

M

G

F

F

I

Familienpolitik und Familie in Europa

Literaturbericht



Ministerium für Generationen,
Familie, Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen

NRW.

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Generationen, Familie,
Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation
40190 Düsseldorf

www.mgffi.nrw.de

Ansprechpartnerin

Referat Grundsatzfragen Familien-
und Lebensgemeinschaften
Eva Nagel
Telefon: 0211. 855-4761
Telefax: 0211. 855-3296

Erstellt (Februar 2006) vom

Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung
der Ruhr-Universität Bochum (ZEFIR)

www.rub.de/zefir

Autoren

Henrika Strohmeier
Klaus Peter Strohmeier
Hans-Joachim Schulze

© 2006/MGFFI 1009

Die Druckfassung kann bestellt werden:

- im Internet: www.mgffi.nrw.de/Publikationen
- telefonisch: 01803-100110
C@ll-NRW (9 Cent/Min.)

Bitte die Veröffentlichungsnummer **1009** angeben.

Vorwort

"Kinder bekommen die Leute immer!" Diese Grundannahme ist seit Mitte der 1960er Jahre keineswegs mehr so selbstverständlich, wie Konrad Adenauer noch unterstellen konnte. Nicht nur die Lebensplanung von Frauen sondern auch das Familienleben und die damit verbundenen Rollenerwartungen an Männer und Frauen haben sich entscheidend verändert. Die meisten jungen Menschen wünschen sich heute Beruf und Familie. Allerdings lassen sie sich mit der Realisierung des Kinderwunsches häufig so lange Zeit, bis der richtige Moment verpasst ist. Hier müssen wir ansetzen, nachfragen und einen Beitrag dazu leisten, dass Paare ihren Kinderwunsch realisieren können.

Familienpolitik steht heute weit oben auf der politischen Agenda. Vor allem die immer greifbarer werdenden Folgen des demografischen Wandels lassen die Leistungen der Familie für die Gesamtgesellschaft wieder in den Vordergrund treten. Die Sorge um den Bestand der sozialen Sicherungssysteme und den qualifizierten Nachwuchs an Arbeitskräften haben die öffentliche Aufmerksamkeit in den letzten Jahren auf das Thema gelenkt.

Die Gründung einer Familie ist eine individuelle Lebensentscheidung, die wir respektieren müssen. Aber das Land kann ein kinder- und familienfreundliches Klima schaffen und dafür sorgen, dass die Rahmenbedingungen stimmen.

Im europäischen Vergleich gibt es erhebliche Unterschiede in den Rahmenbedingungen für Familienfreundlichkeit, vor allem bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zahlreiche Faktoren spielen bei der Entscheidung für Kinder eine Rolle. Der vorliegende Literaturbericht beleuchtet die Wirksamkeit verschiedener Faktoren und ihres Zusammenspiels in einzelnen Ländern Europas. Es zeigt sich, dass Länder, die in einem besonderen Maße in die Vereinbarkeit von Beruf und Familie investiert haben, die höchsten und zum Teil steigende Geburtenraten aufweisen. Die Studie belegt ebenfalls, dass Familienpolitik vor Ort wirksam werden muss, um den sozialräumlichen Unterschieden gerecht zu werden.

Die neue Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Rahmenbedingungen für Familien deutlich zu verbessern, vor allem durch den Ausbau der Betreuung von Kindern unter drei Jahren und durch die Weiterentwicklung von Kindertagesstätten zu Familienzentren. Wir werden Kinder und Familien in den Mittelpunkt unserer Politik stellen und ihre Entwicklungsmöglichkeiten stärken.

Mit unserem Modellprojekt "Kommunales Management für Familien - Komma FF" vermitteln wir den Kommunen das notwendige Wissen, um eine strategische familienpolitische Planung und Steuerung zu ermöglichen. Gleichzeitig fördern wir auch weiterhin den Blick nach Europa, um von unseren Nachbarn zu lernen, und unterstützen die Bildung eines europäischen Netzwerks für Familienpolitik.

In diesem Sinne ist der vorliegende Literaturbericht eine anregende Lektüre, die interessante Erkenntnisse über die Familienpolitik der einzelnen Länder Europas bietet.

Armin Laschet
Minister für Generationen, Familie,
Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen

Familienpolitik und Familie in Europa

Literaturbericht

Herausgeber

Ministerium für Generationen, Familie,
Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation
40190 Düsseldorf

Erstellt (Februar 2006) vom

Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung
der Ruhr-Universität Bochum (ZEFIR)

Autoren

Henrika Strohmeier
Klaus Peter Strohmeier
Hans-Joachim Schulze

© 2006/MGFFI 1009

Inhalt

ZUSAMMENFASSUNG	9
1 EINLEITUNG	11
1.1 Hintergrund der Studie	11
1.2 Ziel der Studie	12
1.3 Aufbau der Studie	13
2 ANALYTISCHE DIMENSIONEN DER FAMILIENPOLITIK	14
2.1 Der Begriff der Familienpolitik	14
2.2 Wandel der Familie	14
2.3 „Familienpolitik“ - implizite und explizite Politik	19
2.4 Instrumente und Methoden politischer Interventionen	20
2.5 Typen europäischer Familienpolitik	20
3 DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNGEN	26
4 URSPRÜNGE UND WANDEL DER FAMILIENPOLITIK IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH	39
4.1 Stand der Forschung	39
4.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Europa	41
4.2.1 Frankreich und andere Länder unter dem Einfluss des <i>Code Napoléon</i>	42
4.2.2 Deutschsprachige Länder	45
4.2.3 Skandinavien	49
4.2.4 Großbritannien	50
5 WIE WIRKT FAMILIENPOLITIK? WAS LEHRT UNS DER INTERNATIONALE VERGLEICH?	53
6 LITERATUR	69

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Models of family support nach Anne Gauthier.....	23
Abbildung 2:	Familienpolitikprofile in Europa.....	25
Abbildung 3:	Eheschließungen in Europa (EU 25).....	26
Abbildung 4:	Entwicklung der Erstheiratsraten in 11 Ländern 1950-1996.....	27
Abbildung 5:	Durchschnittsalter bei der ersten Eheschließung Männer (EU 15).....	27
Abbildung 6:	Durchschnittsalter bei der ersten Eheschließung Frauen (EU 15).....	28
Abbildung 7:	Durchschnittsalter bei der ersten Eheschließung von Frauen in europäischen Ländern (1950-1996).....	28
Abbildung 8:	Scheidungen in Europa (EU 25).....	29
Abbildung 9:	Haushaltstypen in Europa.....	30
Abbildung 10:	Zusammengefasste Geburtenziffer.....	32
Abbildung 11:	Geburtenziffern im Zeitverlauf (1950-1996).....	33
Abbildung 12:	Erwerbsbeteiligung in Europa.....	34
Abbildung 13:	Vollzeit Erwerbsbeteiligung.....	34
Abbildung 14:	Teilzeit Erwerbsbeteiligung.....	35
Abbildung 15:	Erwerbsquoten der Frauen zwischen 20 und 50 Jahre alt nach Haushaltstypen, 1998-2000.....	36
Abbildung 16:	Endgültige Kinderzahlen der Kohorten 1940 bis 1965 in Deutschland....	37
Abbildung 17:	Familienleitbilder 1994, traditionale und moderne Modelle.....	47
Abbildung 18:	Einfachstes Wirkungsmodell.....	54
Abbildung 19:	Erste Erweiterung Wirkungsmodell.....	58
Abbildung 20:	Rangreihen: Erwerbsquote der Mütter – Kinderbetreuung für Kinder unter 10 Jahren.....	59
Abbildung 21:	Zweite Erweiterung Wirkungsmodell.....	60
Abbildung 22:	Dritte Erweiterung Wirkungsmodell.....	61

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	<i>Total divorce rates</i> , in ausgewählten europäischen Ländern.....	30
Tabelle 2:	Private Lebensformen, Frauen in der frühelterlichen Phase.....	31
Tabelle 3:	Private Lebensformen, Frauen in der frühelterlichen Phase.....	31
Tabelle 4:	Geschätzte endgültige Kinderzahl der 1955 geborenen Frauen in ausgewählten Ländern der EU.....	38
Tabelle 5:	Zusammengefasste Geburtenziffern und Lebensformen von Frauen zu Beginn der elterlichen Phase in ausgewählten Ländern.....	57

Zusammenfassung

Seit mehreren Jahrzehnten befinden sich die privaten Lebensformen der Menschen in einem tief greifenden Strukturwandel. Es werden immer weniger Kinder geboren, weniger Ehen geschlossen und die Scheidungsquoten sind deutlich angestiegen. Nicht-eheliche Geburten haben überall im Vergleich zu den ehelichen stark zugenommen. Die zum Teil dramatisch gesunkenen Geburtenzahlen waren in vielen europäischen Ländern Auslöser für einen Ausbau familienpolitischer Leistungen und Maßnahmen. In Deutschland hat die öffentliche Wahrnehmung des „demographischen Wandels“ der Familienpolitik, die lange Zeit eher nachrangige Bedeutung hatte, erheblichen Rückenwind gegeben.

Den jeweiligen länderspezifischen Gegebenheiten und Traditionen entsprechend haben die einzelnen europäischen Staaten unterschiedliche Ausrichtungen und Schwerpunkte in der Familienpolitik entwickelt. Diese unterschiedlichen nationalen Familienpolitikprofile sind eng verknüpft mit den unterschiedlichen Ausprägungen sozialstaatlicher Prinzipien. Die nationalen Familienpolitiken der europäischen Staaten unterscheiden sich vor allem in den finanziellen Transfers zugunsten der Familien und in der Unterstützung der Erwerbstätigkeit der Mütter durch Kinderbetreuung und in den entsprechenden arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen Regelungen. Hohe Einkommenstransfers und zugleich gut ausgebaute Kinderbetreuung werden als positiver Anreiz bezüglich der individuellen generativen Entscheidungen bewertet, denn sie garantieren in höchstem Maße „Wahlfreiheit“ bezüglich der persönlichen Lebensführung.

Generative Entscheidungen von Eltern sind allerdings das Ergebnis komplexerer Zusammenhänge, so verfolgen etwa Italien und Irland ähnliche familienpolitische Strategien in Bezug auf Transfers und Kinderbetreuung, haben jedoch eine unterschiedliche Geburtenentwicklung. Trotz des bestehenden Zusammenhangs zwischen den nationalen Politikprofilen und der privaten Lebensform der Menschen, etwa indem bestimmte biographische Optionen und bestimmte Formen des Zusammenlebens gegenüber anderen privilegiert oder eingeschränkt werden, sind nationale Geburtenraten das zusammengefasste Ergebnis höchst individuell begründeter persönlicher Entscheidungen und Wahlhandlungen. Eine Familie zu gründen ist eine „individualisierte“ biographische Option unter anderen. Die Attribute der Alternativen, zwischen denen junge Menschen solche Wahlen treffen, unterscheiden sich in den europäischen Ländern. In Deutschland (West) wird z.B. Familie als in hohem Maße belastete und benachteiligte Lebensform wahrgenommen. Das Politikprofil unterstützt nach wie vor ein traditionelles Modell des Familienlebens mit allenfalls sequentieller Kombinierbarkeit von Familie und Beruf. In Skandinavien dagegen wird die simultane Kombination von Familie und Beruf als dominante Leitvorstellung der jungen Generation verwirklicht.

Biographische Entscheidungen treffen Menschen vor dem Hintergrund eines Familienpolitikprofils, sie entscheiden sich aber auch für bestimmte Formen des Zusammenlebens auf dem Hintergrund von in der Gesellschaft geteilten Normalitätsvorstellungen. Von Frauen und Männern, die Kinder haben und von solchen, die vor der Entscheidung stehen eine Familie zu gründen, wird Familienpolitik als ein Element der Entscheidungsumwelt angesehen, von der Kosten und Nutzen biographischer Entscheidungen mit bindenden Wirkungen (zum Beispiel ein Kind zu bekommen und die Erwerbstätigkeit zu unterbrechen oder aber erwerbstätig zu bleiben), im Vergleich zu anderen Entscheidungsmöglichkeiten beeinflusst werden.

1 Einleitung

1.1 Hintergrund der Studie

Familienpolitik ist im Nachkriegsdeutschland lange Zeit ein eher nachrangiges Politikfeld gewesen. Eigentlich erst am Ende der 1990er Jahre ist sie ins Zentrum des politischen und öffentlichen Interesses gerückt. Auslöser war die unübersehbar gewordene *Kinderarmut* in der bundesdeutschen Gesellschaft. Damit sind zwei unterschiedliche Sachverhalte gemeint: zum einen die Beobachtung einer wachsenden *Armut von Kindern* auf dem Hintergrund von Befunden der Armuts- und Sozialberichterstattung, zum anderen aber die späte Wahrnehmung der *Armut an Kindern in Deutschland* anhand des um eine Generation verschobenen „Echos“ des Geburtenrückgangs der 1960er und 1970er Jahre (also der in den 1990er Jahren ausbleibenden Kinder der seinerzeit nicht geborenen Eltern). Hinzu kam der dramatische Einbruch der Geburtenzahlen in den neuen Bundesländern, der im Monat der Vereinigung einsetzte.

Insbesondere der öffentliche Diskurs um die Ursachen und Folgen des „demographischen Wandels“ bzw. der mit diesem Etikett belegten Folgen eines nachhaltigen Wandels der Familie und der privaten Lebensformen hat der Familienpolitik in Deutschland eine neue Konjunktur gegeben. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass am Ende des Jahrtausends, erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland über mögliche und erwünschte *bevölkerungspolitische Wirkungen der Familienpolitik* gesprochen wird und gesprochen werden darf.

So stellt die Sachverständigenkommission des 7. Familienberichtes fest: „Ziel einer nachhaltigen Familienpolitik ist es, jene sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, die es der nachwachsenden Generation ermöglichen, in die Entwicklung und Erziehung von Kindern zu investieren, Generationensolidarität zu leben und Fürsorge für andere als Teil der eigenen Lebensperspektive zu interpretieren.“¹

Damit sind Absicht und Defizit der gegenwärtigen Familienpolitik bezeichnet. Die deutsche Familienpolitik gewährt bislang im europäischen Vergleich besonders hohe Geldleistungen an Familien, durch das gleichzeitig mangelnde (und im europäischen Vergleich recht niedrige) Angebot an Betreuungseinrichtungen mit ganztätiger Betreuung aber bietet sie Eltern und vor allem den Frauen und Müttern, die dieses Problem in erster Linie haben, jedoch noch keine ausreichende Möglichkeit zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dieses Problem, auf das wissenschaftliche Untersuchungen seit den 1980er Jahren hinweisen, ist erst in den letzten Jahren von der Politik erkannt worden.

¹ Zitiert nach: BMFSFJ/DJI (Hg.), „Zukunft: Familie. Ergebnisse aus dem 7. Familienbericht“ (Dokumentation des Workshops „7. Familienbericht“ am 05.08.2005), Berlin 2005.

Heute wandert der Blick immer häufiger in einige in dieser Hinsicht als vorbildhaft angesehene Nachbarländer (vor allem Frankreich und die skandinavischen Länder), deren Familienpolitik im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich besser ausgebaut ist und dementsprechend bessere Verhältnisse für Familien und Kinder schafft. Zugleich sind in diesen Ländern die Frauen- und Müttererwerbsquoten und die Geburtenzahlen höher. Es liegt also nahe, aus diesem Vergleichswissen entsprechende Interventionsmodelle abzuleiten, wie es ja z.B. Bert Rürup (2003) in seinem Gutachten über „Nachhaltige Familienpolitik“ für die Bundesregierung getan hat.

Grundsätzlich stellt sich aber hier die Frage, inwieweit unterschiedliche nationale familienpolitische Profile bruchlos auf andere Länder übertragen werden können und in welchem Maße das Angebot an und die Nachfrage nach Leistungen und Maßnahmen der Familienpolitik durch unterschiedliche Staats- und Gesellschaftsmerkmale einschließlich unterschiedlicher kultureller Traditionen geprägt sind, die das Wirkungsfeld der Familienpolitik prägen und die im Falle eines „Umsteuerns“ der deutschen Politik wichtige nicht zu vernachlässigende Randbedingungen darstellen, die den „Erfolg“ beeinflussen. Zu berücksichtigen ist auch, dass nach allem, was die Familienforschung bislang darüber weiß, wie Familien „funktionieren“, Familien durchaus „politikresistente“ und „eigensinnige“ soziale Gebilde sind, in die hinein von außen kaum und, wenn ja, nur mit sehr ungewissen Aussichten auf Erreichung der beabsichtigten Effekte interveniert werden kann².

1.2 Ziel der Studie

International vergleichende Literatur zum Thema Familienpolitik ist bis heute rar, bisher haben nur wenige Arbeiten versucht einen systematischen Überblick über unterschiedliche europäische Familienpolitiken und ihre unterstellten Wirkungsweisen zu geben³. Die vorliegende Literaturstudie⁴ fasst die vorliegende sozialwissenschaftliche international vergleichende Forschungsliteratur zum Thema Familienpolitik zusammen, dabei wird neben der unterschiedlichen Entstehungsgeschichte der europäischen Familienpolitik in den jeweiligen Ländern auch ein Einblick in die jüngere Entwicklung der Familienpolitiken in Europa gegeben. Wir erheben nicht den Anspruch einer vollständigen Bearbeitung aller vorliegenden Studien. Ziel ist es vielmehr die Grundzüge der Entwicklung der Familienpolitik in Europa, die grundlegenden Differenzen und die wichtigsten Modelle und Theorien der Wirkungsweise von Familienpolitik in einer Weise darzustellen, die einem Publikum, das bislang keinen Zugang zur (überwiegend nicht deutschsprachigen) Forschungsliteratur gehabt hat, einen Überblick über den erreichten Forschungsstand gibt und die Einschätzung erlaubt, was man denn nun tatsächlich „von den Nachbarn lernen“⁵ kann.

² Vgl. dazu die Expertise „Familienforschung für die Familienpolitik“ von K.P. Strohmeier et al. 2005.

³ Exemplarisch in diesem Zusammenhang die beiden Bände von Kaufmann et al. (1997 und 2002).

⁴ Die theoretischen Grundlagen der Arbeit entstammen in erster Linie einer strukturierten Literaturanalyse. Zum anderen ergänzen aktuelle Informationen von Internetseiten, sowie Vortragsunterlagen der Verfasser die Literaturlauswertung. Die ausgewerteten Materialien sind im Anhang dokumentiert.

⁵ So der Titel der familienpolitischen Fachkonferenz des MGSFF im Mai 2003 in Gelsenkirchen.

Die Arbeit diskutiert und beantwortet die folgenden Fragen:

- Was ist Familienpolitik, und mit welchen Mitteln kann (und soll) der Staat Einfluss auf das Familienleben nehmen?
- Welche unterschiedlichen nationalen Familienpolitiken gibt es in Europa, und lassen sich diese – wie es z.B. der häufige Gebrauch des Begriffs „Familienpolitik in den skandinavischen Ländern“ in den Medien suggeriert – bestimmten charakteristischen Typen von Familienpolitik zuordnen?
- Stellt die Familienpolitik in Europa ein eher statisches Feld dar, oder gibt es Wandel und Dynamik? Wenn Dynamiken existieren, wohin tendieren diese Wandlungen: Kommt es zu einer Konvergenz der europäischen Familienpolitiken oder vergrößern sich im Gegenteil sogar die bestehenden nationalen Unterschiede in der Ausgestaltung von Familienpolitik?
- Schließlich: Wie wirkt eigentlich Familienpolitik? Dieser Frage soll exemplarisch anhand der Wirkungsweise familienpolitischer Maßnahmen auf das generative Verhalten und die Familienentwicklung nachgegangen werden.

1.3 Aufbau der Studie

Die Studie ist in zwei Hauptteile aufgeteilt. Der erste Teil befasst sich mit Definitionen und Begriffen (Kapitel 2) und gibt einen Überblick über die demographischen Entwicklungen in Europa in den letzten Jahrzehnten (Kapitel 3). Der zweite Teil befasst sich mit Ursprüngen und Wandel der Familienpolitik in Deutschland und in Europa (Kapitel 4). Nach einem kursorischen Überblick über die vorliegende Literatur (Abschnitt 4.1) werden die unterschiedlichen familienpolitischen Entwicklungen der europäischen Länder dargestellt (Abschnitt 4.2). In Kapitel 5 wird die Wirkungsweise von Familienpolitik anhand eines Wirkungsmodells erläutert, das, soviel sei vorweg gesagt, die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik im Hinblick auf die Geburtenentwicklung etwas realistischer und etwas pessimistischer einschätzt als dies die Politik häufig tut. Die Studie schließt mit Betrachtungen zur Dynamik der Familienpolitik in Europa und zur Perspektive einer europäischen Familienpolitik.

2 Analytische Dimensionen der Familienpolitik

Es gibt zahlreiche Definitionen von Familienpolitik, ihren Zielen und ihrem Gegenstand. Der gebotenen Kürze und der Einfachheit halber beziehen wir uns statt anderer auf Lambert und Althammer (2001). Sie definieren Familienpolitik als *„die Gesamtheit der Maßnahmen und Einrichtungen, mit denen die Träger der Politik das Ziel verfolgen, die Familie zu schützen und zu fördern, die für ihre Mitglieder und für die Gesellschaft unentbehrliche Funktionen erfüllt.“*

2.1 Der Begriff der Familienpolitik

Diese Definition beinhaltet drei wichtige Aspekte:

1. Gegenstand von Familienpolitik ist „die Familie“, die „geschützt“ und „gefördert“ werden soll.
2. Familienpolitik soll betrieben werden, um die „unentbehrliche Funktionen“ der Familie für ihre Mitglieder und die Gesellschaft zu schützen.
3. Familienpolitik ist eine Aufgabe der „Träger der Politik“.

Der Begriff „Familie“ wird in der sozialwissenschaftlichen Forschung in vielerlei verschiedenen Bedeutungen verwendet. Lampert und Althammer (2001) definieren die Familie als *„soziale Gruppe (...), die aus einem Elternpaar oder einem Elternteil und einem oder mehreren (auch adoptierten) Kindern besteht.“* Der Begriff der Familie bezieht sich gemäß dieser Definition auf eine *generationsübergreifende* Gruppe, die Eltern und Kinder umfasst. Ausgeschlossen sind also beispielsweise kinderlose Ehepaare. Die Definition umfasst in ihrer Breite sowohl (die früher so genannten) *„vollständigen Familien“*, d.h. Familien, die aus einem Elternpaar und ledigen Kindern bestehen, als auch *„unvollständige“* Familien, in denen ein allein stehendes, verwitwetes, geschiedenes oder getrennt lebendes Elternteil mit einem oder mehreren Kindern zusammenlebt. In Deutschland sind solche Ein-Eltern-Familien in erster Linie *„Restfamilien“* nach Trennung oder Scheidung der Eltern, seltener bewusst gewählte von Anfang an alternative Familienformen⁶.

2.2 Wandel der Familie

Die Familie erfüllt für ihre Mitglieder und für die Gesellschaft unentbehrliche Funktionen und soll deswegen geschützt und gefördert werden (Lambert/Althammer, 2001).

Bis zur frühen Zeit der Industrialisierung war die Familie weitgehend autonom bzw. ohne „Schutz“ und „Förderung“. Die Wohlfahrt der einzelnen Familienmitglieder wurde dabei bis in das hohe Alter weitgehend durch wechselseitigen solidarischen Austausch sichergestellt. Der Staat nahm eine nicht-

⁶ Auf die Unterschiede der Familienentwicklung in Ost- und Westdeutschland gehen u. a. Strohmeier und Huinink (2003) ein.

interventionistische Haltung ein, Familienleben war Privatsache. Bereits im frühen 19. Jahrhundert aber entwickelten die in der Folge der Französischen Revolution entstandenen „Sozialstaaten“ ein Interesse an der Familie und ihren Leistungen. Der Grund für das zunehmende Interesse des Staates war zunächst primär militärischer Natur. Insbesondere in Frankreich wurde schon früh auf einen deutlich beobachtbaren Geburtenrückgang reagiert, der Befürchtungen der französischen Regierung nährte, die Bevölkerung könne zu schnell und zu deutlich altern, woraus eine Erosion der wirtschaftlichen, politischen und militärischen Stärke des Landes resultieren könne (Bahle, 1995). Dementsprechend bestanden die ersten familienpolitischen Maßnahmen weitestgehend aus einer Verbesserung der hygienischen Verhältnisse (zur Senkung der Kindersterblichkeit) sowie aus finanziellen Anreizen für die Geburt von Kindern (Gauthier, 1996).

Erste Ansätze einer Familienpolitik im Sinne der von Lambert und Althammer genannten Kriterien des Schutzes und der Förderung der Familie entwickelten sich dann erst im Zuge der Industrialisierung. Familien in der vorindustriellen Zeit waren Haushaltsfamilien, d.h. im Mittelpunkt stand der Haushalt; sie unterschieden sich, entsprechend ihrer ökonomischen Lage, in der Größe und in der Zusammensetzung ihrer Haushaltsmitglieder. Familien ohne Produktionsfunktion waren überwiegend Kernfamilien. Sie waren eigentums- und besitzlos, besaßen einen niedrigen Rechtsstatus, waren gekennzeichnet durch eine weitgehende Autonomie von Verwandtschaftskontexten, durch freie Ehepartnerwahl, ein spätes Heiratsalter und durch egalitäre Geschlechterbeziehungen (Nave-Herz, 2004). Die Familien mit Produktionsfunktion bestanden ebenfalls überwiegend lediglich aus Familienmitgliedern (nur hier umfasste die Familie gelegentlich drei Generationen, wenngleich weit seltener als heute vermutet wird), zu ihnen konnten aber auch (zum Beispiel im Handwerk oder im Bauerntum) weitere familienfremde Personen zählen, wenn der Betrieb auf weitere Mitarbeiter angewiesen war. In der Literatur wird hier auch vom Familientypus des „ganzen Hauses“ gesprochen (Brunner, 1968). Für Familien mit Produktionsfunktion galt, dass der Betrieb den Mittelpunkt des Familienlebens bildete, dass sie patriarchalisch strukturiert waren und dass nur eine bedingt freie Ehepartnerwahl galt. Bis zur Übergabe des Betriebes bzw. des Hofes an die nächste Generation bestand eine relativ hohe Abhängigkeit von den Eltern, die Übergabe wurde oft lange hinausgeschoben, vor allem aus wirtschaftlichen Gründen oder in Folge geltender Erbschaftsregeln (Nave-Herz, 2004).

Ehe und Familie hatten in der vorindustriellen Zeit immer einen instrumentellen Charakter, und zwar nicht nur für die Ehepartner selber, sondern auch für den erweiterten Familienverband. Die Ehe wurde eingegangen, um Kinder zu haben und um Vermögen oder den Namen und die daran geknüpften Titel weiterzuerben, gleichzeitig wurde die Versorgung der Familienmitglieder im Falle von Krankheit und im Alter garantiert. Romantische Liebe zwischen den Ehegatten spielte jahrhundertlang für die Eheschließung eine nur untergeordnete Rolle.

Die Kinderzahl war in den vorindustriellen Familien entgegen heute weit verbreiteten Einschätzungen recht niedrig. Zwar haben verheiratete Frauen durchschnittlich 8-12 Kinder im Laufe ihres Lebens geboren, weit über die Hälfte dieser Kinder starben allerdings im Säuglings- und Kleinkindalter.

Durch die zunehmende Verstädterung und die Industrialisierung kam es zu einer forcierten räumlichen Trennung von Arbeiten und Wohnen. Das Aufkommen der modernen differenzierten Industriegesellschaft wandelte grundlegend nicht nur die familiären Strukturen, sondern auch die Funktionen der Familie für die Gesellschaft. Hier liegen die Ansatzpunkte für die Entstehung einer eigenständigen Familienpolitik.

- Kinder wurden für die Eltern durch die Verlagerung der Produktion von Mitproduzenten des Familieneinkommens zu reinen Konsumenten innerhalb des Familienhaushaltes und damit von wirtschaftlichen Nutzen stiftenden Akteuren zu einem Kostenfaktor.
- Das Auskommen der Familie wurde in der Regel nicht mehr durch die Familienarbeit (z.B. in Landwirtschaft oder Handwerk) sichergestellt, sondern erfolgt durch die Teilnahme der Familienmitglieder am zentral organisierten Erwerbssystem. Das in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts rasch verbreitete und in Deutschland seit der Mitte des 20. Jahrhunderts übliche Modell dieser Erwerbsspartizipation bestand dabei in dem so genannten „Ernährer-Modell“, in dem der männliche Ehepartner durch außerhäusliche Erwerbstätigkeit die Familie finanziell absicherte, während die Frau für die Führung des Haushaltes sowie die Betreuung und Pflege der Kinder verantwortlich war. F.-X. Kaufmann (1995) spricht hier von der Ausbreitung des adeligen und großbürgerlichen Familienmodells in die kleinbürgerlichen Schichten und in die Arbeiterschaft, dem dabei unterwegs allerdings das Dienstmädchen und das übrige Hauspersonal abhanden gekommen ist.

Durch die Bindung der Familie an das Erwerbssystem ist eine reziproke Abhängigkeit zwischen Familie und Gesellschaft bzw. Wirtschaft entstanden: Familien sind auf die Löhne aus dem Erwerbssystem angewiesen, gleichzeitig ist das Erwerbssystem darauf angewiesen, durch die Familien neue Arbeitskräfte zu erhalten. Aus dieser gesellschaftlichen Entwicklung ergaben sich nach Nave-Herz (2004) für die moderne Familie fünf wesentliche Funktionen für die Gesellschaft:

1. **Reproduktionsfunktion:** Die Reproduktionsfunktion umfasst sowohl die biologische (Sicherung des Nachwuchses) als auch die soziale (physische und psychische Regeneration) Reproduktion der Individuen.
2. **Sozialisationsfunktion:** Die Sozialisation (das ist der Prozess, der Menschen zu handlungsfähigen und kompetenten Mitgliedern in einer Gesellschaft macht) in der frühen Kindheit wird als gesellschaftliche Leistung in allen Industriestaaten der Familie zugeschrieben.
3. **Platzierungsfunktion:** Unter sozialer Platzierung versteht man die Zuweisung einer Person zu einer gesellschaftlichen Position innerhalb der (horizontal und vertikal differenzierten) Struktur der Gesellschaft. Als Zuweisungskriterium galt in vormodernen Zeiten lange allein die soziale

Herkunft, also die Zugehörigkeit zur Herkunftsfamilie. Heute erfolgt die Selektion für die Vergabe von gesellschaftlichen Positionen im Prinzip aufgrund nachgewiesener schulischer Leistungen oder beruflicher Qualifikationen bzw. nach bestimmten Bildungsabschlüssen. Trotz der inzwischen erfolgten Bildungsexpansion und unterschiedlichen Bildungsreformen, ist jedoch auch heute noch ein Zusammenhang zwischen schulischer Leistung und sozialer Herkunft bzw. der Herkunftsfamilie gegeben⁷.

4. **Freizeitfunktion:** Die freie Zeit wird heute überwiegend in der Familie, d.h. mit anderen Familienmitgliedern verbracht. Hierbei ist ein lebenszyklischer Verlauf im Umgang mit Freizeit feststellbar (Nauck, 1989), die Wohnung ist im 20. Jahrhundert der „soziale Ort“ der Familie (Strohmeier, 1989).
5. **Spannungsausgleichfunktion:** Mit der Trennung von Arbeitsstätte und Familie war gleichzeitig die räumliche und zeitliche Trennung von Lebensbereichen verbunden: Die Arbeitswelt wurde immer zweckrationaler, der Ehe und Familie wuchs das „Monopol auf emotionale Belange“ (Luhmann, 1982; ähnlich schon Helmut Schelsky, 1962) zu. Damit war der Anspruch an den privaten Lebensbereich verbunden, Spannungen und Konflikte am Arbeitsplatz aufzufangen und evtl. zu kompensieren. Im Familientypus der Ein-Verdiener-Normalfamilie beschreiben diese Funktionen (mit Ausnahme der Platzierungsfunktion) in erster Linie Aspekte der Frauen- und Mutterrolle.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die Familie heute in erster Linie für die Nachwuchssicherung (Geburt, Pflege und Erziehung von Kindern) und die psychische und physische Regeneration und Stabilisierung ihrer Mitglieder verantwortlich ist. Diese Tatsache begründet zunächst ein staatliches Interesse an der Funktionsfähigkeit der Familie, eine Begründung für eine umfassende, aktive Familienpolitik lässt sich jedoch daraus noch nicht zwingend ableiten. Solange die Familie autonom in der Lage ist, die o. g. Funktionen zu erfüllen, ohne dass Probleme oder Defizite wahrnehmbar werden, stellt sich die Frage nach staatlichem Eingreifen gar nicht.

Seit mehreren Jahrzehnten, unübersehbar seit dem Geburtenrückgang Mitte der 1960er Jahre, befinden sich die familialen Lebensformen in einem tief greifenden Strukturwandel. Die auffälligsten Entwicklungslinien in den europäischen Ländern stellen sich wie folgt dar⁸:

- Die **Geburtenrate** (in Deutschland bereits seit den frühen 1970er Jahren) kann längst nicht mehr den Bestand der Bevölkerung garantieren. Im Zusammenhang mit der gestiegenen durchschnittlichen Lebenserwartung bedeutet das ein Schrumpfen der Bevölkerung bei gleichzeitig steigendem Durchschnittsalter der Bevölkerung.
- Im Gegensatz zu früheren Generationen bringen die meisten europäischen **Frauen** im Durchschnitt **nur 1-2 Kinder** zur Welt, wobei ihr Alter bei der Geburt des 1. Kindes

⁷ Nichts anderes lehren uns die deutschen Ergebnisse beider PISA-Studien.

⁸ Auf die demographischen Entwicklungen in den einzelnen europäischen Ländern wird in Kapitel 3 genauer eingegangen.

angestiegen ist. Auch der zeitliche Abstand zwischen Heirat und Geburt des 1. Kindes hat sich verlängert.

- In allen Ländern werden immer **weniger Ehen** geschlossen. Außerdem erfolgt die Heirat später, allerdings immer öfter nach einer Zeit des unverheirateten partnerschaftlichen Zusammenlebens. Alternative Lebensgemeinschaften ergänzen das traditionelle Ehemodell.
- Seit den frühen 1970er Jahren sind die **Scheidungsquoten** deutlich angestiegen (Irland bildet hier eine Ausnahme, da Scheidungen bis 1996 gemäß Verfassung verboten waren, ebenso sind die Scheidungsziffern in Italien nach wie vor sehr gering).
- Überall haben die **nichtehelichen Geburten** im Vergleich zu den ehelichen Geburten stark zugenommen.

Diese Trends haben Folgewirkungen: die bisher verlässlich funktionierenden intergenerationalen Solidarpotentiale werden schwächer, der Kreis der nahe stehenden Verwandten wird spärlicher, der Anteil der Kinder, welche nicht mit beiden leiblichen Eltern aufwachsen, nimmt rasch zu. Aufgrund der Heirat lediger oder der Wiederverheiratung geschiedener bzw. verwitweter Eltern entstehen immer mehr so genannte „Patchworkfamilien“.

Die zum Teil dramatisch gesunkene Geburtenziffer war in den meisten europäischen Ländern der Auslöser für die Intensivierung familienpolitischer Leistungen und Maßnahmen. Zugleich wurde die wirtschaftliche Benachteiligung von Familien mit Kindern gegenüber kinderlosen ins öffentliche Bewusstsein gebracht.

Die zuvor kurz umrissenen Wandlungen der Familie und des Familienlebens sind auch im *Familienrecht* nicht unberücksichtigt geblieben. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war das Bild der Ehe und Familie im Rechtssystem überall von der Idee einer lebenslangen Unterhalts- und Versorgungsgemeinschaft mit einer ungleichen Rollenverteilung geprägt. Der Beginn der Transformation dieser Leitidee wurde 1915 in Schweden sichtbar, als die Zerrüttung der Ehe als Scheidungsgrund anerkannt und die Wohlfahrt der Individuen als Zweck einer Ehe bestimmt wurde. Die Transformation endete in den 1970er und 1980er Jahren, als auch in Italien und Spanien die Scheidung eingeführt und die Gleichberechtigung der Geschlechter festgeschrieben wurde (Bahle, 1995). Irland stellt hier eine Ausnahme dar, da dort Scheidungen erst nach einem Referendum mit knappem Ausgang seit 1996 rechtlich erlaubt sind.

Die Ähnlichkeit der Entwicklungen in verschiedenen Ländern legt es nahe, von einem einheitlichen, gleichgerichteten Prozess auszugehen. Die Theorie des „Zweiten Demographischen Übergangs“ nimmt z.B. an, dass es im Zuge der gesellschaftlichen Modernisierung zu einem Wandel und einer Pluralisierung der Lebensformen kommt und dass dieser Wandel überall gleichsinnig verläuft. Unterschiede sind lediglich im Tempo der Entwicklung möglich. Die noch nach wie vor in

unterschiedlichem Ausmaß bestehenden Differenzen zwischen verschiedenen Ländern können dann als Ausdruck unterschiedlicher Positionen auf einem einheitlichen *Entwicklungspfad* verstanden werden. Während in einigen Ländern der Wandel der Lebensformen in Richtung auf mehr Individualisierung und Selbstbestimmung bereits früh eingesetzt und mittlerweile weiter fortgeschritten ist, werden andere Länder, in denen sich die Lebens- und Familienformen noch wenig oder nur teilweise, verändert haben, in einer früheren Phase der Entwicklung verortet (van der Kaa, 1987, Bahle, 1995). An diesem Modell gibt es substantielle Kritik. So argumentieren Kuijsten, Schulze und Strohmeier (1994), dass es zwar eine solche immanente Logik des Wandels der Lebensformen im fortschreitenden Modernisierungsprozess der Gesellschaften des Westens gibt, dass aber *unterschiedliche Entwicklungspfade* identifizierbar sind, so dass die demographische Gegenwart einer im Sinne der „Transitionstheorie“ „fortgeschrittenen“ Gesellschaft nicht notwendig die Zukunft einer „weiter hinten liegenden“ sein muss. Die aktuelle Struktur der privaten Lebensformen etwa in Schweden oder Dänemark ist eben *nicht* die Zukunft, die die Südländer Italien oder Spanien oder gar die Türkei noch vor sich haben.

2.3 „Familienpolitik“ - implizite und explizite Politik

In allen Ländern in Europa gibt es Maßnahmen, die wir als „Familienpolitik“ bezeichnen würden, rechtliche Regelungen, die den Status familialer Lebensformen regeln, finanzielle Transfers zugunsten von Kindern und Eltern, soziale Dienste, die Betreuungs-, Beratungs- und andere Dienstleistungen für Kinder, Väter und Mütter anbieten. Diese Maßnahmen gibt es überall, aber nicht überall gibt es „Familienpolitik“ so wie wir sie eingangs definiert haben, also eine Politik, die ausdrücklich die Familie als Adressat ihrer Bemühungen erklärt und der ein Interesse des Staates an den „Leistungen“ der Familie zugrunde liegt⁹. Um diesen Unterschieden Rechnung zu tragen bietet sich eine Unterscheidung in *explizite* und *implizite* Familienpolitik an. Maßgebend für diese Unterscheidung sind die *Absichten* der Politiker.

Eine *explizite* Familienpolitik (politische Maßnahmen, die explizit das Ziel verfolgen, das „Wohlergehen“ und die Leistungen der Familie zu beeinflussen), gibt es in Europa in Frankreich und Deutschland. Überall in Europa aber gibt es (in jeweils unterschiedlichem Maße und in unterschiedlicher Relation) finanzielle Transferleistungen und staatliche Leistungen und soziale Dienste für Familien, also eine faktische oder *implizite* Familienpolitik, ohne dass jedoch damit ein explizites staatliches Interesse an der Familie verbunden wäre. Hier sind es vielmehr in erster Linie armutspolitisch, bevölkerungspolitisch, frauenpolitisch, kinderpolitisch oder migrationspolitisch begründete Interventionen des Staates, die *tatsächliche Wirkungen* auch auf die Familien haben.

⁹ Grundlegend ist hier die Annahme, dass eine Beeinflussung von Strukturen des Zusammenlebens in Familien und von Leistungen der Familie durch politisches Handeln überhaupt möglich ist (Kaufmann, 2000).

2.4 *Instrumente und Methoden politischer Interventionen*

Die staatlichen Maßnahmen, mit denen Einfluss auf das Familienleben genommen wird, werden von Kaufmann (1981, 1993, 1995) hinsichtlich der verschiedenen Dimensionen sozialer Teilhabe, die sie betreffen, unterschieden. Soziale Teilhabechancen von Individuen bzw. Bevölkerungsgruppen werden durch die folgenden vier Faktoren beeinflusst:

1. *Rechtlicher Status* des Individuums.
2. Die dem Individuum *zur Verfügung stehenden ökonomischen Ressourcen*.
3. Die sich dem Individuum bietenden *Möglichkeiten sozialer Teilhabe*.
4. Die *persönlichen Kompetenzen* des Individuums.

Zur Wahrung dieser vier Aspekte sozialer Teilhabe stellen Sozialstaaten ihren Bürgern sozialpolitische Güter zur Verfügung. Sie sichern dem Individuum (1) feste *Rechtsansprüche* zu, um seinen rechtlichen Status zu garantieren. Durch (2) wohlfahrtsstaatliche *Geldleistungen* wird die materielle Lage des Individuums positiv beeinflusst, während (3) *infrastrukturelle Dienstleistungen* dem Individuum Gelegenheiten zu sozialer Teilhabe ermöglichen. Letztlich können (4) durch *personenbezogene staatliche Dienstleistungen* die Kompetenzen des Individuums und damit seine Chancen zu sozialer Teilhabe verbessert werden.

Diese vier Formen wohlfahrtstaatlicher Güter können ihrerseits durch vier verschiedene Formen sozialstaatlicher Intervention geschaffen werden. Die Gewährung und Sicherung von Rechtsansprüchen setzen eine *rechtliche Intervention* des Staates voraus (Maßnahmen und Regelungen z.B. im Familienrecht, Arbeitsrecht oder Sozialrecht), Geldleistungen eine *ökonomische Intervention* (hierzu zählen sowohl direkte finanzielle Transfers wie etwa das Kindergeld oder andere Geldleistungen der sozialen Sicherungssysteme als auch indirekte monetäre Transfers, wie etwa die Steuerfreibeträge oder andere steuerliche Regelungen). Um infrastrukturelle Einrichtungen (wie z.B. lokale Angebote sozialer Dienste, Kindergärten, aber auch Maßnahmen zur Wohnungsbauförderung und Wohnumfeldpolitik) bereitzustellen, muss der Staat Einfluss auf das räumliche Umfeld des Individuums nehmen – Kaufmann spricht daher von *ökologischer Intervention*. Persönliche Kompetenzen können beispielsweise im Rahmen von Bildungsprogrammen durch eine *pädagogische Intervention* des Staates erbracht werden. Die europäischen Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich signifikant in der Kombination dieser unterschiedlichen Formen politischer Intervention im Feld der Familienpolitik, woraus sich unterschiedliche nationale Familienpolitikprofile ergeben.

2.5 *Typen europäischer Familienpolitik*

Den jeweiligen länderspezifischen Gegebenheiten und Traditionen entsprechend haben die einzelnen europäischen Staaten unterschiedliche Ausrichtungen und Schwerpunkte in der Familienpolitik entwickelt. Die Modelle der verschiedenen familienpolitischen Richtungen sind eng verknüpft mit den unterschiedlichen Ausprägungen sozialstaatlicher Prinzipien.

Ziel dieses Kapitels ist es unterschiedliche Typen der europäischen Familienpolitik darzustellen und zu unterscheiden. In der US-amerikanischen Literatur zum Thema Familienpolitik (u. a. Kamerman/Kahn, 1981) wird häufig hervorgehoben, dass die U.S.A. familienpolitisch von Europa lernen können, damit wird impliziert, dass die nationalen europäischen Familienpolitiken einander vergleichsweise ähnlich seien. Die Beurteilung von Ähnlichkeit auf der einen oder Diversität der europäischen Entwicklung auf der anderen Seite ist jedoch letztlich eine Frage des Beobachtungspunktes (De Singly/Comaille, 1997): Betrachtet man Europa im internationalen oder globalen Vergleich, so stellen die Länder eine recht homogene Einheit dar (solche Ähnlichkeiten erweist z.B. die Untersuchung der OECD über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den verschiedenen OECD-Staaten; OECD, 2001), während bei einer näheren Betrachtung der nationalen Familienpolitikprofile im europäischen Kontext die Unterschiede deutlicher erkennbar werden.

Ländervergleiche sind oft eine problematische Angelegenheit. Nicht selten haben bestimmte Indikatoren, die in einem Land äußerst wichtig sind, in einem anderen Land gar keine oder nur eine geringe Bedeutung, gelegentlich sind Phänomene nicht vergleichbar. Knudsen (1997) belegt, dass in Dänemark eine Unterscheidung der Lebensformen nach dem Kriterium „erwerbstätig“ versus „nicht erwerbstätig“ mangels nicht erwerbstätiger junger Frauen keinen Sinn macht, damit entfällt eine wichtige Grundlage des Vergleichs z.B. mit der Bundesrepublik Deutschland.

Beim Vergleich verschiedener Wohlfahrtsstaaten wird häufig Bezug auf eine Typologie genommen, die vom schwedischen Sozialforscher Esping-Andersen entwickelt wurde. Er unterscheidet verschiedene Typen von Wohlfahrtsstaaten:

- (a) den sozialdemokratischen,
- (b) den konservativen und
- (c) den liberalen Wohlfahrtsstaat.

Diese unterschiedlichen Ausprägungen des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates unterscheiden sich erheblich voneinander. Sie implizieren unterschiedliche Verhältnisse von Staat, Markt und Familie in den Ländern, in denen sie realisiert wurden.

Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat entstand in Ländern mit protestantischem Staatskirchentum, wo Gleichheit früh zum hervorragenden Ziel politischen Handelns wurde. Er herrscht in Schweden, Dänemark und (mit einigen Abstrichen) in Norwegen vor und zeichnet sich durch universelle Leistungen für alle Bürger auf einem hohen Leistungsniveau aus. Der Zugang zu Sozialleistungen wird hier jedem Bürger in gleicher Weise gewährt. Die Familie wird als Summe von gleichberechtigten Individuen angesehen. Die Geburtenraten sind ebenso wie die Müttererwerbstätigkeit im europäischen Vergleich hoch. Beides lässt sich durch vergleichsweise niedrige Opportunitätskosten der Elternschaft (geringe Einkommenseinbußen infolge der Erziehung von Kindern) sowie durch eine umfassende Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Ergebnis eines entsprechenden Kinderbetreuungsangebotes erklären.

Konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaaten (die mitteleuropäischen Länder, exemplarisch Österreich, Italien und Deutschland) charakterisiert hingegen die starke Arbeitsmarktbindung vieler sozialstaatlicher Leistungen. Im Gegensatz zur steuerbasierten universalistischen Systematik skandinavischer Staaten wird hier die Berechtigung zu Sozialleistungen durch Einzahlung in die Sozialversicherungen erworben, deren Mitgliedsstatus meist auf einem dauerhaften Erwerbsverhältnis basiert. Die Familie ist für den Staat vor allem in der Form abgeleiteter Rechte aus dem Erwerbsstatus des in der Regel männlichen Hauptnährers interessant. Was die Erfüllung bestimmter Funktionen wie Erziehung und Betreuung der Kinder angeht, verlässt sich der Staat auf die Leistungen der Familie.

Liberale Wohlfahrtsstaaten (Großbritannien, Irland) hingegen zeichnen sich durch eine verstärkte Bedarfsorientierung und ein darüber hinaus vergleichsweise geringes Niveau von Sozialleistungen aus. Sozialstaatliche Leistungen haben hier meist das implizite Ziel, die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen durch ausgeprägte Anreize zu minimieren.

Irland hat sich allerdings in den letzten Jahren vom englischen Muster abgelöst (Fanning et al, 2004). Die Armutsorientierung hat dem Programm zur Gleichberechtigung und für Kinderbetreuungseinrichtungen Platz gemacht und die Alimentierung Alleinerziehender wird zunehmend an die Partizipation an den Arbeitsmarkt gekoppelt. Zugleich sind die finanziellen Zuwendungen für Familien und für Konfliktbemittlung in Partnerschaften exponentiell gestiegen (Prof. Dr. G. Kiely, Dublin, persönliche Mitteilung).

Die Typologie von Esping-Andersen (1990) wird in der familienpolitischen Literatur häufig diskutiert und hinterfragt (vgl. Künzler, 2002). Esping-Andersen hat seine Typologie entwickelt um verschiedene Sozialstaaten miteinander zu vergleichen, es ging ihm dabei nicht explizit um die Familie, sondern um die Kommodifizierung der Arbeitskraft. Die Typologie ermöglicht deshalb weder eine umfassende Charakterisierung der Wohlfahrtsstaaten noch eine Untersuchung ihrer historischen Entwicklung (Bahle, 1995). Darüber hinaus besitzt die Familienpolitik zusätzliche Dimensionen, die von Esping-Andersens Modell nicht berücksichtigt werden (vgl. 2.4).

Eine weitere Typologie unterschiedlicher Familienpolitikprofile wurde von Anne Gauthier entwickelt. A. Gauthier (1996) unterscheidet in ihrem Buch „*The State and the Family*“ fünf familienpolitische Modelle:

- a) ein **französisches Modell**, das pronatalistisch ist, also viele Kinder zum Ziel hat und große kinderreiche Familien unterstützt. Familienpolitik wird dabei als Bevölkerungspolitik aufgefasst, mit der insbesondere durch Transferzahlungen an Kinderreiche das Geburtenverhalten positiv beeinflusst werden soll. Zudem wird großer Wert auf Kinderbetreuungsmöglichkeiten gelegt, damit insbesondere die Mütter ihre (als normal selbstverständlich vorausgesetzte) Erwerbstätigkeit mit der Familie vereinbaren können;

- b) ein **angelsächsisches Modell**, das die Familie als Privatangelegenheit ansieht und hauptsächlich Elemente von Armutspolitik enthält. Die finanziellen Transfers an Familien im Normalfall sind eher marginal. Die Familienpolitik ist in diesem Fall nicht-interventionistisch, die Erwerbstätigkeit von Müttern wird nicht erschwert, aber auch nicht gefördert;
- c) ein **nordisches Modell**, das die Gleichheit der Geschlechter und die Unterstützung erwerbstätiger Eltern als hauptsächliches Ziel hat. Kennzeichnend für dieses Modell sind ein guter Ausbau der Kinderbetreuung und relativ großzügige Transferzahlungen für den begrenzten Zeitraum, den Eltern aufgrund der Erziehung der Kinder zu Hause verbringen;
- d) ein **germanisches Modell**, das die simultane Vereinbarkeit (im Alltag) von Erwerbstätigkeit und Familie zugunsten sequentieller Lösungen (im Lebenslauf) erschwert, dafür aber relativ viel Geld in den Familienlastenausgleich und in die Förderung der Ehe transferiert;
- e) hybride Formen, wie das **südeuropäische Modell**, das durch weitgehende Abwesenheit und erhebliche Intransparenz von staatlicher Familienpolitik sowie durch Traditionalität und nach wie vor große Bedeutung subsidiärer privater verwandtschaftlicher Arrangements im Familienalltag geprägt ist.

Zusammengefasst lassen sich die Modelle von Anne Gauthier wie folgt darstellen:

Abbildung 1: Models of family support nach Anne Gauthier

Models of family support nach Anne Gauthier (1996)

- “pro-family/pro-natalist model” (z.B. Frankreich)
- „pro-family but non-interventionist model“ (z.B. Großbritannien, Irland)
- “proegalitarian model” (z.B. Dänemark und Schweden)
- „pro-traditional model“ (z.B. Deutschland)
- hybrid forms, wie z.B. das „South-European model“ (z.B. Italien).

Das nordische Modell („*pro-egalitarian*“) von Anne Gauthier stimmt in etwa überein mit Esping-Andersens Bild des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates, das angelsächsische Modell („*non-interventionist*“) mit dem Bild des liberalen Wohlfahrtsstaates. Esping-Andersen drittes Modell vom konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat wird von Anne Gauthier aufgeteilt in das germanische („*pro-traditional*“) und das französische Modell („*pro-natalist*“). Das südeuropäische Modell („*hybrid form*“), das durch weitgehende Abwesenheit und erhebliche Intransparenz von staatlicher Familienpolitik und die große Bedeutung subsidiärer privater verwandtschaftlicher Arrangements geprägt ist, kommt bei Esping-Andersen nicht vor.

Alan Siaroff (1996) hat eine Typologie entwickelt, die unterschiedliche Indikatoren der Ungleichheit der Geschlechter in Wohlfahrtsstaaten berücksichtigt. Er hat dabei 23 OECD Länder nach zwei unterschiedlichen Maßstäben unterschieden und gruppiert: der *Orientierung des Wohlfahrtsstaates* bezüglich Familie und dem *Maß der Förderung der Frauenberufstätigkeit*.

Die untersuchten Wohlfahrtsstaaten können vier Typen zugeordnet werden:

1. protestantisch sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten,
2. protestantisch liberalen Wohlfahrtsstaaten,
3. fortgeschrittenen christlichdemokratischen Wohlfahrtsstaaten,
4. Wohlfahrtsstaaten, in denen die Frauenbewegung spät eingesetzt hat.

Der protestantisch sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat ist geprägt durch hohe finanzielle Transferleistungen und einer Gleichheit der Geschlechter, die Berufstätigkeit von beiden Eltern und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird unterstützt. Exemplarisch können hier die skandinavischen Länder aufgeführt werden (Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen).

Protestantisch liberale Wohlfahrtsstaaten kombinieren minimale finanzielle Transferleistungen mit einer Geschlechtergleichheit auf dem Arbeitsmarkt. Exemplarisch können hier die Länder Australien, Kanada, Neuseeland, Großbritannien und die U.S.A. genannt werden.

Fortgeschrittene christdemokratische Wohlfahrtsstaaten charakterisieren (überdurchschnittliche) finanzielle Transferleistungen und eine Ungleichheit der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt. Es gibt wenig Anreize für Frauen einem Beruf nachzugehen, im Gegenteil Frauen werden eher darin gestärkt bei ihren Kindern zu bleiben. Exemplarisch können hier die Länder Deutschland, Österreich, Belgien, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande genannt werden.

Die letzte Gruppe die Siaroff (1996) unterscheidet wirkt in ihrer Länderkonstellation „zusammengewürfelt“, die Länder Griechenland, Irland, Italien, Japan, Portugal, Spanien und die Schweiz sind Teil dieser Gruppe. Es handelt sich hier um evangelische und katholische, um arme und reiche, um liberale und konservative Länder die eine Gemeinsamkeit haben: die relativ späte Einführung des Frauenwahlrechts. Siaroff bezeichnet diese Wohlfahrtsstaaten als Staaten in denen die Frauenbewegung erst spät eingesetzt hat.

Tatsächlich kann man feststellen, dass sich die nationalen Familienpolitiken der europäischen Staaten vor allem in den finanziellen Transfers zugunsten der Familien (*ökonomische Intervention*) und in der Unterstützung der Erwerbstätigkeit der Mütter durch Kinderbetreuung und entsprechende arbeitsrechtliche und tarifvertragliche Regelungen (*ökologische Intervention*) unterscheiden. Hohe Einkommenstransfers und gut ausgebaute Kinderbetreuung werden in der aktuellen familien- und bevölkerungspolitischen Diskussion in Deutschland inzwischen als positiver Anreiz bezüglich der

individuellen generativen Entscheidungen bewertet. Das Fehlen dieser beiden Merkmale oder auch nur eines davon wird als Restriktion bewertet. Diese Bewertungen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit von denen, die sie in erster Linie betreffen, Eltern und prospektiven Eltern, geteilt.

Abbildung 2: Familienpolitikprofile in Europa

		ökologische Intervention	
		Support: Gute Kinderbetreuung	Constraint: Schlechte/fehlende Kinderbetreuung
Ökonomische Intervention	Support: Hohe Einkommenstransfers	++ A (Frankreich, Dänemark)	+ - B (Deutschland)
	Constraint: Geringe Einkommenstransfers	-+ C (Schweden)	-- D (Groß Britannien, Irland, Italien)

Quelle: Strohmeier, 2001

Diese Typologien sind nicht statischer Natur. Wie die Entwicklung der Niederlande zeigt, die Anfang der 90er Jahre eine Bewegung (B→C) vollzogen haben, lassen sich Transformationsprozesse in den Familienpolitiken beobachten (siehe ausführlicher Kapitel 4).

Die Unterschiede in der demografischen Entwicklung, z.B. die unterschiedlichen Geburtenzahlen der europäischen Staaten und ihre Entwicklung im Zeitverlauf, sind allerdings anhand dieser vereinfachten Typologie nicht zu erklären. So verfolgen etwa Italien und Irland ähnliche familienpolitische Strategien in Bezug auf Transfers und Kinderbetreuung, haben jedoch eine unterschiedliche Geburtenentwicklung (dazu Kapitel 3). Die generativen Entscheidungen von Eltern sind das Ergebnis komplexer, noch genauer zu analysierender Zusammenhänge. Wir werden diese Abhängigkeiten in Kapitel 5 eingehender untersuchen.

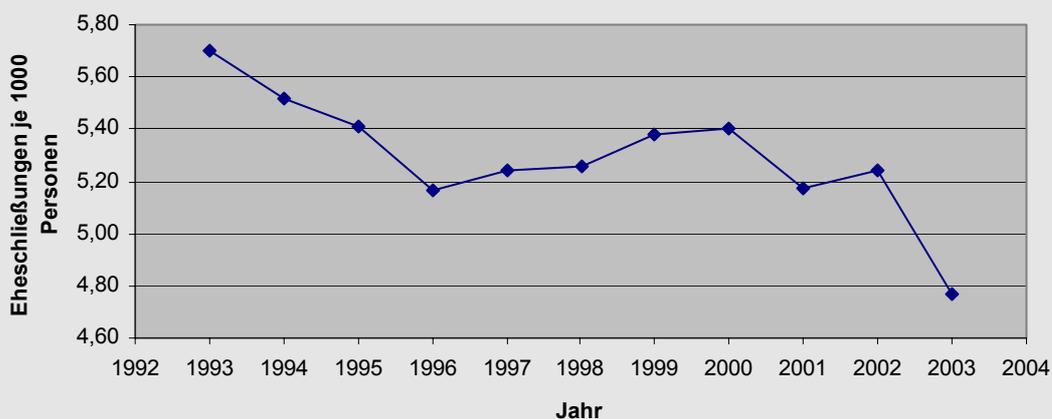
3 Demographische Entwicklungen

Seit mehreren Jahrzehnten befinden sich die familialen Lebensformen in einem tief greifenden Strukturwandel. Im folgenden Kapitel werden einige Kernaspekte dieses Wandels aufgegriffen.

Pluralisierung familialer Lebensformen

Bedingt durch eine fortschreitende Entkoppelung von Ehe und Sexualität¹⁰ einerseits sowie die Entkoppelung von Ehe und Elternschaft¹¹ andererseits verliert die traditionelle Kernfamilie mit zwei verheirateten Ehepartnern und Kindern zunehmend an Bedeutung. Dieser Bedeutungsverlust spiegelt sich wieder in einer abnehmenden Heiratshäufigkeit. Wird geheiratet, so geschieht dies meist zu einem späteren Zeitpunkt. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Zahl der Eheschließungen je 1000 Einwohner in der EU (EU25) seit 1993. Diese Entwicklung ist zum einen Ergebnis von Verhaltensänderungen, zum anderen aber auch ein Resultat des Rückgangs der Personen im Erstheiratsalter infolge des Geburtenrückgangs.

Abbildung 3: Eheschließungen in Europa (EU 25)



Daten: Eurostat (eigene Darstellung)

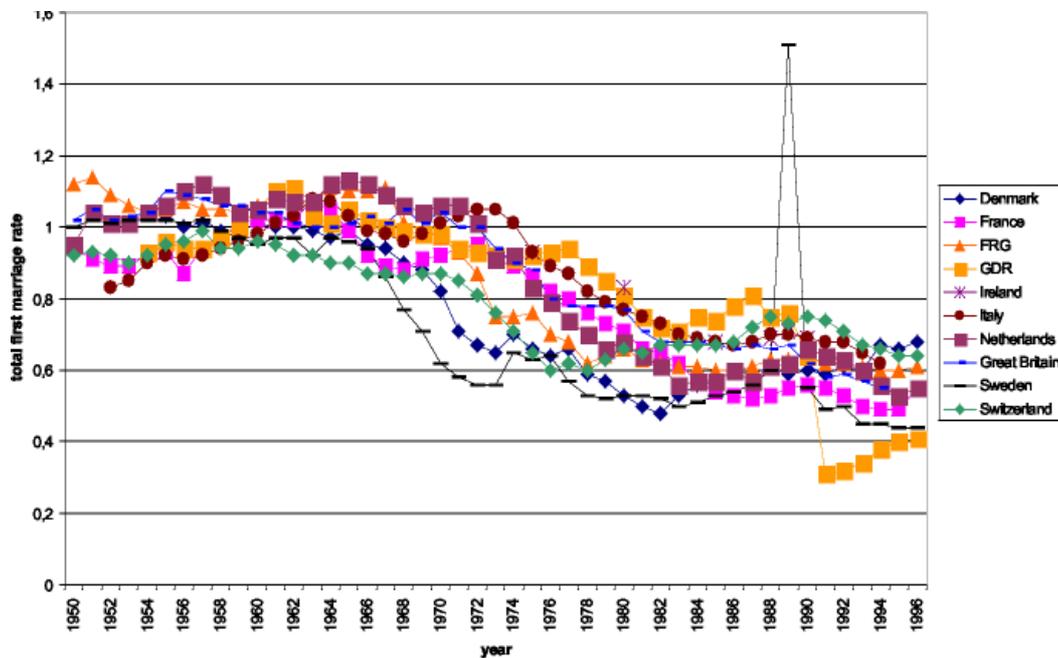
Dieser gesamteuropäische Trend in den 1990er Jahren ist gewissermaßen der Durchschnitt ähnlicher Trends in vielen europäischen Ländern, die allerdings auf durchaus unterschiedlichen Niveaus verlaufen sind. Die nachfolgende Abbildung aus der Studie von Anton Kuijsten (2002) zeigt die Entwicklung der Erstheiratsraten in 11 Ländern über einen längeren Zeitraum, beginnend im Jahr 1950. Überall waren die 1950er und 1960er Jahre das „goldene Zeitalter“ der Ehe. Das Ende dieses Zeitalters trat in den verschiedenen Ländern zu unterschiedlichen Zeiten, unterschiedlich schnell und

¹⁰ Dies insbesondere durch Methoden der Geburtenkontrolle/Verhütung (Lampert/Althammer, 2001).

¹¹ Durch die rechtliche Gleichstellung von ehelichen und unehelichen Lebensgemeinschaften und die schwindende Diskriminierung des nicht-ehelichen Zusammenlebens.

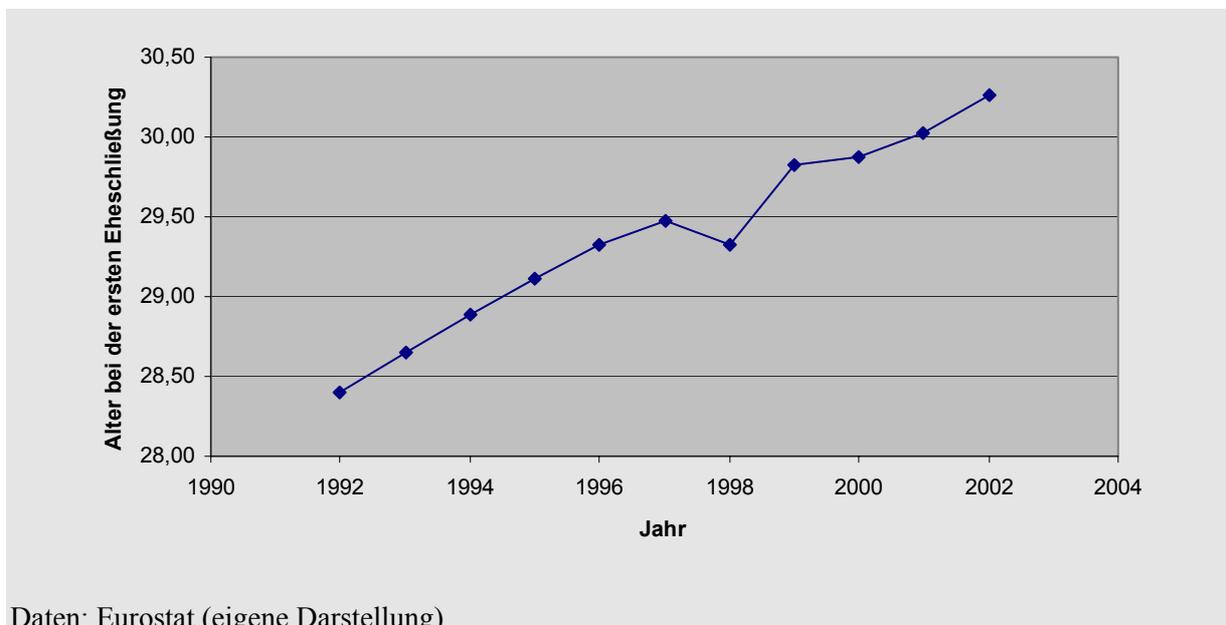
unterschiedlich deutlich ein. Am spätesten und am schwächsten sind die Abschwünge in den Ländern mit einem „germanischen“ oder einem „hybriden“ Politikprofil eingetreten

Abbildung 4: Entwicklung der Erstheiratsraten in 11 Ländern 1950-1996



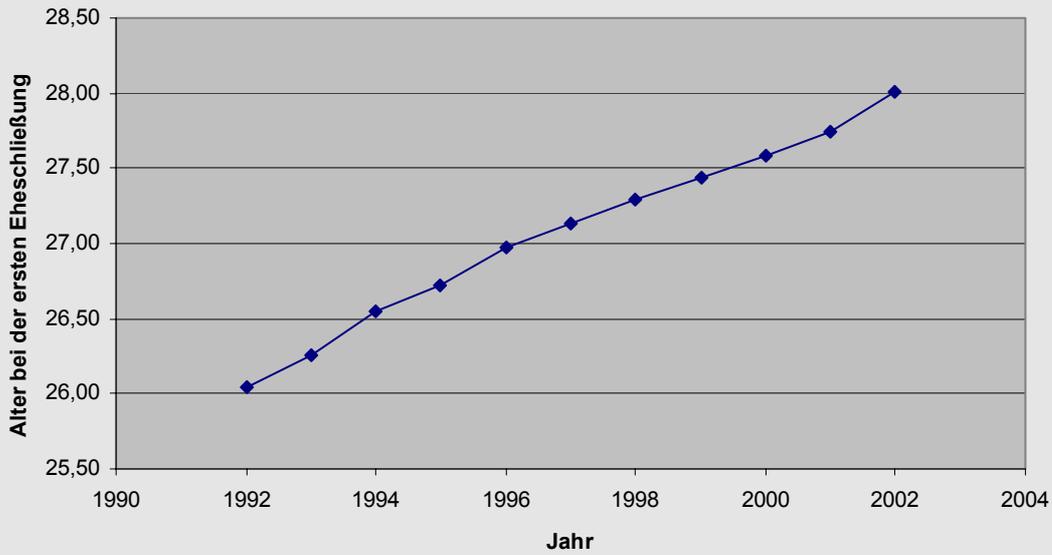
Quelle: Kuijsten (2002)

Abbildung 5: Durchschnittsalter bei der ersten Eheschließung Männer (EU 15)



Daten: Eurostat (eigene Darstellung)

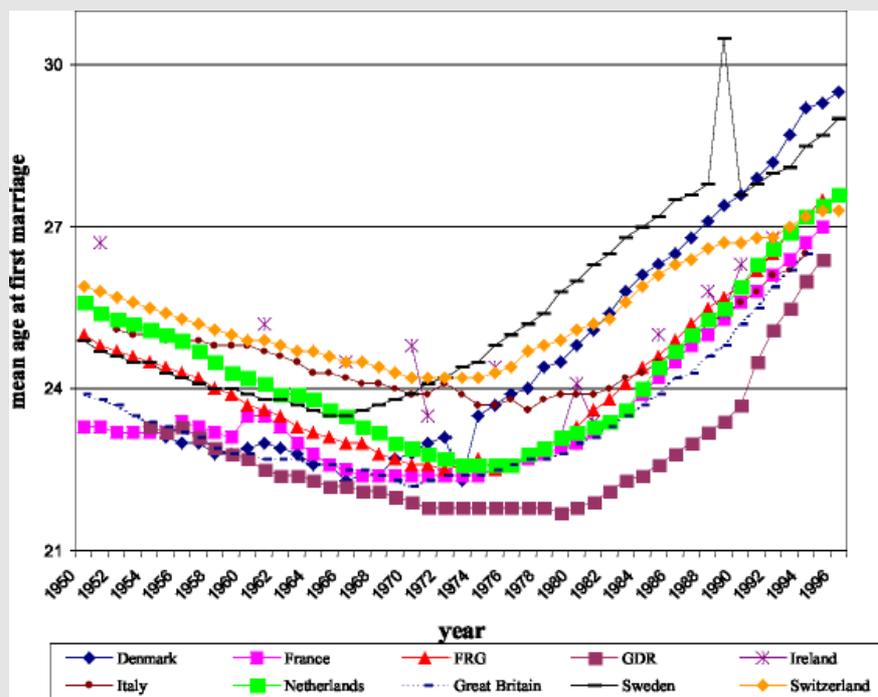
Abbildung 6: Durchschnittsalter bei der ersten Eheschließung Frauen (EU 15)



Daten: Eurostat (eigene Darstellung)

Zusammen mit der sinkenden Eheschließungshäufigkeit ist das Alter von Männern und Frauen bei der Eheschließung kontinuierlich gestiegen. Dabei ist der mittlere Altersabstand von Männern und Frauen (ca. 2,5 Jahre) in etwa konstant geblieben.

Abbildung 7: Durchschnittsalter bei der ersten Eheschließung von Frauen in europäischen Ländern (1950-1996)

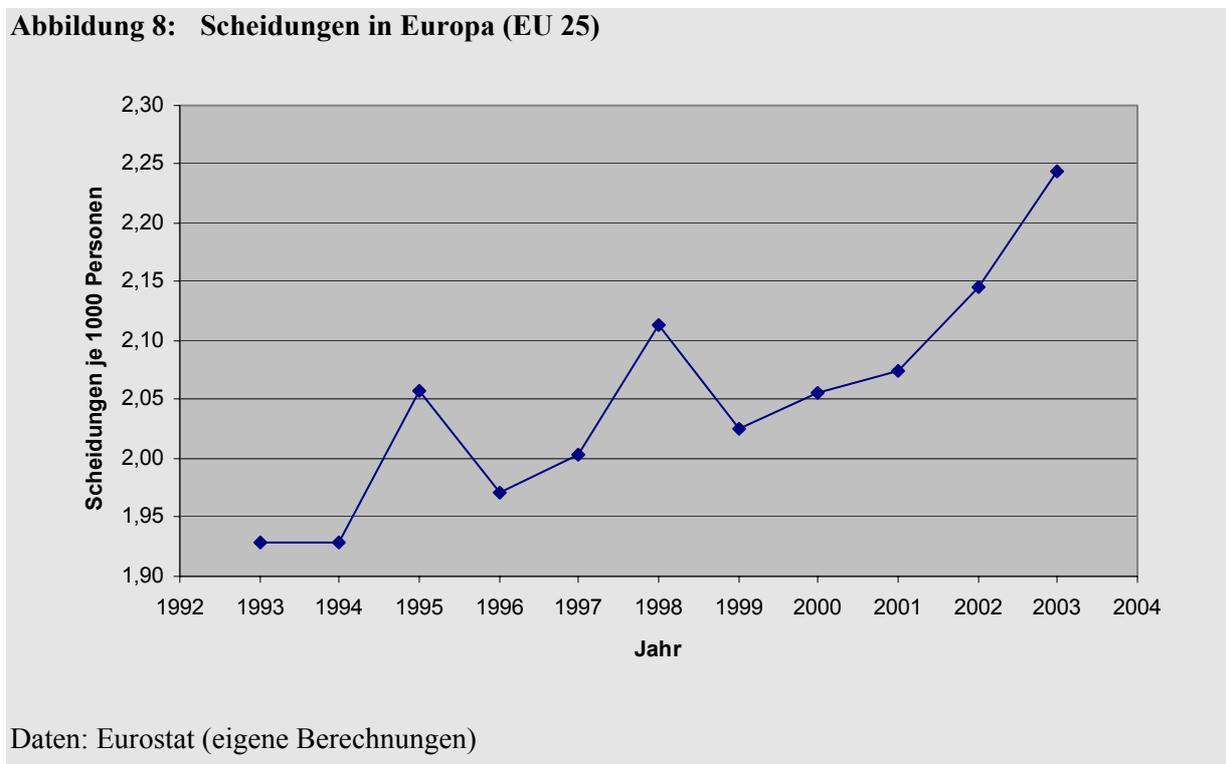


Quelle: Kuijsten (2002)

Die Entwicklung in den 1990er Jahren ist die Umkehrung eines europaweit bis zum Ende der 1970er Jahre dominierenden Trends, in dem von Jahr zu Jahr immer jüngere junge Leute erstmals die Ehe eingegangen sind. Auch diese Prozesse sind auf unterschiedlichen Niveaus verlaufen, das mittlere Erstheiratsalter in der Schweiz lag 1960 beinahe drei Jahre über dem in Frankreich, wobei die Niveauunterschiede im Zeitverlauf recht stabil geblieben sind. Die Wendepunkte liegen erheblich zeitversetzt. Der Anstieg in Großbritannien setzte bereits Mitte der 1960er Jahre ein, in den Niederlanden dagegen fast zehn Jahre später.

Die Stabilität der ehelichen Beziehungen weist in allen europäischen Ländern eine rückläufige Tendenz auf, die sich im Prinzip in steigenden Scheidungsraten ausdrückt.

Abbildung 8: Scheidungen in Europa (EU 25)



Auch hier jedoch gibt es erhebliche Variationen im internationalen Vergleich, wie die Studie von Kuijsten (2002) ergeben hat. Die „total divorce rate“ lässt sich als das Risiko interpretieren, bis zum 50. Lebensjahr in den jeweiligen Ländern mindestens einmal eine Scheidung zu erleben.

Tabelle 1: Total divorce rates, in ausgewählten europäischen Ländern (1970-1993)

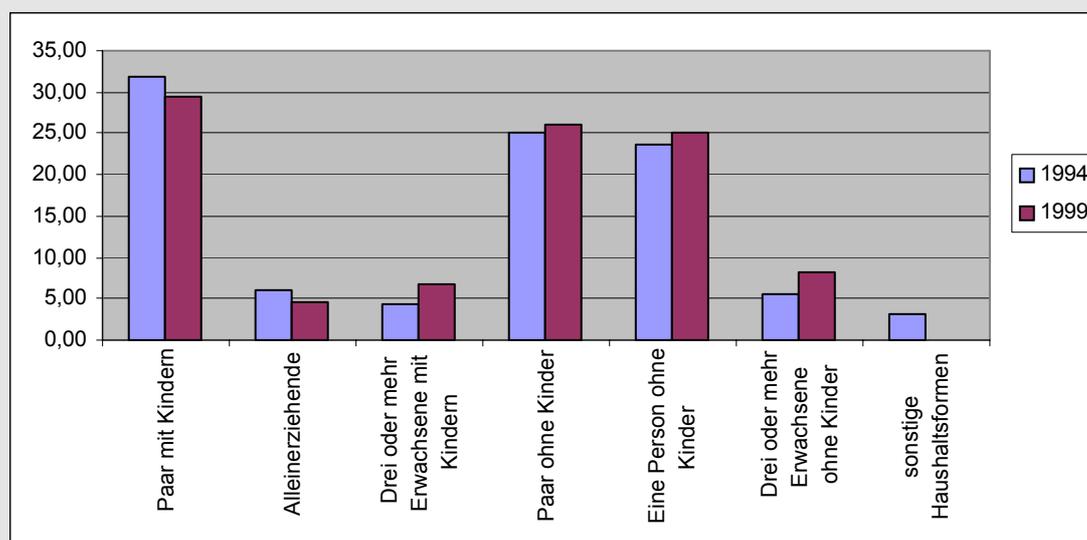
	1970	1975	1980	1985	1988	1989	1990	1993
Italien	0.05	0.03	0.03	0.04	0.08	0.08	0.08	0.07
Frankreich	0.12	0.16	0.22	0.30	0.31	0.31	0.32	–
Niederlande	0.11	0.20	0.25	0.35	0.28	0.28	0.28	0.30
Schweden	0.23	0.50	0.42	0.45	0.41	0.44	0.43	0.46
BRD	0.15	0.22	0.22	0.30	0.31	0.30	0.29	0.33
Dänemark	0.25	0.37	0.40	0.46	0.47	0.49	0.44	0.42
Schweiz	0.15	0.21	0.27	0.30	0.33	0.32	0.33	0.37
Irland	–	–	–	–	–	–	–	–
DDR	0.31	0.30	0.32	0.38	0.37	0.37	0.22	0.14
Groß Britannien	0.16	0.13	0.38	0.42	0.40	0.40	0.42	0.44

Quelle: Kuijsten (2002)

Hier gibt es Sonderentwicklungen: In Irland ist die Scheidung erst 1996 nach einem Referendum gesetzlich möglich geworden. In der DDR bzw. den neuen Ländern sind mit dem Ereignis der Grenzöffnung nach Westen die Geburten, die Eheschließungen und die Scheidungen deutlich unter das „Westniveau“ gesunken. Daneben zeigt sich eine erhebliche Spannweite, wenn man z.B. Italien mit seinen extrem niedrigen Scheidungsraten und die skandinavischen Länder vergleicht.

Der Paarhaushalt mit Kindern scheint zwar in Europa noch die dominante Haushaltsform darzustellen, es wird aber auch deutlich, dass ein Zusammenleben ohne Kinder offenbar in wachsendem Maße durchaus eine alternative Haushaltsform darstellt. Die zeitliche Veränderung in Abb.9 von 1994 nach 1999 mag allerdings durch die demographische Alterung und den Geburtenrückgang mit erklärt werden.

Abbildung 9: Haushaltstypen in Europa



Daten: Eurostat (eigene Berechnungen)

Deshalb ist es erforderlich, die Haushaltsformen und die Familienformen von Personen gleichen Lebensalters oder in vergleichbaren Lebensaltern zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu vergleichen und die internationalen Differenzierungen mit zu berücksichtigen. Die nachfolgend dargestellten Daten von Anton Kuijsten betrachten zwar Wandlungen, die mehr als zehn Jahre zurückliegen, die berichteten Trends sind dennoch eindeutig.

Tabelle 2: Private Lebensformen, Frauen in der frühelterlichen Phase (in den späten 1980er Jahren)

	IRE 1987	ITA 1988	NL 89/90	GDR 1987	FRG 88/89	SWI 1988	SWE 1990	DE 1988	GB 1991
Living with parents, not employed	8.4	14		5.9					1.8
Living with parents, employed	20.9	17	} 7.3					} 1.9	} 6.1
Living with one parent		5							
Single, no children, working, non-family household	10.6	} 3	} 16.4		} 22.4	19.0	19.9	} 13.0	} 9.5
Single, no children, not working, living alone	2.0					16.0	2.3		
Cohabiting, no children, both working		1	14.6	3.7	9.1	17.7	12.8	} 29.6	} 8.1
Cohabiting, child(ren), employed				10.8			8.9		
Cohabiting, child(ren), not employed						4.5	4.5		
Lone mother		1		5.9		4.5	7.0	3.5	6.1
Married, no children, not employed	0.7	5				7.3		} 7.1	} 0.3
Married, no children, employed	7.9	9	18.5	5.7	8.8	16.0	5.1		
Married, 1 child, not employed	5.4	15	9.2		10.8	11.4	2.9	} 11.9	} 0.3
Married, 1 child, employed	5.9	11		27.6	7.3	2.3	6.5		
Married, 2+ children, not employed	17.4	13	13.1		16.5	9.0	6.1	} 11.4	} 3.3
Married, 2+ children, employed	2.7	3	4.0	16.9	4.2	0.9	9.6		
Divorced/Widowed/Separated (with or without children)	2.4			2.2				1.1	9.8
Married, > 1 child, both not employed	7.4								
Married, no child, both not employed									
Total	91.7	97	83.1	94.7	79.1	94.9	88.7	79.5	100.0

Quelle: Kuijsten (2002)

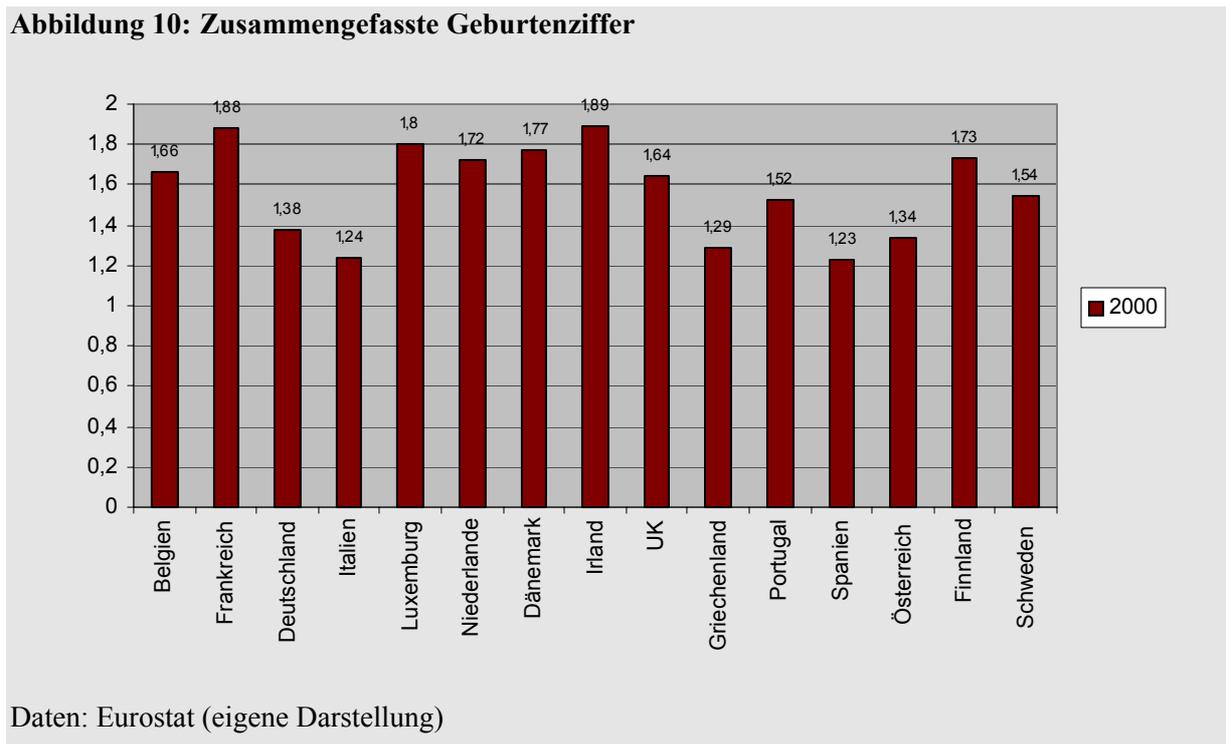
Tabelle 3: Private Lebensformen, Frauen in der frühelterlichen Phase (in den frühen 1980er Jahren)

	ITA 1983	NL 81/82	FRG 80/82	DE 1981
Living with parents, not employed	12			
Living with parents, employed	11	} 4.8		} 2.4
Living with one parent	5			
Single, no children, working, non-family household	} 1	} 10.0	} 18.0	} 11.2
Single, no children, not working, living alone				
Cohabiting, no children, both working		5.5	1.4	} 20.7
Cohabiting, child(ren), employed	} 1			
Cohabiting, child(ren), not employed				
Lone mother	1			2.9
Married, no children, not employed	6			} 9.9
Married, no children, employed	8	19.3	11.3	
Married, 1 child, not employed	15	16.6	16.3	} 16.9
Married, 1 child, employed	12		10.1	
Married, 2+ children, not employed	15	23.5	18.8	} 15.3
Married, 2+ children, employed	5	4.9	4.3	
Divorced/Widowed/Separated (with or without children)				1.2
Married, > 1 child, both not employed				
Married, no child, both not employed				
Total	92	84.6	80.2	80.5

Quelle: Kuijsten (2002)

In gesamteuropäischer Betrachtung hat die klassische Kernfamilie überall als Familienmodell zunehmend an Bedeutung verloren. Deutlich weniger Menschen entscheiden sich – selbst nach einer Eheschließung – für eines oder mehrere Kinder. Die familiäre Reproduktionsfunktion ist damit in Frage gestellt. Lebensformen ohne Kinder haben gegenüber der Familie an Boden gewonnen. Diese Strukturveränderungen der Lebensformen sind die Begründung dafür, dass insgesamt (bezogen auf das Bestandsniveau von 2,1 Kindern pro Frau) „zu wenige“ Kinder geboren werden. Dabei zeigt sich besonders in Deutschland, dass die Familien nicht kleiner, sondern in erster Linie weniger werden.

Abbildung 10: Zusammengefasste Geburtenziffer

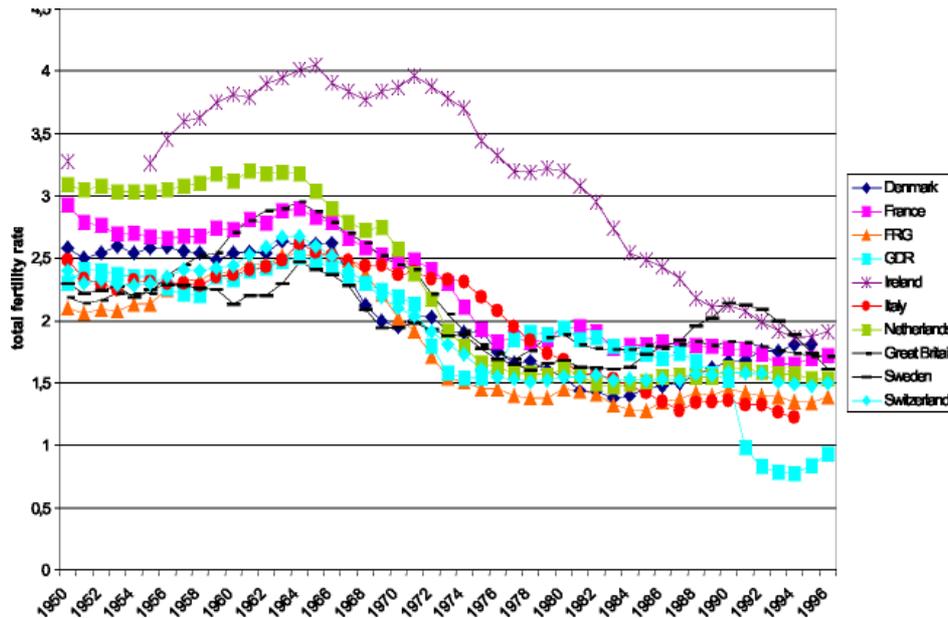


Die zusammengefasste Geburtenziffer bezeichnet die Zahl der Kinder, die eine Frau im Laufe ihres Lebens zur Welt bringen würde, wenn während ihres gesamten gebärfähigen Alters die für das Kalenderjahr 2000 beobachteten altersspezifischen Geburtenziffern gelten würden.

Die höchsten Geburtenziffern waren 2000 innerhalb der EU in Frankreich (1,88), Luxemburg (1,8) und Irland (1,89) zu finden, in Spanien (1,23) und Italien (1,24) werden die wenigsten Kinder geboren. Irland und die Südländer der EU, ebenso die neuen Beitrittsländer haben in kaum mehr als einem Jahrzehnt einen Geburtenrückgang vollzogen, für den Deutschland über ein halbes Jahrhundert gebraucht hat.

Die Entwicklungen im Zeitverlauf betrachtet die nachfolgende Abbildung:

Abbildung 11: Geburtenziffern im Zeitverlauf (1950-1996)



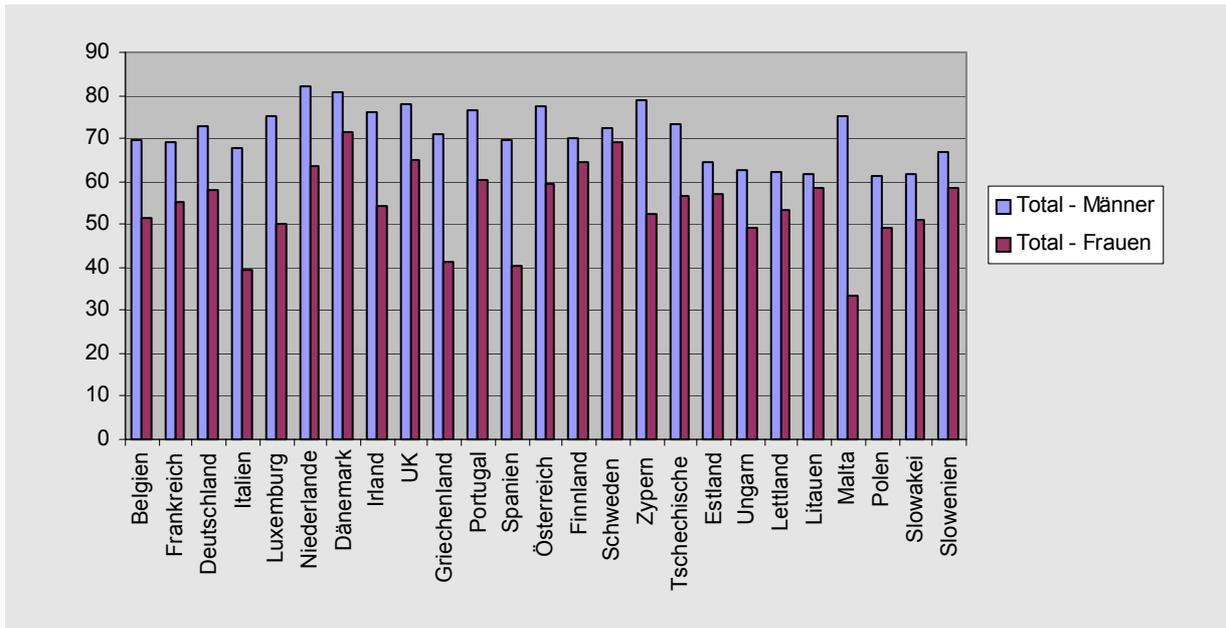
Quelle: Kuijsten (2002)

Alle verglichenen Länder haben einen erheblichen Geburtenrückgang erlebt. Wiederum aber sind die Niveauunterschiede erheblich. Überall (außer in Irland) setzt Mitte der 1960er Jahre ein Geburtenrückgang ein, nach dem die Unterschiede mehr oder minder erhalten bleiben. Der Einbruch in Ostdeutschland im Jahre 1990 wurde bereits erwähnt. Irland nimmt einen Sonderweg einer sich rapide modernisierenden traditionellen Gesellschaft ein, in der erst am Ende der 1970er Jahre der Vertrieb von Verhütungsmitteln erlaubt wurde.

Erwerbsbeteiligung von Frauen

Während Mitte des 20. Jahrhunderts überall in Europa noch eine deutliche geschlechtsspezifische Rollenteilung vorherrschte, ist in den vergangenen Jahrzehnten die Frauenerwerbstätigkeit deutlich gestiegen. Dadurch haben sich geschlechtsspezifische Unterschiede in der Erwerbstätigkeit verringert. Frauen arbeiten jedoch vermehrt Teilzeit und unterbrechen ihre Erwerbstätigkeit nach wie vor oft, wenn sie Mütter werden. Männer bleiben unabhängig von den Lebensumständen fast durchgehend vollzeitlich erwerbstätig (Hantrais, 2004).

Abbildung 12: Erwerbsbeteiligung in Europa

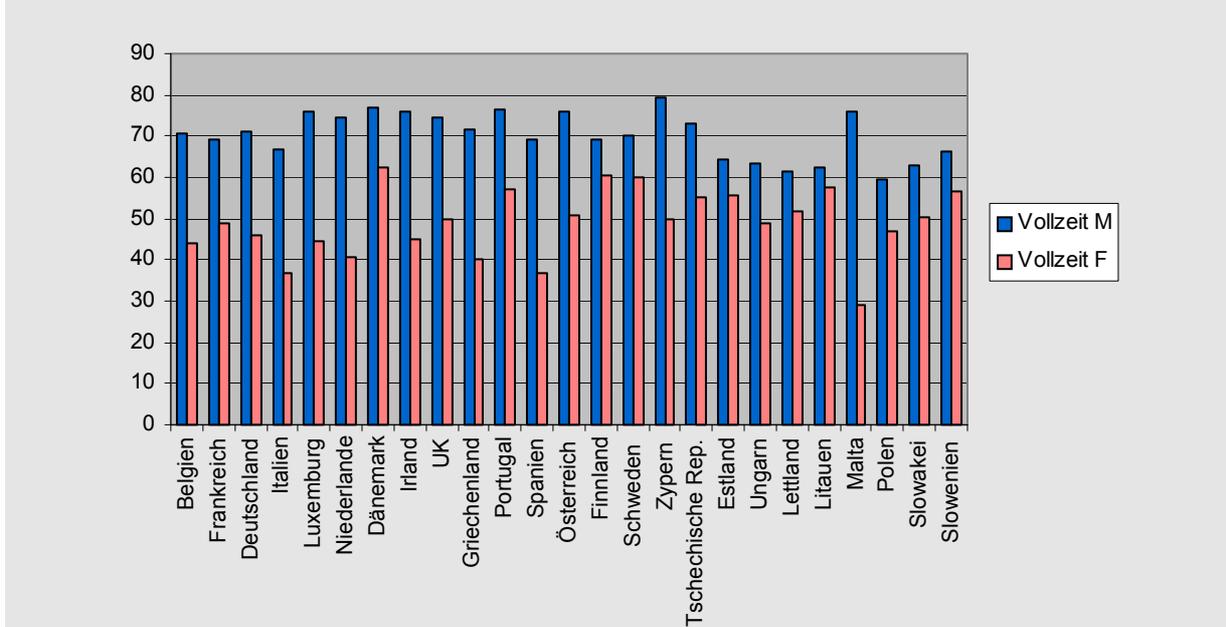


Daten: Eurostat (eigene Darstellung)

Während in Finnland, Schweden und Litauen Frauen und Männer ähnliche und ähnlich hohe Erwerbsquoten aufweisen, zeigen sich in anderen Ländern – wie zum Beispiel in Griechenland, Malta und Italien – noch stärkere geschlechtspezifische Unterschiede¹².

Aufschlussreicher als solche allgemeine Daten sind jedoch Angaben die nach Teilzeit- und Vollzeitarbeit differenzieren. Sie erlauben im Vergleich der Arbeitszeiten von Männern und Frauen unmittelbare Rückschlüsse auf die Traditionalität bzw. Modernität des Familienlebens.

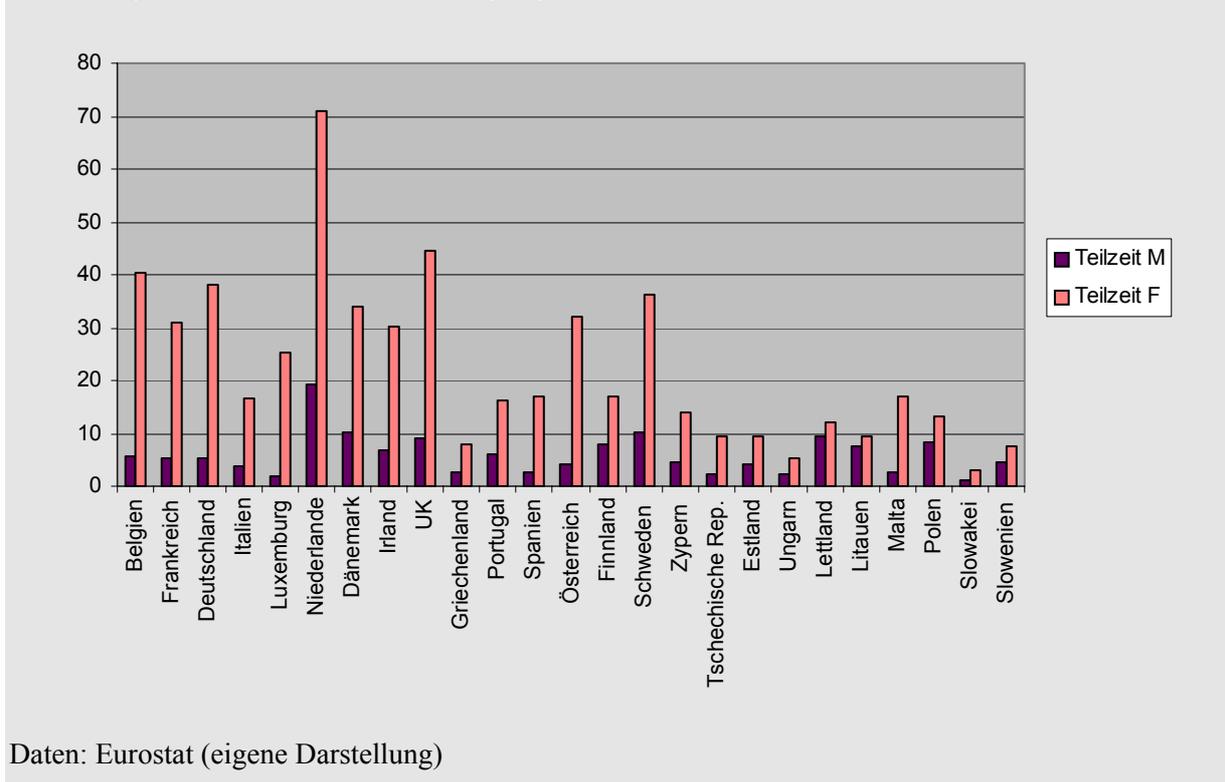
Abbildung 13: Vollzeit Erwerbsbeteiligung



Daten: Eurostat (eigene Darstellung)

¹² In Deutschland gibt es hier erhebliche Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern.

Abbildung 14: Teilzeit Erwerbsbeteiligung

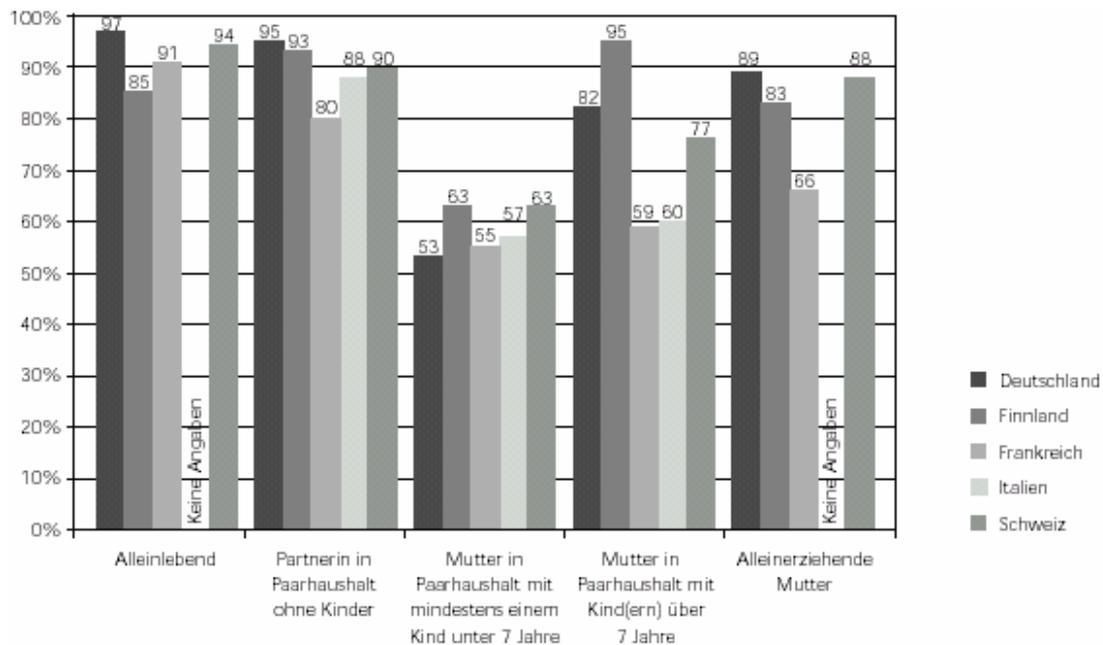


Das traditionell bürgerliche Alleinernährermodell entspricht immer weniger der Wirklichkeit. Ein gängiges Familienerwerbsmodell ist heute jenes mit einem Vollzeit arbeitendem Vater und einer Teilzeit erwerbstätigen Mutter. Während noch in den 1980er Jahren (Kaufmann et al., 1989) Frauen ihre Erwerbstätigkeit nach einer Heirat oder bei der Geburt des ersten Kindes aufgaben, arbeiten heute immer mehr Frauen bzw. Mütter mit reduziertem Pensum weiter (wobei es hier im internationalen Vergleich beträchtliche Unterschiede gibt). Diese Strategie vermag auf den ersten Blick familial-berufliche Konflikte zu entschärfen, da Teilzeitarbeit die zeitliche und arbeitsmäßige Belastung reduziert. Allerdings geht Teilzeitarbeit auf Kosten eines geringeren Erwerbseinkommen und bedeutet oft reduzierte Karrierechancen, da auch gut bezahlte Teilzeitstellen zumeist weniger Karrierechancen bieten als Vollzeitstellen.

Der europäische Vergleich zeigt, dass wir, angezeigt, durch die Relationen von teilzeit-, vollzeit- und nicht erwerbstätigen Frauen, in den verschiedenen Ländern die in den Familienpolitikprofilen von Anne Gauthier angesprochenen unterschiedlichen Muster der Arbeitsteilung in Familien vorfinden. Insbesondere die nordischen Länder fallen durch hohe Quoten vollzeiterwerbstätiger Frauen auf. Die Niederlande haben die höchsten Teilzeitquoten bei Frauen und bei den Männern.

Abbildung 15: Erwerbsquoten der Frauen zwischen 20 und 50 Jahre alt nach Haushaltstypen, 1998-2000

- Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Schweiz -



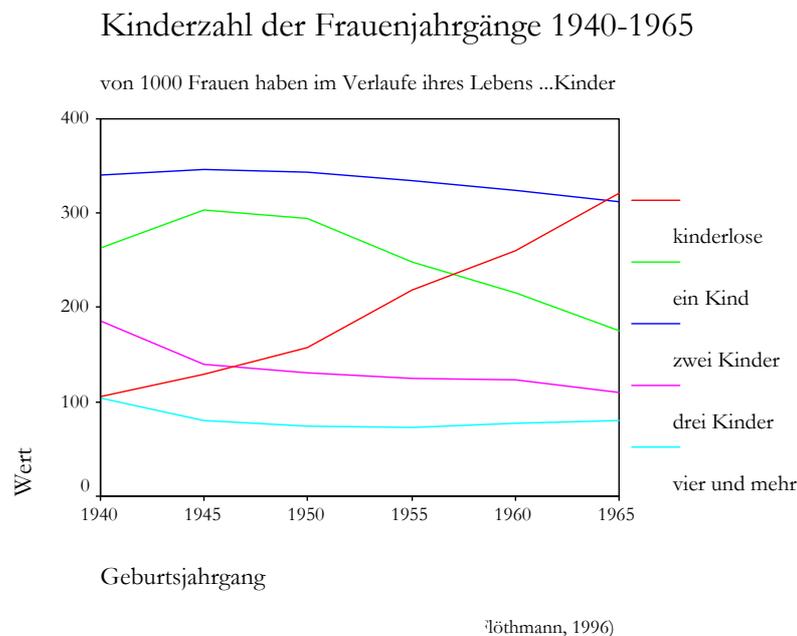
Quelle: Strub und Bauer (2002)

Sehr hohe Erwerbsquoten finden sich durchweg bei allein erziehenden Müttern (mit Ausnahme Frankreichs). Eine Erwerbsunterbrechung bei Frauen ist also nicht allein vom Vorhandensein eines jüngeren Kindes abhängig, sondern oft auch von der Existenz einer männlichen Haupterbsperson. Dies hat damit zu tun, dass die Existenzsicherung einer Familie vom Erwerbseinkommen abhängig ist. Alleinerziehende Mütter müssen zumeist schon aus wirtschaftlicher Notwendigkeit erwerbstätig bleiben, das erfordert jedoch ein hinreichendes Angebot an externer Kinderbetreuung. In Deutschland (West) ist die Erwerbsquote von Alleinerziehenden mit (jüngsten) Kindern im Vorschulalter deutlich niedriger als von denen mit älteren Kindern. Gleichzeitig sind die Armutsquoten in dieser Gruppe besonders hoch, der Sozialbericht NRW (1998, 2003) weist Quoten von etwa einem Drittel aus.

Die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen geht allerdings nicht überall Hand in Hand mit einer parallel notwendigen Betreuung von Kindern. Verschiedene Studien weisen außerdem darauf hin, dass mit der zunehmenden Arbeitsmarktpartizipation von Frauen keinesfalls eine entsprechend zunehmende Partizipation der Männer an familialen Aufgaben einhergeht. Viele Mütter (bzw. Frauen, die beabsichtigen Kinder zu bekommen) finden sich somit in einem Widerspruch zwischen familialer Verantwortung und individueller Erwerbstätigkeit und/oder Karriere wieder. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine beachtliche Zahl von Müttern aufgrund dieses Widerspruchs von Familie und Erwerbsleben ggf. auf Kinder verzichtet, was seinerseits wiederum die generativen Funktionen von Familien in Frage stellen würde.

Die Quoten dauerhaft kinderloser Frauen in Westdeutschland sind im europäischen Vergleich die höchsten. Hier gilt es zwischen spezifisch deutschen Entwicklungen, die im europäischen Vergleich den Charakter eines Sonderwegs haben, und den Entwicklungen in anderen Ländern zu unterscheiden. Allein in Deutschland (West) beobachten wir seit den 1970er Jahren nämlich nicht nur wie überall eine Schrumpfung der Familien, sondern die Schrumpfung des Familiensektors der Gesellschaft:

Abbildung 16: Endgültige Kinderzahlen der Kohorten 1940 bis 1965 in Deutschland



Quelle: Birg/Flöthmann (1996)

Ein Drittel der nach 1965 geborenen Frauen wird kinderlos bleiben. Von denen, die Kinder haben, lebt die Mehrheit nach wie vor in traditionellen Familien, auch wenn Enttraditionalisierung und Individualisierung der Lebensführung durchaus in einem messbaren Rückgang der einseitigen „Ernährerabhängigkeit“ von Frauen innerhalb der Familien zum Ausdruck kommen (vgl. u. a. Peuckert 1991 oder 1999; Schneider 1994; Nauck/ Onnen-Isemann 1995; Vaskovics 1997; Schmidt 2002). Vor allem aber zeigen sie sich in der Verbreitung von nicht-traditionalen Lebenskonzepten, die in der Regel die simultane Kombination von Elternschaft, Partnerschaft und Beruf einschließen. Zwischen solchen „modernen“ Lebenskonzepten von Frauen und den tatsächlichen Strukturen ihrer familialen Lebensformen besteht in Deutschland, vor allem in Westdeutschland, bis heute eine erhebliche Diskrepanz.

Tabelle 4: Geschätzte endgültige Kinderzahl der 1955 geborenen Frauen in ausgewählten Ländern der EU

Land (absteigend sortiert nach dem Anteil der Frauen ohne Kinder)	Zahl lebend geborener Kinder					Mittlere Kinderzahl je Frau
	0	1	2	3	4 und mehr	
	%					
1955 geborene Frauen						
Westdeutschland	22	25	33	13	6	1,67
Finnland	18	16	37	19	9	1,89
Niederlande	17	15	43	17	8	1,87
Vereintes Königreich	17	12	40	20	11	2,02
Dänemark	13	19	45	17	5	1,84
Irland	13	9	22	27	28	2,67
Schweden	13	16	41	22	9	2,03
Belgien	11	32	35	15	7	1,83
Spanien	11	22	44	16	7	1,90
Italien	11	24	43	20	2	1,78
Frankreich	8	20	39	22	10	2,13
Portugal	7	26	44	13	9	1,97
Durchschnitt	13,42	19,67	38,83	18,42	9,25	1,97

Quelle: BMFSFJ (2003)

Die Datenlage bezüglich der Kinderlosigkeit von Männern ist weitaus schlechter. Eine aktuelle Querschnittauswertung von Daten des Sozioökonomischen Panels durch Schmitt (2004) ergibt jedoch, dass (mit einer erwartbaren Altersdifferenz) für die Kinderlosigkeit der Männer in Deutschland die gleichen sozialstrukturellen Bedingungen gelten, wie für die der Frauen: *Gebildete und besser Verdienende sind häufiger kinderlos als geringer qualifizierte und Arme*. Auch diese sozialstrukturellen Differenzen sind ein deutsches Spezifikum. In Skandinavien oder in Frankreich bekommen die besser gebildeten ihre Kinder später, es gibt jedoch keine bildungsabhängige Kinderlosigkeit (vgl. dazu die entsprechenden „country reports“ in Kaufmann et al. 1997).

4 Ursprünge und Wandel der Familienpolitik im europäischen Vergleich

Trotz des wachsenden aktuellen Interesses an Familienpolitik sind international vergleichende Studien in diesem Feld relativ schwer zu finden. Viele bestehende Studien beschäftigen sich mit einem familienpolitischen Phänomen zu einer bestimmten Zeit, oder beziehen sich auf die Familienpolitik eines Landes. In nur wenigen Studien wird die Entwicklung der Familienpolitik mit einem internationalem Vergleich kombiniert. Ziel dieses Kapitels ist es, eine Übersicht über bestehende, international vergleichende Studien zum Thema Familienpolitik zu geben.

4.1 *Stand der Forschung*

Eine der ersten vergleichenden Studien wurde bereits im Jahr 1940 von David Glass publiziert („*Population Policies and Movements in Europe*“). Das Buch basiert auf Erfahrungen, die David Glass als Sekretär des *Population Investigation Committee* in England gemacht hat. Ziel des Buches war es, unterschiedliche bevölkerungswachstumsfördernde Strategien europäischer Länder vorzustellen. Die folgenden Länder wurden untersucht: England, Frankreich, Belgien, Deutschland, Italien und die skandinavischen Länder. In allen von Glass untersuchten Ländern sind die schon damals existierenden sinkenden Geburtenraten von der Politik wahrgenommen worden. Die Regierungen der Länder haben allerdings mit unterschiedlichen Strategien versucht, auf die Bevölkerungsentwicklung Einfluss zu nehmen¹³.

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die europäischen Wohlfahrtsstaaten große Veränderungen erlebt, und das Interesse an international vergleichenden familienpolitischen Studien schien nicht so groß gewesen zu sein. Erst in den 1970er Jahren kam ein neues Interesse an Familien- und Bevölkerungsfragen auf. In dieser Zeit erscheinen zwei Bücher, Berelsons Studie „*Population Policies in Developed Countries*“ erscheint 1974 und nur vier Jahre später geben Kamerman und Kahn das Buch „*Family Policy, Government and Families in Fourteen Countries*“ (1978) heraus. Beide Bücher enthalten wichtige Informationen über die Entwicklung der Bevölkerung und der Familienpolitik in unterschiedlichen Ländern.

Berelson (1974) analysiert nicht nur familienpolitische Maßnahmen, sondern bezieht auch andere politische Entwicklungen und Aktivitäten, die im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum stehen (wie z.B. Zuwanderung) in seine Analysen mit ein. Kamerman und Kahn beenden ihr Buch (1978) mit einem vergleichenden Kapitel, in dem die wichtigsten familien- und bevölkerungspolitischen Unterschiede verschiedener europäischer Länder hervorgehoben werden. Die

¹³ Auf unterschiedliche familienpolitische Strategien der europäischen Länder wird im folgenden Abschnitt (4.2) genauer eingegangen.

europäischen Länder werden dabei drei Gruppen zugeordnet: (1) Länder mit einer expliziten und umfassenden Familienpolitik (damals Frankreich, Norwegen und Schweden), (2) Länder mit einer expliziten aber eher „sparsamen“ Familienpolitik (damals Österreich, Dänemark, Deutschland und Finnland) und (3) Länder mit einer impliziten und eher „widerwilligen“ Familienpolitik (Kanada, Großbritannien und die U.S.A.). Seit ihrer ersten Studie haben Kamerman und Kahn noch eine Anzahl weiterer Studien veröffentlicht (1981, 1983, 1988, 1991, 1994, 1997 und Kamerman/Kahn/Kingston, 1983).

Eine wichtige Quelle für den innereuropäischen Vergleich von Familienpolitik stellt die *Family Policy Database* des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung dar. Sie wurde in den Jahren 1995-1998 unter der wissenschaftlichen Leitung von Peter Flora entwickelt und konzentriert sich auf alle politischen Maßnahmen, die auf die Familie (und ihre Mitglieder) als Institution bzw. soziale Gruppe abzielen. Sie enthält Daten aus insgesamt 16 europäischen Ländern und berücksichtigt sowohl quantitatives als auch qualitatives Datenmaterial. In den letzten Jahren wurden mehrere Studien zum Thema internationale Familienpolitik von Mitarbeitern des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung veröffentlicht (u. a. Bahle, 1995; Bahle/Maucher et al. 1998; Bahle/Pfenning, 2000).

Eine weitere Datenbank, die sich inhaltlich stärker auf die Finanzierung sozialpolitischer Maßnahmen bezieht ist die *OECD Social Expenditure Database*. Hierbei handelt es sich um eine von der OECD erstellte Datenbank zu den Sozialausgaben in 29 Mitgliedstaaten. Neben der Entwicklung des Bruttosozialprodukts und den allgemeinen Sozialleistungsausgaben finden sich hier u. a. detaillierte Aufschlüsselungen familienpolitischer Ausgaben.

Im Jahr 1997 veröffentlichten Kaufmann et al. den ersten Band ihrer international vergleichenden 10 Länder Studie *Family Life and Family Policies in Europe*, im Jahr 2002 ist der zweite Teil erschienen. In der Studie wird die Familienentwicklung der 1980er und 1990er Jahre auf der Grundlage von Expertenberichten einer internationalen und interdisziplinär zusammengesetzten Forschergruppe untersucht (Kaufmann et al. 1997, 2002).

In der Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung wurden 1997 die Ergebnisse eines vergleichenden Surveys zur Einstellung zur Familienpolitik in Europa veröffentlicht (Dorbritz/Fux, 1997). Anne Gauthier gibt in ihrem Buch *The State and the Family* (1996) eine gute Übersicht über bis zu diesem Zeitpunkt erschienene international vergleichende Studien.

Neben der oben genannten Literatur findet sich eine Reihe international vergleichender Forschungen zur Entwicklung der europäischen Familienpolitik. Von besonderer Bedeutung ist hier das „Europäische Observatorium zur sozialen Situation, Demographie und Familie“. Hierbei handelt es sich um ein multidisziplinäres Netzwerk internationaler Familienpolitik-Experten und -Expertinnen,

das sich der Beobachtung und Evaluierung der Entwicklungen von Familie und Familienpolitik widmet. In regelmäßigen Abständen publiziert das Observatorium Jahresberichte, in denen zum einen die nationalen Experten einen Überblick über Tendenzen der Familienpolitik in ihrem Land geben, zum anderen die nationalen Ergebnisse in einen internationalen Vergleich integriert werden. Neben den Jahresberichten werden aktuelle familienpolitische Entwicklungen in einer eigenen Zeitschrift (*Family Observer*) dokumentiert und diskutiert.

Außer den Untersuchungen des europäischen Observatoriums sind auch Studien anderer transnationaler Verbände zu beachten (OECD, 2001; ILO, 1988), die sich jedoch meist nur mit bestimmten Teilaspekten familienpolitischer Maßnahmen beschäftigen (z.B. Vereinbarkeit Familie-Beruf, Arbeitsmarktlage o. ä.). Darüber hinaus führen auch einzelne universitäre Forschungsinstitute größere internationale Vergleichsstudien zu bestimmten Aspekten familienpolitischer Maßnahmen durch. Hier sind besonders die Arbeiten des *Social Policy Unit* der *University of York* (Bradshaw, 1996, Bradshaw, 2002; Corden, 1999), der Deutschen Gesellschaft für Familienforschung (Neubauer et al, 1993), das eher an Geschlechterfragen orientierte Forschungsnetzwerk um Linda Hantrais (z.B. Hantrais/Letablier, 1996, Hantrais, 2004, Lewis, 1993), sowie steuerpolitische Untersuchungen der IAT-Forschungsgruppe um Dingeldey zu nennen (z.B. Dingeldey, 1999).

Einen ergänzenden Beitrag zu den international vergleichenden familienpolitischen Studien bieten Untersuchungen über das Familienrecht (Glendon, 1977, 1989). Eine interessante Studie über den Zusammenhang zwischen Änderungen im Familienrecht und der politischen Darstellung von Familien in zwanzig europäischen Ländern wurde 1997 von Walter veröffentlicht (Walter, 1997). In einem Aufsatz zur Entwicklung des Familienrechts in der EU macht Vlaardingerbroek (2002) deutlich, dass erhebliche Impulse zur Universalisierung des Familienrechts in Europa ausgehen von der europäischen Rechtsprechung.

4.2 *Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Europa*

Die europäischen Gesellschaften wurden vor mehr als zweihundert Jahren von tief greifenden Veränderungen erfasst. Die Industrielle Revolution ging von England aus und veränderte die Arbeits- und Lebensbedingungen in allen Ländern. Der Markt entfaltete sich und schuf neue soziale Klassen und Konflikte. Die Französische Revolution und die konstitutionellen Reformen in anderen Ländern brachen mit der alten Herrschaftsordnung und wurden zum Ausgangspunkt für die Umformung der politischen Institutionen in ganz Europa. Der Nationalstaat wurde mit einer neuen Legitimität ausgestattet und ging gestärkt aus diesen Veränderungen hervor.

Im Bereich der Familie trennte die Industrialisierung Arbeiten und Wohnen (siehe Kapitel 2.2). Die Geburtenzahlen gingen in einem Prozess der „säkularen Nachwuchsbeschränkung“ zurück (Linde, 1984). In dieser neuen Konstellation erst wurde die Familie zum Objekt des staatlichen Interesses und

staatlicher Intervention. Familie stellte nicht mehr länger eine private Lebenseinheit dar, sondern wurde auf verschiedene Art und Weise in die institutionelle Grundordnung der europäischen Gesellschaft eingebunden.

Die Entstehung der staatlichen Familienpolitik wurde geprägt durch die Kirche, das Recht, die Gemeinde, die sozialen Sicherungssysteme und die Wirtschaft. Die Anfänge der staatlichen Familienpolitik wurden von den historisch gewachsenen Strukturen beeinflusst. Die Familienpolitik musste sich mit bestehenden institutionellen Ordnungen auseinandersetzen. Die Geschichte der „vorstaatlichen“ Familienpolitik war von großer Bedeutung dafür, weshalb, wie und wann der Zentralstaat familienpolitische Maßnahmen ergriffen hat (Bahle, 1995).

4.2.1 Frankreich und andere Länder unter dem Einfluss des *Code Napoléon*¹⁴

Frankreich hat die längste familienpolitische Tradition in Europa. In Frankreich entstand schon früher als in allen anderen europäischen Staaten ein ausgeprägtes Interesse an der Bevölkerungsentwicklung. Die Anfänge einer bewussten Einflussnahme auf die Geburtenentwicklung durch familien- und bevölkerungspolitische Maßnahmen sind, bedingt durch stagnierende Geburtenzahlen, bereits im Jahr 1830 zu erkennen. Damals wurde der Grundstein für die noch heute existierende (und nach dem Zweiten Weltkrieg quasi „neu aufgelegte“) *pronatalistische* französische Familienpolitik gelegt.

Zu Beginn der Einführung familienpolitischer Maßnahmen gab es in Frankreich zwei unterschiedliche Motive der Familienpolitik: ein Motiv der Förderung der Familie als Institution („Familialismus“) und bevölkerungspolitische Motive („Natalismus“) (Schultheis, 1990). Die Motive werden durch unterschiedliche Akteurstypen vertreten, die zu ihnen in ideologisch-politischer Beziehung stehen: der Familialismus durch die katholische Kirche und ihre Soziallehre, der Natalismus durch das nationalistische Bürgertum. Im Familiengesetzbuch, dem *Code de la Famille* (im Jahr 1939) wurden die Motive miteinander vereint.

Familienpolitische Maßnahmen wurden auf betrieblicher Ebene erstmals Ende des 19. Jahrhunderts eingeführt. Neu gegründete Kompensationskassen sollten die durch das Aufziehen von Kindern entstehenden Lasten der Lohnempfänger ausgleichen. Im Jahr 1896 wurde die „*Alliance Nationale contre la Dépopulation*“ mit der Zielsetzung gegründet, die Geburtenhäufigkeit zu erhöhen. Der Staat stand der Familienpolitik zunächst gleichgültig gegenüber. Erst als offensichtlich wurde, dass die Betriebe sowie private, vom Staat unabhängige Vereinigungen nicht in der Lage waren, die Situation der Familie maßgeblich zu verbessern, erfolgte ein aktives Eingreifen des Staates. Mit der „Deklaration der Rechte der Familie“ wurden im Jahr 1920 die Grundlagen für die Entwicklung einer staatlichen Familienpolitik gelegt. Einige Aspekte dieser Deklaration wurden im Jahr 1939 im „*Code*

¹⁴ Der Code Napoléon von 1804 schloss einen Kompromiss zwischen den laizistisch-revolutionären und religiös-konservativen Strömungen. Er war eines des grundlegenden europäischen Gesetzeswerke und brachte ganz Frankreich in ein einheitliches Privatrecht. Außerdem wurde er auch in den von Napoléon eroberten Ländern in Kraft gesetzt, wo er, wie in Italien, den rheinischen Gebieten Deutschlands, den Niederlanden und Belgien Spuren hinterließ.

de la Famille“ eingebracht. Dieses Gesetz ist als eine weitere Reaktion auf den anhaltenden Bevölkerungsrückgang in Frankreich entstanden (Schultheis, 1990).

Der als Rahmengesetz geltende *Code de la Famille* stellt die Basis für den konsequenten Ausbau der Familienpolitik in Frankreich nach dem Zweiten Weltkrieg dar (Kaufmann, 2002). Die Familienpolitik nach 1945 bestand darin, nahezu alle Beihilfen für Unterhaltspflichtige in den Familien zu verallgemeinern und den familienpolitischen Leistungskatalog umfassend zu reformieren. Die Unterstützungen trugen zu einer Erhöhung der Familieneinkommen bei und dienten der Einkommensnivellierung (Ehmann, 1990) bzw. dem Ausgleich der zusätzlichen Kosten, die durch das Aufziehen von Kindern entstehen.

Als sich in den 1970er Jahren die Geburten unterhalb des Reproduktionsniveaus bewegten, ergriff der französische Staat erneut familienpolitische Maßnahmen um der negativen Bevölkerungsentwicklung entgegen zu wirken. Da sich die Zahl der Geburten dritter Kinder in der Familie drastisch verringert hatte, wurde von der französischen Regierung eine massive Propaganda für die Geburt von dritten Kindern betrieben, die auch als die „Politik des dritten Kindes“ bezeichnet wird.

Nach dem Regierungswechsel Anfang der 1980er Jahre entfernte man sich zunächst von der pronatalistischen Ausrichtung familienpolitischer Leistungen, was durch eine deutliche Ausweitung der Zuwendungen für das zweite Kind zum Ausdruck kommt. Ziel der Familienpolitik zu dieser Zeit war es, sicherzustellen dass Paare überhaupt Kinder bekamen. Bereits im Jahr 1985 jedoch kehrte man wieder zur Politik des dritten Kindes und damit zur pronatalistischen Familienpolitik zurück. „Geburtenhilfe“ und „Familienbeihilfe“ wurden durch eine Kleinkindzulage ersetzt, welche insbesondere der Unterstützung von Familien mit drei und mehr Kindern diene (Schultheis, 1990). Ein Anspruch auf Erziehungsgeld bestand z.B. erst nach Geburt des dritten Kindes.

Seit 1985 wurde mit familienpolitischen Maßnahmen versucht, zu einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beizutragen. Seit den 1990er Jahren wurden die Zuwendungen für die Kinderbetreuung in Frankreich deutlich erhöht und die Anspruchsberechtigung ausgeweitet. Erziehungsgeld wird jetzt bereits ab dem zweiten Kind gezahlt. Die gesellschaftliche Perspektive auf Familienpolitik hat sich geändert, weg von der traditionell verankerten geburtenfördernden Familienpolitik, hin zu einer Politik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei gleichzeitiger substantieller wirtschaftlicher Förderung der Familien.

Wie im Rest von Europa entschließen sich auch in Frankreich immer weniger Paare zu heiraten, und auch hier steigen die Scheidungszahlen an. Frankreich hat neben Skandinavien die meisten unehelich geborenen Kinder in West-Europa, und immer mehr französische Frauen sind berufstätig, auch wenn sie Kinder haben. So waren schon in den 1980er Jahren in Frankreich bereits zwei von drei Müttern

(hauptsächlich Vollzeit) erwerbstätig (Muller-Escoda/Vogt, 1997). Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern hat Frankreich heute eine hohe Geburtenziffer.

Frankreich wird häufig als Beispiel einer expliziten Familienpolitik gesehen. Kaufmann bewertet Frankreich als „*Musterbeispiel einer erfolgreichen Politik (...), der es gelungen ist, die Modernisierung der familialen Lebensverhältnisse mit den wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Bedürfnissen des Landes weitgehend in Einklang zu bringen*“ (Kaufmann, 1994). Die Familienpolitik stellt einen zentralen Bestandteil einer eingreifenden Sozialpolitik dar.

Weitere Länder unter dem Einfluss des *Code Napoléon*

Weitere Länder unter dem Einfluss des *Code Napoléon* sind Italien, Belgien, Luxemburg, die Niederlande sowie Portugal und Spanien.

Belgien und Luxemburg sind Frankreich in der Entwicklung einer expliziten Familienpolitik gefolgt, die Familienpolitik spielt auch dort eine zentrale politische Rolle, allerdings haben Kinderbetreuungseinrichtungen immer noch einen geringeren Stellenwert als in Frankreich.

Die Niederlande folgen einer impliziten Familienpolitik. Die Familie wird als privat gesehen und eine offizielle Familienpolitik gibt es nicht. Die Sozialpolitik in den Niederlanden ist allerdings sehr universell und dadurch wird die Familie durch eine Vielzahl anderer Politiken beeinflusst (Emanzipationspolitik, Jugendpolitik etc.). Obwohl die gegenwärtige Regierungskoalition durch den Christlich Demokratischen Appell (CDA) getragen wird, der früher eine starke familienpolitische Komponente in die Politik der Niederlande einbrachte, ist die heutige Regierungspolitik vor allem auf Einsparungen gerichtet. Hinzukommt, dass die demographische Frage in den Niederlanden eine weit geringere Rolle spielt als in anderen Ländern der EU. Das Land ist dicht besiedelt, noch ist ein Bevölkerungsüberschuss gegeben, viele Paare sind zufrieden mit eineinhalb Berufstätigkeit (Mann Vollzeit, Frau Teilzeit) und die Bevölkerung formuliert keine familienpolitischen Erwartungen an die Politik (siehe Schulze, 2005). Diese Faktoren zusammengenommen machen es plausibel, dass der familienpolitische Handlungsdruck nicht gegeben ist und die Sparpolitik voll zur Geltung kommen kann

In den südeuropäischen Ländern entwickelte sich eine staatliche Familienpolitik erst spät und sie ist wenig entwickelt und für die Klienten nur wenig transparent. Es ist mittlerweile ein Trend zu erkennen familienpolitische Probleme öffentlich zu diskutieren, vor allem in Italien entstehen vermehrt lokale und regionale Initiativen, um Familien zu unterstützen. Im Gegensatz zu anderen Ländern ist in den südeuropäischen Ländern die traditionelle Kernfamilie nach wie vor das häufigste Familienmodell. Junge Menschen leben entweder bei ihren Eltern oder gründen eine eigene Familie, ohne dass sie vor der Eheschließung in nennenswerter Zahl allein oder in so genannten „neuen Haushaltstypen“, z.B.

nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften leben. Die Struktur der Lebensformen junger Frauen im Familiengründungsalter ist im Vergleich mit den Strukturen in anderen Ländern sehr traditionell. Zugleich ist (bereits am Ende der 1980er Jahre) die zusammengefasste Geburtenziffer sehr niedrig (siehe dazu weiter hinten Tabelle 5).

Die geringe zusammengefasste Geburtenziffer bei auf der anderen Seite nur wenig verbreiteter Kinderlosigkeit in den südeuropäischen Ländern weist einerseits darauf hin, dass dieses Familienregime so nicht mehr recht funktioniert (angesichts der Neudefinition der Rolle der Frau) und dass eine andere Entwicklung (in eine individualistischere Variante) stattfinden muss (Kaufmann, 2002), auf der anderen Seite ist sie Ausdruck nach wie vor dominanter traditioneller kind- und ehebezogener Lebenskonzepte. Das Ergebnis ist die Dominanz der Ein-Kind-Familie als rationale individuelle Kompromisslösung, die Frauen in Italien bei nur schwacher familienpolitischer Unterstützung und wenig kooperativen männlichen Partnern wählen. Nach Untersuchungen von Künzler (2002) beteiligen sich italienische Männer im Durchschnitt etwa eine Stunde pro Woche an der Haus- und Familienarbeit. Das ist das absolute Minimum im europäischen Vergleich.

4.2.2 Deutschsprachige Länder

„Die Ehe steht als Grundlage des Familienlebens und der Erhaltung und Vermehrung der Nation unter besonderem Schutz der Verfassung. Sie beruht auf der Gleichberechtigung der beiden Geschlechter. Die Reinerhaltung, Gesundheit und soziale Förderung der Familie ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden. Kinderreiche Familien haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge des Staates.“

(Artikel 119 der Weimarer Verfassung)

Obwohl die Tradition der deutschen Familienpolitik nicht so weit zurückreicht wie in Frankreich, ist Deutschland das erste Land, das in Artikel 119 der Weimarer Verfassung dem Schutz und der Förderung der Familie Verfassungsrang eingeräumt hat (Kaufmann, 1993). Auch im Artikel 6 des Grundgesetzes werden die Ehe und die Familie unter den Schutz des Staates gestellt. Die in der Verfassung festgelegten Regelungen wurden jedoch von Seiten des Staates erst in den 1960er Jahren in eine praktische Familienpolitik umgesetzt.

Bereits in den 1920er Jahren gab es erste finanzielle Zuwendungen wie Kindergeld und Familienbeihilfen lediglich auf betrieblicher Ebene sowie von berufsständischen Organisationen. Staatliche Beihilfen gewannen erst während des Dritten Reiches an Bedeutung. Da die von den Nationalsozialisten gewährten Leistungen von rassenpolitischen Motiven stark geprägt waren, wurden sie vom Kontrollrat der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg abgeschafft (Kaufmann, 1993).

Ein Neubeginn der deutschen Familienpolitik ist in der 1953 erfolgten Gründung des Bundesministeriums für Familie zu sehen, die der Soziologe Helmut Schelsky noch als „die Mission einer Landplage“ bezeichnet hatte¹⁵. Der Einfluss des Familienministeriums wird bei den Steuerreformen (Festlegung der Kinderfreibeträge) in den 1950er Jahren und der Einführung des Kindergeldes 1955 deutlich. Kindergeldleistungen waren bis in die 1970er Jahre auf dritte und weitere Kinder beschränkt (ab 1961 auch einkommensabhängig für das zweite Kind). Es herrschte die verbreitete Meinung, der Lohn, den ein Arbeitnehmer erhält, sei für eine Familie mit zwei Kindern bestimmt und erst ab drei und mehr Kindern sei eine zusätzliche Unterstützung erforderlich. Ab 1975 wird das Kindergeld schon ab dem ersten Kind gewährt, die Zahlungen für alle weiteren Kinder sind seitdem deutlich gestiegen.

Seit Beginn der 1970er Jahre ist die deutsche Familienpolitik stark sozialpolitisch ausgerichtet. Der Grund für die Förderung der Familie wird in der sozialen Benachteiligung gesehen, die aus der Übernahme von Elternverantwortung resultiert (Kaufmann, 1993). Als Ergebnis entstand das Konzept des so genannten „Familienlastenausgleichs“.

In den 1980er Jahren gewann die frauenpolitische Dimension der Familienpolitik an Bedeutung, die insbesondere durch das 1986 neu geschaffene Erziehungsgeld und den Erziehungsurlaub zum Ausdruck kam. In den Folgejahren wurde die Anspruchsdauer des Erziehungsgeldes erhöht. Der Verzicht der Frauen auf die Erwerbstätigkeit aufgrund des Aufziehens von Kindern wird durch die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung honoriert. Für nach dem 01.01.1992 geborene Kinder bekommt eine Frau 36 Beitragsmonate in der Rentenversicherung angerechnet.

Aufgrund der föderalistischen Organisation des Staates und der Delegation der Verantwortlichkeit für soziale Dienstleistungen an die Gemeinden und Bundesländer bestehen bedeutsame regionale Unterschiede im Kinderbetreuungsangebot. Auf nationaler Ebene beschränkt sich Familienpolitik weitgehend auf monetäre Transfers. Neuerdings nimmt der Bund in besonderem Maße auch die Rolle des Anregers und Motivators zur Implementation lokaler und regionaler Politik ein (z.B. „Lokale Bündnisse für Familien“)

Ein Merkmal der deutschen Familienpolitik besteht darin, dass sie, obwohl Querschnittspolitik, in hohem Maße von den anderen Politikbereichen isoliert ist. Im Vergleich zu Frankreich ist die explizite deutsche Familienpolitik relativ schwach. Das liegt zum einen daran, dass familienpolitische Themen lange Zeit einen geringen Stellenwert in der politischen Agenda hatten, zum anderen sind bevölkerungspolitische Ziele (etwa mit der Absicht der Beeinflussung des generativen Verhaltens der

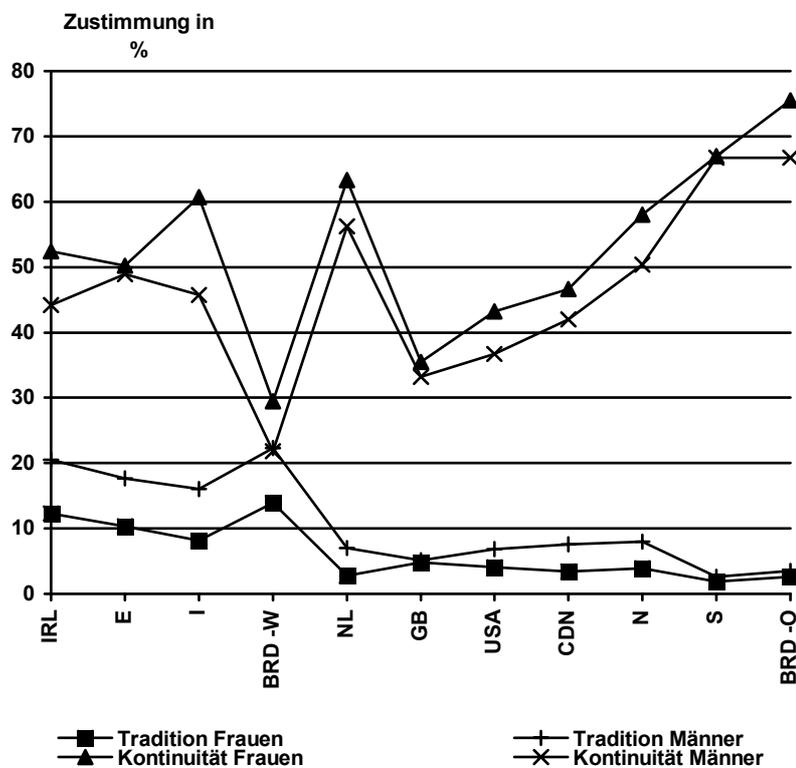
¹⁵ Dazu ausführlicher Kaufmann et al., 1980.

Bevölkerung) aufgrund der Erfahrungen im Dritten Reich im Kontext der deutschen Familienpolitik bis vor kurzem faktisch tabu gewesen.

Die Familienpolitik in der Bundesrepublik war seit den 1950er Jahren bis in die 1980er Jahre dadurch gekennzeichnet, dass sie die Institution Familie als Ernährerfamilie mit einem erwerbstätigen männlichen Haushaltsvorstand und einer Mutter, die als Hausfrau für die Kinder sorgt, zu schützen versuchte. Die staatliche Politik widersprach und widerstand dabei gelebten Entwicklungen. Erst allmählich passt sich das Leitbild von Familienpolitik stärker der sozialen Realität an.

Diese Realität ist jedoch in hohem Maße von Ambivalenzen geprägt. Schulze und Künzler (1997) zeigen in einem internationalen Vergleich der Lebenskonzepte von Männern und Frauen, dass unter den westdeutschen Männern und unter den westdeutschen Frauen in Europa die höchsten Anteile derer mit traditionellen Einstellungen vorzufinden sind, die es als das beste ansehen, wenn Frauen nach der Geburt von Kindern ihre Erwerbsarbeit aufgeben und zu Hause bleiben.

Abbildung 17: Familienleitbilder 1994, traditionale und moderne Modelle



Quelle: Schulze/Künzler (1997)

Dieses in hohem Maße ambivalente Orientierungsmuster mit vielen traditional gestimmten Frauen und Männern unterscheidet sich extrem von dem der ostdeutschen Frauen und dem der ostdeutschen Männer und von denen der unmittelbaren Nachbarländer. Daraus ist die Konsequenz zu ziehen, dass Männer und ihre Inklusion in die Familie ebenso wichtig für eine „nachhaltige Familienpolitik“ sind, wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Frauen, und dass besonders die alten Bundesländer hier einen erheblichen Modernisierungsbedarf haben.

Die Geburtenrate in Deutschland befindet sich weit unter dem Bestanderhaltungsniveau. Im europäischen Vergleich gehört Deutschland (nach den Südländern der EU) zu den Ländern, in denen die wenigsten Kinder geboren werden, der Anteil der kinderlosen Paare ist im europäischen Vergleich der höchste. Entscheidet sich ein Paar aber für ein Kind, werden häufig auch weitere Kinder geboren. Die Familien in Deutschland sind in den letzten Jahrzehnten kaum kleiner geworden, sie sind in erster Linie weniger geworden, denn der Anteil kinderloser Lebensformen hat zugenommen. Westdeutsche Kinder wachsen auch heute noch überwiegend in „traditionellen Familien“ mit einem erwerbstätigen Vater und einer allenfalls gelegentlich erwerbstätigen Mutter auf, die als Hausfrau in erster Linie für die Kinder sorgt (Federkeil, 1997). In Ostdeutschland sind nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern und die Erwerbstätigkeit beider Eltern in „Zwei-Eltern-Familien“ deutlich stärker verbreitet als im Westen.

Die sozialen Hintergründe des Geburtenrückgangs beruhen in erster Linie auf Veränderungen in den Lebenschancen und den Lebensläufen von Frauen. Die in Deutschland im europäischen Vergleich besonders hohe lebenslange Kinderlosigkeit der Frauen (besonders der höher Gebildeten) erscheint als die Wirkung einer bei hoher beruflicher Qualifikation und hoher Berufsorientierung der jungen Frauen durch eine traditionelle Familienpolitik erzwungenen Entscheidung zwischen Familie und Beruf, die vor allem bei qualifizierten Frauen immer häufiger gegen die Familie getroffen wird.

Die Kombination von Familie und Beruf ist in Deutschland noch immer sehr schwierig. Die Kinderbetreuungsangebote für die unter Dreijährigen liegen unter drei Prozent in Westdeutschland. Ab drei Jahren gehen Kinder in den Kindergarten, der zwar für so gut wie alle Kinder ein Angebot macht, in den meisten Fällen aber immer noch eine Halbtagsbetreuung anbietet. Der Kindergarten ist zudem eher eine Bildungseinrichtung für Kinder im Vorschulalter als eine Betreuungseinrichtung. Auch die Grundschulen und die meisten weiterführenden Schulen sind immer noch Halbtagschulen. Mit dem Ausbau der offenen Ganztagsgrundschule geraten die Dinge jetzt in Bewegung, aber immer noch haben Frauen deshalb häufig keine Möglichkeit, auch nur Teilzeit zu arbeiten. Auch hier gibt es erhebliche Unterschiede zwischen Ost und West.

Auch wenn die Dinge jetzt in Bewegung geraten, ist es ein weiter Weg von einem Versorgungsniveau, das für die unter Dreijährigen in NRW derzeit unter drei Prozent liegt, bis zu einer Bedarfsdeckung.

Das Versorgungsniveau für die drei- bis sechsjährigen lag in NRW 2002 bei 96%, jeder vierte Platz steht ganztägig zur Verfügung¹⁶.

Andere deutschsprachige Länder

Die österreichische Familienpolitik ähnelt der deutschen Familienpolitik. Auch hier stand die ökonomische Intervention im Vordergrund. In den letzten Jahren hat sich die österreichische Familienpolitik an die Spitze der Länder gesetzt, die Kindergeld und Elternurlaub mit Arbeitsplatzgarantie in Europa anbieten (Schulze, 2004).

Auch in der Schweiz ist die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familien als Querschnittsaufgabe definiert, was hier zu einer differenzierten Zuständigkeitsstruktur im Bereich der Familienpolitik führt, der Bund hat lediglich eine Unterstützungskompetenz. Auf kantonaler Ebene fand in den letzten zehn Jahren eine Erweiterung von einer rein ökonomisch orientierten Familienpolitik hin zu einer sozialökologischen Familienpolitik statt (Schweizer Familienbericht, 2004).

4.2.3 Skandinavien

Schweden erlebte in den 1930er Jahren einen starken Geburtenrückgang. Obwohl eine bevölkerungspolitische Debatte begann, wurden bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges nur wenige Maßnahmen umgesetzt (Myrdal, 1947). Die schwedische Familienpolitik unterschied sich bereits zu dieser Zeit von den Ländern auf dem europäischen Festland. Sie wurde von einer sozialdemokratisch geführten Regierung verwirklicht, deren Hauptsorge sozialen Problemen statt nationalen Zielen galt. Die schwedische Politik wollte demokratisch sein und setzte freiwillig gewünschte Elternschaft voraus. Bereits im Jahr 1921 wurde das strikte Abtreibungsgesetz von 1864 gelockert, und medizinische Ursachen wurden als Grund für einen Schwangerschaftsabbruch anerkannt. Schon damals war das erklärte Ziel, die wirtschaftlichen und sozialen Hindernisse zu beseitigen, die einem Kinderwunsch im Wege standen (Myrdal, 1947).

Die Konstellation der Familienpolitik in Schweden ist eine völlig andere als z.B. in Deutschland und Frankreich. Schon zu einem frühen Zeitpunkt in diesem Jahrhundert genoss die Ausweitung der Frauenrechte und in der Folge die Gleichbehandlung der Geschlechter – die formal schon sehr früh, d.h. während der zwanziger Jahre erreicht wurde – hohe Priorität. Nach dem Zweiten Weltkrieg richtet die schwedische Familienpolitik ihr Interesse auf die Gleichstellung beider Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt und auf eine Verringerung der Privilegierung der Ehe, indem sie eine weit reichende Gleichstellung nichtehelicher Lebensgemeinschaften mit verheirateten Paaren, das geteilte und voneinander unabhängige Sorgerecht für beide Elternteile sowie eine individualisierte Besteuerung und Sozialversicherung einführte. Heute besitzt Schweden eine hohe Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen – dies jedoch mit einem außerordentlich hohen Anteil von Teilzeitarbeit unter Frauen – und

¹⁶ Landesdatenbank NRW.

eine im europäischen Vergleich hohe Geburtenrate. Diese unübliche Kombination wird im Allgemeinen auf die ausgeweitete Infrastruktur der Kindertagesstätten und auf die großzügigen Möglichkeiten der Arbeitszeitreduzierung und des Elternurlaubs zurückgeführt, die für beide Elternteile bestehen. Im internationalen Vergleich nimmt Schweden bei der Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub einen Spitzenplatz ein.

In Schweden und in Dänemark begann der Ausbau der vorschulischen Kinderbetreuungseinrichtungen recht spät (am Ende der 1960er Jahre). Davor besuchten in Dänemark und Schweden weniger als 10% der Kinder unter sieben Jahre eine Kinderbetreuungseinrichtung. Wie in anderen westlichen Ländern war die Geburtenrate auch in den skandinavischen Ländern im Laufe der Nachkriegszeit gesunken. Allerdings haben die skandinavischen Länder es geschafft, diesen Trend in den 1970er und 1980er Jahren umzukehren, indem sie die Kinderbetreuung ausbauten und zeitlich flexibilisierten und die Vorschriften für Mutterschaftsurlaub und Elterngeld Schritt für Schritt verbessert haben. Zeitgleich mit den steigenden Geburtenraten, stieg auch die Anzahl der erwerbstätigen Frauen. Der Ausbau der Betreuungseinrichtungen vollzog sich rasch, zwischen 1965 und 1985 stieg der Anteil der versorgten Kinder um das mehr als das Vierfache. Die skandinavischen Länder schufen außerdem ein kommunal gefördertes Netz der Familientagesbetreuung. Die Betreuerinnen werden amtlich registriert und von den Kommunen entlohnt, beaufsichtigen die Kinder aber in der Regel bei sich zuhause.

Erstaunlich ist, dass die Familienstrukturen in Schweden, trotz der Bemühungen, die Bedeutung der Ehe zu verringern, grundsätzlich unverändert geblieben sind. Obgleich jedes zweite Kind außerhalb einer Ehe geboren wird, wachsen die meisten Kinder mit beiden Elternteilen auf. Eine Eheschließung, wenn sie denn nach in der Regel lange andauernden nichtehelichen Lebensgemeinschaften eingegangen wird, erfolgt häufig aus der Perspektive der gegenseitigen Unterstützung im Alter.

Die familienpolitische Situation in Dänemark ist ähnlich. Auch dort hat die Familienpolitik die Gleichheit aller Individuen zum Ziel. Die Anzahl der erwerbstätigen Frauen ist hoch. Elisabeth Knudsen (1997) stellt fest, dass in Dänemark der Status Hausfrau und die traditionelle Hausfrauenehe faktisch ausgestorben sind, da in der Regel beide Partner aktiv am Erwerbsleben beteiligt sind.

4.2.4 Großbritannien

Großbritannien fällt, was die Familienpolitik angeht, aus dem europäischen Rahmen. Familienpolitik entwickelte sich nur zögerlich. Lange Zeit gab es nicht einmal einen solchen Begriff, obwohl einige familienpolitische Maßnahmen eingeführt wurden. Großbritannien war traditionell ein hoch zentralisiertes Land, der Staat griff aber nur zögernd in die Familie ein. Aufgabe des Staates, repräsentiert durch Parlament und Krone, war es allgemeine Probleme zu regeln, welche die ganze Gesellschaft betrafen. Dem vorherrschenden liberalen Staatskonzept zufolge war es jedoch nicht die

Aufgabe des Staates, in die persönlichen Angelegenheiten der Bürger einzugreifen, es sei denn, sie wurden als in besonderem Maße hilfsbedürftig anerkannt, wie im Armenrecht oder Anfangs in den Gesetzen zugunsten der verheirateten Frau. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg bildeten sich die Grundstrukturen der britischen Familienpolitik heraus.

Die Politik der *non-intervention* ist eine Folge des *Common Law* und des Liberalismus. Obwohl eine unverheiratete Ehefrau schon im mittelalterlichen Recht eine eigenständige Rechtsperson war, verlor sie mit der Heirat bis zum Ende des 19. Jahrhunderts beinahe sämtliche Rechte. Das dafür verantwortliche *Common Law* betrachtete beide Ehepartner als rechtliche Einheit, es war nicht möglich, dass eine Ehefrau zum Beispiel ihren Mann verklagte. Erst im Jahr 1882 begann mit einem Gesetz über die Besitz und Vermögensrechte der Frau die schrittweise Anerkennung der Ehefrau als eigenständige Rechtsperson. Die Institution Familie änderte sich, indem den Individuen eigenständige individuelle Rechte verliehen wurden. Trotzdem beruht die liberale Gesellschaft auf der Grundlage konservativer familiärer Leitbilder und Verhaltensmuster. Die Hausfrauenehe blieb lange Leitbild der Sozialpolitik (Bahle, 1995).

Die Einführung von universalen *flat rate benefits* wurde nach 1945 zu einem allgemeinen Merkmal des britischen Sozialstaates. Im Rahmen dieser Sozialreform wurde erstmals auch ein allgemeines staatliches Kindergeld eingeführt.

Es gibt wenige soziale Leistungen, deren Gewährung in der Regel an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden ist. Der Umfang der gewährten finanziellen Hilfen ist gering, es geht in erster Linie darum, eine Grundsicherung bereitzustellen. Das Ziel staatlicher Transferzahlungen liegt mehr oder weniger darin, einen Mindestbedarf zu decken und Armut zu vermeiden. Familienpolitik in Großbritannien ist in erster Linie als Schutz für Bedürftige ausgelegt. Dies geschieht vor dem Hintergrund eines Wohlfahrtsstaatskonzeptes, das darauf abzielt, Armut zu bekämpfen – mit der Konsequenz, dass in erster Linie Familien mit niedrigem (Haushalts-) Einkommen – auch Erwerbstätige zählen dazu– und allein erziehende Mütter staatliche Leistungen erhalten, während Familien, deren Einkommen oberhalb der Armutsgrenze liegt, gegenüber Kinderlosen extrem benachteiligt sind. Dies hat wiederum eine hohe Frauenerwerbsbeteiligung zur Folge, viele Frauen (müssen) arbeiten um den Lebensunterhalt der Familie sicherzustellen.

Großbritannien hat – was die Koordination der Familienpolitik angeht – trotz seines zentralistischen Aufbaus kein Ministerium, das für Familienangelegenheiten zuständig ist. Es existieren mehrere Departments, die für einen bestimmten Bereich des Familienlebens zuständig sind. Von besonderer Bedeutung für die Familienpolitik sind das *Department for Work and Pension*, das *Department for Education and Skills* und die *Inland Revenue*.

Das öffentliche Betreuungsnetz in Großbritannien ist eher schwach entwickelt. Die vorschulischen Einrichtungen begannen erst am Ende der 1960er Jahre stark zu wachsen. Das Land besaß in dieser Zeit zwei unterschiedliche Systeme, ein erzieherisches Vorschulwesen und ein soziales Betreuungswesen. In den sozialen Betreuungseinrichtungen wurden vorwiegend Kinder aus armen Familien und Kinder von Alleinerziehenden aufgenommen. Während der 1970er Jahre verdoppelte sich der Anteil der in beiden Systeme versorgten Kinder, blieb aber im internationalen Vergleich niedrig.

Seit dem Regierungswechsel 1997 hat die Labour-Regierung versucht, das Engagement für Familien zu stärken und diese zu fördern. Auch Bildung hat nun oberste Priorität. Allerdings muss angemerkt werden, dass immer noch in erster Linie Familien in Problemlagen und in Notsituationen unterstützt werden, dazu gehören insbesondere Alleinerziehende.

Was wissen wir bis hier her? Es gibt in Europa eine begrenzte Vielfalt von nationalen Familienpolitikprofilen, die aus nationalen und kulturellen Traditionen zu erklären sind. Nicht nur das Angebot an rechtlichen Regelungen, Diensten und Sozialleistungen, die das Familienleben beeinflussen, unterliegt dabei einer an Traditionen und Merkmalen der politischen Kultur zu bestimmenden kulturellen Prägung, sondern auch die mögliche Nachfrage scheint, wie das Beispiel der international unterschiedlichen Orientierungen von Männern und Frauen im Hinblick auf die „traditionelle“ oder die „moderne“ Mutterrolle zeigt (Abb. 17) erheblich kulturell geprägt zu sein.

Wir haben auch gesehen, dass es nicht nur die unterschiedlichen Typen und Traditionen der nationalen (expliziten oder impliziten) Familienpolitik gibt, sondern dass auf der anderen Seite auch eine nationale Typik in der Struktur der privaten Lebensformen beschrieben werden kann. Die Frage ist, wie beide zusammen hängen. Beeinflusst Familienpolitik die Struktur der Lebensformen und den Alltag von Familien? Wirkt sie? Wie wirkt sie?

Im aktuellen familienpolitischen Diskurs tritt eine instrumentelle Sichtweise in den Vordergrund: Die (popularisierte) Botschaft des Rürup-Gutachtens ist eindeutig: Von den Nachbarn lernen, heißt Kinderbetreuung verbessern. Verbesserte Kinderbetreuung senkt die Schwelle zum ersten Kind (besonders für die kinderlosen Akademikerinnen). Reduzierung der Kinderlosigkeit erhöht die Fertilität. Wenn die Geburtenzahlen steigen, wächst (irgendwann) auch wieder die Bevölkerung. So einfach also wäre „nachhaltige Familienpolitik“.

Die Wirklichkeit ist etwas komplexer als es uns dieses einfache Interventionsmodell suggeriert. Das nächste Kapitel untersucht die Wirkungsweise von Familienpolitik auf das generative Verhalten¹⁷.

¹⁷ Dabei werden Überlegungen aus dem Aufsatz „Family Policy - How does it work?“ von Klaus Peter Strohmeier (2002) aufgegriffen.

5 Wie wirkt Familienpolitik? Was lehrt uns der internationale Vergleich?

Gegenwärtig wird in Deutschland und anderswo plakativ der Zusammenhang von Familienpolitik und steigenden Geburtenzahlen behauptet. Tatsächlich kann für die Vergangenheit ein Einfluss der restriktiven Familienpolitik auf den Geburtenrückgang unterstellt werden, dieser Zusammenhang lässt sich aber nicht ohne weiteres umkehren. Der Vergleich zwischen den „entwickelten“ und den weniger oder gering entwickelten Ländern auf der Welt zeigt zwar: *„Effektive social policy ins correlated with low fertility“*. Man stößt also auf ein soziales Paradox. Die Entwicklung der Sozialpolitik und der Familienpolitik ist begleitet worden von sinkenden Geburtenzahlen. Diese Einsicht könnte die Erwartungen aus Kreisen der Politik dämpfen, mittels Familienpolitik Deutschland zu mehr Kindern zu verhelfen. Wichtig (und nicht nur wegen der erhofften bevölkerungspolitischen „Effekte“) ist in jedem Fall die simultane Verknüpfung von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit für Frauen und Männer. Wirkungen einer solchen Modernisierung des Familienlebens auf das generative Verhalten sind jedoch (wenn überhaupt) nur zeitverzögert und indirekt zu erwarten. Es besteht wenig Hoffnung auf eine rasche Änderung des generativen Verhaltens, denn es geht um nicht weniger als die Intervention in höchst eigensinnige und individualisierte Prozesse der privaten Lebensführung. Will man die Wirkungen von Familienpolitik auf das generative Verhalten (instrumentell gedacht) abschätzen, so muss man zunächst ihre Wirkungsweise im Kontext der Lebensführung von Frauen und Männern als (prospektiven) Eltern verstehen (soziologisch gedacht).

Wie wirkt Familienpolitik eigentlich auf die Geburtenzahlen? Was lässt sich dazu aufgrund international vergleichender Forschungen sagen? Diese Frage hat gegenwärtig neue Aktualität gewonnen, neuerdings empfehlen Bevölkerungswissenschaftler, wie der Bielefelder Herwig Birg konservativen Politikern im schrumpfenden Deutschland statt Zuwanderung „Familienpolitik“ als alternative Therapie gegen Bevölkerungsschrumpfung. In unseren abschließenden Überlegungen zur Wirkungsweise von Familienpolitik beziehen wir uns in erster Linie auf empirische Daten aus dem ersten Band der Studie von Kaufmann, Kuijsten, Schulze und Strohmeier. Die Daten stammen aus den 1980er und frühen 1990er Jahren, sind also nicht die neuesten. Das damit geöffnete historische Zeitfenster ist aber für unsere Untersuchungen besonders geeignet, weil in einzelnen Ländern in Europa (nicht zuletzt in Deutschland mit dem „Realexperiment“ der deutschen Vereinigung) in dieser Zeit gravierende familienpolitische und sozialpolitische Veränderungen eingetreten sind, auf die im Einzelnen zurückzukommen sein wird.

Der „Königsweg“ der empirischen Wirkungsforschung wären in der Tat Experimente, in denen man jeweils vergleichbaren Populationen unter vergleichbaren Bedingungen bestimmte Leistungen gewährt oder eben nicht. In einem Politikfeld, wie der Familienpolitik sind solche Experimente jedoch kaum möglich, zudem gäbe es ethische und rechtliche Probleme, wollte man Menschen, die einer Leistung

bedürfen, aufgrund einer experimentellen Versuchsordnung von eben dieser Leistung ausschließen. Vergleichende Forschung ist also hier die einzig mögliche Form der Wirkungsanalyse. Die Stärke vergleichender Forschung liegt in der Möglichkeit der Gewinnung anspruchsvollerer Wirkungsmodelle als die Politik sie bislang benutzt.

Die „professionelle Relevanz“ von sozialwissenschaftlicher Wirkungsforschung, das ist der ihren legitimatorischen Nutzen für die praktische Politik übersteigende Mehrwert, bemisst sich daran, ob Wirkungsforschung in der Lage ist, zu rekonstruieren, was in der Folge politischer Intervention tatsächlich geschieht (bzw. zu prognostizieren, was geschehen wird). Deshalb soll es abschließend darum gehen, empirisch begründete Vorstellungen über die Wirkungsweise von Familienpolitik auf die Fertilität zu gewinnen. Tatsächlich ist ja nicht zuletzt die Hoffnung, man könne mit Familienpolitik die niedrigen Geburtenraten steigern, einer der Gründe dafür, dass es in Deutschland heute überhaupt einen breiten familienpolitischen Diskurs gibt.

Das einfachste Wirkungsmodell, ist zugleich das in Politik (und in der Wissenschaft) zweifellos am meisten verbreitete: Im September 2001, vor der Bundestagswahl 2002, in der Familienpolitik erstmals ein zentrales Wahlkampfthema geworden war, wobei es allerdings kaum mehr substantielle inhaltliche Unterschiede zwischen den Kontrahenten gab, erschien in der WAZ, der größten Zeitung des Ruhrgebiets, ein Artikel, in dem der bayerische Ministerpräsident „ein Kindergeld von mindestens 1000 DM im Monat“ (WAZ, Sept. 2001) forderte, um dem Geburtenrückgang, den die Politik in Deutschland ja erstaunlich spät entdeckt und in seinen Konsequenzen begriffen hat, entgegenzuwirken. Die Union hat später auch entsprechende Parteitagebeschlüsse gefasst, ein hypothetisches Wirkungsmodell lautet also: „Mehr Geld“ führt zu „mehr Kindern“. Die damalige Bundesfamilienministerin und ihr Regierungsberater formulieren eine andere Variante: Verbesserte Kinderbetreuung reduziert Kinderlosigkeit und steigert die Geburtenzahlen.

Was kann man als vergleichend forschender Sozialwissenschaftler, Politikern, die (viel) mehr Kindergeld und/oder (viel) mehr Betreuungsplätze fordern und dafür mehr Kinder erwarten, auf der Grundlage dessen, was uns der internationale Vergleich über die Wirkungsweise von Familienpolitik lehrt, raten? Wirkt so Familienpolitik? Wirkt sie überhaupt auf das so genannte „generative Verhalten“?

Abbildung 18: Einfachstes Wirkungsmodell



Eine Maßnahme setzt einen (in der Forschung, wie in der Politik nicht weiter untersuchten) kausalen Prozess in Gang, an dessen Ende der beabsichtigte Effekt, die *Wirkung* steht. Bezogen auf Familienpolitik bedeutet das zum Beispiel, dass ein hohes Kindergeld (Politikinput) dazu führen würde, dass Frauen wieder mehr Kinder bekommen (intendierte Effekte), was inzwischen niemand mehr ernsthaft behauptet, oder dass, wie das Rürup-Gutachten nahe legt, eine verbesserte Kinderbetreuung eine bislang kinderlose voll berufstätige Akademikerin Ende dreißig (und ihren gleichfalls kinderlosen akademisch ausgebildeten Partner Anfang vierzig) dazu bringt, jetzt endlich den Schritt zum ersten Kind zu wagen.

Dieses Modell funktioniert jedoch nur, wenn man davon ausgeht, dass Menschen oder Familien solche Wirkungen der Politik auch zulassen, das heißt, sich dafür entscheiden, in der von ihnen erwarteten Weise zu handeln

Das in der Politik am meisten verbreitete Wirkungsmodell entspricht dem Standardmodell der sozialpolitischen Evaluationsforschung (einschließlich einer in Deutschland bis in die 1990er Jahre verbreiteten naiven bevölkerungswissenschaftlichen Politikfolgenforschung, die nach der Implementation bzw. Veränderung familienpolitischer Leistungen im Zeitpunkt t untersucht hat, ob sich in der Folge in $t+1$ die Geburtenzahlen erhöhten; vgl. dazu ausführlich Kaufmann, Strohmeier und Federkeil, 1992).

Tatsächlich aber ist zwischen Intentionen und Effekten politischer Maßnahmen genau zu unterscheiden, denn Wirkungen und Absichten sind keineswegs identisch. Mit diesem Argument erledigt sich auch die in Deutschland lange Zeit kontroverse Unterscheidung von „Familienpolitik“ und „Bevölkerungspolitik“. Letztere war aus den bekannten historischen Gründen im Nachkriegsdeutschland tabuisiert. Erstere soll jetzt bevölkerungswirksam werden. Tatsächlich jedoch zeigt der internationale Vergleich, dass es gar nicht die Wirkungen sind, die diese beiden Politiken unterscheiden, sondern nur die Absichten der Politiker. Ein- und dieselbe Leistung wird in einem Land als Familienpolitik und im anderen als Bevölkerungspolitik deklariert. Unter den Ländern, die die „erfolgreichste“ Politik (gemessen an den faktischen Kinderzahlen) machen, sind interessanterweise die skandinavischen Länder, in denen es weder eine institutionelle explizite Familienpolitik noch eine Bevölkerungspolitik gibt.

Wenn wir Wirkungen der Politik untersuchen wollen, müssen wir uns also auf die rechte Seite in Abbildung 18 begeben, das ist die Seite der Klienten oder der Adressaten von Familienpolitik. Aus deren Sicht aber müssen die Intentionen der Politiker und die Wirkungen der Familienpolitik keineswegs kongruent sein. Wir alle kennen z.B. das Phänomen der so genannten „Mitnahmeeffekte“. Die soziologische Familienforschung nennt zudem viele Belege für eine hochgradige „Selektivität“ von Familien. Franz Xaver Kaufmann bezeichnet Familien gar als „politikresistente“ soziale Gebilde

(1995). Familien lassen Wirkungen der Politik zu, zum Beispiel indem sie familienpolitische Leistungen in Anspruch nehmen oder eben nicht.

Bei den Adressaten familienpolitischer Maßnahmen haben wir es anders als in der Logik des einfachen Wirkungsmodells in Abbildung 18 ja nicht mit Objekten politischer „Intervention“ sondern mit autonom und rational handelnden Akteuren zu tun, mit Menschen, die vernünftig und verantwortungsvoll Entscheidungen im Rahmen ihrer eigenen persönlichen Lebensführung und Lebensplanung treffen. Ein angemessenes Wirkungsmodell der Wirkungsweise von Familienpolitik muss das berücksichtigen. Niemand bekommt heute und in Zukunft Kinder, damit die Renten sicher bleiben oder weil Politiker sich das wünschen. Will man verstehen, wie Familienpolitik wirkt, so muss man versuchen, die „black box“ in dem Wirkungsmodell in Abbildung 18 auszuleuchten, also den „kausalen Prozess“ zu rekonstruieren, den ein politischer Input auslöst und der zu den „Effekten“ (intendiert oder nicht) von Familienpolitik führt.

Im folgenden wollen wir unter Rückgriff auf ausgewählte Ergebnisse unserer vergleichenden Forschungen schrittweise ein *handlungstheoretisches Modell der Wirkungsweise von Familienpolitik auf die Geburtenhäufigkeit (Fertilität) aus der Perspektive der gesellschaftlichen Akteure* entwickeln. Am Schluss soll dann noch einmal die Frage gestellt werden, was konkret uns die Erfahrungen aus international vergleichender Forschung über Familienleben und Familienpolitik in Europa im Hinblick auf die Handlungsnotwendigkeiten und die Gestaltungsmöglichkeiten der Familienpolitik in Deutschland lehren.

Familienpolitikprofile und Geburtenzahlen

Die familienpolitischen „Inputs“ in den unterschiedlichen Staaten in Europa lassen sich, wie wir gezeigt haben, z.B. nach dem Grad der ökonomischen Unterstützung der Familien und der Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern und nach den bevölkerungspolitischen Absichten der Politiker klassifizieren.

In Abbildung 2 hatten wir Länder genannt, die als typische Vertreter der durch die Kombination der ökologischen und ökonomischen Interventionsform definierten Politikprofile gelten können. Diese Profile nun erklären aber überhaupt nicht die Unterschiede zwischen den Staaten hinsichtlich der Geburtenraten, hier in der ersten Zeile der nachfolgenden Tabelle in Gestalt der „*total fertility rate*“ von 1990, die man vereinfacht im Sinne einer mittleren Kinderzahl pro Frau verstehen kann.

Die Tabelle beschreibt außerdem die Lebensformen von Frauen im jeweils typischen Familiengründungsalter. Die dargestellten Länder unterscheiden sich in ihrer Fertilität und in der Struktur der privaten Lebensformen. Deutschland und Italien sind zwei Länder mit einer relativ niedrigen Fertilität und extrem unterschiedlichen Strukturen privater Lebensformen von Frauen.

Während in Deutschland (BRD) im Jahr 1990 ca. 43 Prozent der jungen Frauen in „neuen Haushaltsformen“ (nicht-eheliche Lebensgemeinschaften mit und ohne Kinder, Singles, Alleinerziehende) lebten, waren es in Italien im Jahr 1988 nur ca. 4 Prozent. Junge Italienerinnen leben entweder bei den Eltern oder in eigenen neuen Ehen und Familien.

Tabelle 5: Zusammengefasste Geburtenziffern und Lebensformen von Frauen zu Beginn der elterlichen Phase in ausgewählten Ländern

	Bundesrepublik Deutschland		DDR	Irland	Italien		Schweden
Jahr	1980	1990	1987	1987	1983	1988	1990
„zusammengefasste Geburtenziffer“: Geburten je Frau im Alter von 15-45	1.45	1.48	1.73	2.19	1.69	1.29	2.14
Lebensformen von Frauen im Familiengründungsalter (in %)	25-29 Jahre		21-25 Jahre	25-29 Jahre	24-28 Jahre		25-29 Jahre
bei den Eltern lebend	2,8	3,5	20,3	29,3	27,8	35,6	.
Singles, alleinlebend	23,3	26,5	-	2,0	1,1	2,5	26,8
Nichtehel. Lebensgemeinschaft ohne Kinder	1,1	10,1	4,5	< 5 ^d	0,3	0,6	15,0
Nichtehel. Lebensgemeinschaft mit Kind(ern)	0,4	1,0	11,5		0,8	0,3	14,7
Ehepaar ohne Kinder	15,2	10,5	6,3	10,3	13,4	14,0	6,3
Traditionelle Familie ^a	18,7	15,7	1,1	24,8	15,9	12,4	9,4
Doppelberufstätige Eltern ^b	14,1	10,8	59,6	8,6 ^c	17,5	14,2	25,1
Alleinerziehende	3,9	6,2	8,7	2,7	1,3	0,8	8,2
"Neue" Haushaltstypen ^c insgesamt	29,0	43,8	44,8	< 9,7 ^d	3,5	4,2	64,7

^a Ehepaare (in der DDR Frauen) mit zwei oder mehr Kindern, Frau nicht erwerbstätig.

^b Ehepaare oder nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern, Frau erwerbstätig

^c Singles + Alleinerziehende + nichteheliche Lebensgemeinschaften

^d Schätzung, in Irland incl. Frauen, die eine Wohnung teilen ("sharing flat").

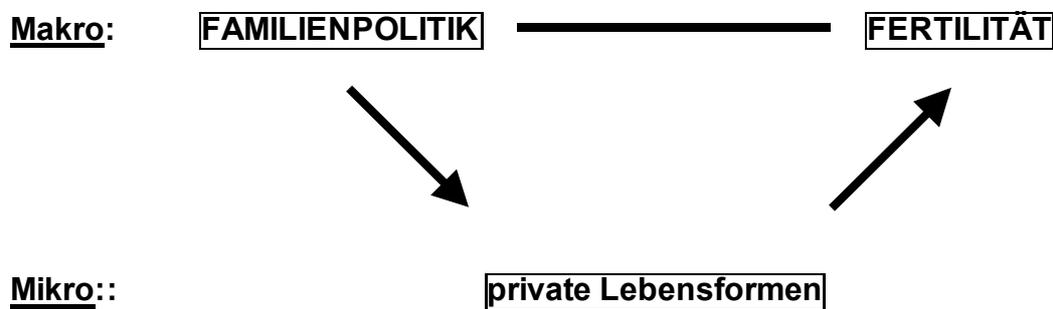
^e nur Ehepaare

Quelle: Strohmeier, 2001

Es besteht durchaus ein Zusammenhang zwischen den jeweils ländertypischen Strukturen der privaten Lebensformen und den nationalen Politikprofilen in den europäischen Staaten. Den jeweiligen länderspezifischen Gegebenheiten und Traditionen entsprechend haben die einzelnen Staaten unterschiedliche Ausrichtungen und Schwerpunkte in der Familienpolitik entwickelt (vgl. 2.4).

Will man die Wirkungsweise von Familienpolitik verstehen, so müssen sowohl Makrovariablen (länderspezifische Gegebenheiten und Traditionen und das damit zusammenhängende Familienpolitikprofil) als auch Mikrovariablen, die das Handeln und die Lebensformen individueller Akteure beschreiben, verknüpft werden.

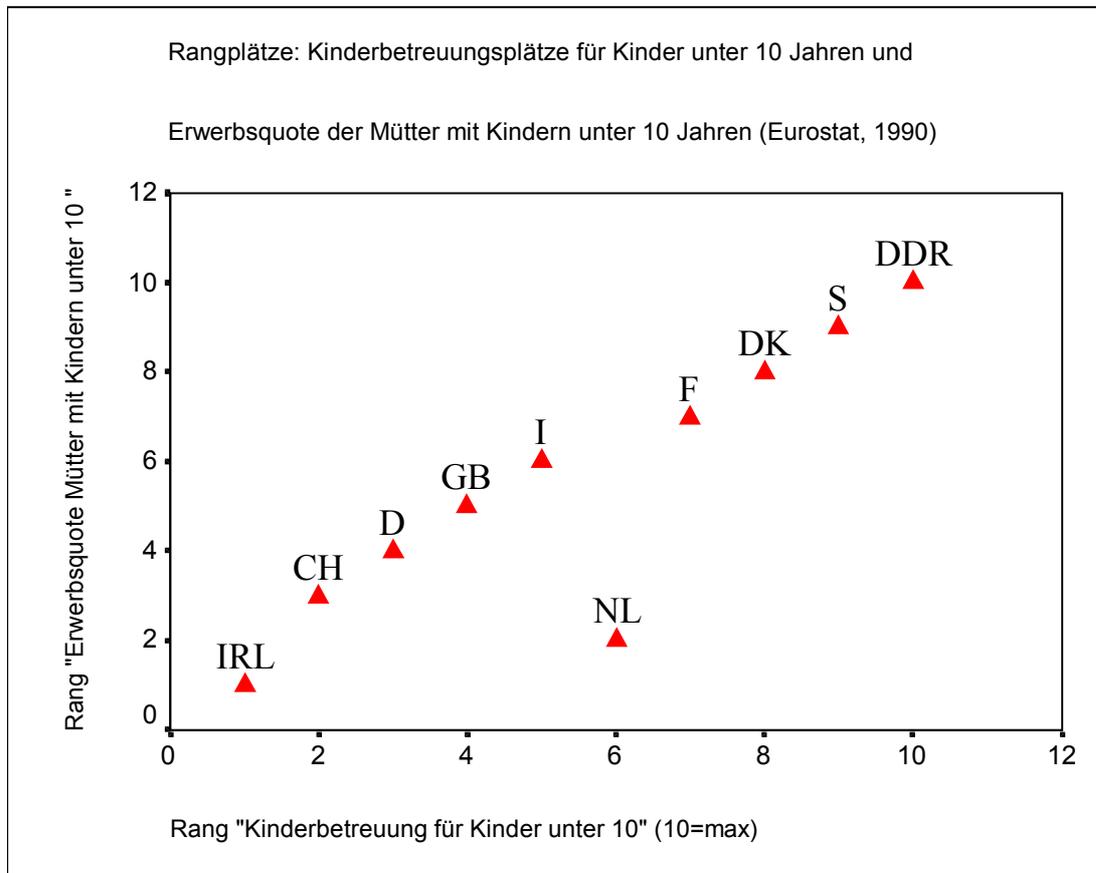
Abbildung 19: Erste Erweiterung Wirkungsmodell



Die nationalen Familienpolitikprofile stehen in Zusammenhang mit der Struktur der privaten Lebensformen der Menschen, etwa indem sie bestimmte biographische Optionen und bestimmte Formen des Zusammenlebens gegenüber anderen privilegieren oder einschränken (dazu Fux, 2002). Im europäischen Vergleich finden wir deshalb zwar eine erhebliche, wenngleich begrenzte Vielfalt von Familienpolitikprofilen und eine gleichfalls begrenzte Vielfalt von Mustern der privaten Lebensformen. Zwischen beiden gibt es eine hochgradige Übereinstimmung.

Die nachfolgende Abbildung zeigt einen fast perfekten Zusammenhang zwischen der Ausstattung der Staaten mit Kinderbetreuungsplätzen für Kinder unter 10 Jahren und der Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kindern in eben diesem Alter. Die DDR Ende der 1980er Jahre war Spitzenreiter in der quantitativen Ausstattung mit Kinderbetreuungsplätzen und in der Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Kindern unter zehn Jahren, Schweden kam an zweiter Stelle, Irland war das Schlusslicht in beiderlei Hinsicht. Der Zusammenhang von Kinderbetreuung und Müttererwerbstätigkeit ist fast perfekt. Lediglich die Niederländerinnen fallen in dieser Tabelle aus dem Rahmen, trotz einer im europäischen Vergleich guten Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen, war Anfang der 1990er Jahre die Erwerbsbeteiligung der Mütter hinter Irland die zweitniedrigste in Europa (mittlerweile ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den Niederlanden jedoch enorm gestiegen vgl. Kapitel 3).

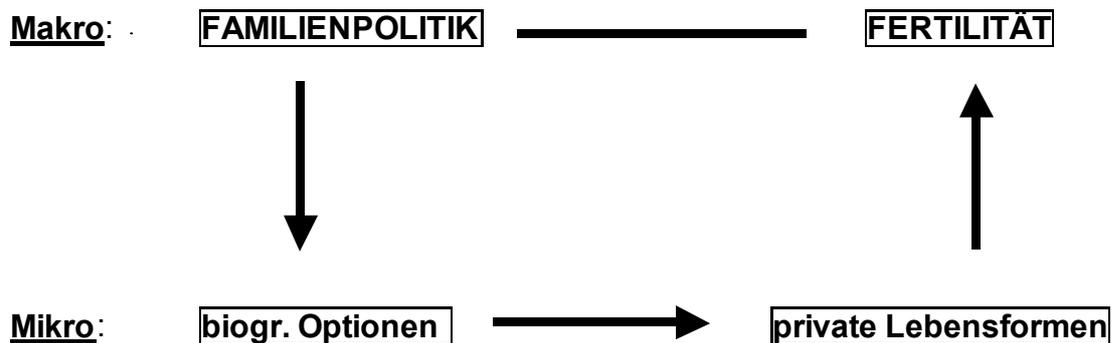
Abbildung 20: Rangreihen: Erwerbsquote der Mütter – Kinderbetreuung für Kinder unter 10 Jahren



Quelle: Strohmeier (2001)

Nationale Geburtenraten sind das aggregierte Ergebnis individueller Entscheidungen und Wahlhandlungen, die Menschen, allein und miteinander, für ihr Leben treffen. Eine Familie zu gründen ist heute eine „individualisierte“ biographische Option unter anderen. Die „Attribute“ der Alternativen, zwischen denen junge Menschen solche Wahlen treffen, unterscheiden sich in den europäischen Ländern. In Deutschland (West) wird z.B. Familie als in hohem Maße belastete und benachteiligte Lebensform wahrgenommen. Biographische Entscheidungen treffen Menschen vor dem Hintergrund eines Familienpolitikprofils, das sie als gegeben und als im Zeitverlauf stabil und relativ invariant ansehen, und sie entscheiden sich für bestimmte Formen des Zusammenlebens auf dem Hintergrund von in der Gesellschaft geteilten Normalitätsvorstellungen.

Abbildung 21: Zweite Erweiterung Wirkungsmodell



Familienpolitische Interventionen, z.B. die Unterschiede der Kinderbetreuung in Abbildung 20, sind nicht in erster Linie eine Reaktion der Staaten auf die unterschiedliche Nachfrage (z.B. nach Kinderbetreuung), sie folgen vielmehr einer eigenen Handlungslogik. Familienpolitik z.B. in Deutschland ist seit Einrichtung des Familienministeriums in hohem Maße werthalt begründet, es geht um Ideologien und nicht um die geäußerten Bedürfnisse von Frauen, Männern und Kindern. Politik hat zudem eine eigene Prozessgeschwindigkeit, bei der Wahlperioden den Takt angeben und die häufig asynchron mit den Veränderungen der Lebensformen der Menschen ist. Wir finden in der Familienpolitik in Deutschland zum Beispiel trotz erheblicher Veränderungen im Bereich der privaten Lebensziele und Lebensformen seit den 1970er Jahren eine erhebliche Konstanz und Immobilität des Politikprofils. In der Abbildung 21 haben wir es damit mit „eigensinnigen“ Akteuren und Handlungsbereichen auf beiden Ebenen, der Mikro- und der Makroebene zu tun. Familien und die Familienpolitik sind eigensinnig und eigenlogisch operierende soziale Systeme.

In allen europäischen Ländern hat die Bildungsexpansion zu einer Ausweitung der biographischen Optionen und zu geänderten Lebenskonzepten vor allem der Frauen geführt. Die Ansprüche der besser gebildeten jungen Frauen, ein Leben mit simultaner Kombination von Familie und Beruf zu führen, treffen jedoch, wie Abbildung 15 zeigt, in den verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Realisierungschancen vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationalstaatlicher Familienpolitikprofile.

Von Frauen und Männern, die Kinder haben, und von solchen, die vor der Entscheidung stehen, eine Familie zu gründen, wird Familienpolitik, das Politikprofil als ein Element der Entscheidungsumwelt angesehen, von der Kosten und Nutzen biographischer Entscheidungen mit bindenden Wirkungen (zum Beispiel ein Kind zu bekommen und die Erwerbstätigkeit zu unterbrechen oder aber erwerbstätig zu bleiben), im Vergleich zu anderen Entscheidungsmöglichkeiten beeinflusst werden.

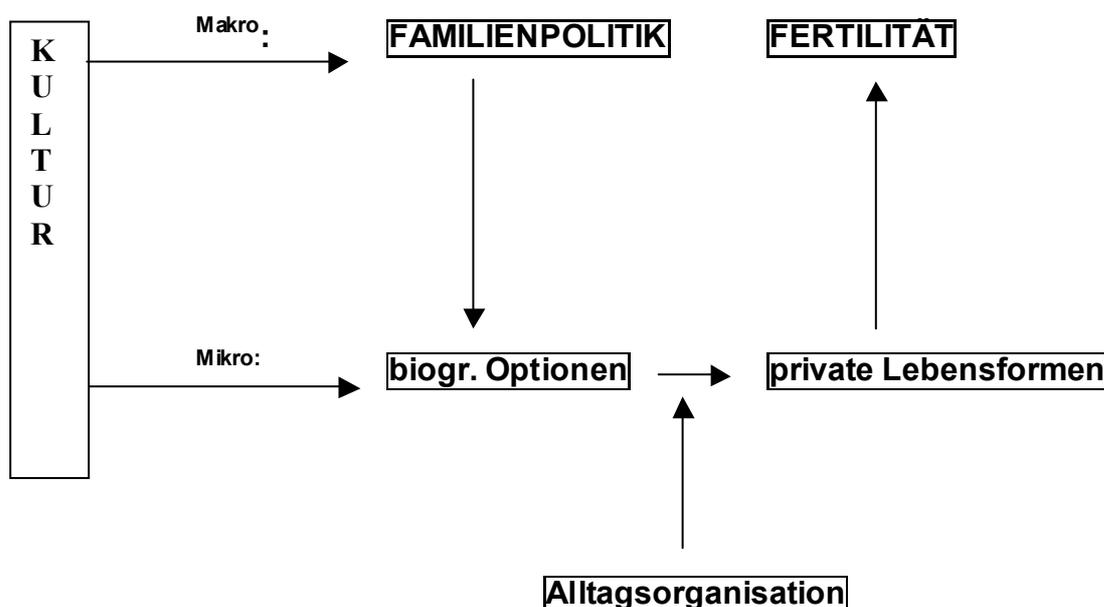
Die Veränderungen in den Lebensläufen und Lebensformen der Menschen in den modernen westlichen Gesellschaften werden heute vielfach als „Individualisierungsprozess“ gedeutet.

Individualisierung bedeutet, dass Menschen, und seit der Bildungsexpansion der 1960er und 1970er Jahre auch Frauen, überall ihr "eigenes Leben" leben bzw. zu leben haben. In diesem Prozess sind Familie und Familienleben von einer quasi unumgehbaren Institution im Lebenslauf zur Option, zum Objekt „rationaler Wahlen“ geworden. „Kinder haben die Leute immer“ hieß es noch zu Zeiten Konrad Adenauers, heute bleibt ein Drittel der nachwachsenden Generation in Deutschland kinderlos.

Auch die traditionellen Lebensformen sind heute Gegenstand individualisierter biographischer Optionen. Politik beeinflusst diese Optionen. In Deutschland unterstützt (und verlangt) das Politikprofil nach wie vor ein traditionelles Modell des Familienlebens mit allenfalls sequentieller Kombinierbarkeit von Beruf und Familie, in Skandinavien dagegen ist die simultane Kombination von Familie und Beruf als dominante Lebensleitvorstellung der jungen Generation verwirklicht. Junge Frauen, die in Deutschland eine Familie gründen wollen, wissen, dass sie immer noch, im Westen häufiger als im Osten– unabhängig von ihren beruflichen Qualifikationen – mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit spätestens nach dem zweiten Kind (erst einmal) Hausfrau sein werden. Ihre dänischen Altersgenossinnen richten sich dagegen im selben Alter selbstverständlich auf ein Familienleben mit lebenslanger Erwerbstätigkeit ein.

Politikprofile „wirken“ also als stabile (oder genauer als von den Akteuren als stabil angenommene) Bedingungsfaktoren in der Entscheidungsumwelt, in der junge Erwachsene biographisch bindende Entscheidungen fällen. Die unterschiedlichen Ausrichtungen und Schwerpunkte der Politikprofile haben ihren Ursprung in den jeweiligen länderspezifischen Gegebenheiten und kulturellen Traditionen.

Abbildung 22: Dritte Erweiterung Wirkungsmodell



Der Zusammenhang oder eben der Nichtzusammenhang der „Makrovariablen“ Familienpolitik und Fertilität im zuletzt dargestellten Wirkungsmodell ist das aggregierte (zusammengefasste) Ergebnis mikrosozialer Prozesse, also einer Vielzahl untereinander nicht koordinierter Entscheidungen und Handlungen individueller Akteure, die wir uns als rationale Akteure vorstellen, die jeweils das tun, was ihnen nützlich und unter den obwaltenden Bedingungen sinnvoll erscheint.

Damit kann bezüglich unseres Ausgangsproblems (Wie wirkt Familienpolitik auf die Geburtenhäufigkeit?) festgehalten werden, dass es dabei immer um *ungeplante bzw. kaum planbare Folgen politischer Intervention* geht. Die Geburtenrate ist das zusammengefasste zählbare Ergebnis individueller Entscheidungen, die Menschen, allein und miteinander, für ihr Leben treffen. Art und Ausmaß der familienpolitischen Intervention ist dabei, auch das wissen wir schon, keine Reaktion auf die unterschiedliche "Nachfrage" der individuellen Akteure. Familienpolitische Intervention auf der Makroebene folgt vielmehr einer eigenen Handlungslogik und ist in hohem Maße werthalt begründet, es geht um Ideologien und nicht um die Bedürfnisse von Frauen, Männern und Kindern. Politik hat (nicht zuletzt deshalb) eine eigene Prozessgeschwindigkeit, bei der Wahlperioden den Takt angeben und die asynchron mit den Veränderungen der Lebensformen der Menschen „auf der Mikroebene“ ist. Wir finden in der Familienpolitik in Deutschland z.B. trotz erheblicher Veränderungen im Bereich der privaten Lebensziele und Lebensformen eine erhebliche Konstanz und Immobilität des Politikprofils seit den siebziger Jahren. Die Probleme der Familien und der Frauen zum Beispiel die im europäischen Vergleich unzureichende Vereinbarkeit von Familien und Berufszeit im Alltag und im Lebenslauf haben sich seit den 1970er Jahren kaum geändert, allerdings sind (gemessen an der Verteilung der Lebensformen in den seitdem nachgewachsenen potentiellen Müttergenerationen) die Mütter immer weniger geworden. Die Familienpolitik in Deutschland „bemerkt“ jetzt erst den Geburtenrückgang, der sich im Westen im Übergang von den 1960er zu den 1970er Jahren ereignet hat.

In nahezu allen europäischen Ländern haben die sechziger und siebziger Jahre einen „Individualisierungsschub“ gebracht, der die Lebensführung besonders der Frauen (in Richtung auf das „eigene Leben“) nachhaltig verändert hat. Überall hat die Bildungsexpansion zu einer Ausweitung der biographischen Optionen und zu geänderten Lebenskonzepten vor allem der Frauen geführt. Die Ansprüche der besser gebildeten jungen Frauen, ein Leben mit simultaner Kombination von Familie und Beruf zu führen, treffen jedoch in den verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Realisierungschancen auf dem Hintergrund unterschiedlicher nationalstaatlicher Familienpolitikprofile. *Familienpolitikprofile sind gewissermaßen in Institutionen geronnene gesellschaftliche Familienleitbilder* (darin eben liegt ihr ideologischer Charakter)

In Deutschland unterstützt (und verlangt) das Politikprofil nach wie vor ein traditionelles Modell der Familie mit allenfalls sequentieller Kombinierbarkeit von Beruf und Familie. Obwohl das

Schwergewicht der familienpolitischen Leistungen hier auf dem monetären Familienlastenausgleich liegt, wird die Familie von der nachwachsenden Generation als wirtschaftlich und im Hinblick auf die alltägliche Lebensführung überlastete Lebensform wahrgenommen, als „Opfer“ *struktureller Rücksichtslosigkeit* (Kaufmann, 1995) von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

In Skandinavien dagegen finden wir z.B. die *simultane Kombination von Familie und Beruf* als dominante Lebensleitvorstellung der jungen Generation verwirklicht. Simultane Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei weitgehender Gleichstellung der Frauen, lebenslanger Erwerbstätigkeit und einem im europäischen Vergleich hohen Maß an partnerschaftlicher Aufgabenerfüllung in der Familie wird als „normal“ und erwartbar erfahren. Auch die partnerschaftliche Aufgabenteilung wird politisch gefördert (Vaterschaftsurlaub nur für Väter, Erziehungsgeld als Lohnersatz, breite öffentliche Diskussion, Kampagnen).

Bei Huinink (1989) und Strohmeier (1995) findet sich die für unsere Überlegungen zentrale Unterscheidung von Merkmalen der Entscheidungsumwelt rationaler Akteure in Variablen und Parameter. Variablen sind die in einer konkreten Situation gegebenen (immer auch anders möglichen) Elemente der Entscheidungsumwelt von Akteuren. Tausend Mark oder heute 500 Euro Kindergeld (die Forderung von Edmund Stoiber aus dem Jahr 2001) wären auf längere Sicht eine „Variable“, die für gravierende Entscheidungen, die, wie die für ein Kind, lebenslange Bindungswirkungen haben, zunächst kaum relevant sein dürfte. Parameter sind demgegenüber solche Merkmale der Entscheidungsumwelt, die von den Akteuren praktisch als invariant angesehen und auch so behandelt werden. Politikprofile wirken als Parameter prinzipiell individualisierter biographischer Entscheidungen. Betrachten wir, um dies zu verdeutlichen, das Beispiel der Niederlande in Abbildung 20. Traditionell hatten die NL ein restriktives, moderne Familienformen eher verhinderndes und die Hausfrauenehe begünstigendes Politikprofil wie die Bundesrepublik. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre erfolgte dann ein erheblicher Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen. Mit der 1990 "maatregel" wurden den ab 1972 geborenen Frauen dann die zuvor an den Ehefrauen- und Hausfrauenstatus gebundenen abgeleiteten Sicherheitsansprüche gestrichen, es erfolgte also eine Umsteuerung auf das nordische Modell mit strukturellem Zwang zur eigenen Erwerbstätigkeit, mithin ein radikaler Wechsel des Politikprofils. Das faktische Erwerbsverhalten der jungen Mütter hinkte Anfang der 1990er Jahre diesem Wechsel jedoch deutlich hinterher. Inzwischen haben die Niederländerinnen deutlich aufgeholt und liegen hinsichtlich der Müttererwerbsquote auf einem der vorderen Plätze.

In dramatischeren Fällen eines Politikwechsels, wie etwa im Jahr der deutschen Vereinigung, kommt es zu Reaktionen, die die Soziologie „anomisch“ nennt. Die Altersgruppe der 25- bis 29jährigen Frauen, die noch zu DDR-Zeiten Familien gegründet hatten, und die jüngeren, zeigten nach 1990 alle Anzeichen eines *biographischen Moratoriums* (Strohmeier und Schulze, 1995), während die älteren

Altersgruppen von Eltern in den neuen Bundesländern, wie unsere Analysen des deutschen Family and Fertility Survey der ECE der Vereinten Nationen zeigen, DDR-typische Orientierungen durchaus beibehalten haben, was aber nicht weiter auffiel, da sie im Zeitpunkt der Vereinigung den Familienbildungsprozess weitgehend abgeschlossen hatten. Der im Oktober 1990, dem Monat der Vereinigung, einsetzende „Absturz“ der Geburtenraten in der Ex-DDR auf zunächst ein Drittel des „Westniveaus“ wird (neben der Abwanderung junger Leute nach Westen) vor allem durch den Ausfall von „Zweitkindern“ jüngerer Mütter um 25 und von „Erstkindern“ jüngerer Frauen erklärt. In Zeiten, in denen die bislang für stabil gehaltenen Parameter der Entscheidungsumwelt ins Wanken geraten, meiden die Menschen Entscheidungen mit hoher Bindungswirkung. Neben den Geburtenzahlen sind in Ostdeutschland auch die Eheschließungen und Scheidungen nach der „Wende“ zurückgegangen.

Das Handeln der Menschen und ihre biographischen Entscheidungen werden selbstverständlich nicht ausschließlich (und vielleicht nur zu einem geringeren Teil) von der Familienpolitik geprägt. In jedem Fall ist das Politikprofil nicht der einzige Parameter biographischer Entscheidungen. Von erheblicher Bedeutung sind zum Beispiel sozialkulturelle Wert- und Normsysteme, Traditionen und Ideologien, die sowohl die Makro-Angebotsseite (das Politikprofil) als auch die Nachfrage (die biographischen Optionen und die Nachfrage nach familienpolitischen Leistungen und Diensten) steuern.

Am Beispiel Italien (vgl. Tabelle 5) lässt sich verdeutlichen, dass biographische Entscheidungen nicht nur Kosten-Nutzen-Kalkülen folgen: Italien und die anderen Südländer der EU haben heute die niedrigsten Geburtenraten. Ungeachtet aber der in Europa einzigartig niedrigen Geburtenziffer gibt es in Italien wie in den anderen Südländern offenbar keinen Plausibilitätsverlust der Lebensform Familie: Die jungen Frauen dort leben entweder in ihren Herkunftsfamilien bei den Eltern oder in eigenen neuen Ehen und Familien. So gut wie niemand lebt in "neuen Haushaltstypen", Singles, Wohngemeinschaften und Nicht-eheliche Lebensgemeinschaften kommen so gut wie gar nicht vor.

Nach wie vor mächtige kulturelle Traditionen machen die Familie in den Südländern anders als in Deutschland immer noch zu einer Institution im Lebensverlauf, an der auch heute noch niemand vorbeigeht. Solche Traditionen und lebensweltlichen Orientierungen prägen individuelle Lebenskonzepte für alle Akteure innerhalb eines Kulturkreises. Kulturelle Traditionen beeinflussen (wie bereits gesagt) nicht nur die Nachfrage, sondern auch das Angebot der Familienpolitik.

In der entscheidungstheoretischen Forschungslogik ist die Entscheidung für eine Handlungsalternative identisch mit der Erreichung der Handlungsfolgen. Wer sich für ein bestimmtes verfügbares Gut entscheidet, entrichtet einen Preis und erwirbt es. Tatsächlich liegen aber in der sozialen Welt zwischen der Entscheidung für eine Lebensform, z.B. Mutter zu werden und zu heiraten (häufig simultan entschieden) und erwerbstätig bleiben zu wollen (häufig zwischen den späteren Eltern vereinbart), und der Realisierung und dem Durchhalten dieser Lebensform relativ voraussetzungsvolle

soziale Prozesse. Die individuellen Lebensläufe und Alltage der beteiligten Akteure werden "verknötet", weitere professionelle oder verwandte Akteure müssen in dieses Netz eingewoben werden, ein gemeinsames Familienleben muss unter den gegebenen Randbedingungen (constraints) neu organisiert werden, Optionen und Interessen müssen abgestimmt werden. Erst das Gelingen solcher Prozesse der Alltagsbewältigung unter den jeweils gegebenen Umständen entscheidet über das Gelingen oder das Scheitern der biographischen Optionen und über die Lebensformen, die schließlich daraus werden. Entscheidung und Handlungsfolgen sind also alles andere als identisch. Handlungstheorie ist nicht auf Entscheidungstheorie reduzierbar.

Familienpolitik spielt auch hier in Gestalt von Erleichterungen und Erschwernissen des Familienalltags und der Beeinflussung von Lebenslagen eine entscheidende Rolle. Der Familienalltag stellt heute ein Desiderat sowohl der soziologischen Familienentwicklungsforschung als auch der familienpolitischen Wirkungsforschung dar. Entsprechende Forschungsdesigns mit internationalen Vergleichen sind aufwendig und vergleichsweise teuer und deshalb schwer finanzierbar.

Zum Schluss ist eine weitere Präzisierung anzubringen: Nationale Politikprofile sind für die Lebensentscheidungen von Menschen als Mikro-Akteuren vermutlich nicht in der bis hierher durchgehaltenen Betrachtungsweise als gesamtgesellschaftliche bzw. nationalstaatliche Makro-Faktoren erfahrbar und handlungswirksam. Keiner von uns lebt in „der Gesellschaft“ oder „im Staat“, aber jeder von uns lebt in einer Stadt oder Gemeinde. Die "strukturelle Rücksichtslosigkeit der Gesellschaft" gegenüber der Familie, die der Fünfte Familienbericht der Bundesregierung 1994 beklagt hat, wird ebenso wie alle anderen möglichen Beschränkungen der Lebensführung infolge restriktiver Politikprofile von den Menschen in den Gemeinden und Stadtteilen also im alltäglichen Handlungsumfeld erfahren. Städte, Gemeinden und Quartiere sind die Schauplätze, an denen die Wirkungen bzw. die Wirkungslosigkeit von Familienpolitik sich erweisen. Nationale Familienpolitiken werden lokal implementiert und erlebt. Nur in 16 Prozent der Haushalte in der Ruhrgebietsmetropole Essen leben Kinder, davon die meisten in den Armutsvierteln. Ähnliches gilt für die anderen Großstädte. In den Städten leben in Deutschland überwiegend die Familien der Armen, darunter viele Alleinerziehende und Migranten. Am Stadtrand und im Umland leben dagegen die deutschen Mittelschichtfamilien.

Die kleinräumige Variation der privaten Lebens- und Familienformen und der lokalen Politikprofile in den Ländern Europas ist beträchtlich und weitgehend unerforscht. Innerhalb des Landes NRW im Städtevergleich und im Vergleich der Stadtteile einzelner Städte¹⁸ zeigen unsere bisherigen Untersuchungen eine größere Variation der Lebensformen als im internationalen Vergleich.

¹⁸ www.familienberichterstattung.de

Um zu problemangemessenen Wirkungsmodellen zu kommen müsste man in jedem Fall die krude Mikro-Makro-Unterscheidung erweitern um eine lokale Meso-Ebene, auf der wir regionale und lokale Disparitäten nicht nur des Politikprofils, sondern auch der Lebensformen und der kulturellen Orientierungen untersuchen müssen. Das Referendum mit dem in Irland die Scheidung im Jahre 1996 möglich wurde, wurde allein durch die Ja-Stimmen der Großstädter in Dublin entschieden.

Umsteuern?

Zurück zur aktuellen familienpolitischen Diskussion in Deutschland:

Heute bekommen in Deutschland vor allem diejenigen die Kinder, die es sich wirtschaftlich eigentlich nicht leisten könnten, während die Mittel- und Oberschichten verbreitet und zunehmend kinderlos bleiben. Die (verkürzte) Formel von Kindern als „Armutrisiko“ fördert den Rückzug der gebildeten Mittelschichten aus der Lebensform Familie eher als dass sie ihn bremst. Bekämpfung der Armut von Familien, die bereits Kinder haben, ist eine wichtige Aufgabe der Familienpolitik, die „generativen Effekte“ dürften hier aber eher ungewiss, langfristig und nur indirekter Natur sein. Der wirkliche Engpass im Hinblick auf die niedrigen Geburtenraten in Deutschland, die ja in erster Linie die Folge steigender lebenslanger Kinderlosigkeit sind, ist die im internationalen Vergleich schlechte Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Aber auch hier wären von einem „Umsteuern“ wie es zum Beispiel der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfamilienministerium als eine Frage der Gerechtigkeit für die Familien gefordert hat, keine kurzfristigen „Wirkungen“ zu erwarten. Familienentwicklung wirkt, wie gesagt, als Parameter riskanter individualisierter Entscheidungen. Ein rapider Wechsel des Politikprofils führt in jedem Fall zuerst zu starken Verunsicherungen. Ein Beispiel ist der gleichzeitige Rückgang der Geburten-, Scheidungs- und Heiratszahlen weit unter Westniveau in der ehemaligen DDR im Oktober 1990, dem Monat der deutschen Vereinigung.

Auch eine Umsteuern des Politikprofils (vom „germanischen“ Modell der Bundesrepublik, wie Anne Gauthier, 1993, es genannt hat, auf das „nordische“) bringt kurzfristig vermutlich keine Veränderung der Lebensformen. Das zeigt das Beispiel der Niederlande. Zwei Jahre nach Einführung der „1990 maatregel“, die für jüngere Frauen einen strukturellen Zwang zur Erwerbstätigkeit durch Streichung abgeleiteter Sicherheitsansprüche aus dem Status Ehefrau (flankiert mit erheblichem Ausbau der Kinderbetreuung) brachte, hatte die Müttererwerbsquote sich noch nicht erhöht. Inzwischen jedoch haben die Frauenerwerbsquote und die Müttererwerbsquote in den NL die der Bundesrepublik weit überholt (WSI Frauenreport 2000 sowie EU-Kommission 2000:35).

Die sozialen Hintergründe des Geburtenrückgangs überall in Europa beruhen in erster Linie auf Veränderungen in den Lebenschancen und den Lebensläufen von Frauen. Die in Deutschland im

europäischen Vergleich besonders hohe Kinderlosigkeit der Frauen (siehe Kapitel 3) scheint das Ergebnis einer – durch die traditionelle Familienpolitik erzwungenen - negativen Entscheidung der Frauen (zumal der beruflich hoch qualifizierten) zwischen Familie und Beruf zuungunsten der Familie zu sein. Ein „Umsteuern“ der Familienpolitik durch verbesserte Kinderbetreuung allein hätte als ungeplanten Effekt möglicherweise einen Anstieg des in Deutschland bislang rückläufigen Anteils der Ein-Kind-Familien zur Folge. Auch das zeigt der internationale Vergleich. Allein eine Verbesserung der Kinderbetreuung nämlich ohne eine Förderung der Inklusion der Männer in die Familie könnte ein durchaus paradoxes Ergebnis zeigen: Immer mehr Frauen könnten, analog dem Beispiel der DDR in ihren letzten Jahren oder ähnlich wie in den Südländern der EU, immer weniger Kinder haben. Verbesserte Kinderbetreuung bei wenig oder gar nicht kooperativen männlichen Partnern macht nämlich die Ein-Kind-Familie zur rationalen Option familien- und berufsorientierter Frauen.

Der europäische Vergleich zeigt nicht nur, dass Länder, mit besonders hohen familienbezogenen Aufwendungen im Sozialbudget, von denen besonders hohe Anteile in die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gehen, heute zum Teil die höchsten und zum Teil sogar steigende Geburtenraten aufweisen (Künzler, 2002), sondern auch, dass eine explizite *Väterorientierung* der Familienpolitik (zum Beispiel durch Elternurlaubsregelungen für Väter) mit hohen Geburtenzahlen und großen Familien korreliert.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben sich in allen europäischen Ländern eine Reihe familienpolitischer Entwicklungen vollzogen. Obwohl die Familienpolitik in den europäischen Ländern einige Übereinstimmungen aufweist und einige gemeinsame Phasen durchlief, weist wenig auf eine allgemeine Konvergenz europäischer Familienpolitiken hin. Vielmehr ist ein vielschichtiges Bild der Entwicklung der Familienpolitik und der familialen Lebensformen in den verschiedenen europäischen Ländern auf unterschiedlichen Pfaden zu erkennen.

Der Vergleich der Ursprünge der Familienpolitik offenbart tief verwurzelte, institutionelle Unterschiede. Einige Länder schufen Familienpolitik, um die traditionelle Familie zu schützen, im Gegensatz dazu trieben andere Länder eine moderne Familienpolitik voran, welche die Gesellschaft verändern und die Familie modernisieren wollte. Immer noch gibt es Länder in denen familienpolitische Leistungen schwach entwickelt sind und Familie Privatsache ist

In den letzten Jahrzehnten ist eine Annäherung der Familienpolitik in vielen europäischen Ländern zu erkennen, hier steht die Investition in ein besseres Kinderbetreuungssystem im Vordergrund (mit dem Ziel die Exklusion der Frauen aus der Erwerbstätigkeit zu beenden). Die komplementäre Aufgabe, die darin besteht, die Exklusion der Männer aus der Familie zu beenden, wird von der Familienpolitik bisher (mit Ausnahme der skandinavischen Staaten und der Niederlande, deren Teilzeitoffensive

allerdings ursprünglich arbeitsmarktpolitisch motiviert war, Kuijsten und Schulze, 1997) kaum wahrgenommen.

Es ist ein Trend der zunehmenden Differenzierung der europäischen Familienpolitiken zu erkennen. Die Familienpolitik in den verschiedenen Staaten wird nicht einheitlicher, vielmehr bilden sich regionale Muster und Cluster heraus. Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten (geographischen) Ländergruppe, wie etwa Skandinavien, indiziert zunehmend auch eine familienpolitische „Philosophie“.

Wirkungsvolle Familienpolitik bedarf einer umfassenden Perspektive, die den Familienalltag und die Entwicklung des Zusammenlebens im Lebensverlauf in den Blick nimmt. Leistungen der Familie entstehen quasi „nebenbei“ im gelingenden Zusammenleben von Frauen, Männern und Kindern. Die Formen dieses Zusammenlebens sind vielfältiger geworden. Hier bedarf es einer Auflockerung ideologischer Perspektiven, die lange Zeit die familienpolitischen Diskurse in Deutschland geprägt haben. Wir wissen heute, dass der Umgang der Menschen miteinander in den Familien für den Zusammenhalt und den „Erfolg“ von Familien wichtiger ist als deren personelle Zusammensetzung. Was aber eigentlich eine „erfolgreiche“ Familie ausmacht, die eigentlich die Zielgröße einer „wirkungsvollen“ Familienpolitik ist, darüber wissen wir noch recht wenig. Die neue Debatte um Familienpolitik, die in Deutschland durch den „demographischen Wandel“ angestoßen worden ist, reduziert „erfolgreich“ allzu leicht auf „mindestens zwei Kinder“.

Familienpolitik und Familienentwicklung sind nach langen Jahren der relativen Bedeutungslosigkeit in Deutschland inzwischen zu einem möglicherweise Wahl entscheidenden Thema geworden. Das ist einerseits positiv, denn heute werden endlich Veränderungen wahrgenommen, die schon relativ weit zurückliegen: Der Geburtenrückgang, der heute erhebliche mediale Aufmerksamkeit erfährt, war ja bereits vor dreißig Jahren abgeschlossen. Die vermehrte tagespolitische Relevanz des Themas birgt aber auch Gefahren. Über Familienleben wird heute als über eine vor allem durch Belastungen und Benachteiligungen geprägte Lebensform diskutiert. Eine nachhaltige Familienpolitik, die die Bedingungen des Zusammenlebens in Familien für alle Beteiligten verbessert und deren Wirkungen auch von den Generationen junger Menschen wahrgenommen werden sollen, die vor der Entscheidung für Familie und Kinder stehen, braucht deshalb einen langen Atem, Geduld ist erforderlich.

6 Literatur

- Bahle, T. (1995) „Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich.“ Campus Verlag, Frankfurt.
- Bahle, T. /Maucher, M. (1998): „Developing a Family Policy Database for Europe.“ Working Paper I/27, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim.
- Bahle, T/Pfenning, A. (2000) „Families and Family Policies in Europe.“ Peter Land, Frankfurt am Main.
- Berelson, B. (1974) „Population Policy in Developed Countries.“ New York.
- Bradshaw, J. (1996) “The employment of lone parents: a comparison of policy in 20 countries.” Family Policy Studies Centre, London.
- Bradshaw, J. /Finch, N. (2003) “A comparison of child benefit packages in 22 countries.” Research Report Nr. 174, Department for Work and Pensions, Leeds.
- Brunner, O. (1968) ”Das ganze Haus und die alteuropäische "Ökonomik". In: Otto Brunner, „Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte“, Seite 103-127, 2. Auflage, Göttingen.
- Comaille, J. / De Singly, F. (1997) “Rules of Comparative Method in the Family Sphere. The meaning of Comparism.” In: Comaille/de Singly (ed.) “The European Family: the Family Question in the European Community”, Seite 3-22.
- Corden, A. (1999) “Making Child Maintenance Regimes Work.” Family Policy Studies Centre, London.
- Dingeldey, I. (1999) “Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Versicherungssystemen: Begünstigungen und Belastungen verschiedener familialer Erwerbsmuster im Vergleich.” Leske & Budrich, Opladen.
- Dorbritz, J./Fux, B. (1997) „Einstellungen zur Familienpolitik in Europa“, Harald Boldt Verlag im Oldenbourg Verlag, München.
- Ehmann, S. (1990) “Familienpolitik in Frankreich und Deutschland – ein Vergleich.“ Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Europäische Kommission: Beschreibung der sozialen Lage in Europa 2000. Eurostat. Brüssel. (<http://europa.eu.int>)
- Esping-Andersen, G. (1990) “The three worlds of welfare capitalism.” Polity Press, Cambridge.
- Fanning, B/ Kennedy, P. /Kiely, G. /Quin, S. (2004) “Theorizing Irish Social Policy.” University College Dublin Press, Dublin.
- Federkeil, G. (1997) “The Federal Republic of Germany: Polarization of Family Structure.” In: Kaufmann et al. (1997) „Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 1: Structures and Trends in the 1980s”, Seite 77-113, Clarendon Press, Oxford.

- Fux, B. (2002) "Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged by Different Family Policies?" In: Kaufmann et al. (1997) „Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 1: Structures and Trends in the 1980s“, Seite 363-418. Clarendon Press, Oxford.
- Gauthier, A. (1996) "The state and the family: a comparative analysis of family policies in industrialized countries." Clarendon Press, Oxford.
- Glass, D.V. (1940) "Population Policies and Movements in Europe." Clarendon Press, Oxford.
- Glendon, M.A. (1977) "State, Law and Family: Family Law in Transition in the United States and in Western Europe." North Holland Publ., Amsterdam.
- Glendon, M.A. (1989) "The Transformation of Family Law. State, Law and Family in the United States and Western Europe." The University of Chicago Press, Chicago.
- Hantrais, L. (2004) "Family Policy Matters. Responding to family change in Europe." The Policy Press, Bristol.
- Hantrais, L. /Letablier, M.-T. (1996) "Families and family policies in Europe." Longman, London.
- Huinink, J., 1989: Mehrebenensystem-Modelle in den Sozialwissenschaften. Wiesbaden., Westdeutscher Verlag
- International Labour Office ILO (1988) „Condition of work digest“ Vol. 7 No.2/1988: Work and Family: the childcare challenge. Geneva.
- van de Kaa, D., 1987: Europe's Second Demographic Transition. Population Bulletin. Vol. 42, No. 1.
- Kamerman, S.B./Kahn, A.J. (1981) „Child care, family benefits, and working parents: a study in comparative policy.“ Columbia University Press, New York.
- Kamerman, S.B./Kahn, A.J. (1983) „Income Transfers for Families with Children. An Eight Country Study.“ Temple University Press, Philadelphia.
- Kamerman, S.B./Kahn, A.J. (1988) „Child Support. From Debt Collection to Social Policy.“ Sage, Newbury Park, California.
- Kamerman, S.B./Kahn A.J. (1991) „Child Care, Parental Leave, and the Under 3s. Policy Innovation in Europe.“ Auburn House, New York.
- Kamerman, S.B./Kahn, A.J. (1994) "Family policy and the under-3s: Money, services, and time in a policy package". In: "International Social Security Review 47", Seite: 31–43.
- Kamerman, S.B./Kahn A.J. (1997) „Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States.“ Clarendon Press, Oxford.
- Kamerman, S.B. et al. (1983) "Maternity Policies and Working Women." Columbia University Press, New York.
- Kaufmann, F.-X./Herlth, A. /Strohmeier, K.P. und Schulze, H.-J. (1980) „Sozialpolitik und familiäre Sozialisation“. Band 76 der Schriftenreihe des BMJFG, Kohlhammer. Stuttgart

- Kaufmann, F.-X. (1981) „Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention.“ In: „Staatliche Sozialpolitik und Familie“, Seite 49-86. Oldenbourg, München/Wien.
- Kaufmann, F.-X./ Strohmeier, K.-P. und Federkeil, G. (1992) „Wirkungen politischen Handelns auf den Bevölkerungsprozeß. Boldt. Boppard.
- Kaufmann, F.-X. (1993) „Familienpolitik in Europa.“ In: Bundesministerium für Familie und Senioren: 40 Jahre Familienpolitik in der BRD: Rückblick/Ausblick, Festschrift, Luchterhand, Neuwied.
- Kaufmann, F.-X. (1994), ‘Lässt sich Familie als gesellschaftliches Teilsystem begreifen?’ In: A. Herlth, E.J. Brunner, H. Tyrell, and J. Kriz (Hrsg.) „Abschied von der Normalfamilie? Partnerschaft contra Elternschaft, “ Seite 42-63, Springer-Verlag, Berlin and Heidelberg.
- Kaufmann, F.-X. (1995) „Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. gesellschaftliche und politische Bedingungen.“ Beck, München.
- Kaufmann, F.-X. et al (1997) „Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 1: Structures and Trends in the 1980s.” Clarendon Press, Oxford.
- Kaufmann, F.-X. (2000) „Zum Konzept der Familienpolitik.“ In: Jans, B./Habisch, A. und E. Stutzer (Hrsg). (2000) „Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen.“ Seite 39-48, Vektor Verlag, Grafenschaft.
- Kaufmann, F.-X. et al (2002) „Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 2: Problems and Issues in Comparative Perspective.” Oxford University Press. Oxford.
- Kaufmann F.-X. /Strohmeier, K.P. und G. Federkeil (1992) „Wirkungen politischen Handelns auf den Bevölkerungsprozeß.“ Boldt Verlag, Boppard am Rhein.
- Knudsen, E. (1997) “Denmark: the Land of the Vanishing Housewife” In: Kaufmann et al. „Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 1: Structures and Trends in the 1980s” S. 12-48. Clarendon Press, Oxford.
- Kuijsten, A. /Strohmeier, K.P. und H.-J. Schulze: (1994) “Social Policy and the Forms of Family Life in Europe.” In: “International Social Security Review 3-4”, Seite 11 – 30.
- Kuijsten, A. /Schulze, H.-J. (1997) he Netherlands: the Latent Family“, in: Kaufmann et al. (Hg.) „Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 1: Structures and Trends in the 1980s” Seite 253-301. Clarendon Press, Oxford.
- Kuijsten, A. (2002) “Variation and Change in the Forms of Private Life in the 1980s.” In: Kaufmann et al. (Hg.) „Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 2: Problems and Issues in Comparative Perspective”, Seite19-68. Oxford University Press. Oxford.
- Künzler, J. (2002) „Path towards a modernization of gender relations, policies, and family building“ In: Kaufmann et al. (Hg.) „Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 2: Problems and Issues in Comparative Perspective”, Seite 252-298. Oxford University Press. Oxford.
- Lambert, H. und Althammer, J. (2001) „Lehrbuch der Sozialpolitik.“ Springer. Berlin.

- Lewis, J. (1993) "Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State." Edward Elgar, Aldershot.
- Linde, H. (1984): "Theorie der säkularen Nachwuchsbeschränkung 1800-2000." Forschungsberichte des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik. 8. Frankfurt/New York. Campus
- Luhmann, N. (1982) "Liebe als Passion – Zur Kodierung von Intimität." Frankfurt am Main.
- Muller-Escoda, B. /Vogt, U. (1997) „France: The Institutionalization of Plurality” In: Kaufmann et al. (Hg.) „Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 1: Structures and Trends in the 1980s”, Seite 49-76. Clarendon Press, Oxford.
- Münch, U. (1990) „Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Tätigkeit.“ Lambertus, Freiburg im Breisgau.
- Myrdal, A. (1947) „Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy.” Kegan Paul, Trench, Trubner, London.
- Nauck, B. (1989) „Familiales Freizeitverhalten.“ In: R. Nave-Herz/ Markefka, M: „Handbuch der Familien und Jugendforschung“, Seite 325-344. Neuwied.
- Nauck, B./ Onnen-Isemann, C. (1995) „Familie im Brennpunkt von Wissenschaft und Forschung.“ Neuwied.
- Nave-Herz, R. (2004) "Ehe- und Familiensoziologie. Eine Einführung in Geschichte, theoretische Ansätze und empirische Befunde." Juventa, Weinheim und München.
- Neubauer, E. et al. (1993) „Zwölf Wege der Familienpolitik in der europäischen Gemeinschaft. Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?“ Studie im Auftrag des BMFS, Kohlhammer, Stuttgart/Berlin/Köln.
- Newsletter Zukunft Familie (Nr.05/2004), <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Service/newsletter-abo.html>
- OECD (2001) „OECD Employment Outlook“ June 2001, OECD, Paris.
- Peuckert, R. (1991/ 1999): Familienformen im sozialen Wandel. Leske+Budrich. Opladen
- Schelsky, H. (1962) „Schule und Erziehung in der industriellen Gesellschaft.“ 4. Auflage, Würzburg.
- Schmidt, U. (2002): Deutsche Familiensoziologie. Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Schmitt, Ch. (2004): Kinderlose Männer in Deutschland. Eine sozialstrukturelle Bestimmung auf Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP), in DIW Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Materialien 34, Berlin.
- Schneider, N.F. (1994) „Familie und private Lebensführung in West- und Ostdeutschland. Eine vergleichende Analyse des Familienlebens 1070/1992.“ Stuttgart.
- Schultheis, F. (1990) „Die pronatalistische Bevölkerungspolitik in Frankreich“. In: Birg et al.: Demographische Wirkungen politischen Handelns, Frankfurt am Main.

- Schulze und Künzler (1997) Schulze, Hans-Joachim/Künzler, Jan (1997) „Familie und Modernisierung: kein Widerspruch.“ In: Gabriel, Karl/Herlth, Alois/Strohmeier, K. Peter (Hrsg.), „Modernität und Solidarität. Konsequenzen gesellschaftlicher Modernisierung.“ Seite 91-105 Für Franz-Xaver Kaufmann. Herder, Freiburg.
- Schulze, H.-J. (2004) „Familienpolitik und Familienforschung als Zukunftsinvestition – Österreich in Europa.“ Tagung: 10 Jahre Österreichisches Institut für Familienforschung am 6 Mai 2004.
- Schulze, H.-J. (2005) "Families in EU-15: Policies, challenges and opportunities", wird in der Schriftenreihe erscheinen. ÖIF = Österreichisches Institut für Familienforschung.
- Sozialbericht NRW (1998) Landessozialbericht. Düsseldorf. MfJFG
- Sozialbericht NRW (2003) „Landessozialbericht 2003. Menschen in NRW in prekärer Lebenslage“. Düsseldorf. MGSFF
- Strohmeier, K. P.(1989) „Familie und Gemeinde“, in: R. Nave-Herz und M. Markefka,(Hrsg.): „Handbuch der Familien- und Jugendforschung“. Seite 453-473. Bd. 1: Familienforschung. Neuwied, Frankfurt, Luchterhand.
- Strohmeier, K.P. (1995) „Familienpolitik und familiäre Lebensformen - Ein handlungstheoretischer Bezugsrahmen“. In: B. Nauck und C. Onnen-Isemann (Hrsg.): „Familie im Brennpunkt von Wissenschaft und Forschung.“ Seite 17-36. Neuwied und Kriftel. Luchterhand.
- Strohmeier, K. P. (1993) „Pluralisierung und Polarisierung der Lebensformen im Lebensverlauf.“ In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B17/93. Seite 11-22.
- Strohmeier, K. P. (1995) „Familienpolitik und familiäre Lebensformen - Ein handlungstheoretischer Bezugsrahmen.“ In: Nauck, Bernard; Onnen-Isemann, Corinna (Hrsg.): „Familie im Brennpunkt von Wissenschaft und Forschung.“ Seite 17-36. Neuwied und Kriftel.
- Strohmeier, K. P. (2001) „Familienpolitik und Familienleben in Europa.“ In: Dorbritz, J./Otto, J.: „Familienpolitik und Familienstrukturen. Ergebnisse einer gemeinsamen Jahrestagung in Berlin 21.-23 Juni, Boldt. Boppard. 2001“,
- Strohmeier, K. P.(2002): „Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet“. Reihe Demografischer Wandel der Projekt Ruhr GmbH, Essen
- Strohmeier, K.-P./Schulze, H.-J. (1995) „Erwerbstätigkeit und Familienbildungsprozeß im gesellschaftlichen Umbruch“. Reihe: Familienbildung und Kinderwunsch. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft 82c. BiB, Wiesbaden.
- Strohmeier, K.P. /Huinink, J. (2003): "Germany", in: J. J. Ponzetti (Hrsg.): International Encyclopedia of Marriage and Family, 2nd edition, Vol 2, Seite 735-745, MacMillan, New York, Detroit, San Diego.

- Strohmeier, K.P./Schultz, A. unter Mitarbeit von Strohmeier, H. (2005) „Familienforschung für die Familienpolitik Wandel der Familie und sozialer Wandel als Herausforderungen der Familienpolitik.“ Expertise zu Händen des MGSFF. Buchfassung im Druck
- Schweizer Familienbericht (2004) „Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik.“ Eidgenössisches Department des Innern. Bern.
- Strub S./ Bauer, T. (2002): Wie ist die Arbeit zwischen den Geschlechtern verteilt? Im Auftrag des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern.
- Vaskovics, L. A. (Hg.) (1997) „Familienleitbilder und Familienrealität“. Opladen: Leske+Budrich.
- Vlaardingerbroek, P. (2002) “Trends in the Development of Family Law in Europe – Comparative Perspectives.” In: Kaufmann et al. (Hg.) „Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 2: Problems and Issues in Comparative Perspective”, Seite 120-148. Oxford University Press. Oxford.
- Walter, T. (1997) „Die entrechtlichte Familie? Ein Vergleich sozialer und rechtlicher Veränderungen im Bild der Familie in Europa.“ Dissertation, Universität Zürich, Zürich
- WSI Frauenreport (2000). Berlin. WSI

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen und -werbern oder Wahlhelferinnen und -helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

M

G

F

F

I

www.mgffi.nrw.de



Ministerium für Generationen,
Familie, Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen

NRW.