




Dr. Sonja Dörfler, 2. Februar 2018

Familienpolitik in Europa im Kontext von Typologien der Wohlfahrtsstaaten



Analyse der Auswirkungen von Rahmenbedingungen zu
Kinderbetreuung und Elternurlaub auf die
geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in Österreich, Italien und
Schweden



Inhalt:

1. Typologien in der Analyse von Familienpolitik: Hintergrund zur Entstehung
2. Gosta Esping-Andersen (1990, 1999): The Three Worlds of Welfare Capitalism
3. Jane Lewis (1992, 2001): Male Breadwinner Model
4. Franz- Xaver Kaufmann (2002): Vier Länderfamilien
5. Sigrid Leitner (2003): Idealtypen des Familialismus
6. Steven Saxonberg (2013): *Genderizing - Degenderizing*
7. Analyse von Elternkarenzregelungen und Kinderbetreuungsangebot in Österreich, Schweden und Italien nach der Typologie von Saxonberg (2013)
8. Erwerbsmuster bei Elternpaaren im Ländervergleich, Beteiligung der Väter am Elternurlaub
9. Resümee

Typologien in der Analyse von Familienpolitik: Hintergrund zur Entstehung

1. Die Bildung von Typologien für Familienpolitik nahm ihren Anfang in der Wohlfahrtsstaatsanalyse. Esping-Andersen (1990), der als ein Pionier gilt, formulierte dazu eine zentrale Fragestellung:
„...if and under what conditions, the class divisions and social inequalities produced by capitalism can be undone by parliamentary democracy?“ (Kommodifizierung-Dekommodifizierung)
2. Die Entwicklung von Typologien soll ermöglichen, über die bloße Analyse von Politikprogrammen und den entsprechenden öffentlichen Ausgaben hinauszugehen, in dem die Effekte der Politik in den Fokus rücken.
3. Feministische Kritik an den Wohlfahrtsstaatstypologien wirft ab den 1990er Jahren Fragen nach *care-policies* bzw. dem Stellenwert von unbezahlter Arbeit auf und fordert den Einbezug von Geschlechteraspekten in die Wohlfahrtsstaatsanalysen. Daraus entwickeln sich mehrere Ansätze für Typologien der Familienpolitik.

Gosta Esping-Andersen (1990, 1999): The Three Worlds of Welfare Capitalism

identifiziert drei Haupttypen der Wohlfahrtsstaaten, wobei die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten am meisten *dekommodifizieren* und die liberalen am wenigsten:

1. Liberale Wohlfahrtsstaaten: einkommensabhängige Beihilfen, bescheidene universelle Transfers oder bescheidene Sozialversicherungsmodelle. (Familien)Beihilfen sind zumeist den niedrigen Einkommensklassen vorbehalten. Dekommodifizierung besonders gering= Abhängigkeit von der Marktarbeit besonders ausgeprägt (USA, GB, Australien, Kanada).

2. Korporatistische, konservative Wohlfahrtsstaaten: keine liberale Obsession von Markteffizienz, sondern von Bewahrung der Standesunterschiede. Soziale Rechte sind gebunden an den sozialen Status und die Klassenzugehörigkeit. Korporatismus ist eingebettet in die Prämisse, dass der Staat den Markt als Bereitsteller von Wohlfahrt ersetzen soll, ohne echte Umverteilung von Wohlstand anzustreben. Sozial- und Familienpolitik ist geprägt von der (katholischen) Kirche und deren traditionellen Familienidealen wie der männlichen Ernährer-Hausfrau-Familie (Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien).

3. Sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten: Prinzipien des Universalismus, Dekommodifizierung sozialer Rechte auf Mittelklasse ausgeweitet; hohe Gleichstellungsstandards (Dualismen von Staat-Markt, Arbeiter-Mittelklasse überwinden). Staatliche Dienst- und Geldleistungen auf hohem Niveau; Rechte zur *Dekommodifizierung* für alle gleichermaßen. Familienpolitik: Staat greift nicht erst ein, wenn die Familie nicht mehr leisten kann, sondern sozialisiert die Kosten für Familie/Elternschaft präventiv. Staat übernimmt direkte Verantwortung für Betreuungsleistungen und stellt sicher, dass Frauen sich selbst über Erwerbsarbeit absichern können. Verknüpfung von Wohlfahrt und Erwerbsarbeit, um das Recht auf Erwerbsarbeit zu schützen und um die hohen Kosten der universellen wohlfahrtsstaatlichen Absicherung durch Vollbeschäftigung möglichst gering zu halten (Schweden, Norwegen, Niederlande, Dänemark).

Als Reaktion auf die Kritik der Vernachlässigung der unbezahlten Arbeit übernimmt Esping-Andersen (1999) die Begriffe „Familialisierung“ - „Defamilialisierung“ als Zielrichtung von Familienpolitik = in welchem Ausmaß Familien für das Wohlergehen ihrer Mitglieder verantwortlich sind, bzw. in welchem Ausmaß der Staat Verantwortung übernimmt.

Jane Lewis (1992): Male Breadwinner Model

Ihre Typologie rückt die Kategorie „Gender“ in den Mittelpunkt, indem das Verhältnis zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit ein wichtiger Bestandteil des Konzepts wird.

Annahme: Moderne Wohlfahrtsstaaten sind alle mehr oder weniger durch die Idee des männlichen Ernährermodells geprägt. Sie unterscheidet dabei folgende drei Typen:

1. Ausgeprägte Male Breadwinner Countries: eher geringe Integration von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, geringes Angebot öffentlicher Kinderbetreuung und schwache Karenz- bzw. Mutterschaftsrechte, ausgeprägte Trennlinie zwischen privater und öffentlicher Verantwortung. (Großbritannien, Irland)

2. Modifizierte Male Breadwinner Countries: stärkere Einbindung der Frauen am Arbeitsmarkt und ein großzügiger sozialpolitischer Lastenausgleich zwischen Haushalten mit und ohne Kinder; patriarchale Kontrolle wird in den Bereich des Privaten verlagert und aus den Institutionen eher exkludiert. Frauen werden vom Staat als Mütter und als Erwerbspersonen wahrgenommen. (Frankreich)

3. Schwach ausgeprägte Male Breadwinner Countries: individualisierte Steuersysteme, ausgeprägte Elternkarenzregelungen und ein massiver Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung bereits ab 1970er- Jahren, um Frauen besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Individualisiertes Steuersystem in Kombination mit einer hohen Steuerquote fördert die egalitäre Aufteilung der Erwerbsarbeit. Kritik: Zwang zur Erwerbsarbeit für Frauen und gleichzeitig keine Änderung bei der Partizipation der Männer an der unbezahlten Arbeit. Frauen sind im Arbeitsmarkt gut integriert, gleichzeitig aber besteht ein hoch geschlechtssegregierter Arbeitsmarkt, weil Männer ihr Verhalten nicht ändern.

10 Jahre später kreiert sie den Begriff des „adult worker model“ (Lewis 2001) und zeigt das Spannungsfeld zwischen Politik, die zunehmend von 2 vollzeiterwerbstätigen Elternteilen ausgeht und der Realität, in der Mütter zumeist „Zuverdienerinnen“ sind, auf.

Franz-Xaver Kaufmann (2002): Vier Länderfamilien

Annahme: Familienpolitik ist von historisch verankerten Ideologien geprägt und familienpolitische Maßnahmen fördern oder behindern die Lebenssituation bestehender Familien

	Explizite Familienpolitik	Implizite Familienpolitik
Symbolische Verwendung von Politik	<p>Deutschsprachige Länder: Familie als deklariertes politischer Wert, aber mangelhafte Durchführung, z.B.: Österreich, Deutschland</p>	<p>Common-Law-Länder: Stillschweigende kulturelle Annahme über die Familie, familiären Innenverhältnisse sollen durch die Protagonisten selbst geregelt werden, z.B.: Großbritannien</p>
Effektive Politik	<p>Code Napoléon-Länder Implementierte politische Maßnahmen zielen konkret auf Familienbelange ab, z.B.: Frankreich, Italien</p>	<p>Skandinavischen Länder: Maßnahmen aus anderen Politikbereichen (z.B.: Gleichstellungspolitik) beeinflussen Familien positiv, z.B.: Schweden</p>

Sigrid Leitner (2003)

erweitert das Konzept zur *Defamilialisierung* zu einem gendersensiblen Konzept und ordnet Länder nicht als Ganzes jeweils einem Typus zu, sondern bewertet einzelne politischen Maßnahmen aus dem Bereich der Betreuungspolitiken nach ihrem Konzept. Sie beschreibt vier Idealtypen von Familialismus:

- ▶ *Expliziter Familialismus*: bestärkt Familie darin, Betreuungsaufgaben selbst zu übernehmen und fördert gleichzeitig keine Alternativen, wie öffentliche oder private Kinderbetreuungsangebote.
- ▶ *Optional familialistische* Maßnahmen: ermöglichen eine Wahl zwischen Betreuung innerhalb der Familie (Geldleistung) und durch weitverbreitete Betreuungsangebote.
- ▶ *Impliziter Familialismus*: fördert weder das eine noch das andere, wodurch die Betreuungsverantwortung implizit dennoch bei der Familie liegt.
- ▶ *Defamilialismus*: kann charakterisiert werden durch starke *Defamilialisierung* mithilfe von staatlichen oder privaten Betreuungsangeboten.

Familialisierung	De-Familialisierung	
	<i>stark</i>	<i>schwach</i>
<i>stark</i>	optionaler Familialismus	expliziter Familialismus
<i>schwach</i>	De-Familialismus	impliziter Familialismus

Quelle: Leitner (2003:358)

gendered familialism = familialistische Politik, welche die Versorgung der Familie ausschließlich Frauen (oder Männern) zuschreibt, keine bzw. geringe finanzielle Absicherung für die betreuende Person bietet und keine Rückkehrgarantie in die Erwerbsarbeit vorsieht.

de-gendered familialism = familialistische Politik, die sich nicht auf Geschlechterdifferenzen bezieht; die Möglichkeit zur Rückkehr zur Erwerbsarbeit beinhaltet, Familienarbeit wertschätzt und dabei die finanzielle Absicherung der betreuenden Person bereitstellt.

Steven Saxonberg (2013): *Genderizing – Degenderizing*

entwickelt das Konzept von S. Leitner weiter, in dem der *(De)-familialismus-Begriff* gänzlich durch den Begriff des *(De)-genderizing* ersetzt wird; *genderizing* = politische Maßnahmen, die unterschiedliche Geschlechterrollen für Frauen und Männer fördern; *degenderizing* = politische Maßnahmen, die deren Eliminierung vorantreiben. Zudem beinhaltet sein Konzept konkrete Operationalisierungen zur Beurteilung von Maßnahmen, die auf empirischer Forschung basieren:

Operationalisierung für Elternurlaubsregelungen

Elternurlaub wirkt **degenderizing**, wenn:

- ▶ er für beide Elternteile offen und mindestens 9 Monate lang ist
- ▶ die Ersatzrate für das Einkommen hoch genug ist, um Väter zum Elternurlaub zu animieren (mind. 65 % des Letzteinkommens); Deckelung der Ersatzrate soll nicht abschreckend niedrig sein.
- ▶ eine Form der Väterquote existiert.

Elternurlaub wirkt **explizit genderizing**, wenn er Müttern starke Anreize gibt, dem Arbeitsmarkt mind. 2 Jahre fernzubleiben, ohne dabei Anreize zu setzen, dass die Karenz mit dem Vater geteilt wird. Das ist geben, wenn:

- ▶ Mutterschaftsurlaub mind. 15 Wochen, ausschließlich für die Mutter, mit hohem Einkommensersatz
- ▶ darauf folgt ein langer (ca. 2 Jahre) dauernder Elternurlaub, der für Väter prinzipiell offen sein kann, aber mit der Auszahlung einer niedrigen Flatrate verknüpft ist (erschwert Väterbeteiligung aus finanziellen Gründen)
- ▶ kein ausschließlich für den Vater reservierter Teil, abseits eines Vaterschaftsurlaubs von max. 2 Wochen anlässlich der Geburt

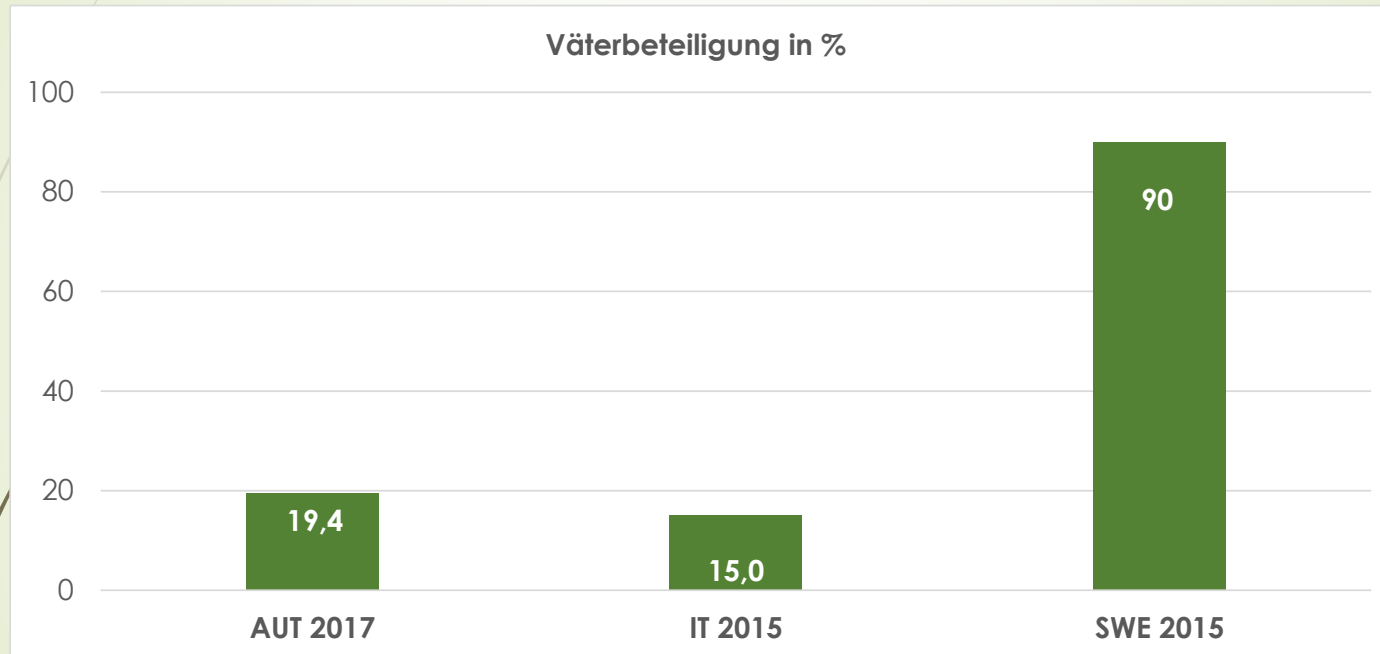
Elternurlaubsregelungen wirken **implizit genderizing**, wenn der Staat Mütter nicht explizit dafür bezahlt, einen längeren Zeitraum vom Arbeitsmarkt wegzubleiben:

- ▶ Elternurlaub ohne Geldleistung oder nur ein sehr kurzer Mutterschaftsurlaub (max. vier Monate)
- ▶ Ist für einen längeren Zeitraum eine Bezahlung vorgesehen, so wird diese bedarfsorientiert ausbezahlt, was Väter, die zumeist ein höheres Einkommen haben, von der Inanspruchnahme öfter ausschließt.

Analyse der Elternurlaubsregelungen in Österreich, Schweden und Italien nach der Typologie von Saxonberg (2013)

	verpflichtender Mutterschaftsurlaub	Elternurlaub	Väterquote beim Elternurlaub	Analyse
Österreich	<ul style="list-style-type: none"> 16 Wochen (je 8 vor und nach der Geburt) mit 100% des Einkommens 	<ul style="list-style-type: none"> 2 Jahre, für beide Eltern offen; Geldleistung: 1. Kontosystem (12-36 Monate) mind. € 436 max. € 1016); 2. EK-Ersatzvariante 80% Partnerschaftsbonus: € 1000 bei egalitärer Aufteilung (wenn Vater mind. 40% der Zeit übernimmt) 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Väterquote beim Elternurlaub, aber bei Geldleistung: 20 % der Gesamtzeit für Väter 	<ul style="list-style-type: none"> Mischsystem aus <i>explizit genderizing</i> und <i>degenderizing</i> Reformen seit 2008 Richtung <i>degenderizing</i>
Italien	<ul style="list-style-type: none"> 20 Wochen, davon mind. 4 vor der Geburt, 80% des EK 	<ul style="list-style-type: none"> Je 6 Monate pro Elternteil, max. 10 bzw. 11 Monate pro Familie (sofern Vater mind. 3 Monate beansprucht); 30% EK-Ersatz, flexibel und auch als TZ bis das Kind 6 Jahre alt ist, wahlweise Betreuungsgutscheine € 600 monatlich 	<ul style="list-style-type: none"> 6 bzw. 7 Monate für den Vater 	<ul style="list-style-type: none"> <i>tendenziell explizit genderizing</i>
Schweden	<ul style="list-style-type: none"> 2 Wochen vor oder nach der Geburt, rund 78% des EK 	<ul style="list-style-type: none"> Freistellung: 16 Monate, für beide Eltern offen, davon 13 Einkommensersatz 80 % + 3 Monate geringerer Fixbetrag (€ 600); Kontosystem möglich oder gestückelt bis zum 8. Geb. des Kindes Gender-Equality-Bonus: tägl. € 5,60 	<ul style="list-style-type: none"> 3 Monate für den Vater reserviert 	<ul style="list-style-type: none"> <i>degenderizing</i> seit 1995

Väterbeteiligung am Elternurlaub im Vergleich



Quelle: Statistik Austria Mikrozensus NÖGKK, www.forsakringskassan.se, www.leavenetwork.com

Anm.: Beteiligung am Elternurlaub bedeutet für Österreich: Beteiligung der Väter am Kinderbetreuungsgeldbezug, abgeschlossen 2017; für Italien: Männeranteil beim Elternurlaub innerhalb des Jahres 2015; Schweden: Beteiligung der Väter am Elternurlaubsgeldbezug, abgeschlossen 2015.

Steven Saxonberg (2013): *Genderizing – Degenderizing*

Operationalisierung für Kinderbetreuungspolitik

- ▶ **Degenderizing** wirkt Kinderbetreuungspolitik, wenn eine große Menge an öffentlichen Betreuungsplätzen für unter 3-Jährige und 3-5-Jährige angeboten wird oder großzügige öffentliche Subventionen für die Bereitstellung privater Betreuungsplätze ausgeschüttet werden.
- ▶ **Implizit genderizing**, wenn die Bereitstellung der Betreuungsplätze für unter und über 3-Jährige Großteils dem Markt überlassen wird und dafür nur niedrige Subventionen ausgeschüttet werden; dann haben Mütter mit geringeren Einkommen entsprechend geringe Chancen auf einen Betreuungsplatz bzw. Zugang zum Arbeitsmarkt.
- ▶ **Explizit genderizing**: Betreuungspolitik folgt hier zumeist der bismarckschen Tradition, wonach Kindergärten für Kinder ab drei Jahren für die Erziehung und Sozialisierung der Kinder angeboten werden, während Ganztagsplätze oder Betreuung für unter 3-Jährige, die eine Erwerbstätigkeit der Mutter ermöglichen sollen, Mangelware sind.

Zur Einordnung der Kinderbetreuungspolitik in die Typologie werden herangezogen:

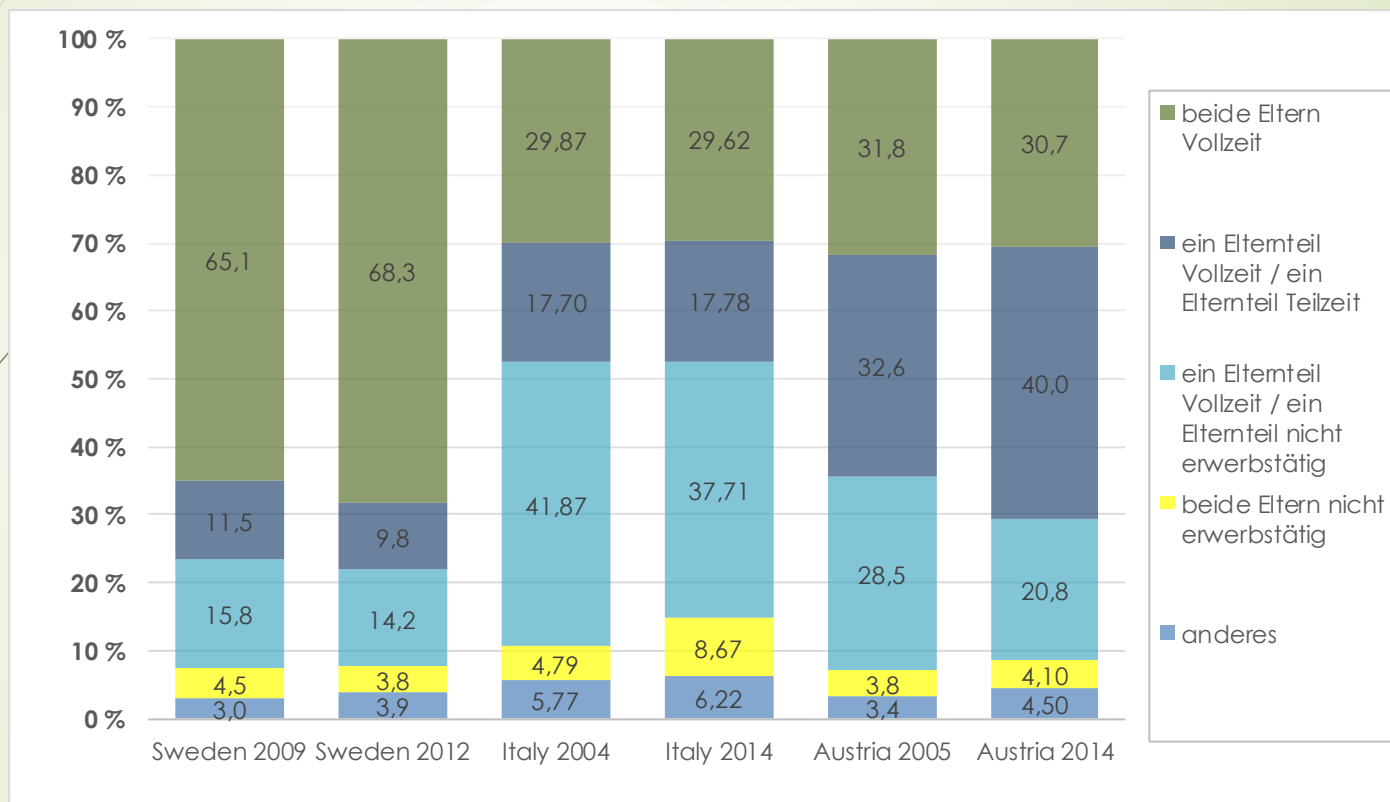
- die Betreuungsquoten für Kinder in öffentlich subventionierter Kinderbetreuung
- die öffentlichen Ausgaben für formale Kinderbetreuung in Prozent des BIP für unter 3-Jährige in und 3-5-Jährige.

Analyse des öffentlichen Kinderbetreuungsangebots in Ö, S und Itl. nach der Typologie von Saxonberg (2013)

	Betreuungsquote 0-3-Jähriger	Betreuungsquote 3- bis 5-Jähriger	Öffnungszeiten 3- bis 5-Jährige	Öffentliche Ausgaben in % des BIP für KB, 0- bis 5-Jährige	Analyse
Österreich	25,5 % ^a (2015/16)	93,3 % ^a (2015/16)	82,5 % ganztags geöffnet ^c (2015), durchschnittliche Öffnungszeiten 8-12 Stunden täglich (2012)	0,49 % (Durchschnitt 2012/13)	Übergang von <i>explizit genderizing</i> zu <i>degenderizing</i>
Italien	24,2 % (2014)	95,1% (2014)	Scuola dell'infanzia: 8.00, 9.00 - 16.00, 16.30, 10% bis Mittag (2017)	0,54 % (Durchschnitt 2012/13)	Übergang von <i>explizit genderizing</i> zu <i>degenderizing</i>
Schweden	46,4 % ^a bzw. 48,2 % ^b (2012)	94,7 % ^a bzw. 97,1 % ^b (2012)	fast ausschließlich ganztags geöffnet (12 Stunden täglich)	1,61 % (Durchschnitt 2012/13)	<i>degenderizing</i>

Quellen: Betreuungsquoten und Öffnungszeiten für Österreich in Statistik Austria (2015: 64); Statistik Austria (2016:4; für Schweden aus Baierl/Kaindl (2017:24) Dörfler/Blum/Kaindl (2014:75); a = ohne Tageseltern; b = inklusive Tageseltern; c = als ganztags definiert, ist mehr als 6 Stunden täglich geöffnet; Italien und Ausgaben Kinderbetreuung: <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, Mussati/Picchio 2017

Erwerbsmuster von Paaren mit Kindern (bis 14 Jahre) im Zeit- und Ländervergleich



Quelle: <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>

Resümee

- ▶ Die Elternurlaubsregelungen in Österreich und Italien verstärken (nach wie vor) tendenziell die traditionelle elterliche Arbeitsteilung, auch wenn einige Aspekte der Regelungen für die Auflösung der traditionellen Aufteilung stehen. Es fehlt allerdings ein klares Gesamtkonzept zur Auflösung traditioneller Geschlechterrollen.
- ▶ In Schweden existieren bereits seit Mitte der 1990er Jahre Elternurlaubsregelungen, die *degenderizing* wirken, was sich auch an der Väterbeteiligung am Elternurlaub zeigt.
- ▶ Kinderbetreuungspolitik wirkt in allen drei Ländern bereits *degenderizing*, wobei diese Entwicklung in Österreich und Italien deutlich später eingesetzt hat und große regionale Schwankungen beim Angebot vorhanden sind. Zudem ist der Grad des Ausbaus und die Höhe der öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuung in Schweden auch aktuell deutlich höher als in den beiden anderen Ländern.
- ▶ Bei Erwerbsmustern von Elternpaaren zeigen sich große Unterschiede zwischen den Ländern: Während schwedische Eltern zum überwiegenden Teil beide in Vollzeit arbeiten, wird in Österreich das *Zuverdienermodell* und in Italien das *male bread winner model* am häufigsten gelebt.



Danke für Ihre
Aufmerksamkeit!

Thank you for your attention!

contact: **sonja.doerfler@oif.ac.at**