

Sieglinde Katharina Rosenberger / Daniela Schallert

## Politik mit Familie – Familienpolitik

Familie, eigentlich Ort des Persönlichen und Privaten, ist in vielfältiger Weise Gegenstand von Politik. Zum einen wird mit der rhetorischen Bezugnahme auf *Familie* die Apolitisierung der Politik forciert; zum anderen ist *Familie* Gegenstand ideologischer Auseinandersetzungen über Familienmodelle, Geschlechterbeziehungen und Arbeitsteilungen sowie Objekt verteilungspolitischer Debatten.

In diesem Beitrag werden beide Ausprägungen – Politik mit Familie und Familienpolitik – skizziert. Beispielhaft wird die politische Vermittlungs- und Ablenkungspraxis mittels „Politik mit Familie“ behandelt. Schwerpunktmäßig beschäftigen wir uns aber mit inhaltlichen Ausrichtungen der politischen Parteien. Es werden erstens die familienpolitischen Positionen und Kompromisse in den 90er-Jahren im Hinblick auf gesellschafts-, verteilungs- und geschlechterpolitische Konzepte untersucht; zweitens wird die inhaltliche Profilierung von SPÖ, ÖVP und FPÖ im Nationalratswahlkampf 1999 aufgezeigt. Abschließend gehen wir der Frage nach, ob und inwieweit der Regierungswechsel in familienpolitischer Hinsicht einem Paradigmenwechsel gleichkommt.

### 1. Familie – ein emotional-strategisches Ablenkungsmanöver?

Familie als Thema der Politik ist zweifelsohne primär mit einkommens-, verteilungs- und geschlechterpolitischen Dimensionen verknüpft. Aber nicht nur: Familie wird zunehmend auch als Instrument der Vereinfachung und Vermittlung moderner Politik eingesetzt. Hochkomplexe politische Beziehungsmuster, wie z.B. die bilateralen Beziehungen der EU-Mitgliedsländer, werden mit dem Bild der Familie massenmedial kommuniziert (Bundeskanzler Schüssel, Ö1-Mittagsjournal, 4.7.2000).

Familie wird weiters als strategische Möglichkeit der Ablenkung sowie zur Herstellung von Nähe zwischen Repräsentierten und RepräsentantInnen genutzt. Die politische Rede von der Wertschätzung familiärer Leistungen, die Bezugnahme auf Familienmitglieder, das Ins-Bild-Bringen von Kind und Ehefrau (bzw. Ehemann) bringt „human touch“ in die Vermittlung von Politik. Mit Verweis auf Familie sind Entfernungen zu überbrücken, kann zumindest eine künstliche Nähe zwischen Politik und Alltag hergestellt werden (Meyer 1994, 147).

Zur empirischen Illustration dieses Ablenkungsmoments sei hier einleitend ein Beispiel vorgestellt.

Im Frühjahr 2000 suchte ÖVP-Bundeskanzler Schüssel den Dialog mit der Bevölkerung und ging, begleitet von den Medien, in ein Wiener Innenstadtcafé diskutieren. Auf eine Publikumsfrage bezüglich der Einschätzung der Kooperation mit einer rechtsextremen Partei meinte Schüssel sinngemäß: Die FPÖ sei selbstverständlich anders als die ÖVP, sie sei eine rechte Partei. Im Übrigen aber würden die Regierungsmitglieder jetzt die Familien der anderen Regierungsmitglieder kennenlernen, etwas, das mit den Sozialdemokraten elf Jahre lang nicht möglich war (Redeausschnitt in der ZIB 2, 24.5.2000).

Die Antwort des Kanzlers ist verblüffend, schlägt sie doch den Bogen, ausgehend von der Auseinandersetzung mit „rechtsextrem“ über „rechts“, zur sonst recht wertgeschätzten Familie. Was wollte der Kanzler mit dieser argumentativen Kette sagen?

Wir dürfen annehmen, dass es dem Bundeskanzler nicht um eine empirische Aussage oder um Realitätsvermittlung ging. Angesichts des familienbezogenen Einsatzes im Nationalratswahlkampf 1999 (siehe unten) ist es einfach nicht plausibel, anzunehmen, dass der

Bundeskanzler die Institution Familie in ein schiefes Licht bringen wollte. Daher bleibt lediglich die These, dass der rasche Verweis auf Familie dazu dienen sollte, auf positive Bilder, allgemeine Wünsche und Gefühle umzuschwenken, Politisches zu entdramatisieren und Hässliches nicht wahrzunehmen. Die familiären Kontakte werden quasi als Qualitätskriterium für die Regierungsarbeit offeriert. Vielleicht will der Kanzler auch suggerieren, dass eine politische Partei per se nicht als problematisch anzusehen ist, wenn die familiären Kontakte funktionieren.

Realität wird hier nicht abgebildet oder beschrieben, sondern in der Diskussion ad hoc hergestellt. Der Gedanke, der angeregt von einer Publikumsfrage bei „rechtsextrem“ startet, vereinfachend „rechts“ spricht und affektiv bei „Familie“ verweilt, will gar nicht Argument sein. Diese Abfolge ist vielmehr ein Versatzstück im Ensemble politischer Strategien, die Bilder schaffen, um von unangenehmen Realitäten abzulenken und angenehme zu schaffen. Sie ist ein Versatzstück eines an vielen Orten platzierten politischen Argumentationsstranges, in dem nicht Antworten auf Fragen, sondern Stehsätze zur Sicherung der Präsenz und Aufmerksamkeit im öffentlichen Raum im Vordergrund stehen. Familie bzw. die an Familie affektiv gebundenen Sehnsüchte werden instrumentalisiert – auch um den Preis, sie in die Nähe des Rechtsextremen zu stellen. Denn unter dem Gesichtspunkt von politischer Nachdenklichkeit und Reflexion ist die Verbindung von Rechtsextremismus und Familie selbstverständlich eine unzulässige Verkürzung bzw. Überdehnung – auch wenn rechtsextreme Gruppierungen die Familie als Kern der Gesellschaft hegen und pflegen (Betz 1991).

Die politisch-rhetorische Instrumentalisierung von Familie für familienfremde Agenden und Zusammenhänge fällt in Österreich mit einer materiell ausgerichteten Familienpolitik auf hohem finanziellen Niveau zusammen. In den privaten Lebensbereich greifen die politischen Akteure regulierend und intervenierend ein – allerdings auf der Grundlage unterschiedlicher Familienmodelle und Geschlechterverhältnisse.

## 2. Familientheoretische und -politische Ansätze

Familienpolitik ist ein Politikfeld, das einkommens- und verteilungspolitisch zwischen Kinderlosen und Kinderhabenden interveniert. Eine familien- bzw. kinderfördernde Gesellschaft basiert auf einem Konsens, bei dem das Kind keine reine Privatsache ist, sondern die Gemeinschaft Verantwortung im Sinne finanzieller und infrastruktureller Unterstützung übernimmt (Kaufmann 1995, Wingen 1997).

Familienpolitik aber ist nicht nur außerfamiliale Verteilungspolitik, die soziale/materielle Probleme entschärfen will, sondern sie ist auch Gesellschaftspolitik (z.B. Bevölkerungspolitik, patriarchale Ehepolitik). Die österreichische Familienpolitik ist weltanschaulich/ideologisch konzipiert und verfolgt Ziele, wie Familie sein soll, was Familie tun und leisten soll, welcher Familientypus funktional und ideal ist und deshalb besondere Unterstützung verdient. Familienpolitik befindet sich im Spannungsfeld zwischen Faktizität und Normativität, zwischen Realität von Menschen mit Kind/ern und dem Ideal von Familie (Orthofer-Samhaber 1990, Wahl 1994, Badelt 1994).

Familienpolitik ist weiters ein Politikfeld, das, auch ohne Geschlechterrollen und -beziehungen und die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung direkt zu benennen, diese doch organisiert und reproduziert. Frauen- und Geschlechterforschung betonen die geschlechterpolitische Dimension der Familienpolitik, die Beeinflussung des Verhältnisses der Geschlechter sowohl auf der Mikro- als auch auf der Makroebene. Faktum sei, dass die Gestaltung der familiären Geschlechterbeziehungen nicht nur innerfamiliäre Konsequenzen habe, sondern stets auch Auswirkungen auf Status, Recht und Teilhabe von Frauen und Männern an öffentlichen Gütern und Einrichtungen. Frauen würden aufgrund der familiären Zuschreibungen auf dem Arbeitsmarkt familialisieren, d.h. Partizipations-, Einkommens- und Karrierenachteile würden „familienbedingt“ erklärt.

Der geschlechterpolitische Blickwinkel richtet sich nicht primär auf die Institution Familie,

sondern erstens auf Binnenstrukturen wie die unterschiedliche Bedeutung von Familie für die einzelnen Familienmitglieder; zweitens auf das Verhältnis von Familie und Arbeitswelt, auf die „halbierte Moderne“ und familiär bedingte Ungleichzeitigkeiten der Individualisierung (Beck-Gernsheim 1994, Streissler 1996).

Familienpolitik als Geschlechterpolitik kann, je nach Ausgestaltung der Maßnahmen, die soziale Ungleichheit der Geschlechter fortschreiben; sie kann aber auch die Familialisierung der Väter ebenso wie die Entdiskriminierung der Mütter in der Arbeitswelt unterstützen. „Equality of Opportunity“ könnte Basis von Familienpolitik sein (Zimmermann 1998). Allerdings sind in Österreich familienpolitische Maßnahmen zur Egalisierung der Geschlechterverhältnisse während des letzten Jahrzehnts meist nicht durchsetzungsfähig gewesen. Die Debatte um die Änderung des Familienrechts hinsichtlich der partnerschaftlichen Normierung von Betreuungsarbeit hat dies recht deutlich gemacht (Rosenberger 1990, Rosenberger 1997).

Barbara Schaeffer-Hegel und Andrea Leist (1996) analysieren Familienpolitik im Hinblick auf die Regelung des Zusammenlebens der Geschlechter und die Bewältigung der Gemeinschaftsaufgabe Erziehung. Vier Modelle von Familie werden in Abhängigkeit von der Förderung oder der Behinderung durch staatliche Maßnahmen unterschieden: Partnerschaftsmodell, Ernährer- und Hausfrauenfamilie, Patriarchenehe und Familie als Erziehungsgemeinschaft.

Anne Hélène Gauthier (1996) stellt auf der Basis familienpolitischer Regelungen und Maßnahmen in zahlreichen industrialisierten Ländern vier Familienmodelle vor:

1. Das *pro-family/ pro-natalist model* mit dem Hauptziel, die niedrigen Geburtenraten anzuheben. Eine relativ hohe staatliche Förderung erfolgt durch Geldtransfers, Karenzzeitregelungen und das Angebot von Kinderbetreuungsplätzen. Erwerbstätigkeit und Mutterschaft gelten nicht als Gegensätze, gesellschaftliche Rahmenbedingungen sollen die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit ermöglichen. Nach Gauthier entspricht die Familienpolitik in Frankreich und in Quebec/Kanada am ehesten diesem Modellansatz.

2. Das *pro-traditional model* verfolgt weniger bevölkerungspolitische Interessen, sondern will mit dem Slogan der „Familienfreundlichkeit“ die Familie als gesellschaftliche Institution bewahren. Staatliche Förderungen unterstützen die traditionelle männliche Ernährer-Familie. (Steuerliche) Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit, ein bescheidenes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen und ausgedehnte Karenzzeiten unterstreichen die Präferenz für traditionelle Geschlechterrollen und –arbeitsteilungen. Als Beispiel führt Gauthier die Bundesrepublik Deutschland an.

3. Das *pro-egalitarian model* zielt auf die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ab. Der Staat unterstützt Familien, besonders erwerbstätige Eltern. Er schafft Rahmenbedingungen, die es Frauen ermöglichen, Erwerbs- und Familienarbeit zu vereinbaren, und Vätern erlaubt, eine stärkere Rolle bei der Kinderbetreuung zu spielen. Elternkarenz, Pflegefreistellung und flächendeckende Kinderbetreuung sind Instrumente für die Durchsetzung größerer Gleichheit. Länder, die dieses Modell verfolgen, sind Schweden und Dänemark.

4. Das *pro-family but non-interventionist model* preist die traditionelle Familie, der Staat hält sich bei der finanziellen Familienförderung aber zurück. Ausschließlich sozial Bedürftige werden unterstützt, sonst wird auf die Eigenständigkeit der Familie und auf den nicht-regulierten Markt vertraut. Karenzierungen und Kinderbetreuungsplätze werden nicht als Aufgabe des Staates aufgefasst, sie fallen in den Verantwortungsbereich von Privatunternehmungen. Dieses Modell ist in den angelsächsischen Ländern vorherrschend.

## 3. Familienpolitik der 90er-Jahre – im Konflikt zwischen SPÖ und ÖVP

### 3.1 Familienpolitische Orientierungen

In den 90er-Jahren existierte zwischen den Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP zwar eine grundsätzliche Übereinstimmung über die Notwendigkeit der Familienförderung, strittig jedoch blieben die Mittel bzw. Instrumente und welche Familienformen und –konstellationen als unterstützungswürdig galten (vgl. Rosenberger 1999).

Das familienpolitische Grundverständnis der ÖVP, wie es sich im Parteigrundsatzprogramm (1995) und in Wahlprogrammen abzeichnet, ist im Wesentlichen durch drei Positionierungen zu skizzieren:

- Enge Verknüpfung von Ehe und Familie: „Die Familie mit zwei Elternteilen ist unser Leitbild“ und „Die Ehe und die Familie als die engsten persönlichen Lebensgemeinschaften ... bilden die Grundlage einer freien Gesellschaft. Wir wollen sie schätzen, stärken und fördern“. In Bezug auf andere Lebensformen wird formuliert: „Wir berücksichtigen in unserer Politik ... diese Lebensformen und wollen die notwendigen Maßnahmen zur Unterstützung der Betroffenen setzen“ (Parteiprogramm 1995).
- Steuerliche Berücksichtigung und direkte finanzielle Förderung: „Für die Familie ist ein steuerfreies Existenzminimum, gestaffelt nach der Anzahl der Familienmitglieder einzuführen: Haushaltshilfen und Kinderbetreuung sollen während der ersten Lebensjahre steuerlich absetzbar sein“. Weiters werden die „Verlagerung von Betreuungsaufgaben in das unmittelbare Umfeld des Betroffenen“ sowie die Ausweitung des Karenzersatzgeldes auf Nicht-Berufstätige verlangt (Wahlprogramm 1990).
- Scharnier des Verhältnisses von Arbeitswelt und Familie ist das Prinzip der Wahlfreiheit: „Es ist die Aufgabe der Familienpolitik, Bedingungen und Wahlmöglichkeiten zu schaffen, damit Frauen, Männer und Kinder ihre Sehnsucht nach Familie und Partnerschaft im Lebensalltag verwirklichen können“. Gleichzeitig wird verlangt, dass jene, die sich für eine „umfassende Wahrnehmung der Aufgaben in der Familie“ entscheiden, eine „entsprechende Anerkennung in der Gesellschaft finden“ (Parteiprogramm 1995).

Die familienpolitische Ausrichtung der SPÖ ist programmatisch ebenfalls im Wesentlichen an drei Positionen festzumachen:

- Familienformen: „Wir unterscheiden nicht zwischen ‚besseren‘ und ‚schlechteren‘ Formen des Zusammenlebens, für uns sind das Wohl der Menschen, insbesondere der Kinder ... entscheidend“. Familienpolitische Zielsetzung ist es, nicht eine Form der Familie besonders hervorstreichend, sondern „jede Form der Familie“ zu unterstützen (Parteiprogramm 1998).
- Familienpolitik und Erwerbsarbeit von Frauen: Gefordert wird eine „Familienpolitik, die es als ihre vorrangige Aufgabe ansieht, solche Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Menschen ermöglichen, sowohl ihre Lebensbedürfnisse als auch die Lebensplanung – den Beruf und den Kinderwunsch – zu verbinden. Im Vordergrund stehen daher infrastrukturelle Maßnahmen, die eine Vereinbarung zwischen Elternschaft und Beruf sicherstellen...“ (Wahlplattform 1993).
- Sozialpolitische Zielsetzungen: Es „müssen soziale Gesichtspunkte und daher die Unterstützung einkommensschwacher Familien – oft Jungfamilien, Alleinerzieherinnen und Alleinerzieher sowie Mehrkindfamilien – Vorrang haben“ (Parteiprogramm 1998).

### 3.2 Pakete

Familienpolitische Entscheidungen wurden in den 90-er Jahren in Pakete geschnürt, in die beide Parteien Teile der programmatischen Ansätze und klientelspezifische Inhalte packten. Die gesetzlichen Bestimmungen sind Kompromisse, am Ende meist langer Debatten. Manchen Regelungen geht eine lange parteipolitische Geschichte voraus, manche wurden nicht zuletzt aufgrund von äußeren Vorgaben eher rasch verabschiedet. Die vielen Verhandlungsjahre vor

einer Einigung, wie zum Beispiel jener über die Elternkarenzregelung (1990), über das Namensrecht (1995), oder über die Familienbesteuerung, verdeutlichen den ideologischen Gehalt von Partnerschaft, Gleichberechtigung und Arbeitsteilung.

Im Zeitraum 1989–1998 wurden auf Bundesebene insgesamt drei Familienpakete geschnürt:

Das erste Familienpaket (1990) beinhaltet Elemente unterschiedlicher Familienmodelle (Elternkarenzregelungen und Ausweitung der Karenz auf zwei Jahre). Ein eher partnerschaftsorientiertes Familienmodell wurde mit einem mutterorientierten Familienmodell verbunden.

Für das zweite Familienpaket (1993) gab ein Verfassungsgerichtshoferkennntnis den Anstoß. Es beinhaltet die Berücksichtigung familiärer Verhältnisse im Steuerrecht, die Ausweitung der Pflegefreistellung sowie die Ausbezahlung der Kinderbeihilfe „normalerweise“ an die Mutter. Parallel zum Familienpaket wurde ein Gleichbehandlungspaket mit der Möglichkeit der Teilzeitkarenz verabschiedet. Ein Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung von Eltern war jedoch nicht konsensfähig.

Das dritte Familienpaket (1997 verabschiedet, wirksam per 1.1.1999 bzw. 1.1. 2000) ist ebenfalls aufgrund eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes ausgehandelt worden (einkommensbezogene steuerliche Entlastung von Unterhaltspflichtigen). Diesem Familienpaket sind heftige Auseinandersetzungen um die terminologische Definition des Gegenstandes vorangegangen („Familiensteuerreform“, „steuerfreies Existenzminimum“, „Gleichheitsgrundsatz“, „soziale Staffelung“, „soziale Gerechtigkeit“). Die ÖVP verlangte die steuerliche Berücksichtigung der Kinderkosten. Angestrebt wurde eine horizontale Umverteilungslösung (Personen mit Unterhaltspflichten für Kinder sollen steuerlich nicht in gleicher Weise belastet werden wie Personen gleichen Einkommens ohne Kind(er)), die sich folglich in erster Linie an mittelständische Familien richtete (Bundespartei Vorstand der ÖVP, 16.1.1998). Die Debatten auf Seiten der SPÖ wurden gegen eine schichtspezifisch unterschiedliche Entlastung und für eine vertikale Umverteilung, d.h. für eine stärkere soziale Staffelung, mit folgender Argumentation geführt: Ausschlaggebend für die Familienförderung müsse das Einkommen und nicht die Anzahl der Kinder sein. Der damalige Bundeskanzler Vranitzky kritisierte, dass eine indirekte Förderung über das Steuersystem, wie ein steuerfreies Existenzminimum, Besserverdienende bevorzugen würde.

Die Frauenministerin forderte im Jahre 1994 ein Kindergartengesetz, das zur Behebung der fehlenden Kindergartenplätze den Ausbau von Einrichtungen regeln und forcieren sollte. Abgelehnt wurde dieser Vorschlag von der ÖVP mit dem Argument, dass Kinderbetreuung Landessache sei und der Föderalismus dem Ansinnen entgegenstehe (Der Standard, 5.5.1994). Beide Parteien konnten sich darauf einigen, dass ein Defizit an qualitativ guten, ganztägigen Kinderbetreuungsformen existiert und formulierten einen Kompromiss über zusätzliche 600 Mio. Schilling Bundesmittel zum Ausbau von Kinderbetreuungsprojekten (1996/97).

Aber nicht nur zu Familienpaketen wurden Kompromisse gefunden, sondern auch zu Sparpaketen (1995, 1996). Dabei waren, familienpolitisch gesehen, gleich in zweifacher Hinsicht die Alleinerzieherinnen die negativ Betroffenen. Erstens wurde anstelle des erhöhten Karenzgeldes ein sogenannter Zuschuss, der unter bestimmten Bedingungen zurückzahlbar ist, beschlossen. Zweitens wurde für Alleinerziehende die Karenzdauer auf ausschließlich 18 Monate reduziert, Eltern hingegen haben, vorausgesetzt sie „teilen“, weiterhin Anspruch auf 24 Monate.

Im Zeitverlauf ist bei Mutterkarenz/Elternkarenz abwechselnd eine Erweiterung und Reduktion zu beobachten. Anfang der 70er-Jahre wurde das sogenannte erhöhte Karenzgeld für Alleinerzieherinnen als soziale Begleitmaßnahme zur Fristenregelung verabschiedet. In den 80er-Jahren wurde diese Regelung ausgeweitet und unabhängig vom Familienstand, aber in Abhängigkeit vom Familieneinkommen geregelt. Zur Ausweitung der Karenzzeit (1990) von einem auf zwei Jahre, d.h. zur Verdoppelung der Kosten, meinte der damalige Bundeskanzler, dass sie nicht finanzierbar sei. Die Konsequenz, die die Bundesregierung aus diesem

Finanzierungsengpass im Rahmen des ersten Sparpakets (1996) zog, war aber nicht etwa insgesamt eine Reduzierung der Dauer, sondern eine budgetäre Regelung, die vor allem die AlleinerzieherInnen traf.

### 3.3 Familienpolitisches Resümee der 90er-Jahre

Die Auseinandersetzungen zwischen SPÖ und ÖVP sind einerseits Auseinandersetzungen über unterschiedliche familienpolitische Instrumente: eher Transferleistungen gegenüber eher Steuererleichterungen; eher Infrastruktur- gegenüber eher Geldleistungen. *Jedes Kind ist gleich viel wert* ist ein verteilungspolitischer sozialdemokratischer Schlüsselsatz und richtet sich gegen Konzepte einer „standesgemäßen“ Familienförderung der 50er-Jahre ebenso wie gegen die gestaffelte Familienbeihilfe. Nach Meinung der SPÖ seien Sachleistungen und fixe Transfers sozial gerechter als eine steuerliche Berücksichtigung (Presseaussendung, 11.8.1997). Die ÖVP tritt für Alters- und Mehrkindstaffelungen sowie für eine steuerliche Familienförderung ein (vgl. Familienpakete).

Die Auseinandersetzungen wurden um spezifische Gruppen und Lebensformen geführt. Bei der SPÖ stehen einkommensschwächere Familien in ArbeitnehmerInnenhaushalten sowie Alleinerziehende und berufstätige Mütter im Vordergrund; Familienpolitik wird in einen gesellschaftlichen Zusammenhang mit der Arbeitswelt gestellt (Kinderbetreuungsplätze). Die ÖVP bringt „Mittelstandsfamilien“ und Mehrkindfamilien besonderes Interesse entgegen. Sie orientiert sich an der Wahlfreiheit und wendet sich an tendenziell nicht bzw. temporär nicht berufstätige Frauen (Forderungen wie z.B. steuerliches Existenzminimum, *Karenzgeld für alle*).

Die ÖVP war interessiert, die Familienpolitik als eigenständiges Politikfeld zu konzipieren, die SPÖ platzierte sie in einen Zusammenhang mit Sozial- und Bildungspolitik. Die ÖVP argumentierte, dass staatliche Familienleistungen eine Anerkennung für Familien und keine Almosen seien. Familienpolitische Leistungen dürften nicht als sozialpolitische Transfers, sondern müssten als Investitionen in die Zukunft verstanden werden. Familienpolitik sei keine Sozialpolitik, die Familien seien insbesondere keine SozialhilfeempfängerInnen (Presseaussendung, 11.8.1997).

Die Reform des Familienrechtes zur Aufteilung von Betreuungsarbeit war nicht kompromissfähig. Der Vorschlag der Frauenministerin Helga Konrad, im Familienrecht die partnerschaftliche Mitwirkung bei der Erziehungs- und Pflegearbeit (Aktion Halbe-Halbe) zu verankern, wurde heftig kritisiert. Die ÖVP lehnte diesen Vorschlag u.a. mit dem Argument ab, wonach eine gesetzliche Regelung überflüssig sei, weil es sich dabei um eine Bewusstseinsbildung handle, die nicht mit Gesetzen zu erzielen sei (Rosenberger 1997).

## 4. Familie im Nationalratswahlkampf 1999

Familie und Familienpolitik spielten im Wahlkampf zur Nationalratswahl 1999 eine maßgebliche Rolle. Familienminister Martin Bartenstein meinte, dass sich die Familienpolitik wie kaum ein anderes Thema eigne, die Unterschiede zwischen ÖVP und SPÖ zu verdeutlichen (Die Presse, 5.8.1999). Mit dem Versprechen zur Einführung eines *Kinderbetreuungsschecks* und eines *Karenzgeldes für alle* positionierten sich FPÖ und ÖVP im Wettbewerbsraum (Palme 2000).

### 4.1 „Wer die Familien stärkt, stärkt das Land“ (ÖVP-Plakat)

Die ÖVP, selbst-deklarierte Familienpartei, betonte Wert und Leistung der Familien in der Gesellschaft – die Familie sei „Herzkraft der Gesellschaft“ (Der Standard, 25.6. 1999) bzw. „Kern der Gesellschaft“ (Der Standard, 16.7.1999). „Der bessere Weg“ sei „besser für unsere

Familien“ (ÖVP-Plakate), denn „der bessere Weg, das ist für uns, den Ehen und den Kindern Sicherheit geben“ (Die Presse, 27.8.1999).

Das Leitmotiv *Wir wollen Familien stärken* wurde mit der Forderung einer Maßnahme zur finanziellen Besserstellung ganz besonders unterstrichen: mit dem *Karenzgeld für alle* (*alle* bezieht sich auf die Ausdehnung des Kreises der Anspruchsberechtigten) bzw. dem *Kinderbetreuungsgeld*. So die Mittel des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) ausreichend seien, sollte dieses *Kinderbetreuungsgeld* für drei Jahre gewährt werden.

*Karenzgeld für alle* galt für ÖVP-Familienminister Bartenstein als Maßnahme, um das Ziel der „Wahlfreiheit“ als Entscheidungsfreiheit zwischen Erwerbs- und Familienarbeit zu erreichen, „um sich eben auch der Kinderbetreuung widmen zu können“ (Der Standard, 18.8.1999).

## 4.2 „Es fehlen uns jährlich 15.000. Das Salz der Erde“ (Wolfgang Schüssel)<sup>1</sup>

*Karenzgeld für alle* wurde in einen bevölkerungspolitischen Zusammenhang gestellt. Die niedrigen Geburtenzahlen veranlassten ÖVP-Vizekanzler Schüssel zu Parolen wie „Ich will Mut zum Kind machen!“. Wegen der „enormen wirtschaftlichen Bedeutung“ der Familien sah der Familienminister im *Karenzgeld für alle* eine Möglichkeit, den „Trend zu Kleinfamilien“ zu stoppen (Der Standard, 15.9.1999).

Auch der Österreichische Familienbund stellte das von ihm initiierte und organisierte Familien-Volksbegehren in einen bevölkerungspolitischen Diskussionskontext. „Österreich stirbt aus“, „totale Vergreisung“, „Baby-Crash“ (Der Standard, 2.9.1999) waren Schlagworte, mit denen Familienbund-Präsident Gumpinger die sinkenden Geburtenraten dramatisierte und für die Unterzeichnung des Familienvolksbegehrens warb.

## 4.3 „Schrittweise Stärkung der Familien“ statt „DDR-Familienpolitik“ und „türkischem Harem“ (Otto Gumpinger/Familienbund)<sup>2</sup>

Das Familien-Volksbegehren fand in der Endphase des Wahlkampfes statt (Eintragungswoche 9.9.–16.9.1999). Die einzelnen Punkte lauteten: „Karenzgeld für alle sofort einführen. Familie und Beruf besser vereinbar machen. Familien stärken durch Kinderbetreuungsgeld. Kinder und Jugendliche vor Sekten und Gewalt in den Medien schützen. Schülerfreifahrt auch für Schüler und Lehrlinge in Internaten. Voller Kostenersatz für Zahnsparaturen.“

Der Familienbund bezeichnet sich als unabhängig, jedoch ist das Naheverhältnis zur ÖVP evident. Es bestand eine inhaltliche Übereinstimmung mit ÖVP-Forderungen, auch sollte nach dem Willen von ÖVP-Strategen das Familien-Volksbegehren als „Trägerrakete“ für das *Karenzgeld für alle* wirken (Die Presse, 7.8.1999).

Erklärungen, weshalb die FPÖ das Familien-Volksbegehren nicht unterstützte, sind weniger in inhaltlichen als vielmehr in parteitaktischen Überlegungen zu suchen. Hatte FPÖ-Obmann Haider kurz vor Eintragsfrist noch erklärt, das Volksbegehren unterschreiben zu wollen, so gab er wenige Tage später bekannt, er werde nicht unterschreiben, da die Zeit ohnehin „reif für die Wende“ und für den „Delogierungsbefehl“ der Koalition sei (Die Presse, 13.9.1999). Die inhaltlichen Übereinstimmungen von FPÖ-Vorstellungen und Familien-Volksbegehren zeigen sich darin, dass die FPÖ in der Nationalratssitzung am 8.7.1999 einen mit den Forderungen des Familien-Volksbegehrens nahezu wortidenten Antrag einbrachte.<sup>3</sup>

## 4.3 „Mama, ich will nicht weg von dir... Kinderscheck statt Kinder weg“ (FPÖ-Radio-Werbespot)

Die FPÖ machte der „Familienpartei“ ÖVP mit der Forderung nach dem *Kinderbetreuungsscheck*<sup>4</sup> Konkurrenz. Die FPÖ offerierte den *Kinderbetreuungsscheck* als eine „zeit-

gemäß und gerechte Abgeltung der Kinderbetreuung im Sinne einer ganzheitlichen Familienpolitik“. Wenn Kinder nicht endgültig zur Privatsache und vom Einkommen der Eltern abhängig werden sollten, müsse es zu einem effizienten Ausgleich der Familienleistungen durch den Staat kommen (<http://www.fpoe.at>, 7.9.1999).

Wie die ÖVP betonte auch die FPÖ die finanzielle Abgeltung von Familienleistungen, weshalb der *Kinderbetreuungsscheck* unabhängig von Berufstätigkeit an alle „österreichischen Mütter“ (FPÖ-Plakate) bezahlt werden sollte. Unterstrichen wird die Forderung durch die angeblich prekäre Situation von Familien<sup>5</sup> und mit dem Argument der Wahlfreiheit, die es Müttern ermöglichen soll, zu Hause zu bleiben.<sup>6</sup>

#### 4.4 „Der falsche Weg: Frauen zurück an den Herd“ (SPÖ-Plakat)

Die SPÖ distanzierte sich sowohl vom Familien-Volksbegehren als auch vom *Kinderbetreuungsgeld* und *Kinderbetreuungsscheck*. Ihre familienpolitischen Forderungen bezogen sich auf das einkommensbezogene Karenzgeld, auf Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienleben und die Alterssicherung für Frauen.

Für das Karenzgeld forderte die SPÖ-Frauenministerin Barbara Prammer die prinzipielle Beibehaltung des Versicherungsprinzips: Karenzgeld als Einkommensersatz, wobei für bestimmte Gruppen wie Studentinnen eine „zusätzliche Sozialleistung“ vorstellbar sei (Der Standard, 16.7.1999). *Karenzgeld für alle* wurde abgelehnt, weil „die Gießkanne“ bei Sozialleistungen nicht sinnvoll sei. Weitere, allerdings zurückhaltend vorgetragene Forderungen der Frauenministerin waren die Wiedereinführung von zwei Jahren Karenzzeit für AlleinerzieherInnen und die mittelfristige Einführung eines einkommensabhängigen Karenzgeldes. Ziel dieses Karenzmodells sei es, durch einen geringeren beruflichen Einkommensverlust auch Väter für die Kleinkinderbetreuung zu motivieren (Der Standard, 18.8.1999).

Die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit wollte die SPÖ durch drei Vorhaben erleichtern: das Recht auf Teilzeitarbeit für Eltern bis zum sechsten Lebensjahr des Kindes, das Recht auf einen Kinderbetreuungsplatz für Kinder ab eineinhalb Jahren<sup>7</sup>, den flächendeckenden Ausbau von Betreuungseinrichtungen und die Verlängerung der Behaltefrist nach der Karenzzeit von derzeit 3 Monaten auf 26 Wochen (Der Standard, 16.7.1999).

Die Frauenministerin plädierte weiters für eine eigenständige Alterssicherung für alle Frauen. Neben einer stärkeren Anrechnung der Kinderbetreuungszeiten solle für nicht erwerbstätige Frauen der Partner die Zahlungen auf das Pensionskonto der Frau übernehmen. Bei einkommensschwachen Familien sei eine staatliche Unterstützung vorstellbar.

Die Vereinbarkeitsforderungen von Berufs- und Familienleben lassen erkennen, dass zumindest die Frauenministerin der Berufstätigkeit von Frauen einen zentralen Stellenwert beimaß: Eltern sollten das Recht haben, sich eineinhalb bzw. zwei Jahre ausschließlich der Kinderbetreuung zu widmen, jedoch wurde die Rückkehr in das Erwerbsleben mit der Verlängerung der Behaltefrist in den Blick genommen.

Explizit angesprochen wurde die innerfamiliäre Verteilung zwischen den Geschlechtern einzig mit der Thematisierung des einkommensabhängigen Karenzgeldes. Dieses einkommensabhängige Karenzgeld wurde aber aus budgetären Gründen lediglich als eine mittelfristige Lösung betrachtet und zurückhaltend kommentiert. So maß etwa Finanzminister Rudolf Edlinger dieser Maßnahme „keine hohe Priorität“ bei (Die Presse, 16.9.1999) und Bundesgeschäftsführer Andreas Rudas meinte, dies sei „keine konkrete Forderung für die nächste Legislaturperiode“ (Der Standard, 11.8.1999).



## 5. Ausblick: Paradigmenwechsel der ÖVP/FPÖ-Regierung?

Im Folgenden werden ehemals strittige Themen der SPÖ/ÖVP-Koalition ausgewählt und der Themenstruktur von ÖVP und FPÖ im Wahlkampf bzw. im Regierungsübereinkommen gegenübergestellt.

Die familienpolitischen Ansätze von ÖVP und FPÖ weisen insofern ideologische Übereinstimmungen auf, als sie sich an einem Ideal orientieren und der Familie an sich einen hohen Wert beimessen. Familie wird als die ideale Instanz für die Vermittlung von Werten und für die Bildung von Humanvermögen hervorgehoben, ja von der Familie wird sogar der gesellschaftliche Zustand abhängig gemacht: „Sowohl unser persönliches Lebensglück als auch die sozialen Probleme unserer Gesellschaft hängen in einem hohen Ausmaß davon ab, wie stark und intakt die Beziehungen in unseren Familien sind.“<sup>8</sup>

Die Orientierung am Ideal der traditionellen Familie und deren Funktionalisierung für die Gemeinschafts- und Sozialordnung fügt sich in neoliberale Wirtschafts- und Gesellschaftskonzeptionen (Giddens 1999). ÖVP und FPÖ offerieren mit *Karenzgeld für alle* und *Kinderbetreuungsscheck* finanzielle Anreize und ideologische Orientierung für traditionelle geschlechtsspezifische Arbeits- und Rollenteilungen. Das „Leitbild“ der ÖVP – „die Familie mit zwei Elternteilen und Kind(ern)“ (ÖVP-Wahlprogramm 1999) – benennt diese ideale Familie und unterlegt Familien „anderer Art“ einen geringeren Stellenwert. Alleinerzieherinnen wird zwar „Respekt und Unterstützung“ (ebd.) zugesagt, dies scheint sich jedoch nicht auf konkrete Maßnahmen zu beziehen, treten doch weder ÖVP noch FPÖ beispielsweise für die Angleichung der Karenzzeit von Alleinerzieherinnen an jene von Paaren ein (Regierungsprogramm 2000). Weiters wird die Gleichstellung von nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften und gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften mit Ehen dezidiert ausgeschlossen, vielmehr wird die Verankerung von Ehe und Familie in der Verfassung gefordert.

## Themen-Gegenüberstellung

### SPÖ/ÖVP-Regierung: *Streitpunkte*

Kindergartengesetz

Kinderbetreuungseinrichtungen

Karenzgeld für alle

Karenzgeld als Versicherungsleistung

Ausweitung der Behaltefrist nach der Karenzzeit

*Jedes Kind ist gleich viel wert*

(gegen Familienförderung mittels Steuerpolitik)

Sukzessive Schlechterstellung von Alleinerziehenden

Partnerschaftliche Teilung der Betreuungsarbeit (Halbe-Halbe)

Verfassungsverankerung von Ehe und Familie

### ÖVP/FPÖ-Regierung: *Übereinstimmungen*

keine Erwähnung

kaum Erwähnung

Kinderbetreuungsscheck /  
Kinderbetreuungsgeld

Karenzgeld als Familienleistung

kein Thema

*Jedes Kind ist gleich viel wert*

(Argument für Karenzgeld für alle)

Schlechterstellung von Alleinerziehenden

keine Erwähnung

Verfassungsverankerung von Ehe und Familie

Geschlechtsspezifische Arbeitsteilungsprobleme werden von ÖVP und FPÖ im Wahlkampf nicht explizit thematisiert. Im ÖVP-Wahlprogramm „Der bessere Weg“ (1999) finden sich zwar ein Absatz „Väter in die Pflicht nehmen“ sowie ein Hinweis auf die „Leitidee des österreichischen Eherechtes“, die „Partnerschaftlichkeit von Frau und Mann“. Die konkreten Inhalte sowie die Rhetorik des Wahlkampfes sprechen jedoch eine andere Sprache. Wenn die ÖVP auf Plakaten und in Foldern mit dem Slogan „Jedes Kind ist gleich viel wert“ das *Karenzgeld für alle Mütter* fordert, und wenn die FPÖ auf Plakaten den *Kinderbetreuungsscheck* als das „Jörg Haider-Modell für österreichische Mütter“ vorstellt und in einem Radio-Spot damit wirbt, dass durch den *Kinderbetreuungsscheck* Kärnten bald „tagesmutterfrei“ sein werde, weil die Kinder nicht mehr „von der Mama weg“ müssten, so wird klar, welche Form der Geschlechterbeziehungen diesen Karenzmodellen zugrunde gelegt ist.

Die zeitliche Ausdehnung des Kinderbetreuungsschecks auf drei bzw. sechs Jahre ist ein finanzieller Anreiz für längeres Zuhausebleiben, verbunden mit dem Risiko eines dauerhaften Ausschlusses aus dem Erwerbsleben. Die Familialisierung der Frauen wird weiters dadurch unterstrichen, dass die familienpolitischen Stellungnahmen keine Aussagen über Kündigungsschutz und Behaltefrist enthalten. Ebenso wurde der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen weder im Wahlkampf noch im Regierungsübereinkommen erwähnt oder gar in Aussicht gestellt.

## 6. Fazit

Abschließend soll die Frage beantwortet werden, ob mit dem Regierungswechsel ein familienpolitischer Paradigmenwechsel festzustellen ist.

Für die SPÖ/ÖVP-Familienpolitik galt, dass sie sich nach Gauthier (1996) zwischen traditionellem und egalitärem Modell bewegte. Familienpolitik wurde mit Gleichstellungs- bzw. Frauenpolitik konfrontiert und in Übereinstimmung gebracht. Die „Paketlösungen“ sind Ausdruck

einer machtpolitischen Konstellation, die sowohl Entscheidungen für Familienkonzepte, die auf traditioneller Arbeits- und Rollenteilung der Geschlechter basieren, als auch Maßnahmen für tendenziell geschlechteregalitäre Beziehungsformen enthalten.

Die familienpolitischen Absichten von ÖVP und FPÖ seit dem Nationalratswahlkampf 1999 sind bevölkerungspolitisch, pro-natalistisch motiviert. Staatliche Fördermaßnahmen setzen bei der Nicht-Berufstätigkeit (der Frauen) an. Besonders auffallend ist, dass für die Unterstützung der Familien mittels *Kinderbetreuungsgeld* bereits sehr detaillierte Vorstellungen vorliegen, für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie allerdings lediglich grundsätzliche Absichtserklärungen formuliert sind (Regierungsprogramm 2000).

Auch sind die finanziellen Unterstützungen für Familien der Debatte um Sparprogramme und öffentliche Ausgabenreduzierungen entzogen. Familie ist diesbezüglich kein politisches Thema. Sie ist aber, wie eingangs gezeigt wurde, in der politischen Auseinandersetzung als Metapher äußerst präsent, die die Reduktion von Politik auf die Vorstellungswelt des Familiären betreibt.

## Literatur

- Badelt, Christoph (1994) *Gerechtigkeitsideale und Benachteiligungen von Familien: Perspektiven für die Familienpolitik*. In: Badelt, Christoph (Hg.) *Familien zwischen Gerechtigkeitsidealen und Benachteiligungen*. Wien/ Köln/ Weimar, 175-195.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth (1994) *Das halbierte Leben. Männerwelt Beruf, Frauenwelt Familie*. München.
- Betz, Hans-Georg (1991) *Radikal rechtspopulistische Parteien in Westeuropa*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 44/91, 3-26.
- Gauthier, Anne-Hélène (1996) *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Oxford.
- Giddens, Anthony (1999) *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1995) *Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen*. München.
- Meyer, Thomas (1994) *Die Transformation des Politischen*. Frankfurt.
- Orthofer-Samhaber, Maria (1990) *Familienpolitik – Entwicklungen und Tendenzen*. In: Althaler, Karl S./ Stadler, Sabine (HglInnen) *Leben und Geld. Diskussion um soziale Mindeststandards*. Wien, 96-110.
- Palme, Imma (2000) *Issue-Voting: Themen und thematische Positionen als Determinanten der Wahlentscheidung*. In: Plasser, Fritz/ Ulram, Peter A./ Sommer, Franz (Hg.) *Das österreichische Wahlverhalten*. Wien, 243-260.
- Rosenberger, Sieglinde (1990) *Frauen- und Familienpolitik. Eine Politik der Gegensätzlichkeit?* In: *ÖZP*, Heft 2, 179-192.
- Rosenberger, Sieglinde (1997) *Halbe/Halbe. Gegen die Privatisierung des Glücks durch Betreuungsarbeit*. In: *Die Zukunft*, Heft 8, 24-27.
- Rosenberger, Sieglinde (1999) *Politik mit Familie: Debatten und Maßnahmen, Konflikt und Konsens*. In: Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hg.) 4. Österreichischer Familienbericht: Familie – zwischen Anspruch und Alltag. Zur Situation von Familie und Familienpolitik in Österreich. Wien, 754-772.
- Schaeffer-Hegel, Barbara/ Leist, Andrea (1996) *Sozialer Wandel und Geschlecht: Für eine Neubestimmung des Privaten*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 42/96, 31-40.
- Streissler, Agnes (1996) *Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie. Die Verteilungssituation unselbständig beschäftigter Frauen in Österreich*. In: *Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Hgin) Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 61.
- Wahl, Klaus (1994) *Familie: Leitbilder – Leidbilder*. In: Badelt, Christoph (Hg.) *Familien zwischen Gerechtigkeitsidealen und Benachteiligungen*. Wien/ Köln/ Weimar, 11-26.
- Wingen, Max (1997) *Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme*. Stuttgart.
- Zimmermann, Shirley, L. (1998) *Family Policies and Family Well-Being. The Role of Political Culture*. Newbury Park/ London/ New Dehli.

## Anmerkungen

- 1 Der Standard, 17.8.1999.
- 2 Gumpinger: „Sie können entscheiden zwischen einer DDR-Familienpolitik, wo die Babies sofort in den Kindergarten kommen, dem Modell Prinzhorn mit seinem türkischen Harem oder einer schrittweisen Stärkung der Familien“, *Die Presse*, 17.9.1999.
- 3 Wortlaut des Antrags: „Sofortige Ausdehnung des Karenzgeldanspruches auf alle Eltern als Vorstufe zur Einführung des Kinderbetreuungsschecks zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Einführung der Heimfahrtbeihilfe für Schüler und Lehrlinge, Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in den Medien, Schutz der Kinder und Jugendlichen vor dem Einfluss von Sekten und destruktiven Kulturen, voller Kostenersatz für Zahnspangen.“
- 4 Das FPÖ-Modell soll ausschließlich für österreichische Kinder gelten und sieht einen Betrag von 5.700,- Schilling pro Kind bis zum 4. Lebensjahr vor; für jedes weitere, innerhalb von vier Jahren geborene Kind 2.850,- Schilling. Vom 4. bis zum 6. Lebensjahr sind ein Geldbetrag in Höhe von 2.700,- Schilling und ein Gutschein für außerhäusliche Kinderbetreuungseinrichtungen in Höhe von 3.000,- Schilling vorgesehen.
- 5 Der *Kinderbetreuungsscheck* soll ein „Heilmittel für die Wunden, die den Familien von der Koalition geschlagen wurden“, sein (Jörg Haider, *Der Standard*, 27.8.1999).
- 6 „Ich kenne keine Mutter, die ihr Kind mit eineinhalb, zwei Jahren gerne weg gibt“ (Haider, *Die Presse*, 27.8.1999).

- 7 „Für jedes Kind jeden Alters muss ein Platz da sein – genauso wie jedes Kind von Staats wegen Anspruch auf einen Schulplatz hat“ (Prammer, Der Standard, 16.7.1999).
- 8 Das ÖVP-Familienbuch für das 21. Jahrhundert. Ein familienpolitischer Wegweiser von Martin Bartenstein und Wolfgang Schüssel. Wien, August 1999.