2009 verteilte man Konsumschecks in Höhe von 150 EUR an bedürftige Personen und Familien: 1,5 Mio. Personen hatten sie bis Februar 2010 bezogen (Interview FR-3). Im Juni 2009 wurde eine Prämie für einkommensschwache Familien (*prime familles modestes*) von 150 EUR verteilt, die bis Februar 2010 drei Mio. Haushalte erhielten (Interview FR-3). Diese kurzfristigen Maßnahmen wurden für ihre nur temporäre Wirkung auf die Haushaltseinkommen kritisiert⁵²: Im März 2010 sank der Privatkonsum das erste Mal seit 1996, und laut Prognose des Bundesinstituts für Statistik (*Institut national de la statistique et des études économiques*, INSEE) könnte er in den nächsten Monaten schwach bleiben.⁵³

Im europäischen Vergleich ist bemerkenswert, dass die Situation der alleinziehenden Familien in der Debatte über die negativen Effekte der Wirtschaftskrise nicht erwähnt wird. Einige der befragten ExpertInnen weisen jedoch auf einen zunehmenden Anteil von Alleinerziehenden unter der Armen⁵⁴ hin (*monoparentalisation de la pauvreté*)⁵⁵, da diese mit 30% mittlerweile die häufigste Familienform unter den armen Familien darstellen. Daher schlagen ExpertInnen zur Verbesserung ihrer Situation, die „echte“ Universalisierung des Kindergelds – ab dem ersten Kind und nicht erst ab dem zweiten Kind – vor.⁵⁶

Eine Reform der Sozialhilfe wurde im Juni 2009 umgesetzt und von der Regierung als bahnbrechend im Bereich der Armutsbekämpfung präsentiert. Sie ermöglicht, diese Sozialleistung mit Erwerbseinkommen für eine unbefristete Zeit zu kumulieren, solange man nicht den Mindestlohn bezieht (zum Beispiel, wenn man nur Teilzeit arbeiten kann). Als die zentrale Sozialhilfeleistung wurde das RMI (*revenu minimal d’insertion*) – genau 20 Jahre nach dessen Einführung – von dem RSA (*revenu de solidarité active*) ersetzt. Von der lokalen Familienkasse gewährt, wird diese neue Leistung von drei Mio. Haushalten (4,1 Mio.

⁴⁹ S., Internetseite des französischen Bundesamts für Statistik: EU vergleichende Statistik zum Anteil der Eigentümer unter aller Haushalte;

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=98&ref_id=CMPTEF05249

⁵⁰ S., *Médiapart*, 04.12.08: „La face cachée du plan de relance de Sarkozy“.

⁵¹ S., *L’Expansion*, 18.02.09: „Sommet social: 2,6 milliards sur la table, les syndicats sur leur faim“.

⁵² S. etwa, *Médiapart*, 03.07.10: „Les ménages ne profitent pas de la mini-reprise“.

⁵³ S. etwa, *Médiapart*, 26.03.10: „Pouvoir d’achat vers une baisse sans précédent depuis 1996“.

⁵⁴ Als arm gelten diejenigen Familien, die weniger als 60% des Medianeinkommens zur Verfügung haben.

⁵⁵ S., *Les Échos*, 12.07.10: „La „monoparentalisation“ de la pauvreté“.

⁵⁶ S., vorangegangene Fußnote.

Erwachsene und 2,7 Mio. Kinder) bezogen, darunter 401.000 Haushalte, in denen ein Familienmitglied erwerbstätig ist. Ein Budget von 1,5 Mrd. EUR wurde für diese neue Empfängergruppe zur Verfügung gestellt.⁵⁷

Wenn auch die Umsetzung dieser Reform nicht direkt mit der Wirtschaftskrise in Verbindung zu bringen ist, ist die Ausweitung der RSA-Regelung auf Jugendliche (unter 25 Jahren) direkt auf den rapiden Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit zurückzuführen (CFDT 2010). Die Erhöhung der Arbeitslosigkeit wurde bei jugendlichen Arbeitnehmern ab Mai-Juni 2009 mit 22% besonders sichtbar. Obwohl diese Erweiterung der Sozialhilfe u.a. für die Gewerkschaften eine Revolution darstellt, da sie autonome Lebensentwürfe und mehr Unabhängigkeit vom elterlichen Haushalt ermöglichen soll, sind die Zugangskriterien (zwei Jahre Beschäftigung in den letzten drei Jahren) als zu streng bewertet werden, um die „chaotischen“ beruflichen Laufbahnen der meisten Jugendlichen zu stabilisieren (CFDT 2009).

Wenn Kurzarbeit ab 2009 massiv eingesetzt wurde, um die Arbeitnehmer (besonders in der Industrie) vor Arbeitslosigkeit zu schützen, sind ab 2011 im Rahmen des oben genannten Sparplans verschiedene Maßnahmen vorgesehen, die in die Gegenrichtung führen: Bis 2013 sollen die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um die Hälfte reduziert werden; ebenso gekürzt wird der Solidaritätszuschuss gegen Erwerbsarmut (*Allocation de solidarité spécifique*), der den Arbeitslosen die Rückkehr auf dem Arbeitsmarkt dadurch erleichtern soll, dass er mit Erwerbseinkommen ein zeitlang kumulierbar ist.⁵⁸

Erziehung und Bildung in der frühkindlichen Phase

Obwohl der Ausbau der Kleinkinderbetreuung ein zentrales Motiv der französischen Familienpolitik bleibt, haben u.a. finanzielle Erwägungen die Regierung dazu bewegt, der Erwerbstätigkeit der Mütter eine höhere Priorität als der frühkindlichen Bildung und Betreuung einzuräumen: Der Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur wird seit 2009 mit verminderten Qualitätsstandards umgesetzt. Dies ist vielleicht die wichtigste Änderung der französischen Familienpolitik seit Beginn der Wirtschaftskrise (Interviews FR-1, FR-2, FR-4).

Der mehrjährige Regierungsplan zum Ausbau der Kleinkinderbetreuung (*Plan Enfance-Famille*) sah die Schaffung von 200.000 zusätzlichen Betreuungsplätzen zwischen 2009 und 2012 vor – die Hälfte davon in (privaten oder öffentlichen) Tageseinrichtungen, die andere Hälfte in der Tagespflege (DGCS 2006). Diese quantitativen Ziele sind trotz der Krise und wegen eines starken Konsenses sowohl in der Gesellschaft als auch in den zentralen familienpolitischen Institutionen (bspw. beim Vorstand der Familienkasse) unangetastet geblieben. Der krisenbedingte Rückgang der Steuereinnahmen, aber auch der Zeitdruck führten zu verschiedenen Regierungsentscheidungen, die eine „Erleichterung“ der Betreuungsschlüssel und der Qualifikationserfordernisse des Personals sowohl in Tageseinrichtungen als auch in der -pflege vorsehen. Zwei wichtige Regierungsgesetze und -verordnungen wurden seit Anfang 2009 in dieser Hinsicht umgesetzt: Die erste Verordnung⁵⁹ erlaubt, dass Tagesbetreuungseinrichtungen, die über 60 Plätze verfügen, mit einer Überkapazität von 120% betrieben werden dürfen. Zugelassene Tagesmütter dürfen vier, und nicht mehr nur drei Kinder gleichzeitig (vollzeitig) betreuen. Eine weitere

⁵⁷ Alle Fakten und Zahlen, s. die französische Regierungsseite: <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/lamise-en-oeuvre-du-rsa> .

⁵⁸ S., *Médiapart*, 01.06.2010: „Bonjour l’austérité ! Adieu la reprise, au diable le social“.

⁵⁹ *Décret du 12 février 2009 de réforme du Code la Santé publique*.

Verordnung⁶⁰ blieb lange Zeit auf der politischen Agenda der Regierung, weil sie zu heftigen Protesten, wiederkehrenden Streikaktionen und Demonstrationen von Erzieherverbänden (mit starker Unterstützung der Elternverbände) führte (Interview FR-4)⁶¹: Neue Einrichtungen können mit nur noch 40% ausgebildeten ErzieherInnen und 60% Personal mit kürzerer Erstausbildung für Frühförderung eröffnet werden – diese Relation war vor dem Gesetz umgekehrt.

Mithilfe des Leitbildes der Diversifizierung der Betreuungsformen wurden in den letzten zwei Jahren neue Betreuungskonzepte für unter Dreijährige entwickelt, die aus Kostengründen auch auf (im Vergleich zu herkömmlichen Tageseinrichtungen) höhere Betreuungsschlüssel und niedrigere Qualifikationsstandards setzen (Interviews FR-1, FR-2): Die „Erweckungsgärten“ (*jardins d'éveil*)⁶² und die „Mikro-Krippe“ (*micro-crèches*)⁶³, sind Beispiele für diese familienpolitische Tendenz.⁶⁴ Diese neuen Konzepte stoßen bei den Eltern auf eine geringe Akzeptanz (ebd.), da diese von „billigen“ Betreuungslösungen nichts halten und öffentliche Tageseinrichtungen als die beste aber im Umfang unzureichende Alternative erachten (vgl. Letablier et al. 2003).

Die Qualität der Betreuung verliert folglich an politischer Bedeutung, dafür wird die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in den Vordergrund gerückt (Interview FR-2). Als Reaktion auf diese „Deregulierung der Kleinkinderbetreuung“ (Interview FR-1) fordern Erzieherverbände die Anerkennung des individuellen Anspruchs auf frühkindliche Bildung für alle Kinder unter drei Jahren (Interview FR-4), um dem sozialinvestiven Ansatz der Familienpolitik ein stärkeres Gewicht zu geben (ebd.). Die derzeitige Entwicklung schwächt die in der Gesellschaft stark verankerte Tradition der frühkindlichen Bildung (insbesondere in den Vorschulen - *écoles maternelles*, für Kinder ab drei Jahren) (Letablier et al. 2003) und könnte genau deshalb eine nur geringe Akzeptanz bei den Adressaten der Familienpolitik finden.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Bemerkenswert in dem Kontext der aktuellen Wirtschaftskrise ist, dass in Frankreich eine konservative Regierung zum ersten Mal die Zentralität des familienpolitischen Ansatzes der Vereinbarkeit von Beruf und Familie anerkennt und dadurch die Erwerbstätigkeit der Mütter nicht der Bekämpfung der steigenden Arbeitslosigkeit unterordnet (Interview FR-2) sowie bisher keine Kürzungen bei den strukturierenden Instrumenten der Vereinbarkeitspolitik

⁶⁰ *Décret du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans.*

⁶¹ Die von ErzieherInnen-Verbänden unterschriebene Petition „*Pas de bébés à la consigne*“ („Keine Babys ins Schließfach“; <http://www.pasdebebesalaconsigne.com/>) gilt in den Medien als Symbol für diese Bewegung; sie wird auch von dem größten Verband des dritten Sektors (*Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux*, UNIOPPS) getragen.

⁶² Diese (in 2007 erst auf experimenteller Basis lancierten) Einrichtungen sollten Kinder zwischen 2 und 3 Jahren betreuen, nur auf eine Halbbasis und mit einer Betreuungsschlüssel von einem Erzieher für 12 Kinder. Die Kosten und die Bildungsqualität dieser Einrichtungen sind mit den eines Kindergartens (die in Problemviertel, Kinder ab 2 Jahren betreuen dürfen) daher nicht zu vergleichen (Interview FR-2).

⁶³ *Loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels*: Im Prinzip geht es um einer Gruppierung von Tagesmüttern an einen öffentlich zugelassenen Ort.

⁶⁴ Interessant ist hierbei: Im Juni 2010 wurden Anweisungen der Regierung an die Rektoren (regionale Vertreter des Bundesbildungsministeriums) geschickt, um die Größe der Klassen in den Grundschulen zu erhöhen, mit dem Ziel, finanzielle Einsparungen zu erreichen (s., *Médiapart*, 01.06.10: „Bonjour l'austérité ! Adieu la reprise, au diable le social“).

(*Prestation d'Accueil du Jeune Enfant*, PAJE) vorgenommen wurden. Die Ziele beim Ausbau der Kleinkinderbetreuung sind unverändert (s. oben). Die Arbeitgeber fordert die Regierung auf, in die Kleinkinderbetreuung zu investieren (*Plan Enfance Entreprise*) und ihren MitarbeiterInnen flexible Arbeitsarrangements anzubieten (Interview FR-5). Bei der Vorbereitung des Sozialbudgets für das Jahr 2009 (*Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009*)⁶⁵ wurde ein Zuschlag von 10% der Kinderbetreuungsförderung (PAJE) an 405.000 Familien, in denen die Eltern zu atypischen Arbeitszeiten⁶⁶ beschäftigt sind, veranschlagt. Diese während der Krise umgesetzten Maßnahmen zeigen, dass viel getan wird, um die Erwerbstätigkeit der Mütter „um jeden Preis zu erhalten“ (Interview FR-2), „ohne jede Rücksicht auf ihr Familienleben oder auf die sich verschlechternden Arbeitsbedingungen in manchen Sektoren“ (ebd.).

Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe

Überraschenderweise hat die deutsche Elterngeldregelung für die französischen Regierungskreise Vorbildcharakter, so dass über die Einführung einer ähnlichen Regelung debattiert wird (Interview FR-2). Interessant ist dabei die kürzere Bezugsdauer, um die Rückkehr der weniger qualifizierten Eltern auf den Arbeitsmarkt zu beschleunigen sowie das Prinzip der Lohnersatzleistung, das den Elternurlaub für beide (und besonders für hochqualifizierte) Eltern finanziell attraktiver machen würde⁶⁷. Der hohe Rat für familienpolitische Fragen (*Haut Conseil de la Famille*, HCF)⁶⁸ argumentiert, dass ein nach deutschem Modell reformiertes Elterngeld die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und im Privathaushalt sowie der Autonomie der Frauen im Fall einer Scheidung erhöhen würde. Außerdem würde das Einkommensniveau der Familien verbessert und ein Wachstumspotential (Arbeitsplätze im Umfang von 360.000 Vollzeitäquivalenten) einer solchen Regelung angenommen. Derzeit steht diese Reform jedoch aufgrund der gesunkenen Steuereinnahmen und des Haushaltsdefizits in den Folgejahren nicht mehr auf der Agenda (Interview FR-2). Der HCF setzt sich daher nun v.a. für die Ausweitung des Betreuungsangebots, insbesondere für die Eltern mit atypischen Arbeitszeiten, sowie für die berufliche Begleitung von BerufsrückkehrerInnen ein (HCF 2010).

⁶⁵ Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008.

⁶⁶ Zur Berechtigung zum Bezug dieser Leistung, muss zumindest ein Elternteil min. 25 Stunden pro Monat atypisch, d.h. z.B. nachts (zwischen 22:00 und 06:00), an Sonn- oder Feiertagen – beschäftigt und darauf angewiesen sein, dass sich das Kind in dieser Zeit für min. 20 Stunden in einer externen Betreuung befindet.

⁶⁷ Die aktuelle Regelung zur Geldleistung während des Elternurlaubs (*complément de libre choix d'activité*) sieht eigentlich nur eine pauschale Entschädigung vor: einkommensunabhängig, beträgt diese 550 EUR wenn die/der BezieherIn keiner Beschäftigung nachgeht; 420 EUR, wenn man bis 50% Teilzeit arbeitet und 315 EUR, wenn man zwischen 50% und 80% arbeitet. Sie kann beim ersten Kind sechs Monate lang bezogen werden und bis zum zweiten Geburtstag des Kindes bei Geburt weiterer Kinder bezogen werden. S. Internetseite der lokalen Familienkassen: www.caf.fr.

⁶⁸ Der Haut Conseil de la Famille (HCF) ist eine 2008 gegründete beratende Institution der französischen Regierung, für familienpolitische Fragen zuständig. In dieser Institution sind die Arbeitgeber, die Gewerkschaften und Vertreter des dritten Sektors vertreten. Der HCF ersetzt die früheren Familienkonferenzen. Wesentliche Unterschiede zwischen diesen beiden Instanzen sind: Die offizielle Hauptfunktion des HCF ist, ein zeitnahes Monitoring und eine kontinuierliche Evaluierung der Familienpolitik durchzuführen – die Konferenz fand dagegen nur einmal im Jahr statt; der sich selbst als familialistisch erklärende Verein UNAF (*Union nationale des associations familiales*) hat den Gewerkschaften zufolge weniger Einfluss auf den HCF, als damals auf die Organisation der Konferenzen. Mehr Information unter: <http://www.hcf-famille.fr/>.

Die französische Arbeitslosenquote ist durch die Wirtschaftskrise nur moderat angestiegen – von 7,8% (2008) auf 10,1% (April 2010, saisonbereinigt). Bemerkenswert ist, dass historisch einmalig genauso viele Frauen wie Männer von der Arbeitslosigkeit betroffen sind: 10,1% der Männer bzw. 9,9% der Frauen waren im April 2010 arbeitslos gemeldet (EuroStat 2010b). Jedoch bleibt hier die unterschiedliche Beschäftigungssituation von Frauen und Männern unberücksichtigt: Beispielsweise ist die Zahl der Frauen in Vollzeitbeschäftigung im dritten Quartal 2009 gegenüber dem Vorjahr gesunken (Milewski 2010), und die aktuelle Wirtschaftskrise spiegelt sich bei den Französisinnen durch kürzere Arbeitszeiten und einen Anstieg der (dauerhaften) Unterbeschäftigung wider (ebd.). Kürzungen im Bereich der Weiterbildung und der beruflichen Begleitung von Arbeitssuchenden (s.o.) geben wenig Anlass zur Hoffnung auf eine Korrektur dieser Ungleichheit: Die weibliche Beschäftigung ist zwar ein zentrales Motiv der französischen Familienpolitik, aber die Frage der Qualität dieser Beschäftigung bleibt dabei ausgeblendet (Interview FR-2).

4.2.4 Fazit und Ausblick

Entsprechend des Leitbildes der Familienpolitik als „gesellschaftlicher und ökonomischer Stabilisator in Krisenzeiten“ wurden von der französischen Regierung bewusst wenige Änderungen im Kern des familienpolitischen Bereichs vorgenommen. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bleibt das zentrale Motiv einer Politik, die vorzugsweise auf eine erhöhte Beschäftigung der Mütter abzielt. Die Qualität der Beschäftigung spielt dabei jedoch eine geringere Rolle als die relativ unflexible Gestaltung der Arbeitszeiten der Eltern, die sowohl kulturell als auch gesetzlich bedingt ist. Von der Reform des Elterurlaubs nach „deutschem Modell“ verspricht man sich in dieser Hinsicht ökonomische Vorteile für die Familien (und für die Frauen), jedoch wird von der Umsetzung in der nächsten Zukunft wegen der Haushaltssituation abgesehen.

Insgesamt scheinen arbeitsmarktpolitische gegenüber familienpolitischen Erwägungen an Bedeutung zu gewinnen: Zum einen werden in der Kleinkinderbetreuung die Qualitätsstandards zugunsten eines schnelleren und kostengünstigeren Ausbaus der Zahl der Betreuungsplätze zu Gunsten der Realisierung flexibler Arbeitszeiten von Eltern dereguliert. Dieser Kompromiss bei der frühkindlichen Bildung und die teilweise Aufgabe der sozialinvestiven Ausrichtung der Familienpolitik haben entsprechend starke Proteste in der Gesellschaft hervorgerufen. Zum anderen wurden im Juni 2010 unter dem Einfluss der Krise, mit dem Ziel die drastisch zunehmende Staatsverschuldung zu bremsen, weitgehende Sparmaßnahmen angekündigt, die die Familienpolitik zwar nur am Rand berühren, für Familien jedoch folgenreich sind. Der Lebensstandard mancher bedürftigen Familie wird besonders von Sparmaßnahmen beeinträchtigt werden, die im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik umgesetzt werden. Für die Mittelschicht werden zudem Maßnahmen im Bereich der Wohnpolitik von besonderer Bedeutung sein. Inwiefern die verbesserten zinslosen Darlehen beim Erwerb von Wohneigentum hier einen Ausgleich schaffen, ist bislang nicht absehbar.

4.3 Niederlande: Ende der Teilzeitkultur?

Sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland werden Staatsaufgaben nach dem Prinzip der Subsidiarität organisiert. Im Bereich der Familienpolitik bedeutet das, dass sowohl die Betreuung und Erziehung der Kinder, als auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben als private Angelegenheiten betrachtet werden – vorbehaltlich eines Eingriffs im Falle des Versagens der Erziehungskompetenz der Eltern (Niederlands Jeugdinstituut 2008)

Die Niederlande werden jedoch in der aktuellen vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung als „hybrider“ Wohlfahrtsstaat beschrieben (vgl. etwa Knijn 2008): Der niederländische Wohlfahrtsstaat weist nach wie vor starke familialistische Züge auf, die seit den 1980er Jahren durch „sozialdemokratische“ Elementen ergänzt werden. Ausdruck des konservativen Familialismus ist z.B. die in der Gesellschaft immer noch stark verankerte Präferenz für die Betreuung der Kinder unter drei Jahren hauptsächlich durch die Eltern⁶⁹ und die relativ hohen Kosten einer formalen außerfamiliären Betreuung für Kinder in diesem Alter. Dem entspricht außerdem die seit 2006 verstärkte Verpflichtung der Familien, sich um ihre pflegebedürftigen (älteren oder kranken) Familienmitglieder zu kümmern. Ausdruck einer eher sozialdemokratischen Entwicklung in der Familienpolitik ist dagegen der starke Fokus auf die Einkommensumverteilung, die Gleichstellung von Männern und Frauen – sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch im Privathaushalt – und die Entwicklung aktivierender Instrumente in der Arbeitsmarktpolitik zur Aktivierung des Humankapitals der ErwerbsbürgerInnen (ebd.).

Seit den 1990er Jahren setzt die niederländische Familienpolitik den Fokus auf die weibliche Arbeitsmarkteteiligung und eine möglichst autonome Gestaltung des Familienlebens. Die Niederlanden weisen heute zwar eine hohe weibliche Beschäftigungsquote (29% 1975 gegenüber 71,1% (2008) – über dem EU-15-Durchschnitt von 60,4% (2008) auf –, aber zugleich die höchste weibliche Teilzeitquote in der EU (75,3% bei einem EU-15-Durchschnitt von 36,6%). Dass die geleisteten Wochenstunden bei Teilzeitbeschäftigten auf eher kurze Teilzeitarbeit hinweisen (19,5 Wochenstunden) und dass nur ein sehr geringer Anteil der Teilzeitbeschäftigten diesen Tatbestand als unfreiwillig beschreiben (drei Prozent; s. Tab. 12), stellt eine niederländische Besonderheit dar: Teilzeit wird nicht nur als eine Übergangslösung für Eltern von Kleinkindern gesehen; sie entspricht dem gewünschten und dauerhaften Lebensstil vieler Niederländer (Dulk 2008). Aus dem Alleinverdienermodell ist ein Anderthalbverdienermodell geworden (ebd.) – das mittlerweile jedoch sowohl von der Regierung als auch von den Sozialpartnern als Hemmschuh für die Entwicklung der Wirtschaft betrachtet wird: fast die Hälfte der Beschäftigten (2009: 48,3%) arbeitet auf Teilzeitbasis (EuroStat 2010b) und qualifizierte Arbeitskräfte fehlen.

Die anhaltende Tradition des niederländischen Familialismus (Leitner 2003) erklärt die im europäischen Vergleich eher bescheidenen öffentlichen Ausgaben für Familienpolitik (2,26% des BIP in 2005, gegenüber 3,79 % in Frankreich oder 3,04% in Deutschland). Von den Staatsausgaben für Familienpolitik entfielen 2010 45% auf Dienstleistungen (v.a. Kinderbetreuung) – auf Barleistungen dagegen nur 28% und auf Steuervergünstigungen für Familien 27% (EuroStat 2010b).

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Niederlanden früh und hart getroffen, da die Wirtschaft – wie etwa die deutsche – stark exportorientiert ist. Die Auswirkungen im Bereich der Familienpolitik waren jedoch begrenzt; sehr wenige der seit 2008 umgesetzten Maßnahmen wurden als Reaktion auf die Krise beschrieben. Negative Auswirkungen entstanden eher durch eine interventionistische Arbeitsmarktpolitik: Als Hauptinstrumente wurden hier eine mit den Sozialpartnern vereinbarte Lohnmoderation und die Subventionierung von „Kurzarbeit“ zum Erhalt bestehender Arbeitsplätze eingesetzt. Durch die im Juni 2010 durchgeführten vorgezogenen Parlamentswahlen und die darauf folgenden

⁶⁹ Für die meisten Eltern stellt eine formale Betreuung von zwei Tagen für unter Dreijährige ein „wünschenswertes Maximum“ dar, s. Dulk (2008).

langwierigen Koalitionsverhandlungen verzögerten zwar die Entwicklung politischer Reaktionen und Sparpläne. Jedoch wurden im Auftrag des niederländischen Parlaments in allen Ministerien vorab mehrere alternative Kürzungsszenarien entwickelt, die ab 2011 von der Regierung umgesetzt werden sollen. Sicher, weil gesetzlich bindend, ist schon jetzt der Umfang dieser Kürzungen: Er wird in allen ministerialen Ressorts – auch in der Familienpolitik – 20% der Ausgaben betragen. Noch ist aber unklar, welchem Szenario die neue Regierungskoalition folgen wird.

4.3.1 Wirtschaftslage⁷⁰

Die Niederlande wurden von der aktuellen Weltwirtschaftskrise sehr früh und hart getroffen: Innerhalb von sechs Monaten sank das Wirtschaftswachstum – das erste Mal seit Bestehen des Amtes für Statistik (1899) von +1,2% im September 2008 auf -4% im April 2009 – um fünf Prozent (Ministerie van Financiën 2009). Dieser rapide Absturz ist auf die traditionelle Offenheit und die starke Exportorientierung der niederländischen Wirtschaft zurückzuführen (Auswärtiges Amt 2010). Das Haushaltssaldo verschlechterte sich genauso rasch, von +0,7% (2008) auf -5,3% (2009), ebenso wie der öffentliche Schuldenstand – von 45,5% 2007 auf 60,9% 2009 (EuroStat 2010b). Allerdings ist die Verschuldung damit weit unter dem europäischen Durchschnitt (78,7%) geblieben. Die Staatshilfen für den Finanzsektor sind außerdem für die Hälfte des Anstiegs des Haushaltsdefizits verantwortlich (v.a. durch die Verstaatlichung zweier Banken). Die Arbeitslosigkeit stieg im europäischen Vergleich ebenfalls relativ langsam und moderat – von 2,8% in 2009 auf 4,1% im April 2010 (EuroStat 2010b), dies auch, weil vor der Krise ein starker Arbeitskräftemangel herrschte (OECD 2010b). Nun aber scheint das Wirtschaftswachstum relativ schnell in den Niederlanden zurückzukehren: Der Prognose des „Zentralen Planungsamts“ (CPB) zufolge könnte es schon 2010 wieder bei 1,5% liegen (und 2011 bei zwei Prozent).

Die Regierung reagierte nach Ansicht der OECD etwas langsam aber adäquat mit zwei Konjunkturpaketen (im März und September 2009) von insgesamt 7,5 Mrd. EUR, deren Schwerpunkte auf der Schaffung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen einerseits und der Stärkung der Unternehmen und der Begrenzung des Absinkens des privaten Konsums andererseits lagen (OECD 2010b). 900 Mio. EUR wurden für die Arbeitsmarktpolitik ausgegeben, um die Jugendarbeitslosigkeit durch Aus- und Weiterbildung und verstärkte Vermittlung zu bekämpfen und die Kurzarbeit und die Mobilität der Arbeitnehmer zu finanzieren. Nachhaltige und umweltfreundliche Projekte sollten unternehmerische Innovation anregen und via Erneuerung von Infrastruktur (Schulen, Jugendzentren, Pflegeinstitutionen, Transportwege, historische Gebäude) die Bauindustrie unterstützen (Ministerie van Financiën 2009). Insgesamt belief sich, so die Schätzung der OECD, der staatliche Stimulus auf 14% des BIP (OECD 2010b). Zu bemerken ist, dass die Arbeitslosenquoten von Männern und Frauen sich durch die Krise angenähert haben und jetzt gleich hoch sind (4,1% im April 2010) insgesamt jedoch auf recht niedrigen Niveau verblieben sind. Die Jugendarbeitslosigkeit ist jedoch deutlich angestiegen: Sie lag im dritten Quartal 2008 bei 8,3% (15-22-Jährige) und ein Jahr später bei 13,9% (CBS 2010b) – und ist trotzdem eine der niedrigsten in der EU. Im Fokus der Krisenbekämpfung durch die Regierung stehen zwei Bevölkerungsgruppen, die als besonders armutsgefährdet gelten: Schulabbrecher und Jugendliche mit Migrationshintergrund; diese zwei Gruppen sehen ihre

⁷⁰ S., für alle Zahlen in diesem Absatz: EuroStat (2010b) und die vergleichende Übersicht im Abschnitt 3.2 in dieser Studie.

Chancen auf die für sie ohnehin schon problematische Arbeitsmarktintegration durch die Krise noch zusätzlich erschwert (CBS 2010a).

In einer zweiten Phase soll ab 2011 das Haushaltsdefizit konsolidiert werden. Parallel zu der (wegen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierungskoalition) langwierigen Erarbeitung der Konjunkturpakete wurden alle Ministerien schon im September 2009 vom Parlament beauftragt, bis Juni 2010 Vorschläge zu erarbeiten, mit denen die öffentlichen Ausgaben um 20% (d.h. um 1,8 Mrd. EUR) reduziert werden könnten, sobald das Wirtschaftswachstum wieder eine Schwelle von +0,5% erreicht. Dies soll Schätzungen zufolge schon ab 2011 der Fall sein. Die Schwerpunkte der Sparmaßnahmen stehen aber schon fest: Reduktion der Betriebskosten der öffentlichen Verwaltung (Einstellungsstopps sind bereits verhängt), sowie der Rentenansprüche im öffentlichen Dienst, Senkung der Kosten des Gesundheitssystems, Erhöhung der Grundsteuer und Auslaufen der Konjunkturpakete (OECD 2010b).

4.3.2 Die Situation der Familien⁷¹

Die niederländischen Kinder sind laut einem UNICEF-Bericht von 2007 die ‚glücklichsten‘ der Welt (UNICEF 2007). Dies gilt für alle in der Studie untersuchten Faktoren des Wohlbefindens der Kinder: materieller Wohlstand, Gesundheit und Sicherheit, Bildung, freundschaftliche und familiäre Beziehungen, Verhalten und Risiken, aber auch subjektive Wahrnehmung der Kinder. Die Armutsgefährdungsquote von niederländischen Kindern von null bis 17 Jahren ist und bleibt mit elf Prozent in 2008 – im Vergleich zu einem EU-15-Durchschnitt von 14% – eine der niedrigsten der EU. Allerdings liegt auch hier die Armutsgefährdungsquote von Alleinerziehenden wesentlich höher als bei Familien mit zwei Erwachsenen und zwei abhängigen Kindern – 29% gegenüber 7% im Jahr 2008 (EuroStat 2010b), aber immer noch deutlich unter dem EU-Durchschnitt (35%). Niederländische Eltern sind mit ihrem Familienleben auch eher zufrieden – eine Mehrheit (55%) spürt keinen oder nur einen geringen Druck bei der Anforderung, Beruf und Familienleben zu vereinbaren. Damit rangieren die Niederlande auf dem vierten Platz im EU-15-Vergleich und leicht über dem europäischen Durchschnitt von 50% (Eurofound 2010).

Die Niederlande haben *de facto* eine relativ hohe Geburtenrate (11,2 Kinder pro 1.000 Einwohner, 2008), wenngleich diese im vergangenen Jahrzehnt deutlich abgesunken ist. Die niederländischen Frauen bekommen ihr erstes Kind im Durchschnitt erst mit 28 Jahren – da sie vorher versuchen, sich entweder eine stabile berufliche Position zu erarbeiten oder materielle Sicherheit durch den Erwerb einer Eigentumswohnung zu erreichen (Dulk 2008). In den Niederlanden hat die Elternschaft einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die Beschäftigungsquote von Frauen zwischen 25 und 49 Jahren: So betrug die Differenz der Beschäftigungsquote von Frauen ohne und mit Kindern unter zwölf Jahren im Jahr 2008 6,1 Prozentpunkte – knapp die Hälfte des EU-27-Durchschnitts (-11,5%). Dahinter verbirgt sich jedoch eine hohe Differenz zwischen Frauen und Männern bei den Arbeitszeiten: von 29,1% in Vollzeitäquivalenten gegenüber einem EU-27-Durchschnitt in 2008 von 20,2% (EuroStat 2010b). Wie oben bereits angedeutet, ist diese Situation von der großen Mehrheit der teilzeitbeschäftigten niederländischen Frauen gewollt und wird von ihnen bewusst gewählt.

⁷¹ S., für alle Zahlen in diesem Absatz: EuroStat (2010b) und die vergleichende Übersicht im Abschnitt 3.1 in dieser Studie.

Teilzeitbeschäftigung wurde im historischen Kontext der niederländischen Familienpolitik als Hauptinstrument zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie (insbesondere für Familien mit kleinen Kindern) gedacht, wenngleich die Vereinbarkeit als eine gemeinsame Aufgabe des Staates, der ArbeitnehmerInnen und der Arbeitgeber begriffen wurde (Dulk 2008). Als erstes forderte der Staat in den 1980er Jahren, dass die Schulen eine Betreuung und Versorgung während der Mittagspause bereitstellen; und seit 2007 sind sie sogar verpflichtet, Betreuung und (außerschulische) Aktivitäten zwischen 7.30 und 18.30 Uhr anzubieten. Die Umsetzung der letzteren Verpflichtung überfordert jedoch die Kommunen aufgrund der damit verbundenen hohen Investitionskosten (Dulk 2008). Ab den 1990er Jahren subventionierte der Staat den Ausbau (privater) Kleinkindbetreuung und unterstützte Arbeitgeber dabei, angestellten Eltern möglichst flexible Arbeitsarrangements anzubieten. Er gewährleistete parallel dazu per Gesetz Teilzeitbeschäftigten die gleichen, d.h. proportionalen, sozialen Rechte und Ansprüche (*Wassenaar Accord*, 1982) und später einen Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit. Zudem besteht ein Recht auf die Rückkehr zu längeren Arbeitszeiten, um diese Form der Beschäftigung (hauptsächlich) für Mütter attraktiv zu machen. Er förderte anschließend eine tripartistische Finanzierung der laufenden Kosten der Betreuungseinrichtungen, bevor er 2007 die Arbeitgeber dann per Gesetz dazu verpflichtete, sich an den Kosten zu beteiligen⁷² (Knijn 2008). Die Betreuungsquote der Kinder unter drei Jahren in außerfamiliärer Kinderbetreuung spiegelt diesen gesellschaftlichen Konsens wider: Vielmehr Kinder werden heutzutage Jahren formal betreut aber die größte Mehrheit von ihnen nur wenige Stunden in der Woche. Im Jahr 2008 wurden 41% der niederländischen Kinder (gegenüber 15% im EU-15-Durchschnitt) zwischen einer und 29 Wochenstunden außerhalb der Familie betreut; nur ungefähr sechs Prozent der Kinder mehr als 30 Stunden. 53% nutzten überhaupt keine formale Kinderbetreuung (EuroStat 2010b).

Auch die Dauer und Finanzierung der Elternfreistellungen reflektieren die hybride Ausgestaltung der niederländischen Familienpolitik und beinhalten ebenso familialistische wie egalitäre Elemente. Grundsätzlich soll es Familien ermöglicht werden, ihr Familienleben nach ihren Präferenzen, möglichst lokal, mit Kommunen, Arbeitgebern und privaten Anbietern (für die Pflege von älteren oder kranken Familienangehörigen und die Betreuung von Kindern) zu gestalten (Knijn 2008). Mutterschaftsurlaub und kürzere Pflegeurlaube werden bezahlt (16 Wochen zu 100% und zehn Tage pro Elternteil pro Jahr zu 70% der vorher bezogenen Arbeitseinkommen). Der Elternurlaub ist individuell und flexibel geregelt (jeder Elternteil hat seit 2009 einen Anspruch auf 26 Wochen) und kann bis zum achten Geburtstag des Kindes genommen werden. Er ist aber prinzipiell unbezahlt – wenn keine Branchenvereinbarung die Bezahlung durch den Arbeitgeber garantiert. Teilzeitarbeit ist daher eine tragende Säule in dem niederländischen Modell der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

In den Niederlanden und in Irland, sind die Anteile an unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten am niedrigsten im Vergleich der Untersuchungsländer (s. Tab. 12). Das heißt, dass hier die Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern innerhalb der Familie und auf dem Arbeitsmarkt entlang einer familialistischen Tradition weitgehend akzeptiert ist. In beiden Fällen ist aber die (in Vollzeitäquivalenten gemessene) Differenz zwischen Frauen und Männern bei der Beschäftigungsquote höher als im EU-Durchschnitt und stellt auch ein nicht

⁷² Jeder Arbeitgeber trägt ein Sechstel der Betreuungskosten, d.h. die Arbeitgeber der beiden Eltern – bei Doppelverdienerpaaren – tragen zusammen ein Drittel der Kosten.

genutztes Wirtschaftswachstumspotential dar. In unserer Länderauswahl sind nur in Frankreich und Schweden die Anteile von Frauen, die unfreiwillig Teilzeit arbeiten, höher als bei den (weitaus seltener) teilzeitbeschäftigten Männern. Die Tatsache, dass beide Länder eine gleichberechtigte Teilnahme am Arbeitsmarkt fördern und hohe Geburtsraten aufweisen, scheint zu belegen, dass egalitaristische Ansätze zur Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben hohe Geburtsziffern begünstigen. Bemerkenswert ist auch in dieser Hinsicht der in Deutschland hohe Anteil an Frauen, die angeben, wegen fehlender institutioneller Unterstützung in der Kinderbetreuung nicht länger oder überhaupt erwerbstätig zu sein.

Tabelle 12: Unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung (TZ) und Betreuungsaufgaben (in %, 2008)

	DE	IE	FR	NL	SE	UK	EU-15
Anteil der Teilzeitbeschäftigten, die unfreiwillig Teilzeit (TZ) arbeiten	19,5	4,8	27	3,0	20,3	8,3 (2007)	18,2
Anteil der <i>männlichen</i> TZ-Beschäftigten, die unfreiwillig TZ arbeiten	27,5	9,4	22	3,4	17,4	14,5 (2007)	20,7
Anteil der <i>weiblichen</i> TZ-Beschäftigten, die unfreiwillig TZ arbeiten	17,4	3,6	28,2	2,9	21,8	6,4 (2007)	17,4
Anteil der <i>Frauen</i> mit Betreuungsaufgaben, die aufgrund von einem Mangel an Betreuungseinrichtungen inaktiv oder unfreiwillig TZ-beschäftigt sind	43,8	--/--	15,9	3,7	7,5	--/--	--/--

Quelle: OECD 2010 (Datensatz: *incidence of involuntary part-time workers*); EuroStat 2010b (für die letzte Zeile, Frauen)

Weil die Arbeitslosigkeit im Lauf der Krise in den Niederlanden nur begrenzt angestiegen ist, kann man davon ausgehen, dass die ökonomische Situation der niederländischen Familien durch die Krise insgesamt nur wenig beeinträchtigt wurde. Ab 2011 sind gravierende Sparmaßnahmen geplant, durch die sich die finanzielle Situation der Familien in den Niederlanden jedoch sehr bald wesentlich verändern könnte. Hierzu zählen insbesondere die höheren Eigenanteile an den Gesundheits- und Kinderbetreuungskosten sowie die Abschaffung beziehungsweise die Reduzierung der steuerlichen Absetzbarkeit der Zinsen von Immobiliendarlehen (Interview NL-2 und Ministerie van Financiën 2009).

4.3.3 Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise im Bereich der Familienpolitik

Die Reaktionen der niederländischen Regierung auf die aktuelle Krise gliedern sich in zwei deutlich unterscheidbare Phasen. 2008, 2009 und 2010 wurden nur wenige und eher symbolische Kürzungen beschlossen. Sie zielten darauf, das ohnehin schon negative Wirtschaftswachstum vor einem weiteren Absinken durch die Stützung des privaten Konsums zu schützen. Da aber schon 2010 wieder ein positives Wachstum erwartet wird, sollen ab 2011 von der neuen Regierung umfassende Sparmaßnahmen umgesetzt werden. Die von allen Ministerien entwickelten Entwürfe für Einsparungen um 20% der Ausgaben ihres Ressorts wurden im Mai 2010 veröffentlicht (Ministerie van Jeugd en Gezin 2010). Das Jugend- und Familienministerium hat fünf Kürzungspläne vorgestellt, die zwei Hauptstrategien folgen: Zum einen die Aktivierung des Humankapitals der Eltern und zum anderen Investitionen in die kognitive Förderung der Kinder. Jeder Kürzungsplan beinhaltet (wenn möglich) eine genaue Messung der fiskalpolitischen, ökonomischen und sozialen

Auswirkungen sowie eine Evaluierung der Auswirkungen im Hinblick auf die (kognitive) Entwicklung der Kinder (Interview NL-1).

Materielle Be- und Entlastungen der Familien

Die ersten Anpassungsreaktionen im Bereich der niederländischen Familienpolitik waren eher geringfügig und wurden auch nicht als familienpolitische Maßnahmen präsentiert. Fokussiert wurden hier einerseits Leistungen für bedürftige Familien, andererseits wurde ein Akzent auf die schulische Förderung aller Kinder gelegt (Nederlands Jeugdsinstituut 2008). Negativ für die Familien der Mittelschicht sind die (schon umgesetzten und noch kommenden) Erhöhungen der Kosten für die Kinderbetreuung und die geplante Absenkung der steuerlichen Absetzbarkeit von Zinsen von Immobiliendarlehen ab 2011.

Als Erstes umgesetzt wurden verschiedene und zum Teil widersprüchliche Änderungen des einkommensabhängigen Kinderzuschlags (*kindgebonden budget*), der das universelle (und eher niedrig bemessene) Kindergeld für Familien mit mittleren und niedrigen Einkommen ergänzt (Nederlands Jeugdsinstituut 2008). Einerseits wurde die Einkommensgrenze für die Gewährung dieses Zuschlags im Januar 2009 gesenkt (von 46.700 EUR auf 29.914 EUR pro Jahr)⁷³ und seine halbjährliche Neuberechnung (gemäß Inflationsrate) für 2009 und 2010 abgeschafft. Als weitere Maßnahmen wurde der Inflationsausgleich des (universellen) Kindergeldes gleichzeitig für beide Jahre aufgehoben. Im Gegenzug wurden die Beihilfen zu den Schulkosten für Kinder über zwölf Jahren im Juni 2009 erhöht und zudem 2009 und 2010 allen Kindern der weiterführenden Schulen kostenlos Schulbücher zur Verfügung gestellt. Hinzu kommt eine Anpassung des Kinderzuschlags an die lokalen Lebenshaltungskosten der Kinder, wenn diese im Ausland leben (ab September 2009; Interview NL-1).

Mit der in 2010 erwarteten Rückkehr des Wirtschaftswachstums wird die Anpassung der niederländischen Familienpolitik an die Krise spürbarer ausfallen: Wie im Haushaltsentwurf 2010 angekündigt, werden Sparmaßnahmen zur Reduktion des Haushaltsdefizits vorgenommen. In einem der fünf im Mai 2010 vorgestellten Sparszenarien wird u.a. eine „De-Universalisierung“ und Kürzung des Kindergelds vorgeschlagen: Ein Sockelbetrag von 500 EUR pro Jahr und pro Kind (statt z.B. 1.112 EUR für ein Kind unter sechs Jahren bis 2010) würde einkommensunabhängig und universell ausgezahlt und dann durch eine einkommensabhängige Leistung für bedürftige Familien ergänzt (Interview NL-1). Vielleicht noch wichtiger für das Lebensniveau der meisten niederländischen Familien – wenn nicht Teil der Familienpolitik *per se* – ist die steuerliche Absetzbarkeit von Zinsen aus Immobiliendarlehen: Diese steht auch auf der Spar-Agenda der Regierung, besonders für wohlhabende Familien; ihre Abschaffung würde aber auch viele Familien der Mittelschicht in ihren jährlichen Einkommen hart treffen (Interview NL-1). Diese beiden Sparmaßnahmen könnten – wenn sie von der neuen Regierung umgesetzt werden – für Familien mit mittleren Einkommen *de facto* finanziell spürbar sein.⁷⁴ Die Sparvorschläge, die die Regierung definitiv auswählt und umsetzt, werden voraussichtlich im Herbst 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt.

⁷³ Unter dieser Grenze bekommt man den Höchstbetrag; über dieser Grenze wird der Betrag progressiv gesenkt: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kindgebonden-budget>.

⁷⁴ Die Summe aller Schulden aus Immobiliendarlehen betragen 590 Mrd. EUR, und entsprechen damit ungefähr dem gesamten Volumen des Bruttoinlandsprodukts. Die Antizipation dieser Maßnahme führte schon 2010 zu einem leichten Fall der Kaufpreise auf dem Immobilienmarkt (s., *NRC Handelsblad*, 09.06.10 : „Home owners anticipate end of tax relief“).

Schutz vor Armut

Die Armutsgefährdungsquote der niederländischen Kinder ist mit elf Prozent relativ niedrig; sie könnte noch deutlich geringer sein, würde nicht die viel höhere Armutsgefährdungsquote von Alleinerziehenden (29%) sie in die Höhe treiben. In den Niederlanden waren im Jahr 2006 ein Sechstel der Eltern allein erziehend (Nederlands Jeugdsinstituut 2008). Die Bekämpfung von Kinderarmut ist bisher relativ marginal – die Armutsbekämpfung wird hauptsächlich durch aktivierende Arbeitsmarktpolitik angegangen (Knijn 2008). Eine 2007 eingeführte Maßnahme, die die Teilnahme bedürftiger Kinder an Freizeitaktivitäten (Sport, Kultur etc.) fördert, wurde trotz der Krise weiter finanziert (Interview NL-1). Eine verstärkte Regulierung im Bereich des sozialen Wohnungsbaus wurde ab 2009 spürbar: So wurde im Juli 2009 ein Verbot der Erhöhung der Mieten (über die Inflationsrate hinaus) verhängt, das bis Ende Juni 2010 gelten soll (Interview NL-1). Diese Maßnahme kann als zentral angesehen werden, da 35% der Mietwohnungen zu dieser Kategorie gehören (OECD 2010b).

Erziehung und Bildung in der frühkindlichen Phase

Im Bereich der frühkindlichen Bildung wurden v.a. Reformen fortgeführt, die bereits vor dem Eintritt in die Finanz- und Wirtschaftskrise beschlossen worden waren. In den Niederlanden ist die Betreuung der Kinder unter sechs Jahren in drei „Betreuungskreisen“ organisiert. Der erste Kreis umfasst die Kinder unter vier Jahren, die hauptsächlich von ihren Eltern betreut werden. Im Jahr 2008 waren nur sechs Prozent der Kinder unter drei Jahren vollzeitlich in einer formalen Kinderbetreuung untergebracht. 41% wurden teilzeitlich, aber zum Teil außerfamiliär betreut (EuroStat 2010b). Die so genannten „Spielgruppen“ sind die am weitesten verbreitete (privat organisierte) Betreuungsform, die 81% der Kinder zwischen zweieinhalb und vier Jahren gewöhnlich an zwei Halbtagen pro Woche zu „Sozialisationszwecken“ besuchen (OECD 2006). Insofern ist die Erziehung und Bildung in der frühkindlichen Phase weitgehend unterentwickelt. Erst ab einem Alter von vier Jahren besuchen 98% der Kinder vier bis sechs Stunden pro Tag die Vorschule, da diese eine populäre und kostenlose Form der frühkindlichen Bildung darstellt (ebd.).

Wie aus den verschiedenen Sparszenarien zur Bewältigung der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die öffentlichen Haushalte zu entnehmen ist, wird die Bedeutung der Frühförderung der Kleinkinder in den nächsten Jahren in den Niederlanden an Bedeutung gewinnen (Interview NL-1). Diese verstärkte Förderung der Qualität der frühkindlichen Bildung wurde in den letzten zwei Jahren schon in Gang gesetzt – durch die Harmonisierung der pädagogischen Qualität der Betreuungseinrichtungen (für reguläre Betreuung von unter Dreijährigen) und der bereits erwähnten „Spielgruppen“. Zwischen 2007 und 2010 wurden außerdem 35 Mio. EUR in die Fortbildung von ErzieherInnen investiert. Ein Akzent wurde hier v.a. auf die Stärkung der Sprachkompetenzen der Kleinkinder (insbesondere bei Kindern mit Migrationshintergrund) gesetzt (Interview NL-1 und Nederlands Jeugdsinstituut 2008). Die Qualität der Frühförderung wurde auch in der Tagespflege als problematisch thematisiert. Und 2010 wurden Kontrollen der Leistungen der Tagesmütter und -väter durch die Schaffung einer an die kommunalen Gesundheitsbehörden angegliederten Inspektion der Tagespflege eingeführt (Interview NL-1).

Der wahrscheinlich deutliche Anstieg der Betreuungskosten ab 2011 (vgl. dazu folgenden Abschnitt) erhöht aber die Gefahr einer noch stärkeren sozialen Segregation bei Kindern unter drei Jahren (Interview NL-1). So wird erwartet, dass sich die Bildungslücke zwischen den Kindern aus wohlhabenden Familien oder aus Familien mit einem hohen Bildungsniveau

(die eine teurer gewordene Betreuungseinrichtung besuchen) und den Kindern aus Migrantenfamilien oder mit niedrig qualifizierten Eltern, die bis zum Schuleintritt bei ihrer Mutter bleiben, noch weiter verstärkt (Knijn 2008).

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Das prominente niederländische Modell zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch Teilzeitarbeit unterliegt derzeit einem tief greifenden Wandel. Die Entwicklungen sind dabei durchaus widerläufig. Einerseits ist die Erhöhung der von den Eltern getragenen Kinderbetreuungskosten eine Konsequenz des weitgehenden Rückzugs des Staates bei der Finanzierung der Kinderbetreuung seit Ende der 1990er Jahre. Dieser sah damals seine Rolle als Impulsgeber in der Entwicklung der (bis dahin spärlichen) Betreuungsinfrastruktur als beendet an, indem er eine tripartistische Aufteilung der Kosten (zwischen Kommunen, Arbeitgebern und Eltern) im Lauf der 1990er Jahren nach und nach umsetzte.⁷⁵ Sein Engagement führte zunächst zu einem Höchststand der Zahlen von außerhalb der Familie betreuten unter Dreijährigen;⁷⁶ der folgende stufenweise Rückzug des Staates aus der Finanzierung führte dann aber zu einem deutlichen Qualitätsverlust im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung (Knijn 2008) und zu einem starken Anstieg der von Arbeitgebern und Eltern getragenen Kosten, welcher durch eine großzügige steuerlich Absetzbarkeit in beiden Fällen kompensiert werden sollte⁷⁷. Im Jahr 2008 plante die Regierung mit der erneuten Erhöhung der Betreuungskosten (Nederlands Jeugdsinstituut 2008): Ein erster Schritt wurde im Januar 2010 unternommen, indem man die den Eltern (steuerlich) erstatteten Kosten für die Betreuung von Kindern im Schulalter und für die häusliche Betreuung von unter Dreijährigen senkte – u.a. aus dem Grund, dass die Subventionierung mancher informeller Betreuungsarrangements (mit der Hilfe der Großeltern oder anderer Familienmitglieder) zu einem massiven Missbrauch öffentlicher Gelder geführt hatte (Interview NL-1). Die im Mai 2010 von Ministerien vorgestellten Sparvorschläge ab 2011 lassen erahnen, dass die nächste Erhöhung der Betreuungskosten wahrscheinlich drastischer und umfassender ausfallen wird (Interview NL-1). Insgesamt sind Einsparungen über 700 Mio. EUR für 2011 angekündigt worden (ebd.).

Gleichzeitig unternahm die Regierung Anstrengungen, die Teilzeitbeschäftigung einzudämmen. Zwischen 2008 und 2010 wurde eine Arbeitsgruppe, die „Task Force Teilzeit Plus“ (*Task Force Part-time Plus*) von der Regierung eingesetzt, die Vorschläge erarbeiten sollte, um die Teilzeitkultur der Niederländer zu verändern und sie zu längeren Arbeitszeiten zu ermuntern (Interviews NL-2, NL-3 und Task Force Part-time Plus 2010). Hiermit wollte die Regierung auf die Reduzierung der von der Bevölkerung (gewollten) Unterbeschäftigung v.a. der niederländischen Frauen hinwirken. Die eingesetzten ExpertInnen aus Gewerkschaften, der Wissenschaft und der Privatwirtschaft warnen vor einem kommenden Fachkräftemangel, der die Qualität der sozialen Dienstleistungen (Betreuung/ Bildung,

⁷⁵ Der Anteil der öffentlichen Betreuungskosten für unter Dreijährige halbierte sich von 58% in 1990 auf 29% in 1999, der der Arbeitgeber stieg im Gegenzug von 14% in 1990 auf 49% in 1999. Der Anteil der Eltern wurde im gleichen Zeitraum von 26% auf 19% gesenkt, s. Knijn (2008).

⁷⁶ Während nur drei Prozent der Kinder 1990 eine Betreuungseinrichtung besuchten, waren es 2004 schon 25%, s. Knijn (2008).

⁷⁷ Das Gesetz sieht vor, dass jedes Elternteil ein Drittel der Kosten von seinem Arbeitgeber bezahlt bekommt und die Eltern den Rest der Kosten selbst tragen. Die Gesamtkosten für einen vollzeitigen Betreuungsplatz betragen ungefähr 915 EUR im Monat – diese sind durch ein System von variablen steuerlichen Vergünstigungen einkommensabhängig ausgestaltet, s. Knijn (2008).

Gesundheit/ Pflege) und Leistungen (Rentenansprüche, Gesundheitskosten etc.), aber auch das wiederkehrende Wachstum gefährden könnte, wenn er nicht rechtzeitig behoben würde (Task Force Part-time Plus 2010). Dafür müsste allerdings ein „paralysierender Teufelskreis“ überwunden werden, der aus gegenüber Doppelverdienern widersprüchlichen Steuergesetzen, veralteter Betreuungsinfrastruktur (Kinderbetreuung und Altenpflege), einer oft statischen betrieblichen Arbeitsgestaltung und einer traditionellen Rollenverteilung im Privathaushalt (die (Ehe-)Frau als vorrangige Betreuungsperson (*caring person*) für Kinder und ggfs. pflegebedürftige (Schwieger-)Eltern) besteht (ebd.).

Hier liegt der nicht unproblematische Kern der familienpolitischen Strategie der niederländischen Regierung vor der Wirtschaftskrise: Die verstärkte Aktivierung des Humankapitals wird als die *conditio sine qua non* der Konsolidierung eines wiederkehrenden Wirtschaftswachstums betrachtet, um einem möglicherweise wiederkehrenden Fachkräftemangel zu begegnen und um den privaten Konsum anzukurbeln. Die Aktivierung der Eltern ist neben der Erhöhung der Qualität der Frühförderung der zweite Schwerpunkt, der sich in den familienpolitischen Kürzungsplänen ausmachen lässt (Interview NL-1). Eine erhöhte Partizipation der Eltern jüngerer Kinder auf dem Arbeitsmarkt erfordert allerdings einerseits die Bereitschaft der Eltern, (länger) zu arbeiten, und andererseits die dazu passende und bezahlbare Betreuungsinfrastruktur. Insofern gestaltet sich die Realisierung dieses Ziels schwierig: Einerseits arbeiten die niederländischen ArbeitnehmerInnen fast überwiegend freiwillig Teilzeit (s.o.), andererseits erschweren die erhöhten Kosten den Zugang zur Kinderbetreuung.

Die Vorschläge der „Task Force Teilzeit Plus“ deuten auf verschiedene Richtungen (Task Force Part-time Plus 2010): Einige existierenden Instrumente sollten reformiert werden und Überzeugungsarbeit muss von Seiten der Regierung geleistet werden, um die niederländischen Teilzeitbeschäftigten zur Akzeptanz längerer Arbeitszeiten zu bewegen. Empfohlen werden prioritär ein einkommensabhängiges (und nicht mehr universelles) Kindergeld, die Schaffung eines allgemeinen, bezahlten Elternurlaubs, die Abschaffung des Ehegattensplittings und die Vereinfachung des sogenannten „einkommensabhängigen Kombinationskredits“ (der Doppelverdienerpaare steuerlich fördert) und ein strengeres Monitoring in der Umsetzung der Pflicht der Kommune eine Betreuung der SchülerInnen auch vor und nach der Schule zu gewährleisten. Überzeugungsarbeit sollte zudem geleistet werden, um die Zurückhaltung der Eltern gegenüber formaler außerhäuslicher Kleinkindbetreuung und frühkindlicher Bildung aufzulösen, und das Bewusstsein der Frauen hinsichtlich der mit einer kurzem Teilzeit auf längere Sicht verbundenen Risiken im Bezug auf ihre soziale Sicherung und ihre ökonomische Autonomie zu schärfen.

Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe

Die OECD geht in dieser Hinsicht noch weiter: Um ihre strukturelle Unterbeschäftigung zu überwinden, rät sie den Niederlanden dazu, die Aktivierung von Frauen, Älteren, Erwerbsunfähigen und Jugendlichen zu verstärken (OECD 2010b). Seit Oktober 2009 werden z.B. den nicht berufstätigen Jugendlichen unter 27 Jahren alle Sozialleistungen gestrichen, wenn sie nicht in die Schule zurückkehren oder an einer Bildungsmaßnahme teilnehmen, um ihre Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen (CBS 2010b: 9) – viele kehren zu ihren Eltern zurück. Seit 2009 müssen sich auch Alleinerziehende weiterbilden, die nicht mehr arbeiten, weil sie sich Vollzeit um ein (eigenes) Kind unter fünf Jahren kümmern, um ihre Rückkehr auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten (Nederlands Jeugdsinstituut 2008).

Trotz der gesellschaftlichen Herausforderungen tasten die Kürzungsvorhaben im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie die bestehende Lebenszyklusperspektive nicht an: Bis zum vierten Geburtstag eines Kindes hängt die Organisation von Beruf und Familienleben völlig von der Entscheidung und der Vollfinanzierung durch die Eltern ab (dies zum Teil auch bei behinderten Kindern); erst ab vier Jahren haben die Kinder dann einen Anspruch auf eine hochwertige Vollzeitbetreuung (8-18 Uhr) mit erhöhter finanzieller Beteiligung der (beiden berufstätigen) Eltern (Interview NL-1). In dieses sozialpolitische Arrangement fügt sich der im Januar 2009 verlängerte Elternurlaub ein: Er beträgt jetzt 26 Wochen (statt bislang 13) für beide Elternteile, bleibt aber immer noch unbezahlt – wenn Tarif- oder Betriebsvereinbarungen es nicht anders regeln. Eines der Szenarien sieht jedoch für 2011 vor, allen Eltern acht Wochen lang 80% des vorherigen Lohns zu zahlen (Interview NL-1). Konkret, werden wahrscheinlich auch in Zukunft viele Mütter jüngerer Kinder aufgrund erhöhter Betreuungskosten dazu gezwungen sein, sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen.

4.3.4 Fazit und Ausblick

Diese bisher relativ geringfügige Anpassung der Familienpolitik an die veränderten Bedingungen der Finanz- und Wirtschaftskrise liegt in der niederländischen Tradition der Subsidiarität, die das Familienleben der Bürger nur marginal durch staatliche Interventionen zu bestimmen sucht. Das Hauptanliegen der Regierung ist und bleibt, ihre Bürger abzusichern, indem sie eine berufliche Tätigkeit weiter- bzw. wiederausüben können, die es ihnen ermöglicht, für sich selbst zu sorgen. Die materielle Sicherheit der Familie wurde in den letzten zwei Jahren somit hauptsächlich durch eine interventionistische Arbeitsmarktpolitik erzielt. Der im März 2009 präsentierte Konjunkturplan der niederländischen Regierung zu Bekämpfung der Krise macht deutlich: Schwerpunkte sind die Erholung der Privatwirtschaft und die des Arbeitsmarkts. Bei der zweiten Zielvorgabe haben Regierung und Sozialpartner vereinbart, eine „verantwortliche Lohnentwicklung“ zu fördern, existierende Arbeitsplätze zu schützen und die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen; dafür wurden Mittel in Millionenhöhe zur Verfügung gestellt: 530 Mio. EUR wurden z.B. 2009 und 2010 in die Finanzierung von „Kurzarbeit“ investiert (Ministerie van Financiën 2009). Die niederländische Regierung wurde von der OECD auch dafür gelobt, dass sie strenge Kontrollen in den Unternehmen vorgesehen hat, die Subventionen zum Erhalt ihrer Belegschaft trotz Reduzierung ihrer wirtschaftlichen Aktivität beantragen (OECD 2010b). Der Schutz der Konsumkraft der Familien wurde somit v.a. durch eine interventionistische Arbeitsmarktpolitik betrieben, der es im Kern eher um die Erhaltung existierender Arbeitsplätze (durch subventionierte Kurzarbeit) ging, als durch Familienpolitik.

Dieser Sachverhalt wird sich in den nächsten Monaten ändern: Sobald das Wirtschaftswachstum über 0,5% steigt (und dies soll Prognosen zufolge schon 2010 der Fall sein), sollen einschneidende Maßnahmen zur Konsolidierung des öffentlichen Haushalts und zur Eindämmung des Haushaltdefizits umgesetzt werden. Im Auftrag des Parlaments wurden in den Ministerien Vorschläge für Kürzungen um 20% – auch im Ressort Familienpolitik – erarbeitet, die von der neuen Regierung nach dem Abschluss der Koalitionsvereinbarungen sondiert und umgesetzt werden sollen⁷⁸.

⁷⁸ Ende Oktober 2010 wurde eine Minderheitsregierung gebildet, die aus einer Koalition zwischen VVD (Freie Markt Liberale) und CDA (Christdemokraten) besteht, und die auf die Unterstützung der PVV (Freiheitspartei) angewiesen ist. S. Regierungserklärung auf Deutsch: <http://www.government.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=127845>

Im Bereich der Familienpolitik werden die Pläne wahrscheinlich zu einer noch stärkeren Akzentuierung des Subsidiaritätsprinzips und damit zur weiteren Verlagerung der Verantwortung für den Unterhalt und die Betreuung der Kinder auf die Eltern führen: Die Betreuungskosten für Kinder unter drei Jahren werden vermutlich weiter erhöht und das Kindergeld hingegen „de-universalisiert“ und gekürzt werden. Eine Re-Fokussierung auf bedürftige Familien zeichnet sich bereits jetzt ab. Die Mittelschicht könnte von einer anderen zentralen Maßnahme noch härter betroffen werden, der Reduktion oder gar der Abschaffung der steuerlichen Absetzbarkeit der Zinsen von Immobiliendarlehen.

Parallel wird die Unterordnung der Familienpolitik gegenüber der Arbeitsmarktpolitik noch verstärkt: Die Aktivierung v.a. der inaktiven oder teilzeitbeschäftigten Frauen wird ein zentrales Ziel der kommenden Jahre sein, um das „verlorene Wachstumspotential“ dieser strukturellen (weil von den meisten Niederländern gewünschten) Unterbeschäftigung auszuschöpfen. Die größte Herausforderung der Familienpolitik liegt damit aktuell darin, eine neu gestaltete und gesellschaftlich akzeptable Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben zu ermöglichen, um die in Verruf geratene „Teilzeitkultur“ zu überwinden.

4.4 Vereinigtes Königreich: Weitere Engführung auf bedürftige Familien

Großbritannien wird in Esping-Andersens (1990) klassischer Wohlfahrtsstaatstypologie als „liberaler“ Wohlfahrtsstaat beschrieben. Die neuere vergleichende Familienpolitikforschung ordnet Großbritannien dementsprechend dem „anglo-amerikanischen“ Familienpolitikregime (Gerlach 2010;vgl. dazu etwa Esping-Andersen 2002) zu. Dieses Familienpolitikregime zeichnet sich durch geringe universell gewährte Leistungen, bedarfsgeprüfte Transferleistungen für einkommensschwache Familien und eine relativ hohe Frauenerwerbstätigkeit aus. Aufgrund der mangelhaften Kinderbetreuungsinfrastruktur in diesem Familienpolitikregime kommt es jedoch in der Regel zu Spannungen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Gerlach 2010). Diesem liberalen Ansatz entsprechend existiert im Vereinigten Königreich keine *explizite* Familienpolitik (Columbia University 2008b); vielmehr stellt diese eine Querschnittsaufgabe dar und wird v.a. im Rahmen der allgemeinen Sozialpolitik geleistet (Rüling/Kassner 2007: 22). So ist derzeit kein Ministerium allein für die Gewährung von familienpolitischen Leistungen zuständig. Vielmehr sind seit 2010 neben dem Bildungsministerium eine Reihe weiterer Ministerien – wie das Arbeitsministerium (*Department for Work and Pensions*) und das Finanzministerium (*HM Treasury*) – mit der Gewährung familienpolitischer Leistungen betraut (Directgov 2010d).

Im Vereinigten Königreich unterliegt die Familienpolitik politischer Konjunkturen: Die Labour Regierung (1997-2010) baute die Familienpolitik ab 1998 deutlich aus und setzte neue Schwerpunkte, die v.a. auf die Bekämpfung der Kinderarmut abzielten (Rüling/Kassner 2007). Dazu wurden diverse finanzielle Leistungen wie das Kindergeld deutlich erhöht und ein komplexes System von Steuergutschriften geschaffen, welche die Aktivierung, d.h. die Integration von Erwerblosen in Beschäftigung, durch finanzielle Anreize fördern sollten (Europäische Allianz für Familien 2010c). Darüber hinaus wurde ein Schwerpunkt auf den Ausbau der – bis dahin unterentwickelten – vorschulischen Bildungsinfrastruktur gelegt, durch die auch die Betreuungssituation verbessert werden sollte.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise (seit Mitte 2008) hat das Vereinigte Königreich schwer getroffen. Die Rettung des Bankensektors, der Einbruch der Steuereinnahmen aufgrund der Wirtschaftsrezession, gestiegene Sozialausgaben aufgrund der deutlichen Zunahme der

Arbeitslosenzahlen und der Kosten für konjunkturstützende Maßnahmen, die in den Jahren 2008 und 2009 beschlossen wurden, haben zu einem enormen Anstieg der Staatsverschuldung geführt. Nur unter einem deutlich verstärktem Konsolidierungskurs – so die Europäische Kommission – kann eine Rückführung der Neuverschuldung auf unter drei Prozentpunkte bis zum Jahr 2014/2015 gelingen (KOM 2010b).

Die neue – seit Mai 2010 amtierende – Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberaldemokraten hat daher deutliche Kürzungen der öffentlichen Ausgaben in fast allen Ressorts (außer Gesundheit und Entwicklungshilfe) um etwa 25% (etwas weniger im Bildungsbereich) und diverse Steuererhöhungen angekündigt.⁷⁹ Die bedeutendste Steuererhöhung, die Familien direkt betrifft, ist die Mehrwertsteuererhöhung um 2,5% (ab Januar 2011) auf 20%. Im Sozialbudget sollen etwa 11 Mrd. GBP⁸⁰ bis zum Ende der Legislaturperiode (2014/2015) eingespart werden, wobei mehr als die Hälfte der Einsparungen mittelfristig durch eine Umstellung bei der Berechnung der Höhe des jährlichen Inflationsausgleichs bei den Sozialleistungen erzielt werden soll (Institute for Fiscal Studies 2010). Im Bereich der direkten familienpolitischen Transferleistungen sind im Haushaltsentwurf vom Juni 2010 Ausgabenkürzungen bis 2014/2015 i.H. von 2,9 Mrd. GBP vorgesehen (BBC News 2010a).

4.4.2 Wirtschaftslage⁸¹

Die globale Wirtschafts- und Finanzmarktkrise hat die britische Wirtschaft und den Arbeitsmarkt hart getroffen (OECD 2010c): Die Wirtschaftsleistung gemessen am BIP fiel von +2,6% (2007) bereits im ersten Jahr vor der Krise deutlich ab (2008: +0,5%). Im Jahr 2009 schrumpfte die britische Wirtschaft um ca. 4,9 Prozentpunkte. Für 2010 prognostiziert EuroStat (2010b) ein moderates Wirtschaftswachstum von etwa 1,2%, was sich jedoch als zu schwach für eine deutliche Erholung der Steuereinnahmen und bedeutsames Absinken der Arbeitslosenquoten erweisen dürfte (OECD 2010c). Die Gesamtentwicklung des Konjunkturreinbruchs von 2007-2009 entspricht damit in etwa dem EU-15-Durchschnitt (KOM 2010b).

Die Wirtschaftskrise hinterließ deutliche Spuren in den öffentlichen Haushalten: Bereits im Boomjahr 2007 war der öffentliche Finanzierungssaldo deutlich negativ (-2,8%) und stieg 2008 weiter an (-4,9%). Im Krisenjahr 2009 belief sich der öffentliche Finanzierungssaldo auf ca. -11,5% und lag damit sehr deutlich über dem EU-27-Durchschnitt von -6,8% (KOM 2010b). Insbesondere die Stabilisierung des – vergleichsweise großen – Bankensektors und die in Folge der Krise gestiegenen Ausgaben für Sozialleistungen (2009: +8%) belasten die öffentlichen Haushalte (vgl. HM Treasury 2010). Infolgedessen stieg die Schuldenquote der öffentlichen Haushalte (in Prozent des BIP) von einem moderaten Niveau (2007: 44,7%) schnell an (2008: 52%) und erreichte im Jahr 2009 eine Höhe von ca. 68,1% des BIP. Für den Zeitraum bis 2014 wird mit einem weiteren Anstieg des öffentlichen Schuldenstands

⁷⁹ Im Juni 2010 wurde den Ministerien von der neuen Regierung zudem Prüfaufträge über noch weitergehende Kürzungen – bis zu 40% in allen Ressorts – aufgetragen, um das enorme Haushaltsdefizit (2009: ca. -11,5% des BIP, d.h. 163,4 Mrd. GBP bzw. 197,7 Mrd. EUR) ab dem Steuerjahr 2010-2011 eventuell schneller zurückführen zu können (s. *Die Zeit online*, 04.07.10: „Britische Regierung prüft noch härtere Kürzungen“).

⁸⁰ Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie betrug der Gegenwert eines Britischen Pfundes (GBP) in etwa 1,21 Euro (EUR).

⁸¹ S., für alle Zahlen in diesem Absatz: EuroStat (2010b) und die vergleichende Übersicht im Abschnitt 3.2 in dieser Studie.

gerechnet, so die Projektion der neuen Regierung vom Juni 2010. Erst nach 2014, so der Haushaltsplan der neuen Regierung, kann die Schuldenquote – durch die Konsolidierungsmaßnahmen – wieder gesenkt werden (HM Treasury 2010).

Die Inflationsrate (gemessen in den EU-weit standardisierten „Harmonisierten Verbraucherpreisindizes“, HVPI) lag im Vereinigten Königreich in den Jahren 2007 (+2,3%) und 2008 (+3,6%) in etwa so hoch wie im Durchschnitt der EU-27. Während im Krisenjahr 2009 im Euroraum insgesamt kein bedeutender Anstieg der Verbraucherpreise zu beobachten war, blieb die Inflationsrate im Vereinigten Königreich auf hohem Niveau, was – angesichts von fallenden Löhnen in der Privatwirtschaft und gestiegenen Arbeitslosenzahlen – eine zusätzliche Belastung der Haushaltseinkommen darstellt (EuroStat 2010b).

4.4.2 Die Situation der Familien⁸²

Die Bruttogeburtenziffer (Anzahl an Geburten je 1.000 Einwohner) ist im Vereinigten Königreich in den letzten Jahren deutlich gestiegen: Zwischen 2003 und 2008 stieg sie von 11,7 auf 12,9 an; allerdings wird für das Jahr 2009 ein leichter Rückgang (auf 12,8) prognostiziert (EuroStat 2010b).

Die Beschäftigungsquote fiel im Krisenjahr 2009 um 1,5 Prozentpunkte auf 69,9%, (EU-15: 65,9). Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Personen insgesamt ist seit 2003 (25,6%) nur leicht gestiegen und lag im Jahr 2009 – gleichauf mit Deutschland – bei 26,1%. Dabei lag der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen (2009: 42,5%) fast viermal so hoch wie der der Männer (11,8%). Als wichtigsten Grund für die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung gaben überdurchschnittlich viele Frauen (2009: ca. 41,9%) die Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Angehörigen an (EU-15: ca. 30,4%). Demnach hat Elternschaft im Vereinigten Königreich einen deutlichen Einfluss auf die Beschäftigungsquote.

Nachdem die Arbeitslosenquote sich in den letzten Jahren auf einem relativ geringen Niveau bewegte (2007: 5,3%), stieg sie 2008 (5,6%) erst geringfügig und 2009 deutlich an (7,6%); mit einem weiteren Anstieg wird auch 2010 gerechnet. Hiervon sind v.a. Männer betroffen, deren Arbeitslosenquote gegenüber vor der Krise um 3,3 Prozentpunkte auf 8,9% (saisonbereinigt) im März 2010 anstieg. Die Frauen im Vereinigten Königreich waren im März 2010 mit einer Arbeitslosenquote von 6,6% vergleichsweise gering betroffen.⁸³ Der Anstieg der Arbeitslosenzahlen fiel im Vergleich zu früheren Rezessionen der 1980er und 1990er Jahre bis 2009 geringer aus als erwartet (ONS 2009;vgl. EuroStat 2010a). Obwohl die britische Wirtschaft seit 2010 auf den Wachstumspfad zurückgekehrt ist, dürfte der Wirtschaftsaufschwung in den nächsten Jahren jedoch zu gering ausfallen, um einen deutliches Absinken der Arbeitslosenzahlen zu bewirken (KOM 2010b;OECD 2010c). Zudem wurden in den bisherigen Projektionen der Europäischen Kommission und der OECD zu den künftigen Arbeitslosenzahlen im Vereinigten Königreich das Sparpaket vom Juni 2010, in dem Kürzungen von mehreren 10.000 Stellen im öffentlichen Dienst angekündigt wurden, noch nicht berücksichtigt. Der Gewerkschaftsdachverband (*Trades Union Congress, TUC*) weist darauf hin, dass insbesondere die Langzeitarbeitslosenzahlen unter Jugendlichen um

⁸² S., für alle Zahlen in diesem Absatz: EuroStat (2010b) und die vergleichende Übersicht im Abschnitt 3.1 in dieser Studie.

⁸³ Aufgrund der hohen Teilzeitquote sind Frauen jedoch auch in sehr viel geringerem Umfang (gemessen in Vollzeitäquivalenten) beschäftigt (s. Tab. 2).

ein Fünftel im Zeitraum von August 2009 bis August 2010 gestiegen sind.⁸⁴ Zudem dürfte die Verschiebung von zwei Mio. erwerbslosen Alleinerziehenden und Erwerbsunfähigen vom Sozialhilfe- zum Arbeitslosenhilferegelnkreis durch Veränderungen der Zugangsregelungen zur Sozialhilfe zu deutlich steigenden Arbeitslosenzahlen führen, so die Prognose des britischen Forschungsinstituts *Centre for Economic and Social Inclusion* (CESI 2010).⁸⁵

Trotz der seit 1998 deutlich gestiegenen Sozialausgaben ist die relative Armutsgefährdungsquote eines alleinstehenden Elternteils bis 2008 auf 45% – und damit weit über den EU-15-Durchschnitt (2008: 35%) – weiter angestiegen. Auch die Armutsgefährdungsquote von Kindern zwischen null und 17 Jahren liegt mit 19% (2008) über dem EU-15-Durchschnitt (16%); dies gilt jedoch nicht für Kinder in Familien mit zwei Erwachsenen und zwei abhängigen Kindern; diese Familien weisen „nur“ eine im EU-15-Vergleich durchschnittliche Armutsgefährdungsquote (2008: 14%) auf.⁸⁶ Dagegen weisen die alleinerziehenden Eltern eine weit über dem europäischen Durchschnitt liegende Armutsgefährdungsquote (2008: 45,6%) auf.

In Bezug auf die Situation der Kinderbetreuung für unter Dreijährige fällt das Bild gemischt aus: Nach einem Anstieg auf 34% in 2007 ist die Betreuungsquote im Jahr 2008 um drei Prozentpunkte gesunken; der Anteil von Kindern in Vollzeitbetreuung (mehr als 30 Wochenstunden) stagnierte auf einem sehr niedrigem Niveau (vier Prozent) und rangiert damit auf dem letzten Platz der hier betrachteten Länder.

Insgesamt schneidet das Vereinigte Königreich im internationalen Vergleich in Bezug auf die wichtigsten familienpolitischen Indikatoren eher unterdurchschnittlich ab: Trotz seit 1998 gestiegenen Ausgaben für Familienleistungen sind die Kinderarmutsquoten überproportional hoch, so die Europäische Kommission (Europäische Allianz für Familien 2010c). Die OECD wiederum kritisiert, dass im Vereinigten Königreich deutlich mehr für die Bildung älterer Kinder gegenüber jüngeren – trotz der Ausweitung im Bereich der frühkindlichen Bildung – ausgegeben wird (OECD 2009). Nationale Familienforschungsinstitutionen kritisieren v.a. den mangelhaften Familienlastenausgleich und die hohen Kosten für die vorwiegend markbasierte Kinderbetreuungsinfrastruktur (vgl. etwa James 2009a), die v.a. in prekären Familiensituationen, bei Alleinerziehenden oder bei Arbeitslosigkeit, das Armutsrisiko deutlich erhöhen.⁸⁷

4.4.3 Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise im Bereich der Familienpolitik

Materielle Be- und Entlastungen von Familien

Das (noch) universell⁸⁸ gewährte Kindergeld wird allen Eltern von Kindern die dauerhaft im Vereinigten Königreich leben gezahlt. Die Höhe des Kindergeldes wurde 1999 und zuletzt 2008 über die Inflationsanpassung hinaus erhöht. Jedoch spielt das Kindergeld (ca. 100 EUR pro Monat) bei der Stützung der Haushaltseinkommen aufgrund der relativ geringen Höhe im Vergleich zu den diversen Steuergutschriften eine eher untergeordnete Rolle. Neben dem

⁸⁴ S., *The Guardian*, 11.08.10: „Youth unemployment rising in most regions, TUC study shows“.

⁸⁵ S. auch, *The Financial Times UK*, 29.06.10: „Benefits reforms likely to push up jobless data“.

⁸⁶ Ein relatives Armutsmaß unterschätzt jedoch das Ausmaß der Armut, wenn der Wert durch ein in der Krise sinkende Lohnniveau verzerrt wird (s. dazu Abschnitt 3.1).

⁸⁷ S. etwa, *The Observer*, 11.07.10: „Britain gets low marks for it's poor treatment of families“ und *The Guardian*, 20.07.10: „Childcare costs ‚force parents to quit work““.

⁸⁸ Ab Januar 2013 wird das Kindergeld nicht mehr universell, sondern nur noch bis zu gewissen Einkommensgrenzen gewährt (s. dazu den folgenden Absatz).

Kindergeld wurden allen Eltern im Vereinigten Königreich noch Mutterschaftsgeld und Geburtsbeihilfen sowie Zulagen zu den sogenannten Kindersparfonds (s.u.) gezahlt, in denen alle Eltern steuerfrei Geld für ihre Kinder ansparen konnten (James 2009a: 15f.).

Die Labour Regierung beschloss im März 2008 das Kindergeld (für Kinder bis zum 16. bzw. bis zum 20. Lebensjahr wenn in Vollzeitausbildung) um „nur“ 1,20 GBP – über den regulären Inflationsausgleich hinaus – auf 20 GBP pro Woche für das erste Kind zu erhöhen. Für jedes weitere Kind lag das Kindergeld zunächst weiterhin bei 12,55 GBP pro Woche (Directgov 2008). Für das Haushaltsjahr 2010 rechnet die neue britische Regierung mit Ausgaben für das Kindergeld i.H. von 11,2 Mrd. GBP.⁸⁹ Ursprünglich sollte die Erhöhung des Kindergeldes erst zum 01.04.10 vorgenommen werden, wurde jedoch angesichts der Wirtschaftskrise auf den 01.01.09 vorgezogen. Dadurch sollten die Haushaltseinkommen der Familien in der Krise (und damit die Binnennachfrage) gestützt werden. Durch die regelmäßig stattfindende Inflationsanpassung des Kindergeldes liegt dieses seit 2010 nun bei 20,30 GBP pro Woche für das erste und 13,40 GBP pro Woche für jedes weitere Kind (Directgov 2010i). Darüber hinaus plant die neue Koalitionsregierung, dass das – bis dato universell gewährte Kindergeld – ab 2013 Eltern mit hohen Haushaltseinkommen nicht mehr gezahlt werden soll. Die genauen Einkommensgrenzen waren jedoch bis zur Erstellung dieses Berichts noch nicht festgelegt, wobei die Regierung mit Einsparungen i.H. von jährlich einer Milliarde GBP rechnet (BBC 2010b).

Diesen geringen Erhöhungen stehen an anderer Stelle geringfügige Einschnitte gegenüber. Durch die sogenannten Kindersparfonds (*Child trust funds*) konnten Eltern, Familienangehörige und Bekannte für ab September 2002 geborene Kinder (wenn Anspruch auf Kindergeld bestand) eine Summe von bis zu 1.200 GBP pro Jahr steuerfrei auf einem besonderen Sparkonto, auf dem Geld v.a. für die spätere Ausbildung der Kinder angespart werden sollte, einzahlen. Einkommensschwache Familien erhielten zusätzlich einen Gutschein i.H. von 250 GBP pro Kind bzw. 500 GBP, wenn die Eltern als erwerbstätige Geringverdiener Anspruch auf „Arbeits-Steuerzuschüsse“ (s. dazu folgenden Abschnitt) hatten. Die neue Koalitionsregierung kündigte im Haushaltsentwurf 2010 jedoch eine stufenweise Abschaffung der Kindersparfonds bis Januar 2011 an (Directgov 2010c).

Noch drastischere Einschnitte erfolgten jenseits der Familienpolitik, im Bereich der Sozial- und Steuerpolitik. So hat die neue Koalitionsregierung beschlossen, die Methode zur Berechnung des Inflationsausgleichs bei allen Sozialleistungen zu verändern: u.a. wird nach der neuen Berechnungsmethode der Anstieg der Wohnkosten nicht mehr berücksichtigt, so dass z.B. der inflationsangepasste Anstieg aller Sozialleistungen in Zukunft geringer ausfallen wird (Directgov 2010b). Außerdem beschloss die neue Koalitionsregierung mit dem Haushaltsentwurf 2010, dass das Kindergeld ab April 2011 für die kommenden drei Jahre eingefroren wird (Directgov 2010a). Dadurch werden Einsparungen i.H. von 975 Mio. GBP erwartet.⁹⁰ Zudem hat die neue Koalitionsregierung eine Erhöhung der Mehrwertsteuer ab Januar 2011 auf 20% beschlossen.⁹¹ Hierdurch sollen bis 2014/2015 Steuermehreinnahmen i.H. von 13 Mrd. GBP erzielt werden (BBC News 2010a). Im Gegenzug sollen Haushalte mit

⁸⁹ S., *The Guardian*, 02.06.10: „Breakdown of welfare spending: what to cut?“.

⁹⁰ S., *The Guardian*, 04.07.10: „Women will bear brunt of budget cuts, says Yvette Cooper“.

⁹¹ Die Mehrwertsteuer war von der Labour Regierung in der Wirtschaftskrise temporär zwischen Dezember 2008 und Dezember 2009 um 2,5 Prozentpunkte auf 15% abgesenkt und ab Januar 2010 wieder auf den ursprünglichen Wert von 17,5% angehoben worden.

einem geringen Einkommen durch die Anhebung des allgemeinen Steuerfreibetrags um 1.000 GBP auf 7.445 GBP pro Jahr entlastet werden; hierdurch werden zusätzlich 880.000 Arbeitnehmer von jeglichen Einkommensteuerzahlungen ausgenommen (BBC News 2010b). Die Kosten dieser Maßnahme werden wiederum mit 3,9 Mrd. GBP pro Jahr veranschlagt, so dass die Belastung der Geringverdiener durch die Mehrwertsteuererhöhung kaum ausgeglichen wird.⁹² Berechnungen haben ergeben, dass die – im Juni 2010 beschlossenen – Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen zusammengenommen das verfügbare Haushaltseinkommen von Doppelverdienerfamilien der Mittelschicht (ca. 600.000 Haushalte) ab dem Steuerjahr 2011/2012 um ca. 1.200 GBP pro Jahr absinken wird.⁹³

Zudem wurde beschlossen, die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst für zwei Jahre einzufrieren, wobei 1,7 Mio. Angestellte im öffentlichen Dienst, deren Gehalt unter 21.000 GBP pro Jahr liegt, von dieser Maßnahme ausgenommen werden und mit einer geringen Gehaltssteigerung rechnen können (Directgov 2010b). Im öffentlichen Dienst wird mit Kürzungen im Rahmen von 600.000 Stellen gerechnet.⁹⁴

Schutz vor Armut

Im Jahr 1999 wurde von der Regierung als Ziel eine Halbierung der Kinderarmut bis zum Jahr 2010 ausgegeben (gegenüber 1998/1999) – was höchstwahrscheinlich nicht erreicht werden wird – und eine Beseitigung der Kinderarmut bis zum Jahr 2020 (s.o.). Die Reduktion der Kinderarmut sollte durch einen dualen Ansatz erreicht werden: Zum einen durch die Erhöhung von universellen Leistungen (z.B. Kindergeld), durch bedarfsgeprüfte Steuergutschriften und durch Maßnahmen – wie die Steuerfreibeträge für bis zu 80% der Kosten für die marktbasierende Kleinkinderbetreuung (gedeckt) –, die eine Erwerbstätigkeit aller Eltern (auch Alleinerziehender) ermöglichen sollen (James 2009a: 15).

Im März 2010 (*Child Poverty Act*) wurde das Ziel zur Reduzierung der Kinderarmut gesetzlich verankert und weiter konkretisiert: Der Anteil der Haushalte, die mit einem Einkommen von weniger als 60% des Medianeinkommens auskommen müssen, soll bis 2010 auf weniger als zehn Prozent sinken.⁹⁵ Diese Gesetzesinitiative fand parteiübergreifende Zustimmung und die neue Koalitionsregierung (seit Mitte Mai 2010) hält am Ziel der Beseitigung von Kinderarmut bis zum Jahr 2020 fest (HM Government 2010).

Zentral sollte hierfür die Einführung eines komplexen Systems von Steuergutschriften (ab 1999) sein, das durch die Verringerung der Einkommenssteuerlast und die Schaffung von Arbeitsanreizen, die Einkommen von (erwerbstätigen) Familien mit Kindern, die nur über ein niedriges bis mittleres Haushaltseinkommen verfügen, anheben sollte. Nach mehrmaligen Reformen dieses Systems von Steuergutschriften gibt es nun für bedürftige Familien zwei zentrale Steuergutschriften mit verschiedenen Einzelelementen (James 2009a: 15): Zum einen wird allen Geringverdienern eine Arbeits-Steuergutschrift (*Working Tax Credit*) gewährt, die bis zu einer gewissen Einkommensgrenze (anteilig) gewährt wird; für Eltern gibt es hierbei ein zusätzliches Element von Steuergutschriften zur Absetzung von Kinderbetreuungskosten (*Childcare element of the Working Tax Credit*). Hiervon wird die die Kinder-Steuergutschrift (*Child Tax Credit*) unterschieden, die ein Familienelement (*family element*) umfasst, das bedarfsgeprüft ist, jedoch unabhängig von einer Erwerbstätigkeit und

⁹² S., *The Guardian*, 23.06.10: „Benefits: Families and disabled people will be hit by 'Thatcherite' cuts“.

⁹³ S., *The Guardian*, 23.06.10: „Budget 2010 losers: women, disables and families bear the brunt“.

⁹⁴ S., *The Guardian*, 04.07.10: „Women bear brunt of budget cuts, says Yvette Cooper“.

⁹⁵ S., *The Guardian*, 11.06.10: „David Miliband warns against dropping child poverty target“

bei hohen Einkommensfreigrenzen gewährt wird. Auf dieses Familienelement der Kinder-Steuerzuschrift haben etwa 90% der Eltern (zumindest anteilig) Anspruch. Die Kinder-Steuerzuschrift umfasst darüber hinaus ein Kinder- und ein Babyelement (*child element* bzw. *baby element*), das nur Familien gewährt wird, die trotz Erwerbstätigkeit über ein zu geringes Haushaltseinkommen verfügen. Dieses Kinder- und Babyelement wird voll oder anteilig etwa 50% der einkommensschwachen Familien gewährt.

Bereits im März 2008 wurden von der Vorgängerregierung die Steuerzuschriften für Eltern mit Kindern und einem geringen oder durchschnittlichen Einkommen erhöht: Das Element der Arbeits-Steuerzuschrift, das einkommensschwachen Paaren und Alleinerziehenden (*Couple and lone parent element of the Working Tax Credit*) grundsätzlich gewährt wird, wurde um 30 GBP pro Jahr (auf 1.890 GBP pro Jahr) geringfügig erhöht (HM Revenue & Customs 2010). Das Kinderelement der Kinder-Steuerzuschriften (*Child element of the Child Tax Credit*), das zusätzlich nahezu alle Eltern beziehen, wurde zum April 2009 – über den Inflationsausgleich hinaus – um 50 GBP pro Jahr erhöht und liegt nach der Inflationsanpassung zum April 2010 heute bei 2.300 GBP pro Jahr (Mehrkosten: 140 Mio. GBP pro Jahr) (Directgov 2010i). Die neue Regierung hat angekündigt jenes Kinderelement der Kinder-Steuerzuschrift zum April 2011 um 150 GBP und zum April 2012 um weitere 60 GBP pro Jahr zu erhöhen (Kosten: ca. zwei Mrd. GBP pro Jahr).

Zwar werden die Leistungen angehoben, der Zugang jedoch eingeschränkt und einer strengeren Bedürftigkeitsprüfung unterworfen. Im Haushaltsentwurf vom Juni 2010 wurde die Absenkung der geltenden Einkommensgrenzen (58.000 bzw. 66.000 GBP pro Jahr wenn Kinder unter einem Jahr im Haushalt leben) für das Kinder- und Familienelement der Kinder-Steuerzuschrift (*Child and Family element of the Child Tax Credit*) beschlossen (Directgov 2010a), ab April 2011 sollen die bedarfsgeprüft gewährten Kinder- und Familienelemente der Kinder-Steuerzuschrift nur noch Familien mit einem Haushaltseinkommen von höchstens 40.000 GBP pro Jahr bekommen (Directgov 2010a). Zudem wird das spezielle Kleinkindelement der Kinder-Steuerzuschrift (*Baby element of the Child Tax Credit*), das bedürftigen Eltern mit Kindern bis zum ersten Lebensjahr zusätzlich gewährt wird (545 GBP pro Jahr), zum April 2011 ersatzlos gestrichen. Die Reformen der Steuerzuschriften für Familien haben also zur Folge, dass deutlich weniger Familien Anspruch auf Steuerzuschriften haben werden, auch wenn die Situation für bedürftige Familien mit einem Einkommen unter 40.000 GBP pro Jahr etwas verbessert wird.⁹⁶

Entgegen der Hoffnung, eine substantielle Reduzierung der Kinderarmut zu erreichen (BBC News 2008), deutet sich an, dass das Ziel, die Anzahl der Kinder in Haushalten unterhalb der Armutgefährdungsquote bis Ende 2010 unter 1,7 Mio. zu drücken höchstwahrscheinlich um ca. 600.000 Kinder in Armut verfehlt wird. Vielmehr gehen Forschungsinstitutionen aufgrund der Rezession, der gestiegenen Arbeitslosenzahlen und der nur geringen Erhöhung des Kinderelements der Steuerzuschriften, von einem Anstieg der Kinderarmut in den kommenden Jahren aus (vgl. etwa James 2009b; Bradshaw et al. 2009).

Die größte Einsparung im Bereich Soziales im Haushaltsentwurf der neuen Regierung (Juni 2010) wird, wie schon angedeutet, durch eine weniger offensichtliche Maßnahme erzielt: die Umstellung der Berechnungsgrundlage des Inflationsausgleichs (Maßzahl ist hierbei bis

⁹⁶ S., *The Guardian*, 22.06.10: „2010 Budget: Child tax credits cut and child benefit frozen“.

2010 der national ermittelte *Retail Prices Index, RPI*)⁹⁷, der bei (fast) allen Sozialleistungen (z.B. Kindergeld, Steuergutschriften) jährlich vorgenommen wird. Anstatt den Ausgleich weiterhin auf Basis des Warenkorbindex (*Retail Prices Index, RPI*) zu berechnen, wird die Berechnungsmethode ab April 2011 auf dem Verbraucherpreisindex (*Consumer Price Index, CPI*) basieren. Die regelmäßige Anpassung der Höhe der Sozialleistungen wird dadurch in Zukunft (höchstwahrscheinlich) niedriger ausfallen, da der Warenkorb zur Berechnung der Höhe des Inflationsausgleichs nun anders zusammengesetzt ist und z.B. steigende Mietkosten unberücksichtigt bleiben (Institute for Fiscal Studies 2010):⁹⁸ Durch diese Umstellung erwartet die Regierung zukünftig Einsparungen in Höhe von 5,8 Mrd. GBP pro Jahr, was mehr als die Hälfte der im Haushaltsentwurf vom Juni 2010 anvisierten Einsparungen im Sozialbudget bis 2014-15 (ca. 11 Mrd. GBP) ausmacht (Institute for Fiscal Studies 2010).

Wie auch in den anderen Ländern stellt die Wohnpolitik eine weitere wichtige Säule der Sozialpolitik dar. Allerdings hat die neue Regierung beschlossen, das Wohngeld (*Housing Benefit*) nur noch bis zu gewissen Obergrenzen zu zahlen. Zuvor bemaß sich die Höhe des gewährten Wohngelds an der lokalen Durchschnittsmiete und konnte dadurch in Einzelfällen bis zu 1.000 GBP und mehr pro Woche betragen. Die neuen Obergrenzen, die v.a. in den Innenstädten von Relevanz sein dürfte, wurden auf 250 GBP pro Woche für eine Zweizimmer- und bis 400 GBP pro Woche für eine Vierzimmerwohnung (oder größer) ab April 2011 festgelegt (Directgov 2010b). Schätzungen der Regierung gehen davon, dass ca. 14.000 Haushalte durch die Einführung der Obergrenzen weniger Wohngeld erhalten werden. Insbesondere im Zentrum von London, in dem sehr hohe Mieten verlangt werden, dürfte die Pauschalisierung des Wohngelds zahlreiche (Groß-)Familien die ein hohes Wohngeld (von bis zu 1.000 GBP pro Woche) zur Deckung der Miete (einer großen Wohnung) beziehen, zum Umzug zwingen.⁹⁹ Noch gravierender aber ist die beschlossene pauschale Kürzung des Wohngelds (ab April 2013) um zehn Prozent für Arbeitslose¹⁰⁰, die länger als zwölf Monate Arbeitslosengeld bezogen haben um durchschnittlich elf GBP pro Woche. Dies ist ein enormer Einschnitt, da das Arbeitslosengeld für alleinstehende Erwachsene (über 21 Jahre) nur 65 GBP pro Woche beträgt. Die Ausgaben für Wohngeld werden von der Regierung im Haushaltsjahr 2009-2010 auf ca. 20 Mrd. GBP beziffert. Durch die Pauschalisierung und Kürzung des Wohngelds rechnet die Regierung mit Einsparungen in Höhe von 1,76 Mrd. GBP bis 2015.¹⁰¹

Von Alleinerziehenden erwartet die neue Regierung (ab Oktober 2010), dass sie sich eine Beschäftigung suchen, sobald ihr Kind schulpflichtig wird, d.h. ab dem fünften Lebensjahr.¹⁰² Grundsätzlich sind Alleinerziehende bis zu diesem Alter ihres Kindes von der Pflicht eine

⁹⁷ Durch den Inflationsausgleich wird die Höhe der Sozialleistungen jährlich automatisch an die Preissteigerungen angepasst.

⁹⁸ Dadurch bleiben z.B. steigende Wohnkosten, die einen erheblichen Anteil an der allgemeinen Preissteigerung haben, von April 2011 an unberücksichtigt Directgov (2010b). So betrug die Steigerungsrate des – noch bis April 2011 – gültigen Warenkorbindex (RPI) im Juni 2010 4,8%, d.h. um diese Steigerungsrate würden die betreffenden Sozialleistungen erhöht. Jedoch gilt ab April der Verbraucherpreisindex (CPI) als Maßzahl, der im Juni 2010 z.B. nur 3,1% betrug, d.h. die Sozialleistungen werden – sollte dieser weiterhin unter dem RPI liegen – um eine geringere Prozentzahl zum April 2011 erhöht, s. ONS (2010).

⁹⁹ S., *The Guardian*, 15.07.10: „Budget’s cuts to housing benefit will price people out of many areas“.

¹⁰⁰ Etwa ein Achtel der WohngeldempfängerInnen sind Arbeitslose (s. vorangegangene Fußnote).

¹⁰¹ S., *The Guardian*, 23.07.10: „Housing benefit cuts will leave poorest £600 worse off“.

¹⁰² S., *The Guardian*, 23.06.10: „Budget 2010 losers: women, disables and families bear the brunt“.

Beschäftigung zu suchen oder eine Fortbildung zu absolvieren, ausgenommen. Alleinerziehende können in dieser Zeit Sozialhilfe (*Income Support*) in Höhe von rund 52 GBP (zwischen 16-17 Jahren) bzw. 65 GBP pro Woche (wenn Alleinerziehende/r 18 Jahre und älter) beanspruchen ohne dass damit eine Pflicht zur Beschäftigung o.ä. verbunden ist. Diese Pflicht bestand zuvor erst ab dem siebten Lebensjahr (Directgov 2010a).

Erziehung und Bildung in der frühkindlichen Phase

Die Labour Regierung entwickelte 1998 das sogenannte *Sure Start*-Programm zur Förderung von Kindern in benachteiligten, einkommensschwachen Haushalten (Rüling 2008: 22ff.). *Sure Start* sollte als integriertes Programm in benachteiligten Kommunen verschiedene Dienstleistungen für Familien zur Verfügung zu stellen (James 2009a: 11ff.). Nach zahlreichen Veränderungen (vgl. etwa Rüling 2008; James 2009a) wurde mit der Verabschiedung des Kinderbetreuungsgesetzes (*Childcare Act*) im Jahr 2006 als Ziel angestrebt, in jeder Kommune in England und Wales ein sogenanntes *Sure Start Children's Centre* einzurichten, um integrierte Dienstleistungen wie frühkindliche Bildung und Betreuung, Gesundheits- und Familienunterstützung, Information und sonstige Dienstleistungen für Eltern von jüngeren Kindern (unter dem Schulpflichtalter von fünf Jahren) zur Verfügung zu stellen. Der Schwerpunkt dieser vorschulischen Kinderzentren lag auf der Bereitstellung kostenloser Teilzeitbildung und -betreuung für drei- und vierjährige Kinder in benachteiligten Kommunen (MISSOC 2008b). Im März 2010 wurde das 3.500. *Sure Start Children's Centre* in England eröffnet, womit in jeder Kommune in England und Wales nun eines dieser Kinderzentren besteht und familiäre Dienstleistungen offeriert.¹⁰³

Die Labour Regierung hatte noch eine Ausweitung des Anspruchs auf kostenlose frühkindliche Bildung und Betreuung in den vorschulischen Kinderzentren (*Sure Start Children's Centres*) von 12,5 auf 15 Wochenstunden (für 38 Wochen pro Jahr) ab September 2010 für alle Drei- bis Vierjährigen beschlossen (Department for Children Schools and Families 2010), an der die neue Koalitionsregierung festhalten will (Directgov 2010f). Die Ausweitung um 2,5 Wochenstunden wurde zwar von Familienverbänden begrüßt, jedoch verwiesen diese auf die Notwendigkeit auch für unter Dreijährige eine kostenlose frühkindliche Bildung (und Betreuung) mit einer Dauer von möglichst 20 Wochenstunden an 48 Wochen pro Jahr zu gewähren. Erst damit würde allen Eltern (insbesondere Alleinerziehenden) mit Kleinkindern die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung ermöglicht (s. dazu folgenden Abschnitt und Daycare trust 2010a). In der jetzigen Form liegt der Schwerpunkt des *Sure Start*-Programms in der Praxis auf der Bereitstellung eines teilzeitigen Betreuungsplatzes für Drei- und Vierjährige und nicht auf der Bereitstellung einer umfassenden Kinderbetreuungsinfrastruktur für unter Dreijährige (vgl. Rüling 2008: 24f.; James 2009a: 12f.).

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

In Großbritannien ist folglich zwischen der Bereitstellung von kostenloser aber teilzeitiger Bildung für Drei- bis Vierjährigen als ein „öffentliches Gut“ und marktbasierter Kinderbetreuung zu unterscheiden. Die Initiativen der Regierung seit Ende der 2000er Jahre zur Ausweitung des Angebots an formalen Kinderbetreuungsplätzen konzentrierten sich auf den Ausbau des marktbasierten Angebots durch finanzielle Anreize (Lloyd 2008). Sobald eine ausreichende privatwirtschaftliche Kinderbetreuungsinfrastruktur besteht – so das Kalkül –

¹⁰³ S., *The Guardian*, 16.03.10: „Brown opens new Sure Start centre“.

könnten die staatlichen Subventionen abgebaut werden, weil sich dann der Betreuungsmarkt durch die gestiegene Nachfrage und die Steuergutschriften für Kinderbetreuung für Geringverdiener (s. oben und im Folgenden) von selbst stabilisieren würde. In benachteiligten Stadtteilen und Kommunen wurden jedoch keine – insbesondere für unter Dreijährige – (ausreichende) Kinderbetreuungsinfrastruktur aufgebaut, da die privatwirtschaftlichen Anbieter v.a. auf die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen insbesondere für einkommensstarke Eltern und die entsprechenden Stadtteile und Kommunen konzentrierten (James 2009a). Nichtsdestotrotz wurde die Situation der Kinderbetreuung für Drei- bis Vierjährige durch die Bereitstellung kostenloser Teilzeitplätze in vorschulischen Bildungseinrichtungen (*Sure Start Children's Centre*, s.o.) und die „Erweiterten Schulen“ (*Extended Schools*) verbessert. Mittlerweile sind ein Drittel der Schulen im Vereinigten Königreich verlässliche Ganztagschulen (für fünf- bis 14-jährige Kinder) mit Öffnungszeiten von acht Uhr morgens bis sechs Uhr abends. Die neue Regierung hat angekündigt, die Ausgaben für das *Sure Start*-Programm „im Kern“ nicht zu kürzen, jedoch wurde das Ganztagschulenausbauprogramm komplett gestoppt.¹⁰⁴

Bei den nicht-schulpflichtigen Kindern war die Entwicklung weniger dynamisch. Zwar wird seit 2004 die Verbesserung der Verfügbarkeit von marktbasierter Kinderbetreuungsplätzen und der Qualitätsstandards von der Regierung verstärkt fokussiert und den lokalen Behörden in England und Wales durch das Kinderbetreuungsgesetz von 2006 (*Childcare Act*) auferlegt, für einen bedarfsgerechten Ausbau privater Kinderbetreuungsplätze (z.B. in privaten Kindertagesstätten oder durch Tagespflegepersonen) für erwerbstätige Eltern mit nichtschulpflichtigen Kindern (unter fünf Jahren)¹⁰⁵ bis September 2010 zu sorgen. Zudem wurden die Kommunen verpflichtet, ein „Monitoring“ von Bedarf und Angebot zu betreiben, um den tatsächlichen Bedarf an Kinderbetreuung vor Ort festzustellen (MISSOC 2008b). Durch die überhöhten Kosten der fast ausschließlich marktbasierter Kinderbetreuung (z.B. registrierte Tagesmütter, private Kindertagesstätten) bleiben diese für einkommensschwache Eltern jedoch oft unerschwinglich.¹⁰⁶ In Großbritannien tragen Eltern in etwa 60% der Kinderbetreuungskosten: Im Schnitt geben Eltern in England 4.576 GBP pro Jahr für einen Betreuungsplatz für ein zweijähriges Kind mit einem wöchentlichen Stundenumfang von 25 Stunden aus. Die durchschnittlichen Kosten für einen Betreuungsplatz in einer Krippe für Kinder unter zwei Jahren betragen 88 GBP pro Woche für 25 Wochenstunden, d.h. fast die Hälfte des durchschnittlichen Lohns eines Teilzeitbeschäftigten (153 GBP pro Woche). Zudem sind die Kinderbetreuungskosten im Jahr 2009 mit einer Steigerungsrate von 5,1% mehr als doppelt so schnell gestiegen wie die Inflationsrate (HVPI: +2,2%) (Daycare trust 2010b).

Zwar können Geringverdiener, mit einem Einkommen von weniger als 40.000 GBP pro Jahr, die mindestens 16 Wochenstunden erwerbstätig sind, seit April 2006 ein spezielles Element der Arbeits-Steuerergutschrift für formale Kinderbetreuung (*Childcare element of the Working Tax Credit*) beantragen, jedoch decken diese je nach Einkommen nur bis zu 80% der

¹⁰⁴ S., *The Guardian*, 05.07.10: „School building programme scrapped in latest round of cuts“.

¹⁰⁵ Das Schulpflichtalter – von fünf Jahren – im Vereinigten Königreich gehört zu den niedrigsten in der EU, s. Europäische Allianz für Familien (2010c).

¹⁰⁶ Dies gilt insbesondere für einkommensschwache Eltern mit Kindern unter drei Jahren. Denn erst ab dem dritten Lebensjahr besteht Anspruch auf einen kostenlosen Teilzeitbetreuungsplatz in einer der vorschulischen Bildungseinrichtungen (*Sure Start Children's Centres*, s.o.). S. dazu etwa, *The Guardian*, 20.07.10: „Childcare costs, force parents to quit work“.

Kinderbetreuungskosten und belaufen sich auf max. 140 GBP pro Woche für das erste Kind. Wenn Unterstützung für mehr als ein Kind beantragt wird, werden zudem nur max. 240 GBP pro Woche für *alle* Kinder gewährt (Directgov 2010g). Die Eltern, die Steuergutschriften für formale Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, erhalten im Durchschnitt eine einkommensabhängige Beihilfe in Höhe von 69 GBP pro Woche (Daycare trust 2010b). Insbesondere für Familien mit zwei und mehr Kindern, die nur ein unterdurchschnittliches Einkommen zur Verfügung haben, stellt dies nur einen beschränkten Ausgleich für die hohen Kinderbetreuungskosten dar. Zudem hat sich die Beantragung der Beihilfe (in Form von Steuergutschriften) als zu kompliziert erwiesen, sodass die Inanspruchnahme gering ist: nur etwa 10% der Eltern in Niedriglohngruppen, aber etwa 30% von Eltern in höheren Einkommensgruppen nutzen diese Regelung, die ein Element der oben bereits genannten Arbeits-Steuergutschrift ist (Interviews UK-1, UK-3). Familienverbände empfehlen daher nicht nur die Übernahme der vollen Kinderbetreuungskosten, sondern auch die Entkopplung der Kinderbetreuungskostenbeihilfe von den Steuergutschriften, um das System zu vereinfachen (Daycare trust 2010a).

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurde in den letzten Jahren zudem durch die Ausweitung des Mutterschaftsurlaubs und -gelds und durch das Recht auf Beantragung von flexiblen Arbeitszeiten etwas erleichtert (James 2009a). Seit April 2009 haben Eltern mit Kindern bis zum 16. Lebensjahr (bzw. bis zum 18. Lebensjahr, wenn das Kind behindert ist bzw. bestimmte pflegebedürftige Angehörige im Haushalt wohnen) einen gesetzlichen Anspruch auf die Beantragung flexibler Arbeitszeiten (Directgov 2009). Vorher war dieses Recht auf Eltern mit Kindern unter sechs Jahren begrenzt. Im Rahmen des Gesetzes sind alle Arbeitgeber verpflichtet, die Anträge „ernsthaft“ zu prüfen und können nur abgelehnt werden, wenn „betriebliche Gründe“ dafür vorliegen. Das Gesetz sieht eine Vorbeschäftigungszeit von mindestens 26 Wochen beim Arbeitgeber vor und verlangt, dass in den vorangegangenen zwölf Monaten kein entsprechender Antrag gestellt wurde. Insgesamt werden etwa 95% der Anträge bewilligt – das zeigt, dass die meisten Arbeitgeber flexible Arbeitszeiten für sinnvoll erachten und in der flexiblen Beschäftigung auch einen betrieblichen Nutzen sehen. Durch die Erhöhung der Altersgrenze des Kindes kommen ab April 2010, zusätzlich zu den 6 Mio. bereits Berechtigten, weitere 4,5 Mio. Beschäftigte für die Beantragung flexibler Arbeitszeiten in Betracht (Europäische Allianz für Familien 2010b).

Im Vereinigten Königreich werden viele Kinder zumindest zeitweise durch ihre Großeltern betreut: Im Jahr 2009 wurde geschätzt, dass bereits jede dritte Familie auf informelle Kinderbetreuung z.B. durch die Großeltern des Kindes angewiesen war. Die Vorgängerregierung hatte dieses Arrangement bewusst gefördert, indem sie die rentenrechtliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungsleistungen bei Familienangehörigen eingeführt hat. Seitdem können Großeltern, die ihre Enkelkinder betreuen und dafür auf eine Erwerbstätigkeit verzichten, sich diese Zeit als Anwartschaftsphase auf die Grundrente anrechnen lassen (*grandparent NI credit*), insofern sie sich mindestens 20 Wochenstunden um die Betreuung von Kindern unter zwölf Jahren kümmern.¹⁰⁷ Ab April 2011 sollen Großeltern in diesem Rahmen zudem Zuschläge zu den Sozialversicherungsbeiträgen erhalten, wobei abzuwarten bleibt, ob die neue Koalitionsregierung an der Neuregelung

¹⁰⁷ Zum Erhalt der Grundrente (97,65 GBP pro Woche) ist (für ab 1945 Geborene) eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigungszeit von mindestens 30 Jahren nachzuweisen. Frauen, die vor 1945 Datum geboren wurden, müssen min. 39 Jahre und Männer 44 Jahre sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vorweisen, um die Grundrente erhalten zu können, s. Directgov (2010h).

festhalten wird. Der Gegenwert der durch die Großeltern erbrachten Kinderbetreuungsleistungen wird auf etwa 3,9 Mrd. GBP pro Jahr geschätzt (ebd.), die neue rentenrechtliche Anrechnung der Betreuungszeiten wird gemessen daran eher als symbolische Geste angesehen (s.o.).¹⁰⁸

Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe

Die Labour Regierung hatte noch die Einführung eines neuen Rechts auf zusätzlichen Vaterschaftsurlaub und die Verlängerung des gesetzlichen Mutterschaftsgeldes (zurzeit 39 Wochen, s.o.) auf 52 Wochen angekündigt. Der Vaterschaftsurlaub sollte es Vätern ermöglichen bis zu sechs Monate Elternzeit zu nehmen, sobald die Mutter (wieder) eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hat. Der Vaterschaftsurlaub sollte mit einem Vaterschaftsgeld i.H. des Mutterschaftsgeldes (bis zu 90% des vorherigen Einkommens) ausgestattet und gewährt werden, wenn die Mutter vor Ablauf der 52-wöchigen Elternzeit wieder an ihren Arbeitsplatz zurückkehrt (Europäische Allianz für Familien 2010c). Damit wäre eine dem deutschen Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz ähnliche Regelung eingeführt worden, wobei die Aufteilung des dann 52-wöchigen Elternurlaubs flexibler gewesen wäre. Diese Neuregelungen wurden jedoch bis heute nicht umgesetzt und von der neuen Regierung auch nicht aufgegriffen. Eventuell verbessert sich die Lage der Eltern durch das neue noch von der Vorgängerregierung im April 2010 beschlossene Gleichstellungsgesetz (*Equality Act*), das im Oktober 2010 in wesentlichen Teilen in Kraft treten soll. Hierdurch soll u.a. bewirkt werden, dass die öffentlichen Arbeitgeber die Bedürfnisse ihrer MitarbeiterInnen – v.a. von Eltern – stärker berücksichtigen (Directgov 2010e).

Das von der neuen Regierung im Juni 2010 aufgelegte Sparpaket wurde von Kritikern und der Opposition als nicht geschlechtergerecht kritisiert, da etwa 70% der Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen zu Lasten von Frauen gingen.¹⁰⁹ Ebenso, so die Kritiker, würden die Ausgabenkürzungen – u.a. das Einfrieren des Kindergelds, Einschränkungen und Kürzungen bei Steuergutschriften und Wohngeld, Kürzung der Schwangerenbeihilfe und Umstellung der Berechnungsmethode des Inflationsausgleichs – Frauen in sehr viel höherem Maße betreffen als Männer.¹¹⁰ Die im öffentlichen Dienst vorgesehenen Stellen- und Gehaltskürzungen (s.o.),¹¹¹ sowie die Abschaffung der Kindersparfonds würden noch zusätzliche Belastungen darstellen. Die amtierende Frauen- und Gleichstellungsministerin warnte zwei Wochen vor der Bekanntgabe des Sparpaktes (im Juni 2010) ihre Kabinettskollegen vor möglichen juristischen Anfechtungen des vorgesehenen Haushaltsbudgets, womit sie sich allerdings auf die formale Prüfung der Gleichstellungswirkung gesetzlicher Maßnahmen beschränkte; politisch wurde diese geschlechterpolitische Schieflage nicht thematisiert.¹¹²

Fertilität

¹⁰⁸ S., *The Daily Telegraph*, 23.04.09: „Budget 2009: Pensions help for grandparents who fill care gap“.

¹⁰⁹ S., *The Guardian*, 04.07.10: „Women will bear the brunt of budget cuts, says Yvette Cooper“.

¹¹⁰ Für eine Übersicht über die Ausgabenkürzungen, die insbesondere Mütter betreffen, s. *The Guardian*, 23.06.10: „Budget 2010 losers: women, disabled and families bear the brunt“.

¹¹¹ Es wird mit etwa 600.000 Stellenkürzungen bis 2014/15 im öffentlichen Dienst gerechnet (s. *The Guardian*, 04.07.10). Etwa 40% aller weiblichen und nur 15% aller männlichen Beschäftigten arbeiten im öffentlichen Dienst (s. *The Observer*, 08.08.10: „This budget serves as a women-seeking missile“).

¹¹² S., *The Guardian*, 03.08.10: „Budget cuts could break equality laws, Theresa May warned chancellor“.

Die Labour Regierung hatte im April 2009 allen Frauen, die sich in der 25. Schwangerschaftswoche befinden eine Einmalzahlung i.H. von 190 GBP für jede Schwangerschaft gewährt (*Health in Pregnancy Grant*). Diese Einmalzahlung sollte sicherstellen, dass Schwangere sich in den letzten Schwangerschaftswochen vor der Geburt u.a. eine gesündere Ernährung leisten können, sodass die Säuglingssterblichkeitsrate gesenkt werden könnte.¹¹³ Diese Leistung wird nur noch Frauen gewährt, die sich bis zum 1. Januar 2011 in der 25. Schwangerschaftswoche befinden (Directgov 2010a). Der Geburtszuschlag für Geringverdiener und Sozialleistungsempfänger (*Sure Start Maternity Grant*) i.H. von 500 GBP wird nur bei Geburt des ersten Kindes (und nicht mehr wie früher bei jeder Geburt) gewährt (ebd.). Diese Kürzungen treffen v.a. alle schwangere Frauen und werdende Mütter (ohne Partner), die ihr zweites oder weiteres Kind gebären.

4.4.4 Fazit und Ausblick

Durch die Erhöhungen der familienpolitischen Leistungen in den Jahren 2007 und 2008 sowie das Festhalten an der Höhe der gewährten Leistungen im Jahr 2009 sowie einiger temporärer, den Konsum unterstützenden Maßnahmen und die temporäre Absenkung der Mehrwertsteuer konnten die Haushaltseinkommen von Familien in der Rezession (Mitte 2008 bis Anfang 2010) stabilisiert werden. In den Vorkrisenjahren erwiesen sich insbesondere die Steuergutschriften für einkommensschwache Eltern als sinnvolles Polster; einerseits blieb dadurch die Erwerbstätigkeit auch bei sinkenden Löhnen finanziell lohnend und zum anderen, wurde die zunehmende Lohnungleichheit dadurch etwas verringert (Interviews UK-1, UK-3).¹¹⁴

Außerdem konnten in den vergangenen Jahren einige Verbesserungen im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erreicht werden, auch wenn v.a. Familien aus dem Mittelstand von der *Sure Start*-Infrastruktur profitieren und nicht, wie eigentlich geplant, einkommensschwache Familien in benachteiligten Gegenden.¹¹⁵ Insgesamt bleiben die relativ hohen Kosten für einen (marktbasierten) Kinderbetreuungsplatz trotz der Steuergutschriften für Kinderbetreuungskosten das größte Hindernis für Eltern, eine Erwerbstätigkeit mit den Betreuungspflichten für Kinder zu vereinbaren.¹¹⁶ Von der Vorgängerregierung wurden jedoch insgesamt im Zeitraum 2007-2009 keine strukturellen Änderungen im familienpolitischen Bereich vorgenommen (vgl. James 2009a).

Die Aussagen zur strategischen Ausrichtung der Familienpolitik in der Koalitionsvereinbarung der neuen Regierung vom Mai 2010 sind – von den beschriebenen Ausgabenkürzungen abgesehen – noch vage (vgl. etwa HM Government 2010). Um die künftige Familienpolitik zu konkretisieren, hat die neue Koalitionsregierung im Juni 2010 eine Expertenkommission (*childhood and families taskforce*) eingesetzt. Konkret soll es darum gehen, ob die Institution der Ehe im britischen Steuersystem steuerlich gefördert werden sollte – so die Meinung der Konservativen – oder nicht wie der Koalitionspartner – die Liberaldemokraten – meinen.¹¹⁷

¹¹³ S., *The Guardian*, 23.06.10: „Budget 2010 losers: women, disables and families bear the brunt“.

¹¹⁴ Ebenso bedeutend war dabei der nationale Mindestlohn, der 1999 eingeführt wurde: Seit Oktober 2009 beträgt der allgemeingültige nationale Mindestlohn 5,80 GBP pro Stunde für 22-Jährige (und ältere), 4,83 GBP pro Stunde für 18- bis 21-Jährige sowie 3,57 GBP pro Stunde für unter 18-Jährige. Ab Oktober 2010 steigt der nationale Mindestlohn auf 5,93 GBP pro Stunde für über 22-Jährige (und ältere), 4,92 GBP pro Stunde für 18- bis 21-Jährige sowie 3,64 GBP pro Stunde für unter 18-Jährige.

¹¹⁵ S., *The Guardian*, 17.06.10: „Nick Clegg to unveil new taskforce on childhood and families“.

¹¹⁶ S., *The Guardian*, 20.07.10: „Childcare costs ,force parents to quit work“.

¹¹⁷ S., *The Guardian*, 17.06.10: „Nick Clegg to unveil new taskforce on childhood and families“.

Zudem soll die Kommission prüfen, ob die integrierten Dienstleistungen der *Sure Start Children's Centres* ausschließlich für Kinder von bedürftigen Familien offeriert werden sollten und welche Rolle Großeltern und Schulen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf spielen könnten. Die Ergebnisse dieser Kommission – welche ihre Vorschläge im Kontext des Sparzwangs entwickelt – sollen Ende 2010 vorgelegt werden.

Die Auswirkungen der Wirtschaftsrezession werden sich – nach Auslaufen der konjunkturellen Stützungsmaßnahmen, den Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen – auf die Situation von Familien insgesamt erst mittelfristig (etwa ab 2011) zeigen (Interviews UK-1, UK-3). Doch schon jetzt deutet sich an, dass die allgemeine sozialpolitische Umsteuerung der neuen Regierung mit der Mehrwertsteuererhöhung, der Kürzung des Wohngelds für Arbeitslose, der Umstellung der Berechnungsgrundlage des Inflationsausgleichs der Sozialleistungen sowie die Kürzung diverser Familien- und Sozialleistungen die Zahl der Familien die in absoluter Armut leben, ansteigen lassen werden.¹¹⁸ Genauere Analysen und Aussagen über die Auswirkungen der Krise lassen sich jedoch erst im kommenden Jahr treffen. Die Kinderarmut wird daher höchstwahrscheinlich ein zentraler Aspekt in der familienpolitischen Strategie im Vereinigten Königreich bleiben (Interviews UK-1, UK-3 und James 2009b; Joyce et al. 2010).

4.5 Irland: Kürzungen im traditionellen Modell

Der irische Wohlfahrtsstaat gilt zusammen mit dem britischen als angelsächsischer Wohlfahrtsstaatstyp, wobei Irland auch Merkmale kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaaten aufweist, wie etwa die traditionelle Ausrichtung der Verfassung an katholischen Werten. Traditionell wird dabei die Kinderbetreuung durch die Mutter, v.a. im Fall von Alleinerziehenden, durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen unterstützt (Richardson/Rush 2006: 199; McCashin/O'Shea 2008). Der Schutz der Ehe und der Familie hat Verfassungsrang und Frauen werden im irischen Wohlfahrtssystem v.a. in ihrer Rolle als Mütter gefördert (Richardson/Rush 2006: 212f.). Seit Ende der 1990er Jahre setzt sich in der irischen Familienpolitik jedoch allmählich eine stärkere Erwerbsorientierung der Frauen durch. Im Zuge des wirtschaftlichen Booms („keltischer Tiger“) und dem drastischen Sinken der Arbeitslosenzahlen wurden seit Mitte der 1990er Jahre, um den zunehmenden Arbeitskräftemangel in der irischen Wirtschaft auszugleichen, Mütter für den Arbeitsmarkt „aktiviert“ (Interviews IE-4, IE-6, IE-8 und Richardson/Rush 2006; McCashin/O'Shea 2008; Rush 2009b).

An der traditionellen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung hat sich in den letzten Jahren jedoch kaum etwas geändert. Die Reformen seit Mitte der 2000er Jahre können als Verschiebungen in Richtung eines „residualen“ Wohlfahrtssystems nach US-amerikanischem Vorbild bewertet werden, in welchem Leistungen nicht universell sondern bedarfsgeprüft gewährt und in dem Transferleistungen stärker an eine Erwerbsbeteiligung gekoppelt werden (McCashin/O'Shea 2008; Rush 2009b). Ausgeglichen wurde diese Entwicklung nur zu einem kleinen Teil durch den graduellen Ausbau eines Systems der „kombinierten Kinderbetreuung“ seit 2000. Außerdem wurden die sozialen Anspruchsrechte unverheirateter Paare und Alleinerziehender gestärkt, wobei der Fokus weiterhin auf der Förderung der Kernfamilie (verheiratetes Ehepaar mit Kindern) liegt (Richardson/Rush 2006: 199). Insgesamt bleibt das – qualitativ und quantitativ – mangelhafte System der formalen

¹¹⁸ S., *The Guardian*, 10.12.10: „Britain won't meet next year's poverty goals“.

(fast ausschließlich marktbasierter) Kinderbetreuung das größte Hindernis für die Erwerbsbeteiligung von Müttern (Richardson/Rush 2006: 211f.).

Die Zuständigkeiten für die verschiedenen familienpolitischen Leistungen wurden seit 2008 zwischen verschiedenen Ministerien verschoben. Die jüngsten öffentlichen Debatten um die Verankerung von Kinderrechten (z.B. Schutz vor häuslicher Gewalt, Recht auf Bildung) in der Verfassung, der Förderung des „Wohlbefindens“ von Kindern, der Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern, einem Ausbau der Nachmittagsbetreuung für Schulkinder in den letzten Jahren deuten möglicherweise auf eine Neuausrichtung in der Familienpolitik hin (Interviews IE-3, IE-5, IE-7).

In Reaktion auf die tiefe Rezession in Irland (2008-Anfang 2010) und die damit einhergehenden enormen Haushaltsdefizite wurden zahlreiche Einsparungen im familienpolitischen Bereich – v.a. bei den Geldleistungen – vorgenommen. Die einzige Ausweitung der Leistungen für Familien fand in Form der Einführung von kostenlosen Teilzeitplätzen in vorschulischen Bildungseinrichtungen (für Drei- bis Vierjährige) statt, wobei im Gegenzug die Subventionen für den Ausbau der marktbasierter Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren gestoppt wurden. Die Einsparungen in der – in Irland ohnehin nicht sehr umfassenden – Familienpolitik werden sich in den kommenden Jahren vermutlich deutlich negativ bemerkbar machen.

4.5.1. Wirtschaftslage¹¹⁹

Die globale Wirtschaftsrezession hat Irland vergleichsweise hart getroffen. In einem relativ kurzen Zeitraum wandelte sich die Wirtschaftslage in Irland von einem breiten und jahrelangen Wirtschaftsboom mit Haushaltsüberschüssen zu einer stark schrumpfenden Wirtschaft mit enormen Haushaltsdefiziten (Rush 2009a): Betrug die Wachstumsrate (in Prozent des BIP) im Jahr 2007 noch 6,0% so trat Irland im Jahr 2008 (-3,0%) in eine schwere Rezession ein. Diese vertiefte sich bis zum Jahr 2009 (-7,1%) und stellt damit einen der größten Wirtschaftseinbrüche in einem EU-Mitgliedstaat in der gegenwärtigen Krise dar.

Die Rezession hinterließ auch deutliche Spuren im öffentlichen Haushalt: Im Jahr 2007 war der irische Finanzierungssaldo noch leicht positiv (0,1%). In Folge der Rezession brachen jedoch die im EU-Vergleich ohnehin sehr niedrigen Steuereinnahmen¹²⁰ um rund 20% massiv ein und lagen Ende 2009 etwa auf dem Niveau von 2003 (Interview IE-6 und Rush 2009a).¹²¹ Im zweiten Quartal 2010 waren diese immer noch negativ (-1,4%); im Vergleich zum Vorjahresquartal deutet sich jedoch eine Stabilisierung der Steuereinnahmen an.¹²² Demzufolge verdoppelte sich das ohnehin hohe Haushaltsdefizit von 2008 (-7,3%) innerhalb eines Jahres (2009: -14,3%). Damit stellte das irische Haushaltsdefizit 2009 das höchste in der EU dar. Dementsprechend ist die öffentliche Schuldenquote in Irland von einem sehr geringen Niveau von 25% (in Prozent des BIP) im Jahr 2007 auf 64% im Jahr 2009 drastisch angestiegen. Im Zuge umfangreicher Konsolidierungsmaßnahmen soll die Neuverschuldung

¹¹⁹ S., für alle Zahlen in diesem Absatz: EuroStat (2010b) und die vergleichende Übersicht im Abschnitt 3.2 in dieser Studie.

¹²⁰ Irland hat im EU-Vergleich mit die niedrigsten Steuersätze und sehr niedrige Steuereinnahmen (in Prozent des BIP) vgl. OECD (2010e): Im Jahr 2008 hatten nur Rumänien (28%), Lettland (28,9%) und die Slowakei (29,1%) niedrigere Steuereinnahmen als Irland (29,3%). Die höchsten Steuereinnahmen hatten z.B. Schweden (47,1%) und Dänemark (48,2%).

¹²¹ S. *The Irish Times*, 30.06.10: „Ireland seen emerging from recession as economy grows“.

¹²² S. *The Irish Times*, 03.07.10: „Quarterly tax take is best result year-on-year since 2007“.

ab 2010 zwar deutlich zurückgefahren werden, jedoch wird erwartet, dass die Schuldenquote der öffentlichen Haushalte erst 2012 ihren Spitzenwert von 84% erreicht und erst von da an gesenkt werden kann (KOM 2010c).

Im ersten Quartal des Jahres 2010 wuchs die irische Wirtschaft zum ersten Mal seit zwei Jahren wieder um 2,7%. Für das Gesamtjahr 2010 schwanken die Prognosen zwischen einem leichten Minus von etwa -0,9% und einem leichten Anstieg um 0,5%¹²³; ab 2011 wird ein deutlicher Anstieg des Wirtschaftswachstums von etwa 3% erwartet (KOM 2010b). Das Konsolidierungsprogramm der Regierung sieht eine Rückführung der Neuverschuldung unter die Referenzmarke von -3,0% bis 2014 vor. Die Europäische Kommission empfiehlt der irischen Regierung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit eine zurückhaltende Lohnpolitik, die Vermeidung des Anstiegs der Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Reform des Rentensystems (KOM 2010c).

4.5.2 Die Situation der Familien¹²⁴

Vor der Krise zeigten sich Irlands Bürgerinnen und Bürger in Befragungen (Eurobarometer 2007) mit ihrer familiären Situation relativ zufrieden. Eine Mehrheit (60%) der Befragten sahen keine oder kaum Probleme bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (EU-27-Durchschnitt: 40%). In der gleichen Eurobarometer-Umfrage gaben 71% der befragten Iren an, mit ihrem Familienleben sehr zufrieden zu sein. Dies stellt – im EU-Vergleich (EU-27: 52%) – einen hohen Zufriedenheitswert dar (Europäische Allianz für Familien 2010a).

Im Hinblick auf die Geburtenrate steht Irland ebenfalls an der Spitze der EU, wobei ein nicht unerheblicher Teil¹²⁵ der Steigerung der Bruttogeburtenziffer auf Migrantinnen – deren Zahl insbesondere seit der EU-Osterweiterung 2004 deutlich angestiegen ist – zurückzuführen ist (Interview IE-1):¹²⁶ Von 2003 (15,4) stieg die Bruttogeburtenziffer bis 2008 (17) auf den höchsten Wert der EU-27 an.¹²⁷ Für das Krisenjahr 2009 wird mit einem leichten Rückgang der Geburtenziffer gerechnet (Bruttogeburtenziffer voraussichtlich: 16,8).

Die wirtschaftliche Lage der Familien hat sich durch die Krise deutlich verschärft, wie der drastische Rückgang der Erwerbstätigkeit, der Anstieg der Arbeitslosenquoten und die Zunahme des Armutsrisikos zeigen. Bei den Frauen ist die Beschäftigungsentwicklung seit 2007 deutlich negativ, mit einem Rückgang der Beschäftigtenquote von 60,6% auf 57,3% in 2009 und einer Verdopplung der Arbeitslosenquote von 4,1% (2007) auf 8,9% (April 2010, saisonbereinigt). Noch extremer fällt jedoch die Entwicklung der Beschäftigungssituation der Männer aus, deren Arbeitslosenquote sich mehr als verdreifacht hat (von 4,9% in 2007 auf 16,6% saisonbereinigt im April 2010). Die Beschäftigungsquote der Männer fiel von 77,4% (2007) auf 66,3% (2009). Diese geschlechtsspezifisch unterschiedliche Entwicklung lässt sich u.a. darauf zurückführen, dass der Bausektor aufgrund des Platzens der „Immobilienblase“

¹²³ S. *The Irish Times*, 30.06.10: „Ireland seen emerging from recession as economy grows“.

¹²⁴ S., für alle Zahlen in diesem Absatz: EuroStat (2010b) und die vergleichende Übersicht im Abschnitt 3.1 in dieser Studie.

¹²⁵ Schätzungen gehen von bis zu einem Viertel aus (Interview IE-1).

¹²⁶ Die Nettomigration (Zahl der Immigranten minus Zahl der Emigranten in einem Jahr) war im Jahr 1995 (-19.000) noch negativ. Im Jahr 2003 – im Jahr vor der EU-Osterweiterung – lag die Nettomigration bei 32.000 und stieg danach sehr deutlich bis auf ihren Höchststand im Jahr 2006 (71.800) an. Seitdem fiel die Nettomigration stark ab und für das Jahr 2009 wird wieder mit mehr Emigranten als Immigranten gerechnet (-7.800), s., Central Statistics Office (CSO) (2009).

¹²⁷ Am zweithöchsten war die Bruttogeburtenziffer 2008 in Frankreich und Großbritannien mit jeweils 12,9, s. dazu Abschnitt 3.1 in dieser Studie.

2007 zusammenbrach. Der irische Bausektor machte vor der Krise rund ein Fünftel der irischen Wirtschaft aus; in ihm sind fast ausschließlich Männer beschäftigt.¹²⁸ Damit hat sich die Differenz zwischen den Beschäftigungsquoten der Männer und Frauen krisenbedingt zwischen 2007 (16,8%) und 2009 (9%) deutlich verringert. Inwiefern diese Entwicklung von Dauer ist, wird sich erst im Verlauf der Wirtschaftserholung zeigen.

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung entspricht in Irland in etwa dem EU-15-Durchschnitt. In Irland sind etwa dreimal so viele Frauen (2009: 33,8%) wie Männer (2009: 10,5%) teilzeitbeschäftigt.¹²⁹ Über die Hauptgründe für Teilzeitbeschäftigung in Irland liegen nur unzuverlässige Daten vor. Jedoch wird geschätzt, dass etwa ein Viertel der Frauen (2009) aufgrund von Betreuungsverpflichtungen gegenüber eigenen Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen einer Teilzeitbeschäftigung nachgingen, was auf eine weiterhin unzureichende Kinderbetreuungsinfrastruktur hindeutet (vgl. Richardson/Rush 2006: 204).

Dementsprechend hat Elternschaft in Irland traditionell einen starken Einfluss auf die Beschäftigungsquote von Frauen (Richardson/Rush 2006: 199ff.): So betrug die Differenz der Beschäftigungsquoten von Frauen (zwischen 25-49 Jahren) ohne und mit Kindern unter zwölf Jahren im Jahr 2008 20,3 Prozentpunkte. Dieser Wert ist fast doppelt so hoch wie der EU-27-Durchschnitt (11,5 Prozentpunkte). Bei den Männern hat die Elternschaft dagegen – wie in allen anderen EU-Ländern – einen positiven Effekt (Irland: +5,3%; EU-27: +6,8%). Obwohl die irische Regierung seit 2000 versucht, im Rahmen einer Aktivierungsstrategie die Beschäftigungsquote von Frauen zu steigern (vgl. Richardson/Rush 2006), spiegeln diese Zahlen eine weiterhin bestehende „traditionelle“ Arbeitsteilung wider. Das traditionelle „Ernährermodell“ wird sozialpolitisch gefördert, indem der Mutter implizit die Rolle der Zuverdienerin und Transferleistungsbezieherin zugeschrieben wird (Richardson/Rush 2006: 214; McCashin/O'Shea 2008).

In diesem Zusammenhang ist auch die relativ niedrige Betreuungsquote für Kinder unter drei Jahren zu sehen: Von den unter Dreijährigen befanden sich im Jahr 2008 in etwa jedes vierte Kind in formaler Betreuung (davon etwa 16% in Teilzeit- und ca. 8% in Vollzeitbetreuung). Die Zahlen von EuroStat (2010b) zur Zahl der Kinder in Vollzeitbetreuung, d.h. mehr als 30 Wochenstunden, beruhen jedoch auf Schätzungen, da nur lückenhafte offizielle nationale Daten zur Kinderbetreuungsquote vorlagen. Der Datenmangel über die Vollzeitbetreuungsquote von Kindern unter drei Jahren dürfte v.a. auf das gemischte System der „kombinierten Kinderbetreuung“ – durch Familienangehörige zu Hause, in kommunalen und marktbasieren Kindertagesstätten und bei privaten Tagespflegepersonen (in der Regel Tagesmütter) – zurückzuführen sein, wodurch eine Erfassung deutlich erschwert wird (vgl. dazu Richardson/Rush 2006: 204).

Für Eltern stellen insbesondere die extrem hohen Kosten für einen Kinderbetreuungsplatz eine enorme finanzielle Belastung dar: Sogar nach Abzug von Sozialleistungen für Familien waren die Kosten in Irland im EU-Vergleich Mitte der 2000er Jahre am höchsten (OECD 2010d). Für alleinerziehende Eltern stellt sich die Problematik noch verschärfter dar: Für Alleinerziehende mit einem Haushaltseinkommen in Höhe von 67% des Durchschnittseinkommens beliefen sich 2004 die monatlichen Kosten für einen

¹²⁸ S. *The Guardian*, 26.05.10: „Ireland's shattered dreams“.

¹²⁹ Für eine Übersicht über die Zahl der geleisteten Wochenstunden bei Teilzeitbeschäftigung in den Untersuchungsländern, s. Tab. 12 in der Fallstudie zur niederländischen Familienpolitik in dieser Studie.

Kinderbetreuungsplatz auf 45% des Durchschnittslohns (s. Tab. 13). Damit lagen sie etwa 4,5-mal so hoch wie im EU-Durchschnitt (EU-23: 10% des Durchschnittslohns).

Tabelle 13: Kinderbetreuungskosten (in % der Einkommen nach Sozialtransfers, 2004)

	DE	FR	IE	NL	SE	UK	EU-23
Kinderbetreuungskosten in % des Durchschnittslohns, für Alleinerziehende (vollzeiterwerbstätig, Haushaltseinkommen i.H. von 67% des Durchschnittslohns)	4	5	45	2	3	10	10
Kinderbetreuungskosten in % des Nettofamilieneinkommens, für Alleinerziehende (vollzeiterwerbstätig, Nettohaushaltseinkommen i.H. von 67% des Nettodurchschnittslohns)	7	9	52	3	5	14	17
Kinderbetreuungskosten in % des Durchschnittslohns, für Doppelverdienerpaar (vollzeiterwerbstätig, Haushaltseinkommen i.H. von 167% des Durchschnittslohns)	8	15	45	14	8	43	16
Kinderbetreuungskosten in % des Nettofamilieneinkommens, für Doppelverdienerpaar (vollzeiterwerbstätig, Nettohaushaltseinkommen i.H. von 167% des Durchschnittslohns)	8	11	29	12	6	33	12

Quelle: OECD family database (2010); neuere Daten zum Berichtszeitpunkt (August 2010) nicht verfügbar

Die hohen Kinderbetreuungskosten (Stand: Mitte der 2000er Jahre) – nach Abzug von Sozialleistungen – zeigten sich auch bei Doppelverdienerfamilien (zwei erwerbstätige Elternteile mit im Haushalt lebenden abhängigen Kindern unter 18 Jahren) der Mittelschicht (167% des durchschnittlichen Haushaltseinkommens). Diese Familien mussten in etwa dreimal so viel Geld für Kinderbetreuungskosten aufwenden wie im EU-24-Durchschnitt. Ähnlich hoch waren die Kinderbetreuungskosten in der EU im Jahr 2004 nur im Vereinigten Königreich.

Nach ExpertInnenaussagen hat sich an den hohen Kinderbetreuungskosten bis 2010 wenig geändert (Interviews IE-1, IE-2, IE-4, IE-6): Für ein Kind (unter fünf Jahren) betragen die Kosten für Normalverdiener etwa 250-300 EUR pro Woche. Für Geringverdiener werden nur sehr wenige kostenreduzierte Betreuungsplätze für Kleinkinder in besonders benachteiligten Kommunen von der öffentlichen Hand bereitgestellt.

Die Armutsgefährdungsquote von Kindern (0-17 Jahre) ist von 2006 (18%) bis 2008 (16%) zwar leicht gesunken und entspricht damit dem EU-15-Durchschnitt (2008: 16%). Jedoch führen u.a. die hohen Kosten für einen Betreuungsplatz bei einer Tagesmutter oder in einer privaten Kindertagesstätte dazu, dass die Armutsgefährdungsquote von Alleinerziehenden mit abhängigen Kindern im Jahr 2008 weiterhin sehr hoch (42%) war und, wie auch im Vereinigten Königreich, deutlich über dem EU-15-Durchschnitt (35%) lag. Zudem wurde seit dem Beginn der Krise ein Anstieg der Armutsgefährdungsquote der Alleinerziehenden (2007-2008: +2%) und auch von Elternpaaren (2007-2008: +3%) verzeichnet.

An den Zahlen für die Jahre 2009 und 2010 wird sich möglicherweise noch kein starker Effekt ablesen lassen, aber mittelfristig wird sich die Krise drastisch auf die Einkommenssituation der Privathaushalte niederschlagen (Rush 2009a), erst recht, wenn sich die Folgen der wachsenden Langzeitarbeitslosigkeit zeigen, temporäre Maßnahmen zur Stabilisierung der Familieneinkommen Ende 2010 auslaufen und zukünftig deutliche Einsparungen in den

öffentlichen Haushalten und insbesondere bei den Sozialleistungen vorgenommen werden (Interviews IE-1, IE-2, IE-4, IE-6).

Insgesamt schneidet Irland im EU-Vergleich in Bezug auf die wichtigsten familienpolitischen Indikatoren eher unterdurchschnittlich ab. Die OECD etwa kritisiert, dass die Frauenerwerbstätigenquote unter dem EU-Durchschnitt liegt. Dies – so die OECD – liegt v.a. am Mangel an bezahlbaren Kinderbetreuungsplätzen und negativen Anreizen im Steuersystem für PartnerInnen des/der Haupterwerbstätigen in der Familie (*second earners*) eine Beschäftigung aufzunehmen (OECD 2010a). Der öffentlichen Kritik an der steigenden Arbeitslosigkeit und den Kürzungen der Familienleistungen (s. dazu folgenden Abschnitt) und der daraus folgenden Zunahme von bedürftigen Familien (Interviews IE-1, IE-8), hält die Regierung jedoch entgegen, dass die derzeitige Deflation bei den Verbraucherpreisen (2009: -1,7%; April 2010: -2,5%) die finanziellen Einbußen der Privathaushalte abmildern würde (Interview IE-6).¹³⁰ Jedoch lassen sich verlässliche Aussagen zu den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise bzw. der umfangreichen Sparpakete auf die Situation der Familien erst im Jahr 2011 treffen, wenn entsprechendes Datenmaterial vorliegt (Interviews IE-4, IE-5, IE-7).

4.5.3 Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise im Bereich der Familienpolitik

Angesichts der kritischen wirtschaftlichen Lage sah sich die irische Regierung dazu gezwungen, die Ausgaben für öffentliche Leistungen massiv zu kürzen und Steuererhöhungen vorzunehmen. Bereits im Oktober 2008 wurde ein Nachtragshaushalt vorgelegt. Auch im Nachgang zum regulären Haushaltsprozess im Dezember 2008 wurde gleich im April 2009 ein weiterer Nachtragshaushalt und damit recht früh erste Kürzungen – auch im Bereich der Familienpolitik – beschlossen. Weitere Kürzungen sind auch im letzten Haushaltsentwurf vom Herbst 2009 für das Jahr 2010 vorgesehen; im Bereich der Familienpolitik betrifft dies v.a. die Kürzung des Kindergeldes um zehn Prozent.

Materielle Be- und Entlastungen von Familien

Das Kindergeld wird in Irland universell gewährt und macht in etwa 75% des familienpolitischen Budgets aus. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2009 und im anschließenden Nachtragshaushalt vom April 2009 wurden die Altersgrenzen für den Bezug von Kindergeld gesenkt: Kindergeld, das bis Ende 2009 i.H. von 166 EUR pro Monat für das erste und das zweite Kind und 203 EUR für jedes weitere Kind gewährt wurde, wurde für ältere Kinder ab 18 Jahren zunächst halbiert und wird ab Januar 2010 nur noch für Kinder unter 16 Jahren bzw. bis zu 18 Jahren, wenn diese eine Vollzeitausbildung absolvieren, gezahlt (Citizens Information 2009a). Bedürftigen Eltern, die auf Sozial- oder Arbeitslosenhilfe angewiesen sind und deren abhängige Kindern im Alter von 18 Jahren mit ihnen im Haushalt leben, wird bis Ende 2010 eine Kompensationszahlung (*Compensation payment*) für die Absenkung der Altersgrenze in Höhe von 15 EUR pro Woche gewährt (Citizens Information 2009a). Im Haushaltsentwurf 2010 wurde dann zusätzlich eine Kindergeldkürzung um zehn Prozent beschlossen, d.h. das Kindergeld pauschal um 16 EUR pro Monat gekürzt. Damit beträgt das Kindergeld für das erste und zweite Kind ab Januar

¹³⁰ Zu Beginn des Jahres 2010 deutete sich ein Verlangsamen der Deflationsrate an, wobei Irland – neben Lettland und Litauen – immer noch zu nur drei EU-Mitgliedsstaaten gehörte, die weiterhin eine Deflation zu verzeichnen hatten (s., *The Irish Times*, 14.05.10: „Slower rate of decline in consumer prices“). Für eine vergleichende Übersicht in den Untersuchungsländern, s. Abschnitt 3.2 in dieser Studie.

2010 150 EUR pro Monat jeweils für das erste und zweite Kind und 187 EUR pro Monat für das dritte und jedes weitere Kind (Citizens Information 2009a). Durch die Kindergeldkürzung werden bis Ende 2010 Einsparungen in Höhe von 221 Mio. EUR erwartet (Department of Finance 2010).

Einen noch größeren Umfang nimmt die stufenweise Abschaffung der „Kleinkindbetreuungszulage“ (*Early Childcare Supplement*) ein. Zwischen Anfang 2006 bis Anfang 2009 wurde allen Eltern mit Kleinkindern universell eine Kleinkindbetreuungszulage in Höhe von 83 EUR pro Monat, bis zur Vollendung des fünften Lebensjahres des Kindes gewährt. Diese Kleinkindbetreuungszulage (Betreuungsgeld) wurde zunächst halbiert und zum Jahresende 2009 komplett abgeschafft (Citizens Information 2009b). Argumentativ wurde die Streichung dieser Form eines Betreuungsgeldes mit der Einführung des kostenlosen Vorschuljahres (Anrecht auf kostenlose Bildung und Betreuung im Umfang von 2 ¼ - 3 Stunden pro Tag) verknüpft (Rush 2009a), sodass kaum gegen die Abschaffung der Kleinkindbetreuungszulage protestiert wurde, zumal diese von den meisten Eltern eher als „Bonus“ denn als Regelleistung angesehen wurde (Interview IE-1, IE-2). Die Abschaffung der Kleinkindbetreuungszulage führt zu Einsparungen in Höhe von rund 480 Mio. EUR (Ausgaben im Jahr 2008) und stellt damit die größte Einsparung im familienpolitischen Bereich in Folge der Krise seit Mitte 2008 dar (Interview IE-1 und Department of Finance 2010).

Seit März 2007 kann ein Mutterschaftsurlaub (*Maternity leave*) von nunmehr¹³¹ 42 Wochen in Anspruch genommen werden: Dabei sind 26 Wochen bezahlt, d.h. ein Mutterschaftsgeld (*Maternity benefit*) wird gewährt, und 16 Wochen bleiben unbezahlt. Zwei Wochen des bezahlten Mutterschaftsurlaubs müssen von der Mutter vor der Geburt genommen werden, min. vier Wochen danach. Wenn Anspruch auf Mutterschaftsgeld besteht müssen zwei bis max. 16 Wochen bezahlter Mutterschaftsurlaub vor der Geburt in Anspruch genommen werden. Außer diesem langen Mutterschaftsurlaub besteht in Irland weder ein Anrecht auf eine darüber hinausgehende Elternzeit noch auf einen Vaterschaftsurlaub. Das Mutterschaftsgeld, das in den ersten 26 Wochen des Mutterschaftsurlaubs gezahlt wird, wird entweder durch den Arbeitgeber (80% des Bruttolohns) oder als Sozialleistung gewährt. Wenn die Mutter zuvor keiner Erwerbstätigkeit nachging wird das Mutterschaftsgeld als Sozialleistung gewährt und zwar zusätzlich in Höhe der Hälfte der zuletzt bezogenen Sozialleistung (z.B. Arbeitslosengeld oder -hilfe). Im diesem Fall beträgt es in Abhängigkeit anderweitiger Einkommen zusätzlich zwischen 225,80 EUR und 270 EUR pro Woche. Das Mutterschaftsgeld, das auch bei Adoptionen (max. 24 Wochen, bei Adoption auch für Väter) gezahlt wird, wurde zum Januar 2010 leicht um 4,50 EUR pro Woche auf die genannten Maximalbeträge gekürzt, wodurch eine Einsparung in Höhe von 11 Mio. EUR erwartet wird (Department of Finance 2010).

Über diese Kürzungen hinaus wurden die Gehälter im öffentlichen Dienst, in dem überdurchschnittlich viele Frauen beschäftigt sind, je nach Höhe des Einkommens, um fünf bis 15% gekürzt (Department of Finance 2010).

Zu einer leichten Entlastung der Familieneinkommen v.a. in den unteren Einkommensgruppen trägt die Rückführung des regulären Mehrwertsteuersatzes (ab Januar 2010) von 21,5% auf 21% bei (Citizens Information 2009a). Die Mehrwertsteuer war allerdings erst kurz zuvor (im Dezember 2008) von 21% auf 21,5% erhöht worden, wodurch

¹³¹ Zuvor wurde nur 26 Wochen bezahlter Mutterschaftsurlaub gewährt.

Zusatzeinnahmen von etwa 227 Mio. EUR im Jahr 2009 erzielt wurden. Durch die Rückführung der Mehrwertsteuer auf das Vorkrisenniveau werden für das Haushaltsjahr 2010-2011 mit Steuermindereinnahmen i.H. von 167 Mio. EUR erwartet (Department of Finance 2010).

Schutz vor Armut

Im Bereich der Armutsvermeidung wurde die Kürzung des universell gewährten Kindergeldes zum einen durch die Erhöhung des Kinderzuschlags, der Eltern gewährt wird, die Arbeitslosen- (*Jobseeker's Allowance*) oder Sozialhilfe (*Income Support*) beziehen und bei denen abhängige Kinder bis 18 Jahren im Haushalt leben, ausgeglichen. Zum anderen wurde die Kindergeldkürzung durch die Erhöhung der Familieneinkommenszulage (*Family Income Supplement*) für (trotz Erwerbstätigkeit) einkommensschwache Eltern, durch welche niedrige Erwerbseinkommen bis zu einer gewissen Höhe aufgestockt werden, ausgeglichen. Insgesamt wurden dadurch einkommensschwache Familien von der Kindergeldkürzung (-16 EUR pro Monat, s.o.) ausgenommen. Die Kürzung der Geldleistung für Alleinerziehende (*One-Parent Family Payment*), die pauschale Wohngeldkürzung (*Rent Supplement*), die Halbierung der Arbeitslosenhilfe (*Job Seeker's Allowance*) für jüngere Arbeitslose unter 25 Jahren haben jedoch deutlich negative Auswirkungen auf die Haushaltseinkommen bedürftiger Familien.

Die Familieneinkommenszulage (*Family Income Supplement*) wird Familien und Alleinerziehenden mit niedrigem Einkommen auf wöchentlicher Basis (steuerfrei) gewährt. Wenn die beantragende Person min. 19 Std./ Woche einer Erwerbstätigkeit nachgeht, wird das Haushaltseinkommen (alle Einkommen werden berücksichtigt) bis auf 60% der Differenz zur jeweiligen Einkommensgrenze aufgestockt. Diese Einkommensgrenzen wurden ab Januar 2009 um 10 EUR pro Woche und ab Januar 2010 um weitere 6 EUR pro Woche erhöht. Damit wird das Haushaltseinkommen von einkommensschwachen Familien, in denen mindesten ein Elternteil erwerbstätig ist, auf 506 EUR pro Woche bei einem Kind bzw. auf 602 EUR pro Woche bei zwei und mehr Kindern aufgestockt (Citizens Information 2010).¹³²

Eltern mit Kindern unter 18 Jahren (oder unter 22 Jahren, wenn das abhängige Kind sich in Vollzeitausbildung befindet), die Arbeitslosengeld (*Job Seeker's Benefit*)¹³³, -hilfe (*Job Seeker's Allowance*) oder z.B. die Beihilfe für Alleinerziehende (*One-Parent Family Payment*) beziehen, wird ein Kinderzuschlag (*Qualified Child Payment*) gewährt. Dieser Kinderzuschlag für Sozialleistungsempfänger wurde im Verlauf der Krise um 2 EUR pro Woche (ab Januar 2009) und um 3,80 EUR pro Woche (ab Januar 2010) auf nunmehr 29,80 EUR pro Woche erhöht (Citizens Information 2009a). Damit sollen dauerhaft die Kürzungen des Kindergelds – die sich für bedürftige Eltern besonders negativ auswirken – kompensiert werden (s.o.). Die Erhöhung des Kinderzuschlags für Eltern die Arbeitslosen- oder Sozialhilfe bezogen führten bis zum Jahr 2009 zu Mehrausgaben von etwa 28,5 Mio. EUR. Im Jahr 2010 werden die Erhöhungen, aufgrund der zu erwartenden gestiegenen Arbeitslosenzahlen, zu Mehrausgaben von etwa 98 Mio. EUR führen (Department of Finance 2010).

¹³² Für Großfamilien mit bis zu sieben Kindern gelten proportional, jeweils etwa 100 EUR höhere Einkommensgrenzen veranlagt vgl. Citizens Information (2010).

¹³³ Um Arbeitslosengeld (entspricht prinzipiell dem in Deutschland gewährten Arbeitslosengeld I) zu erhalten, muss der/die Arbeitslose genügend Sozialversicherungsbeiträge in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt haben. Sollte dies nicht der Fall sein, hat der/die Antragssteller/in Anspruch auf die bedarfsgeprüfte Arbeitslosenhilfe (entspricht prinzipiell dem in Deutschland gewährten Arbeitslosengeld II).

Gekürzt wurde die bedarfsgeprüfte Arbeitslosenhilfe (*Job Seeker's Allowance*) für unter 25-jährige: Für unter 21-Jährige wurde diese in mehreren Stufen von 204,30 EUR auf 100 EUR pro Woche halbiert (ab Januar 2010). 22- bis 24-Jährige Leistungsbezieher erhalten seit Januar 2010 ein Arbeitslosengeld in Höhe von 150 EUR. Auch für über 25-Jährige wurde das Arbeitslosengeld von 204 EUR auf 196 EUR pro Woche gekürzt. Dadurch sollen Einsparungen in Höhe von 197 Mio. EUR erzielt werden (Department of Finance 2010).

Alleinerziehende können in Irland statt Arbeitslosenhilfe oder -geld eine spezielle bedarfsgeprüfte Geldleistung (*One-Parent Family Payment*) beziehen, ohne jegliche Pflichten zur Aufnahme einer Beschäftigung oder Weiterbildung o.ä., wenn eine bestimmte Einkommensgrenze (max. 425 EUR pro Woche) und eine bestimmte Altersgrenze des Kindes nicht überschritten werden. Diese Leistung wurde zum Januar 2010 um 8,30 EUR pro Woche gekürzt und beträgt seitdem 196 EUR pro Woche plus Kinderzuschlag (*Qualified Child Payment*) i.H. von 29,80 EUR pro Woche für jedes im Haushalt lebende Kind. Zudem wird diese Beihilfe für Alleinerziehende nur noch gewährt, wenn das Kind unter 18 Jahren alt ist (zuvor bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres) bzw. bis zum 22. Lebensjahr, wenn das Kind eine Vollzeitausbildung, z.B. Studium, absolviert (Department of Finance 2010). Ab April 2011 soll die Altersgrenze der Kinder, bis zu der Alleinerziehende diese Beihilfe beziehen können, schrittweise bis auf unter 13 Jahren abgesenkt werden.¹³⁴ Damit soll der Druck auf Alleinerziehende eine Beschäftigung aufzunehmen oder eine Fortbildung zu absolvieren, erhöht werden, obwohl die mangelhafte Kinderbetreuungsinfrastruktur und die hohen Kosten für die marktbasierende Kinderbetreuung das größte Hemmnis für die Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden darstellen (s.o.).

Der Anspruch auf Mietbeihilfe (*Rent Supplement*) für Bedürftige¹³⁵ wurde im April 2009 auf Personen beschränkt, die vor der Beantragung der Leistung bereits sechs Monate Mieter ihrer Wohnung waren. Erst dann – und nicht kurz nach dem Bezug der Wohnung – kann ein Antrag auf Mietbeihilfe (Wohngeld) gestellt werden. Um diese Leistung zu erhalten, müssen SozialleistungsempfängerInnen einen Antrag auf Zuschuss zu den Mietkosten stellen, der sich u.a. an der Familiengröße bemisst. Die maximale Miethöhe, bis zu der Mietbeihilfe beantragt werden kann, wurde um 6-10% gesenkt (zum 27.04.09). Im Durchschnitt belief sich die Kürzung der Mietbeihilfe auf acht Prozent (Citizens Information 2009b). Dadurch sollte der Wohnkostenzuschuss an das – im Zuge der Krise – gefallene Mietpreisniveau angepasst werden (Rush 2009a).¹³⁶

Außerdem wurde im Zuge weiterer Sparanstrengungen die Zahlung des jährlich im Dezember gewährten Weihnachtsgeldes in Höhe einer wöchentlichen Rate der derzeit bezogenen Sozialleistung (*Christmas Bonus*) im Jahr 2009 einmalig ausgesetzt, um Einsparungen in Höhe von 125 Mio. EUR zu erzielen (Department of Finance 2010).

Erziehung und Ausbildung in der frühkindlichen Phase

¹³⁴ S., *The Irish Times*, 17.06.10: „One-parent family payment reforms ‘discriminatory’“; vgl. dazu auch die ähnliche Leistung im Vereinigten Königreich (s. Fallstudie Vereinigtes Königreich), wo jedoch noch strengere Zugangsbeschränkungen zur Leistungsgewährung gelten.

¹³⁵ Neben der Mietbeihilfe bestehen in Irland verschiedene Leistungen, die dabei helfen Familien und anderen Personen beim Tragen der Mietkosten zu unterstützen, s. MISSOC (2008a).

¹³⁶ Inwiefern diese Kürzung dem allgemeinen Rückgang des Mietpreisniveaus in allen Regionen Irlands entsprach war bis dato nicht ausgewertet (Interviews IE-4, IE-8).

Die einzige positive Maßnahme im Bereich der Familienpolitik seit Mitte 2008 bestand in der Einführung eines kostenlosen Vorschuljahres (*Early Childhood Care and Education Scheme*) im Januar 2010. Dieses Angebot bleibt jedoch auf sehr wenige Wochenstunden begrenzt, so dass kaum eine ausreichende Bildung und Betreuung gewährleistet wird. Es wurde im Gegenzug zur Abschaffung des Kleinkindbetreuungszuschlags eingeführt.

Eltern können sich für zwei zeitlich unterschiedliche Modelle bei der Inanspruchnahme des kostenlosen Vorschuljahres entscheiden: Eltern von Kindern, die im September eines jeden Jahres zwischen 3¼ und 4½ Jahre alt sind,¹³⁷ haben nun Anspruch auf einen kostenlosen Platz in einer Bildungs- und Betreuungseinrichtung entweder für drei Stunden am Tag an fünf Tagen in der Woche, an 38 Wochen pro Jahr (*playschool model*) oder sie entscheiden sich für einen Platz, der eine kostenlose Bildung und Betreuung mit einer Dauer von 2¼ Stunden pro Tag, an 50 Wochen pro Jahr umfasst (*daycare model*). Die öffentliche Hand zahlt zur Finanzierung der Betreuungsplätze Subventionen an die kommunalen bzw. privaten Träger: Träger erhalten für die Erbringung des Vorschuldienstes nach dem *playschool model* einen Zuschuss i.H. von 64,50 EUR pro Kinderbetreuungsplatz und Woche. Für die Erbringung des Vorschuldienstes nach dem *daycare model* erhalten diese einen Zuschuss i.H. von 48,50 EUR pro Kinderbetreuungsplatz und Woche (Europäische Allianz für Familien 2010a). Für Kinder unter drei Jahren besteht in Irland ein vorwiegend nur informelles System der Kinderbetreuung, z.B. durch Großeltern und Tagespflegepersonen sowie sehr wenigen Plätzen in kommunalen Betreuungseinrichtungen¹³⁸. Die öffentlichen Ausgaben für die Bezuschussung des kostenlosen Vorschuljahres sollen bei etwa 140 Mio. EUR pro Jahr liegen (Interviews IE-1, IE-2, IE-3 und Department of Finance 2010). Die Abschaffung der Kleinkindbetreuungszulage brachte dagegen Einsparungen in Höhe von etwa 480 Mio. EUR pro Jahr, so dass netto durch diese Umsteuerung Einsparungen von etwa 340 Mio. EUR pro Jahr erzielt werden konnten.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Um den Ausbau der Kinderbetreuung in Irland zu fördern, war 2006 das nationale Investitionsprogramm für den Ausbau der Kinderbetreuung (*National Childcare Investment Programme*) begonnen worden, das bis 2010 laufen sollte. Ziel war es, privaten Einrichtungen zur Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen einen einmaligen Baukostenzuschuss in Höhe von 75% der Kosten eines Kinderbetreuungsplatzes (ca. 50.000 EUR pro Platz) zu gewähren. Im April 2009 wurden zunächst die Bestimmungen verschärft und ab September 2010 die Baukostenbezuschussung komplett eingestellt, obwohl bis April 2009 erst die Hälfte der anvisierten privaten Kinderbetreuungsplätze geschaffen worden waren. Von Seiten des Ministeriums wird erwartet, dass die Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen in den kommenden Jahren sinkt, weil aufgrund der gestiegenen Arbeitslosenzahlen nunmehr Eltern ihre Kinder zu Hause betreuen könnten (Interview IE-3).

¹³⁷ Wie im Vereinigten Königreich liegt das Schulpflichtalter in der Regel bei fünf (max. sechs) Jahren und damit unter dem Schulpflichtalter in vielen anderen europäischen Staaten (z.B. Deutschland: je nach Bundesland zwischen fünf und sieben Jahren).

¹³⁸ In etwa 30.000 Familien nehmen an einem Gemeindeprogramm für Kinderbetreuungsbeihilfen (*Community Childcare Subvention Scheme*) teil. Dieses Programm wird von etwa 900 kommunalen, gemeinnützigen Einrichtungen getragen, die bedürftigen und einkommensschwachen Familien einen subventionierten Betreuungsplatz anbieten. Die Gebühren für einen Ganztagsbetreuungsplatz in diesen Einrichtungen beträgt zwischen 50 EUR pro Woche für besonders bedürftige Familien und 150 EUR pro Woche für Familien mit einer etwas besseren Einkommenssituation, s. Europäische Allianz für Familien (2010a).

Bis Ende 2010 soll das Kinderbetreuungsausbauprogramm evaluiert werden. Schon im Jahr 2010 sollen durch diese Einschnitte Einsparungen in Höhe von 3,5 Mio. EUR erzielt werden (Department of Finance 2010), mittelfristig werden Einsparungen in Höhe von 100 Mio. EUR erwartet (Interview IE-3).

Als Begründung für diese Entscheidung verweist die Regierung auf die Schaffung des kostenlosen Vorschuljahres und auf die Tatsache, dass von ca. 90.000 Plätzen in privaten Kinderbetreuungseinrichtungen nur etwa die Hälfte genutzt würden (Interview IE-3). ExpertInnen aus dem Bereich Wissenschaft und von Nichtregierungsorganisationen führen die Nichtauslastung jedoch auf die sehr hohen Kosten der marktbasieren, privatwirtschaftlich organisierten Kinderbetreuungsplätzen zurück (Interviews IE-1, IE-2, IE-4).

4.5.4 Fazit und Ausblick

In Irland wird im Bereich der Familienpolitik darüber kontrovers diskutiert, ob die Streichung der Kleinkindbetreuungszulage (die zuvor bis zum fünften Lebensjahr des Kindes gezahlt wurde) und die Kürzung des Kindergeldes (um zehn Prozent) angesichts der leicht gesunkenen Verbraucherpreise angemessen waren oder die Familien nicht über Gebühr belastet würden.¹³⁹ Die befragten ExpertInnen aus der Wissenschaft und von Nichtregierungsorganisationen kritisieren, dass auch die Löhne (im öffentlichen Dienst) und Gehälter (in der Privatwirtschaft), der Wohnkostenzuschuss sowie zahlreiche weitere Sozialleistungen gekürzt wurden. In Folge der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und dem Auslaufen der temporären Unterstützungsleistungen für bedürftige Familien erwarten sie einen deutlichen Anstieg der Gefährdung durch *absolute* Armut¹⁴⁰ (im Gegensatz zur *relativen* Armutsgefährdungsquote) von Familien mit Kindern, dessen Anfänge bereits zu beobachten sei.

Alle befragten ExpertInnen gehen davon aus, dass für familienpolitische Leistungen in Irland – in Folge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise und der extrem angespannten Haushaltslage – in den kommenden Jahren deutlich weniger öffentliche Gelder zur Verfügung stehen werden. Dies zeigt sich u.a. in den hier dargestellten Anpassungsreaktionen im Bereich der Familienpolitik, die sich auf Ausgabenkürzungen für Familien in der Mittelschicht (z.B. Kindergeldkürzung) und eine stärkere Fokussierung der Leistungsgewährung auf einkommensschwache Familien konzentrierten. Von der Gewährung universeller Familienleistungen (Kindergeld oder die abgeschaffte Kleinkindbetreuungszulage) wird in Irland zunehmend abgesehen und – wie in anderen liberalen Wohlfahrtsstaaten wie dem Vereinigten Königreich – zu immer strikteren Bedarfsprüfungen immer geringerer Leistungen übergegangen (vgl. Richardson/Rush 2006). Unter den Bedingungen der andauernden Haushaltskrise wird die irische Familienpolitik langfristig – aufgrund der enormen Schuldenquote – mit noch weniger Mitteln als bisher auskommen müssen. Wichtige Indikatoren zur Bewertung dieser Strategie dürften die absoluten Armutsquoten, aber auch die Geburtenrate sein, die sich aufgrund der großen ökonomischen Verunsicherung und der – erstmals seit 1995 – negativen Nettomigration voraussichtlich nicht auf dem hohen Niveau halten wird.

¹³⁹ S. etwa, The Sunday Times, 30.05.10: „Anger over ‘sly’ benefit cut” und Irish Independent, 08.04.09: „Brian’s €5bn blitz. Families bear the brunt of tax hikes and cutbacks”.

¹⁴⁰ Zum Problem der Messung von Armutsgefährdungsquoten am Medianwert der Löhne und Gehälter, s. dazu Abschnitt 3.1 in dieser Studie.

5. Familienpolitik in der Krise: allgemeine Tendenzen und spezifische Entwicklungspfade

Die Länderfallstudien haben gezeigt, dass die familienpolitische Ausgangssituation, aber auch die Betroffenheit durch die Wirtschafts- und Finanzkrise sich in den hier untersuchten Ländern sehr unterschiedlich darstellt. Schweden und Irland bilden sowohl im Hinblick auf die familienpolitische Absicherung als auch auf die Betroffenheit durch die Wirtschaftskrise zwei gegensätzliche Pole, zwischen denen sich die anderen Länder verorten lassen: Während Schweden mit einem weitgehend ausgeglichenen Haushalt in die Krise ging und sich sehr schnell erholt hat, hat Irland auf dem Arbeitsmarkt ebenso wie im Staatshaushalt enorme Einbrüche hinnehmen müssen, die die wirtschafts- und sozialpolitischen Möglichkeiten des Landes noch mittel- bis langfristig prägen werden. Schweden weist zudem ein relativ hohes Niveau an konsistenten familienpolitischen Steuerungsstrategien auf, während die Familienpolitik in Irland auch vor der Krise nur rudimentär entwickelt war. In den übrigen Ländern zeigt sich hingegen ein insgesamt durchmischtes Bild, von denen wir die wichtigsten Punkte im Hinblick auf unsere sechs Ziele noch einmal aufnehmen wollen.

5.1 Materielle Entlastung der Familien

Es kann angenommen werden, dass die universellen Familienleistungen (z.B. Kindergeld) im Rahmen des Familienlastenausgleichs den politisch sensibelsten Kern der Familienpolitik darstellen, da diese von den Eltern als eine garantierte Leistung empfunden werden und schon die Ankündigung von Kürzungen zu politischen Protesten führt (FR, IE, UK). Nichtsdestotrotz wurden auch bei der zentralen Leistung Kindergeld Kürzungen und Anspruchsbeschränkungen vorgenommen (IE, UK). Das interessanteste Beispiel ist hierbei Schweden, wo die Zurückhaltung bei Kürzungen im familienpolitischen Bereich v.a. aus den Krisenerfahrungen der 1990er Jahre resultierte. Die schwedische Regierung hatte das damalige drastische Absinken der Geburtenziffer auf die familienpolitischen Einschnitte zurückgeführt, eine sozialpolitische Erfahrung, die von schwedischen ExpertInnen als ‚traumatisch‘ beschrieben wird. Dass in der Familienpolitik Einschnitte um jeden Preis zu vermeiden sind, wird in Schweden daher heute parteiübergreifend vertreten. Doch nicht alle Regierungen folgen dem schwedischen Beispiel.

Grundsätzlich scheinen die universellen Familienleistungen zwar „reformfester“ zu sein, weil entsprechende Reformpläne in diesem Bereich schnell zu breiten politischen Protesten führen. Aber es zeigt sich, dass auch diese bei enormen Haushaltsdefiziten zur Disposition stehen und durchaus Kürzungen vorgenommen werden, wenngleich einkommensschwache Familien (zunächst) von den Kürzungen ausgenommen werden (IE, UK und NL). Frankreich stellt mit seinem (ordnungspolitisch fragwürdigen) Reformvorschlag, das Kindergeld bei wiederholtem „Schule schwänzen“ zu streichen, jedoch eine Ausnahme dar.

Die Streichung von Steuerprivilegien ist nur in wenigen Ländern zu beobachten, z.B. in den Niederlanden, wo die Absetzbarkeit von Immobiliendarlehenszinsen nach einem möglichen Regierungswechsel eingeschränkt werden könnte. Obwohl politisch umstritten, blieb die schwedische Steuerbefreiung für Haushaltshilfen erhalten, vermutlich aus den o.g. Gründen; auch in Frankreich blieben die Steuerermäßigungen für Haushaltshilfen weitgehend unangetastet. Auch im Vereinigten Königreich wurde das System der verschiedenen Steuergutschriften für Erwerbstätige und Eltern mit den unterschiedlichen Elementen nicht grundsätzlich verändert.

Verteilungspolitisch erweisen sich Steuerprivilegien als problematisch, wenn ihre komplizierte Berechnungsweise eine ungleichmäßige Nutzung verursacht: So erfolgt die Feststellung des Anspruchs und die Berechnung der Leistungshöhe oft erst im Nachhinein für das zurückliegende Steuerjahr, wie beim schwedischen *Equality Bonus*, aber auch im Falle der Steuerfreibeträge für Kinderbetreuung in Vereinigtem Königreich deutlich wurde. Ein steuerlicher Anreiz für eine Verhaltensänderung (z.B. eine gerechtere Aufteilung von Erwerbs- und Betreuungsarbeit) ist somit eher dann gegeben, wenn die Familien einen finanziellen Handlungsspielraum haben und den Steuervorteil direkt ‚mitnehmen‘ können aber in der grundsätzlichen Existenzsicherung nicht darauf angewiesen sind. Die Unsicherheit der Eltern über die Höhe des materiellen Vorteils dürfte die Steuerungswirkung dieses Instrumentes damit empfindlich einschränken.

Ein Dreh- und Angelpunkt bleiben die Kosten für die Kinderbetreuung. Hier erweisen sich Schweden und Frankreich als Vorreiter: In Schweden wurde die nachhaltige Reduzierung der Kinderbetreuungskosten (*Maxtaxa*) auch in der Krise nicht zurückgenommen, in Frankreich ist die Vorschule (*école maternelle*, für Kinder ab dem dritten Lebensjahr) nach wie vor kostenfrei. Auch in Irland wurde mittlerweile ein – zeitlich auf wenige Stunden pro Tag begrenztes – kostenloses Vorschuljahr (stundenweise Finanzierung von Betreuungsplätzen bei privaten Trägern) eingeführt; dennoch bleiben die Kinderbetreuungskosten für Eltern für die vorwiegend marktbasieren Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren in Irland und in Großbritannien sehr hoch. In den Niederlanden wurden die Elternbeiträge zur Finanzierung von Kinderbetreuungsplätzen in den letzten Jahren sogar nach und nach erhöht.

5.2 Armutsvermeidung

In der ersten Runde der politischen Reaktionen und Konjunkturpakete wurde eine Reihe von Maßnahmen getroffen, um die Familieneinkommen – insbesondere einkommensschwacher Familien – durch einmalige oder temporäre Sonderzahlungen oder Sachleistungen zu stützen (FR, IE, UK). Systematisch und mittelfristig angelegte Strategien der Armutsvermeidung und -bekämpfung (bzw. Leistungskürzungen) für Familien treten erst in der zweiten Phase der Krisenreaktionen als explizite Strategien auf den Plan. Übergreifend lassen sich hierbei *drei* verschiedene Ansatzpunkte ausmachen.

In allen untersuchten Ländern steht die Beschäftigungsförderung von allen Bürgerinnen und Bürgern – v.a. der Mütter – im Mittelpunkt der Strategie der Armutsvermeidung. Am deutlichsten werden diese Strategien in Frankreich und Schweden, wo politische Bemühungen zur Bereitstellung von Kinderbetreuung auch bei zunehmend flexiblen Arbeitszeiten gelten, und auch in den Niederlanden, wo eine Abkehr von der Teilzeitstrategie zu beobachten ist. Im Vereinigten Königreich hingegen wird die Arbeitspflicht für Alleinerziehende allmählich verstärkt; allerdings sind hier die Lohnersatzleistungen gering, so dass auch ohne explizite Verpflichtung ein starker Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung besteht. Auch in Irland wird der Druck auf erwerbslose Eltern (insbesondere Alleinerziehende), eine Beschäftigung aufzunehmen oder an einer Weiterbildung teilzunehmen, erhöht. Irland verfolgt – vermutlich aufgrund der schlechten Arbeitsmarktlage – diese Strategie nicht konsequent: hier wird argumentiert, dass die Kinderbetreuung aufgrund der ansteigenden Arbeitslosigkeit nicht mehr im gleichen Maße notwendig wäre, da arbeitslose Eltern nun ihre betreuungsbedürftigen Kinder selbst zu Hause betreuen könnten und somit der Ausbau der (marktbasieren) Kinderbetreuungsstruktur nicht mehr

notwendig ist. Eine notwendige Bedingung der Armutsvermeidung durch Beschäftigung ist jedoch, dass durch die Erwerbstätigkeit ein ausreichendes Einkommen erzielt werden kann, d.h. wenn die Personen mehr als geringfügig erwerbstätig werden und eine Mindestlohnregelung ein bestimmtes Einkommensniveau garantiert. Gute Beispiele für effektive Regelungen bieten hierbei Frankreich und das Vereinigte Königreich. Ein interessantes Beispiel bietet u.a. auch Irland, wo das Familieneinkommen durch Erwerbsarbeit durch das *Family Income Supplement* auf ein wöchentliches Mindesteinkommen aufgestockt wird, die französische Sozialhilfe (RSA) sowie das komplexe System der Steuergutschriften (für Erwerbstätige) im Vereinigten Königreich. Durch diese Maßnahmen wird versucht einkommensschwachen Familien bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ein Mindesteinkommen zu garantieren.

Eine Verstärkung der Leistungssysteme für einkommensschwache Familien ist, von kleinen temporären oder niedrigschwelligen Fürsorgeleistungen (Einmalzahlungen, Schulbeihilfen, Lebensmittelversorgung) hingegen nicht zu beobachten. Zwar werden Kürzungen (z.B. beim Kindergeld) meist erst oberhalb einer bestimmten Einkommensgrenze angesetzt oder im unteren Einkommensbereich leicht erhöht, so dass einkommensschwache Familien hiervon weitgehend verschont bleiben (UK, NL). Irland war das einzige hier untersuchte Land in dem das Kindergeld im Betrachtungszeitraum (Mitte 2008-Mitte 2010) pauschal gekürzt wurde; im Vereinigten Königreich wird das Kindergeld ab April 2011 für drei Jahre eingefroren, d.h. zeitweilig nicht mehr automatisch an die Inflation angepasst.

In den meisten Ländern jedoch finden mittelbare Belastungen einkommensschwacher Familien dadurch statt, dass im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Aktivierungsstrategie die Zugangsbedingungen zu den Lohnersatz- bzw. Grundsicherungsleistungen in der Weise eingeschränkt werden, sodass auch bedürftige Personen vom Leistungsbezug ausgeschlossen werden. Zum Beispiel wird für junge ArbeitnehmerInnen (NL, IE, UK) und Alleinerziehende (IE, UK) der Zugang zu Sicherungsleistungen zunehmend eingeschränkt, so dass diese bei Arbeitslosigkeit verstärkt auf ihre Familie angewiesen sind oder es werden die Kriterien für zumutbare Arbeit in der Weise verschärft, wodurch ein allgemeiner Druck zur Aufnahme einer Beschäftigung entsteht und die Erwirtschaftung eines ausreichenden Familieneinkommens für gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen immer schwieriger wird.

Eine dritte Entwicklung ist schließlich die ‚Entdeckung‘ der Alleinerziehenden als förderungswürdige bzw. zu fokussierende Familienform in der Krise. In fast allen Ländern, sogar in Schweden sind die Alleinerziehenden am stärksten von Armut betroffen. Dieses Problem wird in einigen Ländern (SW, IE, UK) als eines der zentralen Themen zur Vermeidung von Kinderarmut und sozialer Inklusion eingeschätzt. In Schweden werden derzeit Instrumente für die Beobachtung der Fortentwicklung dieses Problems eingerichtet: Dort wird erwogen, die einzige bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung des schwedischen Sozialstaats, das Wohngeld, in eine Leistung explizit für Alleinerziehende umzuwandeln. Interessanterweise stellt die Armut von Alleinerziehenden in Frankreich kaum ein Problem dar; hier erwiesen sich die relativ großzügigen und auch in der Wirtschaftskrise unveränderten Leistungen, als zentraler Stabilisator und Schutz vor Armut.

Überraschenderweise wurde in keinem der Länder die Diskussion um den Schutz von Familien vor Armut mit dem sozialpolitischen Leitthema der Europäischen Union des Jahres 2010, der Bekämpfung von Einkommensarmut (KOM 2010a), verbunden. Dies kann als Zeichen dafür gedeutet werden, dass das Bewusstsein für den Zusammenhang zwischen Einkommensarmut und Haushaltsgröße noch kein zuverlässiger und prägender

Begründungszusammenhang für sozial- und familienpolitisches Handeln darstellt. Die einzige gesetzlich verankerte Initiative wurde im Vereinigten Königreich im Jahr 2010 gestartet, indem mit dem *Child Poverty Act* ein umfangreiches Monitoring und Berichtswesen zur Kinderarmut beschlossen wurde und konkrete, rechtliche bindende Zielvorgaben.

5.3 Erziehung und Bildung in der frühkindlichen Phase

Der Bedeutung qualitativ hochwertiger und flächendeckender Kinderbetreuung auch für Kinder unter drei Jahren wurde durch Initiativen auf europäische Ebene (s. etwa „Europäische Allianz für Familien“) und durch die Formulierung der Barcelona-Ziele¹⁴¹ durch die Europäischen Union Rechnung getragen. In vielen Mitgliedstaaten wurden seitdem Reformen initiiert, die auf den Ausbau, die Kontrolle und die Fortentwicklung der Qualität der Kinderbetreuungsdienstleistungen hinwirken. Die Wirtschafts- und Finanzkrise stellt daher für diese (neue und möglicherweise noch nicht fest verankerte) Politikstrategie eine große Herausforderung dar.

In Schweden und Frankreich, in Ländern in denen die frühkindliche Bildung gut entwickelt ist, ist die Qualität der Kinderbetreuung eine zentrale Vorbedingung für deren Akzeptanz. Doch ist hierbei die Herangehensweise sehr unterschiedlich: In Schweden werden die Investitionen in die vorschulische Bildung bzw. frühe Förderung unvermindert fortgesetzt und sogar weiter verstärkt und am hohen Qualifikationsniveau des Kindergarten-, bzw. Vorschul- und Kindertagesstättenpersonals festgehalten. In Frankreich hingegen werden derzeit die qualifikationsbezogenen Einstellungs voraussetzungen für Erzieherinnen und Erzieher im Krippenbereich gelockert. Als Begründung wird hier jedoch der Mangel an qualifiziertem Personal und weniger die Einsparung von Kosten genannt. Diese Sparanstrengungen haben im Frühjahr 2010 zu massiven Protesten von Seiten französischer Verbände, der Erzieherinnen und Erzieher und einer Vielzahl der Eltern geführt. Interessant ist hier die Veränderung der institutionalisierten Koordination bei der die zuvor jährlich stattfindende familienpolitische Konferenz im Jahr 2006 abgeschafft und 2008 durch den „Hohen Rat für Familienfragen“ ersetzt wurde. Zwar wurde damit eine gewisse Kontinuität in der französischen Familienpolitik institutionalisiert, allerdings hat die wachsende Fülle von Berichten und Dokumenten die Transparenz und Effektivität in der Koordination der Familienpolitik wieder vermindert. Dies kommt nun in einer Phase, in der mit knapper werdenden Mitteln gehaushaltet werden muss, besonders zum Tragen.

In den beiden angelsächsischen Ländern, aber auch in den Niederlanden zeigt sich beim Ausbau der Kinderbetreuung ein gemischtes Bild: In Irland wurde zwar ein kostenloses Vorschuljahr (in Form eines Anspruchs auf wenige Betreuungsstunden in marktbasierter Kindertagesstätten) für Drei- bis Vierjährige eingeführt, der weitere Ausbau der Betreuung (in Form von Baukostenzuschüssen) für die unter Dreijährigen wurde dagegen gestoppt. Im Vereinigten Königreich ist die kostenlose Betreuung im Rahmen des bereits vor der Krise begonnenen *Sure Start*-Programms bis 2010 (stundenweise) ausgedehnt worden, wobei sich unter der neuen Regierung auch ein Ausbaustopp abzeichnet. In den Niederlanden wurden Zuschüsse für die öffentliche Kinderbetreuung gesenkt, so dass die Elternbeiträge im Gegenzug angestiegen sind (s. Abschnitt 5.1).

¹⁴¹ Im Jahr 2002 empfahl die Europäische Kommission den Mitgliedsstaaten bis 2010 – bedarfsgerecht – für min. 90% der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für min. 33% der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze bereitzustellen.

Manche Länder haben die Bedeutung der frühkindlichen Bildung als bildungs- und sozialpolitische Maßnahme für sozial benachteiligte Stadtvierteln und Kommunen erkannt, und halten an einer Schwerpunktförderung trotz der angespannten Haushaltssituation weitestgehend fest (IE, UK).

5.4 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Den Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird auch und gerade in der wirtschaftlich angespannten Situation eine große Bedeutung zugemessen. Allerdings verschiebt sich hier, wie oben schon angedeutet, die Begründungslogik. Das vordringliche Ziel ist nicht mehr allein die bloße Ermöglichung der Erwerbstätigkeit von Müttern im Sinne einer größeren Wahlfreiheit beider Elternteile, sondern vielmehr der Erhalt eines hohen Beschäftigungsniveaus zur Vermeidung von Familienarmut. In Schweden und Frankreich wird dieses Thema – von dem Aspekt der Qualität der Kinderbetreuung einmal abgesehen – nur in dem Sinne erörtert, dass die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes neue bisher noch zu wenig berücksichtigte Betreuungsbedarfe entstehen lässt. In den anderen Ländern wird hingegen insbesondere der Ausbau der Nachmittagsbetreuung für Schulkinder als ein Element von Strategien der Arbeitsmarktaktivierung diskutiert (IE, NL, UK).

Außer in Frankreich und Schweden (s.o.) sind nach wie vor die Kosten der Kinderbetreuung erheblich. Insbesondere im Vereinigten Königreich und Irland sind die Kosten für die (überwiegend markbasierte) Kinderbetreuung traditionell sehr hoch. In den untersuchten Ländern gibt es diesbezüglich keine einheitliche Entwicklung. Im Vereinigten Königreich und in Irland wurde die kostenfreie vorschulische Bildung und Betreuung (für Drei- bis Vierjährige) stundenweise leicht ausgedehnt. Der Arbeits-Steuerfreibetrag für Kinderbetreuungskosten im Vereinigten Königreich, der zu einer Abdeckung von 80% der Kosten führen sollte, hat sich aufgrund der komplexen Beantragung in Form einer Steuergutschrift als relativ unpraktikabel erwiesen und deckt zudem nur einen Teil der Kosten ab (relativ niedrige Kostengrenzen). In Irland hingegen wurden die Familien zwar durch die Einführung des – auf wenige Stunden am Tag begrenzten – kostenfreien Vorschuljahrs (für die Drei- bis Vierjährigen) entlastet, das Grundprinzip der hohen Kosten für die – fast ausschließlich markbasierten – Kinderbetreuungsplätze für unter Dreijährige wurde jedoch nicht hinterfragt und sogar die Baukostenzuschüsse für die privaten Träger gestrichen. In den Niederlanden wurden die Elternbeiträge – für die Betreuung von Kindern unter vier Jahren und für die Betreuung von Schulkindern nach und vor der Schule – sogar leicht erhöht (s.o.).

Im Rahmen der Realisierung der Wahlfreiheit wurden in einigen Ländern, allerdings bereits vor der Krise, Betreuungsgeldregelungen eingeführt, die für Eltern, die ihre Kinder unter drei Jahren (SE) bzw. nichtschulpflichtigen Kinder (IE) nicht in eine Betreuungseinrichtung geben, sondern zu Hause selbst betreuen, eine – meist pauschale und niedrige – Leistung gewährt. Damit wurde insbesondere für gering verdienende Eltern (oft Frauen bzw. Alleinerziehende) ein finanzieller Anreiz geschaffen, nach der Geburt ihres Kindes nicht (mehr) erwerbstätig zu sein, sofern ein Partner zur Versorgung des Haushaltes durch Erwerbseinkommen vorhanden war. In Irland wurde diese Regelung im Zuge der sehr angespannten Lage der öffentlichen Haushalte in Folge der Wirtschaftskrise abgeschafft. In Schweden wird sie zwar bislang beibehalten, steht jedoch unter Kritik, da deutlich wird, dass sie nur von wenigen Eltern angenommen wird und teilweise unerwünschte Segregationseffekte – v.a. unter den Kindern – zur Folge hat.

Die überraschendste Entwicklung im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Untersuchungsländern stellt die Abkehr von der weithin bekannten Teilzeitstrategie in den Niederlanden dar. Gestützt durch den sich andeutenden Arbeitskräftemangel wird nun verstärkt die Vermittlung in Vollzeitbeschäftigung gefördert. Bislang stößt diese Strategie jedoch noch an ihre Grenzen, da die Kinderbetreuungsinfrastruktur in den Niederlanden vergleichsweise unterentwickelt ist, v.a. aber auch keine Präferenz für vollzeitige außerhäusliche Kinderbetreuung bei den Eltern besteht. Andererseits wurde im Gegenzug die Elternurlaubsregelung ausgedehnt und die Einführung eines Elterngeldes beraten – ein Hinweis darauf, dass sich auch in den Niederlanden das Doppelverdienermodell allmählich durchsetzt.

5.5 Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe

Die Förderung autonomer Erwerbsentscheidungen von Frauen und Männern stellt in den meisten Ländern keine explizite familienpolitische Zielsetzung (mehr) dar. Durch die Aktivierungsstrategien mittels der verstärkten Arbeitspflicht (z.B. für Alleinerziehende in IE und UK) und den verschärften Zumutbarkeitsregelungen werden die individuellen und familiären Handlungs- und Entscheidungsspielräume empfindlich eingeschränkt; die Ausnahme bildet nach wie vor Frankreich, wo ein ausdifferenziertes Instrumentarium familienpolitischer Instrumente den Erwerbszwang für Familien im Sinne einer ausgeprägten De-Kommodifizierung mildert. Außerdem wird in Frankreich mittlerweile über die Einführung eines Elterngelds nach deutschem Vorbild nachgedacht. In Schweden stellt sich die Situation der Alleinerziehenden (zumeist Frauen) überraschend schwierig dar, da die Unterhaltszuschüsse der getrennt lebenden Partner bzw. der öffentlichen Hand – aufgrund der geringen Höhe – nicht die Existenzgrundlage der (alleinerziehenden) Familien sichern und damit den Erwerbszwang deutlich erhöhen; die jüngsten Reformen der Arbeitslosen- und der Krankenversicherung wirken hier eher noch verschärfend. Grundsätzlich aber wird gerade in Schweden und Frankreich der gesellschaftliche Grundkonsens über die (vollzeitige) Erwerbstätigkeit der Frauen nicht hinterfragt. Die daraus folgende Doppelbelastung der Mütter zeichnet sich in Schweden an den erhöhten Krankmeldungen von Frauen zwischen 30 und 40 Jahren ab; aber weder hier noch in Frankreich wird sie unter dem Aspekt der unflexiblen Arbeitszeiten hinterfragt.

Ganz anders stellt sich die Situation hingegen im Vereinigten Königreich und Irland dar, wo allgemeine Grundsicherungsleistungen eher gering (gemessen an den relativ hohen Lebenshaltungskosten) und Auflagen für deren Bezug eng definiert sind. In Irland –bedingt durch die Krise am Arbeitsmarkt – wird von arbeitslosen Eltern – Männern wie Frauen – erwartet, dass sie die Betreuungsrolle übernehmen, wenn sie keine neue Beschäftigung finden. Von einer individuellen selbstmotivierten Veränderung des geschlechterspezifischen Verhaltens kann dort kaum die Rede sein, wenngleich es in einigen Familien (vorübergehend) zu einem Rollenwechsel der Geschlechter – z.B. aufgrund der Arbeitslosigkeit der im kriselnden Bau- oder Industriesektor (überwiegend) beschäftigten Männer (besonders in IE) – gekommen sein mag. In Schweden stehen gleichstellungsfördernde Maßnahmen dagegen weiterhin auf der Tagesordnung, so wird etwa über die weitere Ausdehnung der Vätersmonate und der Beibehaltung eines gut ausgestatteten Elterngeldes nachgedacht. Im Vereinigten Königreich werden sich die Effekte der Regelungen des neugeschaffenen Gleichstellungsgesetzes (April 2010) erst in den folgenden Jahren zeigen, da diese stufenweise in den kommenden Jahren in Kraft treten werden.

5.6 Fertilität

Trotz der fortgesetzt relativ hohen Bruttogeburtenziffern, bestehen auch in Schweden und Frankreich Bedenken hinsichtlich der demographischen Entwicklung, welche vermutlich das überzeugendste Argument für die (weitgehende) Beibehaltung familienpolitischer Maßnahmen und Förderung guter Vereinbarkeitsbedingungen ist. Hier scheinen die Regierungen anzuerkennen, dass das Geburtenverhalten kein monokausal verursachter Effekt, sondern nur durch eine umfassende familienpolitische Strategie zu verbessern ist. Im Vereinigten Königreich und Irland spielt das Thema geringer Fertilität aufgrund der – wie in Frankreich und Schweden – anhaltend relativ hohen Bruttogeburtenziffern (und in den letzten Jahren positiven Nettomigration) in der familienpolitischen Debatte nur eine sehr untergeordnete Rolle.

Auch in Schweden wird die Fertilität nicht thematisiert wie auch Kürzungen im Bereich der Familienpolitik allgemein rundweg abgelehnt werden. Die fortgesetzt hohe Geburtenziffer in Irland ist vermutlich eher auf die traditionell hohe Wertschätzung der Familie sowie durch die kulturelle und historische Entwicklung zu erklären. Ein leichtes Absinken der Bruttogeburtenziffer wird jedoch auch in Irland und im Vereinigten Königreich erwartet, wenn aufgrund der Krise und der in Folge gestiegenen Arbeitslosenzahlen, die ökonomischen Verhältnisse der Familien unsicherer werden und – insbesondere in Irland – sich die Nettomigration ins Negative verkehrt. Jedoch bleibt die Fertilität eines der letzten „Mysterien“ der sozialwissenschaftlichen Forschung (so die Aussagen einer Reihe befragter ExpertInnen), da das Geburtenverhalten von sehr vielen verschiedenen Faktoren abhängt.

5.7 Fazit

Insgesamt lassen sich in den hier untersuchten Ländern im zweiten Jahr nach Eintritt der Wirtschaftskrise keine klaren Entwicklungen erkennen, geschweige denn ein Rückbau familienpolitischer Leistungen insgesamt. Familienpolitik ist – mit der Ausnahme Irlands und neuerdings auch des Vereinigten Königreiches – kaum ‚politische Verhandlungsmasse‘ in der Debatte um die Verteilung der Einsparungen in den nationalen Haushalten. In keinem der Länder ist zu beobachten, dass von den bisherigen Entwicklungspfaden strukturell abgewichen würde. Die Regierungen setzten in den meisten Fällen die vor der Krise begonnen familienpolitischen Reformen gemäß ihrer familienpolitischen Tradition bzw. Entwicklungspfad fort, wobei im Bereich der frühkindlichen Bildung in allen Ländern Reformen in Richtung einer Ausweitung der Angebote (oder zumindest keine bedeutenden Kürzungen) zu verzeichnen sind. Anstelle einer durch die Haushaltszwänge erzwungenen Konvergenz, sind eher divergente Politikstrategien zu beobachten, bei der jedes Land seine spezifischen familienpolitischen Reformstrategien weiterentwickelt.

Die schwedische und französische Familienpolitik erweisen sich insgesamt als relativ konsistent und kohärent, da auch das Leitbild der Doppelverdienernorm nicht in Frage gestellt wird. Eine Möglichkeit des Pfadbruchs könnte sich in Frankreich ergeben, wenn die Lockerung bei den Qualifikationsregeln in den Betreuungsberufen weiter fortschreitet oder die spezielle Regelung zur Streichung des Kindergeldes wirklich umgesetzt würde. In den beiden angelsächsischen Ländern wird der Schwerpunkt auf die Armutsbekämpfung gelegt, auch dies erscheint für ‚liberale‘ Wohlfahrtsstaaten konsistent. Allein die Niederlande weisen eine gemischte Strategie auf, da einerseits der Ausbau der Kinderbetreuung weiter stagniert, andererseits aber bei der Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen eine Wende in Richtung Vollzeitbeschäftigung vollzogen und der Abschied vom Teilzeitmodell eingeleitet

wird. Drastische Einschnitte lassen sich in der Familienpolitik nicht erkennen, jedoch wird deutlich, dass die Veränderungen in den angrenzenden Politikbereichen, etwa in der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere beim Arbeitslosengeld oder der Grundsicherung und dem Wohngeld, sich ebenfalls deutlich auf die Lebenssituation der Familien auswirken.

6. Was Familien in der Krise brauchen: Lernen von den familienpolitischen Reaktionen in fünf EU-Mitgliedsstaaten

Auch in Deutschland war in den vergangenen zehn Jahren eine Neuausrichtung der Familienpolitik zu beobachten. Insbesondere im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung wurde mit der Verankerung des Rechtsanspruchs und dem Ausbauziel bis 2013 ein deutlicher Schwerpunkt gesetzt. Ebenso trägt die Einführung des Bundeselterngeldes zur Stabilisierung der Familieneinkommen nach der Geburt eines Kindes und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei. Die Mütter- und Frauenerwerbstätigenquote in Deutschland liegt zwar im europäischen Durchschnitt, ihr Umfang (gemessen in Vollzeitäquivalenten) bleibt jedoch deutlich hinter den hier untersuchten Ländern (v.a. Schweden, Frankreich) zurück. Die Geburtenziffer stellt nicht nur im Vergleich der fünf Länder, sondern insgesamt in der EU die niedrigste überhaupt dar (EuroStat 2010b). Ebenso ist die Armutsgefährdungsquote von Alleinerziehenden (zumeist Frauen) überdurchschnittlich hoch. Insofern befand sich Deutschland beim Eintritt in die Wirtschaftskrise familienpolitisch in einer Phase der ‚nachholenden Entwicklung‘, wobei sich die Auswirkungen der ‚neuen‘ familienpolitischen Maßnahmen – insbesondere des Ausbaus der Kinderbetreuungsinfrastruktur –erst mittelfristig zeigen werden.

Im Folgenden werden die Erfahrungen in den anderen Ländern im Hinblick auf die Bedarfe von Familien in Deutschland diskutiert.

6.1 Thema GELD: die ökonomische Stabilisierung der Familien als effektive Armutsprävention

Die Reduzierung des **Kindergeldes** bzw. der Abbau des Familienlastenausgleichs ist politisch und verteilungspolitisch ambivalent: Einerseits werden hier viele Geldressourcen gebunden, andererseits genießt diese universelle Leistung, die das Haushaltseinkommen v.a. von Familien in der Mittelschicht stützt, hohe Anerkennungswerte in der Bevölkerung, da sie an das Vorhandensein von Kindern gebunden ist und damit zum – im deutschen Wohlfahrtsstaat – zentralen Aspekt der Lebensstandardsicherung beiträgt. Verteilungspolitisch ist das Kindergeld wichtig, wenn es für die Familien kaufkraftrelevant ist, d.h. das für den Konsum zur Verfügung stehende Haushaltseinkommen von Familien tatsächlich steigert. Insofern sollte von Maßnahmen wie im irischen (Kürzung und Einschränkung des Bezugskreises), im französischen (Streichung für Familie von „Schulschwänzer“) oder im britischen (Einfrieren der Beträge) Fall abgesehen werden.

Das **Elterngeld** hat sich in Deutschland – wie auch in Schweden – zu einer tragenden Säule der Haushaltseinkommen in Haushalten mit Kleinkindern entwickelt, so dass sogar französische ExpertInnen vom Vorbildcharakter der deutschen Regelung sprechen. Dadurch, dass das Elterngeld proportional zum vorherigen Einkommen gewährt wird, werden tendenziell alle Einkommensgruppen sowie Frauen und Männer gleichermaßen angesprochen und nicht, wie bei einem niedrigen pauschalen Elterngeld, GeringverdienerInnen bevorteilt, die mit dem Bezug des Mindestelterngelds marginale Effekte erzielen. Der Erhalt des hohen Bemessungsbetrags in Schweden belegt den

politischen Willen, diese besondere Ausrichtung der Elterngeldregelung beizubehalten. Der schwedische *Gender Equality-Bonus* hingegen, mit dem eine stärkere Beteiligung der Männer erzielt werden sollte, erweist sich aufgrund der komplizierten Berechnungsmethode als kein effektiver Anreizmechanismus. Effektiver Instrument sind vermutlich eine hohe Lohnersatzrate sowie eine großzügige Deckelung des maximalen Elterngeldbetrags, wodurch die Sicherung des Lebensstandards und damit die allgemeine Akzeptanz des Instruments gewährleistet wären.

Das irische und das schwedische Beispiel illustrieren das Scheitern des Instruments des **Betreuungsgeldes**. Auch für Deutschland wurde vor den segregierenden Folgen gewarnt, die in Schweden beobachtet wurden. Das Betreuungsgeld stellte dort v.a. für gering verdienende Frauen, besonders unter den Migrantinnen einen Anreiz zum Rückzug vom Arbeitsmarkt dar. Besonders für die sprachliche und kognitive Entwicklung der Kinder erscheint dies aufgrund drohender Segregationseffekte problematisch. Zudem kann auch ein nur temporäres Einverdienermodell mittelfristig auf Kosten der Steuerzahler- und Sozialversicherungsbeitragsgemeinschaft realisiert werden, etwa wenn das Haushaltseinkommen hierdurch unter die Grenze des Existenzminimums fällt oder die soziale Absicherung von Betreuenden im Risikofall über die Grundsicherung oder vom Ehepartner abgeleiteten Ansprüche gewährleistet werden muss. Im Allgemeinen steigt durch den kompletten Rückzug eines Elternteils vom Arbeitsmarkt das Armutsrisiko der ganzen Familie – erst recht in Phasen, in denen nicht nur gering qualifizierte Männer potentiell von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Eltern kontinuierlich und zumindest auf Teilzeitbasis im Arbeitsmarkt zu halten, ist daher nicht nur aus Gründen der Geschlechtergerechtigkeit, sondern auch aus Gründen der ökonomischen Nachhaltigkeit geboten.

Der Blick nach Schweden, aber auch in die anderen Länder, hebt nochmals die Bedeutung der Wohnpolitik mit dem **Wohngeld** für einkommensarme Familien und der **steuerlichen Förderung** des Eigentumserwerbs für die Mittelschicht hervor. Auch in Deutschland stellt der Erhalt des Wohngeldes einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Haushaltseinkommen einkommensschwacher Familien dar. In Frankreich hat man daher mit Hilfe des verstärkten sozialen Wohnungsbaus, und in den Niederlanden mit dem Verbot der Erhöhung der Mieten im sozialen Wohnungsbau über die Inflationsrate reagiert; in Schweden wird überlegt, den Zugang zum vergleichsweise großzügigen Wohngeld auf die Gruppe der Alleinerziehenden zu beschränken. Von denen in Irland und dem Vereinigten Königreich vorgenommenen Kürzungen werden sehr negative Effekte, v.a. für Familien mit geringen Einkommen erwartet – insbesondere in den Metropolregionen London und Dublin mit extrem hohen Mieten.

Gerade junge Eltern begrüßen die Förderung der **Erwerbstätigkeit beider Elternteile** und die Beendigung einer Strategie, die auf die geschlechterspezifische familiäre Arbeitsteilung setzt. Vor allem in Schweden und in den Niederlanden, aber auch in Frankreich wird die Sichtweise, für den eigenen Unterhalt und der der eigenen Familie verantwortlich zu sein, konsensual ebenso geteilt, wie die Ansicht, dass dies nur im Rahmen eines sozialpartnerschaftlich regulierten und sozialrechtlich abgesicherten Beschäftigungssystem gewährleistet werden kann. Die Übernahme von Selbstverantwortung setzt daher die Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse voraus, die es den ArbeitnehmerInnen ermöglicht, durch den vollen Einsatz ihrer Arbeitskraft auch ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften. Dies bedeutet, dass es einer Umsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik

bedarf, indem atypische Arbeitsverhältnisse wieder stärker reguliert werden. Beispiele für eine solche Strategie bieten die Niederlande, wo die Abkehr von der Teilzeitarbeit betrieben wird, oder genereller, die Mindestlohnregelungen wie etwa in UK oder Frankreich, die einen wichtigen Mindesteinkommenschutz darstellen. Denn schließlich ist, wie gerade die Krise der 1990er Jahre in Schweden gezeigt hat, die ökonomische **Erwartungssicherheit** der Familien ausschlaggebend für die Entscheidung zur Familiengründung. Grundsätzlich werden eher diejenigen, die berechtigterweise erwarten können, ihre Bildungsinvestitionen angemessen und langfristig auf dem Arbeitsmarkt einsetzen und in ein kontinuierliches Einkommen umwandeln zu können, das „Risiko“ der Familiengründung auf sich nehmen als BürgerInnen, die mit der beständigen Angst vor Arbeitslosigkeit und der Angewiesenheit auf die Grundsicherung leben müssen. Zum anderen wirkt sich jede Verschiebung der Einkommensverteilung (aufgrund der relativen Bemessung am Medianeinkommen) auf den mit der Armutsgefährdungsquote gemessenen Grad der Armut aus: So lassen sinkende Löhne oder eine zunehmend ungleiche Einkommensverteilung auch das Maß der relativen Armut sinken, ohne dass sich die faktische Armut (absolute Armutszahlen) in den Familien verändert hätte. Insofern ist eine genauere Analyse der Armut ohne die Berücksichtigung von qualitativen und subjektiven Dimensionen nicht möglich, wenn ein realistischer Eindruck über die tatsächliche Betroffenheit der Bevölkerung durch Armut gewonnen werden soll. Positiv zu benennen ist, dass die Beobachtung der angestiegenen Familienarmut im Vereinigten Königreich zur Entwicklung einer umfassenden Programmatik geführt hat und sich auch die schwedische Regierung systematisch mit dem aufkeimenden Problem der Armut von Alleinerziehenden befasst.

6.2 Thema INFRASTRUKTUR: Investitionen in die frühkindliche Bildung und Betreuung als wachsende Erwartung junger Eltern

Die **Qualifikation des Personals** in der frühkindlichen Bildung und Betreuung und damit die Qualität der Kinderbetreuung stellt vor allem in Frankreich und Schweden ein zentrales familienpolitisches Thema dar. In Frankreich haben die Maßnahmen zur Lockerung der personellen Ausstattung der Tagesbetreuungseinrichtungen zu massiven Protesten von Eltern und Berufsverbänden geführt. Ausschlaggebend für die Reformen in Frankreich war neben der Notwendigkeit von Einsparungen außerdem die Erwartung eines Arbeitskräftemangels, mit dem auch der Arbeitsmarktsektor in Deutschland konfrontiert ist. Die Finanzierungsprobleme im öffentlichen Sektor (insbesondere der Kommunen), die die Weiterentwicklung der Lohnstruktur bei Erzieherinnen und Erziehern begrenzen, dürften das Problem zusätzlich verschärfen. Kompromisse, wie sie derzeit in Frankreich ausgehandelt werden – z.B. die Veränderung des Betreuungsschlüssels oder die Minderung der Qualifikationsanforderungen bei der Bereitstellung neuer Betreuungseinrichtungen – laufen Gefahr, die ‚Akzeptanz‘ der frühkindlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen durch die Eltern zu vermindern. Schweden mit seinen Projekten zur Weiterentwicklung der Ausbildungswege von ErzieherInnen für den frühkindlichen Bereich und der Regelung, dass Einrichtungen mit einem bestimmten Anteil an qualifizierten Kräften mit einer Hochschulausbildung besetzt sein müssen, dürfte hingegen als ein positives Beispiel gelten.

Als sehr problematisch für einkommensschwache Familien – auch im Sinne einer Desegregation der Gesellschaft – erweisen sich die hohen Kosten für die (fast ausschließlich) privatwirtschaftlich organisierten Kindertagesstätten, die Eltern im Vereinigten Königreich und Irland entstehen und welche den Zugang zu Bildungs- und Betreuungsdienstleistungen deutlich einschränken. In Irland wurde trotz der Krise ein zumindest geringfügiger Anspruch

auf kostenlose vorschulische Teilzeitbildung eingeführt und im Vereinigten Königreich leicht ausgeweitet. Hinsichtlich der Kindergartengebühren ist die schwedische *Maxtaxa*-Regelung vorbildhaft, durch welche die Gebühren für Eltern gedeckelt werden.

6.3 Thema ZEIT: Individuelle Gestaltung von Erwerbsverläufen als modernes Grundrecht?

Die den Präferenzen der Eltern entsprechende individuelle Ausgestaltung von Erwerbs- und Lebensverläufen wird als ein Grundstein einer nachhaltigen Familienpolitik von jungen Eltern verstanden. Die arbeitsrechtliche Deregulierung, das Absinken der Reallöhne und der gewachsene Druck auf dem Arbeitsmarkt verringern jedoch die Handlungs- und Entscheidungsspielräume nicht nur für Eltern, sondern für alle ArbeitnehmerInnen. Eine Auslagerung der Familienarbeit an externe Dienstleistungserbringer (De-Familisierung) ist nur eingeschränkt möglich: Auch in Zukunft werden sich die Bürgerinnen und Bürger zumindest teilweise selbst um betreuungsbedürftige Kinder und in zunehmendem Maße auch um pflegebedürftige ältere Angehörige kümmern wollen. Mit Maßnahmen wie einem lohnbezogenen Elterngeld (Schweden, Deutschland), der Flexibilisierung der Elternzeit sowie der Einführung der Pflegezeit wurden wichtige Schritte unternommen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer vereinfachen. Generell sind das Elterngeld, die mögliche Aufteilung der Elternzeit zwischen den Eltern sowie die verstärkte Einbeziehung von Vätern in die frühkindliche Betreuung durch die „Vätermonate“ oder die Regelung der Freistellung zur Pflege kranker Kinder, positive Elemente einer modernen, nachhaltigen Familienpolitik. Diese müssen jedoch nachfrageseitig durch eine generelle arbeitnehmerfreundliche Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse ergänzt werden, um Eltern, bzw. insbesondere Mütter nicht in atypische oder unzureichend gesicherte Arbeitsverhältnisse abzudrängen. Eine generelle Einschränkung der Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit wie sie in Frankreich zu beobachten ist, stellt jedoch keine gute Alternative dar. Interessant bleibt daher zu beobachten, auf welche Art und Weise die Umkehr der Teilzeitstrategie in den Niederlanden betrieben wird.

Grundsätzlich ist die Koordination der Familienpolitik mit den Regelungen anderer Politikbereiche zu überprüfen. Wenn nämlich einerseits mittels familienpolitischer Instrumente die Stärkung der Familien betrieben werden soll, kann der Abbau (Absenkung oder Einschränkung des Zugangs) etwa des Arbeitslosengelds oder der Grundsicherung diese Effekte konterkarieren. Insofern sind auch die Veränderungen der Instrumente, die nicht direkt zum familienpolitischen Instrumentarium zählen, sorgfältig zu berücksichtigen.

Die schwedische Fallstudie zeigt in aller Deutlichkeit, dass vor dem Hintergrund der Krisenerfahrung in den 1990er Jahren, der ein drastisches Absinken der Geburtenrate folgte, in der jüngsten Krise schnell ein politischer Konsens sowohl über die materielle Stabilisierung als auch über das Festhalten an einem umfassenden und qualitativ hochwertigen Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen gefunden wurde. So stellt das schwedische Fallbeispiel nicht nur im Hinblick auf die familienpolitischen Inhalte, sondern auch im Hinblick auf die Anpassungsreaktionen ein wichtiges Beispiel für die anderen EU-Mitgliedsstaaten und Deutschland dar.

7. Literaturverzeichnis

- Auswärtiges Amt (2010): Niederlande - Wirtschaft. Berlin: Bundesregierung: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Niederlande/Wirtschaft.html>, 23.04.2010.
- BBC News (2008): Darling puts up car and drink tax. London: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7290372.stm, 09.06.2010.
- BBC News (2010a): The Budget in numbers. London: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/10390823.stm>, 24.06.2010.
- BBC News (2010b): Budget key points: At-a-glance. London: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/politics/10374475.stm>, 24.06.2010.
- Benz, Arthur (2008): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. München: Oldenbourg.
- Bertram, Hans/Rösler, Wiebke/Ehlert, Nancy (2005): Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).
- BMFSFJ (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).
- BMFSFJ (2009): Familienreport 2009. Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).
- BMFSFJ (2010): Familienreport 2010. Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).
- Bonoli, Giuliano (2003): Social Policy through Labor Markets: Understanding National Differences in the Provision of Economic Security to Wage Earners, In: Comparative Political Studies, Jg. 36, H. 9, S. 1007-1030.
- Bothfeld, Silke (2005): Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit. Politisches Lernen im Reformprozess. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Bothfeld, Silke (2008): Under reconstruction: Die Fragmentierung des deutschen Geschlechterregimes durch die neue Familienpolitik. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Bradshaw, Jonathan/Bennett, Fran/Wilcox, Steve (2009): Impact of the Economic and Financial Crisis on Poverty and Social Exclusion in the UK. York: nicht publiziertes Manuskript.
- Brewer, Mike/Browne, James/Joyce, Robert/Sutherland, Holly (2009): Micro-simulating child poverty in 2010 and 2020. London: The Institute for Fiscal Studies.
- Buhr, Petra/Leibfried, Stephan (2009): Ist die Armutsbevölkerung in Deutschland exkludiert?, In: Stichweh, Rudolf/Windolf, Paul (Hrsg.), Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 103-122.
- CBS (2010a): Annual Report 2009: National Youth Monitor. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS),: <http://www.cbs.nl/enGB/menu/themas/dossiers/jongeren/publicaties/publicaties/archief/2010/2010-annual-report-youth-2009-pub.htm>, 03.02.2010.
- CBS (2010b): National Youth Monitor: Unemployed young people in times of economic crisis. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS),: <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/dossiers/jongeren/publicaties/publicaties/archief/2010/2010-youth-monitor-2009-3.htm>, 01.02.2010.

- Central Statistics Office (CSO) (2009): Population and Migration Estimates. Dublin: <http://www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf>, 23.06.2010.
- CESI (2010): Benefit reforms will increase unemployment count. London: Centre for Economic and Social Inclusion (CESI): http://www.cesi.org.uk/NewPolicy/news/benefit_reform_and_jsa, 02.07.2010.
- CFDT (2009): Quelques avancées en faveur de l'emploi des jeunes, 14.10.09. Paris: Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT): <http://www.cfdt.fr>, 04.02.2010.
- CFDT (2010): Il faut rendre le "RSA jeunes" réellement accessible! . Paris: Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT): <http://www.cfdt.fr/rewrite/article/26916/les-actualites/emploi--travail/il-faut-rendre-le--rsa-jeunes--reellement-accessible-!.htm?idRubrique=8962>, 10.06.2010.
- Chavagneux, Christian (2010): Les dangers d'austérité, In: L'Économie politique, H. 47.
- Citizens Information (2009a): Budget 2009. Dublin: <http://www.citizensinformation.ie/categories/money-and-tax/budget-2009>, 03.04.2010.
- Citizens Information (2009b): Supplementary Budget 2009. Dublin: <http://www.citizensinformation.ie/categories/money-and-tax/supplementary-budget-2009>, 21.05.2010.
- Citizens Information (2010): Family Income Supplement. Dublin: http://www.citizensinformation.ie/categories/social-welfare/social-welfare-payments/social-welfare-payments-to-families-and-children/family_income_supplement, 04.05.2010.
- Clasen, Jochen/Viebrock, Elke (2008): Voluntary unemployment insurance and trade union membership - investigating connections in Denmark and Sweden, In: Journal of Social Policy, Jg. 37, H. 3, S. 433-452.
- Columbia University (2008a): Sweden. New York: Columbia University: <http://www.childpolicyintl.org/>, 15.03.2010.
- Columbia University (2008b): United Kingdom. New York: Columbia University: <http://www.childpolicyintl.org/>, 03.02.2010.
- Daycare trust (2010a): Childcare Charter. A manifesto for early childhood education and care. London.
- Daycare trust (2010b): Childcare costs surveys, childcare costs in 2010. London.
- Department for Children Schools and Families (2010): Implementing the flexible free entitlement London: HM Government: <http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/earlyyears/localauthorities/lapractice/entitlement/freentitlement/>, 01.03.2010.
- Department of Finance (2010): The Budget. Dublin: <http://www.budget.gov.ie/Budgets/2010/2010.aspx>, 03.06.2010.
- DGCS (2006): Dossier de presse: Présentation du Plan Petite Enfance. Ministère délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille, 07.11.06. Paris: Direction Général de l'Action Sociale (DGCS), Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique.
- Directgov (2008): Tax credit and Child Benefit rates 2008/09. London: HM Government: http://www.direct.gov.uk/en/N11/Newsroom/Budget2008/DB_072926, 09.06.2010.
- Directgov (2009): Flexible working rights extended. London: HM Government: http://www.direct.gov.uk/en/N11/Newsroom/DG_177143, 05.05.2010.

- Directgov (2010a): Budget June 2010 - benefits and tax credits. London: HM Government: http://www.direct.gov.uk/en/NI1/Newsroom/Budget/Budget2010/DG_188501, 01.07.2010.
- Directgov (2010b): Budget June 2010 - how the Budget affects you. London: HM Government: http://www.direct.gov.uk/en/NI1/Newsroom/Budget/Budget2010/DG_188499, 23.06.2010.
- Directgov (2010c): Child Trust Fund. London: HM Government: http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/ManagingMoney/SavingsAndInvestments/DG_10018527, 03.07.2010.
- Directgov (2010d): Directgov. Public services all in one place. London: HM Government: <http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>, 03.07.2010.
- Directgov (2010e): Equality Bill. London: HM Government: http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Parliament/DG_077923, 03.07.2010.
- Directgov (2010f): Free early learning for three and four year olds. London: HM Government: http://www.direct.gov.uk/en/Parents/Preschooldevelopmentandlearning/NurseriesPlaygroupsReceptionClasses/DG_10016103, 01.07.2010.
- Directgov (2010g): Help with childcare costs - do you qualify for extra tax credits? London: HM Government: http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/TaxCreditsandChildBenefit/TaxCredits/Gettingstarted/whoqualifies/Childrenandtaxcredits/DG_073803, 22.06.2010.
- Directgov (2010h): Pensions and retirement planning. London: HM Government: <http://www.direct.gov.uk/en/Pensionsandretirementplanning/index.htm>, 03.06.2010.
- Directgov (2010i): Tax credits and Child Benefit. London: HM Government: <http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/TaxCreditsandChildBenefit/index.htm>, 15.07.2010.
- DIW (2008): Schrumpfende Mittelschicht - Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?, In: DIW Wochenbericht, Jg. 75, H. 10.
- Dulk, Laura den (2008): Answers to Work-Care Dilemmas: Initiatives in the Netherlands. Seoul: Korean Women's Development Institute.
- Duvander, Ann-Zofie (2008): Swedish Family Policy and Work-Life Balance. Seoul: Korean Women's Development Institute.
- Duvander, Ann-Zofie (2009): Family Policy in Sweden 2008, In: Social Insurance Report, Jg. 2008, H. 15.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1999): The Social Foundations of Post-Industrial Economies. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (2002): Why We Need a New Welfare State. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (2009): The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles. Cambridge: Polity Press.
- Eurofound (2010): Family life and work. Second European Quality of Life Survey. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound).
- Europäische Allianz für Familien (2010a): Irland: Breite Zufriedenheit mit dem Familienleben. Brüssel: Europäische Kommission (KOM): http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?id=4&policyId=37&languageId=de&countryId=8, 03.04.2010.

- Europäische Allianz für Familien (2010b): Recht auf Beantragung flexibler Arbeitszeiten für Eltern im Vereinigten Königreich. Brüssel: Europäische Kommission (KOM): http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=de&id=3&news_id=641&news_det=yes, 30.06.2010.
- Europäische Allianz für Familien (2010c): Vereinigtes Königreich: Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern, um Kinderarmut zu bekämpfen. Brüssel: Europäische Kommission (KOM): http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?id=4&policyId=47&langId=de&countryId=17, 05.07.2010.
- EuroStat (2010a): Impact of the crisis on unemployment so far less pronounced in the EU than in the US. Latest developments appear more favourable in the US, In: Statistics in focus, Jg. 20/2010.
- EuroStat (2010b): Statistisches Amt der Europäischen Union (Eurostat). Luxemburg: Europäische Kommission (KOM): <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, 30.06.2010.
- Ferrarini, Tommy/Duvander, Ann-Zofie (2010): Earner-carer model at the crossroads: Reforms and outcomes of Sweden's family policy in comparative perspective, In: International Journal of Health Services, Jg. 40, H. 3, S. 373-398.
- Försäkringskassan (2009): Ensamstende föräldrars ekonomiska situation In: Social Insurance Report, Jg. 2009, H. 4.
- Freeman, Richard/Swedenborg, Birgitta/Topel, Robert (Hrsg.) (2010): Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden. Chicago: University of Chicago Press.
- Frick, Joachim R./Grabka, Markus M. (2009): Zur Entwicklung der Vermögensungleichheit in Deutschland, In: Berliner Journal für Soziologie, Jg. 19, H. 4, S. 577-600.
- Gerlach, Irene (2010): Familienpolitik. 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gupta, Nabanita Datta/Smith, Nina/Verner, Mette (2008): Perspective Article: The impact of Nordic countries' family friendly policies on employment, wages, and children, In: Review of Economics of the Household, Jg. 6, H. 1, S. 65-89.
- HCF (2010): Avis sur le complément del libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants, 11.02.10. Paris: Haut Conseil de la Famille (HCF).
- Hirsch, Donald (2009): Ending child poverty in a changing economy. London: Joseph Rowntree Foundation.
- HM Government (2010): The Coalition: our programme for government. London: HM Government.
- HM Revenue & Customs (2010): Rates and Allowances - Tax Credits/Child Benefit. London: <http://www.hmrc.gov.uk/rates/taxcredits.htm>, 15.07.2010.
- HM Treasury (2010): Public Sector Finances. London: HM Treasury: http://www.hm-treasury.gov.uk/psf_statistics.htm, 02.07.2010.
- Institute for Fiscal Studies (2010): Post Budget Briefing. London: <http://www.ifs.org.uk/projects/330>, 03.07.2010.
- James, Claire (2009a): Ten years of family policy: 1999-2009. London: Family and Parenting Institute.
- James, Claire (2009b): What do we know about the impact of recessions on family relationships. London: Family and Parenting Institute.
- Joyce, Robert/Muriel, Alastair/Phillips, David/Sibieta, Luke (2010): Poverty and Inequality in UK: 2010. London: The Institute for Fiscal Studies.

- Kaufmann, Franz-Xaver (1995): Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen. München: Beck.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2009): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. 2., erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knijn, Trudie (2008): Private Responsibility and Some Support. Family Policies in The Netherlands, In: Ostner, Ilona/Schmitt, Christoph (Hrsg.), Family Policies in the Context of Family Change. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 155-174.
- KOM (Hrsg.) (2009): The provision of childcare services. A comparative review of 30 European countries. Luxemburg: Europäische Kommission (KOM).
- KOM (2010a): Europäisches Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Brüssel: Europäische Kommission (KOM): <http://www.2010againstpoverity.eu/>, 04.08.2010.
- KOM (2010b): European Economic Forecast - Spring 2010. Luxemburg: Europäische Kommission (KOM).
- KOM (2010c): Kommission bewertet Stabilitäts- und Konvergenzprogramme von vierzehn EU-Mitgliedsstaaten. Brüssel: Europäische Kommission (KOM): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/288&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, 07.06.2010.
- Leitner, Sigrid (2003): Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective, In: European Societies, Jg. 5, H. 4, S. 353-375.
- Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan (2007): (In-) Dependence as dependent variable: conceptualizing and measuring 'de-familization', In: Clasen, Jochen/Siegel, Nico (Hrsg.), Investigating Welfare State Change. The 'Dependant Variable Problem' in Comparative Analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 244-260.
- Letablier, Marie-Thérèse/Luci, Angela/Math, Antoine/Thévenon, Olivier (2009): The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review. Brüssel: Europäische Kommission (KOM).
- Letablier, Marie Thérèse (2008): Work-Family Balance Policies in France: Principles, Contents and Outcomes. Seoul: Korean Women's Development Institute.
- Letablier, Marie Thérèse/Pennec, Sophie/Büttner, Olivier (2003): Opinions, attitudes et aspirations des familles vis à vis de la politique familiale en France. Paris: Centre des Études de l'Emploi.
- Lewis, Jane (1992): Gender and the Development of Welfare Regimes, In: Journal of European Social Policy, Jg. 2, H. 3, S. 159-173.
- Lloyd, Eva (2008): The interface between childcare, family support and child poverty strategies under New Labour: tensions and contradictions, In: Social Policy and Society, Jg. 7, H. 4, S. 479-494.
- Marshall, Thomas H. (1992): Das Recht auf Wohlfahrt, In: Marshall, Thomas H. (Hrsg.), Bürgerrechte und soziale Klassen: zur Soziologie des Wohlfahrtsstaats. Frankfurt am Main/New York: 95-109.
- Maruani, Margaret (2000): Travail et emploi des femmes. Paris: Collection Repères.
- Mau, Steffen (2002): Wohlfahrtsregimes als Reziprozitätsarrangements. Versuch einer Typologisierung, In: Berliner Journal für Soziologie, H. 3, S. 345-363.
- McCashin, Anthony/O'Shea, Judy (2008): Unter Modernisierungsdruck: Das irische Wohlfahrtssystem, In: Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.), Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 355-378.

- Meister, Wolfgang (2009): Neuer Kinderzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsätze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen, In: ifo-Schnelldienst, Jg. 2009, H. 16, S. 19-31.
- Milewski, Françoise (2010): Emploi des femmes. Une crise peut en cacher une autre. Paris: Centre de recherche en économie de Sciences Po (OFCE): <http://www.ofce.sciences-po.fr/clair&net/clair&net-76.htm>, 05.04.2010.
- Ministère du Budget (2010): Programme de stabilité de la France 2010-2013. Paris: Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État.
- Ministerie van Financiën (2009): Summary of the 2010 Budget Memorandum. Den Haag: http://www.government.nl/News/Press_releases_and_news_items/2009/September/2010_Budget_Memorandum_The_Netherlands_in_and_after_the_crisis, 03.02.2010.
- Ministerie van Jeugd en Gezin (2010): Het kind van regeling. 5. Kinderregelingen. Rapport brede heroverwegingen. Den Haag.
- Ministry of Education and Research (2008): Budget 2008: Investments in Pre-school and a childcare voucher system. Fact sheet on the Swedish government's budget bill for 2008. Stockholm: Regeringskansliet - Swedish Government Offices.
- Ministry of Education and Research (2009): From pre-school pedagogy to nanotechnologies. Education and Research in Sweden. Stockholm: Regeringskansliet - Swedish Government Offices.
- Ministry of Finance (2009): From the Budget Bill 2010: Budget Statement. Stockholm: Regeringskansliet - Swedish Government Offices.
- Ministry of Health and Social Affairs (2008): Effective return to work. Sickness insurance and the rehabilitation chain. Stockholm: Regeringskansliet - Swedish Government Offices.
- MISSOC (2008a): Familienbezogene Politik und Regelungen. Brüssel: Europäische Kommission (KOM).
- MISSOC (2008b): Vereinigtes Königreich. Brüssel: Europäische Kommission (KOM).
- Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim (Hrsg.) (2009): What Future for Social Investment. Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Muriel, Alastair/Sibieta, Luke (2009): Living Standards During Previous Recessions, In: IFS Briefing Note, Jg. BN85.
- Nederlands Jeugdinstituut (2008): The Strength of the Family. Family policy document 2008. Den Haag.
- OECD (2006): Starting strong II : Early Childhood Education and Care. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD (2007): Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings for OECD Countries. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD (2009): Doing better for Children. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD (2010a): Economic Policy Reforms: Going for Growth. United Kingdom. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD (2010b): Economic survey of the Netherlands 2010. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD (2010c): Employment Outlook 2010 - How does the UNITED KINGDOM compare? Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD (2010d): OECD Family database. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD):

http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html,
03.05.2010.

OECD (2010e): Taxing Wages: Country note for Ireland. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): http://www.oecd.org/document/40/0,3343,en_33873108_33873500_45143016_1_1_1_1,00.html, 03.07.2010.

ONS (2009): Impact of the recession on the labour market. London: Office for National Statistics (ONS).

ONS (2010): Inflation. CPI inflation 3.1%, RPI inflation 4,8%. London: Office for National Statistics (ONS): <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=19>, 14.07.2010.

Orloff, Ann Shola (1993): Gender and the Social Rights of Citizenship: State Policies and Gender Relations in Comparative Research, In: American Sociological Review, Jg. 3, S. 303-332.

Ostner, Ilona (2007): Sozialwissenschaftliche Expertise und Politik. Das Beispiel des Siebten Familienberichts, In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 36, H. 5, S. 385-390.

Palme, Joachim (2003): A Welfare Balance Sheet for the 1990s - Summary, In: Scandinavian Journal of Public Health, Jg. 31, H. 10, S. 10-12.

Palme, Joachim/Wennmo, Irene (1998): Swedish Social Security in the 1990s: Reform and retrenchment. Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs.

Règnier-Loilier, Arnaud (2009): L'arrivée d'un enfant modifie-t-elle la réparation des tâches domestiques au sein du couple?, In: Population & Sociétés. Bulletin mensuel d'information de l'Institut national d'études démographiques, Jg. November 2009, H. 461.

Richardson, Valerie/Rush, Michael (2006): Family and Work in Ireland, In: Rossi, Giovanna (Hrsg.), Family and Work: New Challenges for Social Policies in Europe. Milano: FrancoAngeli, 199-216.

Ristau, Malte (2005): Der ökonomische Charme der Familienpolitik, In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 23-24, S. 3-15.

Rüling, Anneli (2008): Paradigmatic shift in the political discourses on childcare for children under the age of three? A comparative study of recent political discourses in England and Germany. Göttingen: Universität Göttingen.

Rüling, Anneli/Kassner, Karsten (2007): Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive. Ein europäischer Vergleich. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Rush, Michael (2009a): Supporting Families in Times of Economic Crisis. Dublin: unveröffentlichtes Manuskript.

Rush, Michael (2009b): The Two Worlds of Father Politics in the Republic of Ireland: The Scandinavian Model or the United States model? Dublin: University College of Dublin.

Strandh, Mattias/Boje, Thomas P. (2003): Country Contextual Report: Sweden, In: Wallace, Claire (Hrsg.), HWF Research Report #2. Wien: Institut für Höhere Studien, 93-135.

Task Force Part-time Plus (2010): Beyond discussion. Final report from the Task Force Part-time plus. Den Haag: Ministry of Social Affairs and Employment.

Thévenon, Olivier (2008): Family policies in Europe: available databases and initial comparisons, In: Demography, Vienna Institute of (Hrsg.), Vienna Yearbook of Population Research 2008. Wien: Austrian Academy of Sciences, 165-177.

UNICEF (2007): Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries. Florenz: United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF).

Wingen, Max (1997): Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme. Stuttgart: Lucius & Lucius.

8. Anhang

Tabelle 14: Interviewte ExpertInnen in den Untersuchungsländern

	Name	Position	Organisation	Adresse	Datum des Interviews
1. Frankreich					
FR-1	Marie-Thérèse LETABLIER	Directrice de Recherche (CNRS)	Centre d'Economie de la Sorbonne (CNRS), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	106-112 Boulevard de l'Hôpital, 75647 PARIS Cédex 13 Tel.: +33 (0) 1 44 07 81 68 Email: marie-therese.letablier@univ-paris1.fr	15.02.10
FR-2	Jeanne FAGNANI	Directrice de recherche (CNRS)	Centre d'Economie de la Sorbonne (CNRS), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	106-112 Boulevard de l'Hôpital, 75647 PARIS Cédex 13 Tel : +33 1 43 50 79 73 Email: fagnani@univ-paris1.fr	15.02.10
FR-3	Hélène PARIS	Directrice du Département Recherches & Statistiques	Caisses Nationales d'Allocations Familiales (CNAF)	32 Av. Sibelle, Paris XIVe Tel.: +33 (0) 1 45 65 53 25 u. +33 (0) 1 45 65 52 52 Email: Helene.paris@cnafr.fr	16.02.10
FR-4	Karine METAYER Christine ATTALI-MAROT	Conseillère technique du pôle enfance, famille, jeunesse Psdte de la Commission Enfance et Jeunesse	Unir les Associations pour développer les solidarités en France (UNIOPSS)	15 rue Albert, Paris XIIIe Secrétaire: Mme Rassier Tel.: 01 53 36 35 16 Email: kmetayer@uniopss.asso.fr drassier@uniopss.asso.fr	17.02.10
FR-5	Olivier PERALDI	Conseiller Famille du cabinet ministériel de Darcos (ancien délégué interministériel à la famille)	Ministère du Travail, Relations sociales, Famille, Solidarité et Ville	127 Rue de Grenelle, Paris VIIe Tel.: 01 44 38 21 09 Email: Secr.peraldi@cab.travail.gouv.fr	17.02.10
2. Irland					
IE-1	Evelyn MAHON	Senior Lecturer	Trinity College Dublin (TCD)	School of Social Work and Social Policy, College Green, Dublin 2 Tel.: +353 1 8962314 Email: emahon@tcd.ie	20.05.10
IE-2	Toby WOLFE	Policy and Research Officer	Start Strong	Third Floor, 6-7 Exchange Place, IFSC, Dublin 1 Tel.: +353 1 7910102 Email:	20.05.10

				tobywolfe@startstrong.ie	
IE-3	Moira O'MARA	Principal Officer – Head of Childcare Directorate	Department of Health and Children	Hawkin's House, Poolbeg Street, Dublin 2 Email: Moira_o'Mara@health.irlgov.ie	21.05.10
IE-4	Michael RUSH	Senior Lecturer	University College of Dublin (UCD)	School of Applied Social Sciences, Hannah Sheehy Skefington building, Belfield, Dublin 4 Tel.: +353 1 716 8511/-8419 Email: Michael.rush@ucd.ie	21.05.10
IE-5	Aideen MOONEY	Head of Research	Family Support Agency (FSA)	St. Stephen's Green House, Earlsfort Terrace, Dublin 2 Tel.: +353 1 6114109 Email: Aideen.Mooney@fsa.ie	24.05.10
IE-6	John BOHAN	Principal Officer	Child Income Support Policy	Department of Social Protection, Store Street, Dublin 1 Tel.: +353 1 6732738 Email: john.bohan@welfare.ie	24.05.10
IE-7	Greet VERMEYLEN	Research Manager	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound)	Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18 Tel.: +353 1 20431052 Email: Greet.Vermeylen@eurofound.europa.eu	24.05.10
IE-8	Anthony McCASHIN	Senior Lecturer	Trinity College Dublin (TCD)	School of Social Work and Social Policy, Room 3060, College Green, Dublin 2 Tel.: +353 1 8961312 Email: amccshin@tcd.ie	25.05.10
3. Niederlande					
NL-1	Tijne BERG-LE CLERCQ Dr. Hilde KALTHOFF	International Youth Policies Senior Programma- implementatie en Training (responsible for childcare & early childhood education & for services in relation to poverty in families)	Nederlands Jeugdinstituut	Catharijnesingel 47 Postbus 19221 3501 Utrecht Tel.: +31 (0) 30 230 64 74 (Berg), +31 (030) 230 63 82 (Kalthoff) Email: t.berg@nji.nl , h.kalthoff@nji.nl	08.04.10
NL-2	Laura	Assistant	Erasmus University	Faculty of Social Science - Public	07.04.10

	DEN DULK	professor	Rotterdam	Administration Department, Woudestein, M7-17 PO Box 1738, 3000 DR Rotterdam Tel.: +31 10 408 2897 Email: dendulk@fsw.eur.nl	
NL-3	Najoua AACHBOUNE	Persvoorlichter (press officer)	FNV Vakcentrale (Gewerkschaftsdachverband)	Naritaweg 10, 1043 BX AMSTERDAM Postbus 8456, 1005 AL Amsterdam Tel.: +31 (0) 20 58 16 555 Email: najoua.aachboune@vc.fnv.nl	08.04.10
4. Schweden					
SE-1	Ann-Zofie DUVANDER	Associate Professor	Stockholm University	Department of Sociology, Demography Unit, Universitetsvägen 10B, Stockholm Tel.: +46 8 16 3212 Email: ann-zofie.duvander@sociology.su.se	20.05.10
SE-2	Pia FAGERSTRÖM Nicklas KORSELL	Socialdepartementet Socialförsäkringsenheten & Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad	Ministry of Health and Social Affairs	Fredsgatan 8, Stockholm Tel.: +46 8 405 27 90 E-mail: pia.fagerstrom@social.ministry.se	20.05.10
SE-3	Hanne MARTINEK	Doctoral Student	Uppsala University	Gamla torget 3, Uppsala Tel.: +46 (0) 18 471 11 23 Email: Hanne.Martinek@statsvet.uu.se	20.05.10
SE-4	Helene SIGFRIDSSON	Generalsekretärer	Sveriges Makalösa Föräldrar („Einzigtige Eltern“ – Schwedischer Alleinerziehendenverband)	Götgatan 100, Södermalm Tel.: +46 (0) 70 202 30 10 Email: helene.sigfridsson@makalosa.org	21.05.10
SE-5	Carin WOLF Fredrik SVENSSON	Insurance Analysts	Försäkringskassan (The Social Insurance Agency)	Department for Analysis and Forecast, Section for Children and Family, Klara Västra kyrkogata 11, 10351 Stockholm Tel.: +46 (0) 8 786 90 00 Email: carin.wolf@forsakringskassan.se	21.05.10
SE-6	Tommy FERRARINI	Associate Professor	Stockholm University	Swedish Institute for Social Research (SOFI), Universitetsvägen 10 F, 10691 Stockholm Tel.: +46 8 163458 Email:	21.05.10

				tommy.ferrarini@sofi.su.se	
5. Vereinigtes Königreich					
UK-1	Rys FARTHING Susan ST JOHN	Policy and Research Officer Associate Professor of Economics, University of Auckland, New Zealand; Child Poverty Action Group, New Zealand	Child Poverty Action Group (CPAG)	94 White Lion Street, London, N1 9PF, Tel.: +44 20 7837 7979 Email: RFarthing@cpag.org.uk s.stjohn@auckland.ac.nz	26.05.10
UK-2	Svetlana SPEIGHT Paul BRADSHAW	Research Director, Families and Children Research Group, England Researcher, Growing up in Scotland Research Group, Scotland	National Centre for Social Research (NatCen)	35 Northampton Square, London, EC1V 0AX Tel.: +44 20 7250 1866 Email: Svetlana.Speight@natcen.ac.uk Paul.Bradshaw@scotcen.org.uk	27.05.10
UK-3	Jonathan BRADSHAW	Professor	University of York	Department of Social Policy and Social Work, Heslington, York, YO10 5DD Tel.: +44 1904 321239 Email: jrb1@york.ac.uk	28.05.10

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Übersicht 1: Mögliche Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen in der Wirtschafts- und Finanzkrise – Schweden¹⁴²

SCHWEDEN						
Familienpolitische Maßnahme	Mögliche Auswirkungen der familienpolitischen Maßnahme auf das Ziel... ¹⁴³					
	Steigerung der Geburtenrate	Erziehung und Ausbildung in der frühkindlichen Phase	Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe/ Geschlechtergerechtigkeit	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Materielle Entlastung der Familien	Schutz vor Armut
1a. Transfer- und Geldleistungen						
Kindergeld (leichte Erhöhung: ab 07/2010)	o	o	o	o	o	+
1b. Steuerliche Maßnahmen						
Steuergutschriften (Erweiterung des Steuerkredits für Haushalte mit niedrigem Einkommen: ab 01/2010)	o	o	o	o	+	++
1c. Wohn- und Mietbeihilfen						
2. Sozial- und Lohnersatzleistungen während Betreuungsfreistellung						
Betreuungsgeld (Einführung: ab 2008)	o	o	--	-	+	--
Elterngeld (Erhöhung: ‚Gender Equality Bonus‘: ab Sommer 2008)	o	o	+	+	o	o
3. Betreuungsdienstleistungen und frühkindliche Bildung						
Qualifikation der ErzieherInnen (Verbesserung pädagogische Weiterbildung der ErzieherInnen: von 2009 bis 2011)	o	++	o	o	o	+
Qualifikation der ErzieherInnen (neuer Bachelor/Master in frühkindlicher Bildung: ab 03/2010)	o	++	o	o	o	+
Gutscheine für frühkindliche Bildung und Betreuung in privaten Kindertagesstätten (Einführung: Ausgabe: ab Sommer 2009)	o	+	o	+	+/-	-
Öffentliche Betreuung (Ausweitung: kostenlose Vorschule ab 3 Jahren: ab 07/2010)	o	++	o	+	+	+
4. Arbeitsmarktregelungen						

Quelle: Eigene Zusammenstellung

¹⁴² An dieser Stelle können nur über mögliche bzw. erwartete Auswirkungen dargestellt werden, da ein direkter kausaler Wirkungszusammenhang zwischen einer Maßnahme und einem angestrebten Ziel in der Familienpolitik kaum nachzuweisen ist.

¹⁴³ Die möglichen bzw. erwarteten Auswirkungen der jeweiligen familienpolitischen Maßnahmen werden hier schematisch eingeschätzt. Dazu wird folgendes Schema hinsichtlich der möglichen bzw. erwarteten Auswirkungen angewandt:

++ = stark positive; + = moderat positive; o = neutrale/ keine; - = moderat negative; -- = deutliche negative; je nach Familiengruppen ambivalente = +/- Auswirkungen erwartet.

Übersicht 2: Mögliche Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen in der Wirtschafts- und Finanzkrise – Frankreich¹⁴⁴

FRANKREICH						
Familienpolitische Maßnahme	Mögliche Auswirkungen der familienpolitischen Maßnahme auf das Ziel... ¹⁴⁵					
	Steigerung der Geburtenrate	Erziehung und Ausbildung in der frühkindlichen Phase	Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe/ Geschlechtergerechtigkeit	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Materielle Entlastung der Familien	Schutz vor Armut
1a. Transfer- und Geldleistungen						
Kindergeld (Streichung für „Schulschwänzer“: ab 07/2010)	o	o	o	o	--	--
Einmahlzahlungen (an einkommensschwache Familien: 12/2008, 05/2009, 06/2009)	o	o	o	o	0	+
Reform der Sozialhilfe („RSA“ ersetzt „RMI“: ab 06/2009)	o	o	+	o	o	++
Sozialhilfe (Ausweitung „RSA“ auf Jugendliche (unter 25 J.): ab 09/2009)	o	o	o	o	0	+/-
Betreuungsförderung (Zuschlag im Fall von atypischen Arbeitszeiten: ab 12/2008)	o	o	+	++	+	o
1b. Steuerliche Maßnahmen						
Steuerfreibetrag für Kinder (Verbot der Kumulation mit Wohngeldansprüchen, in 8/2010 wieder abgeschafft)	o	o	o	o	+	+
Steuervergünstigung für familiennahe Dienstleistungen (Einschränkung: teilweise wieder eingeschränkt: geplant für 2011)	o	o	o	-	-	o
Steuererleichterungen für einkommensschwache Familie (ab 02/2009)	o	o	o	o	+	o
1c. Wohn- und Mietbeihilfen						
Eigentumswohnung (zinsloses Darlehen zum Erwerb der ersten Eigentumswohnung: ab 2011)	o	o	o	o	+	o
Sozialer Wohnungsbau (zusätzliche Investitionen: geplant für 2011)	o	o	o	o	+	++
2. Sozial- und Lohnersatzleistungen während Betreuungsfreistellung						
3. Betreuungsdienstleistungen und frühkindliche Bildung						
Frühkindliche Bildung (höherer Betreuungsschlüssel in Einrichtungen der Tagespflege; 02/2009, 06/2010)	o	--	o	+	o	o
Kleinkindbetreuung (neue, kostengünstigere Betreuungsformen (informeller) mit weniger qualifiziertem Personal ermöglicht: ab 06/2010)	o	--	o	+	o	o
4. Arbeitsmarktregelungen						
Aktivierung (Kürzung: 50% der Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahme)	o	o	o	-	o	--

¹⁴⁴ An dieser Stelle können nur über mögliche bzw. erwartete Auswirkungen dargestellt werden, da ein direkter kausaler Wirkungszusammenhang zwischen einer Maßnahme und einem angestrebten Ziel in der Familienpolitik kaum nachzuweisen ist.

¹⁴⁵ Die möglichen bzw. erwarteten Auswirkungen der jeweiligen familienpolitischen Maßnahmen werden hier schematisch eingeschätzt. Dazu wird folgendes Schema hinsichtlich der möglichen bzw. erwarteten Auswirkungen angewandt:

++ = stark positive; + = moderat positive; o = neutrale/ keine; - = moderat negative; -- = deutliche negative; je nach Familiengruppen ambivalente = +/- Auswirkungen erwartet.

n gekürzt: geplant für 2011)						
Aktivierung (Kürzung des Solidaritätszuschusses zur Vermeidung von Armut trotz Arbeit: ab 01/2011)	o	o	o	-	-	--

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Übersicht 3: Mögliche Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen in der Wirtschafts- und Finanzkrise – Niederlande¹⁴⁶

NIEDERLANDE						
Familienpolitische Maßnahme	Mögliche Auswirkungen der familienpolitischen Maßnahme auf das Ziel... ¹⁴⁷					
	Steigerung der Geburtenrate	Erziehung und Ausbildung in der frühkindlichen Phase	Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe/ Geschlechtergerechtigkeit	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Materielle Entlastung der Familien	Schutz vor Armut
1a. Transfer- und Geldleistungen						
Kindergeld (Eingefroren: kein Inflationsausgleich in 2009 und 2010; 07/2009)	o	o	o	o	-	-
Kinderzuschlag (Einschränkung: Senkung der Einkommensgrenze: ab 01/2009)	o	o	o	o	-	-
Kinderzuschlag (Eingefroren: kein Inflationsausgleich in 2009 und 2010; ab 07/2009)	o	o	o	o	-	-
Kinderzuschlag (Anpassung an die lokalen Lebenshaltungskosten bei im Ausland lebenden Kindern: 09/2009)	o	o	o	o	-	-
1b. Steuerliche Maßnahmen						
1c. Wohn- und Mietbeihilfen						
Sozialer Wohnungsbau (Verbot der Erhöhung der Mieten über die Inflationsrate: ab 07/2009)	o	o	o	o	+	+
2. Sozial- und Lohnersatzleistungen während Betreuungsfreistellung						
Aktivierung von Alleinerziehenden (Pflicht sich weiterzubilden: ab 01/2009)	o	o	-	o	o	+
Elternurlaub (Ausweitung: Verlängerung auf 26 Wochen: ab 01/2009)	+	o	o	+	o	o
3. Arbeitsmarktregelungen						
Teilzeitarbeit (Einsetzung ‚task force part-time plus‘ zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Umkehr der Teilzeitkultur: von 2008 bis 2010)	o	o	-	+	o	o
Aktivierung (Kürzung: Streichung der Sozialleistungen an nicht berufstätige Jugendliche, die sich nicht aus- oder weiterbilden: ab 10/2009)	o	o	o	o	-	+
4. Betreuungsdienstleistungen und frühkindliche Bildung						
Kinderbetreuungsförderung (Kürzung: Senkung der steuerlichen Absetzbarkeit von Betreuungskosten für Schüler/ häusliche Betreuung von Kindern unter 3 J.: ab 01/2010)	+	o	o	o	-	o
Frühkindliche Bildung (Harmonisierung päd. Standards in Kitas: ab 01/2009)	o	++	o	o	o	o
Kleinkindbetreuung (Kontrollen: Tagespflege: ab 01/2010)	o	+	o	+	o	o

Quelle: Eigene Zusammenstellung

¹⁴⁶ An dieser Stelle können nur über mögliche bzw. erwartete Auswirkungen dargestellt werden, da ein direkter kausaler Wirkungszusammenhang zwischen einer Maßnahme und einem angestrebten Ziel in der Familienpolitik kaum nachzuweisen ist.

¹⁴⁷ Die möglichen bzw. erwarteten Auswirkungen der jeweiligen familienpolitischen Maßnahmen werden hier schematisch eingeschätzt. Dazu wird folgendes Schema hinsichtlich der möglichen bzw. erwarteten Auswirkungen angewandt:

++ = stark positive; + = moderat positive; o = neutrale/ keine; - = moderat negative; -- = deutliche negative; ; je nach Familiengruppen ambivalente = +/- Auswirkungen erwartet.

Übersicht 4: Mögliche Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen in der Wirtschafts- und Finanzkrise – Vereinigtes Königreich¹⁴⁸

VEREINIGTES KÖNIGREICH						
Familienpolitische Maßnahme	Mögliche Auswirkungen der familienpolitischen Maßnahme auf das Ziel... ¹⁴⁹					
	Steigerung der Geburtenziffer	Erziehung und Ausbildung in der frühkindlichen Phase	Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe/ Geschlechtergerechtigkeit	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Materielle Entlastung von Familien	Schutz vor Armut
1a. Materielle Entlastung von Familien						
Kindergeld (Erhöhung: 01/2009; Einfrieren: von 04/2011 bis 2013/14)	o	o	o	o	-	-
Inflationsanpassung der Sozialleistungen (Dauerhafte Absenkung: ab 01/2011)	o	o	o	o	-	--
Einmalzahlung (bei Geburt eines Kindes für alle Eltern: von 04/2009 bis 04/2010)	+	o	o	o	+	+
Einmalzahlung (Einschränkung: Sonderzahlung für Geringverdiener und Sozialhilfeempfänger bei Geburt eines Kindes, nur noch für das erstgeborene Kind: ab 01/2011)	-	o	o	o	o	-
Sonstige Leistungen (Streichung: Kindersparfonds: ab 1/2011)	-	o	o	o	-	-
1b. Steuerliche Maßnahmen						
Mehrwertsteuer (Erhöhung: ab 01/2011)	o	-	o	o	-	-
Steuerfreibetrag (Erhöhung: Grundfreibetrag für alle Erwerbstätigen: ab 01/2011)	o	o	o	o	+	o
Steuergutschriften (Erhöhung für Erwerbstätige mit Kindern und niedrigem Haushaltseinkommen; Deckelung für besserverdienende Eltern; Streichung Kleinkindelement (Umstellungen ab 04/2011)	o	o	o	+	+/-	+
Wohngeld (Allgemeine Deckelung: 04/2011 und Kürzung für Sozialleistungsempfänger 04/2013)	o	o	o	-	o	--
1c. Wohn- und Mietbeihilfen						
2. Sozial- und Lohnersatzleistungen während Betreuungsfreistellung						
Veränderung des Anreizes zur Aufnahme einer Beschäftigung (Erhöhter Druck auf erwerbslose Alleinerziehende eine Beschäftigung aufzunehmen: ab 10/2010)	o	o	-	o	o	o
3. Vereinbarkeit von Familie und Beruf und frühe Förderung						
Frühkindliche Bildung und	+	+	+	+	+	o

¹⁴⁸ An dieser Stelle können nur über mögliche bzw. erwartete Auswirkungen dargestellt werden, da ein direkter kausaler Wirkungszusammenhang zwischen einer Maßnahme und einem angestrebten Ziel in der Familienpolitik kaum nachzuweisen ist.

¹⁴⁹ Die möglichen bzw. erwarteten Auswirkungen der jeweiligen familienpolitischen Maßnahmen werden hier schematisch eingeschätzt. Dazu wird folgendes Schema hinsichtlich der möglichen bzw. erwarteten Auswirkungen angewandt:

++ = stark positive; + = moderat positive; o = neutrale/ keine; - = moderat negative; -- = deutliche negative; je nach Familiengruppen ambivalente = +/- Auswirkungen erwartet.

Betreuung (Ausweitung: kostenloser Anspruch auf 15 Std./Woche: ab 09/2010)						
Rentenrechtliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungsleistungen (Geringfügige sozialrechtliche Berücksichtigung von Betreuungsleistungen von Familienangehörigen: ab 04/2011)	o	o	o	o	+	o
4. Arbeitsmarktregelungen						
Recht auf Beantragung flexibler Arbeitszeiten (Einführung: ab: 04/2009 und ausgeweitet: 04/2010)	+	o	+	+	o	+

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Übersicht 5: Mögliche Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen in der Wirtschafts- und Finanzkrise – Irland¹⁵⁰

IRLAND						
Familienpolitische Maßnahme	Mögliche Auswirkungen der familienpolitischen Maßnahme auf das Ziel... ¹⁵¹					
	Steigerung der Geburtenziffer	Erziehung und Ausbildung in der frühkindlichen Phase	Autonome Erwerbs- und Lebensverläufe / Geschlechtergerechtigkeit	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Materielle Entlastung von Familien	Schutz vor Armut
1a. Materielle Entlastung von Familien						
Kindergeld (Einschränkung; Absenken der Altersgrenzen: ab 04/2009; Kürzung: ab 01/2010)	-	o	o	o	-	-
Kinderzuschlag für Sozialleistungsempfänger (Erhöhungen: ab 01/2009 und 01/2010)	o	o	o	o	o	+
1b. Steuerliche Maßnahmen						
Steuergutschriften (Erhöhungen Bezugsgrenzen für Geringverdiener mit Familie: ab 01/2009 und 01/2010)	o	o	o	o	o	+
1c. Wohn- und Mietbeihilfen						
Wohngeld (Einschränkung der Bezugsregelung: ab 04/2009)	o	o	o	o	o	-
2. Sozial- und Lohnersatzleistungen während Betreuungsfreistellung						
Mutterschaftsgeld (Kürzung: ab 01/2010)	-	o	-	o	-	-
Betreuungsgeld (Streichung der „Kleinkindbetreuungszulage“: ab 01/2010, außer für Alleinerziehende: Einschränkung, nur noch bis zum 13. Lebensjahr des Kindes: ab 04/2011)	o	o	+	o	-	-
3. Vereinbarkeit von Familie und Beruf und frühe Förderung						
Vorschuljahr (Ausweitung des kostenlosen Anspruchs auf: 2 ¼ - 3 Stunden/Tag: ab 01/2010)	o	+	+	+	+	o
Kita-Ausbau (Streichung des Baukostenzuschuss für private Einrichtungen: ab 01/2011)	o	-	-	-	-	o
4. Arbeitsmarktregelungen						
Arbeitslosengeld (Kürzung: Halbierung der Arbeitslosenhilfe für u-25: ab 01/2010)	o	o	o	o	o	--

Quelle: Eigene Zusammenstellung

¹⁵⁰ An dieser Stelle können nur über mögliche bzw. erwartete Auswirkungen dargestellt werden, da ein direkter kausaler Wirkungszusammenhang zwischen einer Maßnahme und einem angestrebten Ziel in der Familienpolitik kaum nachzuweisen ist.

¹⁵¹ Die möglichen bzw. erwarteten Auswirkungen der jeweiligen familienpolitischen Maßnahmen werden hier schematisch eingeschätzt. Dazu wird folgendes Schema hinsichtlich der möglichen bzw. erwarteten Auswirkungen angewandt:

++ = stark positive; + = moderat positive; o = neutrale/ keine; - = moderat negative; -- = deutliche negative; je nach Familiengruppen ambivalente = +/- Auswirkungen erwartet.