

### Familienpolitik und familienverträgliche Gesellschaft: zur Effizienz familienpolitischer Maßnahmen

Thenner, Monika

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Verlag Barbara Budrich

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Thenner, M. (1998). Familienpolitik und familienverträgliche Gesellschaft: zur Effizienz familienpolitischer Maßnahmen. *Zeitschrift für Familienforschung*, 10(3), 49-61. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-291237>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### **Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Monika Thenner

# Familienpolitik und familienverträgliche Gesellschaft – zur Effizienz familienpolitischer Maßnahmen<sup>1</sup>

## Zusammenfassung

Trotz eines massiven Ausbaus der wohlfahrtsstaatlichen Systeme und damit auch der familienpolitischen Leistungen seit den 60er Jahren, ist in diesem Zeitraum ein Rückgang der Geburtenraten in allen Europäischen Ländern zu konstatieren. Das Bild in den 90er Jahren ist insofern einheitlich als keine einzige Nation innerhalb Europas das Reproduktionsniveau von 2,1 Kinder pro Frau aufweist. Dennoch bestehen markante Unterschiede etwa zwischen Irland und den skandinavischen Ländern mit Geburtenraten um die 1,8 Kindern pro Frau einerseits und Deutschland und den Südeuropäischen Nationen mit Werten von unter 1,3 Kindern pro Frau am unteren Ende des europäischen Spektrums.

Eurostat hält fest, „ ..., daß es keine erkennbare dauerhafte Verbindung zwischen Berufstätigkeit und Geburtenhäufigkeit gibt (1991, in: Europäische Beobachtungsstelle für nationale Familienpolitiken, 1995, 1996, S. 4). Es gibt jedoch einen Prozeß gemeinschaftlicher Entschlossenheit, der von makroökonomischen Situationen und dem kulturellen und sozialen Gefüge beeinflusst wird“. Anders ausgedrückt gibt es keinen direkten, schon gar keinen linearen und si-

cherlich keinen eindimensionalen Wirkungsmechanismus zwischen einzelnen familienpolitischen Maßnahmen und dem Geburtenverhalten. Familienpolitische Maßnahmen (geldwerte Leistungen, zeitwerte Elternrechte und familienunterstützende Infrastruktur) im entsprechenden gesellschaftspolitischen Kontext sind jedoch durchaus in der Lage, familiäre Lebensmodelle mitzustrukturieren. Familienpolitische Rahmenbedingungen können die Realisierbarkeit eines vorhandenen Kinderwunsches erleichtern, indem sie (1) die ökonomische Leistbarkeit des persönlich präferierten Lebensmodells unterstützen und, vielleicht wichtiger, (2) die individuelle Machbarkeit im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie signalisieren.

*Schlagworte:* Geburtenrückgang, Frauenerwerbsquoten, Geldleistungen, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, europäischer Vergleich.

## Abstract

Despite an expansion of the welfare state and also of the family policy expenditure since the sixties, this time span has been marked by a decrease in birth rates all over

---

1 Dieser Text wurde im Auftrag der Arbeiterkammer Wien (AK Wien) für einen Vortrag im Rahmen der Veranstaltung „Kinderschwind, (na) und ....?“ im Jänner 1999 erarbeitet.

Europe. The picture of the nineties is homogeneous in that no single nation within Europe achieves the demographic reproduction level of 2.1 children per female. Nevertheless, there are remarkable differences between Ireland and the Scandinavian countries with birth rates around 1.8 children per female as compared to Southern European Nations with birth rates of 1.3 children per female at the bottom end of the European scale.

Eurostat states that „there is no permanent link between employment and fertility (1991, in: European Observatory for National Family Policies, 1996, S. 4). But there is indeed a process of societal willingness which is influenced by macroeconomic circumstances and the cultural and social setting.“ In other words, single family po-

licy measure can neither have direct nor linear and even less one-dimensional effects on fertility planning. But still, family policy measures (in cash, in time and in kind) are able to co-determine families' life-models within the socio-political context. Framework conditions that target the family can facilitate the realisation of existing fertility plans (1) by supporting the financial affordability of the individually preferred life-model and, perhaps more importantly, (2) by signalling the feasibility of reconciling work and family life.

*Keywords:* Decrease in birth rates, female employment rates, cash benefits, reconciliation of work and family life, EU comparison.

## Empirische Evidenz und Ursachen

Rückläufige Geburtenraten resultierten zum einen aus einer steigenden Zahl kinderloser Frauen, zum anderen aus einer geringeren Kinderzahl pro Frau. Eine sinkende Periodenfruchtbarkeitsziffer (= die durchschnittliche Zahl der Kinder pro Frau) manifestiert sich in den einzelnen Ländern Europas durchaus unterschiedlich – so ist z.B. in Deutschland eher Kinderlosigkeit, in Frankreich eher die verringerte Kinderzahl ursächlich für eine sinkende Periodenfruchtbarkeitsziffer (Eurostat, 1992, in: Europäische Beobachtungsstelle für nationale Familienpolitiken, 1995, 1996, S. 4). Auch der Zeitpunkt zu dem und die Intensität mit welcher diese Entwicklung vorstatten ging, ist unterschiedlich: Man kann festhalten, daß der Geburtenrückgang im Süden Europas tendenziell um zirka 10 Jahre später als im nördlichen Europa einsetzte und daß gerade Länder mit einem vormals extrem hohen Geburtenniveau, wie etwa Italien, Spanien und auch Irland, einen rapiden Geburtenrückgang verzeichneten. Mittlerweile hat sich der Rückgang der Geburtenzahlen im Norden Europas wieder einigermaßen stabilisiert; eine Tendenz, die für den Süden Europas noch nicht erkennbar ist.

In toto ist die rückläufige Geburtenentwicklung seit den 60ern ein pan-europäisches Phänomen. Die sogenannte „Aufholthese“ (ibidem, S. 5), die eine unveränderte Periodenfruchtbarkeit, aber deren temporären Verschiebung durch ein höheres Erstgeburtsalter und höhere altersspezifische Geburtenrate für Frauen über 30 konstatiert, kann zwar die skandinavischen Anzeichen einer „Erholung“ der Geburtenentwicklungen Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre erklären. Unbestritten bleibt jedoch die Tatsache, daß das zur Reproduktion der Gesellschaft notwendige Niveau von 2,1 Kindern pro Frau zur Zeit in keinem europäischen Land erreicht wird.

Tabelle 1: Periodenfruchtbarkeitsziffer

	Absolut				Veränderung			
	1970	1980	1990	1994	1970 zu 80	1980 zu 90	1990 zu 94	1970 zu 1994
Belgien	2,38	1,68	1,62	1,55	-0,70	-0,06	-0,07	-0,83
Dänemark	1,95	1,55	1,67	1,80	-0,40	0,12	0,13	-0,15
Deutschland	2,03	1,56	1,45	1,26	-0,47	-0,11	-0,19	-0,77
Finnland	1,83	1,63	1,78	1,85	-0,20	0,15	0,07	0,02
Frankreich	2,47	1,95	1,78	1,65	-0,52	-0,17	-0,13	-0,82
Griechenland	2,39	2,21	1,39	1,35	-0,18	-0,82	-0,04	-1,04
Großbritannien	2,43	1,90	1,83	1,74	-0,53	-0,07	-0,09	-0,69
Irland	3,93	3,25	2,12	1,86	-0,68	-1,13	-0,26	-2,07
Italien	2,42	1,64	1,34	1,22	-0,78	-0,30	-0,12	-1,20
Luxemburg	1,98	1,49	1,61	1,72	-0,49	0,12	0,11	-0,26
Niederlande	2,57	1,60	1,62	1,57	-0,97	0,02	-0,05	-1,00
Österreich	2,29	1,62	1,45	1,44	-0,67	-0,17	-0,01	-0,85
Portugal	2,83	2,18	1,57	1,44	-0,65	-0,61	-0,13	-1,39
Schweden	1,92	1,68	2,13	1,88	-0,24	0,45	-0,25	-0,04
Spanien	2,90	2,20	1,34	1,22	-0,70	-0,86	-0,12	-1,68

Quelle: Bevölkerungsstatistik, in: Europäische Beobachtungsstelle, 1996, S. 4

Die Ursachen für diese Entwicklung, die als eine der zentralen Kennzeichen der Postmoderne bezeichnet werden kann, sind schwer voneinander zu isolieren. Daher sollen die im folgenden genannten Punkte als Ursachenbündel verstanden werden, dessen einzelne Komponenten einen gemeinsamen Kontext bilden und einander gegenseitig beeinflussen.

Eine bewußte Steuerbarkeit der Kinderzahl durch verlässliche Verhütungsmethoden erlaubt gewissermaßen die exakte Verwirklichung des empfundenen Kinderwunsches. Eine stärkere Lebenswertorientierung und Selbstdefinition der Frau außerhalb der Familie hat dazu beigetragen, daß dieser Kinderwunsch heutzutage bereits bei geringer Kinderzahl befriedigt oder auch gar nicht vorhanden ist. Die Orientierung der Frauen scheint hierbei insofern die zentralere, als die Realisierung des Kinderwunsches in den meisten Fällen ausschließlich für die Partnerin mit dem Bekenntnis zu einer Familienphase (also Berufsaufgabe, -unterbrechung oder -einschränkung) verbunden ist. Zeitverwendungserhebungen (vgl. z.B. Österreichisches Statistisches Zentralamt, 1995; Garhammer, 1994) bestätigen, daß der Emanzipationsprozeß der Frauen im Erwerbsleben nicht gleichermaßen von einer ausgeweiteten Beteiligung der Männer in der Haus- und Betreuungsarbeit begleitet wurde. „Bei einer steigenden Bildungs- und Erwerbsbeteiligung von Frauen entstehen aus der traditionellen Rollenverteilung der Partner Probleme, die zu Lasten nicht nur der Stabilität von Partnerschaften, sondern zu Lasten der Akzeptanz von Elternschaft und der Realisierung eines weiteren Kinderwunsches „gelöst werden könnten“ (Löhr, 1991, in: Bäcker & Stolz-Willig, 1995, S. 30). Ein verstärktes

Bewußtsein junger Frauen um die Opportunitätskosten einer Berufsaufgabe, also der Aufgabe eines eigenständigen Aktiveinkommens wie einer eigenständigen sozialen Sicherung, spielt dabei eine zentrale Rolle. So ist der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit und das zunehmende Ausbildungsniveau von Frauen gleichermaßen als Ursache wie Resultat eines gesellschaftlichen (Werte)Wandels dahingehend wahrzunehmen, daß Frauen ebenfalls ihren ökonomischen Beitrag zum Familieneinkommen leisten und ein weibliches Berufsbewußtsein existiert.

Dennoch ist der Schluß falsch, die Erwerbstätigkeit der Frauen zum „Sündenbock“ für sinkende Geburtenraten zu erklären. Wie Eurostat festhält, gibt es „... keine erkennbare dauerhafte Verbindung zwischen Berufstätigkeit und Geburtenhäufigkeit“ (1991, in: Europäische Beobachtungsstelle für nationale Familienpolitiken, 1995, 1996, S. 4). Dafür spricht auch das nicht eindeutig zuordenbare Muster von Periodenfruchtbarkeit und Erwerbsverhalten in Tabelle 2. Während im Falle irischer Frauen eine niedrige Erwerbsbeteiligung tatsächlich mit einer hohen Periodenfruchtbarkeit zusammentrifft, sind die beiden Größen ähnlich hoch in Schweden, Dänemark und Norwegen und ähnlich niedrig in Italien, Spanien und Griechenland.

Tabelle 2: Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenraten

Frauenerwerbstätigkeit *)			Geburtenrate	
	60s	80s		1995
Schweden	50	74	Irland	1,86
Dänemark	43	71	Finnland	1,81
Finnland	66	70	Dänemark	1,80
Großbritannien	46	58	Schweden	1,73
Portugal	n.a.	54	Frankreich	1,70
Frankreich	47	54	Großbritannien	1,70
Deutschland	49	51	Luxemburg	1,69
Österreich	52	49	Belgien	1,55
Niederlande	26	36	Niederlande	1,53
Belgien	36	47	Österreich	1,40
Luxemburg	33	40	Portugal	1,40
Italien	40	40	Griechenland	1,32
Griechenland	n.a.	33	Deutschland	1,25
Spanien	26	32	Spanien	1,18
Irland	35	36	Italien	1,17

\*) gereiht nach der Erwerbsquote der 90er Jahre

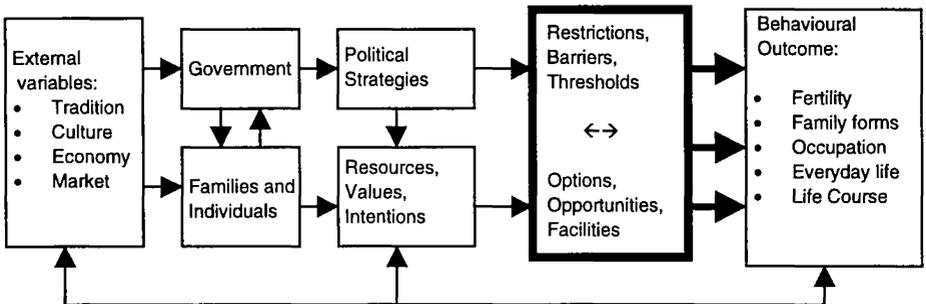
Quelle: European Centre, 1996, S. 319-322, Europäische Beobachtungsstelle für Nationale Familienpolitiken, 1996, 1997, S. 65

Eurostat dazu weiter: „Es gibt jedoch einen Prozeß gemeinschaftlicher Entschlossenheit, der von makroökonomischen Situationen und dem kulturellen und sozialen Gefüge beeinflusst wird.“ (ibidem, 1996, S. 4). Dieser kann von Familienpolitik durchaus mitgestaltet werden, was heißt, daß die Wirkungsmechanismen nicht direkt und schon gar nicht linear sind und auch nicht eindimensional nur von familienpolitischen Strategien abhängen.

## Zum Zusammenhang zwischen Familienpolitik und Familienverhalten allgemein

Nach Fux (o.J.) „richtet eine Regierung verschiedene Formen der Intervention auf verschiedene Familientypen aus. Die Regierung nimmt dabei Bezug auf (i) den ökonomischen und kulturellen Hintergrund eines Landes und (ii) die Wünsche der Bevölkerung. Mit politischer Strategie beabsichtigt eine Regierung entweder Hindernisse, Barrieren und Hemmschwellen abzubauen, mit denen Familien konfrontiert sind oder andererseits bestimmte Ergebnisse zu stimulieren. (...) Individuen bzw. Familien können ebenfalls als rational handelnde Akteure charakterisiert werden. Sie entscheiden innerhalb der Grenzen ihrer kognitiven Fähigkeiten und ihres sozialen Umfelds. Anders formuliert versuchen sie beschränkte Ressourcen und mögliche Verhaltensformen so zu balancieren, daß das Ergebnis für sie zufriedenstellend ist“ (eigene Übersetzung, Fux, o.J., S. 5-7).

Abbildung 1: Wirkungsmechanismen von Familienpolitik



Quelle: Fux, o.J., S. 4

„Auf die Familie ausgerichtete Politiken können diesen Prozeß beeinflussen. Man kann sagen, daß je höher eine Beschränkung, Barriere oder Hemmschwelle einer bestimmten Dimension ist, umso geringer ist die Neigung von Individuen oder Paaren, diese Option zu wählen und umgekehrt. Daher gilt: Je mehr eine familienorientierte Politik eine bestehende Restriktion abbaut, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß Menschen die korrespondierende Option wählen und umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß eine bestimmte Verhaltensweise auftritt.“ (ibidem)

## Zum Zusammenhang zwischen Familienpolitik und Fruchtbarkeit

Auf die Periodenfruchtbarkeit umgelegt würde das bedeuten, daß familienpolitische Maßnahmen zwar keinen Kinderwunsch erzeugen können. Auch Fux (o.J., S. 54) hält fest, daß es einen „breiten Konsens darüber gibt, demzufolge Familienpolitik keine oder bestenfalls marginal geburtenfördernde Wirkung zeitigt“ (eigene Übersetzung). Die Rahmenbedingungen können aber dazu beitragen, die Realisierung eines *vorhandenen* Kinderwunsches zu erleichtern, indem sie Hindernisse abbauen und andererseits Chancen eröffnen.

Maßgeblich für das Geburtenverhalten junger Mütter scheint in erster Linie das Gefühl, daß Kinder zu haben eine realisierbare Option darstellt: Dabei geht es zum einen um die *ökonomische Leistbarkeit* von Kindern, die zum Teil durch die direkten Kinderkosten (Ernährung, Kleidung, Kinderbetreuung), zum anderen durch die Opportunitätskosten einer eventuellen Berufseinschränkung entstehen. Hierbei bleibt aber immer zu bedenken, daß finanzielle Transferzahlungen alleine aufgrund ihrer zeitlichen Begrenzung oder ihrer Höhe zumeist unzulänglich sind, um aktuelle, geschweige denn langfristige Kostenwirkungen gänzlich abzufedern. Zudem zeigt sich immer wieder, daß das Geburtenverhalten junger Eltern stark mit der Abschätzung der eigenen beruflichen Situation und Existenzsicherung korreliert. Jüngsten Beobachtungen in den Neuen Deutschen Bundesländern zufolge, haben Zukunftsängste und -unsicherheit und ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko umgehend zu einem Rückgang der Geburten geführt.

Tabelle 3 zeigt zum Punkt der ökonomischen Leistbarkeit auch, daß Länder mit den meßbar finanziell aufwendigsten Familienförderpaketen (hier in der Definition des European Observatory) nicht unbedingt jene sind, die heute die höchsten Geburtenraten zu verzeichnen haben. Zwar rangiert Frankreich, das gerade für seine pro-natalistische Ausrichtung der Familienpolitik bekannt und in der Wertung der Kinderbeihilfepakete führend ist, im oberen Drittel der Statistik. Andererseits ist die französische Geburtenrate identisch mit der britischen, obwohl Familien in Großbritannien eigentlich weniger von einer horizontalen Umverteilung zugunsten von Kinder-Habenden profitieren, sondern vor allem von Elementen der Sozialpolitik.

**Tabelle 3: Wert des „Kinderbeihilfepakets“ für 20 verschiedene Familien mit zwei Elternteilen nach Rangfolge (Unterschied als prozentualer Anteil vom Mittelwert aller Länder, Mai 1996)**

	<b>Paket I *)</b>	<b>Paket II **)</b>		<b>Geburtenrate</b>
				1995
Luxemburg	170	841	Irland	1,86
Belgien	76	254	Finnland	1,81
Finnland	44	238	Dänemark	1,80
Österreich	43	115	Schweden	1,73
Frankreich	34	42	Frankreich	1,70
Deutschland	7	27	Großbritannien	1,70
Großbritannien	-6	15	Luxemburg	1,69
Schweden	-9	-13	Belgien	1,55
Dänemark	-27	-57	Niederlande	1,53
Niederlande	-27	-75	Österreich	1,40
Irland	-28	-81	Portugal	1,40
Italien	-51	-135	Griechenland	1,32
Portugal	-66	-245	Deutschland	1,25
Spanien	-80	-327	Spanien	1,18
Griechenland	-81	-600	Italien	1,17

Anmerkungen: Das Kinderbeihilfepaket wird anhand von Modellfamilien mit unterschiedlicher Lebenssituation und daher auch mit unterschiedlichem Zugang zu familienpolitischen Maßnahmen berechnet. Variationen in den Modellfamilien beziehen sich auf Familientyp, Familieneinkommen, Zahl und Alter der Kinder, Wohnungskosten, Behandlung von Kommunalsteuern, Gesundheitskosten, Schulkosten- und -leistungen sowie Typ und Kosten von Vorschulkindbetreuung. Hier sind beispielhaft ausschließlich Paare mit einer Anstellung berücksichtigt. Vorgehensweise: Bruttofamilieneinkommen – Besteuerung (Berücksichtigung von Familienbegünstigungen) – Abgabenverpflichtungen = Nettofamilieneinkommen + Zurechnung von einkommens(un)abhängigen Barleistungen = Verfügbares Familieneinkommen – Aufwendungen für ein Standardgesundheitspaket und Wohnen.

\*) nur Steuerentlastungen und Barleistungen

\*\*) nach Gesundheits-, Schul-, Kinderbetreuungs- und Wohnkosten

Quelle: Europäische Beobachtungsstelle für Nationale Familienpolitiken 1996, 1997, S. 65

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, daß nicht unbedingt in jenen Ländern, die in der klassischen Wohlfahrtsstaatsanalyse als „familialistisch“ bezeichnet werden, das Reproduktionsniveau angenähert wird. Hohe Geldleistungen an die Familie, vielleicht auch paritätsspezifisch ausgestaltet, eine unzureichende Kinderbetreuungsinfrastruktur, niedrige Steuersätze und ein geringes Umverteilungsvolumen, ein gewerkschaftlich eingeforderter Familienlohn an den männlichen Alleinverdiener und eine Mütterorientierung in bezug auf Betreuungsarbeit kennzeichnen die südeuropäischen Nationen, in Ansätzen aber auch Deutschland und Österreich. Zusammenfassend sind es eher die Länder mit einer „etatistischen“

Wohlfahrtstradition, in welchen die Geburtenraten über dem europäischen Durchschnitt liegen. Die skandinavischen Nationen sind gekennzeichnet von einer generell hohen Abgabenbelastung, die unter anderem zur Finanzierung von qualitativ hochwertiger, flächendeckender Betreuungsinfrastruktur verwendet wird. Diese macht eine Delegation von Betreuungsarbeit zugleich akzeptabel und möglich, und sie begünstigt die Arbeitsmarktorientierung von Frauen, weshalb sie als Teil einer explizit verfolgten Politik zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter verstanden wird.

Es ist daher bedeutsam, auch auf die *gesellschaftliche wie individuelle Machbarkeit* des Kinder-Habens einzugehen. Der Terminus „Machbarkeit“ steht dabei für Verwirklichung des persönlich präferierten Lebensmodells, die tatsächliche Gleichbehandlung von unterschiedlichen Lebensmodellen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als Ausdruck der Gleichwertigkeit der beiden Lebensbereiche in der Gesellschaft. Ein ausreichendes Angebot qualitativ hochwertiger Betreuungseinrichtungen, die sowohl den Bedürfnissen der Kinder als auch der Eltern entsprechen, bilden die erste Säule einer Familienpolitik, die auf die Machbarkeit des Kinderhabens abzielen. Die zweite Säule formt sich aus Schnittstellenmechanismen, die den Wechsel (Karenz- und Freistellungsregelungen) bzw. die Abstimmung von Erwerbs- und Betreuungsarbeit (Arbeitszeitlänge, Arbeitszeitlage, Arbeitsort) regeln. „Machbarkeit“ von Familie präsentiert sich also als eine wesentlich komplexere Anforderung an die Familienpolitik in ganz Europa. Denn der Terminus impliziert, daß familienpolitische Rahmenbedingungen so umfassend aber gleichzeitig variabel ausgestaltet sein müssen, daß selbst so heterogene Bedürfnisse wie die der Familien unterstützt werden können.

## Familienpolitik mit Bündelcharakter und Raum zur Flexibilität

Familienpolitische Maßnahmen dürfen daher nicht nur auf *einen* Bedarf abzielen – nicht nur auf eine finanzielle Transferzahlung, die rein auf die *Leistbarkeit* von Kindern abstellt; nicht alleine auf flexible Arbeitszeiten oder auf ein ausreichendes Angebot an adäquaten Kinderbetreuungseinrichtungen, welche tendenziell die angesprochene *Machbarkeit* von Familie betreffen. Als wirksam zu bewerten ist vielmehr ein Maßnahmenbündel, das an einer „Familienverträglichkeit“ der Gesellschaft positiv mitwirkt.<sup>2</sup>

---

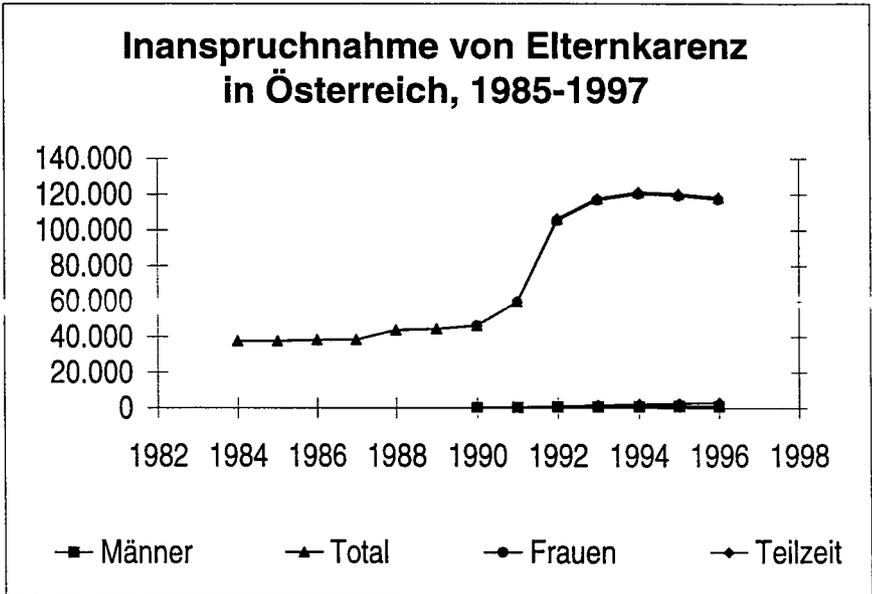
2 Ein Vergleich: Beim Audit Beruf und Familie des Österreichischen Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie werden auch nicht jene Unternehmen hoch bewertet, die beispielsweise von Jahr zu Jahr die Kinderbeihilfe aufstocken, sondern jene, deren gesamte Unternehmenskultur von Familienorientierung geprägt ist. Diese äußert sich in familienphasenbezogenen Arbeitszeitvarianten genauso, wie im Zukauf von Kindergartenplätzen, der langfristigen Karriereplanung mit MitarbeiterInnen oder permanenter Weiterbildung.

Familienpolitische Maßnahmen müssen weiters aufeinander abgestimmt sein, um ihre volle Wirkung entfalten zu können. Gerade entlang des fortschreitenden Kindesalters sind immer wieder Versorgungslücken und -engpässe zu verorten. Man denke nur an den Übergang von Karenz- auf Kindergartenphase oder die fehlende Nachmittagsbetreuung für Schulkinder in den europäischen Ländern ohne Ganztagschulsysteme.<sup>3</sup> Ein ganz anderer Aspekt der Abstimmung von Maßnahmen liegt in deren Komplementarität, die die eigentliche Voraussetzung für eine Inanspruchnahme der Maßnahme bildet. Am Beispiel der Karenzregelung läßt sich gut zeigen, daß die Karenzzeit erst in ihrem Zusammenspiel mit Kündigungsschutz, Karenzgeld und der Anrechnung der Kindererziehungszeiten in der Pensionsversicherung volle Wirkung entfalten kann. Aus Abbildung 2 ist herauszulesen, wie die Verlängerung des Karenzgeldbezugs auf zwei Jahre im Jahr 1990 zu einem deutlichen Emporschnellen der Inanspruchnahme von und der Ausgaben für Karenz in Österreich geführt hat. Gleichzeitig zeigt sich deutlich, daß nicht einmal die Festschreibung eines Teiles der bezahlten Karenzzeit an die Inanspruchnahme durch den Vater seit 1996 eine nur annähernd so starke Nachfrage bei Familien ausgelöst hat. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Väterkarenz als eine zukunftsweisende Einzelmaßnahme und ohne begünstigende Kontextbedingungen (wie etwa eine relative Einkommensersatzrate anstelle einer pauschalen Karenzgeldhöhe) in einem traditionell normierten Umfeld nicht fruchtet. Ähnliches trifft auch für das Modell der Teilzeitkarenz seit seiner Einführung in 1990 zu, in deren Fall eine schwächere Rechtsposition des Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber ebenso wie ein mangelndes Angebot an Flexibilität und qualifizierten Teilzeitarbeitsplätzen von Seiten der Wirtschaft als hinderlich identifiziert werden können.

---

3 „Karenzzeit“ ist das in Österreich gebräuchliche Äquivalent zu den im deutschen Sprachraum üblichen Begriffen des „Eltern- oder Erziehungsurlaubs“.

Abbildung 2: Inanspruchnahme von Karenz in Österreich, 1985 bis 1997 (Quelle: Arbeitsmarktservice (diverse Jahrgänge))



Quelle: AMS (div. Jg.)

Dennoch *kann* die Ausgestaltung familienorientierter Regelungen die Entscheidung, wie Familie gelebt, wie Betreuungs- und Erziehungsarbeit verteilt wird, *mitstrukturieren*. Das schwedische Erziehungsgeld soll hier als Beispiel angeführt werden, weil seine Besonderheit unter anderem in der Flexibilität liegt, die zur Inanspruchnahme offensteht: Erziehungsurlaub kann en bloc oder in Raten beantragt werden, es gibt die Möglichkeit zum dreimaligen Wechsel mit dem Partner sowie zur Teilzeitkarenz. Außerdem ist es möglich, das Erziehungsgeld vom Erziehungsurlaub zu separieren und bis zum 8. Geburtstag des Kindes anzusparen („Benefit Banking“), woraus sich verschiedene „Erziehungsurlaubsstrategien“ ergeben.

Tabelle 4: Birth-Leave-Work Strategies of female employees at a Swedish Telephone Company (Vereinbarkeitsstrategien schwedischer Arbeitnehmerinnen am Beispiel einer schwedischen Telefonfirma)

	100%
Return to full-time after the regular leave period	7%
Return to part-time after the regular leave period	20%
Benefit banking: save credits for later use or sharing days with the father	15%
Benefit stretching: combining part-time work with part-time benefits	6%
Leave stretching: withdrawing part-time to extend the leave period or taking unpaid leave	30%
Rest group	22%

Quelle: Sundström, 1994: 16

Tabelle 4 zeigt, daß die Ausdehnung des Erziehungsurlaubs durch die Inanspruchnahme der Hälfte des Erziehungsgeld für dessen doppelte Dauer („leave stretching“) zirka gleich oft wie die Vollzeit-Inanspruchnahme der Karenzzeit mit anschließender Berufsrückkehr praktiziert wird („return to full-time/part-time job“). Schwedische Mütter kehren mehrheitlich in Teilzeitjobs zurück, wofür das Recht auf eine Arbeitszeitreduktion bis zum Schulalter des Kindes nicht unerheblich sein dürfte. Weitere 15% der Mütter in diesem Unternehmen brauchten nicht den gesamten Erziehungsurlaub unmittelbar nach der Geburt des Kindes auf respektive teilten sich den Erziehungsurlaub mit ihren Partnern („benefit banking“). Weitere 6% der Mütter kombinierten Teilzeitarbeit mit dem Teilerziehungsgeld. Somit nützten 50% der zuordenbaren Inanspruchnehmenden (15%+6%+30%) den Flexibilitätsspielraum der schwedischen Regelung auf die eine oder andere Art und Weise aus.

Gibt es also Rahmenbedingungen, die so ideal sein können, um die Geburtenrate wieder auf das Reproduktionsniveau anzuheben? Und sind dies die skandinavischen Rahmenbedingungen?

Meines Erachtens ist zu schlußfolgern, daß es begünstigende, aber keine bedingenden familienpolitischen Rahmenbedingungen gibt. Jegliche Bestrebungen von politischer Seite sind außerdem dadurch begrenzt, daß weniger oder gar keine Kinder zu haben eine neue, ebenfalls erfüllende Lebenswertorientierung darstellt, die zwar den Generationenvertrag gefährdet, aber individuell erwünscht ist. Politischer Handlungsspielraum besteht daher ausschließlich in jenem Aktionskorridor, in welchen familienpolitische Maßnahmen dazu beitragen, Hindernisse abzubauen, welche einer Verwirklichung eines vorhandenen Kinderwunsches entgegenstehen.

Das „Überstülpen“ einer bestimmten Wohlfahrtsgesinnung – wie etwa der skandinavischen – auf andere europäische Länder muß ebenfalls als nicht zielführend klassifiziert werden. Traditionen und Normen können zwar durch politische Instrumente Anstöße erhalten, aber sie reflektieren letztlich den Status Quo jener Einstellungen und Lebenswünsche, die die jeweilige Gesellschaft prägen. Wie aus Tabelle 5 hervorgeht, spricht die öffentliche Meinung Skandinaviens ein klares Bild davon, daß die Berufstätigkeit der Mutter der Erziehung und dem Wohlgedeihen des Kindes keinen Abbruch tut. Höchst ablehnend äußern sich hingegen die Befragten im ehemaligen Westdeutschland, Österreich oder südeuropäischen Nationen. Auffällig ist jedoch umgekehrt, daß in exakt jenen Länder, in welchen in der Realisierung von Familie und Beruf ein Widerspruch gesehen wird, die Beeinträchtigung der Lebensqualität der Eltern durch Kinder als erheblich eingestuft wird. Ein Blick zurück auf Tabelle 1 ruft in Erinnerung, daß eben jene Länder auch mit ihren Geburtenraten am unteren Ende des europäischen Spektrums rangieren.

Tabelle 5: Einstellungen zu Partnerschaft, Familien- und Berufsleben

- (1) „To be employed is fine, but what most women really want is a home and children“  
(Erwerbstätig zu sein ist fein, aber was die meisten Frauen wirklich wollen, ist ein Heim und Kinder)
- (2) „Children at school age will most likely suffer if their mother is employed“  
(Kinder im Schulalter leiden unter der Berufstätigkeit ihrer Mutter)
- (3) „Parents‘ freedom is much restricted by the presence of children“  
(Die Freiheit der Eltern wird durch die Gegenwart von Kindern stark eingeschränkt)

Zustimmung in % der Befragten

Land	(1)	(2)	(3)
UK	28	39	11
Irland	51	49	10
Norwegen	32	37	7
Schweden	35	29	5
Ostdeutschland	20	34	19
Westdeutschland	35	71	31
Österreich	44	73	37
Italien	46	68	32
Spanien	50	54	56

Quelle: ISSP International Social Survey Programme 1994, in: Gomilshak &amp; Haller, 1996

## Resümée

Eine zukünftige Familienpolitik sollte darauf abzielen, den Widerspruch und die Ausschließlichkeit von Beruf und Familie aufzulösen. Schon Kaufmann (1995, S. 169ff) hat festgehalten, daß es die „strukturelle Rücksichtslosigkeit der Gesellschaft gegenüber der Familie“ abzubauen gilt. Positiv formuliert muß es Ziel der Familienpolitik sein, die Familienverträglichkeit der Gesellschaft fördern. Wie gerade etwa das Beispiel Deutschlands demonstriert, geht es dabei nicht vordergründig um monetäre Transferleistungen zugunsten der ökonomischen Leistbarkeit von Familien. Vielmehr sollte die gesellschaftliche und individuelle Machbarkeit des Kinderhabens zur vordringlichen Stoßrichtung familienpolitischer Rahmenbedingungen erklärt werden. Ein entsprechend flexibles Angebot an zeitwerten Elternrechten für ArbeitnehmerInnen mit Betreuungspflichten und eine familienunterstützende Infrastruktur ist dafür essentiell. Diese Maßnahmen transportieren nämlich die Botschaft einer Akzeptanz jeglichen Betreuungsmixes aus Eigenbetreuung und Delegation an professionelle Institutionen. Dadurch helfen sie vor allem jungen Müttern den konkurrierenden Anspruch Familie oder Beruf zugunsten einer Vereinbarkeit beider Lebensfelder gedanklich wie praktisch aufzulösen und tragen zur Verwirklichung eines durchaus vorhandenen Kinderwunsches bei.

## Literatur

- Arbeitsmarktservice (diverse Jahrgänge). Leistungsbezieherdaten, Arbeitsmarktservice, Wien.
- Europäische Beobachtungsstelle für National Familienpolitiken (1996). Eine Synthese Nationaler Familienpolitiken 1995. Europäische Kommission Reihe Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten: Sozialschutz und sozialpolitische Maßnahmen.
- Europäische Beobachtungsstelle für Nationale Familienpolitiken (1997). Eine Synthese Nationaler Familienpolitiken 1996, Europäische Kommission Reihe Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten: Chancengleichheit und Familienpolitik.
- Fux, B. (o.J.). Differentiated intervention strategies: Which models of the family are encouraged by different family policies ? (Teilstudie 2), Schlußbericht im Rahmen des Nationalen Familienpolitiken-Projekts „Bevölkerung & Wohlfahrt“, Zürich.
- Garhammer, M. (1994). Balanceakt Zeit. Auswirkungen flexibler Arbeitszeiten auf Alltag, Freizeit und Familie. Berlin: Sigma.
- Gomilshak, M. & Haller, M. (1996). Einstellungen zu Familie und Geschlechterrollen im Wandel. Die Österreicher im internationalen Vergleich. Forschungsbericht, Graz.
- Kaufmann, F.X. (1995). Zukunft der Familie im geeinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen, Perspektiven und Orientierungen. Schriftenreihe des Bundeskanzleramts, Band 16. München: C.H. Beck.
- Lewis, J. (1992). Gender and the development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 1992, 2 (3), 159-173.
- Moors, H. (1991). Die Akzeptanz fertilitätsbezogener politischer Maßnahmen: ein internationaler Vergleich. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 17 (1), 3-31.
- OECD (1995). Long-term leave for parents in OECD countries. Chapter 5. *OECD Employment Outlook*, 1995. OECD Publications, Paris 1995.
- OECD (1997). Family, market and community. Equity and efficiency in social policy. *OECD Social Policy Studies*, No. 21, Paris.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (1995). Zeitverwendung 1992/1981. Ergebnisse des Mikrozensus März/September 1992 und September 1981, Beiträge zur Österreichischen Statistik, Heft 1, 171, Wien.
- Schwarz, K. (1992). Bevölkerungspolitische Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen – dargestellt am Beispiel des Erziehungsgeldes mit Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Altersversorgung. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 2, 197-208.
- Sundström, M. (1994). Swedish parental leave in the perspective of European Integration, Demography Unit, University of Stockholm.

### Anschrift der Autorin:

Mag. Monika Thenner, MSc  
Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik  
und Sozialforschung  
A-1090 Wien, Berggasse 17,