

CHILD BENEFIT PACKAGES IM INTERNATIONALEN VERGLEICH Ergebnisse einer 22-Länder-Studie der Universität York

1. Ziele, Inhalte und Reichweite der York-Studie ..	134
2. Kontextuelle Vielfalt	136
3. Vielfalt der Kinderbeihilfenpakete	138
4. Die internationale Reihung nach Bradshaw/ Finch im Vergleich mit Eurostat-Daten	141
5. Mögliche Verursachungs- und Wirkungszusammenhänge	146
6. Schlussfolgerungen für Österreich	151

**Helmut
Wintersberger**

Universitätslektor am
Institut für
Staatswissenschaft,
Universität Wien

Karl Wörister

Mitarbeiter der
Abteilung Sozialpolitik
der Kammer für
Arbeiter und
Angestellte in Wien

Auszug aus WISO 4/2003

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

In den Jahren 2001 und 2002 hat die Sozialpolitische Forschungsstelle (SPRU) an der Universität York unter Leitung von Jonathan Bradshaw und Naomi Finch im Auftrag des britischen Ministeriums für Arbeit und Pensionen (DWP) eine Studie über staatliche Leistungen für Kinder in 22 Ländern inklusive Österreich durchgeführt.¹ Wir wurden eingeladen, für Österreich als „national informants“ mitzuwirken, und haben in der Folge lediglich die einschlägigen Daten über Österreich zur Verfügung gestellt sowie die zahlreichen Fragen beantwortet.

Im vorliegenden Beitrag werden die wesentlichen Inhalte und Ergebnisse des Forschungsberichts präsentiert. Wir unterlassen es dabei nicht, auch einige methodische Vorbehalte und kritische Anmerkungen zu einzelnen Schlussfolgerungen der britischen KoordinatorInnen des Projekts und AutorInnen des Forschungsberichts anzubringen. Wir tun dies jedoch in der Überzeugung, dass mit dem vorliegenden Bericht mehr Licht in ein im internationalen Maßstab diffuses Politikfeld, wie es die staatliche Förderung von Kindern zweifellos ist, gebracht wurde. Auch und gerade in Österreich gab und gibt es immer wieder viel Rauch und Nebel in diesem Bereich; daher glauben wir, dass die Studie auch hier eine angemessene Aufnahme verdient.

1. Ziele, Inhalte und Reichweite der York-Studie

*ein Paket von
öffentlichen
Leistungen*

Der Terminus Child Benefit Packages lässt sich nur schwer in die deutsche Sprache übersetzen. Er wird von Bradshaw und Finch im erwähnten Forschungsbericht gleich eingangs in folgender Weise umschrieben: Jedes Industrieland verfügt über ein „Paket“ oder „Bündel“ von Steuerbegünstigungen, Direktzahlungen, Gebührenbefreiungen, Subventionen und Dienstleistungen, welche Eltern bei den Kosten der Kindererziehung entlasten. Dabei ist es unerheblich, ob eine Maßnahme Kinder- oder Familienbeihilfe heißt, ob sie explizit Bestandteil familien- oder kinderpolitischer Programme ist; entscheidend ist ausschließlich, ob durch die Maßnahme insbe-

sondere die von Eltern zu tragenden Kinderkosten reduziert werden. Es handelt sich also um ein (direkt oder indirekt) kinderbezogenes und/oder -relevantes Nettosubventions-äquivalent für Haushalte mit Kindern und wir schlagen vor, in diesem Zusammenhang von einem standardisierten Kinderbeihilfenpaket oder Kinderbeihilfenäquivalent zu sprechen.

Auf allgemeiner Ebene mag es nicht immer leicht zu entscheiden sein, ob eine Maßnahme zu berücksichtigen ist oder nicht. Kein Problem gibt es mit der Familienbeihilfe inkl. Kinderabsetzbetrag sowie dem Karenz- und Kinderbetreuungsgeld. Ob ein Alleinverdienerabsetzbetrag jedoch Bestandteil des Pakets ist, bereitet schon größeres Kopfzerbrechen. Einerseits handelte es sich zunächst um die Förderung einer spezifischen Form der ehelichen Partnerschaft, welche nicht an das Vorhandensein von Kindern geknüpft war, andererseits wurde die Maßnahme im Lauf der Zeit derart weiterentwickelt, dass immer mehr kinderrelevante Gesichtspunkte hinzugetreten sind (z. B. Ausweitung auf AlleinerzieherInnen). Darüber hinausgehend könnte man argumentieren, die durch den Alleinverdienerstatus (im Allgemeinen des Mannes) charakterisierte partnerschaftliche Lebensform ist insoweit nicht kindneutral, als ihre Häufigkeit mit steigender Kinderzahl zunimmt. Ob dies bereits ausreichen würde, um eine Steuerbegünstigung für nicht erheblich berufstätige Hausfrauen in ein Kinderbeihilfenpaket einzubeziehen, ist jedoch zu bezweifeln, da damit eine Grenzziehung im Zusammenhang mit anderen Förderungssystemen (z. B. Agrarförderung) schwierig werden dürfte. Wir werden jedoch später sehen, dass dieses Zuordnungsproblem aufgrund der von der Universität York gewählten Methode keine besondere Rolle spielt.

*Abgrenzung zu
anderen
Leistungen*

Untersucht wurde die Variationsbreite von Kinderbeihilfenäquivalenten zum Stichtag 1. Juli 2001 in 22 OECD-Ländern mit durchwegs hoch entwickelten wohlfahrtsstaatlichen Systemen. Zusätzlich zu den 15 EU-Ländern waren Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen und die Vereinigten Staaten, jedoch keines der Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa vertreten.

Der britischen Finanzierung entsprechend, wurde die Studie in erster Linie in der Absicht durchgeführt, die Position Großbritanniens sowohl im Ländervergleich als auch in Bezug auf die Entwicklung seit dem Regierungswechsel von Major zu Blair herauszuarbeiten, sie lässt aber ebenso Rückschlüsse auf andere Länder zu. Großbritannien (oder genauer das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland) liegt mit seinem „child benefit package after housing and services“ (Kinderbeihilfenpaket unter Berücksichtigung der Aufwendungen für Wohnung und soziale Dienste) an siebter Stelle unter den 22 Ländern. Dies bedeutet einen respektablen Aufholprozess, welcher nicht zuletzt dadurch in Bewegung gesetzt wurde, dass Blair als siegreicher Herausforderer Majors das Problem steigender Kinderarmut thematisiert und entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet hatte. Bemerkenswertestes Ergebnis aus österreichischer Sicht ist hingegen die Spitzenposition, welche Österreich beim „child benefit package after housing and services“ unter den 22 Ländern einnimmt.

*Spitzenplatz
Österreich*

2. Kontextuelle Vielfalt

*große
Unterschiede
zwischen den
einzelnen
Staaten*

Während die 22 Länder im weltweiten Maßstab ausnahmslos der Gruppe der reichen Länder der Ersten Welt zuzurechnen sind, gibt es innerhalb der Gruppe doch markante Unterschiede. Diese Aussage bezieht sich nicht nur auf ostentative Unterschiede wie z. B. in den Bevölkerungszahlen, welche sich zwischen 276 Millionen (USA) und nicht einmal einer halben Million (Luxemburg) bewegen, sondern auch und vor allem auf demografische sowie erwerbsbezogene Kennzahlen, welche sowohl indirekt über die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen als auch direkt auf die materielle Situation von Haushalten mit Kindern einwirken.

Demografie

So variiert der Anteil der Bevölkerung unter 16 Jahren an der Gesamtbevölkerung zwischen 16 % in Italien sowie Spanien und 31 % in Israel bzw. 23 % in Irland (höchster Wert für ein EU-Land). Auch der Anteil von Alleinerzieherfamilien an Fa-

milien mit Kindern insgesamt unterstreicht die kulturelle Vielfalt mit Werten zwischen 29 % in den USA und Neuseeland (EU: 21 bis 22 % in Deutschland, Dänemark und Großbritannien) am oberen und 3 % in Griechenland am unteren Ende der Skala. Fragt man nach dem Geschlecht des Haushaltsvorstands in Alleinerzieherfamilien, so variieren die Prozentsätze alleinerziehender Mütter (an allen Alleinerzieherhaushalten) zwischen 82% in Deutschland und 99 % in Portugal. Höchst unterschiedlich nach Ländern ist auch die Verteilung allein erziehender Mütter nach dem zivilen Status auf die Kategorien ledig, getrennt, geschieden und verwitwet. Während in Irland 92 % der Alleinerzieherinnen auf die Kategorien ledig oder getrennt entfallen, sind es in Italien nur 7 %; 31% italienischer Alleinerzieherinnen sind hingegen geschieden und 63 % verwitwet.

Hinsichtlich Erwerbsstatus werden in der Studie Familien mit einem Elternteil und Paare mit Kindern gesondert betrachtet. Bei Paaren (mit Kindern) ohne Erwerbseinkommen fallen Frankreich und Deutschland mit hohen Werten von 30 bzw. 22 % auf, was wohl durch hohe Arbeitslosigkeit bedingt sein dürfte. Der Anteil an Alleinverdienerfamilien ist in Luxemburg, den Niederlanden, Griechenland und Deutschland (mit Werten über oder knapp unter 50 %) vergleichsweise hoch, was auf konservative Werthaltungen in Bezug auf Familienformen hinweist. Bei Zweiverdienerhaushalten liegt Österreich mit 63 % zwar nicht an der Spitze, jedoch im oberen Feld. Groß sind die Unterschiede auch beim Erwerbsstatus allein erziehender Eltern, wobei offen bleibt, von welchen Faktoren die Erwerbsquote von Alleinerzieherinnen (Mangel an Alternativen und/oder Kinderbetreuungs-dichte) beeinflusst wird (es fehlen dazu Daten aus Ländern wie Dänemark und Schweden).

Einkommen

In synoptischer Perspektive identifizieren Bradshaw und Finch bei aller gebotenen Vorsicht zwei Ländergruppen, nämlich die anglophonen und nordischen Länder, charakterisiert durch höhere Scheidungsraten und höhere Anteile allein erziehender Mütter und nicht-ehelich geborener Kinder, einerseits. In

*mehr oder
weniger
konservativ*

diesen Ländern entspricht auch die Zweiverdienerfamilie eher der Norm. Dies bedeutet, dass die traditionell bürgerliche Kernfamilie (Vater erwerbstätig, Mutter Hausfrau) geschwächt und die ökonomische Unabhängigkeit der Frau sowie die Möglichkeit, einen eigenen Haushalt zu gründen, gestärkt wurde (wobei traditionelle Einkommensdisparitäten zwischen den Geschlechtern weiter bestehen). Auf der anderen Seite stehen vor allem die südeuropäischen Länder (aber auch mitteleuropäische wie die Niederlande) mit niedrigen Scheidungsraten, niedrigen Anteilen an Alleinerzieherinnen und nicht-ehelich geborenen Kindern. Dort gibt es auch vergleichsweise wenige erwerbstätige Mütter, das konservative Modell der Alleinverdienerfamilie dominiert und es besteht eine größere wirtschaftliche Abhängigkeit der Frauen. Österreich wird von Bradshaw und Finch in dieser Synopse nicht explizit erwähnt; es ist auch keiner der beiden Gruppen klar zuzuordnen. Allerdings ist unseres Erachtens die Affinität Österreichs zur ersten, weniger patriarchalisch orientierten Ländergruppe wesentlich größer als zur zweiten.

3. Vielfalt der Kinderbeihilfenpakete

Nicht nur der Kontext, auch die Gestaltung der standardisierten Kinderbeihilfenpakete ist vielfältig. Dies wird offenbar, wenn man die von den 22 Ländern zugestandenen Leistungen etwas näher, das heißt, nicht nur nach der Höhe bzw. deren Beitrag zu den Kinderkosten, sondern auch nach deren innerer Zusammensetzung sowie nach Vergabekriterien betrachtet. Einige Länder setzen auf Direktbeihilfen, andere auf Steuererleichterungen; in einigen sind Beihilfen an Einkommensgrenzen gebunden, in anderen dominieren universalistische Maßnahmen; einige Länder konzentrieren die Mittel der Familienförderung auf Paare mit Kindern, andere auf Ein-Elternfamilien, andere sind hingegen neutral in Bezug auf Familienformen. Auch Zahl und Alter der Kinder spielen bei den diversen Kinderbeihilfenregelungen eine durchaus unterschiedliche Rolle. In einigen Ländern ist das Gesamtvolumen der Erstattung von Kinderkosten erheblich, in anderen eher

*Förderungen
sehr
unterschiedlich*

bescheiden; in einigen Ländern sind die Kosten für Kindergarten, Schule und medizinische Versorgung für Kinder eher niedrig, in anderen vergleichsweise hoch. Auch die arbeitsrechtlichen Regelungen um Mutterschutz, Elternurlaub für Kleinkinder und Pflegeurlaub für kranke Kinder könnten nicht unterschiedlicher sein.

Hinter dieser Vielfalt lässt sich eher ein Freiraum für spontanes politisches Experimentieren denn ein wichtiger und strukturierter Baustein wohlfahrtsstaatlicher Leistungserbringung vermuten. Bedenkt man jedoch, dass der Sozialstaat Bürgerrechte traditionell auf Erwachsene beschränkt hatte und die Ausweitung auf Kinder im Gefolge der Kinderrechtskonvention 1989 bisher bestenfalls angedacht wurde, so relativiert sich das Ausmaß der Verwunderung.

*Rückstand bei
Kinderrechten*

Betrachtet man die Zusammensetzung des Pakets für ein Paar mit zwei Kindern im Schulalter mit einem Verdiener (bei durchschnittlichem männlichem Einkommen), dann ergibt dies folgendes Bild:² Nicht einkommensabhängige Beihilfen sind weit verbreitet; nur sieben Länder gewähren keinerlei Beihilfe ohne Einkommensprüfung. Die Mehrzahl der Länder nutzt auch verstärkt den Einkommenssteuertarif zur horizontalen Umverteilung; nur in acht Ländern, darunter auch Österreich, finden die Kinderkosten keine Berücksichtigung in der Einkommensbesteuerung. Dazu ist anzumerken, dass es zwar auch in Österreich einen steuerlichen Kinderabsetzbetrag gibt. Dieser ist jedoch nur in seiner Herkunft aus allgemeinen Budgetmitteln einer Steuerbegünstigung gleichzuhalten, er wird hingegen zusammen mit der Familienbeihilfe ausbezahlt und entspricht auch in seiner Wirkungsweise einer Direktzahlung. Daher wurde er im Falle Österreichs der Familienbeihilfe zugerechnet.

*heterogenes
Profil der
Förderungen*

Weitere signifikante Länderunterschiede ergeben sich durch die negative Wirkung von Schul- und Gesundheitsausgaben sowie von Abgaben an die Gemeinden. Während in den USA vor allem die Gesundheitsausgaben ins Gewicht fallen, sind es

in Griechenland und Japan die Aufwendungen für die Schule, die die Haushalte belasten. Seit den Maßnahmen zur Struktur-anpassung gibt es durch Einführung von Selbstbehalten (z. B. für Schulbücher) auch in Österreich derartige Aufwendungen, allerdings sind diese weitgehend unerheblich.

*Unterschiede
nach Kinderzahl*

Kinderbeihilfenpakete hängen auch von demografischen und einkommensbezogenen Faktoren ab. Einige Konstellationen werden im Folgenden behandelt. Ein Blick auf die verschiedenen Profile der Beihilfen nach Familiengröße zeigt, dass es pronatalistische Länder gibt, die wie Frankreich und Belgien größere Familien mit drei und mehr Kindern stärker fördern als kleine, und andere, die wie Großbritannien eher kleine Familien mit einem Kind fördern. In Österreich steigt die Förderung in etwa proportional mit der Kinderzahl, das heißt, sie ist weitgehend neutral in Bezug auf die Kinderzahl und Geburtenfolge. Der Vergleich mit Belgien zeigt, dass in Österreich die Leistungen für Paare mit bis zu zwei Kindern großzügiger sind; ab dem dritten Kind verhält es sich jedoch umgekehrt.

*... nach
Einkommen*

Vor allem anglophone Länder leisten deutlich höhere Beihilfen an einkommensschwache Familien, in anderen Ländern, wie in Österreich, spielt das Einkommen bei der Ermittlung der Beihilfe faktisch keine Rolle (nach dem Motto: „Jedes Kind ist gleich viel wert“), während in einer dritten Gruppe, z. B. Frankreich, Einkommenshöhe und Beihilfenpaket sogar positiv korrelieren.

*Allein-
erzieherInnen*

Einige Länder wie Luxemburg begünstigen Paare gegenüber AlleinerzieherInnen; andere sind gegenüber diesem Merkmal neutral, wie z. B. Großbritannien; die nordischen Staaten und Österreich haben jedoch großzügigere Kinderbeihilfenpakete für AlleinerzieherInnen. Im österreichischen Zusammenhang dürfte diese Priorisierung von AlleinerzieherInnen allerdings in erster Linie durch vergleichsweise großzügige Bestimmungen des Unterhaltsvorschusses bedingt sein.

4. Die internationale Reihung nach Bradshaw/Finch im Vergleich mit Eurostat-Daten

Für die Planung und Durchführung der Forschung selbst brachten internationale Vielfalt und Heterogenität erhebliche methodische Probleme, welche es zu bewältigen galt, ehe man die unterschiedlichen Beihilfen für Haushalte mit Kindern einigermaßen vergleichbar auf jenen gemeinsamen Nenner bringen konnte, welcher es erlaubte, 22 Nationen hinsichtlich der Großzügigkeit von Kinderbeihilfenpaketen in einem Balkendiagramm zu ordnen. Wie das Problem von Bradshaw/Finch gelöst wurde, wird im weiteren Verlauf dieses Abschnitts erläutert. Das zentrale Ergebnis der Studie ist in Abbildung 1 enthalten. Dort werden die einzelnen Länder nach der Höhe der standardisierten Kinderbeihilfenpakete (nach Steuer und Transfers und unter Berücksichtigung von Ausgaben für Wohnung und Dienste) in £ je Monat gereiht.

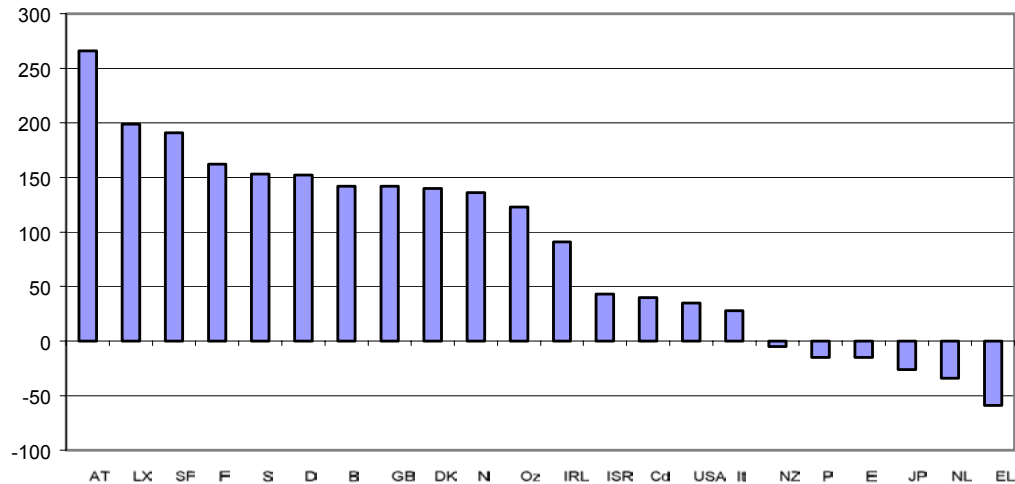
Gesamtwertung

Die Länder können in vier Gruppen zusammengefasst werden. In der führenden Gruppe befindet sich Österreich mit 266 £ an der Spitze, in größerem Abstand gefolgt von Luxemburg und Finnland mit Werten knapp unter 200 £. In der zweiten Gruppe liegen Frankreich, Schweden, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Belgien, Dänemark, Norwegen und Australien mit Werten zwischen 162 £ für Frankreich und 123 £ für Australien. Die dritte Gruppe umfasst die Länder Irland, Israel, Kanada, USA und Italien mit Werten zwischen 91 und 28 £. Die vierte Gruppe, mit negativen Werten zwischen –5 und –59 £, umfasst die Länder Neuseeland, Portugal, Spanien, Japan, Niederlande und Griechenland. Diese negativen Werte signalisieren, dass die Beihilfen nicht einmal ausreichen, um die Kosten von elementaren Diensten für Kinder zu kompensieren.

*vier
Ländergruppen*

Abbildung 1:

Förderungspaket für Kinder (GBP, Kaufkraftparität)



Quelle: Bradshaw/Finch

Vergleich mit anderen Daten

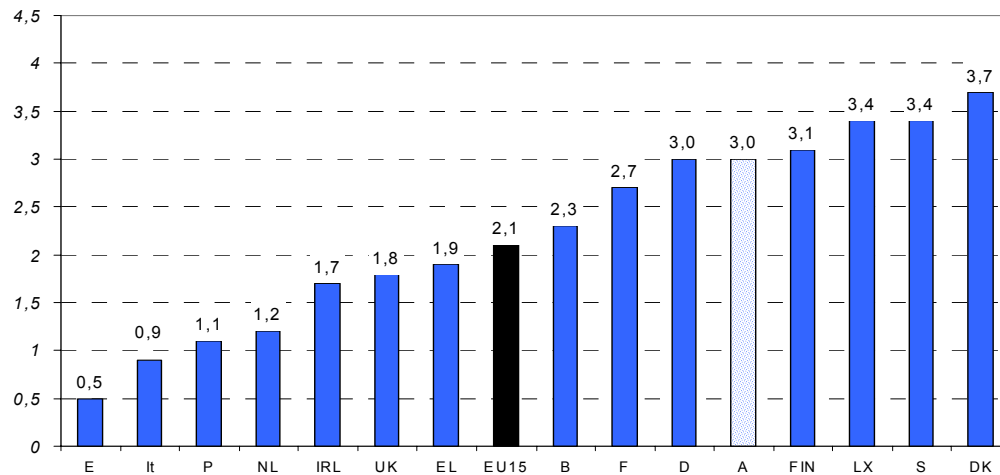
Vergleicht man das Ergebnis der vorliegenden Studie mit dem von EUROSTAT verwendeten ESSOSS (Europäisches System der integrierten Sozialschutzstatistik), fällt auf, dass Österreich hinsichtlich der Ausgaben für Familie/Kinder (% des BIP) zwar deutlich über dem Durchschnitt der EU-Staaten liegt, aber bei weitem nicht Platz 1 erreicht. Dies gilt sowohl für die 90er Jahre als auch für das Jahr 2000, für das die aktuellsten Daten vorliegen. Den ESSOSS-Daten sehr ähnlich sind jene der OECD, wobei derzeit erst die Daten für 1998 vorliegen. Im Folgenden wird daher nur auf die Unterschiede zwischen den aktuelleren ESSOSS-Daten und den Ergebnissen der hier behandelten Studie eingegangen. Vorrangig geht es um die unterschiedliche Position im Länderranking.

In den ESSOSS-Daten lag Österreich – anders als in der hier besprochenen Studie – auf Platz 5, hinter Dänemark, Schweden, Luxemburg und Finnland. Gemessen wurden darin alle Ausgaben für die Funktion „Familie/Kinder“ in Relation zum BIP. Demnach gab Dänemark im Jahr 2000 mit 3,7 % des BIP am meisten für diesen Bereich aus, während Österreich mit Ausgaben im Ausmaß von 3,0 % des BIP auf Platz 5 lag. Dänemark wiederum lag in der Studie von Bradshaw/Finch mit Platz 9 etwa im Mittelfeld, während Luxemburg und Finnland gleich hinter Österreich zu liegen kamen und Schweden auf Platz 5 (hinter Frankreich) ebenfalls besser abschnitt als Dänemark. *andere Reihung*

An diesen Ergebnissen zeigt sich, dass offensichtlich die unterschiedlichen expliziten Aufwendungen für Familien sich nicht mit der Perspektive der einzelnen Haushalte decken. Es ist klar, dass öffentliche Ausgaben (relativ zum BIP) eine andere Größe darstellen als die in einem einzelnen Haushalt spürbaren Begünstigungen aus öffentlichen Mitteln. Trotzdem ist es von Interesse, wie es zu einer unterschiedlichen Reihung der Staaten kommt. Schließlich spielen derartige Daten in der öffentlichen Diskussion eine große Rolle.

Abbildung 2:

Ausgaben für Familie/Kinder in % des BIP - 2000



Quelle: Eurostat/ESSOSS

*Was sind
Ausgaben für
Familie?*

Bradshaw/Finch weisen darauf, dass funktionell aufgegliederte Daten bei Sozialausgaben kaum die Breite der für den Bereich Familie bedeutsamen Sozialleistungen erfassen können. Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass nach ESSOSS Ausgaben jeweils nur einer Funktion zugeordnet werden, wie z. B. Wohnen oder Krankheit/Gesundheit, obwohl die Haushaltsausgaben sehr wohl auch von Vergünstigungen in diesem Bereich abhängen.³ Gänzlich fehlen in den ESSOSS-Daten steuerliche Begünstigungen und auch garantierte Unterhaltsansprüche für betreuende Elternteile. Weiters sind Ausgaben für Schule/Bildung nicht in den Sozialausgaben bzw. in der Funktion „Familie/Kinder“ enthalten.

Modellfamilien

Um alle diese relevanten Leistungen zu erfassen, wurden von Bradshaw/Finch 50 verschiedene Modellfamilien gebildet. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der Familiengröße, Einkommensverhältnisse sowie Zahl und Alter der Kinder. In jedem Land wurden für eine ausgewählte Stadt (Österreich:

Linz) die öffentlichen Leistungen (inklusive Steuern) und Kosten für bestimmte Ausgaben (Kinderbetreuungseinrichtungen, Schule, standardisierte medizinische Leistungen) berechnet. Für das Ranking entscheidend war der Durchschnittsbetrag nach Kaufkraftparitäten. Weiters wurde dieser Betrag dem jeweiligen Durchschnittseinkommen eines Landes gegenübergestellt. Da die 50 Modellfamilien nicht repräsentativ sind, wurden entsprechende Berechnungen auch für eine annähernd repräsentative Verteilung der Familien (über alle Staaten gleich – daher nicht gänzlich repräsentativ) gemacht; diese Berechnung erfolgt anhand von 36 Modellfamilien (Daten in Abbildung 1). Nach all diesen Berechnungen nahm Österreich im Länderranking den ersten Platz ein.

Aufgrund der konkret ausgewählten Familien wurde das österreichische Karenzgeld nicht erfasst, da als jüngstes Kind in den Modellfamilien ein Kind mit einem Alter von 2 Jahren und 11 Monaten ausgewählt wurde.

Dem Karenzgeld bzw. Kinderbetreuungsgeld entsprechende Leistungen scheinen daher auch in anderen Staaten nicht auf.

Karenzgeld

Weiters sind auch die öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen nur teilweise erfasst. Entscheidend für die Bewertung sind nur die unmittelbaren Kosten für die Haushalte, nicht jedoch die Breite des Angebots.⁴ Im Unterschied dazu werden die entsprechenden öffentlichen Aufwendungen nach ESSOSS zur Gänze erfasst, was die bessere Position der skandinavischen Staaten im Vergleich zu Österreich zumindest teilweise erklärt. Während im EU-Durchschnitt 33 % (Österreich: 22 %) der Aufwendungen für Familie/Kinder auf Sachleistungen entfallen, ist dieser Anteil in Dänemark und Schweden mit jeweils 70 % am weitaus höchsten.⁵

*Ausgaben für
Kinder-
betreuungs-
einrichtungen*

Ins Gewicht fällt beim Vergleich auch der Anteil an Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung. Während in Österreich im Jahr 2000 22,8 % der Wohnbevölkerung auf Personen unter 20 Jahre entfielen, haben jene vier Länder, die im

*Anteil der Kinder
an der Wohn-
bevölkerung*

ESSOSS-Ranking vor Österreich liegen, jeweils einen höheren Anteil zu verzeichnen.⁶ Ein höherer Anteil an Kindern erfordert auch einen höheren Anteil an entsprechenden Ausgaben. In der Studie von Bradshaw/Finch wird das Ergebnis dadurch nicht verzerrt.

*standardisierte
Leistungspakete*

Für den internationalen Vergleich war es in der Studie von Bradshaw/Finch notwendig, bestimmte Ausgabenpositionen zu standardisieren. So wurden die regulären Wohnkosten mit 20 % des jeweiligen Durchschnittseinkommens festgesetzt. Davon ausgehend wurden für die einzelnen Staaten Wohnbeihilfen, Ermäßigungen für den Kindergartenbeitrag (weil Teil der Einkommenssituation) etc. berechnet. Weiters war die Inanspruchnahme bestimmter medizinischer Leistungen vorgesehen. Relevant für das Ergebnis der Studie war auch das jeweilige Steuersystem (Individualbesteuerung, Haushaltsbesteuerung). Sinnvoll war die Vorgabe, jeweils die Situation in einer Stadt in der Größenordnung von York (England) zu beschreiben, um mögliche Verzerrungen durch Stadt/Land-Unterschiede zu vermeiden. Zugleich schränkt dies die Aussagekraft bei einem Ländervergleich auch etwas ein.

5. Mögliche Verursachungs- und Wirkungszusammenhänge

... mit nationalökonomischen oder wohlfahrtsstaatlichen Merkmalen

*einkommens-
unabhängige
Beihilfen effektiv*

Die Länder mit dem großzügigsten Kinderbeihilfenpauschale sind offensichtlich nicht jene, die den Schwerpunkt auf Steuernachlässe oder einkommensabhängige Beihilfen legen; es sind vielmehr jene Länder, die überwiegend oder ausschließlich einkommensunabhängige universelle Kinderbeihilfen ausbezahlen.

Die Verteilung der Länder auf die vier Gruppen lässt nur schwache Zusammenhänge mit der Typologie von Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Anderson erkennen. Die sozialdemokratischen (nordischen) Wohlfahrtsstaaten sind in der oberen Hälfte, jedoch nicht unbedingt im Spitzenfeld zu finden; ebenso wie die konservativen zentraleuropäischen Wohlfahrtsstaaten, allerdings mit der Ausnahme der Niederlande, welche in der letzten Gruppe rangieren. Die liberalen (angelsächsischen) Wohlfahrtsstaaten verteilen sich auf alle Ränge mit Ausnahme der Spitzenklasse. Die südeuropäischen Länder finden sich hingegen in der unteren Hälfte.

verschiedene Typen von Wohlfahrtsstaaten

Kein signifikanter positiver Zusammenhang besteht zwischen Kinderbeihilfenpauschalen und dem Reichtum einer Nation insgesamt (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) oder dem Durchschnittseinkommen, sehr wohl hingegen gibt es einen Zusammenhang mit der allgemeinen Bereitschaft in den Sozialstaat zu investieren und insbesondere mit der generationalen Verteilung der Sozialausgaben zwischen der älteren Bevölkerung und jungen Familien mit Kindern.

... mit frauenrelevanten Indikatoren

Häufig wird die Meinung vertreten, großzügige Kinderbeihilfenpakete verdrängen die Mütter vom Arbeitsmarkt. Daher ist das Team der Universität York auch dem Zusammenhang zwischen der Höhe der Kinderbeihilfenpakete einerseits und der Erwerbstätigkeit von Müttern andererseits nachgegangen. Die These wird durch die vorliegenden Daten nicht bestätigt: Ganz im Gegenteil, wenn überhaupt, so besteht sogar ein (wenn auch nicht ausgeprägter) positiver Zusammenhang zwischen der Höhe von Kinderbeihilfenpaketen und der Erwerbstätigkeit von Müttern. Bradshaw/Finch schließen daraus, dass die öffentlichen Mittel die schlechtere Einkommenssituation von nicht-erwerbstätigen Müttern nicht kompensieren.

Verdrängung der Mütter vom Arbeitsplatz nicht belegt

Allerdings fehlen in diesem Vergleich entsprechende Daten für eine Reihe von Staaten, wie Schweden und Dänemark.⁷ Weiters beziehen sich die Länderdaten nicht immer auf dieselbe Altersgruppe der Kinder (vorgegeben: unter 19 Jahre). Die Niederlande wiederum konnten nur Daten nach dem Lebensunterhaltskonzept liefern (übrige Staaten: Labour Force).

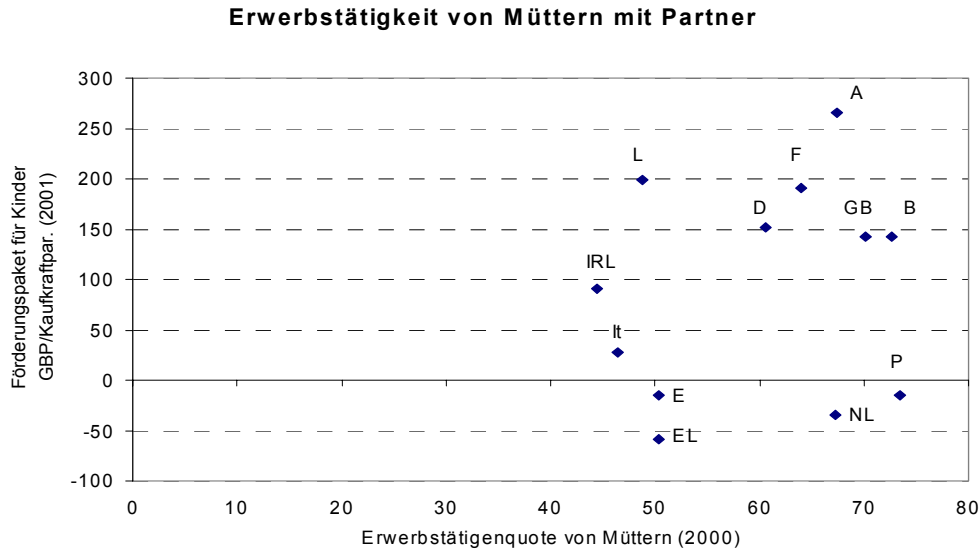
*Karenzurlaub =
Beschäftigung?*

Uneinheitlich dürften auch die nationalen Daten hinsichtlich des Karenzurlaubes bei aufrechtem Dienstverhältnis sein. Es scheint, dass in den Daten für Frankreich diese vorübergehende Unterbrechung der Beschäftigung als Erwerbstätigkeit gezählt wurde (wie in der Arbeitserhebung). Für Österreich hingegen wurde der Karenzurlaub nicht der Erwerbstätigkeit zugeordnet. Angesichts der in den letzten Jahren stark ansteigenden Erwerbstätigkeit von Müttern in Österreich (ca. +7 Prozentpunkte zwischen 1997 und 2001; mit Berücksichtigung des Karenzurlaubes: +4 Prozentpunkte; jeweils für Mütter von Kindern unter 15 Jahren), erscheint es überdies schwer vertretbar, Zahlen aus verschiedenen Jahren (je nach Land Jahre zwischen 1996–2001) zu verwenden. Aus einer Anmerkung der beiden Autoren ist auch zu entnehmen, dass sie an der vollen Vergleichbarkeit der verwendeten Daten (Erwerbsquoten) zweifeln (S. 30).

Setzt man jedoch die standardisierten Daten von Eurostat für das Jahr 2000⁸ über die Erwerbstätigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit von Frauen in Partnerschaft mit Kindern unter 15 Jahren mit dem Beihilfenpaket in Beziehung, so führt dies zu keinem anderen Ergebnis als dem von Bradshaw/Finch.

In der folgenden Abbildung sind die Daten über die Höhe des Förderungspaketes mit den Daten von Eurostat verbunden.

Abbildung 3:



Quellen: Bradshaw/Finch; Eurostat

Ein interessantes Ergebnis der Studie ist, dass Alleinerzieherinnen – anders als in Österreich – in einigen Staaten eine niedrigere Erwerbsquote haben als Mütter mit Partner (Niederlande, Belgien, Norwegen und Großbritannien) und in einigen Staaten die Erwerbsquoten etwa gleich hoch liegen (Finnland, Frankreich und USA).

zum Teil geringere Erwerbsquote bei Alleinerzieherinnen

Nicht eingegangen wurde in der Studie auf Langfristfolgen für Mütter aufgrund reduzierter Erwerbstätigkeit (Teilzeit, Phasen der Nichterwerbstätigkeit). Diese zeigen sich in Österreich spätestens im Pensionsalter. Mit zunehmender Zahl der Kinder sinkt das Pensionsniveau.⁹ Die Tatsache, dass vier von zehn Frauen im Alter keine eigene Pension haben, betrifft vermutlich vor allem Frauen mit (mehreren) Kindern. Aufgrund dieser schlechten Versorgung haben Witwenpensionen in Österreich nach wie vor eine große Bedeutung. Im Jahr 2000 gab Österreich innerhalb der EU am meisten für Hinterbliebenenpensionen aus (2,8 % des BIP, EU-Durchschnitt: 1,3 %). Der große

Langfristfolgen für Frauen

Bedarf danach ergibt sich u. a. auch daraus, dass Österreich weder eine Mindestpension¹⁰ noch eine allgemeine Grundpension kennt. Die weitaus meisten EU-Staaten sehen im Rahmen ihrer Pensionssysteme derartige Grundleistungen vor.

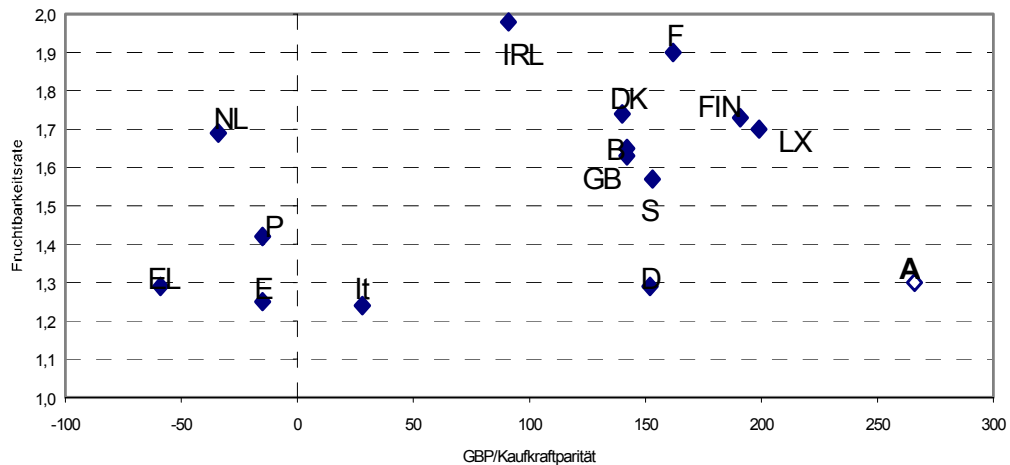
... mit Fruchtbarkeit und Kinderarmut

*höhere
Förderung
bewirkt nicht
immer höhere
Fertilität*

Die Auswertung von Bradshaw und Finch deutet auch auf einen positiven Zusammenhang mit der Fruchtbarkeitsrate hin – dies allerdings mit der gravierenden Ausnahme des Landes mit dem höchsten Kinderbeihilfenpaket: Österreich. Über die Natur dieses Zusammenhangs kann hier nur spekuliert werden. Im Allgemeinen verneinen Demografen einen direkten kausalen Zusammenhang zwischen Kinderbeihilfen und Fertilität. Dem könnte entgegengehalten werden, dass das in der vorliegenden Untersuchung betrachtete Kinderbeihilfenpaket wesentlich umfassender definiert ist als eine Kinderbeihilfe im engen Sinn. Dagegen spricht aber noch immer die Ausnahme Österreich.

Abbildung 4:

Förderungspaket für Kinder (GBP, KKS) und Fruchtbarkeitsrate 2001



Quelle: Bradshaw/Finch

Beschränken wir jedoch unsere Analyse auf die EU-Länder (inkl. Österreich), so kommen wir ebenfalls zu einem schwer interpretierbaren Ergebnis. Vier Länder (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) weisen vergleichsweise niedrige Fertilität (unter 1,5) und niedrige Kinderbeihilfenpakete ($< +50$) auf; acht Länder (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Irland und Schweden) kombinieren vergleichsweise hohe Fertilität ($> 1,5$) mit hohen Beihilfen (> 50). Bei den verbliebenen drei Ländern zeichnen sich die Niederlande durch hohe Fertilität bei niedrigen Beihilfen einerseits sowie Deutschland und Österreich durch niedrige Fertilität und hohe Beihilfen aus.

Eindeutig – und unseres Erachtens auch wichtiger – ist die negative Korrelation in Bezug auf die Prävalenz von (absoluter und relativer) Kinderarmut. Man kann also davon ausgehen, dass die in den Kinderbeihilfenpaketen enthaltenen Maßnahmen Erfolge zeitigen: Je höher das Kinderbeihilfenpaket, desto geringer ist das Armutsrisiko von Kindern.

*finanzielle
Hilfen wirksam
gegen Armut*

6. Schlussfolgerungen für Österreich

Österreich ist in der Gesamtbeurteilung im Konzert der 22 Länder an erster Stelle positioniert. Diese Botschaft sollte jedoch nicht zu einem banalen „Triumphalismus“ verleiten, sondern mit einer guten Portion Vorsicht aufgenommen werden. Es gibt Schwachstellen sowohl im Forschungsdesign der York-Studie als auch im gesamten Bündel der Förderungsmaßnahmen für Kinder in Österreich, auf die wir im Folgenden verweisen werden:

Das Forschungsdesign erfordert bei der Definition der ökonomischen und demografischen Parameter von Modellfamilien bestimmte Eingriffe, die weitgehend dem Ermessen der Forscher unterliegen. Dennoch meinen wir, dass die Ergebnisse weitgehend robust sind und Österreich auch bei modifizierten Parametern an der Spitze bzw. zumindest im Spitzenfeld liegen dürfte.

<i>Gründe für Spitzenplatz</i>	Die Gründe für diese Positionierung sind mehrfach; der wichtigste Beitrag wird aber zweifellos durch ein vergleichsweise großzügiges System universeller Familienbeihilfen geleistet. Nicht zu unterschätzen sind aber auch die Wohnungsbeihilfen, weitgehend kostenloser Zugang zu medizinischer Versorgung und Bildung (bis zur Matura), subventionierte Kindergartentarife sowie – im Falle von Einelternfamilien – die positive Wirkung von Unterhaltsvorschüssen.
<i>Vergleiche gelten für städtischen Bereich</i>	Die Bereitstellung von Daten über Wohnungsbeihilfen, Kindergartentarife, Sozialhilfesätze usw. machte für Österreich die Wahl eines Wohnortes für alle Modellfamilien notwendig. Wir haben uns dabei für Linz entschieden. Ferner haben wir die Verfügbarkeit eines ganztägigen Kinderbetreuungsplatzes für ein Kind im Alter von 2 Jahren und 11 Monaten in einer öffentlichen Einrichtung vorausgesetzt. Wir sind uns darüber im Klaren, dass z. B. bei der Kinderbetreuung Linz nicht für alle Landesteile – insbesondere für den ländlichen Raum – repräsentativ ist.
<i>Aufwand für Kinderbetreuungseinrichtungen nur teilweise berücksichtigt</i>	Untergewichtet wurden in der Studie insgesamt die Investitionen der öffentlichen Hand in die Bereitstellung von Diensten für Kinder. Diese Verzerrung kommt dadurch zustande, dass die finanziellen Transfers an Haushalte zur Gänze erfasst werden, während die öffentlichen Dienstleistungen nicht direkt über die Aufwendungen der öffentlichen Hände, sondern nur indirekt über die der Haushalte Berücksichtigung finden. Hierbei müsste man noch mehr in die Tiefe gehen und Fragen nach der Betreuungsdichte und -qualität stellen. Es könnte durchaus sein, dass bei geänderten Forschungsdesign einzelne oder alle nordischen Länder zu Österreich aufschließen oder Österreich sogar überholen. In diesem Zusammenhang mag es sinnvoll sein, auch einen Blick auf die ESSOSS-Daten zu werfen, welche in der Mitte dieses Beitrags zu finden sind.

Ein Fragezeichen bleibt bei der großen österreichischen Diskrepanz zwischen hohem Förderungsvolumen pro Kind und niedriger Fertilität bestehen. Übel meinend könnte man zum Schluss kommen, es wird viel gefördert, aber wenig erreicht. Es wurde jedoch schon darauf verwiesen, dass die Zusammenhänge zwischen finanziellen Transfers und Fertilität nicht klar sind. Wir wissen ja auch nicht in Bezug auf Frankreich, ob pronatalistische Förderungen einen positiven Einfluss auf die Fertilität haben oder ob diese nicht primär durch unterschiedliche Präferenzen französischer Eltern bestimmt wird, denen die Familienförderung nur hinterherläuft.

Österreich: viel Förderung, wenig Kinder

Kinderbetreuung im Vorschulalter ist sicherlich ein wichtiges Thema in diesem Kontext und könnte einen Teil der Fertilitätsunterschiede zwischen Österreich und den nordischen Ländern erklären. Auch die von der Politik in letzter Zeit entdeckte defizitäre Nachmittagsbetreuung von Kindern im Schulalter mag einen Einfluss haben; denn im Unterschied zum österreichisch-deutschen Kuriosum der Halbtagschule ist Schule für Kinder in faktisch allen Ländern Europas eine Ganztagsaktivität.

mehr Betreuungseinrichtungen notwendig

Zusammenfassend halten wir fest: Die von der Universität York entwickelte Methode ist trotz des einen oder anderen Vorbehalts durchaus geeignet, weitgehende Klarheit in eine große Menge unstrukturierter Daten über Kinderbeihilfen aus verschiedenen Ländern zu bringen und sinnvolle Aussagen darüber zu machen, welchen Wert Kinder in einer Gesellschaft für die Politik tatsächlich haben. Dass Österreich dabei offensichtlich gut abschneidet, ist ein interessantes und erfreuliches Ergebnis, welches jedoch in erster Linie als Ansporn interpretiert werden sollte, zweifellos noch bestehende Schwachstellen ausfindig zu machen und zu beseitigen.

Anmerkungen:

- 1 Die Studie („A Comparison of Child Benefits Packages in 22 countries“, Research Report No 174; 236 Seiten) ist im Internet zugänglich und kann beim Department for Work and Pensions (London) bzw. unter <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrep174.asp> bestellt werden.
- 2 Die entsprechenden Daten stehen im Internet zur Verfügung (siehe Anmerkung 1)
- 3 Die Summe aller einzelnen Sozialausgaben ergibt die Gesamtheit der Sozialausgaben.
- 4 Zu erwähnen wäre hier, dass das lückenhafte Angebot in Österreich aufgrund des vergleichsweise niedrigen Pensionsalters derzeit noch in einem nicht unbeträchtlichen Ausmaß von „FrühpensionistInnen“ ausgeglichen wird.
- 5 eurostat, Statistik kurzgefasst/Bevölkerung und soziale Bedingungen/Thema 3-19/2003.
- 6 Ebenda.
- 7 Auffallend ist, dass diese beiden Staaten auch in einer EU-Studie (Eurostat, Statistik kurzgefasst 9/2002) keine Daten über die Erwerbstätigkeit von Müttern liefern konnten.
- 8 Ebenda.
- 9 Wörister, Karl, Erwerbsarbeitszeit und Kinderbetreuung. In: Wirtschaft und Gesellschaft 4/2003.
- 10 Die österreichische Ausgleichszulage sichert nur ein Haushaltsmindesteinkommen.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at