



Elternkarenz als Instrument der Gleichstellung

Wie Europa das Potential von Elternkarenzpolitik als Instrument für die Gleichstellung der Geschlechter besser nützen könnte

Von Helene Dearing
Wien, 31. März 2016
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Einführung einer Vaterquote mit explizit für Väter reservierten Karenzzeiten als Anreiz für die Inanspruchnahme.
2. Sicherstellung einer guten Bezahlung der Karenzzeit um die finanzielle Eigenständigkeit der Mutter zu erhalten und die Inanspruchnahme durch den Vater attraktiv zu machen.
3. Festlegung der Karenzzeit auf eine moderate Dauer von ein bis zwei Jahren um den Wiedereintritt der Frauen auf den Arbeitsmarkt nicht zu stark zu verzögern und eine Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.

Zusammenfassung

Die Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern in Europa ist nach wie vor ungleich. Vor diesem Hintergrund wird die Gestaltung von Elternkarenzregelungen zunehmend als Instrument zur Förderung von Gleichstellung relevant. Der vorliegende Beitrag stellt den sogenannten „Equal Gender Division of Labour“-Indikator (EGDL-Indikator) vor. Dieser bewertet, wie gut verschiedene Karenzmodelle eine partnerschaftliche Arbeitsaufteilung fördern. Die Bewertung bezieht sich auf ein „ideales“ Referenzmodell: 14 Monate gut bezahlte Karenz, die Hälfte dieser Zeit ist für Väter reserviert. Die Annahmen über dieses idealtypische Modell basieren auf

Erkenntnissen der Fachliteratur über die Wirkung von Elternkarenzpolitik, die zeigen, dass Karenz (i) von moderater Dauer, (ii) gut bezahlt und (iii) anteilig für die Väter reserviert sein sollte. Anhand der Ergebnisse ist zu erkennen, dass Island und Schweden besonders gut bei der Förderung einer partnerschaftlichen Arbeitsaufteilung abschneiden. Österreich liegt im unteren Mittelfeld. Ergänzend dazu diskutiert der Beitrag zwei weitere Aspekte von Karenz, die einer Gleichstellung förderlich wären: die Verschränkung von Karenzpolitik mit einer Politik der frühkindlichen Bildung, sowie die Kommunikation einer partnerschaftlichen Teilung von Karenzregelungen.



Elternkarenz als Instrument der Gleichstellung

Wie Europa das Potential von Elternkarenzpolitik als Instrument für die Gleichstellung der Geschlechter besser nützen könnte

Keine Gleichstellung bei der Arbeitsaufteilung

Die Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern in Europa ist nach wie vor ungleich. So sind beispielsweise ein Drittel der Frauen Teilzeit erwerbstätig, aber nur neun Prozent der Männer.¹ Bei der unbezahlten Arbeit ist diese ungleiche Arbeitsaufteilung noch stärker. Hier leisten Mütter mit 22 Stunden Hausarbeit pro Woche immer noch mehr als doppelt so viel wie Väter mit zehn Stunden.² Diese ungleiche Arbeitsaufteilung bildet sich vor allem in der Phase der Familiengründung heraus. Vor diesem Hintergrund wird die Gestaltung von Elternkarenzregelungen zunehmend als Instrument zur Förderung von Gleichstellung relevant.

„Die ungleiche Arbeitsaufteilung zwischen Frauen und Männern bildet sich vor allem in der Phase der Familiengründung heraus.“

Zunehmender Fokus auf Gleichstellung im Rahmen von Karenz

So wird bereits in vielen europäischen Ländern Karenzpolitik als Maßnahme zur Stärkung der Position von Müttern am Arbeitsmarkt oder jener von Vätern in der unbezahlten Familienarbeit eingesetzt.³ In Schweden und Norwegen beispielsweise geht diese Schwerpunktsetzung bis in die 1970er

Jahre zurück.⁴ Schweden war 1974 das erste Land, welches für Väter einen Anspruch auf Karenz gewährt hat. Da diese den Anspruch aber meist auf ihre Partnerinnen übertrugen, was rechtlich möglich war, führten einige nordische Staaten eine sogenannte „Vaterquote“ ein. Diese sieht vor, dass ein gewisser Teil der Karenz nur von den Vätern beansprucht werden kann. So gibt es in Schweden seit 2002 eine Vaterquote von zwei Monaten. Heute gehen dort 9 von 10 Vätern in Karenz.⁵ Aber auch außerhalb der skandinavischen Länder werden nun Vaterquoten implementiert, wie z.B. in Deutschland, Island, Portugal oder Kroatien. Ebenso in Österreich kann – je Auszahlungsoption – ein gewisser Anteil des Kinderbetreuungsgeldes nur von Vätern in Anspruch genommen werden.

„In Schweden gibt es seit 2002 eine Vaterquote von zwei Monaten. Heute gehen dort 9 von 10 Vätern in Karenz.“

Auch auf EU Ebene konzentriert sich die Politik zunehmend auf die gleichstellungspolitische Dimension von Karenzregelungen. Eine Richtlinie aus 2010 gibt vor, dass jedem Elternteil zumindest vier Monate Karenz zur Verfügung stehen müssen und, dass zumindest einer dieser Monate nicht auf den/die Partner/in übertragbar sein sollte (Elternurlaubsrichtlinie 2010/18/EU).

1) Eurostat, Labour Force Survey 2014

2) European Social Survey 2010

3) Moss, P. (2015) 'International Review of Leave Policies and Related Research 2015'. Verfügbar unter: http://www.leavenet-work.org/lp_and_r_reports/review_2015/

4) Vgl. Haas, L. and Rostgaard, T. (2011) 'Fathers' Rights to Paid Parental Leave in the Nordic Countries: Consequences for the Gendered Division of Leave', Community, Work & Family, 14(2), 177-195.

5) Duvander, A. (2008) 'Family policy in Sweden 2008', Social Insurance Report 2008: 15. Stockholm: Swedish Social Insurance Agency.



„Auf der anderen Seite gibt es auch viele Länder, die ganz gezielt eine traditionelle Arbeitsaufteilung fördern.“

Allgemein ist dennoch zu sagen, dass Elternkarenzpolitik weiterhin stark zwischen den Mitgliedsstaaten variiert. Denn auf der anderen Seite gibt es auch viele Länder, die ganz gezielt eine traditionelle Arbeitsaufteilung fördern. So sieht beispielsweise das ungarische Karenzgesetz vor, dass Väter bis zum ersten Geburtstag des Kindes keinen Anspruch auf bezahlte Karenz haben. Einige Länder, wie z.B. Irland, Polen und Großbritannien, sehen lange Mutterschutzzeiten vor, welche per Definition nicht von Vätern in Anspruch genommen werden können.

Fachliteratur skizziert wichtige Eckpunkt eines „idealen“ Karenzmodells

Auch die Wissenschaft setzt sich zunehmend mit der Wirkung von Elternkarenz auf die Arbeitsaufteilung zwischen Männern und Frauen auseinander.⁶ Hierzu sind aus der internationalen Fachliteratur drei wichtige Erkenntnisse abzuleiten: Erstens zeigt sich, dass die effektivste Maßnahme zur Erhöhung der Väterkarenz die Einführung einer Vaterquote ist. Zweitens ist es wichtig, dass Karenz gut bezahlt ist, damit deren Inanspruchnahme für Väter überhaupt attraktiv ist. Und drittens ist es für die Integration von Frauen auf den Arbeitsmarkt wichtig, dass die Dauer der Elternkarenz „moderat“ (also nicht sehr kurz oder lange) ist und etwa zwischen einem und zwei Jahren liegt.

6) Für einen Überblick über diese Literatur siehe: Dearing, H. (2015): Does parental leave influence the gender division of labour? Recent empirical findings from Europe, WU Wien, Working Paper Reihe des Instituts für Sozialpolitik, WP 01/2015

Das „ideale“ Modell

In einem aktuellen Forschungsartikel⁷ entwickle ich nun einen sogenannten „Equal Gender Division of Labour“-Indikator (EGDL-Indikator), der bewertet, wie gut verschiedene Karenzmodelle eine partnerschaftliche Arbeitsaufteilung fördern. Diese Bewertung bezieht sich auf ein „ideales“ Referenzmodell: 14 Monate gut bezahlte Karenz, die Hälfte dieser Zeit ist für Väter reserviert. Die Annahmen über dieses idealtypische Modell basieren auf den oben beschriebenen Erkenntnissen der Fachliteratur über die Wirkung von Elternkarenzpolitik.⁸ Um Gleichstellung zu fördern, sollte Elternkarenzpolitik demnach (i) von moderater Dauer, (ii) gut bezahlt und (iii) anteilig für die Väter reserviert sein.

Der EGDL-Indikator

Der EGDL-Indikator bezieht sich auf Daten zu Karenzregelungen aus dem Jahr 2013.⁹ Die unterschiedlichen Balkenelemente in der Grafik geben einen Hinweis, wie die Länder abschneiden in Hinblick auf Dauer, Bezahlung und Vaterquote. Der hohe violette Balken deutet auf eine annähernd „ideale“ Dauer von 14 Monaten an Karenz hin. Der weiße Balken verweist darauf, inwieweit diese

7) Dearing, H. (2015): Gender Equality in the Division of Work – how to assess European leave policies regarding their compliance with an ideal leave model, Journal of European Social Policy, im Erscheinen.

8) Da sich die Literatur über die exakte Anzahl an idealen Karenzmonaten nicht einig ist, berechne ich den EGDL-Indikator in zwei weiteren Szenarien mit einer „idealen“ Dauer von 12 und 16 Monaten. Die Ergebnisse ändern sich dabei aber kaum.

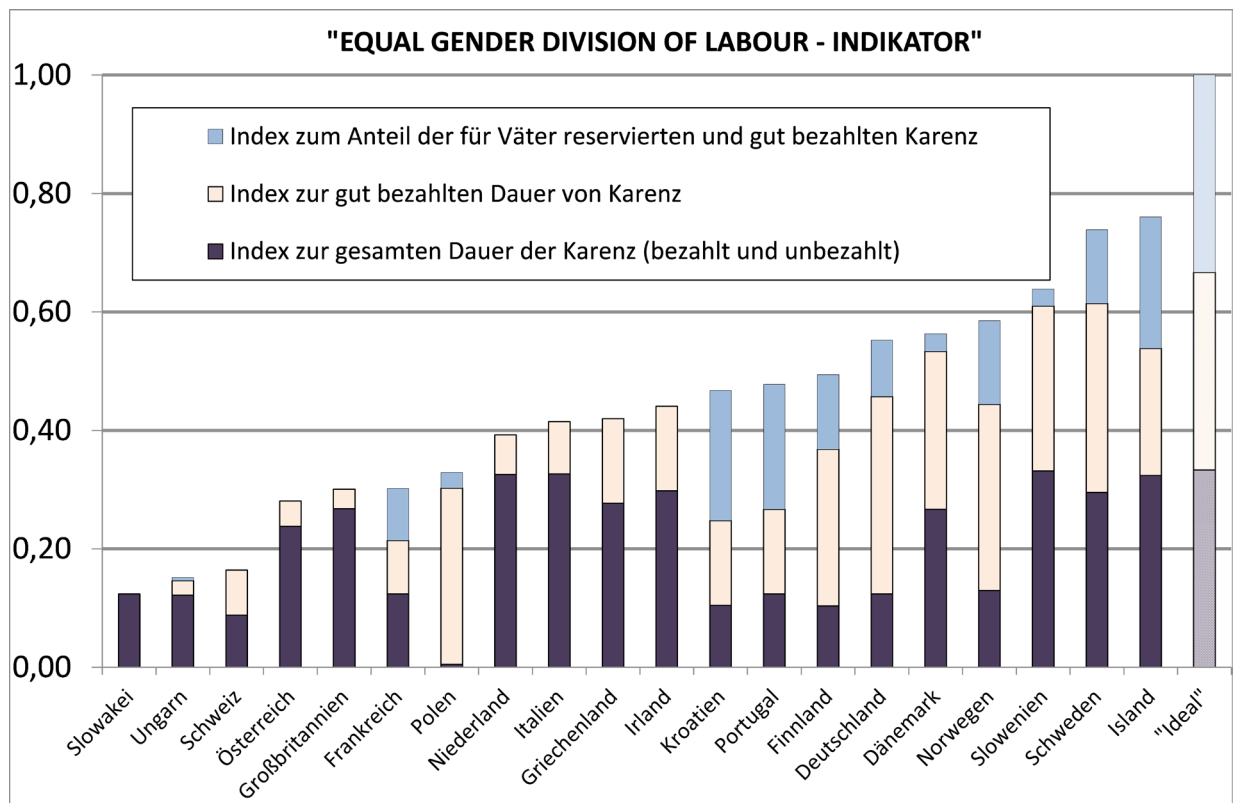
9) Moss, P. (2013) 'International Review of Leave Policies and Related Research 2013'. Verfügbar unter: www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2013_annual_review.pdf



moderate Dauer auch gut bezahlt ist.¹⁰ Der blaue Balken gibt an, wie groß der für Väter reservierte Anteil davon ist. Zur Veranschaulichung ist das „ideale“ Modell als liniertes Balken dargestellt. Ein „ideales“ Modell mit 14 Monate gut bezahlte

Karenz, wobei die Hälfte dieser Zeit ist für Väter reserviert, erreicht (theoretisch) einen maximalen EGDL-Wert von eins. Die Ergebnisse zeigen, dass Island und Schweden besonders gut bei der Förderung einer partnerschaftlichen Arbeitsaufteilung abschneiden. Island sieht 15 Monate Karenz vor, wobei neun Monate davon gut bezahlt sind und davon wiederum drei explizit für die Väter reserviert sind. Das schwedische Modell reserviert zwei der 13 Monate an gut bezahlter Karenz für die Väter.

10) „Gut bezahlt“ bedeutet: Mindestens zwei Drittel des Einkommens vor der Karenz werden ersetzt.



Quelle: Dearing, H. (2015): Gender Equality in the Division of Work – how to assess European leave policies regarding their compliance with an ideal leave model, Journal of European Social Policy, im Erscheinen



Österreich liegt im unteren Mittelfeld

Österreich schneidet zwar in Bezug auf eine moderate Dauer von Karenz relativ gut ab – mit einem Rechtsanspruch auf Wiedereinstieg beim selben Arbeitgeber bis zum zweiten Geburtstag des Kindes. Die Berechnung des EGDL-Wertes berücksichtigt aber die beliebteste und auch längste Variante des Kinderbetreuungsgeldes (mit einer Auszahlung von monatlich 436 Euro für bis zu 36 Monate). Diese Variante setzt eine individuelle Vereinbarung mit dem Arbeitgeber zum Wiedereinstieg voraus und fällt nicht unter die Definition von „gut bezahlt“. Deshalb gelten nur die zwei Monate Mutterschutz nach der Geburt als „gut bezahlt“, der weiße Balken für Österreich ist demnach niedrig. Ebenso sind die sechs Bonusmonate für die Väter schlecht bezahlt, daher scheint kein blauer Balken auf.

Portugal und Kroatien als gute Modelle

„Statt »Mutterschutz« gibt es in Portugal die geschlechtsneutrale Bezeichnung »initial parental leave«.“

Auffallend sind z.B. auch Portugal und Kroatien mit den zwei großen blauen Balken, die auf eine erhebliche Vaterquote hindeuten. Portugal ist das einzige Land, das ein Arbeitsverbot für Väter im Rahmen von zwei der drei „Papa-Wochen“ nach der Geburt vorsieht. Im Übrigen folgt Portugal auch in der Bezeichnung der Elternkarenzelemente einem internationalen Trend. Statt von „Mutterschutz“, „Vaterzeit“ und „Elternkarenz“ zu sprechen (wie auch in Österreich) sieht Portugal eher geschlechtsneutrale Bezeichnungen vor: Statt Mutterschutz gibt es „initial parental leave“. Hierbei handelt es sich um 120 Karenztage bezahlt zu 100% des vorherigen Einkommens (oder 150 Tage mit 80%). Danach können sich die Eltern den „Mutterschutz“ teilen. Übernehmen Väter einen Anteil der Karenz, bekommt die Familie einen vollen Monat gut bezahlte Elternkarenz als Bonus dazu.

Danach gibt es für jeden Elternteil Anspruch auf je drei Monate niedrig bezahlte Elternkarenz.

„Auch Kroatien setzt Anreize für Väter und reserviert einen erheblichen Teil für Väter.“

Auch Kroatien setzt Anreize für Väter und reserviert einen erheblichen Teil für Väter. Allerdings sollte dieser Fall daran erinnern, dass Karenzregelungen kompliziert sind und immer auch das Kleingedruckte gelesen werden sollte – hier lernt man nämlich, dass diese gut bezahlte Karenz für Väter mit einer sehr niedrigen Einkommensgrenze gedeckelt ist, was die positiven Anreize sicherlich unterwandert.

Grenzen des EGDL-Indikators

Der EGDL-Indikator ermöglicht den Vergleich verschiedener Länder in Hinblick auf die drei wichtigsten Eckpunkte von Karenzpolitik: Dauer, Bezahlung und Vaterquote. Dieser Fokus der Analyse basiert auf der Tatsache, dass die Wirkung jener Charakteristika gut untersucht wurde und deren Dynamiken in Hinblick auf Geschlechtergleichstellung im Rahmen einer systematischen Analyse gut modelliert werden können.

Dennoch gibt es noch andere wichtige Politelemente von Karenz, die einer Gleichstellung zuträglich sind. Hier möchte ich die zwei wesentlichsten Punkte nennen: Die Verschränkung von Karenzpolitik mit Kinderbetreuungsinstitutionen und die Kommunikation einer partnerschaftlichen Teilung von Karenzregelungen.

Karenzpolitik, die eine Gleichstellung der Geschlechter fördert, sollte also nicht von zu langer Dauer sein, um den Wiedereintritt von Frauen auf den Arbeitsmarkt nicht zu stark zu verzögern. Eine solche Karenzpolitik ist allerdings nur sinnvoll, wenn bei Ablauf der Karenzzeit leistbare und hochqualitative Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung stehen. Karenzregelungen sollten also in Kombination mit



einer Politik der frühkindlichen Bildung konzipiert werden. Ist dies nicht der Fall besteht die Gefahr, dass Frauen auf einen Rechtsanspruch auf Rückkehr zum vorherigen Arbeitsplatz verzichten und nicht auf den Arbeitsmarkt zurückkehren. Leider ist die Lücke zwischen dem Ende des Karenzanspruchs und einem Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz in Europa in fast allen Ländern immer noch sehr groß. Ausnahmen sind Länder wie Dänemark, Deutschland, Finnland, Norwegen, Slowenien und Schweden – in diesen Ländern geht das Ende des Anspruchs auf gut bezahlte Karenz mit einem Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz einher.¹¹

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Gestaltung von Karenzpolitik ist die Kommunikation der Politikregelungen. Wie Gheaus und Robeyns (2011) argumentieren ist es wichtig in welcher Weise die Möglichkeit der Teilung der Karenz den Eltern kommuniziert wird.¹² So gibt es in fast allen Ländern einen individuellen Karenzanspruch für Mütter und Väter. Dennoch sind es fast nur Mütter die diesen Anspruch auch wahrnehmen. Hier könnte man stärkere Väteranreize setzen, in dem die „Default Variante“ – also die Voreinstellung, bzw. Grundvariante – in der Beantragung und Kommunikation von Karenzpolitik in Form einer partnerschaftlichen Aufteilung durchgeführt wird. Das impliziert keine Politikänderung, sondern basiert rein auf der Forschungserkenntnis, dass Personen verstärkt jene vom Staat vorgegebene Voreinstellungen nützen, da von diesen auch eine gewisse normative Wirkung ausgeht. Diese „Default“ Einstellung könnte dann auf den Wunsch der Eltern in einen alleinigen Karenzanspruch der Mutter umgewandelt werden.

11) Moss, P. (2015) 'International Review of Leave Policies and Related Research 2015'. Seite 38f. Verfügbar unter: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/review_2015/

12) Gheaus, A., & Robeyns, I. (2011). Equality-Promoting Parental Leave. *Journal of Social Philosophy*, 42(2), 173–191.

So würde beispielsweise die Kommunikation einer Grundvariante, in welcher der Karenzanspruch von beiden Elternteilen zu gleichen Teilen in Anspruch genommen wird, nicht nur wichtige normative Implikationen transportieren, sondern würde weiter dazu beitragen, dass sich Väter auch ihres Karenzanspruchs bewusst werden.

Empfehlungen für die Politik

Um Gleichstellung im Rahmen von Karenzpolitik zu fördern sollten die folgenden Punkte beachtet werden:

Es sollten spezielle Anreize für die Inanspruchnahme von Karenz durch Väter gesetzt werden. Als effektivstes Instrument hat sich hier die Einführung einer Vaterquote herausgestellt bei der ein Teil der Karenzzeiten explizit für die Väter reserviert wird.

Ein weiterer Anreiz zur Erhöhung der Väterbeteiligung könnte mit der Voreinstellung bei der Beantragung von Karenz, bzw. in der Kommunikation der Grundvariante geschaffen werden. Hier wäre es wichtig eine partnerschaftliche Teilung der – für beide Eltern verfügbaren – Karenzzeiten vorzusehen.

Karenzzeiten sollten gut bezahlt sein. Einerseits, um die finanzielle Eigenständigkeit der Mutter zu erhalten und andererseits, um deren Inanspruchnahme durch den Vater attraktiv zu machen.

Karenzpolitik, die eine Gleichstellung der Geschlechter fördert sollte nicht von zu langer Dauer sein, um den Wiedereintritt von Frauen auf den Arbeitsmarkt nicht zu stark zu verzögern. Eine moderate Dauer von ein bis zwei Jahren begünstigt die Erwerbschancen von Müttern.

Karenzregelungen sollten in Kombination mit einer Politik der frühkindlichen Bildung konzipiert werden. Mit dem Ende des Rechtsanspruchs auf gut bezahlte Karenz sollte es auch einen Rechtsanspruch auf einen leistbaren und qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungsplatz geben.



Über die Autorin

Dr.ⁱⁿ Helene Dearing ist Univ. Ass. (post-doc) am Institut für Sozialpolitik der WU Wien. Ihre Forschungsschwerpunkte sind vergleichende Sozialpolitik, Familienpolitik, Frauen am Arbeitsmarkt, sowie Väterkarenz.

Kontakt: helene.dearing@wu.ac.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die die Autorin arbeitet, überein.

Schlagworte

Elternkarenz, Europa, Gleichstellung der Geschlechter, Geschlechterpolitik, Arbeitsangebot von Frauen, Kinderbetreuungszeiten von Männern

Zitation

Dearing, H. (2016). *Elternkarenz als Instrument der Gleichstellung: Wie Europa das Potential von Elternkarenzpolitik als Instrument für die Gleichstellung der Geschlechter besser nutzen könnte*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 10'2016

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>