

**Arbeit. Familie. Teilhabe –  
Wie weiter auf dem Weg in eine lebenslauforientierte Politik?  
Fachtagung am 23. Juni 2014 in Berlin**

**Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung:** Prof. Dr. Bernhard Ebbinghaus (Projektleitung), PD Dr. Thomas Bahle (Projektleitung), Dipl.-Soz. Lena Dunio, Dipl.-Soz. Claudia Göbel

Projekt „Sozialer Schutz und Arbeitsmarktintegration familiärer Risikogruppen: Politik und Lebenslagen im europäischen Vergleich“ (Projektnummer: 2010-404-4)

**Ergebnisse und Schlussfolgerungen  
„Sozialer Schutz und Arbeitsmarktintegration familiärer Risikogruppen:  
Politiken und Lebenslagen im europäischen Vergleich“**

*Familien mit Kindern* sind in Deutschland im Vergleich zu Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien in unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Form von Erwerbsrisiken betroffen. Probleme stellen sich auf drei Stufen des Inklusionsprozesses: 1) der Aufnahme einer Beschäftigung (Erwerbsbeteiligung), 2) der Erzielung eines ausreichenden Erwerbseinkommens (Familienverdienst) und 3) der Erzielung eines verfügbaren Haushaltseinkommens nach Abgaben und Transfers, das oberhalb der Armutsgrenze liegt. Im Hinblick auf diese drei Stufen gibt es große Unterschiede zwischen Paaren mit Kindern und Alleinerziehenden und außerdem große Unterschiede zwischen den Ländern.

*Paare mit Kindern* gehören in allen untersuchten Ländern seltener zu den Risikogruppen, während Alleinerziehende überproportional von Risiken betroffen sind. Bei Paaren mit Kindern überwiegen die Einkommensrisiken in Bezug auf den Familienverdienst (Stufe 2 des Inklusionsprozesses), während der Anteil der Haushalte ohne Beschäftigung relativ klein ist. Vielfach reicht jedoch das Erwerbseinkommen der Partner nicht aus, um Armut zu vermeiden. Staatliche Transfers wie das allgemeine Kindergeld verbessern die Einkommenssituation zwar partiell, erreichen jedoch oft gerade die Risikogruppen nicht in ausreichendem Maße. Das gilt besonders für arbeitslose Paare in Deutschland und Großbritannien, wo es auch den höchsten Anteil dieser Risikogruppen gibt.

*Alleinerziehende* sind in den meisten Ländern wegen ungenügender Kinderbetreuung mit erheblichen Problemen bei der Aufnahme einer Beschäftigung konfrontiert. In Deutschland und Großbritannien sind rund ein Drittel der Alleinerziehenden ohne Beschäftigung, in Frankreich, den Niederlanden und Dänemark ist dieser Anteil niedriger. In den Niederlanden sind Alleinerziehende zumeist in Teilzeit beschäftigt. Deshalb ist dort der Anteil der Geringverdiener ähnlich hoch wie in Deutschland und Großbritannien. Dennoch erzielen die geringverdienenden Alleinerziehenden in den Niederlanden und Großbritannien dank staatlicher Unterstützung ein Einkommen, das in den meisten Fällen über der Armutsgrenze für die Familie liegt. Dies ist in Deutschland weit weniger der

Fall. Eine höhere Armutsquote haben in allen Ländern nichterwerbstätige Alleinerziehende und ihre 2 Kinder. Besonders hoch sind die Armutsquoten dieser Gruppe in Frankreich und Deutschland, wobei es in Deutschland besonders viele arbeitslose Alleinerziehende gibt.

Im Ländervergleich schneiden *Dänemark* und *die Niederlande* in Bezug auf die drei Inklusionsprozesse gut ab. Beide Länder haben Gemeinsamkeiten in den Politikmustern, gehen aber teilweise auch sehr unterschiedliche Wege. Gemeinsam sind beiden Ländern eine hohe Erwerbsintegration von Familien und ein hoher sozialer Schutz bei Nichterwerbstätigkeit bzw. Arbeitslosigkeit. Dies belegt, dass beide Ziele (eine hohe Beschäftigungsquote und ein hohes soziales Sicherungsniveau bei Nichtbeschäftigung) durchaus vereinbar sind und dies zudem noch in zwei Ländern mit sehr unterschiedlichen Erwerbsmustern. Denn der zentrale Unterschied zwischen Dänemark und den Niederlanden liegt in der Form der Erwerbsintegration. Während in Dänemark die Vollzeitstätigkeit bei beiden Geschlechtern und bei Eltern wie Kinderlosen klar überwiegt, arbeiten Frauen und insbesondere Mütter in den Niederlanden hauptsächlich in Teilzeit. Doch bietet in den Niederlanden Teilzeit auch bei Alleinerziehenden meistens einen ausreichenden Schutz vor Armut, weil die erzielten Erwerbseinkommen auch dank steuerlicher Förderung relativ hoch sind. Das Teilzeitmodell wird darüber hinaus durch das soziale Sicherungssystem und die vorherrschende Teilzeit-Kinderbetreuung massiv unterstützt. In Dänemark hingegen setzt das Vollzeitberufsmodell eine Vollzeit-Kinderbetreuung voraus und Teilzeitarbeit führt zu geringen Einkommen mit höheren Armutsrisiken. Eine weitere Gemeinsamkeit beider Länder ist das relativ geringe Niveau der allgemeinen Familienförderung, die sich aber als unproblematisch für familiäre Risikogruppen erweist.

Im Gegensatz zu diesen beiden aus Sicht der Risikogruppen „positiven“ Fällen lassen sich in den anderen drei Ländern verschiedene Defizite feststellen. *Frankreich* folgt in der Form der Erwerbsintegration dem dänischen Modell, allerdings auf geringerem Niveau und mit erheblich höheren Hürden. Das Vollzeitmodell hat hier große Lücken: es gibt sowohl mehr Arbeitslose als auch mehr Geringverdiener, die häufig in Teilzeit arbeiten. Das französische System erzeugt sowohl auf der ersten Stufe der Erwerbsintegration als auch auf der zweiten der Erwerbseinkommen zahlreiche „Exkludierte“, deren Einkommenssituation aufgrund mangelnder staatlicher Unterstützung als prekär bezeichnet werden muss. Geringverdiener werden trotz eines relativ hohen gesetzlichen Mindestlohns in vielen Fällen nicht über die Armutsschwelle gehoben und Arbeitslose ohne längere Vorbeschäftigung erhalten eine äußerst niedrige soziale Grundsicherung. Trotz der insgesamt großzügigen französischen Familienförderung betrifft dies viele Alleinerziehende, die zu wenig von der staatlichen Familienpolitik profitieren.

In *Großbritannien* dominiert kein klares Erwerbsmuster bei Familien. Vollzeit- und Teilzeitmodelle halten sich die Waage, und dabei gibt es noch viele Abstufungen dazwischen. Die Erwerbsstrukturen sind stark differenziert, was eine einheitliche Politik deutlich erschwert. Das Land hat jedoch bei Alleinerziehenden und anderen Müttern vor allem mit dem Problem einer mangelnden Erwerbsintegration zu kämpfen. Die auf Beschäftigung (Stufe 1) gerichteten Politiken reichen nicht aus, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit zu erzielen. Mangelnde und teure Kinderbetreuung ist ein hemmender Faktor, aber auch das oftmals niedrige Lohnniveau bietet offenbar zu wenig Anreize und Chancen. Zwar unterstützt die britische Politik massiv die Erwerbseinkommen von Geringverdienern (Stufe 2), damit kann jedoch das Ausmaß der Problematik bestenfalls gemindert, nicht aber beseitigt werden. Ähnlich wie Frankreich erzeugt das britische Politikmuster zahlreiche vom Erwerbsprozess Exkludierte, darüber hinaus aber noch mehr Geringverdiener. Im Unterschied zu Frankreich gelingt in Großbritannien aber dank staatlicher Einkommensunterstützung eine weitgehende Armutsvermeidung für Risikofamilien. Vor allem Alleinerziehende werden stark unterstützt und haben nach Steuern und Transfers die niedrigste Armutsquote aller Länder. Diese überwiegend kompensatorische Politik setzt jedoch nicht an den Ursachen der Erwerbsrisiken an und schafft ein hohes Maß an Abhängigkeit von staatlichen Transfers.

Im Vergleich zu den vier untersuchten Ländern zeigen sich in *Deutschland* Defizite der Politik auf allen drei Stufen des Inklusionsprozesses. Wie in Großbritannien gibt es kein klar dominierendes Erwerbsmuster bei Familien, allerdings ist der Anteil der Alleinverdiener-Familien im Ländervergleich am höchsten. Die Erwerbsintegration von Müttern wird vor allem durch mangelnde Kinderbetreuung erschwert, jedoch außerdem durch das Steuer- und Abgabensystem nicht gefördert. Das Ehegattensplitting und die strikt an individuelle Erwerbseinkommen geknüpften Sozialabgaben sind nicht beschäftigungsfördernd. Bei Müttern überwiegt Teilzeitbeschäftigung; Teilzeitbeschäftigte sind wiederum überwiegend Geringverdiener; Geringverdiener werden wenig unterstützt; alleinerziehende Geringverdiener sind somit häufig arm. Noch größer ist das Armutproblem allerdings bei den Nichtbeschäftigten. Im deutschen Fall kumulieren die Risiken somit von Stufe zu Stufe, was sich vor allem für familiäre Risikogruppen negativ auswirkt. Hinzu kommt, dass die insgesamt recht großzügige deutsche Familienpolitik gerade die Risikogruppen nicht besonders fördert. Viele Elemente der monetären Familienpolitik erreichen die Risikogruppen nicht oder sind für diese zu niedrig bemessen. Doch das Hauptproblem ist – wie in Großbritannien – die zu geringe Förderung der Erwerbsintegration, insbesondere von Alleinerziehenden, Müttern mit Kleinkindern und Geringqualifizierten. Zwar hat die deutsche Politik in dieser Hinsicht in den letzten Jahren teilweise umgesteuert, es gibt jedoch immer noch Handlungsbedarf.

### **Was kann man aus dem internationalen Vergleich für den deutschen Fall lernen?**

Deutschland hat die Weichen in der Familienpolitik schon teilweise umgestellt. Der Ausbau der Kinderbetreuung und das neue Elterngeld werden die Erwerbschancen von Müttern und Familien langfristig verbessern. Doch nach wie vor wirken auch starke Hemmnisse wie das Ehegattensplitting und die oft niedrigen Tarifeinkommen, vor allem im Teilzeitbereich für Frauen. Die bisherigen Maßnahmen zielen auf eine Verbesserung der Erwerbsintegration (Stufe 1 des Inklusionsprozesses), es sind jedoch darüber hinaus Anpassungen auf den anderen Stufen nötig, denn sonst droht die Gefahr einer Problemverschiebung. Zum einen müssen die Erwerbseinkommen von Geringverdienern vor allem im Teilzeitbereich deutlich steigen. Dies wäre eine Aufgabe für die Tarifpolitik, lässt sich jedoch vermutlich nicht ohne staatliche Unterstützung über das Steuer- und Sozialabgabensystem bewerkstelligen. Der gesetzliche Mindestlohn allein wird die Situation von Familien nicht wesentlich verbessern. Zum andern müsste auch die soziale Sicherung der Arbeitslosen mit Kindern verbessert werden. Um dadurch keine negativen Beschäftigungsanreize entstehen zu lassen, müssten zugleich die effektiven (nachsteuerlichen) Erwerbseinkommen erhöht und der allgemeine Kinderlastenausgleich in Richtung einer Kindergrundsicherung umgestaltet werden.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die deutsche Politik ein bestimmtes Erwerbsmuster von Familien fördern (und wenn ja, welches) oder ob sie das Prinzip der Wahlfreiheit verfolgen sollte. So positiv Wahlfreiheit aus Sicht der Familien auch sein mag, bedeutet dies auf der anderen Seite, dass die Rahmenbedingungen und Anreize nicht klar strukturiert sind, sich womöglich sogar widersprechen. Dies kann zu nicht gewollten Selektionsprozessen im Erwerbsverhalten auf Seiten der Familien führen, wodurch soziale Ungleichheiten zunehmen. Ein Beispiel dafür liefert die Diskussion über die Einführung des Betreuungsgeldes. Der internationale Vergleich familiärer Risikogruppen hat jedenfalls gezeigt, dass die beiden Länder mit jeweils klar strukturiertem, sozial- wie arbeitsmarkt- und tarifpolitisch flankierten, Erwerbsmodell die besten Ergebnisse erzielen: Dänemark und die Niederlande. Falls sich die deutsche Politik ein Beispiel an diesen Ländern nehmen sollte, welches wäre dann das geeignetere Modell?

Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten und hängt auch von normativen Erwägungen ab. Das dänische Modell der Vollzeitbeschäftigung für Alle bietet hohe Inklusionschancen, relativ niedrige Armut und zudem eine große Gleichheit zwischen den Geschlechtern. Es beruht jedoch auf einer sehr teuren Familienpolitik mit vielen öffentlichen Diensten und einer bislang noch relativ stabilen Tarifpolitik mit starken Gewerkschaften. Zudem ist die Besteuerung der Individuen und Paarhaushalte so hoch, dass es für die große Mehrheit der Bevölkerung kaum eine Alternative zur Vollzeitbeschäftigung gibt. Eine Hinwendung zu diesem Modell wäre langfristig vielleicht erfolgversprechend, ausgehend von der heutigen deutschen Situation jedoch ein langer und schwieriger Weg. Abgesehen von kulturellen Unterschieden, die zum Teil in historisch-religiösen Unterschieden wurzeln, ist das deutsche Tarif- und Lohnsystem weit stärker unter Druck als in Dänemark. Zudem sind das Steuersystem sowie das System der sozialen Sicherung sehr unterschiedlich ausgestaltet. Kurzfristig gangbarer erscheint demgegenüber das niederländische Beispiel einer hohen Teilzeitbeschäftigung gekoppelt mit einer flankierenden Unterstützung für Geringverdiener. Dieses Modell käme den deutschen Arbeitsmarktstrukturen und Familienvorstellungen näher, beruht aber seinerseits auf sehr spezifischen Voraussetzungen. Dazu gehört zum einen ein soziales Sicherungssystem, in dem Teilzeitbeschäftigung nicht diskriminiert wird, zum andern eine Tarifpolitik, die darauf wie in den Niederlanden ein besonderes Augenmerk legt. Außerdem müssen auch die negativen Aspekte dieses Modells bedacht werden, zum Beispiel eine Verfestigung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern. Zwar kann in diesem Modell Armut unter Alleinerziehenden weitgehend vermieden werden, aber das erzielte Einkommensniveau ist nicht hoch.

Keines der beiden Modelle ist somit ohne eine Veränderung wichtiger Rahmenbedingungen nahtlos und kurzfristig auf deutsche Verhältnisse übertragbar. Doch könnte sich die *Richtung* der deutschen Politik von diesen Beispielen durchaus inspirieren lassen. Von Dänemark könnte man einen flächendeckenden Ausbau der Kinderbetreuung, von den Niederlanden die Förderung von Geringverdienern übernehmen und somit die verschiedenen deutschen Defizite an mehreren Stellen gleichzeitig zu überwinden versuchen. Wichtig erscheint dabei vor allem, dass die Richtung einheitlich anvisiert und die einzelnen Politiken koordiniert werden. Von zentraler Bedeutung wäre deshalb, dass die bestehenden negativen und widersprüchlichen Anreize für die Beschäftigung von Familien beseitigt werden, die im Steuer- und im sozialen Sicherungssystem angelegt sind. Eine klare Linie und Richtung aller politisch und gesellschaftlich Verantwortlichen wäre eine wichtige Voraussetzung für eine effektivere Politik zur Verbesserung der Situation von familiären Risikogruppen.