



# Sozialpolitik im Brennpunkt

14



## Familienleistungen und Bevölkerungswandel

Diese Ausgabe von *Sozialpolitik im Brennpunkt* befasst sich mit dem Zusammenhang zwischen dem Bevölkerungswandel, den sich ändernden gesellschaftlichen Strukturen und der Rolle und den Zielen von Familienprogrammen. Die Familienleistungen vieler Länder unterliegen einer Reihe gemeinsamer Einflüsse, wie etwa der Bevölkerungsalterung, dem Auftreten neuer gesellschaftlicher Risikogruppen und der sich ändernden Rolle der Frau in der Gesellschaft. Diese komplexe Situation stellt die Systeme der sozialen Sicherheit vor große Herausforderungen. So versuchen viele Familienprogramme, alle Aspekte der Armut besser zu berücksichtigen, einschließlich derjenigen von Kindern. Trotz des Bemühens, Antworten auf die Bevölkerungsalterung und die abnehmende Erwerbsbevölkerung zu finden, ist nach wie vor nicht restlos geklärt, inwieweit Familienleistungen höhere Geburtenraten zur Folge haben. Der vorliegende Brennpunkt kommt dabei zu dem Schluss, dass wir mehr proaktive Maßnahmen brauchen, die auf die sozialen Bedürfnisse von Kindern zugeschnitten sind und letztlich dazu beitragen, Humankapital zu entwickeln, chronische Armut zu bekämpfen und den Menschen zu helfen, Familie und Beruf besser miteinander zu vereinbaren.

*Hans-Horst Konkolewsky, Generalsekretär der IVSS*

### Familienleistungen in einem veränderten Umfeld

In den meisten Gesellschaften wandeln sich gegenwärtig die Haushalts- und Familienstrukturen, in manchen Fällen sogar sehr stark. Während Alleinerziehende, Patchworkfamilien und Haushalte ohne Einkommen gewiss nicht neu sind, wird man sich verstärkt bewusst, dass die einst als atypisch angesehene Strukturen dies mittlerweile nicht mehr sind. Die sich ändernden Strukturen stellen neue Herausforderungen an die öffentliche Hand, sowohl was die Gestaltung als auch die Koordination der Familienprogramme der sozialen Sicherheit betrifft.

Familienprogramme sind in Europa ein wichtiger Bestandteil der Systeme der sozialen Sicherheit; in anderen Regionen ist dies jedoch weniger der Fall. In Afrika und Amerika verfügt wenig mehr als die Hälfte der Länder über Familienpro-

### Diese Ausgabe

- Beschreibt die demografischen, politischen und finanziellen Herausforderungen für Familienprogramme
- Fasst die gesellschaftlichen Faktoren zusammen, welche die Gestaltung und Erbringung von Familienleistungen beeinflussen
- Berichtet über Erfahrungen mit integrierten Maßnahmen gegen Kinderarmut
- Beleuchtet die steigenden Erwartungen an die Wirkung von Familienleistungen
- Zeigt die gemeinsamen Rollen und Ziele von Familienprogrammen auf

gramme, und in Asien und im Pazifikraum ein Drittel der Länder.

Die Entwicklung von Familienprogrammen kann in den meisten entwickelten Ländern bis in die Zeit direkt nach dem zweiten Weltkrieg zurückverfolgt werden. Bei den ersten Programmen ging es darum, den Bedarf an sozialer Sicherheit für die damaligen Gesellschafts- und Haushaltsstrukturen zu decken. Die Programme waren meist so ausgelegt, dass sie ein Haushaltsmodell mit einem männlichen Brotverdiener förderten, während die Frauen eine unbezahlte Rolle als Hausfrau und Mutter übernahmen. Zudem unterstützten die Programme in vielen Ländern Großfamilien aus mehreren Generationen, die oft im selben Haushalt zusammenlebten.

In vielen Entwicklungsländern geht die Entwicklung von Familienprogrammen auf den Einfluss der Kolonialmächte zurück, wobei die Programme gewöhnlich nach dem Modell der jeweiligen Kolonialmacht entworfen und von den Kolonialbehörden oft deshalb eingeführt wurden, um den Staatsangehörigen im fernen Ausland dieselbe Unterstützung zukommen zu lassen wie den in der Heimat gebliebenen. Diese Programme wurden sodann auf bestimmte Kategorien lokaler Arbeitnehmer ausgeweitet, meist solche im öffentlichen Dienst und im formellen Sektor.

Der Kontext, innerhalb dessen die Familienprogramme operieren, unterliegt global gesehen einer Reihe gemeinsamer Einflüsse. Wie weiter unten ausgeführt, gehören dazu die gesunkenen Geburtenraten und eine alternde Bevölkerung (demografischer Alterungsprozess), das Auftreten neuer gesellschaftlicher Risikogruppen und die Zunahme von Ausgrenzung und Armut, sowie die stärkere Einbindung von Frauen ins Erwerbsleben.

## Bevölkerungsalterung

Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Familienleistungen sind sowohl finanzieller als auch politischer Natur. Erstens werden die alternden Bevölkerungen das finanzielle Gleichgewicht der Systeme der sozialen Sicherheit immer stärker beeinflussen. In manchen Ländern wird der Gesamtquotient der Abhängigen abnehmen (das Verhältnis von Erwerbstätigen zu jungen und älteren in Abhängigkeit lebenden Menschen). Die Bevölkerungsalterung wird hauptsächlich durch die Ausgaben für Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege zu Mehrkosten führen. Die niedrigeren Geburtenraten – und damit geringere Anzahl von Kindern – könnten jedoch zu vergleichsweise niedrigeren Ausgaben für Bildung und Familienleistungen führen.

Bezüglich der Alterung stehen schwierige politische Entscheidungen an, wie etwa welcher Anteil des Nationaleinkommens für Jüngere und welcher für Ältere ausgegeben werden soll, und inwieweit diese Ausgaben öffentlich oder privat finanziert werden sollen. Da in einigen Ländern erwartet wird, dass die Bevölkerung abnimmt, kann die Familienpolitik als proaktives Instrument gesehen werden, mit dem nicht nur in zukünftiges Humankapital investiert, sondern auch höhere Geburtenraten gefördert werden. Internationale Erfahrungen (IVSS, 2008) zeigen, dass Geldtransferleistungen die Armut senkten (siehe

Schaubild 1) und positive Auswirkungen auf Indikatoren wie Gesundheit, Ernährung und erreichte Ausbildungsabschlüsse der Kinder hatten. Das Programm *Bolsa Familia* in Brasilien ist hierfür ein gutes Beispiel (siehe Kasten 1). In manchen europäischen Ländern werden für größere Familien großzügigere Familienbeihilfen ausgezahlt und in einigen wenigen Ländern werden auch In-vitro-Befruchtungen durch Familienprogramme mitfinanziert. Die Diskussion hält jedoch an, ob solche Familienprogramme allein eine höhere Fertilitätsrate fördern können. Gerade in vielen entwickelten Ländern könnte dies zu einer wichtigen Diskussion führen, da die Geburtenrate hier unterhalb der für eine konstante Bevölkerung nötigen Quote von 2,1 Geburten pro Frau liegt (IVSS, 2010).

## Gesellschaftliche Risikogruppen

Die weltweit sinkende Bedeutung der traditionellen Großfamilie, ein Trend, der durch Verstärkung, wachsende strukturelle Arbeitslosigkeit und die Auswirkungen der Globalisierung noch verschärft wurde, ließ neue gesellschaftliche Risikogruppen entstehen. Dazu gehören unter anderem Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, Patchworkfamilien, arme und arbeitende Kinder.

### Das *Bolsa Familia* Programm in Brasilien

Das 2003 eingeführte und auf Bundesebene koordinierte Programm *Bolsa Familia* ist ein an Konditionen gebundenes Transferprogramm von Geldleistungen für Familien unterhalb der Armutsgrenze, das die Armut bekämpfen und die gesellschaftliche Integration fördern soll. Die Zuwendungen werden nur gezahlt, wenn gewisse Bedingungen erfüllt werden, wie etwa, dass Mütter und Kinder sich Gesundheitsuntersuchungen unterziehen und sich impfen lassen, oder dass die Kinder regelmäßig zur Schule gehen. Die Geldleistungen aus dem Programm werden direkt an die Familien ausgezahlt, vorzugsweise an die Mütter.

2008 deckte das Programm mit seinen geschätzten Kosten von 0,45 Prozent des BIP landesweit annähernd 10,55 Millionen brasilianische Familien ab, was fast einem Viertel der Gesamtbevölkerung entspricht, die mit einem Monatseinkommen zwischen 20 und 182 BRL auskommen müssen. Durch das Programm konnten die Familien ihr Einkommen im Durchschnitt um fast 25 Prozent erhöhen.

Zu den wichtigsten Erfolgen des Programms gehören:

- Die unmittelbare Linderung von Armut durch Geldtransfers. Bei den Kindern unter 13 Jahren konnte die Armutsquote von 52,2 Prozent auf 49,2 Prozent gesenkt werden.
- Sein wichtiger Beitrag zum Aufbrechen der von Generation zu Generation übertragenen Armut in manchen Familien.
- Verbessertes gesellschaftliches Zusammenhalt durch Stärkung der Familienzelle.
- Glättung der Einkommensverteilung aufgrund der Finanzierung durch Steuermittel.
- Stimulierung der lokalen Wirtschaft durch die Erhöhung des verfügbaren Familieneinkommens.

Die gesellschaftliche Ausgrenzung – grob definiert ein Prozess, bei dem Einzelne nicht mehr voll an allen Aspekten der Gesellschaft, in der sie leben, teilhaben und deshalb einem größeren Armutsrisiko ausgesetzt sind – wird somit zu einem immer auffälligeren Phänomen, unter dem alle Gesellschaften, ob arm oder reich, zu leiden haben.

In den Entwicklungsländern und insbesondere solchen mit niedrigen Einkommen ist die Armut nicht nur eine Konsequenz des gesellschaftlichen und demografischen Wandels, sondern auch der anhaltend schwachen wirtschaftlichen Entwicklung. In manchen Ländern wird die chronische Armut oft noch verstärkt durch Katastrophen- und Risikoszenarien, die etwa durch militärische Konflikte, Vertriebenenströme, Hungersnöte, Pandemien und Naturkatastrophen entstehen.

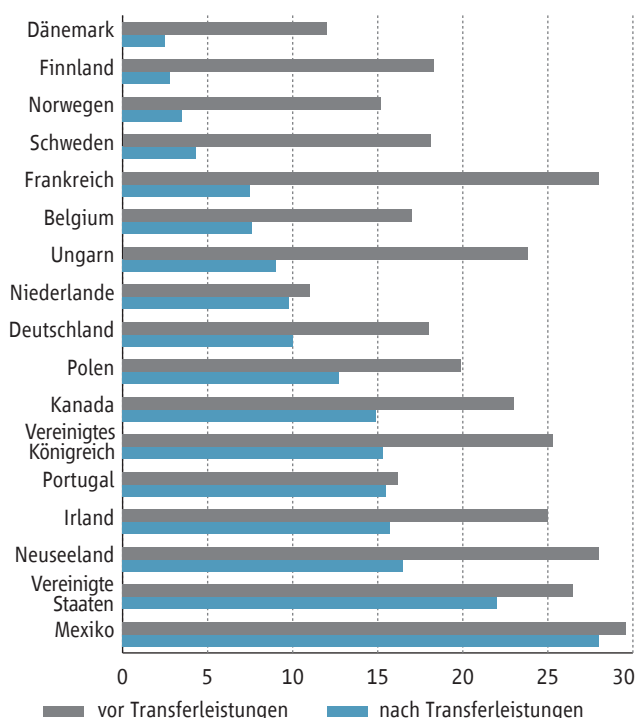
Trotz der abnehmenden Bedeutung der Großfamilie bei der Bewältigung solcher Risiken ist die Generationensolidarität in Form von gegenseitiger Hilfe außerhalb der formalen Sozialschutzsysteme weitgehend intakt geblieben. In gewissen Ländern Afrikas südlich der Sahara etwa kümmert sich oft die Großelterngeneration, die weniger stark von Aids betroffen ist, um ihre Enkel, deren Eltern aufgrund der Pandemie erkrankt oder gestorben sind; aufgrund dieser Beobachtung wurde etwa gefordert, dass die Großeltern durch öffentliche Geldtransfers unterstützt werden. Aber solche Formen gegenseitiger Hilfe sind nicht allein in den weniger entwickelten Ländern anzutreffen. So gibt die ältere Generation in Frankreich schätzungsweise 15 Milliarden EUR an ihre Kinder weiter und ebensoviel an die Enkel – was rund zwei Drittel der gesamten, von der sozialen Sicherheit aufgebrauchten Leistungen entspricht.

Bezeichnenderweise ist in vielen Ländern die relative Armut, insbesondere von Kindern, trotz der bestehenden Familienpolitik und den Leistungsprogrammen gestiegen. Dieser Trend ist auch in vielen der wohlhabenderen Länder mit umfassenden Systemen der sozialen Sicherheit zu beobachten. Im Zeitraum 1995 2005 zum Beispiel, für den vergleichbare Daten verfügbar sind, „stieg in 17 von 24 OECD-Ländern der Anteil der Kinder, die in Armut leben“ (UNICEF, 2005). Noch ist es zu früh, die längerfristigen Auswirkungen der globalen Krise abzuschätzen, aber die anhaltenden Folgen dürften die ohnehin schon Benachteiligten treffen, so dass weltweit mit einem weiteren Anstieg der Armut gerechnet werden muss.

## Die Rolle der Frau in der Gesellschaft

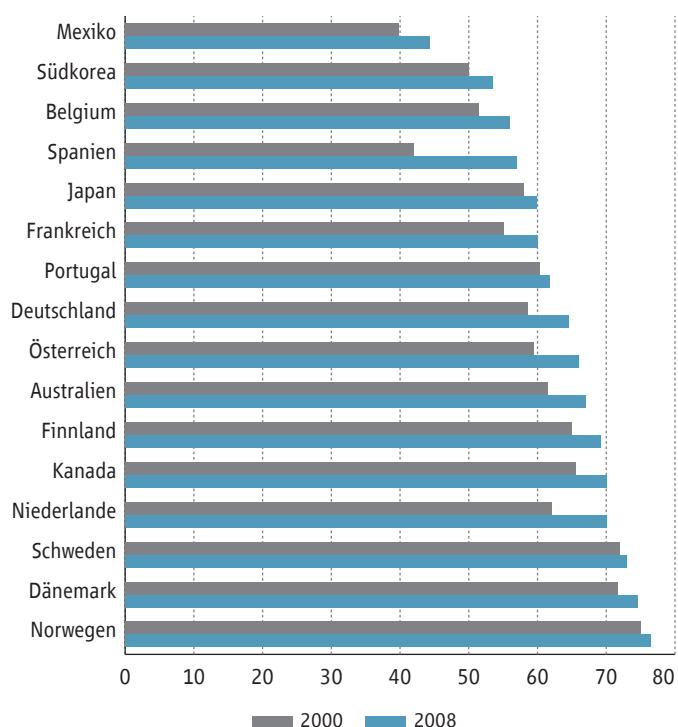
Immer mehr Frauen rücken von der traditionellen Rolle der Hausfrau ab und nehmen vermehrt am Erwerbsleben teil (siehe Schaubild 2). Die Gründe sind je nach Land unterschiedlich. Ein besserer Bildungszugang scheint jedoch ein wichtiger Punkt zu sein. Die bessere Ausbildung hat es den Frauen aber nicht nur ermöglicht, sich besser im Wettbewerb um Stellen auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten, sondern führte auch zu gewandelten Vorstellungen bezüglich dessen, was Frauen im Leben erreichen möchten. In manchen Ländern wurde dieser Trend noch verstärkt durch Anstrengungen, die der Alterung und dem Rückgang der Erwerbsbevölkerung entgegenwirken sollten, darunter Bemühungen welche die Beschäftigungsquote bestimmter Bevölkerungsgruppen wie Langzeitarbeitslose, ethnische Minderheiten, Behinderte und auch von Frauen zu steigern suchten.

SCHAUBILD 1: Auswirkungen von Sozialtransfers auf die Verringerung der Kinderarmut (in Prozent)



Quelle: OECD (verschiedene Jahre).

SCHAUBILD 2: Beschäftigungsquote von Frauen (in Prozent)



Quelle: OECD (verschiedene Jahre).

Frauen spielen mittlerweile eine wichtige Rolle innerhalb vieler Volkswirtschaften, was sich unter anderem darin zeigt, dass Frauen und Männer in den Vereinigten Staaten, Ghana, Südafrika, Thailand und Barbados gleich stark in der Erwerbsbevölkerung vertreten sind oder dies bald sein werden. Auch in Ländern, in denen Frauen noch wenig Anteil an der Wirtschaftstätigkeit des Landes haben, werden die laufenden Fortschritte der Frauen beim Zugang zu Bildung unweigerlich zu einer veränderten Einstellung führen. Männer und Frauen müssen folglich nicht nur ihre Verantwortung in Haushalt und Familie neu aufteilen, sondern auch die Familienprogramme müssen diesen Entwicklungen laufend angepasst werden. Zudem müssen diese Programme besser mit anderen öffentlichen Initiativen abgestimmt werden. In Chile etwa werden Müttern für jede Geburt oder Adoption Leistungen der sozialen Sicherheit ausgezahlt – als Teil umfassenderer Initiativen zur Förderung der Gleichberechtigung beim Renteneinkommen –, und zwar auf ihr individuelles Rentensparkonto, auf das sie mit 65 Jahren zugreifen können.

## Anpassung von Familienprogrammen

Infolge der sich wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Risiken sowie der demografischen Realitäten werden die Familienprogramme laufend an die neuen sozialen Bedürfnisse angepasst. Angesichts gemeinsamer politischer Herausforderungen und Rahmenbedingungen scheinen sich bei den Leistungsprogrammen der verschiedenen Länder trotz des traditionell starken Einflusses der nationalen Politik sowie institutioneller, historischer und kultureller Faktoren ähnliche Zielsetzungen herauszubilden.

In einigen Ländern wie etwa Jamaika, Mexiko und Brasilien setzt man verstärkt auf gezielte institutionelle Initiativen zur Verringerung der Armut und Verbesserung von Gesundheits- und Bildungsindikatoren der Kinder. Mit solchen Ansätzen wird versucht, den Menschen dabei zu helfen, Beruf und Familie leichter miteinander zu vereinbaren. In anderen Ländern, wie etwa Uruguay und Argentinien, verfolgt man dieselben Ziele durch universelle Leistungen zu erreichen. Ein eher universell ausgerichteter Ansatz ist auch in Südafrika zu beobachten, wo die Kinderbeihilfe (*Child Support Grant*) für Personen, die arme Kinder bis zu einem Alter von 15 Jahren versorgen, auf solche ausgeweitet wurde, die sich um Kinder im Alter von 18 Jahren und darunter kümmern.

Die Interessen von Kleinkindern stehen mehr denn je im Mittelpunkt der Familienpolitik. Interessant ist, dass die nordischen Länder, welche bei der Verringerung der Kinderarmut statistisch am besten abschneiden, auch bei den sozialen Diensten und dem Betreuungsangebot für Kleinkinder vorne liegen. Ähnlich positive Ergebnisse zeigen auch die Daten aus Frankreich und Belgien, wenn auch in geringerem Umfang. Wichtig ist, dass die sozialen Dienste und Betreuungsangebote für Kleinkinder auch eine substantielle Unterstützung für erwerbstätige Eltern beinhalten. In einigen Ländern werden die Arrangements für die Kleinkinderbetreuung immer flexibler gestaltet, so dass die Eltern wählen können, ob sie ihre Kinder zu Hause betreuen, ihre eigenen Kinder betreuen und zusätzlich für die Betreuung fremder Kinder bezahlt werden, eine Betreuungsperson für ihr Kind anstellen oder ihr Kind in eine

Tageseinrichtung geben wollen. Die Reform der Elternzeitberechtigungen, insbesondere in Europa, ermutigt Väter und Mütter, ihre Verantwortung bei der Kinderbetreuung untereinander neu aufzuteilen. In manchen Fällen werden sogar Anreize in Form von Steuererleichterungen oder verlängerter Elternzeit gesetzt (IVSS, 2010).

Durch die zunehmende Verfügbarkeit bezahlbarer und zugänglicher Kinderbetreuungseinrichtungen, die Frauen und Männern den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, verfügen die Familien über mehr Möglichkeiten, ihr Einkommen zu erhöhen. Dieser vergrößerte Spielraum zur Erhöhung des Einkommens dürfte dazu beitragen, die Armut zu senken. Zusätzlich zu den erwarteten Auswirkungen verbesserter Technologien und Produktionsabläufe dürfte sich auch die wachsende Erwerbstätigkeit positiv auf die Produktivität der Länder auswirken. In alternden Gesellschaften mit abnehmender Erwerbsbevölkerung kann dieser Punkt für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der Volkswirtschaften in der Zukunft entscheidend sein.

## Schlussfolgerungen: Gemeinsame strategische Rollen und Ziele

Weltweit kann bei den Programmen, die Familienleistungen gewähren, eine Reihe gemeinsamer strategischer Funktionen und Zielsetzungen festgestellt werden. Dabei ist die Bevölkerungsalterung ein wichtiger, wenn auch nicht der einzige treibende Faktor.

Insgesamt ist erkennbar, dass die Familienprogramme vermehrt proaktiv und mit Blick auf überprüfbare strategische Ziele gestaltet werden, was auch der strategischen Vision der IVSS einer dynamischen sozialen Sicherheit entspricht.

- Familienprogramme werden zunehmend als wichtiges Element integrierter institutioneller Ansätze gesehen, die mittelfristig die Armut von Familien verringern und langfristig zu besseren Indikatoren bei Gesundheit und Bildung von Kindern führen sollen. Sie sind daher eine proaktive Investition in zukünftiges Humankapital.
- Mit Familienprogrammen wird versucht, eine bessere Vereinbarung von Beruf und Familie und damit nicht zuletzt auch eine höhere Arbeitsmarktpartizipation der Erwerbsfähigen zu erreichen.
- Familienprogramme fördern die Gleichberechtigung von Mutter und Vater bezüglich der Verantwortung für die Kinderbetreuung.
- Familienprogramme unterstützen verstärkt Familien, die einen Kinderwunsch hegen.
- Mit Konditionen verbundene Familienprogramme versuchen, das Verhaltensmuster von Erwachsenen vor allem dahingehend zu ändern, dass sie stärker für die langfristigen Interessen ihrer Kinder eintreten.
- Die Möglichkeiten von Geldtransferleistungen zur Unterstützung von Kindern, Eltern und der älteren Generation werden zunehmend positiv gesehen, was den Kampf gegen die gesellschaftliche Ausgrenzung potenziell stützt und den oft zerbrechlichen atypischen Familien- und Haushaltsformen Hilfe bietet.

## Quellen

Fathallah, M. 2005. "Der Platz des Kindes in der Familienpolitik", in R. Levinsky und R. McKinnon (Hrsg.) *Soziale Sicherheit: hin zu einem erneuerten Vertrauen* (Entwicklungen und Trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

IVSS. 2008. *Dynamic social security for Africa: An agenda for development* (Developments and Trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

IVSS. 2010. *Eine dynamische soziale Sicherheit für Europa: Wahlmöglichkeiten und Verantwortung* (Entwicklungen und Trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

OECD. verschiedene Jahre. *OECD.StatExtracts*. Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Steck, P. 2009. *Wie können die soziologischen Veränderungen der Familien berücksichtigt werden? Eine Anpassung der Familienpolitik an die familialen Entwicklungen weltweit* (Technischer Bericht, Nr. 29). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

UNICEF. 2005. *Child poverty in rich countries 2005* (Innocenti Report Card, Nr. 6). Florenz, UNICEF – Innocenti Research Centre.

**Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS)** ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Genf 22

T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)