Gerhard Höver, Gerrit G. de Kruijf, Oliver O'Donovan, Bernd Wannenwetsch (Hg.)

Die Familie im neuen Europa
Ethische Herausforderungen und interdisziplinäre Perspektiven

Berlin: Lit Verlag 2008 (Symposion. Anstöße zur interdisziplinären Verständigung, Band 9)

358 Seiten; ISBN 3825893057

EUR 29.90

Beat Fux

Familienpolitiken in Europa.
Gemeinsamkeiten und Unterschiede

In: *Gerhard Höver et al.: Die Familie im neuen Europa*

Berlin: Lit Verlag 2008, S. 239-268

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung
2 Theoretischer Rahmen
3 Dimensionen, Befunde und Wechselwirkungen
  3.1 Einführungszeitpunkt und Sequenzmuster nationaler Familienpolitiken
  3.2 Die Familienpolitik im Gefüge des Wohlfahrtsstaates
  3.3 Ökonomische vs. ökologische Familienpolitiken
  3.4 Ausdifferenzierung der ökologischen Familienpolitik
4 Fazit
5 Bibliographie
Anmerkungen

1 Einleitung

Der von vier Theologen verfasste Hauptbeitrag in diesem Buch plädiert für ein Familienverständnis, welches dieser Sozialform einen quasi-personalen Subjektstatus zumisst. [1] Eine solche Um- und Aufwertung der Familie zielt letztendlich auf die (Wieder-)Herstellung der Sphäre der Sittlichkeit, wie Sie Hegel in seiner Rechtsphilosophie im Blicke hatte, und wo einerseits die äußeren Strukturen von Familien (d.h. präziser: die Lebensformen oder Haushalte) sowie die aus diesen abgeleiteten individuellen Bedürfnisse, und andererseits der gelebte Familienalltag im Sinne einer Vielfalt kultureller Lebenswelten (Hegels „Moralität") miteinander vermittelt und aufgehoben werden.[2]

Eine Familienpolitik, welche sich in den Dienst eines solchen Unterfangens stellt – so die Folgerung – dürfe sich weder von einer kulturanthropologischen noch von einer individualistischen Modellvorstellung der Familie beherrschen lassen.[3] Es stellt sich nun die Frage, ob eine solche Quasi-Personalisierung der Familie als plausible theoretische Annahme gelten kann, respektive ob nicht auf diesem Wege und in Gestalt eines rigiden sittlichen Familialismus der öffentliche Stellenwert der Familie in der Gegenwart überzeichnet wird. Insbesondere gilt es abzuwägen, inwieweit eine solche Grundlegung den gesellschaftlichen Modernisierungs- und Differenzierungsprozessen Rechnung trägt.

Mit Franz-Xaver Kaufmann lässt sich argumentieren, dass bereits mit Hegel eine *Dissoziierung der drei Sphären der Sittlichkeit* (Familie, bürgerliche Gesellschaft und Staat) einsetzte.[4] „Indem politische Herrschaft an die Regeln des Rechts gebunden und durch die Freiheitsrechte der Verfassung beschränkt wurde, gleichzeitig jedoch mit der Abschaffung der feudalen Bande die Individuen in die Freiheit entlassen und zur Konkurrenz gezwungen wurden, entstand eine politisch nicht mehr beherrschbare Dynamik, die nach den liberalen Grundsätzen einer Selbstbeschränkung des Staates auch nicht kontrolliert werden sollte."[5] Diese Eigendynamik des Gesellschaftlichen manifestiert sich in der Folge in sozialen Prozessen wie der Diffusion wirtschaftlicher Konkurrenz, Urbanisierung, Industrialisierung und Bevölkerungswachstum und kann als Quellgrund für jenen tiefgreifenden Wandel der Lebensverhältnisse gelten, den man alsbald mit Konzepten wie ‚Pauperismus' und ‚Soziale Frage' zu begreifen begann. Das politische Ziel der Steuerung dieses sozialen Wandels und näher hin der Entschärfung der sozialen Nebenfolgen von funktionalen Differenzierungsprozessen moderner Gesellschaften[6] erweist sich als die Geburtsstunde einer Sozial- und Familienpolitik, die auf einem analytischen Fundament fußt. Mit anderen Worten: der einsetzende Diskurs über den Sozialstaat findet in der wissenschaftliche Analyse der Auswirkungen der Eigendynamik des Gesellschaftlichen, respektive der Auflösung der Sittlichkeit in die Differenz von Familie, bürgerlicher Gesellschaft und Staat sowie in der Entwicklung von Vorschlägen zur sozialen Reform sein Tätigkeitsfeld und seine Legitimation.

Wenn es im Folgenden darum geht, das „geschichtliche So-und-nicht-anders-Gewordensein"[7] nationaler Familienpolitiken sowie deren Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu diskutieren, gilt es mit Blick auf das eingangs aufgeworfene Problem der Engführung eines sittlichen Familialismus zu betonen, dass nationale Familienpolitiken entweder der Sphäre der Familie, oder jener der Gesellschaft[8] oder jener des Staates den Primat zuweisen können. Im Endergebnis führt das zu familienpolitischen Systemen, welche sich in ihren theoretischen Konzeptionen ebenso wie den präferierten Steuerungsstrategien unterscheiden. Wenn man eine prinzipielle

Ebenbürtigkeit dieser drei Primatzuweisungen sowie eine kontinuierliche Weiterentwicklung der jeweiligen Politik im Geiste des präferierten Begründungszusammenhangs unterstellt, scheint es uns statthaft von *divergenten Modernisierungspfaden* zu sprechen. Dieser Aufsatz zielt auf eine Skizzierung der Entwicklungslogik solcher familienpolitischer Modernisierungspfade. Wir basieren unserer Analysen auf einer Auswahl von 24 OECD-Ländern.

Um diese Leithypothese differenzierter untermauern zu können, sind zunächst einige terminologische Festlegungen vonnöten:

- Der Terminus *Familie* dient zur Bezeichnung einer sozialen Institution, welche als gesellschaftlich anerkannte Einrichtung bestimmte Leistungen erbringt (z.B. Reproduktion, Sozialisation, kulturelle Integration), und die als Grundeinheit der sozialen Ordnung unter dem besonderen Schutz des Staates steht. Diese Definition wird vor allem in rechtlichen und makrosoziologischen Zusammenhängen, aber auch in der öffentlichen Diskussion häufig verwendet.
- Demgegenüber meint das Konzept der *familialen Lebensform* soziale (Primär-)Gruppen, in welchen in der Regel ein (Ehe-)Paar mit seinen direkten (leiblichen) Nachkommen zusammenlebt. Abhängig von der Fragestellung oder der theoretischen Festlegung kann bei dieser Begriffsbestimmung entweder (i) eine *funktionalistische* Optik im Vordergrund stehen (z.B. Struktur und Entwicklung von Eltern-Kind-Beziehungen, Geschlechterrollen oder Generationenbeziehungen), respektive kann (ii) eine *interaktionistische* Perspektive gewählt werden (z.B. Veränderung von Handlungsmustern, Erziehungsstile, soziale Netzwerke oder kann (iii) eine *systemische* Sichtweite dominieren. Letztere findet man häufig z.B. in therapeutischen Zusammenhängen, beispielsweise wenn unter familialen Primärgruppen jene komplexen Gebilde verstanden werden, welche mit Belastungen (z.B. strukturellen Mangellagen, Ausgrenzungen) konfrontiert sind, wo aber auch Lösungsstrategien (z.B. Coping) entwickelt und praktiziert werden.
- Unter *Familienpolitik* werden nachstehend alle planvollen Formen des rechtlichen, ökonomischen, ökologischen oder pädagogischen Einwirkens von öffentlichen und freien Trägern auf die sozio-kulturelle Verfassung, die soziale Lage und/oder die Lebensführung von familialen Lebensformen verstanden. Als gesellschaftliche Querschnittsaufgabe zielt Familienpolitik (i) auf die Optimierung der *sozialen Kohäsion*, (ii) des *institutionellen Gefüges* von Familien und der Beziehungen zwischen den Generationen sowie (iii) die *Erhöhung der Realisierungschancen* individueller *Bedürfnisse* des Paares respektive der einzelnen Familienmitglieder.

2 Theoretischer Rahmen

Die Fokussierung jeweils eines dieser drei familienpolitischen Ziele begründet in der Folge unterschiedliche familienpolitische Konzeptionen, die wir mit den Titeln Etatismus, Familialismus und Individualismus umschreiben.[9]

Die *etatistische* Strategie, bei welcher vor allem staatliche Institutionen und Akteure eine zentrale Rolle spielen, definiert Familienpolitik als ein präzise abgrenzbares *Segment des Wohlfahrtsstaates*, das gleichwertig neben der Altersvorsorge, dem Gesundheitswesen, der Arbeitslosenversicherung usw. angesiedelt ist.

Die etatistische Familienpolitik setzt somit den Hebel auf einer hohen Systemebene an, nämlich dem gesellschaftlichen Gemeinwohl. Rechtliche Interventionen gründen vorab auf universalen Normen (z.B. Gleichheit, Wahlfreiheit), welche die individuellen Ansprüche gerade nicht parzellieren und für einzelne Lebenslagen, Familienformen oder Alterssegmente ausdifferenzieren, sondern deren Bedürfnisse wie auch deren Leistungen *generell* anerkennen. Mit anderen Worten: Eine solche Konzeption von Familienpolitik versucht keine Lebensform zu begünstigen. Entsprechend ist etwa das Fiskal- und Sozialversicherungsrecht zivilstandsunabhängig ausgestaltet. Weiter spielen natalistische Motive keine Rolle. Das etatististische Modell zeichnet sich durch eine weitgehende Offenheit für neue Lebensformen (z.B. gleichgeschlechtliche Paare) aus. Ökonomische Interventionen stehen in der Regel im Dienst einer Umverteilung der Mittel und zielen auf eine Gleichstellung der Klassen, Lagen und Altersgruppen. Mittels eines breiten Repertoires an ökologischen Interventionen werden Rahmenbedingungen geschaffen, welche von den Adressaten frei gewählt und folglich differenziell genutzt werden können. Ergänzend dienen pädagogische Interventionen dem Ziel, die Kompetenzen respektive die Handlungsfähigkeit von Individuen oder Familien zu egalisieren.

Bei der *familialistischen* Konzeption der Familienpolitik bildet die *Querschnittsaufgabe des Schutzes der Familie als Institution* (d.h. der Ehe, des Verwandtschaftssystems und der intergenerationellen Solidarität) den Dreh- und Angelpunkt sozialpolitischen Agierens. Im Unterschied zur etatistischen Lösung, wo sich die Familienpolitik als Teil eines komplementären Systems wohlfahrtsstaatlicher Bereiche um die familialen Belange kümmert, werden im Familialismus in relativ unkoordinierter Art und Weise die sozialen Risiken, denen Familien ausgesetzt sind, von unterschiedlichen Instanzen und Akteuren reguliert (d.h. Querschnittsaufgabe). Dies führt zu einer Aufwertung der Familie[10] in dem Sinne, dass zunächst die Selbststeuerungskompetenz des Familien- und Verwandtschaftssystems als Akteur auftritt und erst in zweiter Instanz der Staat regulierend eingreift (Prinzip der Subsidiarität).

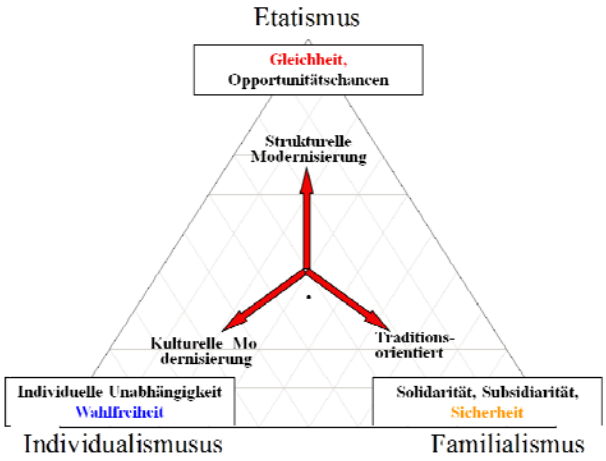
Auch das familialistische Modell setzt auf der gesamtgesellschaftlichen oder Makroebene an. Anders als in der etatistischen Konzeption werden jedoch bestimmte Familienformen für schützenswert und somit als Ort der lebensweltlichen Integration, wo sich Geborgenheit und Gemeinschaft realisieren lässt, gehalten. Mit der selektiven Begünstigung bestimmter Lebensformen korreliert eine zumeist implizite Förderung der Ehe sowie die Verknüpfung der Familienpolitik mit natalistischen Intentionen. Bevorzugte Interventionsform ist der Familienlastenausgleich. Wenn das etatistische Modell auf das Ziel einer egalitären Gesellschaft ausgerichtet ist, fokussiert die familialistische Konzeption eine Sozialstruktur, welche sich aus semiautonomen segmentären Familien (im Sinne von Verwandtschaftsnetzen) zusammensetzt. Damit laufen all jene Lebensformen, die nicht verwandtschaftsmäßig vernetzt sind (z.B. Kinderlose, Singles, homosexuelle Paare) Gefahr, sozialpolitisch ausgegrenzt zu werden.

Die dritte familienpolitische Strategie, welche als das *individualistische* Modell bezeichnet wird, zeichnet sich dadurch aus, dass ein schlanker Staat lediglich die besonders störenden Benachteiligungen von Familien mittels punktueller familienpolitischer Eingriffe zu reduzieren versucht. Grundsätzlich werden die Belange der Familie der Autonomie eigenverantwortlicher Individuen[11] und dem freien Spiel der Marktkräfte überantwortet. Im diesem Modell wird somit der Handlungsfreiheit ein vergleichsweise hoher Stellenwert eingeräumt.

Das individualistische Modell der Familienpolitik setzt im Unterschied zu den beiden anderen Konzeptionen auf der Ebene der individuellen Akteure an. Somit liegt der Fokus weder im Be-

streben mit den Instrumenten der Familienpolitik soziale Ungleichheiten zu minimieren, noch sollen bestimmte Lebensformen mittels rechtlich verankerter normativer Kriterien als Institutionen der Vergemeinschaftung begünstigt werden. Lediglich die Hürden, welche die individuelle Handlungsfreiheit einschränken, sollen abgebaut oder beseitigt werden. Weil eine solche minimalstaatliche Variante der Familienpolitik einerseits auf dem Konzept der Subsidiarität aufbaut, (hierin überschneidet sie sich mit der familialistischen Strategie), und andererseits überwiegend punktuell agiert, versucht sie auf pragmatische Weise die differenziellen Bedürfnissen von Individuen abzusichern. Abbildung 1 resümiert die Grundstrukturen dieser drei Familienpolitik-Konzeptionen.

Abb. 1: Das Leitmodell multipler Modernisierungspfade



Im Fortgang unserer Argumentation gilt es die in diesen theoretischen Vorbemerkungen angeschnittenen Annahmen und Hypothesen zu prüfen. In methodologischer Hinsicht konzentrieren wir uns im Wesentlichen auf Informationen zu 24 OECD-Ländern. Weitgehend ausgeklammert werden rechtliche und pädagogische Interventionsformen. Der Schwerpunkt der Analysen liegt somit auf einer theoriegeleiteten Interpretation der ökonomischen und ökologischen Familienpolitik. Unsere Vorgehensweise besteht in einer schrittweisen Differenzierung der familienpolitischen Wege anhand der staatlichen Sozialausgaben. Als zentrale Datenquelle nutzen wir vor kurzem publizierte Version der Social Expenditure Database (SOCX).

3 Dimensionen, Befunde und Wechselwirkungen

3.1 Einführungszeitpunkt und Sequenzmuster nationaler Familienpolitiken

Als erste bedeutende Dimension, die einen Erklärungsbeitrag zum „So-und-nicht-anders-Gewordensein“ nationaler Familienpolitiken leistet, erörtern wir den Zeitpunkt der *Einrichtung nationaler familienpolitischer Systeme*. Sieht man von historisch frühen Formen des Kinder- und Familienschutzes und der patronalen Familienpolitik, welche man gleichsam als Familienpolitik „avant la lettre“ bezeichnen kann, ab, dann ist für unsere Fragestellung der Zeitpunkt, als die ersten allgemeinen Regelungen für Familienzulagen[12] etabliert wurden, von Interesse.

Diesen Zeitpunkt der Etablierung nationaler Familienpolitik kann zu den länderspezifisch variierenden Sequenzmustern der Einführung wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen in Beziehung gesetzt werden.[13] Gemäß Untersuchungen von Peter Flora kann das Verlaufsmuster: Unfallversichrung → Altersvorsorge → Krankenversicherung → Arbeitslosenversicherung → Familienpolitik überproportional häufig beobachtet werden. Ohne detaillierter auf abweichende Fälle eingehen zu können, lässt sich festhalten, dass die Familienpolitik zumeist als der historisch jüngste Zweig des Wohlfahrtsstaates gelten kann. Entsprechend dürften sich die Strukturen dieses Politikfeldes weniger fest sedimentiert haben und sind demzufolge vergleichsweise ausbau- und wandlungsfähiger als historisch ältere sozialpolitische Felder.

Das Augenmerk soll indes auf einen anderen Aspekt gerichtet werden. Es lässt sich nämlich zeigen, dass die historischen *sozialstrukturellen und kulturellen Rahmenbedingungen*, unter denen die Familienpolitik lanciert wurde, nicht nur deren ursprüngliche Ausgestaltung geprägt haben, viel mehr wirken sich diese - im Sinne einer Pfadabhängigkeit – auch auf den weiteren Ausbau und die aktuellen Strukturen aus. Vereinfacht lassen sich bezüglich der hier untersuchten Länder drei Gruppen unterscheiden.

Eine erste Gruppe führte generalisierte Zulagenregelungen bereits in der Zwischenkriegszeit ein. In struktureller Hinsicht wirkten sich dabei die Erfahrung der Weltwirtschaftkrise sowie demographische Prozesse - insbesondere die rückläufige und in vielen Ländern nicht mehr den Bevölkerungsstand sichernde Fertilität im Kontext des demographischen Übergangs (die schon damals zum Klagelied über den „internationalen Gebärstreik“[14] Anlass boten) - dahingehend aus, dass die Familienpolitik prioritär als Unter-Schutz-Stellung der Institution Familie konzipiert wurde. Auf diesem Wege wollte man insbesondere der sich abzeichnenden Desorganisation und Desintegration der Familie[15] begegnen. Die Vorreiterrolle von Frankreich und Belgien sowie der Befund, dass in dieser Gruppe mehrheitlich katholische Länder vertreten sind, hängt einerseits mit den Konstellation der relevanten politischen Akteure und andererseits damit zusammen, dass die gezielte Förderung von Ehe, Elternschaft und Familie zu den zentralen Inhalten der katholischen Doktrin - insbesondere auch in der Ausprägung des damals sehr bedeutsamen Sozialkatholizismus – gehörte.[16]

Eine zweite Gruppe – dazu gehören insbesondere die sozialdemokratisch geprägten Länder Nordeuropas, aber auch einige mitteleuropäische Staaten - etablierte Gesetze über Familienzulagen in der frühen Nachkriegszeit, somit unter den Bedingungen des Wiederaufbaus des kriegsgeschädigten Europas und der beginnenden Nivellierung sozialstruktureller Disparitäten sowie in einem kulturellen Klima, welches sich durch einen ausgeprägten Fortschrittsoptimismus auszeichnete. Die Nachhut (dritte Gruppe) bilden die liberalen Länder, deren Kinderzulagenregelungen vergleichsweise marginal sind (Japan) oder gänzlich fehlen (USA), respektive sich durch eine große Heterogenität auszeichnen (Schweiz).

Tab. 1: Einführung regulärer Kinderzulagenregelungen*[17]

Land	Jahr	Land	Jahr	Land	Jahr
B	1930	CS	1945	CH	1952
F	1932	SK	1945	GR	1958
D**	1936/1954	ISL	1946	JP	1971
I	1937	N	1946	USA	Ausstehend
H	1938	LUX	1947	**Gruppe**	**Median (Str.)**
E	1938	PL	1947	Westeuropa	1938 (20)
NL	1939	S	1948	Peripherien (S,W)	1942 (21)
P	1942	SF	1948	Mitteleuropa	1945 (9)
IRL	1944	A	1950	Nordeuropa	1948 (6)
UK	1945	DK	1952	Liberale Länder	1952 (26)

Anmerkungen: (*) Verwendet wurde das Jahr, in welchem ein relevanter Anteil der Familien (i.d.R. Erwerbstätige mit 2+ Kindern) in den Genuss von Zulagen kam. (**) In Deutschland erfolgte während des NS-Regimes eine Sistierung.

Diese zeitlich variierende Grundsteinlegung nationaler Familienpolitiken in Form der Etablierung von finanziellen Beihilfen für Familien ist auf je spezifische Weise mit weiteren Charakteristika dieses Politikfeldes verknüpft.

So lassen sich zum ersten statistisch signifikante Zusammenhänge zwischen dem Zeitpunkt der Einführung von Zulagenregelungen und der dominanten *familienpolitischen Interventionsform* belegen.[18] Während die frühe Einführung von Beihilfen an die Familie assoziiert ist mit einer starken Gewichtung der ökonomischen Interventionsform, zeichnen sich die Länder, in welchen Zulagenregelung erst nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt wurden durch eine ausgeprägte Bevorzugung von ökologischen Interventionen aus. Die Nachzügler weisen markant niedrigere Sozialausgaben (das gilt sowohl für die ökonomischen Direktzahlungen wie auch für ökologische Leistungen) aus.

Diese Korrespondenzen lassen sich wie folgt erklären: Eine Familienpolitik, welche den institutionellen Schutz der Familie im intergenerationellen Gefüge zum Ziel erklärt (Familialismus), verfügt über einen vergleichsweise klar definierten Adressatenkreis, nämlich die auf Ehe und Elternschaft beruhende Kleinfamilie, welcher verwaltungstechnisch am effizientesten in Form von direkten finanziellen Unterstützungsleistungen unter die Arme gegriffen werden kann. Sozialökologische Interventionen sind demgegenüber zweitrangig, weil sich diese durch ein elaboriertes System der Subsidiarität ersetzen lassen.

Wo demgegenüber die Familienpolitik als ein klar umrissenes Segment der Wohlfahrtsstaatlichkeit aufgefasst wird (Etatismus), erfährt die Dimension der Umverteilung im Kontrast zum Lastenausgleich eine Aufwertung. Und weil dieses Ziel nicht zuletzt angesichts der Vielfalt der Familienformen nur schwerlich durch passgenaue Finanzbeihilfen zu erreichen ist, kann die Ökologisierung der Familienpolitik als zweckmäßige und funktionale Interventionsstrategie gelten.[19]

Der Zusammenhang zwischen später Einführung von finanziellen Familienbeihilfen und der Geringfügigkeit sowohl der ökonomischen wie auch der ökologischen Leistungen in Ländern, welche eine individualistische Strategie bevorzugen, lässt sich mit dem punktuellen Charakter dieser familienpolitischen Konzeption in Zusammenhang bringen.

Mit dem Zeitpunkt der Einführung von Familienzulagen sind sodann weitere Charakteristika der Familienpolitik assoziiert. Vorweg sei erwähnt, dass in Ländern, wo unter Bedingungen des Geburtenrückgangs Familienzulagen schon in der Zwischenkriegszeit legiferiert wurden, familien-

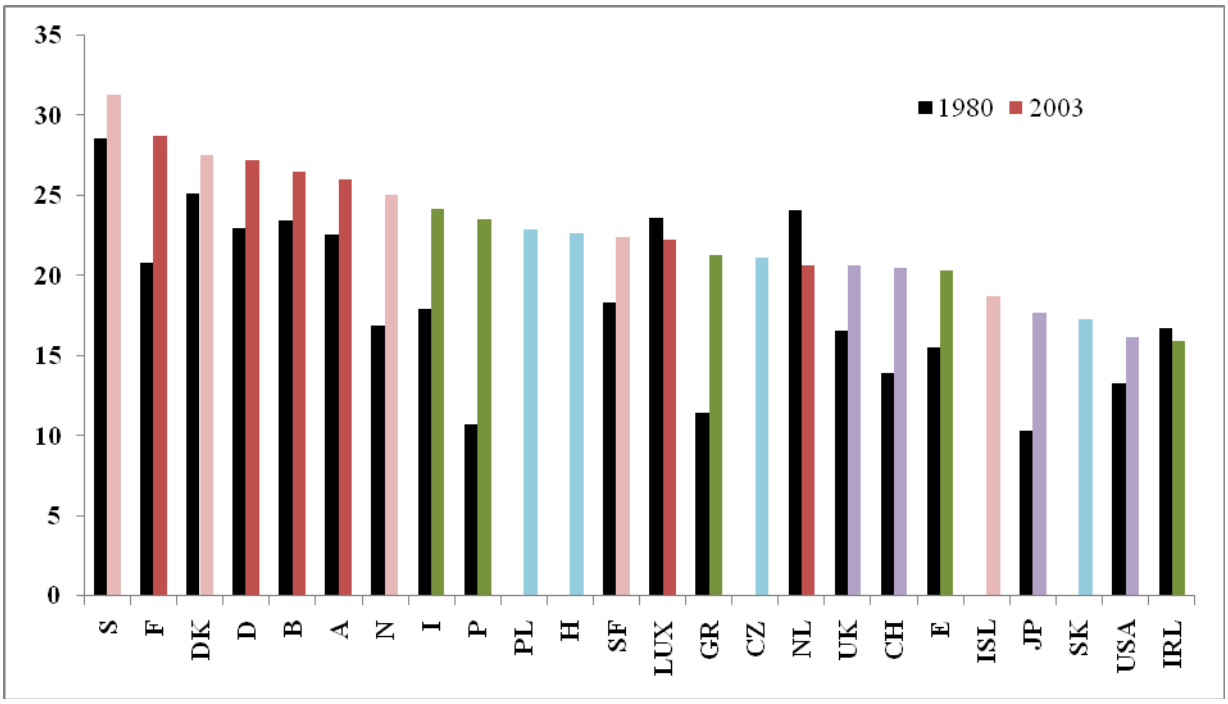
politische Instrumente signifikant häufiger eine bevölkerungspolitische und näher hin *natalistische Komponente* beobachtet werden kann. Außerdem konzentriert sich die ökologische Politik in diesen Staaten eher auf den Bereich der *Betreuung und die Sozialisation von Kindern im Vorschulalter*. Demgegenüber dominiert in den Ländern, in welchen die Zulagenregelungen unter Vorzeichen des aufkeimenden Wirtschaftsbooms erst nach 1945 etabliert wurden, eine stärkere Gleichstellungsorientierung. Diese findet etwa in der Form eines großzügig ausgestalteten *Mutterschaftsurlaubs*, einschließlich entsprechender *Anrechte der Väter* ihren Ausdruck. Auf diese Zusammenhänge soll im Weiteren noch detaillierter eingegangen werden.

3.2 Die Familienpolitik im Gefüge des Wohlfahrtsstaates

Als Ausgangspunkt für die nachfolgenden Überlegungen dienen uns die *Sozialleistungsquoten* der hier untersuchten OECD-Länder (vgl. Abb. 2), also das Total der staatlichen Ausgaben für sozialpolitische Belange. Angesichts der großen Streuung (in Prozentpunkten hat Schweden im Jahr 2003 einen doppelt so hohen Anteil am Bruttoinlandprodukts in den Wohlfahrtsstaat investiert im Vergleich zu Irland) stellt sich die Frage, ob die Großzügigkeit des Wohlfahrtsstaates als tauglicher Modernisierungsindikator aufgefasst werden darf. Vor dem Hintergrund unserer theoretischen Erwägungen stellen wir eine solche Deutung in Frage und plädieren für die Ebenbürtigkeit unterschiedlicher Modernisierungspfade. Zur Untermauerung dieser Hypothese differenzieren wir zunächst die Sozialleistungsquoten nach Ländergruppen. Die Abbildung zeigt beträchtliche Streuungen innerhalb der einzelnen Ländergruppen, die zunächst mit der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der einzelnen Länder in Zusammenhang gebracht werden können. Zwischen den hoch entwickelten Ländern West- und Nordeuropas einerseits, sowie den süd- und westeuropäischen Peripherien, respektive den Ex-kommunistischen Staaten Mitteleuropas andererseits besteht ein markantes Gefälle, welches unter Berücksichtigung der historischen Dimension (Werte für 1980) besonders augenfällig wird.

Die Darstellung dokumentiert auch, dass sich die Entwicklung des Sozialstaates keineswegs auf einen linearen Fortschrittsprozess reduzieren lässt. So gibt es weitgehend unabhängig von der wirtschaftlichen Performanz eine Reihe von Ländern, die während des vergangenen Vierteljahrhunderts ein beschleunigtes Wachstum ihrer Wohlfahrtsausgaben zuwege brachten (z.B. Frankreich, Norwegen, Japan und vor alle Länder an den Peripherien). Einem kontinuierlichen und generellen Ausbautrend der Wohlfahrtsstaatlichkeit widersprechen jene Länder, die, wie die Niederlande, Luxemburg oder Irland, während des hier untersuchten Beobachtungszeitraums einen Rückgang der Sozialausgaben ausweisen. Insgesamt deutet sich jedoch eine schwache Homogenisierungstendenz an.

Abb. 2: Entwicklung der Sozialausgaben (Sozialleistungsquote in % des BIP) 1980 u. 2003



Quelle: OECD (2008): Social Expenditure Database (SOCX).

Ein durchaus anderes Bild zeigt sich, wenn die Gesamtausgaben für den Sozialschutz nach Funktionen aufspaltet werden. Gemittelt über die hier untersuchten Länder im Zeitraum 1980-2003 fließen rund 40% in den Bereich Invalidität und Gesundheitsversorgung und 39% in die Alters- und Hinterbliebenenvorsorge. Mit gut 9% rangieren die Ausgaben für Familien auf dem dritten Platz, gefolgt vom Bereich Arbeit und Arbeitslosigkeit (8%) und den Aufwendungen für Wohnen sowie alle übrigen Felder (3%). Über die Zeit hinweg sind diese Relationen relativ stabil. Leicht rückläufig sind die relativen Anteile in den beiden großen Feldern, während die übrigen geringfügige Anteilsgewinne erzielten.

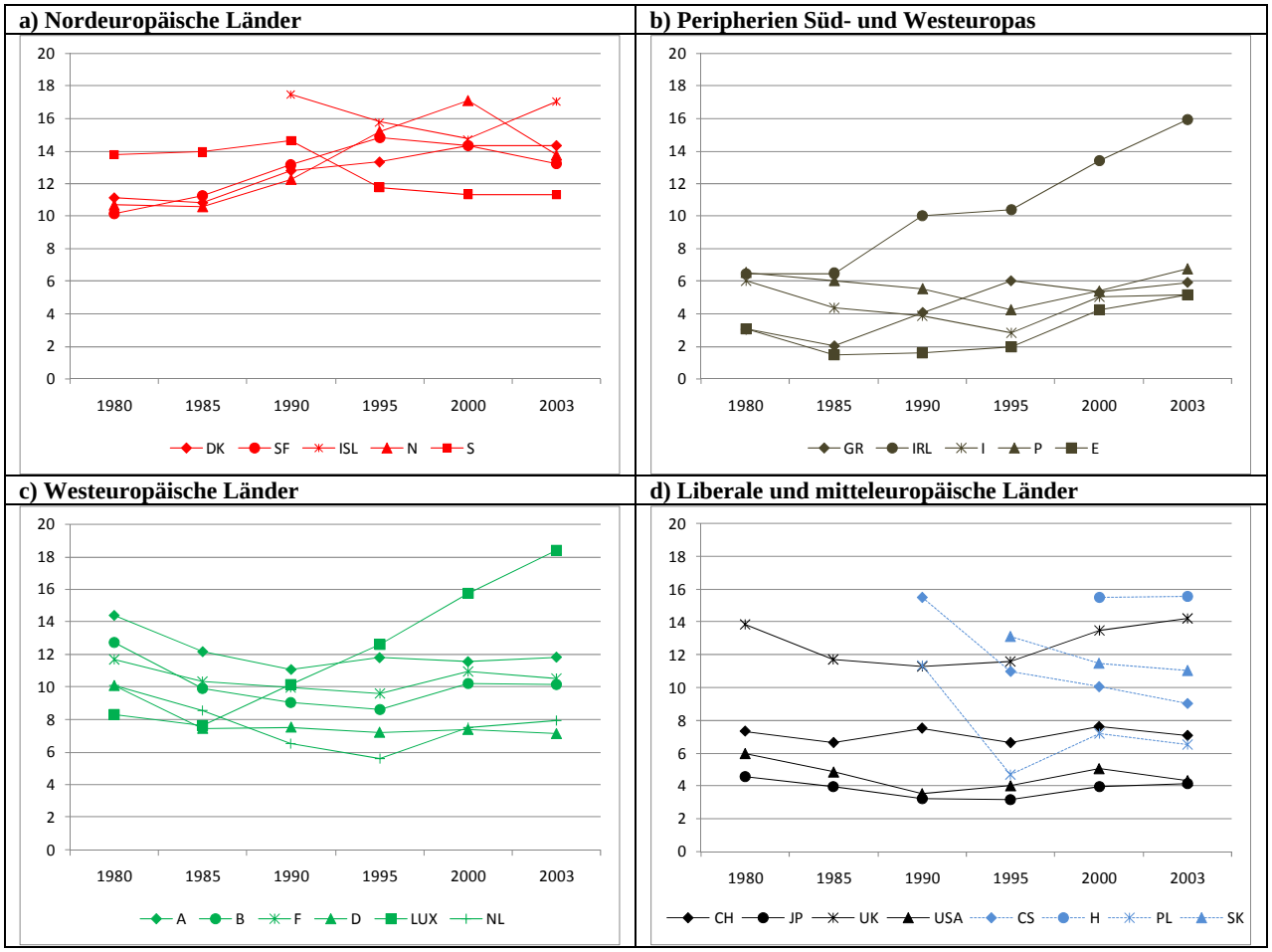
Bezüglich der Frage nach den Gemeinsamkeiten und Unterschieden nationaler Familienpolitiken interessieren nun vor allem die relativen Anteile der Sozialleistungsquote, die den Familien zugute kommen (vgl. Abb. 3).

Die Darstellung zeigt eine Schichtung dergestalt, dass in den nordischen Länder der relative Anteil an Aufwendungen für die Familie mit 13% am höchsten ist, gefolgt von den mitteleuropäischen (11%) und den westeuropäischen Staaten (ca. 10%). In den beiden übrigen Gruppen belaufen sich die Anteile auf knapp 7%. Mit Ausnahme der mitteleuropäischen Länder sind alle Gruppen relativ homogen. Über die Zeit hinweg bleiben die Relationen mit Ausnahme weniger Länder sehr konstant. Eine markante Erhöhung der Familienleistungen ist zum einen in Luxemburg zu beobachten und lässt sich weitgehend auf die Erhöhung der Familienzulagen zurückführen. In Irland bewirkten Reformen beim Mutterschaftsschutz und Elternurlaub einen starken Anstieg der Ausgaben. Großbritannien kann mit seinen traditionell recht hohen Aufwendungen in diesem Politikfeld nicht als idealtypischer Vertreter der liberalen Ländergruppe gelten.[20] Den vier mitteleuropäischen Ländern bescherte der Regimewechsel um 1990 einen bedeutenden Ab-

bau der Familienpolitik. Einzig Ungarn überstand die Wende relativ unbeschadet. Die Struktur der Ausgaben für den Sozialschutz lässt sich derzeit durchaus mit jener der nordischen Länder vergleichen. Die übrigen mitteleuropäischen Länder nähern sich rasch den westeuropäischen Verhältnissen an.

Bezüglich unserer Unterscheidung von drei Modernisierungspfaden kann hieraus gefolgert werden, dass familienpolitische Modelle, die auf den Konzepten Lastenausgleich und Subsidiarität fussen, bestimmte Aufgaben an die Familien in ihrem intergenerationellen Gefüge delegieren, was im Endeffekt zu einer Drosselung des familienpolitischen Gesamtaufwands führt. Am kostspieligsten ist jenes Modell, das im Rahmen einer integrierten Wohlfahrtsstaatlichkeit die Familienpolitik als Segment des Wohlfahrtsstaates auffasst, wie das in den nordischen Ländern zu beobachten ist. Wo sich, wie in den liberalen Ländern, Familienpolitik auf punktuelle Einflussnahmen beschränkt, tendieren die Ausgaben für Familien tendenziell zu einer Residualkategorie zu verkommen.

Abb. 3: Anteil der Sozialausgaben für die Familie in Prozent der gesamten Sozialausgaben nach Ländern (finanzielle und ökologische Beihilfen in % des BIP) 1980-2003



Quelle: OECD (2008): Social Expenditure Database (SOCX).

3.3 Ökonomische vs. ökologische Familienpolitiken

Wenn man Franz-Xaver Kaufmann folgend die familienpolitischen Aufwendungen aufschlüsselt in *finanzielle Beihilfen* (ökonomische Steuerungsform) und *ökologische Leistungen* (benefits in kind)[21], lassen sich unsere Hypothesen weiter differenzieren.

Abbildung 4 dokumentiert einerseits die Entwicklung dieser beiden Zweige staatlicher Förderung von Familien in den einzelnen Ländern, sowie andererseits die zentrale Entwicklungstendenzen in Form von box-plots.[22]

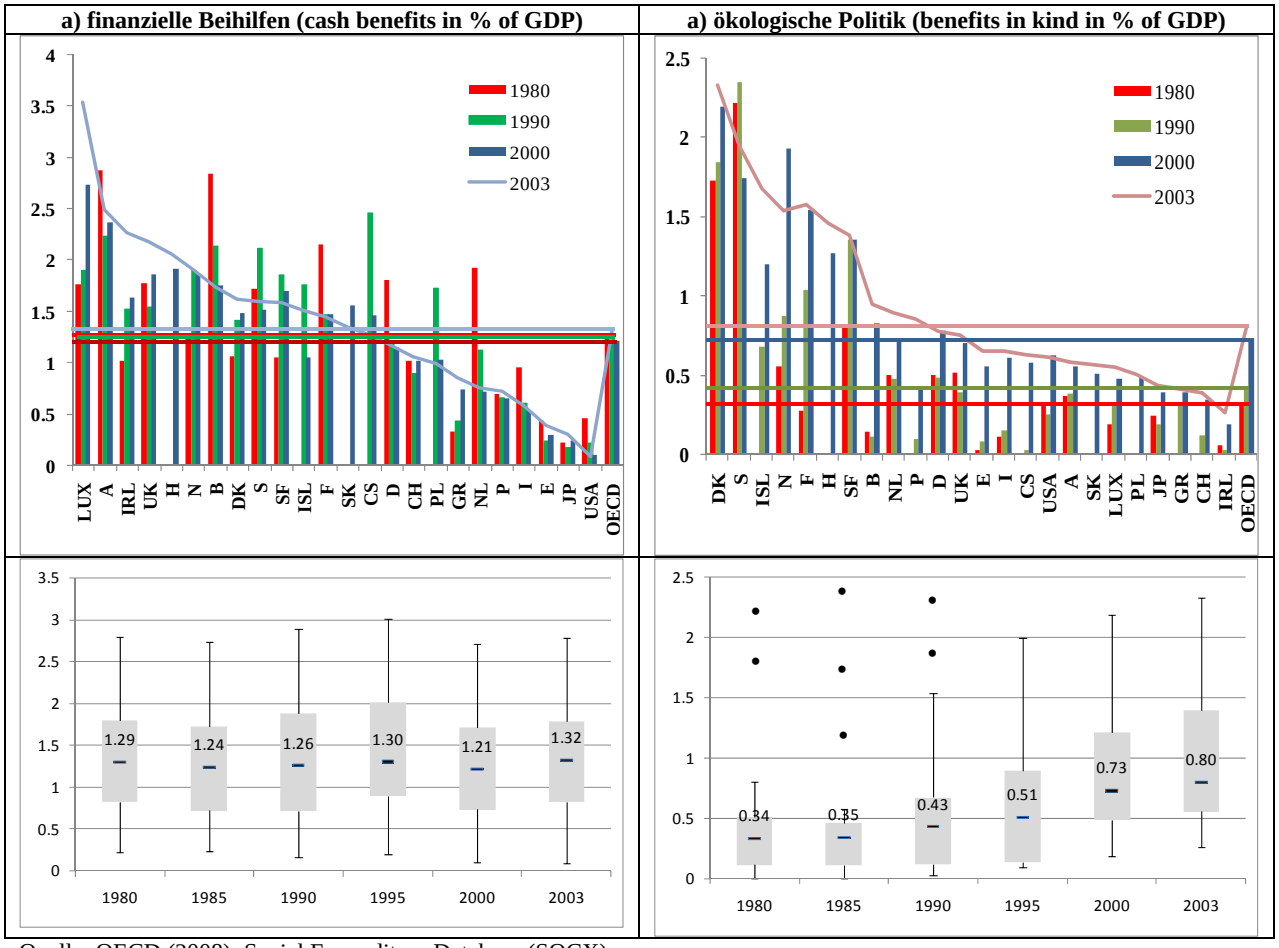
Die beiden oberen Teilgrafiken verdeutlichen die Unterschiede zwischen dem familialistischen und dem etatistischen Familienpolitikmodell recht eindrücklich. Gemessen an den *cash benefits* zählen die westeuropäischen Länder mehrheitlich zu den Spitzenreitern, vor allem, wenn man auch die historischen Werte (1980-2000) berücksichtigt. Auffällig ist dabei, dass einzelne Länder – so Belgien, Frankreich, Deutschland und die Niederlande – im Verlauf dieser Periode Rangplätze verloren haben, was, wie insbesondere an den Beispielen Belgiens und Frankreichs ersichtlich wird, auch auf einen Umbau der Familienpolitik im Sinne einer Ökologisierung hindeutet. Die nordischen Länder situieren sich mehrheitlich im Mittelfeld. Bemerkenswert ist sodann, dass im OECD-Durchschnitt der Aufwand für monetäre Beihilfen weitgehend stagnierte, was auch in den box-plots ersichtlich wird.

Beim *Aufwand für ökologische Formen der Sozialpolitik*, der insbesondere zur Finanzierung des Mutterschaftsurlaubs, für Betreuungseinrichtungen, vorschulische Sozialisation oder Massnahmen zur Erwerbsintegration von Frauen verwendet wird, rangieren indes die nordischen Länder ohne Ausnahme und mit markantem Abstand zu allen übrigen Ländern, auf den vordersten Rangplätzen. Hinzuweisen ist einerseits auf Frankreich, das 1980 lediglich 0.27% des Bruttoinlandprodukts für ökologische Massnahmen aufgewendet hat (Rang 10), mittlerweile aber zur Gruppe der Spitzenreiter aufgeschlossen hat, und andererseits auf Ungarn, dem es als einzigen mitteleuropäischen Land gelungen ist, einen Abbau der Familienpolitik zu verhindern.

Als Quintessenz aus dem Vergleich von ökonomischen Beihilfen und ökologischen Interventionsstrategien darf festgehalten werden, dass die europäischen Vorreiter in der Etablierung nationaler Familienpolitiken den Schwerpunkt auf Direktzahlungen legten, während jene Länder, die nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Familienpolitik am Ziel der Gleichstellung ausgerichtet haben, ökologische Interventionsformen bevorzugen.

Während bei den finanziellen Beihilfen eine weitgehende Stagnation zu beobachten ist (Mediane um 1.3% des BIP bei gleichbleibender Streubreite zwischen 0.2% und 3%), erfreut sich die ökologische Familienpolitik offensichtlich einer rasch zunehmenden Beliebtheit. Der Median hat sich von 0.34% auf 0.8% mehr als verdoppelt und auch die Streuung hat sich markant vergrößert.

Abb. 4: Finanzielle vs. ökologische Leistungen in der Familienpolitik (1980-2003)



Quelle: OECD (2008): Social Expenditure Database (SOCX).
Statistische 'Ausreisser' sind in den box-plots als Punkte dargestellt.

Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass – sieht man vom Sonderfall Luxemburg ab – die prioritär auf finanziellen Zuwendungen beruhende Familienpolitik ihren Kulminationspunkt erreicht hat. Zur familienpolitischen Abdeckung der differenziellen Bedürfnisse, die dem Staat aus dem Familienwandel und insbesondere aus der Pluralisierung der familialen Lebensformen[23] erwachsen, werden in zunehmendem Ausmaß auch infrastrukturelle Einrichtungen nachgefragt. Die Regelung des Mutterschaftsurlaubs, die außerhäusliche Kinderbetreuung und Sozialisation im Vorschulalter sowie die familienpolitische Anerkennung der erwerbstätigen Frauen[24] avancierten somit auch im familialistischen Modell zu zentralen Tätigkeitsfeldern. Vor diesem Hintergrund gilt es im folgenden Abschnitt zu illustrieren, dass sich in der konkreten Ausgestaltung ökologischer Familienpolitiken die charakteristischen Unterschiede zwischen den drei familienpolitischen Modellen wieder erkennen lassen. Nur dann wäre es u.E. angebracht von unterschiedlichen Modernisierungspfaden, respektive multiple modernities zu sprechen.

3.4 Ausdifferenzierung der ökologischen Familienpolitik

Der *Mutterschaftsurlaub* als ohne Zweifel wichtigstes Instrument der ökologischen Familienpolitik beruht auf sehr unterschiedlichen Konzeptionen. Innerhalb des etatistischen Modells steht

die temporäre Freistellung der Mütter vom Arbeitsmarkt zunächst im Dienst der Gleichstellung zwischen den Geschlechtern. Frauen sollen nach Möglichkeit keine Nachteile bei der Verwirklichung ihrer individuellen und beruflichen Interessen haben (somit sind emanzipatorische Absichten dominant).[25] Demgegenüber wird der Mutterschaftsurlaub innerhalb des familialistischen Modells stärker als Schutz der Mutterschaft konzipiert. Es geht in diesem Fall weniger um die Sicherung des Arbeitsplatzes und das Vermeiden von Lohneinbussen als vielmehr um das Schaffen eines Umfelds, in welchem während des Säuglings- und Kleinkindalters eine möglichst unbeeinflusste Mutter-Kind-Dyade gelebt werden kann.

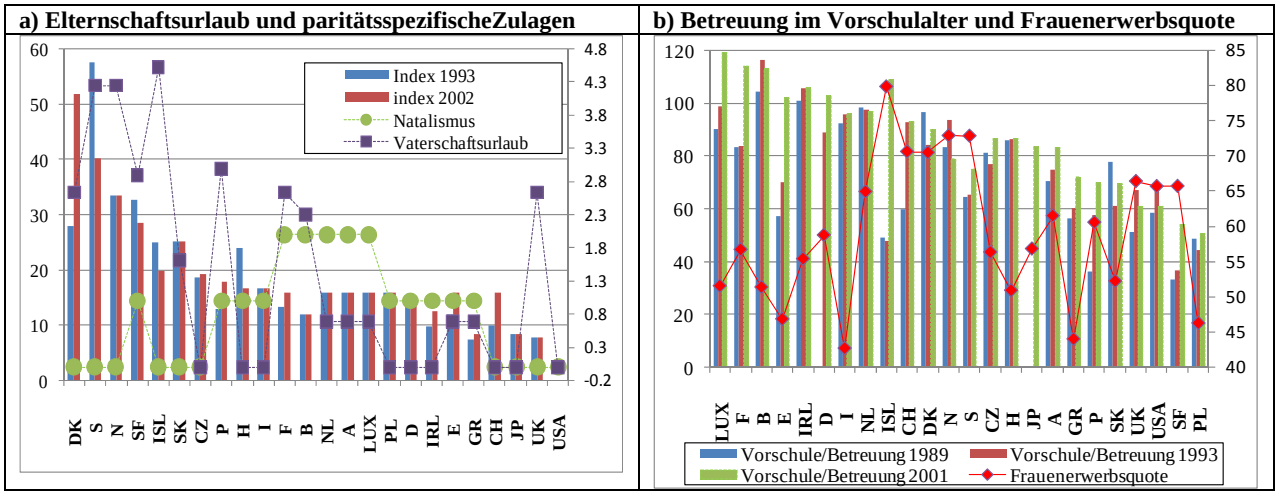
Vor diesem Hintergrund gehen wir davon aus, dass sich folgende länderspezifischen Unterschiede in der Regelung des Mutterschaftsurlaubs nachweisen lassen: (i) Gemäß etatistischer Doktrin sollten die wirtschaftlichen Nebenfolgen eines Erziehungsurlaubs minimal bleiben. Diesem Zweck dient insbesondere eine großzügige Lohnfortzahlung während des Mutterschaftsurlaubs. (ii) Mit dem Fortschreiten der gesellschaftlichen Individualisierung sowie im Geist der Generalisierung von wohlfahrtsstaatlichen Anrechten steht, dass im etatistischen Modell der Mutterschaftsurlaub zum Elternschaftsurlaub erweitert werden kann. Die familialistische Vorstellung gründet weniger auf einer abstrakten Vorstellung von Gleichheit sondern bevorzugt das Konzept einer Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern, woraus sich eine Sonderrolle der Frau als Mutter ableiten lässt.

Mit der Abbildung 5 sollen diese Unterschiede belegt werden. Als Indikator für das Ziel der Verringerung der „economic losses of motherhood“ dient ein Indikator, bei dem die Dauer des Mutterschaft mit der Höhe der Lohnfortzahlung gewichtet wird. Es zeigt sich bei nur geringfügigen Veränderungen zwischen 1993 und 2002, dass die nordischen Länder die myrdalsche Sichtweise inkorporiert haben und eine Lösung im Sinne des etatistischen Modells verwirklichten. Abgesehen von der Slowakei, die tendenziell in die gleiche Richtung strebt, folgen alle übrigen Länder der familialistischen Konzeption, die Einkommenseinbußen weniger stark gewichtet. Ebenfalls die Generalisierungshypothese, also die Ausdehnung des Urlaubs auf die Väter kann mit dem gewählten Indikator (mit der Höhe der Lohnfortzahlung gewichtete Dauer der Freistellung von Vätern) bestätigt werden. Allerdings zeichnen sich die Vorreiter des familialistischen Modells (Frankreich und Belgien) dadurch aus, dass sie sich von einer Aufwertung und sozialen Anerkennung der Männerrolle nicht abgrenzen. Das gilt auch für Grossbritannien, einem liberalen Land, das wir dem individualistischen Regimetyp zuordnen.

In der Abbildung 5 wird eine weitere Differenz dargestellt, die strenggenommen nicht mit einer ökologischen Ausrichtung verknüpft ist, die jedoch über ökonomische Direktzahlungen hinausreicht. Bezüglich der Familienzulagen lässt sich nämlich ein zentraler Unterschied zwischen den beiden familienpolitischen Modellen dergestalt finden, dass die familialistische Interpretation eine Kopplung individueller und staatlicher Interessen vornimmt. Mit Direktzahlungen wird nämlich nicht nur eine Abgeltung von Familienlasten verbunden, sondern ebenso die Stimulierung des reproduktiven Verhaltens. Demgegenüber entbehrt die etatistische Deutung infolge ihrer ausgeprägten Individuenorientierung einer natalistischen Komponente. Dieser Zusammenhang lässt sich recht deutlich belegen: in allen nordischen Ländern sind weder rangspezifische noch altersspezifische Staffelungen des Kindergelds gebräuchlich. Besonders stark ist dieser implizite Natalismus in den westeuropäischen Ländern, insbesondere jenen, die ihre Familienpolitik unter den Bedingungen des Geburtenrückgangs während der Zwischenkriegszeit etablierten.

Die liberalen Länder zeichnen sich sowohl bezüglich der Großzügigkeit der Urlaubsregelungen als auch deren Generalisierung auf die Väter durch eine weitgehende Abstinenz aus. Ebenfalls natalistische Absichten sind mit dieser Form der Familienpolitik nicht kompatibel.

Abb. 5: Regelung des Elternschaftsurlaubs,[26] Betreuung im Vorschulalter[27] und Frauenerwerbsquote[28]



Quellen: The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies (2004); Gauthier, Anne H. (2004); Drew, Eileen (2005); Deven, Fred und Moss Peter (2005); Moss, Peter (2006); OECD (2005): Society at a Glance. OECD Social Indicators 2006 Edition. Paris: OECD.
Anmerkungen: in beiden Abbildungen wird die Skalierung der Säulen jeweils auf der linken Seite, jene der Liniengrafiken auf der rechten Seite der Abbildung dargestellt.

Mit der rechten Teilgrafik (Abb. 5) sollen zum einen länderspezifische Unterschiede in der Bereitstellung von *Betreuungseinrichtungen* thematisiert werden und zum anderen die *Auswirkungen* der diskutierten Familienpolitikmodelle auf das Verhalten angesprochen werden.

Die Frage der außerhäuslichen Betreuung von Kleinkindern verweist auf eine weitere Hauptkomponente der ökologischen Familienpolitik. Weil ländervergleichende Daten über die Angebote von institutionellen Betreuungsangeboten und deren Nutzung weitestgehend fehlen, diskutieren wir die Quote der Kinder, die in vorschulischen Einrichtungen betreut werden. Auch hier gilt es auf eine grundsätzliche Divergenz in der Begründung für solche Angebote hinzuweisen. Während gemäß etatistischer Sicht vorschulische Betreuung vor allem mit der Entlastung der Eltern und der Erleichterung der Erwerbspartizipation legitimiert wird, steht das gleiche Instrument gemäß familialistischer Doktrin stärker im Dienste der Sozialisation und sozialen Integration der Kinder.[29]

In den westeuropäischen Ländern ebenso wie in den katholisch geprägten Peripherien Süd- und Westeuropas ist die vorschulische Betreuung weitgehend eine Selbstverständlichkeit.[30] In den nordischen Ländern liegt diese Quote rund zehn Prozentpunkte tiefer. Finnland und Island unterschreiten diese Werte sogar noch stärker. Ebenfalls die liberalen Länder fallen in diesem Bereich der ökologischen Familienpolitik nicht markant hinter den anderen zurück.

Aussagekräftige Unterschiede treten indes dann zutage, wenn die Betreuungsfrage in Beziehung gesetzt wird mit der Erwerbspartizipation von Frauen. So können innerhalb all jener Länder, die

wir dem familialistischen Familienpolitik-Modell zurechnen, unterdurchschnittliche Frauenerwerbsquoten festgestellt werden.[31]

Im Kontrast dazu korrespondieren die nordischen Familienpolitiken mit einer markant höheren Erwerbsintegration der Frauen. Infolge der häufigen Nutzung privater Formen der Kinderbetreuung einerseits sowie der großen Bedeutung, welche dem Wert Leistung zuerkannt wird, ist die Erwerbsquote aber auch in den liberalen Ländern sehr hoch. Hieraus resultiert eine Rückkopplung dergestalt, dass die Mängel der staatlichen Familienpolitik durchaus in Form privater und marktvermittelter Lösungen kompensiert werden müssen, was durchaus einen stimulierenden Effekt auf die Erwerbsbeteiligung hat.

4 Fazit

Wir gehen in diesem Artikel davon aus, dass nationalen Familienpolitiken drei unterschiedliche Konzeptionen zugrunde gelegt werden können: Familienpolitik kann erstens als klar abgrenzbares Segment des Wohlfahrtsstaates konzipiert werden. Sie kann zweitens als subsidiäre Querschnittsaufgabe nachrangig die institutionelle Unter-Schutz-Stellung der Familie zum Ziel haben oder sie kann drittens als punktuelle Aufgabe des Staates in den Dienst der Beseitigung jener strukturellen Hürden gestellt werden, welche die Befriedigung individueller Bedürfnisse einschränken. Davon ausgehend, dass diese drei familienpolitischen Modelle in unterschiedlichen Traditionen verwurzelt sind (Aufklärung und Sozialismus, katholische Soziallehre, Liberalismus) und damit als Bannerträger differenter Leitwerte (Gleichheit, Sicherheit, Handlungsfreiheit) gelten können, lassen sich diese Modelle als Etatismus (Primat des Staates), Familialismus (Primat der Familie) und Individualismus (Primat der Einzelpersonen) betiteln.

Es wird zu zeigen versucht, dass die historischen Anfänge der Familienpolitik vor allem in Ländern zu finden sind, welche einer familialistischen verpflichtet sind. Die Legiferierung von Familienzulagen, also erste wichtige (ökonomische) Interventionsstrategie erfolgte zunächst in katholisch geprägten Ländern wie Frankreich oder Belgien. Innerhalb jener Ländergruppe, die eine etatistische Doktrin verfolgen, entstanden vergleichbare Regelungen erst während der frühen Nachkriegszeit. Die Nachhut bilden die liberalen Staaten, wo gleichwertige Interventionen jüngeren Datums sind, respektive nicht realisiert wurden (z.B. USA).

Diese Ungleichzeitigkeit gründet selbstredend auf unterschiedlichen politischen Akteurkonstellationen, worauf hier aber nicht eingegangen wird. Bezüglich der Frage nach familienpolitischen Gemeinsamkeiten und Unterschieden halten wir es für relevanter zu skizzieren, dass die jeweiligen Erfahrungshorizonte, unter welchen nationale Familienpolitiken etabliert wurden, deren Ausgestaltung und Interventionsweise prägte. Die frühesten familienpolitischen Einrichtungen, welche vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrisen und des Geburtenrückgangs der 1930er Jahre entstanden, zeichnen sich durch eine präzise Adressatenorientierung (Kleinfamilie), durch die Bevorzugung von ökonomischen Interventionsformen sowie die Verkopplung von familien- und bevölkerungspolitischen Interessen (Natalismus) aus. Familienpolitiken, die unter Vorzeichen der beginnenden Wirtschaftsbooms und eines Fortschrittsoptimismus ihren Anfang nahmen, sind demgegenüber stärker universalistisch ausgestaltet und bevorzugen ökologische Interventionsformen. Diese Eigenheiten wirken in der Regel im Sinne einer Pfadabhängigkeit bis in die Gegenwart weiter.

Die Analyse der sozialpolitischen Staatsausgaben zeigt, dass die Intensität der Wohlfahrtsstaatlichkeit weitgehend unabhängig von der gewählten familienpolitischen Konzeption ist. Man kann somit von einer Ebenbürtigkeit der drei Modelle ausgehen (Kaufmann erweitert diese Deutung auf die Sozialpolitik insgesamt und spricht von „Varianten des Wohlfahrtsstaats“).

Festgehalten werden darf, dass der Werdegang nationaler Familienpolitiken in der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg sich durch einen generellen Ausbau auszeichnet, wobei insbesondere ökologische Interventionsstrategien in einen Aufwind gerieten. Die differenzielle Betrachtung der staatlichen Sozialausgaben zeigt indes, dass die nationalen Traditionen und familienpolitischen Begründungszusammenhänge dadurch keineswegs außer Kraft gesetzt wurden.

Anhand der Regelungen des Mutterschaftsurlaubs und der Bereitstellung von Betreuungseinrichtungen versuchten wir herauszuarbeiten, dass sich die unterschiedlichen Begründungen für diese familienpolitischen Instrumente in der konkreten Ausgestaltung (z.B. Erweiterung des Mutterschafturlaubs in Richtung eines Elternschaftsurlaubs (Anrechte der Väter), nach Rang und Alter differenzierte Kinderzulagen (natalistische Komponente),) widerspiegeln und dass sie auch auf der Ebene des Verhaltens (Frauenerwerbspartizipation) eine Entsprechung haben.

Als Ertrag dieser Erörterungen kann gelten, dass der etatistische Entwicklungs- und Modernisierungspfad der Familienpolitik, wie er insbesondere in den nordischen Ländern zu beobachten ist, sich durch eine emanzipatorische Dimension und die Anerkennung der Vielfalt der familialen Lebensformen auszeichnet. Der familialistische Pfad, der vor allem in den westeuropäischen Ländern gepflegt und entwickelt wurde, setzt prioritär auf den Lastenausgleich und die Anerkennung der Leistungen bestimmter Familienformen. Als Stoßrichtung und Erfolg des familienpolitischen Weges kann gelten, dass trotz der Punktualität staatlicher Interventionen die Handlungsspielräume erweitert werden konnten.

5 Bibliographie

Blasche, Siegfried (1975): Natürliche Sittlichkeit und bürgerliche Gesellschaft. Hegels Konstruktion der Familie als sittliche Intimität im entsittlichten Leben. In: Riedel, Manfred (Hrsg.): Materialien zu Hegels Rechtsphilosophie, Bd. 2. Frankfurt: Suhrkamp, S. 312-337.

Collier, David und Richard E. Messick (1975): Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. In: The American Political Science Review 69: 1299-1315.

Deven, Fred und Moss Peter (2005): Leave Policies and Research: Reviews and Country Notes, CBGS – Werkdocument 2005/3. Bruxelles: CBGS.

Drew, Eileen (2005): Parental Leave in Council of Europe member States. Strassburg: Council of Europe.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Flora, Peter; Alber, Jens und Kohl, Jürgen (1977): Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. In: Politische Vierteljahresschrift 18, S. 707-772

Fux, Beat (1994): Der familienpolitische Diskurs: Eine theoretische und empirische Untersuchung über das Zusammenwirken und den Wandel von Familienpolitik, Fertilität und Familie, Berlin: Duncker & Humblot.

Fux, Beat (2002): Which models of the family are en- or discouraged by different family policies? In: Kaufmann, Franx-Xaver und Schulze Hans-Joachim, (Hrsg.), Family life and Family Policies in Europe, Vol. 2, Oxford, S. 363-418.

Fux, Beat (2008): Pathways of Welfare and Population Related Policies: towards a multidimensional typology of welfare state regimes in Eastern and Western Europe. In: Höhn, Charlotte; Avramov, Dragana und Kotowska, Irena (Hrsg.): People, Population Change and Policies. Lessons from the Population Policy Acceptance Study. Berlin: Springer Verlag, S. 61-96 (in Druck).

Gauthier, Anne H. (2004): Choices, opportunities and constraints on partnership, childbearing and parenting: the policy responses. European Population Forum (mimeo).

Gauthier, Anne H. und Berenice, Monna (2004): Family Allowances in Industrialized Countries: Historical Landmarks. University of Calgary: [http://www.soci.ucalgary.ca/FYPP/index.php?option=com_content&task=view&id=10&Itemid=9].

Habermas, Jürgen (1974): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. (6. Aufl.) Neuwied und Berlin: Luchterhand.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1970 [[1]1821]): Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse (Werke Bd. 7). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Höver, Gerhard; de Kruijf, Gerrit; O'Donovan, Oliver und Wannenwetschm Bernd (2008): Die Freiheit der Familie. Ein ökumenischer Beitrag zu einer europäischen Debatte. In: dieselben (Hrsg.): Die Familie im neuen Europa. Ethische Herausforderungen und interdisziplinäre Perspektiven, Münster: LIT-Verlag.

International Social Security Association (2004): Social Security Programs Throughout the World: Europe. [http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2004-2005/europe/#toc].

Kahn Ernst (1930): Der internationale Geburtenstreik. Umfang, Ursachen, Wirkungen, Gegenmaßnahmen? Frankfurt: Sozietätsverlag.

Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Sozialpolitisches Denken. Frankfurt: Edition Suhrkamp.

Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt: Edition Suhrkamp.

Kaufmann, Franz-Xaver und Herlth, Alois (1982): Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, München und Wien, S. 49-86.

König, René (1946): Materialien zur Soziologie der Familie (Beiträge zur Soziologie und Sozialphilosophie, Bd. 1), Bern: A. Francke Verlag

Leisering, Lutz (2004): Social Policy Learning und Wissensdiffusion in einer globalisierten Welt. In: Universität Bielefeld, SocialWorld – Working Paper No. 6, Bielefeld.

Moss, Peter (2006): International Review of Leave Policies and Related Research 2006. Employment Relation Research Series NO. 57, London: Department of Trade and Industry.

Myrdal, Alva (1934): Kris i befolkningsfrågan. Stockholm: Bonnier 1934.

Myrdal, Alva (1947): Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy. London: Trubner.

OECD (2008): Social Expenditure Database (SOCX). Database Edition (ISSN 1608-117X) http://www.sourceoecd.org/rpsv/statistic/s22_about.htm?jnlissn=1608117x

Papst Leo XIII (1992): Enzyklika „Licet multa“. In: Bundesverband der katholischen Arbeitnehmer-Bewegung (Hrsg.): Texte zur katholischen Soziallehre – Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente. Bornheim: Kettler-Verlag.

Papst Leo XIII (1992): Enzyklika „Rerum novarum“. In: Bundesverband der katholischen Arbeitnehmer-Bewegung (Hrsg.): Texte zur katholischen Soziallehre – Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente. Bornheim: Kettler-Verlag.

Papst Pius XI (1992): Enzyklika „Quadragesimo anno“. In: Bundesverband der katholischen Arbeitnehmer-Bewegung (Hrsg.): Texte zur katholischen Soziallehre – Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente. Bornheim: Kettler-Verlag.

Schultheis, Franz (1988): Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik. Campus: Frankfurt und New York.

The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies (2004): Legal governance, structure, financing and administration of family benefit programs. Columbia University: [www.childpolicyintl.org/familyandchildallowancetables/Table%201.81.pdf].

Weber, Max (1973): Die ‚Objektivität‘ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: Weber, Max: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 4. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 170-171.

Wingen, Max (2003): Anmerkungen zu 50 Jahren „Familienministerium“ in Rück- und Ausblick. In: Zeitschrift für Familienforschung, 3/2003.

Anmerkungen

1 Höver, Gerhard; de Kruijf, Gerrit; O'Donovan, Oliver und Wannenwetsch, Bernd (2008): Die Freiheit der Familie. Ein ökumenischer Beitrag zu einer europäischen Debatte. In: dieselben (Hrsg.): Die Familie im neuen Europa. Ethische Herausforderungen und interdisziplinäre Perspektiven, Münster: LIT-Verlag.

2 Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1970 [[1]1821]): Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse (Werke Bd. 7). Frankfurt am Main: Suhrkamp. Zur Konzeption von Familie bei Hegel vgl. auch: Blasche, Siegfried (1975): Natürliche Sittlichkeit und bürgerliche Gesellschaft. Hegels Konstruktion der Familie als sittliche Intimität im entsittlichten Leben. In: Riedel, Manfred (Hrsg.): Materialien zu Hegels Rechtsphilosophie, Bd. 2. Frankfurt: Suhrkamp, S. 312-337.

3 Gerhard Höver et al. a.a.O.

4 Vgl. im gleichen Sinne u.a. auch: Habermas, Jürgen (1974): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. (6. Aufl.) Neuwied und Berlin: Luchterhand, §14, S. 144-158.

In Hegels Rechtsphilosophie selber zeigt sich diese beginnende Differenzierung dergestalt, dass er just beim Übergang von der bürgerlichen Gesellschaft in den Staat, auf die seine Schriften charakterisierende Dreigliedrigkeit verzichtet. Mit anderen Worten: Hegel gelingt es nicht mehr die *Polizei* (These) und die *Korporation* (Antithese) in eine Synthese zu überführen. Damit bleibt die Aufhebung von Staat und Gesellschaft letztlich ein ‚unvollendetes Projekt'.

5 Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Sozialpolitisches Denken. Frankfurt: Edition Suhrkamp, S. 18.

6 Kaufmann stellt Hegel somit an den Anfang einer „Theorie funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften", die später mit Talcott Parsons und Niklas Luhmann zu einem der zentralen soziologischen Paradigmen ausformuliert werden sollte (Kaufmann, a.a.O., S. 19).

7 Weber, Max (1973): Die ‚Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: Weber, Max: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 4. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 170-171.

8 Bekanntlich charakterisiert Hegel die Sittlichkeit der bürgerlichen Gesellschaft, wie sie sich in den Korporationen manifestiert, als „zweite Familie": „§ 252 Die Korporation hat nach dieser Bestimmung unter der Aufsicht der öffentlichen Macht das Recht, ihre eigenen innerhalb ihrer eingeschlossenen Interessen zu besorgen, Mitglieder nach der objektiven Eigenschaft ihrer Geschicklichkeit und Rechtschaffenheit in einer durch den allgemeinen Zusammenhang sich bestimmenden Anzahl anzunehmen und für die ihr Angehörigen die Sorge gegen die besonderen Zufälligkeiten sowie für die Bildung zur Fähigkeit, ihr zugeteilt zu werden, zu tragen - überhaupt für sie als *zweite Familie* (Hervorhebung, B.F.) einzutreten, welche Stellung für die allgemeine, von den Individuen und ihrer besonderen Notdurft entferntere bürgerliche Gesellschaft unbestimmter bleibt." (Hegel, Rechtsphilosophie, a.a.O., S. 394).

9 In den hier vorgestellten Überlegungen werden Konzepte weiter entwickelt, die schon in früheren Arbeiten zu Faden geschlagen wurden. Vgl. Fux, Beat (1994): Der familienpolitische Diskurs: Eine theoretische und empirische Untersuchung über das Zusammenwirken und den Wandel von Familienpolitik, Fertilität und Familie, Berlin: Duncker & Humblot. Fux, Beat (2002): Which models of the family are en- or discouraged by different family policies? In: Kaufmann, F.-X. und Schulze H.-J. (Hrsg.), Family life and Family Policies in Europe, Vol 2, Oxford, S. 363-418. Fux, Beat (2008): Pathways of Welfare and Population Related Policies: towards a multidimensional typology of welfare state regimes in Eastern and Western Europe. In: Höhn, Charlotte; Avramov, Dragana und Kotowska, Irena (Hrsg.): People, Population Change and Policies. Lessons from the Population Policy Acceptance Study. Berlin: Springer Verlag, S. 61-96 (in Druck).

10 D.h. im hegelschen Sinne der „Familie [...] als *unmittelbare Substantialität* des Geistes" (Hegel, Rechtsphilosophie, a.a.O., § 158, S. 307).

11 „Die konkrete Person, welche sich als *besondere* Zweck ist, als ein Ganzes von Bedürfnissen und eine Vermischung von Naturnotwendigkeit und Willkür, ist das *eine Prinzip* der bürgerlichen Gesellschaft, - aber die besondere Person als wesentlich in *Beziehung* auf andere solche Besonderheit, so daß jede durch die andere

und zugleich schlechthin nur als durch die Form der *Allgemeinheit, das andere Prinzip, vermittelt* sich geltend macht und befriedigt.“ (Hegel, Rechtsphilosophie, a.a.O., § 182, S. 339).

12 Generell lässt sich zeigen, dass finanzielle Beihilfen für Familien (Geburts-, Kinder-, Familien- oder Heiratszulagen; die Bezeichnung variiert je nach Land) die früheste Form der Familienpolitik darstellt. Zweitens ist festzuhalten, dass die Zulagen jeweils sukzessive erweitert wurden. In der Regel wurden zunächst nur für Kinder höherer Parität, respektive für bestimmte Berufsgruppen (z.B. Beamte) solche entrichtet. Für unsere Darstellung konzentrieren wir uns auf den Zeitpunkt, zu welchem die Zulagen auf die gesamte Erwerbsbevölkerung (Ausnahmen stellen in vielen Ländern die nicht beihilfeberechtigten Selbständigen dar) ausgedehnt worden ist.

13 Vgl. u.a.: Collier, David und Messick, Richard E. (1975): Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. In: The American Political Science Review 69: 1299-1315. Flora, Peter, Alber, Jens und Kohl, Jürgen (1977): Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. In: Politische Vierteljahresschrift 18, S. 707-772. Leisering, Lutz (2004): Social Policy Learning und Wissensdiffusion in einer globalisierten Welt. In: Universität Bielefeld, SocialWorld – Working Paper No. 6, Bielefeld.

14 Als Musterbeispiel etwa: Kahn Ernst (1930): Der internationale Geburtenstreik. Umfang, Ursachen, Wirkungen, Gegenmaßnahmen? Frankfurt: Sozietätsverlag.

15 Die Begriffe Desorganisation und Desintegration gehen auf René König zurück, der sie erstmals im Rahmen eines Gutachtens zur Einführung des Familienschutzartikels in die schweizerische Bundesverfassung prägte. Die erweiterte Fassung des Gutachtens (König, René (1946): Materialien zur Soziologie der Familie (Beiträge zur Soziologie und Sozialphilosophie, Bd. 1), Bern: A. Francke Verlag) wurde rasch zu einem Klassiker der Familienforschung im deutschen Sprachraum.

16 Die Liaison zwischen *Familialisten* einerseits, deren ideelle Wurzeln im Sozialkapitalismus des ausgehenden 19. Jahrhunderts zu suchen sind, und die geprägt waren von den großen sozialen Enzykliken von Pius XII und Leo XIII (u.a. „Quadragesimo anno“ und „Rerum novarum“) und andererseits verwaltungsmäßig argumentierenden *Natalisten*, deren zentrale Zielsetzung in der Erhöhung der Geburtenziffern bestand, hat Schultheis sehr umfassend herausgearbeitet. Schultheis, Franz (1988): Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik. Campus: Frankfurt und New York (vgl. in diesem Zusammenhang auch: Fux, Beat (1994): Der familienpolitische Diskurs: Eine theoretische und empirische Untersuchung über das Zusammenwirken und den Wandel von Familienpolitik, Fertilität und Familie, Berlin: Duncker & Humblot). Der Erfolg dieser politischen Koalition trug auch dazu bei, dass in allen Zweigen des französischen Wohlfahrtsstaats der Familie eine zentrale Bedeutung zukommt (vgl.: Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt: Edition Suhrkamp). Diese Allianz ermöglichte insbesondere die Legiferierung des „Code de la famille“ (1938), einem Gesetzeswerk, welches weit über die Grenzen Frankreichs hinaus die zukünftige Stoßrichtung dieser Familienpolitik prägte.

17 Quelle dieser Zusammenstellung: The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies (2004): Legal governance, structure, financing and administration of family benefit programs. Columbia University: [www.childpolicyintl.org/familyandchildallowancetables/Table%201.81.pdf] sowie diverse familienpolitische Datenbanken.

18 Kaufmann und Herlth unterscheiden zwischen a) *rechtlichen* (diese bleiben in diesem Aufsatz weitgehend ausgeklammert), b) *ökonomischen*, c) *ökologischen* (gemeint sind nicht adressatengebundene Formen der politischen Steuerung, also die Bereitstellung von Infrastrukturen) und d) *pädagogischen* Interventionen. Vgl. Kaufmann, Franz-Xaver und Herlth, Alois (1982): Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, München und Wien, S. 49-86.

19 Die Bevorzugung der ökologischen Interventionsform hat eine Entsprechung auf der Ebene des Wohlfahrtsstaates dergestalt, als gemäß Esping-Andersen im sozialdemokratischen Regimetyp jeweils *universelle Ansprüche* auf sozialpolitische Leistungen statuiert werden (vgl. Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press).

20 Die pragmatische und bei der Armutsfrage ansetzende Struktur des britischen Wohlfahrtsstaates liefert indes hinreichen gute Gründe, dieses Land den liberalen zuzurechnen (vgl. auch Esping-Andersen, a.a.O.).

[21] Die OECD spricht von *cash benefits* in Abgrenzung zu *benefits in kind* (u.E. ist diese Bezeichnung – zu deutsch Naturalleistungen – eher unscharf und die Folge von methodologischen Problemen, weswegen wir die Termini ökologische respektive infrastrukturelle Politik bevorzugen).

[22] Box-plot visualisieren sowohl die zentrale Tendenz (Median aller Länder) als auch die Streuung (graues Feld = Interquartilsbereich d.h. Streubereich, in welchem die mittleren 50% der Länder angesiedelt sind) und die Reichweite (Minimal- und Maximalwert). Ausserdem werden Fälle, die im statistischen Sinn als ‚Ausreisser' gelten, gesondert dargestellt.

[23] Viele familienwissenschaftliche Ansätze sprechen in diesem Zusammenhang auch gesamtgesellschaftliche Prozesse der *Individualisierung* an.

[24] Hier manifestiert sich so etwas wie der Ausbau vom *Familienlastenausgleich* zum *Familienleistungsausgleich* (vgl. dazu: Wingen, Max (2003): Anmerkungen zu 50 Jahren „Familienministerium" in Rück- und Ausblick. In: Zeitschrift für Familienforschung, 3/2003.

[25] Myrdal, Alva (1947): Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy. London: Trubner. Myrdal prägte das nordische Modell, wobei ihr vor allem die Entschärfung der Konflikte infolge der Doppelbelastung von Frauen in Familie und Beruf als zentral erschienen. Dem Zweck der Selbstverwirklichung sollten u.a. eine liberale Abtreibungsregelung, der Zugang zu Kontrazeptiva und die Bereitstellung von Kindertagesstätten dienen. Äußerst pointiert grenzt sie sich auch in ihrem Buch: Krise in der Bevölkerungsfrage von einem traditionellen Hausfrauen- und Mutterverständnis ab. (vgl. Myrdal, Alva (1934): Kris i befolkningsfrågan. Stockholm: Bonnier 1934). Sie schreibt: „Für schwache, dumme, faule, nicht ehrgeizige oder andere weniger intelligente Individuen (gemeint sind Hausfrauen, B.F.) ist es noch möglich, weiter in der häuslichen Atmosphäre zu bleiben und ihren Weg sowohl als Hausfrauen und Dienerinnen zu gehen. Und am Ende die Prostitution, für die sie als Dienerinnen immer zur Verfügung stehen."

[26] Beim *Index 1993* und *Index 2002* handelt es sich um das Produkt der Dauer des Mutterschaftsurlaubs (in Wochen) und des prozentualen Umfangs der Lohnfortzahlung während des Mutterschaftsurlaubs. Die *natalistische Komponente* der Kindergeld-Regelungen wurde dergestalt operationalisiert, dass zwischen rangordnungs- und altersspezifischen Zulagen (Code 2), rangordnungsspezifischen Zulagen (Code 1) sowie weder rangordnungs- noch altersspezifischen Zulagen (Code 0) unterschieden wurde. Der Indikator *Vaterschaftsurlaub* misst die Geschlechterdimension bei den Urlaubsregelungen. Operationalisiert wurde das Maß als das log. Produkt aus der Dauer des Vaterschaftsurlaubs (in Tagen) und der Lohnfortzahlung (in %). Der Natalismusindikator und der Vaterschaftsurlaub beziehen sich auf das jeweils aktuellste Jahr, für das die entsprechenden Informationen erhältlich sind.

[27] Die *außerhäusliche Betreuung von Kindern* im Vorschulalter wurde erfasst als Anteil der Kinder in öffentlichen Institutionen in Relation zum Total der Kinder im jeweiligen Alter (gross enrollment rate).

[28] *Frauenerwerbsquote*: Anteil der erwerbstätigen Frauen in Prozent der weiblichen Bevölkerung im Erwerbsalter 2002.

[29] Diese familialistische Deutung der Betreuungsfrage müsste in Beziehung gesetzt werden zum sogenannten Schulstreit, der ausgangs des 19. Jahrhunderts in Ländern wie Frankreich, Belgien oder den Niederlanden ausgetragen wurde. Vordergründig stritt man damals um die Beibehaltung des katholischen Religionsunterrichts. Im Grundsatz ging es jedoch um das Verhältnis von Staat und Kirchen hinsichtlich als Sozialisationsagenten und damit um die Frage des Primates respektive der Verteilung von staatlicher oder kirchlicher Macht (vgl. Papst Leo XIII (1881): Enzyklika Licet multa).

[30] Aufgrund der Nutzung mehrerer Institutionen überschreitet die Betreuungsquote (enrollment rate) teilweise die 100%-Marke.

[31] In der Regel belaufen sich die Quoten auf unter 60%. Hart an dieser Marke sind Österreich und Portugal. Die Niederlande weisen knapp 65% aus, wobei in diesem Fall der Anteil von Frauen in teilzeitlichen Arbeitsverhältnissen sehr hoch ist.