GENDER OPEN REPOSITORIUM

Job und Kind- Recht oder Luxus? : Eine kritische Analyse der Auswirkungen des Kinderbetreuungsgeldgesetzes auf die Beteiligung von Eltern am Erwerbsarbeitsmarkt

Fritsch, Clara

2006

https://doi.org/10.25595/1519

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fritsch, Clara: *Job und Kind- Recht oder Luxus? : Eine kritische Analyse der Auswirkungen des Kinderbetreuungsgeldgesetzes auf die Beteiligung von Eltern am Erwerbsarbeitsmarkt*, in: Kurswechsel : Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (2006) Nr: 2, 110-113. DOI: https://doi.org/10.25595/1519.

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY 4.0 Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz finden Sie hier:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:

This document is made available under a CC BY 4.0 License (Attribution). For more information see:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Job und Kind – Recht oder Luxus?

Eine kritische Analyse der Auswirkungen des Kinderbetreuungsgeldgesetzes auf die Beteiligung von Eltern am Erwerbsarbeitsmarkt

Clara Fritsch

Der Regierungsantritt der schwarz-blauen Koalition im Jahr 2000 brachte massive Einschränkungen in der Sozialpolitik (Tálos 2005). Ausgenommen von den Kürzungen waren direkte Geldleistungen an Familien. Bereits im Wahlkampf setzten die zukünftigen Regierungsparteien ÖVP und FPÖ stark auf das Thema Familie (Rosenberger/ Schallert 2000) und standen daher unter einem gewissen Zugzwang, ihre familienpolitischen Versprechen auch zu verwirklichen. Unter dem Schlagwort »Kinderbetreuungsscheck« propagierte die FPÖ ihre Vorstellungen von Förderungen für alle jungen Familien. Auch die ÖVP zielte unter dem Motto »Kindergeld für alle« auf eine Gleichstellung aller Eltern ab. Staatliche Familienunterstützung sollte nicht ausschließlich unselbständig Beschäftigten zu gute kommen. Die familienpolitische Programmatik der beiden Parteien lag eng beieinander. Der am besten ausgearbeitete Punkt im Regierungsübereinkommen von ÖVP und FPÖ betrifft dem gemäß das Kinderbetreuungsgeld (KBG) (Regierung 2000, 26f). Ursprünglich war zusätzlich geplant, Familienunterstützungen in Verfassungsrang zu erheben (ebd., 27).

Um die angekündigte Familienpolitik zu verwirklichen, wurde das Arbeitsrecht, in dem Karenzgeldansprüche für Familien mit kleinen Kindern bis 8. 8. 2001 geregelt waren, nicht reformiert, sondern ein vom Arbeitsrecht gänzlich abgekoppeltes Gesetz geschaffen. Die drei wesentlichen Säulen des neuen Kinderbetreuungsgeldgesetzes (KBGG) sind: die Zuverdienstgrenze von 14.600 € brutto im Jahr, die erweiterte Bezugsgruppe sowie die um ein Jahr verlängerte Bezugsdauer.

Die erste Säule, die Zuverdienstgrenze, unterliegt keinerlei Arbeitszeitbeschränkungen oder Staffelungen bei geringfügiger Überschreitung und stellt somit im Endeffekt eine »Alles-oder-nichts-Konzeption« dar. Wer gut verdient, ist mit der Zuverdienstgrenze schlecht bedient, weil dadurch komplizierte Arbeitszeitarrangements nötig werden. Wer nicht gut verdient, dem und der hilft die Zuverdienstgrenze auch nicht viel, weil sie oder er für das Erwerbseinkommen 40 Wochenstunden oder länger arbeitet und damit einen höheren Organisations- und Kostenaufwand für die Kinderbetreuung aufbringen muss. Insbesondere niedrig Entlohnte empfinden daher, dass Zuverdienstgrenze und Arbeitsmarktchancen in keiner angemessen Relation zueinander stehen (Fritsch 2004).

Dass die deklarierten Zielsetzungen der ÖVP einander widersprechen, zeigt sich besonders an der Zuverdienstgrenze. Einerseits soll das KBG bewirken, dass Eltern persönlich ihre Kinder betreuen können, indem sie ihre Arbeitszeit reduzieren und der finanzielle Verlust mittels staatlicher Unterstützung teilweise kompensiert wird. Andererseits soll mit der Zuverdienstgrenze garantiert werden, dass das KBG nur denen zur Verfügung steht, die den finanziellen Ausgleich benötigen. Mit dem KBG sollte eine »Wahlmöglichkeit« geschaffen werden, ob Kinder inner- oder außerfami-

liär betreut werden. Somit ist das KBGG zwar vom Prinzip der vorrangigen Betreuung durch diejenige Person, welche die staatliche Förderung in Anspruch nimmt, formell abgegangen, führt aber durch die Konzeption der Zuverdienstgrenze genau dieses Prinzip wieder ein, denn sie setzt Einkommenslimits und beschränkt damit den Zugang zum Arbeitsmarkt, der wiederum eng mit der Inanspruchnahme außerfamiliärer Betreuung verlinkt ist.

Die zweite Säule des KBG ist die Ausweitung der Bezugsberechtigten auf alle Eltern mit Anspruch auf Familienbeihilfe unabhängig von ihrem vorherigen Erwerbsstatus. Diese Erweiterung machte eine Entkoppelung der Familienleistung vom Arbeitsrecht erforderlich. Eine universelle Leistung hinsichtlich ihrer Einnahmequellen und/oder ihrer Ausgaben abhängig vom Erwerbsstatus zu gestalten, läuft aber dem Universalitätsprinzip zuwider. Eine Erweiterung der Anspruchsberechtigten vorzunehmen und gleichzeitig am Erwerbsstatus ausgerichtete Gestaltungskriterien beizubehalten, ergibt keine kongruente Strategie.

Grundsätzlich stimmen alle Parlamentsparteien dieser Erweiterung zu. Problematisch wird es, wenn die Finanzierung dieser erweiterten Bezugsgruppe aufs Tapet gebracht wird. Für 2006 sieht der Bundesvoranschlag für das Budget im Bereich »Familie, Generationen und Konsumentenschutz« den weitaus größten Posten für den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) vor, aus dem das KBG und andere Familienleistungen ausbezahlt werden. Der bisher immer gut dotierte FLAF wirtschaftet seit Bestehen des KBGG zunehmend defizitär. In der Gebarung des FLAF werden 2006 55% der Ausgaben für Familienbeihilfen vorgesehen und der zweitgrößte Posten kommt dem KBG mit 17,8% (948,537 Mill. €) zu (www.parlinkom.gv.at [15. 12. 2005]). Das KBG ist folglich eine kostenintensive Finanzleistung, die Gelder bindet, die wirkungsvoller in Sachleistungen (z. B. Kinderbetreuung) investiert wären.

Die Einkommen des FLAF setzten sich 2005 zu 75,2% aus Dienstgeberbeiträgen zusammen (AK 2005a). Diese Bezeichnung ist irreführend, da darunter zurückbehaltene Einkommensanteile der unselbständig Beschäftigten in der Höhe von 4,5% der Lohnsumme (Koza 2006) verstanden werden. 8,44% steuern Lohn-, Kapitalertrags-, Einkommen- und Körperschaftssteuerpflichtige bei, wohingegen der Anteil der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zur Befüllung des FLAF verschwindend gering ist (0,1%) (ebd.). Von den Ländern werden 0,23% zugeschossen und der Rest wird aus diversen Quellen lukriert (z. B. Unterhaltsvorschüssen, Darlehensrückzahlungen) (ebd.).

Durchschnittlich sind zum Stichtag am 5. 12. 2005 3,4% der KBG-Bezieher und -Bezieherinnen männlich (AK 2005). Auf Bauern und selbständige Väter entfällt ein Anteil von 14,6% bzw. 20,9% innerhalb der jeweiligen Erwerbsgruppe (ebd.). Angesichts der geringen Beiträge, die Bauern und Bäuerinnen in den FLAF einzahlen, profitieren insbesondere die Männer überproportional im Vergleich zu anderen Vätern vom KBG. Nachdem nicht davon auszugehen ist, dass die männliche Partizipation an der Kinderbetreuung ausgerechnet unter den Bauern und Selbständigen besonders ausgeprägt ist, kann darauf geschlossen werden, dass diese Gruppen aufgrund ihrer Einkommensgestaltungsmöglichkeiten vom KBG profitieren. Der Vorteil, den Selbständige und Bauern haben, lässt sich mitunter durch die nach Erwerbsstatus unterschiedlichen Berechnungsmodi der Zuverdienstgrenze erklären. Wird bei Unselbständigen der geglättete Sozialversicherungsbeitrag berechnet, so werden hingegen bei Selbständigen die tatsächlich geleisteten Beiträge herangezogen, wodurch

diese Gruppe mehr Transparenz und somit auch einen größeren Spielraum hat. Auch männliche Studenten (6,1%), Beamte (6%) und Arbeitslose (5,2%) zählen zu denen, die innerhalb ihrer jeweiligen Bezugsgruppen das KBG überdurchschnittlich häufig gemessen an der durchschnittlichen Männerquote der KBG-Beziehenden von 3,4% in Anspruch nehmen (ebd.). Die Verteilungsgerechtigkeit des KBG unterliegt somit sowohl einem geschlechtsbezogenen Bias als auch einem erwerbsstatusbezogenen Bias.

Für eine Gruppe sind allerdings Erwerbsstatus und KBG-Bezugsberechtigung nicht entkoppelt und das Versprechen »Kindergeld für alle« nicht eingelöst worden; Familien, die nicht aus einem EWR-Staat kommen und bei denen kein Elternteil einen ständigen Wohnsitz für die letzten fünf Jahre in Österreich nachweisen kann. Hier muss zumindest ein Elternteil eine versicherte Erwerbsarbeit geleistet haben (z. B. ein Jahr innerhalb der letzten zwei Jahre für Unselbständige). Für Familien, die kürzer als fünf Jahre in Österreich sind und in denen der Alleinverdiener arbeitslos wird, entstehen dadurch massive Probleme. Hier zeigt sich ein weiterer Bias des KBGG – eine strukturelle Ungleichbehandlung von Menschen mit und ohne EWR-Staatsbürgerschaft.

Die dritte Säule des KBG ist die erweiterte maximale Bezugsdauer von 1½ auf 2½ Jahre für eine Person. Bezieht der zweite Elternteil ebenfalls ein halbes Jahr (oder länger) KBG, erweitert sich die maximale Bezugsdauer von zwei auf drei Jahre. Mit der Gestaltung des KBG als erwerbsunabhängige Transferleistung geht also sowohl die Erweiterung der Bezugsberechtigten als auch die Entkoppelung von Kündigungsschutz und maximaler Bezugsdauer einher.

Eine Absenz vom Arbeitsmarkt, die länger als ein bis 1½ Jahre andauert, ist in aller Regel von Einkommens- oder zumindest Karriereeinschränkungen begleitet. Als Beispiel sei hier die Regelung im Kollektivvertrag der metall- und eisenerzeugenden und -verarbeitenden Industrie genannt, die maximal zehn Monate Anrechnung von Karenzzeiten für Einkommensvorrückungen vorsieht und zwar im gesamten Arbeitsleben unabhängig von der Anzahl der Geburten.

Analysen des KBGG zeigen, dass die Ausweitung der Bezugsdauer im KBGG unter Beibehaltung des Kündigungsschutzes im Arbeitsrecht während der Karenzzeit von zwei Jahren zu einer Absenz vom Arbeitsmarkt führt (Lutz 2004) – der tradierten Geschlechtsrollenpraxis gemäß sinkt vorrangig die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern. Der Anteil derjenigen, die innerhalb von 24 Monaten nach der Geburt des Kindes unselbständig beschäftigt waren, ist gegenüber dem KUG um 22,3% gesunken (ebd.).

Die Entkoppelung Erwerbsstatus und KBG-Bezugsberechtigung hatte auch zur Folge, dass – allerdings erst auf Intervention der AK, die in anderen Belangen weitgehend von der Gestaltung des KBGG ausgeschlossen war (Fritsch 2006) – die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld nun parallel zum KBG bezogen werden kann bzw. eine Rahmenerstreckungsfrist nicht zum Verfall von Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung führt, sobald die staatliche Familienleistung bezogen wird. Dessen ungeachtet konnte die Arbeitslosenstatistik von der sinkenden Wiedereinstiegsquote »profitieren«. Der Anteil der arbeitslos Gemeldeten ist gegenüber dem KUG nach 24 Monaten KBG-Bezug um 10,8% gesunken (Lutz 2004).

Eine stabile Arbeitsmarktintegration leistet keine der drei Säulen des KBGG. Die Zuverdienstgrenze bringt hohe Opportunitätskosten für niedrig Entlohnte mit sich

und ist zu niedrig für besser Verdienende. Die erweiterte Bezugsdauer begünstigt Absenz von der Erwerbsarbeit. Und die Erweiterung der Bezugsgruppe führt zu einer Entkoppelung von Arbeits- und Familienleistungsrecht, die weniger komplementär als vielmehr konträr aufeinander ausgerichtet sind. Sachleistungen werden im Gegensatz zu Geldleistungen nach wie vor nicht angeboten, würden sich aber wesentlich positiver für untere Einkommensschichten auswirken.

Literatur

AK (2005) Fallstatistik Kinderbetreuungsgeld.

AK (2005a) Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch 2005. http://www1.arbeiterkammer.at/taschenbuch/354.htm [15.12.2005]

Fritsch, C. (2004) Zu Wirkungen, Risiken oder Nebenwirkungen lesen Sie den Gesetzestext oder fragen Sie Ihren Steuerberater, Intention und Wirkung des Kinderbetreuungsgeldgesetzes in einem breiten Kontext. Unveröffentlichter Forschungsbericht. Wien

Fritsch, C. (2006) Business as usual? Employee Organisations' Strategies in Welfare Legislation in Austria, in: Transfer, European Review of Labour and Research. im Erscheinen.

Koza, M. (2006) Problemfall Kinderbetreuungsgeld, in: Alternative und unabhängige GewerkschafterInnen (Hg.) Die Alternative. Wien.

Lutz, H. (2004) Wiedereinstieg und Beschäftigung von Frauen mit Kleinkindern, Ein Vergleich der bisherigen Karenzregelung mit der Übergangsregelung zum Kinderbetreuungsgeld. Wien. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Regierung 2000, Regierungsprogramm vom 4. Februar 2000: Österreich neu regieren. http://www.austria.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf [23.02.2006].

Rosenberger, S./ D. Schallert (2000) Politik mit Familie – Familienpolitik, in: SWS Rundschau 3, 249-261.

Tálos, E. (2005) Sozialpolitik neu, eine Bilanz von fünf Jahren ÖVP/FPÖ-Regierung in Österreich, in: Zeitschrift für Sozialreform 51. Jg. (3), 273-297.