

CEuS Working Paper No. 2011/4

**Wie osteuropäisch ist der europäische Osten? Eine
Analyse der familienpolitischen Maßnahmen des
polnischen und rumänischen Wohlfahrtsstaates.**

Leoni-Cecile Beckmann

Jean Monnet Centre for European Studies (CEuS)
University of Bremen
SFG, Enrique-Schmidt-Straße 7
D - 28359 Bremen
Phone +49 - 421 - 218-67031
Fax +49 - 421 - 218-9143



CEuS Working Paper No. 2011/4

**Wie osteuropäisch ist der europäische Osten? Eine
Analyse der familienpolitischen Maßnahmen des
polnischen und rumänischen Wohlfahrtsstaates.**

Leoni-Cecile Beckmann

Leoni-Cecile Beckmann ist Absolventin des BA im Studiengang „Integrierte Euro-
pastudien“ der Universität Bremen, Jahrgang 2011.

.

Einleitung

Wohlfahrtsstaatenforschung und Familienpolitik – über viele Jahre waren dies zwei Begriffe, die nur selten in Zusammenhang gebracht wurden. ForscherInnen auf diesem Gebiet empfanden andere, zumeist ökonomische Variablen, oftmals wichtiger für die Ausprägung der Wohlfahrtsstaatlichkeit eines Landes, als die ökonomische und soziale Situation der Familie. So auch der wohl bekannteste Wohlfahrtsstaatenforscher, Gøsta Esping-Andersen, der 1990 in seinem Werk „Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ eine Analyse westlicher Wohlfahrtsstaaten vornahm, die bis heute von zentraler Bedeutung ist. Die Zuordnung der Staaten zum sozialdemokratischen, liberalen oder konservativen Idealtypus vereinfachte den Vergleich zwischen den wohlfahrtsstaatlichen Modellen, die in den unterschiedlichen Ländern praktiziert werden (Esping-Andersen, 1990). Besonders von Seiten feministischer ForscherInnen, wie Lewis, Ostner und Leitner, wurde Esping-Andersens Konzept jedoch kritisiert, da es die Familie und besonders die Rolle der Frau in der Gesellschaft stark vernachlässigte, obwohl diese für den wohlfahrtsstaatlichen Charakter eines Landes von zentraler Bedeutung ist (vgl. Lewis et al. 1994; Leitner 2003).

Dies wiederum gilt nicht nur für die Wohlfahrtsstaaten, die Esping-Andersen in seine Analyse mit einbezieht. Durch die EU-Erweiterung im Jahr 2004 und 2007 sind 12, zum Großteil mittel- und osteuropäische¹ (MOE) Länder der Europäischen Union beigetreten. Erst seit diesem Beitritt interessieren sich mehr und mehr ForscherInnen für die wohlfahrtsstaatlichen Charakteristika dieser Länder (vgl. Fodor et al. 2002; Fenger 2007; Kamerman 2003; Saxonberg 2006; Szelewa et al. 2008). Während die meisten ForscherInnen die staatssozialistische Vergangenheit als bedeutendstes Merkmal dieser Staaten ansehen, erhält die Familienpolitik in der Wohlfahrtsforschung wiederum nur wenig Beachtung. Zudem deutet das Konzept der MOE-Länder, welches in der Forschung weit verbreitet ist, fälschlicherweise „eine grundlegende Gemeinsamkeit von institutionellen Charakteristika und Entwicklungswegen in diesen Ländern“ an (Fenger 2007: 13). Fenger jedoch ist zu dem Ergebnis gekom-

¹ Unter der Gruppe der MOE-Staaten werden in dieser Arbeit die Mittel- und Osteuropäischen Länder gefasst, die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind.

men, dass die MOE-Länder sich in ihrer Wohlfahrtsstaatlichkeit stark unterscheiden. Zu diesem Ergebnis gelangt er, indem er die gleichen Variablen analysiert wie Esping-Andersen 1990. Hierbei berücksichtigt Fenger nicht die intensive feministische Kritik, die in den letzten 20 Jahren an Esping-Andersens Modell geübt wurde, obwohl selbst Esping-Andersen diese Perspektive in seiner revidierten Typologie mit aufgenommen hat. (vgl. Esping-Andersen 1999). In seiner Typologie unterscheidet Fenger sechs Idealtypen wobei er Esping-Andersens drei Idealtypen um drei weitere Idealtypen ergänzt: den *ehemaligen Sowjetunion-Typus*, den *post-kommunistischen europäischen Typus* und den *sich entwickelnden Typus*.

Deshalb beschäftige ich mich in dieser Arbeit mit der vergleichenden Analyse familienpolitischer Maßnahmen zweier MOE-Länder und gehe der Fragestellung nach, wie osteuropäisch der europäische Osten ist. Werden die MOE-Länder durch Fenger richtig klassifiziert und können in drei unterschiedliche Idealtypen eingeordnet werden oder gleichen sie nicht doch einem der drei Typen Esping-Andersens? Oder überwiegen die Gemeinsamkeiten der MOE-Länder wodurch es sinnvoll wäre, Esping-Andersens Typologie um einen zusätzlichen Typus zu erweitern? Hierbei möchte ich mich auf zwei Länder konzentrieren die Länder Polen und Rumänien konzentrieren. ForscherInnen, die von einem osteuropäischen Idealtyp ausgehen, würden beide Länder demselben Typus zuordnen (vgl. Deacon 1993) der sich zum größten Teil durch den Post-Kommunismus von den westeuropäischen Ländern abgrenzt. Fenger hingegen klassifiziert Polen als einen post-kommunistischen, europäischen Idealtyp, der sich durch eine vergleichsweise gute soziale Situation der Bürger auszeichnet, und Rumänien als einen „sich entwickelnden“ Wohlfahrtsstaat, in dem es noch wohlfahrtsstaatliche Defizite gibt. Die These, die ich in dieser Arbeit verfolge lautet: Fengers wohlfahrtsstaatliche Typologie der mittel- und osteuropäischen Länder berücksichtigt die feministische Kritik der Wohlfahrtsstaatenforschung nicht. Dadurch wird die Kategorisierung der Länder verzerrt und Polen und Rumänien falschen wohlfahrtsstaatlichen Idealtypen zugeordnet.

Als Instrument für die Analyse werden die familienpolitischen Maßnahmen des polnischen und rumänischen Wohlfahrtsstaates benutzt und in drei Teilbereichen

untersucht: monetäre Transferleistungen, zeitwerte Anrechte und staatliche Kinderbetreuungseinrichtungen.

Nach der Einleitung wird im zweiten Teil der theoretische Bezugsrahmen hergestellt. Die empirische Untersuchung – die Analyse der familienpolitischen Maßnahmen im polnischen und rumänischen Wohlfahrtsstaat – schließt sich in Abschnitt drei an. Der abschließende Abschnitt befasst sich mit der Diskussion der Ergebnisse.

II. Konzepte der Wohlfahrtsstaatenforschung

2.1 Wohlfahrtsstaatliche Modelle: Esping-Andersens „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“

Die politikwissenschaftliche Forschung über die Wohlfahrtsstaaten der westlichen Länder hat bereits viele Versuche der theoretischen Kategorisierung hervorgebracht (Leitner 2003: 353). Eine bis heute prägende Rolle spielt dabei die Wohlfahrtsstaatentypologie von Esping-Andersen, die die wichtigsten kapitalistischen Ökonomien seiner Zeit in drei Wohlfahrtsstaatentypologien unterteilt (Esping-Andersen 1990). Der *sozial-demokratische Wohlfahrtsstaat* zeichnet sich durch einen hohen Grad an Dekommodifizierung aus, worunter man die Abkopplung sozialer Sicherheit vom Staat, sowie eine weitgehende Gleichheit von Männern und Frauen versteht. Dieser Idealtyp wird am stärksten von den skandinavischen Ländern verkörpert. Der *liberale Wohlfahrtsstaat*, wie er in Großbritannien und den USA existiert, ist durch einen geringen Grad an Dekommodifizierung und der Vorrangstellung des liberalen Marktes gegenüber der Bekämpfung sozialer Ungleichheit gekennzeichnet. Der *konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaat*, der in einigen Ländern Westeuropas, besonders jedoch in Deutschland und Italien zu verorten ist, beruht auf einer traditionellen Arbeitsteilung der Geschlechter, wobei der Mann die Rolle des Ernährers und die Frau die Position der Hausfrau und Mutter einnimmt (Esping-Andersen 1990: 73 -75).

Seit der Veröffentlichung des Werkes begründen viele ForscherInnen ihre neuen Typologien und Modelle auf einer Kritik an Esping-Andersens Modell. Ein häufiger Kritikpunkt bezieht sich auf die selektive Länderauswahl, da ausschließlich west-

europäische und angelsächsische Länder durch das Modell repräsentiert werden und die süd-, mittel- und osteuropäischen Länder nicht mit einbezogen werden (vgl. Wehr 2009). In einer Revision seines ursprünglichen Modells hat Esping-Andersen diesen Kritikpunkt zum Teil aufgenommen, indem er seinem Modell einen zusätzlichen Idealtyp, den „südeuropäischen Typ“, beigefügt hat (Esping-Andersen 1999: 90). Ein weiterer Kritikpunkt stammt von feministischen Wohlfahrtsstaatenanalytikerinnen wie Lewis, Ostner und Leitner, die Esping-Andersen vorwerfen, in seiner Theorie die geschlechtsspezifischen Implikationen der Beschäftigungspolitik nicht hinreichend berücksichtigt zu haben (Stern 2007: 25).

Lewis und Ostner argumentieren, dass, wenn man diese Aspekte in eine wohlfahrtsstaatliche Analyse mit einbezieht, Esping-Andersens Typologie nicht mehr passend sei (Lewis und Ostner 1994: 8). Somit schlagen sie das Familienernährer-Modell (*bread-winner-model*) vor, welches analysiert, inwiefern die bestehenden Geschlechterarrangements von dem jeweiligen Wohlfahrtsstaat verschärft oder verringert werden (Lewis und Ostner 1994). Neben den Beschäftigungsraten von Müttern und dem Ausmaß eigenständiger oder abgeleiteter sozialer Sicherung ist die Verfügbarkeit und Art der öffentlichen Kinderbetreuung Hauptindikator für die Marktintegration weiblichen Arbeitsvermögens (Ostner 1995: 9). Um die Staaten entsprechend einordnen zu können, entwickeln Lewis und Ostner eine idealtypische Klassifizierung, die die Wohlfahrtsstaaten durch Abstufungen unterscheidet. In dem *strong breadwinner model*, dem u.a. Deutschland² und Großbritannien zuzuordnen sind, werden Frauen in Bezug auf Sozialleistungen nicht als unabhängige Individuen, sondern als Ehefrauen mit einer starken Abhängigkeit vom männlichen Familienernährer behandelt. Länder wie Frankreich, die dem *modified breadwinner model* zugeordnet werden, erleichtern Frauen zwar die Partizipation auf dem Arbeitsmarkt, treffen jedoch keine Maßnahmen, um Männern die Beteiligung an unbezahlter Arbeit, wie der häuslichen Kinderbetreuung, zu erleichtern. In diesem Fall sind Frauen häufig der Doppelbelastung von Beruf und

² Durch neue familienpolitische Maßnahmen wie z.B. das Elterngeld, hat sich die Situation in Deutschland mittlerweile geändert. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen, sowie das aktive Wahrnehmen der Vaterrolle für die Männer wird von der Politik aktiv unterstützt, sodass Deutschlands Zuordnung zum *strong breadwinner model* fraglich ist (vgl. Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz - BEEG)

Haushalt ausgesetzt. Die dritte Abstufung ist das *weak breadwinner model*, dem die skandinavischen Länder zugeordnet werden. diese Länder sehen Frauen nicht nur als Ehefrauen und Mütter an, sondern behandeln sie auch in der Arbeitswelt und bei der sozialen Sicherung als den Männern gegenüber gleichberechtigt (Lewis und Ostner 1994: 18f).

Eine gender-neutrale Typologisierung der Wohlfahrtsstaaten veröffentlichte Leitner 2003 mit ihrer Schrift „Varieties of Familialism“, in welcher sie vier Idealtypen der *Familialisierung* entwickelt, die sich hauptsächlich auf die familienpolitischen Maßnahmen eines Wohlfahrtsstaates beziehen: explizite, implizite, optionale und De-Familialisierung (Leitner 2003: 354). Ein Staat, der *Familialisierung* explizit fördert, unterstützt die Familie finanziell bei der häuslichen Betreuung von Kindern sowie von älteren und behinderten Familienmitgliedern, bietet jedoch keine externen Betreuungsmöglichkeiten als Alternative an. Dadurch sind (meistens) die Frauen dazu verpflichtet, die häusliche Arbeit zu verrichten, während der Mann die Rolle des Ernährers einnimmt. Länderbeispiele hierfür sind Deutschland, Italien und Luxemburg. Die *optionale Familialisierung* bietet der Familie Unterstützung sowohl bei der häuslichen als auch bei der öffentlichen Betreuung von Kindern und anderen Familienmitgliedern, wie es in den skandinavischen Ländern der Fall ist. Die *implizite Familialisierung* unterstützt weder die häusliche noch die öffentliche Betreuung. So sind die Familien auf sich allein gestellt und erhalten keine finanzielle Kompensierung (Leitner 2003: 358). Als einziges Beispielland für diese Art der Familialisierung wird Polen genannt (Szelewa et al. 2008: 126). Bei der *De-Familialisierung* handelt es sich um staatliche Maßnahmen, die ausschließlich die außerhäusliche Betreuung von bedürftigen Familienmitgliedern fördern und damit beide Elternteile zur Berufstätigkeit motivieren, wie es zu kommunistischen Zeiten der Fall war.

2.2. Wohlfahrtsstaatliche Modelle der Mittel- und Osteuropäischen Länder

Esping-Andersen und Deacon zufolge müssten sich die MOE-Länder in den letzten 15 Jahren dem sozialdemokratischen, liberalen oder konservativen Typ annähern haben (vgl. Deacon 1993). Diese Annahme hat sich in der Forschung jedoch

nicht bestätigt (vgl. Fenger 2007). Vielmehr werden die neuen MOE-Staaten in zahlreichen Analysen aufgrund ihrer gemeinsamen kommunistischen Vergangenheit als homogene Gruppe zusammengefasst, wobei ihre interne Diversität oft nur unzureichend berücksichtigt wird. (vgl. Hantrais, 2004; Pascall et al. 2004).

Die Wohlfahrtsstaatentypologie nach Fenger

In einem Versuch, die MOE-Staaten einem der drei Wohlfahrtsstaatenregime Esping-Andersens zuzuordnen, entwickelte Fenger 2007 eine eigene Typologie, welche die MOE-Staaten in drei wohlfahrtsstaatliche Idealtypen unterteilt. Die Variablen die Fenger benutzt, um die Wohlfahrtsstaaten in Idealtypen zu unterscheiden, lassen sich in drei Gruppen unterteilen: „Eigenschaften der Regierungsprogramme“, „Soziale Situation“ und „Politische Partizipation“. Durch die Analyse dieser Variablen ordnet er die untersuchten Staaten sechs Idealtypen zu, wobei der ersten drei Idealtypen identisch mit Esping-Andersens Idealtypen sind und sich nicht auf die MOE-Staaten beziehen.

Der *Konservativ-korporatistische Typus* umfasst die Länder Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, die Niederlande und Spanien und entspricht dem konservativen Idealtypus Esping-Andersens. Dem *Sozialdemokratischen Typus* gehören die Länder Finnland, Norwegen, Schweden und Dänemark an. Er zeichnet sich durch die gleichen Merkmale aus wie Esping-Andersens sozialdemokratischer Typus. Der *liberale Typus* gleicht Esping-Andersens liberalem Idealtypus und umfasst Neuseeland, Großbritannien und die USA.

Der *Ehemalige Sowjetunion Typus* umfasst die Länder Weißrussland, Russland, die Ukraine sowie die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen. Ein Kennzeichen dieses Typus ist, dass sich die Gesamtausgaben für Sozialleistungen der Regierungen dieser Länder auf einem ähnlichen Niveau bewegen wie die des *konservativ-korporatistischen Typus*.

Dem *post-kommunistische europäische Typus* ordnet Fenger den Großteil der MOE-Staaten zu: Polen, Bulgarien, Kroatien, die Tschechische Republik und Ungarn. Fen-

ger stellt eine Ähnlichkeit des ‚post-kommunistischen europäischen Typus‘ mit dem ehemaligen sowjetischen Typus fest, welche sich mit der gemeinsamen sozialistischen Vergangenheit erklären lässt. Die soziale Situation in den Ländern dieses Typus ist von einer geringeren Kindersterblichkeitsrate und einer längeren Lebenserwartung gekennzeichnet und damit besser zu bewerten als in den Ländern der vorherigen Gruppe.

Georgien, Rumänien und Moldawien weichen in den Ergebnissen der Cluster-Analyse deutlich von den anderen untersuchten Ländern ab und werden somit als *sich entwickelnder Wohlfahrtsstaaten Typus* klassifiziert. In allen untersuchten Variablen zeigen sie deutliche wohlfahrtsstaatliche Defizite. Fenger ist jedoch der Überzeugung, dass sich diese Defizite im Laufe der Zeit verringern und die Länder sich einem der zwei anderen osteuropäischen Typen anpassen werden – sich der *sich entwickelnde WohlfahrtsstaatenTypus* also auflösen wird (Fenger 2007: 22).

Kritik an Fengers Wohlfahrtsstaatentypologie

Meiner Meinung nach gelingt es Fenger in seiner Analyse nicht, eine klare Einordnung der MOE-Staaten in Idealtypen vorzunehmen. Anstelle einer Charakterisierung scheint Fenger bloß eine Übersicht über den Entwicklungsstand der MOE-Länder zu geben. Esping-Andersen hingegen misst seinen verschiedenen Idealtypen eindeutige Merkmale bei, indem er z.B. den dominanten Lokus von Solidarität in länderspezifisch identifiziert. Zudem ist an Fenger die gleiche Kritik zu richten, wie an Esping-Andersen: auch in seiner Analyse spielt die Familienpolitik nur eine marginale Rolle. Zwar enthält sie eine Variable zur Partizipation der Frau auf dem Arbeitsmarkt, doch werden wichtige Variablen, wie das Kinderbetreuungssystem sowie monetäre Transferleistungen für Eltern und Kinder ausgelassen.

III. Familienpolitische Maßnahmen in Polen und Rumänien

In der folgenden empirischen Untersuchung werde ich überprüfen, ob die Zuordnung Polens und Rumäniens zu den beiden Idealtypen durch die Analyse ausge-

wählter familienpolitischer Variablen belegt werden kann, oder ob die Berücksichtigung dieser familienpolitischen Variablen die Klassifizierung modifiziert.

Dafür werden die familienpolitischen Maßnahmen des polnischen und rumänischen Wohlfahrtsstaates anhand von ausgewählten Faktoren erläutert. In einem ersten Abschnitt werden die monetären Transferleistungen in Polen und Rumänien analysiert, zu denen in dieser Arbeit primär das Kindergeld und gesonderte Leistungen für behinderte Kinder zählen, jedoch auch sonstige monetäre Leistungen, die der Staat Familien bietet. Der darauf folgende Abschnitt widmet sich den zeitwerten Anrechten der Eltern, die den Mutterschutz und die Elternzeit beinhalten. Der dritte und letzte Abschnitt analysiert die Kinderbetreuungssituation in Polen und Rumänien, wobei drei Altersklassen und die entsprechenden Einrichtungen unterschieden werden: Krippen für Kinder bis drei Jahre, Kindergärten für Kinder zwischen drei Jahren und dem schulpflichtigen Alter und Nachmittagsbetreuung für Kinder zwischen dem schulpflichtigen Alter und zwölf Jahren.

Die empirische Basis für diese Analyse bilden die Datensätze EU-SILC von Eurostat und MISSOC der Europäischen Kommission.

3.1 Monetäre Transferleistungen für Eltern

Um die monetären Transferleistungen beider Länder vergleichen zu können, ist es wichtig, die generelle ökonomische Lage mit einzubeziehen, da die Geldleistungen sonst in keinem Verhältnis stehen und je nach Interpretation als großzügig oder sparsam eingestuft werden können. Ein mögliches Vergleichskriterium ist das Haushaltseinkommen. 2008 betrug das durchschnittliche, jährliche Haushaltseinkommen einer Familie mit abhängigen Kindern in Polen 3935³ Euro, was einem monatlichen Einkommen von ca. 328 Euro entspricht (Eurostat 2009). Da die Höchstgrenze des

³ Errechnung des Pro-Kopf-Einkommens/Familieneinkommens für das Erziehungsgeld: Durchschnittliches Jahreseinkommen einer Familie in Polen: 3935 Euro (Eurostat 2009). Daraus ergibt sich ein monatliches Durchschnittseinkommen von ca. 328 Euro. Für ein Anrecht auf Erziehungsgeld muss das Pro-Kopf-Einkommen der Familie weniger als 25 Prozent des Durchschnittslohns betragen. Somit hat eine dreiköpfige Familie bis zu einem Monatseinkommen von 246 Euro Anspruch auf Kindergeld. Eine Familie mit vier Personen bis zu einem Monatseinkommen von 328 Euro.

Pro-Kopf Einkommens für den Anspruch auf Kindergeld bei ca. 109 Euro liegt, gewährt der polnische Staat einer durchschnittlichen Familie bei der Erstgeburt kein Kindergeld. Auch ist der Betrag in Höhe von zwölf Euro für Kinder unter fünf Jahren und 16 Euro für Kinder bis 18 Jahre sehr gering bemessen; es entspricht nicht einmal drei bzw. vier Prozent des monatlichen Haushaltseinkommens. Selbst wenn sich die Chance, anspruchsberechtigt zu sein, mit der Kinderzahl erhöht, kann dies nicht als Anreiz zur Familienvergrößerung verstanden werden (Europäische Kommission 2007).

In Rumänien betrug das durchschnittliche jährliche Haushaltseinkommen für Familien mit abhängigen Kindern im Jahr 2008 1859 Euro, was einem monatlichen Einkommen von 155 Euro entspricht (Eurostat 2009). Das Kindergeld in Höhe von 59 Euro in den ersten zwei Jahren entspricht somit mehr als einem Drittel des Durchschnittseinkommens. Nach den ersten zwei Jahren reduziert sich der Betrag zwar auf 7,39 Euro, was jedoch immer noch mehr als vier Prozent des monatlichen Einkommens entspricht. Zudem hat in Rumänien ein größerer Anteil der Familien einen Anspruch auf Kindergeld. Lediglich jene Kinder, die im schulpflichtigen Alter nicht zur Schule gehen, sind von dieser Leistung ausgeschlossen, da das Kindergeld für Kinder ab sechs Jahre an den Schulbesuch geknüpft ist. Das Kindergeld stellt somit ein Anreizsystem für die Eltern dar, ihre Kinder zur Schule statt zur Arbeit zu schicken. (Europäische Kommission 2007).

Die zusätzlichen Leistungen fallen in Polen jedoch großzügiger aus. Die einkommensunabhängige Geburtsbeihilfe von 240 Euro und die zusätzliche einkommensabhängige Geburtshilfe von weiteren 240 Euro sind bei weitem großzügiger als die rumänische Geburtsbeihilfe von 60 Euro. Auch bei den Zusatzleistungen für behinderte Kinder ist der polnische Staat großzügiger und gewährt ein einkommensunabhängiges Pflegegeld von 103 Euro, während der rumänische Staat in den ersten zwei Jahren noch ein Pflegegeld in Höhe von 118 Euro gewährt, dieses jedoch ab dem zweiten Lebensjahr auf 15 Euro reduziert (Europäische Kommission 2007).

Bei der Betrachtung der Leistungen für eine anspruchsberechtigte Familie mit einem oder mehreren nicht-behinderten Kindern erweisen sich die monetären Transferleistungen des rumänischen Staates im Verhältnis deutlich großzügiger als die des polnischen Staates (vgl. die Tabelle weiter unten).

3.2 Zeitwerte Anrechte der Eltern

Unter die zeitwerten Anrechte der Eltern fallen zum einen der Mutterschutz, der es Müttern erlaubt, der Arbeit eine bestimmte Anzahl an Tagen vor und nach der Geburt fernzubleiben, mit dem Recht auf Rückkehr. Zum anderen handelt es sich um den Erziehungsurlaub, der seit einigen Jahren nicht nur von Müttern, sondern auch von Vätern in Anspruch genommen werden kann. Dieser berechtigt Eltern dazu, sich für eine gewisse Zeit nach der Geburt [ohne Lohnfortzahlung](#) von der Arbeit befreien zu lassen, um sich der Kinderbetreuung zu widmen.

Wie bei dem Vergleich der monetären Transferleistungen ist auch beim Vergleich der zeitwerten Anrechte der Eltern die ökonomische Situation beider Länder zu berücksichtigen. Die neuen Regelungen des polnischen Staates bezüglich des Mutterschutzes und des Erziehungsurlaubs haben die Bedingungen für Frauen deutlich verbessert (Dulewicz et al. 2009). Während es vorher keinen besonderen Unterschied zwischen den zeitwerten Anrechten der polnischen und rumänischen Frauen gab, sind die polnischen Frauen heute flexibler in der Einteilung des Erziehungsurlaubs und besser gegen eine Kündigung seitens des Arbeitgebers geschützt. Somit haben Mütter in Polen durch das neue Gesetz 20 Wochen Mutterschaftsurlaub und erhalten zudem 100 Prozent ihres Bezugsentgelts, während rumänische Mütter nur 18 Wochen Mutterschaftsurlaub bekommen und nur 85 Prozent ihres monatlichen Bruttoeinkommens der letzten sechs Monate gestellt bekommen (Europäische Kommission 2007).

Bei der Regelung von Elternzeit und Erziehungsgeld stößt man auf gravierende Unterschiede zwischen dem polnischen und rumänischen System. Dadurch, dass das Erziehungsgeld in Polen einkommensabhängig ist, haben dort deutlich weniger El-

tern ein Recht auf die Pauschalleistung als in Rumänien: Während in Rumänien alle Elternteile, die vor Beginn des Elternurlaubs mindestens ein Beschäftigungsverhältnis von sechs Monaten hatten, einen Anspruch auf Erziehungsgeld haben, ist es in Polen auf Familien beschränkt, deren monatliches Pro-Kopf-Einkommen 25 Prozent des nationalen Durchschnittslohns nicht übersteigt. In beiden Ländern wird 24 Monate lang eine Pauschalleistung gezahlt, die in Rumänien, bei Betrachtung der ökonomischen Situation, jedoch wesentlich höher ausfällt als in Polen. Bei einer Erstgeburt erhalten Eltern in Polen also nur dann Erziehungsgeld, wenn das gesamte Familieneinkommen unter 246 Euro liegt. Diese Familien haben dann das Recht auf einer Pauschalleistung von 104 Euro. Dies entspricht nicht einmal einem Drittel des monatlichen Durchschnittseinkommens von 328 Euro (Europäische Kommission 2007). In Rumänien erhalten Eltern dagegen ein Erziehungsgeld von 236 Euro. Dies entspricht mehr als 150% des monatlichen Durchschnittseinkommens von 155 Euro (Europäische Kommission 2007).

3.3 Staatliche Kinderbetreuungseinrichtungen

Neben der staatlichen Kinderbetreuung spielt die informelle Kinderbetreuung insbesondere in Rumänien, aber auch in Polen eine sehr wichtige Rolle. Dies zeigen Daten der OECD (2010). Auf die informelle Betreuung durch Familienmitglieder wird hier jedoch nicht weiter eingegangen, da es sich um eine Analyse der familienpolitischen Maßnahmen der Regierungen handelt und nicht um die generelle Betreuungssituation in beiden Ländern.

Die öffentliche Kinderbetreuung in Polen und Rumänien weist weitreichende Unterschiede auf. Auffällig ist, dass die Prozentzahl der Kinder unter drei Jahren, die sich in öffentlicher Betreuung befinden, in beiden Ländern wesentlich unter der Prozentzahl der Kinder im Kindergartenalter liegt. In Polen fühlt der Staat sich offenbar wenig dazu verpflichtet das Kinderbetureuungssystem für die unter dreijährigen Kinder auszubauen, da hier nicht einmal zwei Prozent dieser Altersgruppe öffentlich betreut werden. (OECD 2010). Der vom Staat gewährte dreijährige Elternurlaub ist mit großer Wahrscheinlichkeit für dieses fehlende Verantwortungsgefühl mitverant-

wortlich. Da jedoch weniger als 40 Prozent der Eltern nach dem Mutterschaftsurlaub einen Anspruch auf Erziehungsgeld haben (Europäische Kommission 2007), können viele Eltern diesen „Urlaub“ aus finanziellen Gründen nicht in Anspruch nehmen (Szikra et al. 2009: 110). Durch das mangelnde Angebot an Kinderbetreuung sind Eltern dazu verpflichtet, andere Betreuungsmöglichkeiten für ihre Kinder zu finden. Meist wird diese Aufgabe von Großeltern oder Verwandten übernommen. Dies gilt auch für Kinder zwischen drei und sechs Jahren. In dieser Altersgruppe liegt die Prozentzahl der privat betreuten Kinder bei ca. 41 Prozent (OECD 2010) und ist damit niedriger als in allen anderen MOE-Ländern. Obwohl Familien auf die Kinderbetreuung angewiesen sind, erschwert der polnische Staat den Eltern den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, indem er die Kapazitäten nicht erweitert und die Einrichtungen nicht genügend finanziell unterstützt (Saxonberg et al. 2006: 190).

Dieses Fazit kann für Rumänien nicht gezogen werden. Zwar liegt auch hier die Anzahl der betreuten Kinder unter drei Jahren bei nur sechs Prozent (Eurostat 2009), jedoch sind viele Eltern in den ersten zwei Jahren nach der Geburt nicht zwingend auf externe Hilfe angewiesen, da sie ein großzügiges Erziehungsgeld empfangen, welches oftmals auch von Vätern in Anspruch genommen wird (OECD 2010). Die Anzahl der staatlich betreuten Kinder zwischen drei und sieben Jahren liegt dagegen bei über 70 Prozent (UNICEF 2007). Das verdeutlicht, dass der Staat genügend Betreuungseinrichtungen zur Verfügung stellt und die Familien bei der Finanzierung eines Betreuungsplatzes unterstützt. Auffällig ist auch, dass nahezu 90 Prozent aller Kinder im schulpflichtigen Alter eine Nachmittagsbetreuung erhalten (Eurostat 2009), welche nicht nur den Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Eltern vereinfacht, sondern auch andere Familienangehörige bei der Betreuung der Kinder entlastet.

Abbildung 1: Übersicht über die familienpolitischen Maßnahmen

	Polen	Rumänien
1. Monetäre Transferleistungen	- einkommensabhängig	- einkommensunabhängig
Kindergeld:	- bis 5 Jahre: 12 €	- bis 2 Jahre: 59 €
	- ab 5 Jahre: 16 €	- ab 2 Jahre: 7 €
Sonstige Leistungen:	- Alleinerziehendenhilfe: 41 €	- Alleinerziehendenhilfe: 15 €
	- Schulunterstützung	
	- Geburtshilfe: 240/ 480 €	
	- Pflegegeld: 20 €	- Geburtshilfe: 60 €
Für behinderte Kinder:		- bis 2 Jahre: 59 €
		- ab 2 Jahre: 7 €
2. zeitwerte Anrechte:	- Mutterschutz: 20 Wochen/ 100% des Gehalts	- Mutterschutz: 18 Wochen/ 85% des Gehalts
	- Elternzeit: 36 Monate	- Elternzeit: 24 Monate
	- Erziehungsgeld: 104 €	- Erziehungsgeld: 236 €
3. Kinderbetreuung	- bis 3 Jahre: 2 %	- Bis 3 Jahre: 44 %
(% der Kinder in öffentlicher	- 3 – 6 Jahre: 40 %	- 3 – 7 Jahre: 74 %
Betreuung)	- 6 – 12 Jahre: 4 %	- 7 – 12 Jahre: 89 %

Quelle: eigene Darstellung

IV. Fazit

Wie osteuropäisch ist der europäische Osten nun also? Kann Fengers idealtypische Klassifizierung als klares, realistisches Modell betrachtet werden oder führt das Fehlen der familienpolitischen Dimension zu einer verfälschten Einordnung der MOE-Staaten?

Im Rahmen der Betrachtung familienpolitischer Maßnahmen stellte sich heraus, dass die wohlfahrtsstaatlichen Modelle Polens und Rumäniens sich zu sehr unterscheiden, als dass man sie einem einzigen Idealtyp zuordnen könnte. Als Beispiel ist hier der mangelnde Ausbau der Betreuungseinrichtungen in Polen im Gegensatz zum sehr gut ausgebauten Betreuungssystem in Rumänien zu nennen. Das Konzept der

MOE-Länder als homogene Staatengruppe, welches in der Wohlfahrtsstaatenforschung häufig benutzt wird, kann somit nicht bestätigt werden.

Fengers idealtypische Zuordnung der beiden untersuchten Länder ist somit nicht zutreffend. Obwohl Fenger seinen drei Idealtypen keine eindeutigen Eigenschaften zuordnet, impliziert er durch deren Bezeichnung als „post-kommunistischer-europäischer“, „ehemaliger Sowjetunion“ und „sich-entwickelnder“ Typus, eine gewisse Rangordnung vom „entwickelten-europäischen“ über den „sowjetischen“ hin zum „sich noch entwickelnden-osteuropäischen“ Typus. Die rumänische Familienpolitik ist in den untersuchten Variablen jedoch keinesfalls „weniger entwickelt“ als die polnische. Es kann höchstens von einer unterschiedlichen Prioritätensetzung gesprochen werden.

Aus der empirischen Untersuchung geht hervor, dass die These dieser Arbeit bestätigt wird. Die Missachtung der familienpolitischen Dimension als wichtiger Teil des Wohlfahrtsstaates, führt zu einer fehlerhaften Kategorisierung Polens und Rumäniens in Fengers Typologie. Eine Gesamtbetrachtung der familienpolitischen Maßnahmen zeigt weder eine Rückständigkeit der rumänischen Familienpolitik noch eine „westlichere Ausrichtung“ des polnischen im Vergleich zum rumänischen Staat auf.

Literaturnachweise

- Baum-Ceisig, Alexandra/ Busch, Klaus/ Hacker, Björn/ Nospickel Claudia (2008): Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Baden-Baden: Nomos.
- Daly, Mary/ Rake, Katherine (2004): Gender and the Welfare State. Care, Work and Welfare in Europe and the USA. Cambridge: Polity Press.
- Deacon, Bob (1993): Developments in East European Social Policy., in: Jones, C. (Hrsg.): New Perspectives on the Welfare State in Europe. London: Routledge.
- Deacon, R. (1992): Social Policy, social justice and citizenship in Eastern Europe., in: Deacon R. (Hrsg.): Social Policy, Social Justice and Citizenship in Eastern Europe, Avebury, Aldershot, UK.
- Dulewicz Katarzyna/ Stobinski, Przemyslaw (2009): Poland: New Maternity, Paternity And Parental Leave Entitlements. Abrufbar unter: <http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=73500> (letzter Zugriff am 04.08.2010).
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996): Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: University Press.
- European Communities (2005): Reconciliation of Work and Private Life: A Comparative Review of Thirty European Countries. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Abrufbar unter: http://www.blimunde.it/wp-content/uploads/2010/01/eu_report-politiche-di-conciliazione-casa-lavoro.pdf (letzter Zugriff am 13.07.2010).
- Europäische Kommission (2007): Gegenseitiges Informationssystem zur sozialen Sicherheit (MISSOC). Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_en.htm (letzter Zugriff am 15.07.2010).

- Eurostat** (2009): Einkommen, soziale Eingliederung und Lebensbedingungen (EU-SILC). Tabellen abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/data/database (letzter Zugriff am 10.08.2010).
- Fenger, Menno (2007): Welfare Regimes in Central and Easter Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology. In: *Contemporary Issues and Ideas in Social Science*, Vol. 3 (2).
- Ferrera, Maurizio (1996): "The Southern Model of Welfare in Social Europe", in: *Journal of European Social Policy* 1996: 6 (1), 17-37.
- Fodor, Eva/ Glass, Christy/ Kawachi, Janette/ Popescu, Livia (2002): Family policies and gender in Hungary, Poland and Romania., in: *Communist and Post-Communist Studies* 35, 475–490.
- Gstrein, Michaela/ Mateeva, Liliana; Schuh, Ullrich (2007): Deficiencies in the Supply of Family Friendly Services. Research Note: European Commission.
- Günther, Edgar (1974): Schule, Familie und Öffentlichkeit in der UdSSR. Berlin: Volk und Wissen Verlag.
- Hacker, Björn (2007): Die Transformation der Sozialsysteme in Rumänien nach 1989: Westorientierung mit hausgemachten Hindernissen. In: *Südosteuropa-Mitteilungen* 4/2007, 60-75.
- Hantrais, Linda (2004). Family Policy Matters: Responding to Family Change in Europe. Bristol: Policy Press.
- Kammerman, Scheila B. (2003): Welfare States, Family Policies, and early Childhood Education, Care and Family Support: Options for the Central and Eastern European and Commonwealth of Independent States countries. SBK Unesco 7/25/03
- Leitner, Sigrid (2003): Varieties of Familialism. The Caring Function of the Family in Comparative Perspective. In: *European Societies* 5: 4, 353 – 357.
- Lewis, Jane (1992): Gender and the development of welfare regimes., in: *Journal of European Social Policy* 2(3): 159-73.
- Lewis, Jane/ Ostner, Ilona (1994): Gender and the Evolution of European Social Policies. Zes - Arbeitspapier 4/1994.
- OECD (2000): Labour Market and Social Policies in Romania.

- Text abrufbar unter: http://www.oecd.org/document/23/0,3343,en_2649_33933_355753_83_1_1_1_1,00.html (Letzter Zugriff am 15.07.2010).
- OECD (2010): Family Database. Text abrufbar unter: http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_34819_3783699_6_1_1_1_1,00.html (Letzter Zugriff am 15.07.2010).
- Ostner, Ilona (1995): Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36-37, 3-12.
- Pascall, Gillian/ Lewis, Jane (2004): Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe. In: *Journal of Social Policy* 33 (3), 373-394.
- Saxonberg, Steven/ Sirovátka, Tomás (2006): Failing Family Policy in Post-Communist Central Europe, in: *Journal of Comparative Policy Analysis* 8: 2, 185-202.
- Stern, Nadine (2007): Familienpolitische Konzepte im Ländervergleich. Sprungbrett oder Stolperstein für erwerbstätige Mütter? Marburg: Tectrum Verlag.
- Szelewa, Dorota/ Polakowski, Michael P. (2008): Who cares? Changing patterns of childcare in Central and Eastern Europe, in: *Journal of European Social Policy* 18, 115-131.
- UNICEF (2007): TransMONEE 2007 features. Data and Analysis of the Lives of Children in CEE/CIS and Baltic States. Abrufbar unter: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/tm2007_features.pdf (letzter Zugriff am: 15.07.2010).
- Wehr, Ingrid (2009): Esping-Andersen Travels South. Einige kritische Anmerkungen zur vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung, in: *Peripherie* 114/115, 29. Münster: Westfälisches Dampfboot, 168-193.