

Schri ftenrei he



Österreichisches Institut für Familienforschung
Austrian Institute for Family Studies



Kinderbetreuungsscheck:
Modellentwicklung und
Analysen
(Machbarkeitsstudie
Kinderbetreuungsscheck)

Herausgeber
Dr. Hel muth Schattovi ts

NR. 9, WIEN, 2000
ISBN 3-901668-19-5

Kinderbetreuungsscheck: Modellentwicklung und Analysen
Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck
Helmuth Schattovits (Herausgeber)

Schriftenreihe des ÖIF Nr. 9, Wien, 2000
ISBN 3-901668-19-5

Eigentümer, Herausgeber und Verleger:
Österreichisches Institut für Familienforschung (ÖIF);
Geschäftsführer: Helmuth Schattovits;
Mit der Herausgabe beauftragt:
Brigitte Cizek, Irene Kernthaler, Rudolf Richter;
Lektorat: Robert Bauer;
Alle: Gonzagagasse 19/8, A-1010 Wien
Gestaltung, Layout und Grafik: Edith Vosta, 1050 Wien;
Druck: Print Media Austria AG, 1230 Wien

Das Österreichische Institut für Familienforschung (ÖIF) ist ein unabhängiges, gemeinnütziges Institut zur interdisziplinären wissenschaftlichen und anwendungsbezogenen Erforschung und Darstellung der Vielfalt und Veränderungen familialer Lebenswelten aus Sicht von Kindern, Frauen und Männern. Die wissenschaftliche Publikationstätigkeit des ÖIF besteht derzeit aus der Herausgabe der Schriftenreihe, der Hefte der Materialiensammlung und fallweisen „Working Papers“. Die Hefte der Schriftenreihe werden nach wissenschaftlichen Kriterien von jeweils zwei Gutachtern evaluiert.
Für eine breitere Öffentlichkeit ist der 14tägig erscheinende Informationsdienst „beziehungsweise“ bestimmt.

Zu beziehen bei:
Österreichisches Institut für Familienforschung (ÖIF),
Gonzagagasse 19/8, A-1010 Wien, Tel.: +43-1-535 14 54-19, Fax: +43-1-535 14 55
e-mail: edeltraud.puerk@oif.ac.at

**Gedruckt mit Förderung des Bundesministeriums für Generationen und Soziales
sowie der Bundesländer Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich,
Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien**

Vorwort

Das ÖIF hat sich entschlossen den Ergebnisbericht der Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck in der Schriftenreihe zu publizieren. Diese Machbarkeitsstudie hat grundlegende Bedeutung für die familienpolitische Diskussion in Österreich aber auch in Europa erlangt. In Österreich ist es nicht nur bei der Diskussion geblieben: Die am 4. Februar 2000 angelobte Bundesregierung hat in ihrem Regierungsprogramm die Einführung eines Kinderbetreuungsgeldes ab 1.1.2002 für 36 Monate festgelegt. Damit wurde ein Modell der Studie von der Politik konkret aufgegriffen.

Neben der grundlegenden Bedeutung geht es auch darum, die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie den Interessierten leicht zugänglich zu machen. Trotz großer Informationsbereitschaft des Projektteams und der Mitarbeiter/innen des ÖIF bestehen noch immer Wissensdefizite über das Konzept, die Modelle und konkreten Ergebnisse, selbst bei qualifizierten Entscheidungsträgern. Erfreulich und die Qualität unterstreichend ist die Tatsache, dass die getroffenen Prognosen der tatsächlichen Entwicklung entsprechen.

Um Wiederholungen zu vermeiden wird auf das nachfolgende Vorwort zum Ergebnisbericht verwiesen. Dort wird der Prozess der Durchführung der Studie sowie der Aufbau des Berichtes beschrieben sowie allen Beteiligten Dank gesagt.

Hier darf ich dem Lektor, Robert Bauer, und der verantwortlichen Gesamtgestalterin – Layout, Graphik u.a. – Frau Edith Vosta für die Zusammenarbeit und Bemühungen sehr herzlich danken.

Durch die Publikation kann jede interessierte Person sich authentisch informieren. Es wäre zu wünschen, dass damit auch die Basis für die sachliche Diskussion, ja für den Konsens verbreitert wird.

Wien, im August 2000

Helmuth Schattovits

Vorwort des Endberichtes

Der vorliegende Endbericht stellt den Abschluß der in prozeßhafter Vorgehensweise durchgeführten Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck dar. Es handelt sich dabei um das Ergebnis von rund zwei Jahren Analyse und Synthese, reflexive Diskussion und öffentlichem Diskurs. Insbesondere die Einbeziehung des öffentlichen Diskurses in den Prozeß der Bearbeitung stellt zumindest im Bereich der Familienforschung eine methodische Neuerung dar. Das Einlassen auf Neues ist immer auch ein Risiko, jedoch Voraussetzung um aus Engführung und Starrheit heraus zu kommen. Schließlich weist der österreichische Nobelpreisträger Josef Schumpeter wohl zu Recht darauf hin, daß Krisen auch immer solche der alten Methoden sind. Ein einfaches Mehr vom Gleichen genügt in der Regel zur Lösung von neuen Problemen nicht.

Insbesondere nach Vorliegen der Entscheidung über die zu untersuchenden Modelle im Juli 97 und des Rohberichtes im Juli 1998 wurden vor allem die für Familienfragen zuständigen Abgeordneten zum Nationalrat und zu den Landtagen aller Parteien, die Familienreferate bzw. -referentInnen auf Bundes- und Landesebene sowie die Medien über den aktuellen Stand informiert. Das öffentliche Interesse war groß. Die Angebote zur direkten, authentischen Information und offenen Diskussion wurden von Familienorganisationen, Familienreferaten, Politikern/innen und Parteien vielfach aufgegriffen. Das Risiko dürfte sich gelohnt haben und zwar sowohl unter wissenschaftlichen als auch demokratischen Gesichtspunkte: Für die wissenschaftliche Analyse und Synthese konnten wichtige – rationale und emotionale – Informationen von den in ihrer alltäglichen Lebensführung direkt betroffenen Personen erhalten werden, die anders kaum oder mit noch größerem Aufwand zu Stand zu bringen gewesen wären. Für die demokratische Kultur von äußerster Wichtigkeit ist die informierte Person und Gesellschaft. Dazu gehört auch die direkte, authentische Sachinformation neben der (politischen) Meinungsinformation, die jedenfalls keine Monopolstellung erhalten sollte. In diesem Sinn stellt der öffentliche Diskurs auch eine neue Form wissenschaftlich fundierter Politikberatung dar. Diese wurde offenbar wirksam, wie verschiedene politische Initiativen zeigen, so z.B. Karenzgeld für all Mütter/Väter, Kinderbetreuungsgeld bis zum dritten Lebensjahr, Karenzzeitkonto – inzwischen im Parlament beschlossen, Kinder-scheck bis zum 6. Lebensjahr, Karenzgeld für alle, die es brauchen, mit dem Einkommen steigendes Karenzgeld, „Gratis“ kindergärten u.v.a.m.

Diese Diskussion hat auch zu einer Ausweitung der ursprünglich untersuchten Grundmodelle geführt, nämlich ein „Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“ und eine „Mischvariante“, die im Endbericht berücksichtigt sind.

Neben diesem öffentlichen Diskurs waren die Mitglieder des begleitenden Ausschusses des Familienpolitischen Beirates eingeladen, insbesondere zu dem am 17. Juli 1998 vorgelegten Rohbericht bis 31. Oktober 1998 auch schriftlich Stellung zu nehmen. Die eingegangenen Stellungnahmen – die letzte am 23. Dezember per FAX – sind allen Mitgliedern des Projektteams zugegangen und wurden im Zuge der Überarbeitung des Rohberichtes in zweifacher Weise berücksichtigt: Soweit möglich durch Einarbeitung in den Berichtstext und durch einen eigenen Abschnitt in den Schlußfolgerungen, Kapitel 7.

Der Auftrag zur „Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck“ beinhaltet konkrete Aufgabenstellungen, nämlich einerseits die Entwicklung von Grundmodellen für einen Kinderbetreuungsscheck und andererseits die Abschätzung von sozialen, ökonomischen u.ä. Auswirkungen der zugrunde gelegten Modelle. Dabei waren beide Aufgabenschwerpunkte noch durch Vorgaben bzw. Fragestellungen näher beschrieben. Demnach geht es um möglichst empirisch fundierte Grundlagen für die notwendige politische Grundsatzentscheidung an Hand konkreter Modelle eines Kinderbetreuungsschecks. Diese liegen mit dem Endbericht vor. Im Rahmen des Projektauftrages erscheint die Machbarkeit gegeben. Ob das Konzept Kinderbetreuungsscheck tatsächlich verwirklicht wird, stellt eine politische Entscheidung dar. In diesem Zusammenhang kommt einer Vorentscheidung zum Selbstverständnis von Politik besondere Bedeutung zu: Politik mit dem massiven Wunsch nach Solidarität zu machen, was die Ressourcen an belastbarer Solidarität aktivieren würde (P.P. Zulehner 1996: 97).

Die sieben Kapitel des Ergebnisberichtes lassen sich entsprechend der Struktur des Studienauftrages zu drei Teilen zusammenfassen: Modellentwicklung (Kapitel 1), multidisziplinäre Analyse von relevanten Gegebenheiten und von möglichen Auswirkungen (Kapitel 2 bis 6) sowie folgernde Zusammenfassung, die auch eine Diskussion der kritischen Stellungnahmen enthält (Kapitel 7). Die Benennung der Kapitel findet sich in der Grobgliederung unmittelbar nach dem Deckblatt und vor diesem Vorwort.

Ein vorangestelltes Executive Summary gibt in leicht lesbarer Form einen zusammenfassenden Überblick insbesondere zu den erzielten Ergebnisse der „Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck“

Neben dem Endbericht ist ein Band „Grundlagen“ erstellt worden, der meist eine ausführlichere Darstellung zu den Einzelthemen und die Beilagen enthält. Dieser ist nicht Teil des Endberichtes.

Jedes Kapitel wurde im Projektteam mehrmals diskutiert. Für die Aufbereitung und konkrete Darstellung haben jeweils einzelne oder mehrere Personen die Letztverantwortung übernommen. Dies kommt in der Namensnennung in den einzelnen Kapiteln zum Ausdruck. In Fußnoten finden sich auch kurze Angaben zu den AutorInnen und allfälligen weiteren MitarbeiterInnen außerhalb des Projektteams.

Als Koordinator des Projektteams kommt mir das Privileg zu, den Dank sagen zu dürfen. Gerne komme ich dem nach: Mein Dank gilt dem Familienpolitischen Beirat für die Empfehlung zu dieser Studie sowie Herrn Bundesminister Dr. Martin Bartenstein, daß er diese aufgegriffen und den Auftrag für die Machbarkeitsstudie erteilt hat. Damit wird wahrscheinlich zum ersten Mal eine zur Diskussion gestellte familienpolitische Maßnahme vor der Entscheidung über deren Umsetzung auch wissenschaftlich untersucht und Grundlagen für die politische Entscheidung erarbeitet.

Den Damen und Herren des BMUJF die diese Studie begleitet haben, stellvertretend für alle nenne ich Frau SCHin Dr. Veronika Holzer, Frau Mag. Martina Staffe und Frau Mag. Judit Marte, danke ich sehr herzlich für die engagierte, konstruktive und auch geduldige Unterstützung und schließe im ehrenden Gedenken Frau DDr. Romana Widhalm darin ein. Dem wissenschaftlichen BeraterInnenteam des BMUJF, bestehend aus Frau Univ.Do. Dr. Gudrun Biffel sowie den Herren Mag. Alois Guger und Univ.Prof. Dr. Wolfgang Mazal, gebührt Dank für eine Reihe von kritischen Hinweisen und kreativen Anregungen. Die Beratungen im begleitenden Ausschuß des Familienpolitischen Beirat waren trotz – oder gerade wegen – gelegentlich kontroverser Diskussion sehr anregend und hilfreich, insbesondere bei politischen Fragestellungen, wie die Auswahl möglicher Rahmenbedingungen für die jeweiligen Modelle. Auch sehr herzlich für die Mühe der schriftlichen Stellungnahmen zum Rohbericht gedankt.

Besonderen Dank sage ich den Mitgliedern des Projektteams und darüber hinaus allen MitarbeiterInnen in den beteiligten Forschungseinrichtungen für die gute, engagierte und erfolgreiche Zusammenarbeit.

Wien, im Oktober 1999

Helmuth Schattovits

Executive Summary

„Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck“

Auf Basis einer einstimmigen Empfehlung des Familienpolitischen Beirats, in dem insbesondere die Sozialpartner und die Familienverbände vertreten sind, hat das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (BMUJF) im Mai 1997 das Österreichische Institut für Familienforschung (ÖIF) damit beauftragt, Modelle von Transferleistungen für Kinderbetreuung zu entwickeln, die unabhängig von der Berufstätigkeit der Eltern und der Form des Zusammenlebens sind, sowie die möglichen Auswirkungen solcher Modelle umfassend zu evaluieren und die finanziellen Aspekte abzuschätzen. Ein interdisziplinäres Forscherteam hat diese Frage unter den verschiedensten Aspekten eingehend analysiert, im Mai 1998 den Rohbericht, Ende Dezember 98 den vorläufigen Ergebnisbericht und im Juli 99 den Endbericht vorgelegt. Diese Art der umfassenden wissenschaftlichen Evaluation bereits vor der möglichen Einführung einer neuen familienpolitischen Maßnahme ist nicht nur in Österreich einmalig sondern auch in Europa richtungsweisend.

Grundlage der Idee eines möglichen Kinderbetreuungsschecks (KBS) ist die Verbesserung der gegenwärtigen Situation in Hinblick auf mehrere sozial- und familienpolitische Ziele: Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch mehr individuellen Gestaltungsspielraum; Verminderung von Kinderarmut; mehr Autonomie der Mütter und Väter bei der Wahl der Art der Kinderbetreuung; Anerkennung und teilweise Abgeltung von Kinderbetreuung als wichtige Leistung für die Gesellschaft; Verbesserung der Ebenbürtigkeit von Frauen und Männern in familiären Entscheidungsprozessen. Die hier vorgestellten und diskutierten Modelle des Betreuungsschecks wurden so konzipiert, daß sie in allen diesen Bereichen tendenziell zu Verbesserungen führen können.

Modelle

Der Kinderbetreuungsscheck ist als teilweise Abgeltung von erwarteter Betreuungs- und Erziehungsarbeit an Kleinkindern konzipiert. Diese Leistungsabgeltung soll allen in Österreich wohnhaften Eltern(teile) unabhängig von ihrer jeweiligen beruflichen und finanziellen Situation gewährt werden, sofern die Kinder auch in Österreich leben. BezieherInnen des Betreuungsschecks werden eigenständig pensions-, kranken- und unfallversichert.

Die evaluierten vier ersten Modelle bestehen zunächst aus einer im wesentlichen bis zum vollendeten 4.Lebensjahr des Kindes 12xjährlich an die Haupt-

betreuungsperson ausbezahlten Geldleistung (Modell Karenzgeld: öS 5.700,- ; Modell Existenzminimum: öS 7.958,-), die unabhängig von der Zahl der betreuten Kinder und vom Erwerbsstatus ist. Nach dem 4. Lebensjahr des jüngsten Kindes wird ein verringerter Geldbetrag ausbezahlt (öS 3.400,- bzw. 4 558,- monatlich) und der Rest wird als Gutschein für die Inanspruchnahme einer anerkannten Kinderbetreuungseinrichtung gewährt. Im Unterschied zur Geldleistung wird der Gutschein für jedes Kind zwischen 4 Jahren und Schuleintritt gewährt. Die eigenständige Sozialversicherung gilt für die gesamte Dauer der Gewährung von Leistungen. Mit Abschluß der 1. Klasse Volksschule des jüngsten Kindes enden alle Leistungen aus dem Betreuungsscheck.

In den Endbericht wurden als ein Ergebnis der Diskussion ein Modell Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre und eine Mischvariante: bis zum 4. Lebensjahr Modell Existenzminimum und danach Modell Karenzgeld, aufgenommen.

In der finanzwissenschaftlichen Analyse dieser Modelle werden drei Teilinstrumente unterschieden: Geldleistung, eigenständige Sozialversicherung und Gutschein. Dies ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung einerseits des Bundes für den Familienlastenausgleich und die Sozialversicherung sowie andererseits der Länder für die außerfamiliale Kinderbetreuung geboten. Die begriffliche Differenzierung hilft darüber hinaus zu vermeiden, daß unter dem Begriff „Betreuungsscheck“ lediglich der „Gutschein“ verstanden wird.

Grundsätzlich bilden diese drei Teilinstrumente ein sinnvolles Ganzes und sind daher in einem Konzept zusammengefaßt. Die Einführung könnte entweder gesondert durch den Bund (Geldleistung, eigenständige Sozialversicherung) und die Länder (Gutschein) oder durch den Bund und die Länder gemeinsam aufgrund einer Vereinbarung gemäß §15a B-VG erfolgen. Für die konkrete Umsetzung des Gutscheines bedarf es entsprechender Maßnahmen des je-weißen Bundeslandes auch wegen der wünschenswerten landesspezifischen Akzentsetzung, da der Gutschein je nach Ausgestaltung unterschiedliche Funktionen zu erfüllen vermag.

Abschätzung möglicher Auswirkungen

Auf Basis zahlreicher empirischer Datensätze (sozialwissenschaftliche Umfragedaten und Daten der Hoheitsverwaltung) wurde versucht, mögliche Auswirkungen einer Einführung des KBS auf familiäre, soziale und wirtschaftliche Aspekte hin zu evaluieren. Aus dem sehr umfangreichen Material sind hier nur exemplarisch einige Punkte genannt.

Auswirkungen auf den Wiedereintritt in den Erwerb

Grundsätzlich wird durch das Konzept Betreuungsscheck die Betreuungsperson nicht vor die Alternative Erwerb oder Familie gestellt. Durch den Wegfall jeder Erwerbsbeschränkung – im Gegensatz zur aktuellen Karenzgeldregelung – wird diese Alternative tendenziell vermieden.

Empirisch gesehen besteht kein klarer Zusammenhang zwischen Eintrittsverhalten der Mütter in den Erwerb nach der Geburt des jüngsten Kindes und dem regional vorhandenen Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen. Vieles deutet darauf hin, daß auch andere eher persönliche, familiäre, finanzielle und arbeitsmarktpolitische Aspekte für den Wiedereintritt entscheidend sind.

Das Wiedereintrittsverhalten ist stark durch unterschiedliche individuelle Lebenskonzepte ge-prägt (flexible Lebensorientierung – Familienorientierung – Erwerbsorientierung), aber auch finanzielle Erwägungen spielen eine ganz entscheidende Rolle. Während erwerbsorientierte Frauen eher unabhängig von der finanziellen Lage wieder einsteigen, zeigt sich bei familienorientierten Frauen, daß diejenigen in schlechter finanzieller Lage deutlich schneller wieder in den Erwerb eintreten (müssen) als die in besserer wirtschaftlicher Lage. Der KBS könnte hier einen Beitrag in Richtung größere Wahlfreiheit nicht nur für Frauen mit flexibler Lebensorientierung bewirken sondern sowohl bei den familienorientierten als auch bei den erwerbsorientierten Frauen – der KBS wird im Gegensatz zum Karenzgeld auch (voll)erwerbs-tätigen Frauen gewährt.

Da der Kinderbetreuungsscheck zur Gänze aus dem Familienlastenausgleichsfonds finanziert wird, bleiben bestehende arbeitsrechtliche Ansprüche, insbesondere bezüglich Leistungen der Arbeitslosenversicherung unberührt. Jedenfalls werden keine Leistungen daraus durch den KBS verbraucht, wie das beim Karenzgeld der Fall ist, wo nach 308 Tagen Karenzgeld der Anspruch auf Arbeitslosengeld aufgebraucht ist.

Auswirkungen auf Armut von Kindern

Bei alleinerziehenden Familien erhöht sich das pro Kopf Einkommen durch den Betreuungsscheck am stärksten, weil sich der gewährte Betrag wie ein zweites Einkommen nur auf einen Erwachsenen und das Kind (Kinder) aufteilt. Auch Familien mit mehreren Kindern profitieren stärker, zum einen durch den je Kind gewährten Gutschein, zum anderen durch die längere Bezugsdauer – entsprechend dem Geburtsabstand. Frauen, die bisher keinen Anspruch auf Karenzgeld hatten, können durch den Betreuungsscheck finanziell und sozial abgesichert werden. KarenzgeldbezieherInnen profitieren durch eine Verlängerung der Bezugsdauer und der Aufhebung von Erwerbsbeschränkungen. Insgesamt ist durch den Betreuungsscheck eine wirksame Verminderung von Armut zufolge von Kindern zu erwarten.

Auswirkungen auf Partnerschaft und Haushaltsführung

Die Analyse der Aufteilung der im Haushalt anfallenden Tätigkeiten nach dem Erwerbsstatus der Frau zeigt zunächst das wenig erstaunliche Ergebnis, daß sich die Partner von voll erwerbstätigen Frauen (etwas) mehr im Haushalt beteiligen als die von nicht erwerbstätigen Frauen. Interessant ist jedoch die Tatsache, daß auch bei Frauen, die in Karenz sind, sich die Partner stärker am Haushalt beteiligen.

Es ist anzunehmen, daß der Betreuungsscheck sich in mehreren Punkten positiv auf die Ebenbürtigkeit zwischen Frauen und Männern in einer Partnerschaft auswirkt: Da Frauen gleichzeitig erwerbstätig sein und den Betreuungsscheck beziehen können, wird das Argument entkräftet, daß ein möglicher Wiedereinstieg der Frau dem Haushaltsbudget nichts brächte. Außerdem gleicht der Betreuungsscheck, insbesondere in der Variante Existenzminimum, den Einkommensverlust durch Teilzeitarbeit bis zu einem relativ hohen Bruttoeinkommen aus und vermindert so die Opportunitätskosten. Das relativiert auch für Vätern das finanzielle Argument gegen verstärkte Einbindung in Hausarbeit und Kinderbetreuung. Schließlich wird durch die volle eigenständige Sozialversicherung des betreuenden Elternteils eine Reduktion von Abhängigkeitsverhältnissen erreicht.

Generell würde der Betreuungsscheck das Leben von Frauen und Männern gerade in der Phase des individuellen und familiären Lebenszyklus erleichtern, in der es finanziell am engsten ist: durch die immer noch steile Einkommensverteilung nach dem Alter haben jüngere Frauen und Männer meist nur niedrige Anfangsgehälter, sind gleichzeitig durch die hohen Wohnungsbeschaffungskosten enorm belastet und müssen noch damit kämpfen, Beruf und Kinderbetreuung unter einen Hut zu bringen. Dieser temporäre finanzielle Engpaß in einer für die Entwicklung des Kindes entscheidenden Phase kann auch längerfristige Auswirkungen auf das Wohl des Kindes aber auch der Eltern haben.

Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Nur weniger als 10% aller Mütter mit Kindern unter sieben Jahren betrachten eine Vollzeitberufstätigkeit als ideal. Wie mehrere Studien unabhängig voneinander belegen, strebt eine Mehrzahl der Mütter Teilzeiterwerbstätigkeit an. Modellrechnungen unter der hypothetischen Annahme, daß bei Einführung des Betreuungsschecks alle Frauen ihre individuell gewünschte Arbeitszeitreduktion (zum Teil ohne Einkommensverlust) erfüllen können, entstehen zusätzlich 60.000 Halbtagsarbeitsplätze. Dies würde es wiederum insbesondere Hausfrauen, die einsteigen wollen, leichter ermöglichen, diesen Wunsch zu erfüllen. Es besteht somit die Hoffnung, daß dies, wenn es mit entsprechenden Flexibili-

sierungsmaßnahmen der Wirtschaft einher geht, es Frauen (und Männern) generell erleichtert, ihre persönlichen Wünsche bezüglich des Ausmaßes der Erwerbstätigkeit auch zu realisieren.

Auswirkungen auf Kinderbetreuungseinrichtungen

Durch das Instrument der Gutscheine wird einerseits gewährleistet, daß die Kinder in der Regel in den Genuß der pädagogisch als sinnvoll erachteten außerhäuslichen Kinderbetreuung kommen und andererseits die Kinderbetreuungseinrichtungen mit einer gleichbleibenden oder leicht steigenden Nachfrage rechnen können. Die Qualität der Einrichtungen wird durch ein Anerkennungsverfahren gesichert. Die derzeitigen Aufwendungen der Länder und Gemeinden für vorschulische Kinderbetreuung pro Kind und Kalenderjahr liegen in sieben Bundesländern zwischen 30 und 40 000 S; Burgenland mit 26.300 S und Wien mit 57.600 S weisen die zwei Extremwerte auf. Der Wert des Gutscheines im Modell „Karenzgeld“ (27.600 S pro Jahr und Kind) erscheint somit realistisch. Es ist damit zu rechnen, daß durch die gestärkte Kaufkraft der Eltern, Marktmechanismen das Angebot an Betreuungseinrichtungen weiter verbessern. Allerdings wird auf die Möglichkeit von Marktversagen mit unerwünschten Effekten besonders zu achten sein.

Akzeptanz des Betreuungsschecks in der Bevölkerung

Im Rahmen einer eigenen empirischen Untersuchung wurden fast 1000 Personen über ihre Einstellung zu den Modellen des Betreuungsschecks und die vermuteten Auswirkungen befragt. Generell empfindet eine Mehrheit der Befragten das derzeitige System der Karenzregelung als unbefriedigend und begrüßt die genannten Modelle als Verbesserung (80% der unter 40jährigen Frauen). Bei den Teilinstrumenten gibt es die höchste Zustimmung zur vorgeschlagenen Ausweitung der sozialrechtlichen Absicherung (89% Befürwortung). Eine Mehrheit ist auch für die vorgeschlagene Ausweitung des Empfängerkreises (58% aller Befragten, 81% der nicht erwerbstätigen Frauen unter 40). Interessanterweise wird jedoch eine Aufhebung des Erwerbsverbotes insgesamt von weniger als der Hälfte befürwortet (45% aller Befragten) hingegen von 58% der kinderlosen Frauen unter 40. Eher Skepsis herrscht bei der Finanzierbarkeit des Betreuungsschecks, was auch darin zum Ausdruck kommt, daß für das Modell „Existenzminimum“ (7 958,- S) sich insgesamt keine Mehrheit ergeben hat: 39 % aller Befragten sind dafür – jedoch 55 % der Frauen unter 40 Jahre.

Finanzierung

Berechnungen des gegenüber dem Planungsnullfall 2005 zusätzlich erforderlichen Finanzierungsvolumens für die unterschiedlichen Modelle des Betreuungsschecks (Geldleistung und eigenständige Sozialversicherung) liegen in der Größenordnung von 3,3 Mrd. S (3,1+0,2) für „Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“ und 6,8 Mrd. S (6,5+0,3) für „Karenzgeld 4 Jahre“, 23,8 Mrd. S (19,5+4,3) für die „Mischvariante“ und 25,8 Mrd. S (21,5+4,3) für „Existenzminimum 7 Jahre“. Die im Jahr 2005 zu erwartenden Minderausgaben des FLAF – sogenannte Überschüsse bzw. Mehreinnahmen – werden zum Geldwert 1996 bei 8,9 Mrd. S liegen, nominell bei 10,6 Mrd., 2 Mrd. S an Zinsen anfallen und der Reservefonds ein Barvermögen von 48,5 Mrd. S nominell aufweisen. Werden lediglich die 8,9 Mrd. S berücksichtigt – um jedenfalls auf der sicheren Seite zu sein – reichen diese für mehr als die Bedeckung der Finanzierungserfordernisse des Modells „Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“ und „Karenzgeld 4 Jahre“. Für die Mischvariante verbleiben noch 14,9 Mrd. S, inklusive 4,3 Mrd. S Sozialversicherungsbeiträge, und für das Modell „Existenzminimum 7 Jahre“ 16,9 Mrd. Bei einer weniger vorsichtigen Schätzung verringern sich diese Beträge um 3,7 Mrd. S.

Nicht einbezogen in das Finanzierungsvolumen wird die Familienbeihilfe, die neben dem Betreuungsscheck eigenständig erhalten bleibt. Weiters würden all-fällige Rückflüsse in Form von Steuern und Abgaben sowie Einsparungen in der Verwaltung den errechneten Nettoaufwand reduzieren.

Der Betreuungsscheck in seiner vorgeschlagenen Form führt zu einer Konzentration der Aufgaben beim FLAF, wodurch dieser finanziell stark belastet wird. Die restlichen bisherigen Kostenträger (insbesondere Arbeitslosenversicherung, Sozialversicherungsträger, allgemeines Bundesbudget, Selbstträger, Gemeinden) werden dadurch entlastet. Dies macht finanzielle Umschichtungen vor allem im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Pensionsversicherung erforderlich. Dabei sind vor allem im Bereich der Pensionsversicherung Schwierigkeiten zu erwarten. Die 1978 und 1981 erfolgte Umschichtung von 1,5 %-Punkten der Dienstgeberbeiträge vom FLAF zur Pensionsversicherung könnte die Position des FLAF in der Diskussion um die Tragung der Kosten der Pensionsversicherungsbeiträge stärken, da bereits eine Art Vorleistung besteht.

Das Finanzierungsvolumen des Gutscheines liegt im Rahmen der von den Ländern und Gemeinden für die Kinderbetreuung derzeit aufgewendeten Geldmittel.

Die Realisierung einiger untersuchten Modelle ist aus den Minderausgaben bzw. „Mehreinnahmen“ des Familienlastenausgleichsfonds allein finanzierbar. Der Kinderbetreuungsscheck dürfte demnach nicht an der Finanzierung scheitern.

Wien im Juli 1999

Inhaltsverzeichnis

1 Entwicklung von Modellen eines Betreuungsschecks	25
1.1 Ursprung und Dynamik der Idee „Betreuungsscheck“	25
1.2 Auftrag zur Machbarkeitsstudie „Kinderbetreuungsscheck“	26
1.3 Konzept der Studie „Kinderbetreuungsscheck“	30
1.3.1 Organisation und methodische Zugänge	30
1.3.1.1 Struktur des Projekts	30
1.3.1.2 Vorgehensweise und Zeitplan	33
1.3.1.3 Methodologische Zugänge und Datenquellen	33
1.3.2 Einordnung in den familienpolitisch relevanten Kontext	34
1.3.2.1 Generationen- und Geschlechtergesichtspunkt	34
1.3.2.1.1 Generationenverhältnisse	
3-Generationenvertrag	34
1.3.2.1.2 Geschlechterverhältnisse	37
1.3.2.2 Wirtschaftliche Mindestsicherung	40
1.3.2.3 Maßnahmenbündel – policy mix	43
1.3.2.3.1 Generelle Maßnahmen – präventiv	44
1.3.2.3.2 Spezifische Maßnahmen – helfend	45
1.3.2.3.3 Exkurs Umverteilung	45
1.4 Der Machbarkeitsstudie zugrunde gelegte Modelle	46
1.4.1 Diskussion der Betragshöhe und der Altersgrenzen	48
1.4.1.1 Geldwert des Betreuungsschecks	48
1.4.1.1.1 Modell „Karenzgeld“	48
1.4.1.1.2 Modell „Ausgleichszulagenrichtsatz“/ „Existenzminimum“	49
1.4.1.1.3 Sonderregelung im Kindergartenalter	50
1.4.1.2 Alter des jüngsten Kindes	51
1.4.1.2.1 Bis zum 4. vollendeten Lebensjahr des jüngsten Kindes.	52
1.4.1.2.2 Bis zum Ende der ersten Volksschulklasse.	53
1.4.2 Darstellung der ausgewählten Modelle	54
1.4.2.1 Teilinstrumente des Konzepts „Betreuungsscheck“	54
1.4.2.1.1 Geldleistung	54
1.4.2.1.2 Eigenständige Sozialversicherung	54
1.4.2.1.3 Gutscheine	56
1.4.2.2 Weitere Gestaltungsmerkmale	57
1.4.2.2.1 Auszahlungsmodus	57
1.4.2.2.2 Mehrkinderfamilien	57

1.4.2.2.3	Empfängerkreis	58
1.4.2.2.4	Finanzielle Situation der Empfänger	59
1.4.2.2.5	Keine Erwerbsbeschränkung – Wiedereinstiegshilfen	59
1.4.2.2.6	Bindung an die Inanspruchnahme medi- zinischer und psychosozialer Angebote	60
2	Familie und Erwerb	61
2.1	Familienarbeit	65
2.1.1	Haushaltsführung	65
2.1.2	Kinderbetreuung	69
2.2	Erwerbsarbeit	71
2.2.1	Erwerb und Kinderbetreuung	72
2.2.2	Erwerbsverläufe	75
2.2.2.1	Erwerbsverläufe gegliedert nach sozio- demographischen Merkmalen	75
2.2.2.2	Erwerbsverläufe gegliedert nach subjektiven Werturteilen	79
2.2.3	Erwerbswünsche und Arbeitsmarkt	82
2.2.3.1	Real- und Wunschkombination von Familie und Erwerb für Frauen mit Kindern unter 7 Jahren	82
2.2.3.2	Berechnung der möglichen Arbeitsmarktwirkungen durch die Erfüllung von Erwerbszeitwünschen	84
2.2.3.3	Berechnung der möglichen Einkommenswirkungen durch die Erfüllung von Erwerbszeitwünschen	85
2.3	Verringerung des Risikos	86
3	Analyse familienrelevanter Leistungen des öffentlichen Sektors	91
3.1	Analyse der familienrelevanten monetären Leistungen	91
3.2	Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten im österreichischen Pensionssystem	96
3.3	Kosten und Finanzierung der außerfamilialen Kinderbetreuung in Österreich	97
3.3.1	Kosten außerfamilialer Betreuung auf Basis ausgewählter Anbieter	98
3.3.2	Kosten der Kinderbetreuung auf Basis der Aufwendungen von Ländern und Gemeinden 1995	99
3.3.2.1	Finanzierungssysteme der Länder	99
3.3.2.2	Aufwendungen für den Betrieb von Betreuungseinrichtungen insgesamt	100

3.3.2.3	Höhe der Aufwendungen für den laufenden Betrieb von kommunalen Einrichtungen der außerfamilialen Kinderbetreuung im Jahre 1995/96	101
3.4	Zusammenfassung	104
4	Finanzwissenschaftliche Analyse der Teilinstrumente „Geldleistung“ und „Eigenständige Sozialversicherung“	107
4.1	Begründung der Trennung der Analyse nach Einzelinstrumenten	107
4.2	Diskussion und Aufzeigen denkbarer Modellvarianten nach finanzwissenschaftlichen Karrieren	108
4.2.1	Geldleistung	109
4.2.2	Eigenständige Sozialversicherung	113
4.2.3	Zeitliche Einführung des Konzepts Betreuungsscheck	115
4.3	Definition der den Berechnungen zugrunde gelegten Modelle	116
4.4	Kosten verschiedener Modelle des Kinderbetreuungsschecks	116
4.5	Entwicklung der Einnahmenüberschüsse des FLAF	121
4.6	Verschiebungen zwischen den Kostenträgern	128
4.7	Zusammenfassung	131
5	Finanzwissenschaftliche Analyse des Teilinstruments „Gutschein“	133
5.1	Differenzierung der Funktionen des Teilinstruments „Gutschein“	133
5.2	Objektförderung versus Subjektförderung	136
5.3	Einwände gegen eine Subjektförderung	139
5.4	Typen von Gutscheinen	140
5.4.1	Merkmale verschiedener Gutschein-Typen	140
5.4.2	Ausgewählte Typen von Gutscheinen	143
5.4.2.1	Der ergänzungsfähige Gutschein mit konstantem Nominalwert	143
5.4.2.2	Der nicht-ergänzungsfähige Gutschein mit konstantem Nominalwert	143
5.4.2.3	Der nicht-ergänzungsfähige Gutschein mit sozial gestaffelter Aufzahlung mit freier Preisbildung	144
5.5	Entwicklung von Varianten eines Gutscheins für außerfamiliale Kinderbetreuung	145
5.5.1	Grundkonzeption des Gutscheins	145
5.5.2	Gemeinsame Inhalte der drei Varianten eines Gutscheins	145
5.5.2.1	Träger- und betreuungsformübergreifende Qualitätssicherung	145
5.5.2.2	Elternbeiträge	147
5.5.3	Höhe des Gutschein-Wertes	149

5.5.4	Beschreibung der Varianten	150
5.5.5	Risiken	151
5.5.6	Kosten und Finanzierung	152
5.6	Zusammenfassung	154
6	Einstellung der österreichischen Bevölkerung zum Betreuungsscheck (empirische Studie)	157
6.1	Einleitung	157
6.2	Bericht über die qualitative Untersuchungsphase	158
6.2.1	Untersuchungsziel und Vorgangsweise	158
6.2.2	Grundsätzliche Einstellung	160
6.2.3	Karenzgeld für ehemals Berufstätige versus Erziehungs- oder Betreuungsgeld für alle	162
6.2.4	Wie lange wollen Frauen zu Hause bleiben, wie lange sollte eine Unterstützung bezahlt?	163
6.2.5	Wahrgenommene Auswirkungen auf die Berufstätigkeit	164
6.2.6	Welche Probleme sieht man beim Wiedereinstieg in den Beruf?	166
6.2.7	Welche Betreuungsformen werden vorgezogen?	167
6.2.8	Zum Split des Erziehungsgeldes in einen Barbetrag und einen Gutschein	168
6.2.9	Vermutete Auswirkungen auf Kinderzahl und Timing der Geburten	170
6.2.10	Abschließende Bemerkungen	171
6.3	Bericht über die schriftliche Befragung der österreichischen Bevölkerung	172
6.3.1	Aufbau des Fragebogens, Inhalte der Untersuchung	172
6.3.2	Stichprobe der Untersuchung	173
6.3.3	Variation der Ergebnisse nach soziodemographischen Variablen (Überblick)	173
6.3.4	Bewertung der augenblicklichen Situation	175
6.3.5	Eingeschätzte Notwendigkeit der Dauer der Geldleistung	179
6.3.6	Einstellungen zu weiteren Aspekten der Geldleistung	180
6.3.6.1	Zur Höhe der Geldleistung	180
6.3.6.2	Anspruchsberechtigung auch für Nichtberufstätige (B03)	180
6.3.6.3	Einstellungen für und gegen Erwerbsverbot (B04).	181
6.3.6.4	Unfall- und Krankenversicherung sowie Anrechenbarkeit für die Pension (B06)	181

6.3.6.5	Kindergartensubvention vs. Direktzahlung an die Eltern (B07)	182
6.3.6.6	Soziale Staffelung der Geldleistung? (B08)	182
6.3.7	Vermutete Folgen der Einführung der Geldleistung	182
6.3.7.1	Wie lange würden die Frauen – aus Ihrer Sicht – zu Hause bleiben?	182
6.3.7.2	Vermutete Auswirkungen auf den Kinderwunsch (Fertilität)	185
6.3.7.3	Splitting vs. Barbetrag	186
6.3.7.4	Einstellung zur außerhäuslichen Betreuung des Kindes	186
6.3.7.5	Vermutete Auswirkungen der Geldleistungen auf die Rolle und das Prestige der Frau (C04)	187
6.3.7.6	Vermutete unerwünschte Folgen der Geldleistung (C08).	187
6.3.7.7	Generelle Bewertung der Geldleistung – Vergleich „Situation jetzt“ mit „Erziehungsgeld“.	188
6.3.7.8	Nutzendifferenzen zwischen der bestehenden Regelung und dem „Erziehungsgeld“	189
7	Schlußfolgerungen	191
7.1	Diskussion von Stellungnahmen	191
7.1.1	Aufbringung der Geldmittel	192
7.1.2	Kindeswohl und Elternrolle	194
7.1.3	Auswirkungen auf Erwerbstätigkeit der Frauen und Rollenverteilung	195
7.1.4	Signalwirkung	197
7.1.5	Verteilungswirkung	197
7.1.5.1	Gutschein und soziale Staffelung der Preise	198
7.1.5.2	Verteilungswirksamkeit und Lebensform	198
7.1.6	Kosten von Kinderbetreuungseinrichtungen	199
7.1.7	Nachbemerkung	200
7.2	Folgernde Zusammenfassung	201
7.2.1	Zu den untersuchten Modellen	201
7.2.1.1	Einstellung der Bevölkerung	201
7.2.1.2	Teilinstrument „Geldleistung“	201
7.2.1.3	Teilinstrument „Eigenständige Sozialversicherung“	203
7.2.1.4	Teilinstrument „Gutschein“	203
7.2.2	Auswirkungen des Betreuungsschecks	206
7.2.2.1	Wiedereinstieg in den Erwerb von Müttern/Vätern	206

7.2.2.2	Wahlfreiheit von Eltern bezüglich der Form der Kinderbetreuung	208
7.2.2.3	Armutsrisiko für Familien	209
7.2.2.4	Außerfamiliales Betreuungsangebot und Möglichkeiten zu dessen Inanspruchnahme	210
7.2.2.4.1	Inanspruchnahme durch Kinder im „Gutschein-Alter“	211
7.2.2.4.2	Inanspruchnahme durch Kinder außerhalb des „Gutschein-Alters“	212
7.2.2.5	Versorgungsarbeit und Lebensführung	213
7.2.2.6	Sozialrechtliche Absicherung von Eltern	213
7.2.3	Finanzierung des Betreuungsschecks	214
7.2.4	Auszahlungsmodalitäten	216
7.2.5	Auswirkungen auf den Finanzausgleich	216
7.3	Anhang	216
7.3.1	Modellrechnung Gutschein	216
7.3.2	Modellrechnung Familiensituationen	218
7.3.2.1	Einkommenseite – Verteilungsperspektive	218
7.3.2.2	Beitragsseite – Finanzierungsperspektive	219
7.3.2.3	Zusammenschau von Verteilung und Finanzierung	219
7.3.3	Information bezüglich „Gegenstudie“	220
	Literaturverzeichnis	223

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1.-1:		
Organisation der Machbarkeitsstudie bezüglich Arbeitsauftrag und -zusammenhang		31
Abbildung 1.-2:		
Prozess und Termine der Projektabwicklung		32
Abbildung 1.-3:		
Die Entwicklung des 3-Generationenvertrages im gesellschaftlichen Wandel und der notwendigen Einbeziehung des Staates in das System.		35
Abbildung 1.-4:		
Eigenpension von Frauen mit Pensionseintritt 1996 nach der Kinderzahl		39
Abbildung 1.-5:		
Drei Möglichkeiten der Mindestsicherung im Wohlfahrtsstaat		41
Abbildung 1.-6:		
Schematische Darstellung zur Erläuterung des Begriffs Teilzeitbetreuung		47
Abbildung 1.-7:		
Wünsche von Frauen und Männern bezüglich Kinderbetreuung		53
Tabelle 1.-1:		
Der Studie zugrunde gelegte Modelle für die Geldleistungen		55
Tabelle 1.-2:		
Der Studie zugrunde gelegte Modelle für den Gutschein		57
Tabelle 2.-1:		
Mittlere Bevölkerungsvorausschätzung – erwartete Anzahl der 0- bis 10-jährigen Kinder von 1998 bis 2009 für drei Fertilitätsraten jeweils am Jahresende.		62, 63, 64
Tabelle 2.-2:		
Aufteilung der Tätigkeiten im Haushalt für Frauen mit Partner und jüngstem Kind, das 1990 oder später geboren wurde		66
Abbildung 2.-1:		
Gerechtigkeitsempfinden hinsichtlich der Aufteilung der im Haushalt anfallenden Tätigkeiten von Frauen mit Partner und jüngstem Kind 1990 oder später geboren nach dem Erwerbsstatus (in %)		67
Tabelle 2.-3:		
Aufteilung von Tätigkeiten der Kinderbetreuung für Frauen mit Partner und jüngstem Kind 1990 oder später geboren nach Erwerbsstatus (in %)		69
Abbildung 2.-2:		
Gerechtigkeitsempfinden hinsichtlich der Aufteilung der Kinder- betreuung von Frauen mit Partner und jüngstem Kind 1990 oder später geboren nach dem Erwerbsstatus (in %)		70

Abbildung 2.-3:	
Erwerbsquoten von Frauen und Männern	71
Abbildung 2.-4:	
Einstellungsfrage: Betreuungswunsch von Müttern mit 1990 und später geborenen Kindern nach Erwerbsstatus (n=1.267)	73
Abbildung 2.-5:	
Einstellungsfrage: Präferenz für politische Maßnahmen von Müttern mit 1990 und später geborenen Kindern nach Erwerbsstatus (n=1.059)	74
Abbildung 2.-6:	
Erwerbseintritt nach Dauer seit der Geburt des jüngsten Kindes, Anteil der eingestiegenen Frauen nach Bundesländern	76
Abbildung 2.-7:	
Erwerbseintritt nach Bildung und Geburtsjahrgang des jüngsten Kindes	77, 78
Abbildung 2.-8:	
Erwerbseintritt von Frauen mit 1990 oder danach geborenen Kindern nach der subjektiven Einschätzung der eigenen finanziellen Lage – aufgeschlüsselt nach der Präferenz für politische Maßnahmen (Angaben in Prozent)	81
Tabelle 2.-4:	
Real- und Wunschkombination von Familie und Erwerb für Frauen zwischen 20 und 54 aus der Sicht von Frauen mit Kindern von 0 bis 7 Jahren (in % der Realsituation)	84
Tabelle 2.-5:	
Reduktion des Arbeitsangebotes von heute schon erwerbstätigen Frauen im Alter zwischen 20 und 54 Jahren bei Wunscherfüllung	84
Tabelle 2.-6:	
Jobnachfrage durch Frauen im Alter zwischen 20 und 54 Jahren	85
Tabelle 2.-7:	
Zusammenhang zwischen Bruttogehalt und Nettoeinkommen (Angestellter)	86
Abbildung 2.-9:	
Ergebnis der Modellrechnung Armutsverringerung: Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens (OECD-Gewichtung)	87
Abbildung 2.-10:	
Auswirkungen des Betreuungsschecks auf reale Familiensituationen	88
Tabelle 3.-1:	
Einkommensersatzleistungen in Österreich im Zusammenhang mit der Geburt und der Betreuung von Kleinkindern (Mio. S, 1996, nach Berufsgruppen und dem Lebensalter des jüngsten Kindes)	93

Tabelle 3.-2:		
Belastung der Länder und Gemeinden durch familienrelevante Leistungen (Mio. S, 1995)		94
Tabelle 3.-3:		
Kosten und Finanzierung des laufenden Betriebs von kommunalen Einrichtungen der außerfamilialen Kinderbetreuung im Jahre 1995/96: Durchschnittliche Ausgaben der Länder und Gemeinden sowie Elternbeiträge pro Kind und Jahr, nach Bundesländern		96
Tabelle 4.-1:		
Optionen zur pensionsrechtlichen Ausgestaltung der Zeiten des Betreuungsscheckbezugs und ihre Auswirkungen auf die Pensionshöhe		115
Tabelle 4.-2:		
Definition der den Berechnungen zugrunde gelegten modifizierten Modelle		117
Tabelle 4.-3		
Übersicht über die vom Teilinstrument 'Geldleistung' ersetzten monetären Transferleistungen nach Berufsgruppen und Alter des jüngsten Kindes (inkl. Volumen im Jahr 2005 in Mio. S)		119
Tabelle 4.-4:		
Finanzierungsbedarf für die 4 Modelle des Betreuungsschecks sowie Mischvariante und Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre (in Mio. S)		116
Tabelle 4.-5:		
Kosten der Familiensteuerreform 2000		122-123
Tabelle 4.-6:		
Prognose über die Gebarung des FLAF in der Periode 1997 bis 2005 (Mio. S, nominell, falls nicht anders angegeben)		124
Tabelle 4.-7:		
Verbleibendes Finanzierungserfordernis für die verschiedenen Modelle des Betreuungsschecks unter Nutzung der FLAF-Mittel real (in Mio. S; 13,7603 S = 1 Euro)		125
Tabelle 4.-8:		
Verbleibendes Finanzierungserfordernis für die verschiedenen Modelle des Betreuungsschecks unter Nutzung der FLAF-Mittel real		127
Tabelle 4.-9:		
Durch die verschiedenen Modelle des Betreuungsschecks hervorgerufene finanzielle Verschiebungen zwischen den Kostenträgern		128
Tabelle 5.-1:		
Vergleich der Grundprinzipien verschiedener Arten öffentlicher Transfers		136

Tabelle 5.-2:	Vergleich verschiedener Ziele in Bezug auf außerfamiliale Kinderbetreuung und qualitative Beschreibung der Zieleffektivität verschiedener Formen öffentlicher Förderung (Transferarten)	138
Tabelle 5.-3:	Ausgaben der Länder und Gemeinden 1995 für den Betrieb kommunaler Einrichtungen der vorschulischen Kinderbetreuung	150
Tabelle 5.-4:	Kosten des Gutscheins auf Grundlage der prognostizierten Anzahl der Kinder im Alter von 4 bis <6 Jahren je Bundesland im Vergleich mit der Höhe der Aufwendungen von Ländern und Gemeinden 1995 für den Betrieb von kommunalen und privaten Betreuungseinrichtungen	153
Tabelle 6.-1:	Zusammensetzung der Stichprobe nach Bildungsgruppen (Bildung der Frau)	173
Tabelle 6.-2:	Erklärung ausgewählter Variablen der Untersuchung durch sozio-demographische Merkmale, multiple Regression	174
Tabelle 6.-3:	Wichtigkeit von familienpolitischen Zielen	177
Tabelle 6.-4:	Bewertung der bestehenden Situation bzw. Verwirklichung familienpolitischer Ziele	178
Tabelle 6.-5:	Einstellungen zu 4- und 5-jähriger Dauer der Geldleistung differenziert nach Alleinerziehern und Nicht-Alleinerziehern.	180
Tabelle 6.-6:	Einstellungen zu verschiedenen Aspekten der Geldleistung	181
Tabelle 6.-7:	Potenzielle Erwerbstätigkeit bei finanzieller Unterstützung	184
Tabelle 6.-8:	Ideale Vereinbarkeit von Beruf und Familie	184
Tabelle 6.-9:	Bevorzugte Betreuung des Kindes bei finanzieller Unterstützung	187
Tabelle 6.-10:	Unerwünschte Folgen des Erziehungsgeldes	188
Tabelle 6.-11:	Folgenabschätzung	189
Tabelle 6.-12:	Nutzendifferenzen zwischen Erziehungsgeld und Gesamtnutzen „jetzt“	190

1 Entwicklung von Modellen eines Betreuungsschecks

Helmuth Schattovits¹

Dieses Kapitel stellt die Entwicklung ausgehend von der Idee eines Betreuungsschecks bis zu den konkreten Modellen dieser Studie dar. Es gliedert sich in vier Abschnitte: Ursprung und Dynamik der Idee „Betreuungsscheck“, Auftrag zur Machbarkeitsstudie „Kinderbetreuungsscheck“, Konzept der Studie und die zugrunde gelegten Modelle.

1.1 Ursprung und Dynamik der Idee Betreuungsscheck

Die Idee, einen Betreuungsscheck als generelle Maßnahme des Staates zur Unterstützung der Teilzeitbetreuung² von Kindern einzuführen, wurde in zwei Studien des Österreichischen Institutes für Familienforschung (ÖIF) im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie (BMUJF) erstmals Anfang 1995 zur Diskussion gestellt. Ausgangspunkt ist, dass Kinder zwar ein höchst persönliches Anliegen der Eltern sind, aber nicht deren Privatsache, da Kinder ein öffentliches Interesse begründen.³ Schon daraus ist die soziale Verantwortung des Staates zur Unterstützung der Kinderbetreuung gegeben. Mit dem Betreuungsscheck wird eine innovative Maßnahme mit dem Ziel gesetzt, diese Verantwortung weiter zu entwickeln und konkret wahrzunehmen. Sachlich gesehen handelt es sich um eine generelle und unspezifische Maßnahme der Unterstützung in standardisierter Form (Konzept der Mindeststandards) für die erwartete Teilzeitbetreuung der Kinder im Rahmen der elterlichen Verantwortung. Mit der unspezifischen Maßnahme „Geld“ wird einerseits zum Wohl der Kinder und der Eltern der Vielfalt an Bedürfnissen bezüglich Form und Ausmaß der Teilzeitbetreuung Rechnung getragen (Wahlfreiheit); andererseits wird ein Impuls für die Überwindung bestehender Unterstützungsdefizite seitens des Staates, insbesondere für die 2- bis 4-jährigen Kinder, gegeben.

Der Betreuungsscheck stellt einen Paradigmenwechsel dar: Das Recht des Kindes auf Betreuung, dessen Bedarf und Bedürfnisse bilden den Ausgangspunkt für die Unterstützung der Betreuung durch die öffentliche Hand. Das bedeutet zum

¹ Prof. Dipl.-Ing. Dr. Helmuth Schattovits, Koordinator des Projekts, Geschäftsführer, Österreichisches Institut für Familienforschung (ÖIF).

² Zum Begriff siehe Abschnitt 1.4, insbesondere Abb. 1.-6

³ Siehe auch jüngstes Erkenntnis des VfGH vom 17.10.1997 – G 168/96-36 und G 285/96-22.

einen, dass die Unterstützung der Teilzeitbetreuung von berufsständischen Voraussetzungen (wie .B. beim Karenzgeld) abgekoppelt und generell ausschließlich durch das Alter des Kindes begründet wird (Leistungsausgleich). Damit fällt auch jede Erwerbsbeschränkung weg. Zum anderen wird auf die erwartete Betreuung als grundlegende Verantwortung der Eltern abgestellt: Ob die Eltern die Teilzeitbetreuung selbst wahrnehmen und/oder externen Angeboten anvertrauen, bleibt diesen überlassen und wird bis zum vierten Lebensjahr nicht vorgegeben. Damit soll Wahlfreiheit konkret ermöglicht und nicht ein bestimmtes Verhalten geregelt werden. Bisherige Transfers wie z.B. das volle Karenzgeld werden nur gewährt, wenn parallel dazu nicht mehr als eine geringfügige Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, also ein vorgegebenes Verhalten praktiziert wird (Denk, Schattovits 1995).

Ab Ende des Jahres 1995 hat die Idee eines Betreuungsschecks eine breite und zunehmend engagierte Diskussion in Österreich ausgelöst sowie eine dynamische Entwicklung genommen:

- ▶ Es gibt kaum ein überregionales Printmedium, das nicht über den Betreuungsscheck berichtet hat, dies häufig im Zusammenhang mit öffentlichen Aktionen und Diskussionen: ähnlich die elektronischen Medien, wenn auch nicht annähernd mit gleicher Intensität.
- ▶ Familienorganisationen, Interessensvertretungen, Basisinitiativen, politische Parteien u.ä. veranstalten – bzw. haben veranstaltet – Diskussionsrunden zum Thema Betreuungsscheck. Sogar eine Plattform „Für Qualitätssicherung in der Kinderbetreuung“ hat sich mit dem Ziel gebildet, auf die Gefahren einer solchen Maßnahme hinzuweisen. Insbesondere wird ein Verlust an Qualität der Kinderbetreuung, eine Explosion der Preise für externe Kinderbetreuung, eine Armutsfalle für Familien, ein Missbrauch der Kinder als FamilienerhalterInnen, ein Verlust von Sozialleistungen u.ä. befürchtet (Die Plattform 1997).
- ▶ Die Landtage von Tirol⁴, Niederösterreich⁵, Salzburg⁶ und der Steiermark⁷ haben in Entschliessungen die jeweilige Landesregierung zu Aktivitäten im

⁴ 9. Mai 1996 einstimmig: „... wird die Landesregierung aufgefordert, Überlegungen und bereits gesetzte Initiativen ... hinsichtlich eines Kinderbetreuungsschecks weiterzuführen.“ Zl. 55/96

⁵ 24. Juni 1996 mit Mehrheit – ÖVP, Teile der SPÖ, FPÖ, LIF – angenommen: „Die NÖ Landesregierung wird aufgefordert zu prüfen, welche ... Auswirkungen die Einführung eines Kinderbetreuungsschecks für alle Kinder bis zum 6. Lebensjahr in NÖ hätte.“; Zl. 490/V-4/5

⁶ 24. April 1997 mit Mehrheit – ÖVP, FPÖ – angenommen: „Landesregierung wird ersucht, an die Bundesregierung heranzutreten, ... Einführung eines einheitlichen Kinderbetreuungsschecks mittels Machbarkeitsstudie zu prüfen ...“ Nr. 375 der Beilagen – 4. Session der 11. Gesetzgebungsperiode.

⁷ 19. Mai 1998 mit Mehrheit – ÖVP, FPÖ – angenommen: „..., an die Bundesregierung heranzutreten, Maßnahmen zu ergreifen, dass ein Kinderbetreuungsschecksystem ... Anwendung findet“ und am 22. September 1998: „..., dass die Umwandlung ... des Karenzgeldes zu einer Familienleistung für alle Mütter (Väter) demnächst erfolgt und ... auf S 6000 monatlich angehoben wird.“ Auskunft der Landtagsdirektion.

Zusammenhang mit dem Betreuungsscheck aufgefordert. Der Sozialausschuss des Burgenländischen Landtages hat die Frage eines Kinderbetreuungsschecks behandelt und die Beschlussfassung bis zum Vorliegen dieser Machbarkeitsstudie vertagt.⁸ Der Familienausschuss des Nationalrats⁹ hat sich ebenfalls mit einer Initiative zum Kinderbetreuungsscheck befasst, jedoch fand der diesbezügliche Entschließungsantrag keine Mehrheit.

- ▶ Die Dynamik der inhaltlichen Ausweitung zeigt sich im Zusammenhang, in dem die Idee in Österreich diskutiert wurde und wird, so z.B.:
 - Bekämpfung von Familienarmut, da der Betreuungsscheck tendenziell wie ein zweites Einkommen wirkt. Er eignet sich als ein Instrument in einem Bündel von Maßnahmen aus weiteren Instrumenten wie Familienbeihilfe, Familien-(Erziehungs-)Zuschuss der Länder, Steuer u.ä.
 - Grundeinkommen (bzw. Grundsicherung) für die Teilmenge der Mütter/Väter mit Kindern im vorgesehenen Alter.
 - Beitrag zur Symmetrie im 3-Generationenvertrag als Analogie zum Pflegegeld.
 - Neubewertung von Arbeit, insbesondere der unbezahlten, und damit Verbesserung der Durchlässigkeit zwischen Erwerb und Familie.
 - Sicherung der Zukunft des Humanvermögens in Analogie zur Umweltproblematik.
 - Investition in die soziale Infrastruktur der Gesellschaft.

Die im Konzept eines Betreuungsschecks enthaltenen Fragen und Lösungsansätze sind nicht nur von nationaler Bedeutung. Sie werden insbesondere in Deutschland und den skandinavischen Ländern diskutiert. Einige Beispiele finden sich unten dargestellt. Diese verdeutlichen die Vielschichtigkeit der mit dem Betreuungsscheck angesprochenen Probleme und der unterschiedlichen Lösungsversuche.

- ▶ Im „Stockholmer Modell der Wahlfreiheit im Schulwesen“ erstattet die Stadt eine Pauschalsumme, die sich auf 85 % der kommunalen Kosten beläuft. Auch die neu eingeschlagenen Wege der Stadt in der Kinderbetreuung weisen in diese Richtung, mit merkbaren Auswirkungen im Verhältnis von Eltern und Institutionen: Eltern werden als Kunden umworben (Dettling 1995: 81ff).
- ▶ Der Deutsche Arbeitskreis für Familienhilfe e.V. hat den Auftrag zu Studien über die Aufwertung der Erziehungsarbeit erteilt. Das Projekt läuft unter dem Arbeitstitel „Erziehungsgehalt 2000“ und wird vom Institut für Sozialökologie in Bonn durchgeführt (Hatzold, Leipert 1996; Leipert, Opielka 1998).

⁸ Am 15.1.1998 hat auf Einladung des Präsidenten des Landtages Helmuth Schattovits als Auskunftsperson fungiert.

⁹ 3.12.1996 keine Mehrheit: „... wäre die Einführung von Kinderbetreuungsschecks die kostengünstigste und wirtschaftlichste Variante. ...“; Nr. 514 der Beilagen, XX. GP

- ▶ Der Sächsische Staatsminister für Soziales, Gesundheit und Familien, Hans Geisler, stellt ein Modell eines Erziehungsgehaltes vor: 1.100 DM netto je Kind bis zum dritten und 800 DM vom vierten bis zum sechsten Lebensjahr. Erwerbstätigkeit wird nicht beschränkt, externe Teilzeitbetreuung muss entsprechend bezahlt werden. Es werden positive Auswirkungen auf die Geburtenzahlen erwartet. Die Finanzierung erfolgt durch Umschichtung (z.B. Erziehungsgeld) und eine Steuerabgabe – Nettofinanzierungsbedarf ab dem Jahr 2000 rd. 53 Mrd. DM (Geisler 1998).
- ▶ An der Ruhruniversität Bochum wird im Rahmen von Forschungsprojekten u.a. das Thema „Neue Organisations- und Steuerungsmodelle der Kinderbetreuung“ auch unter Fragen wie Kinderkasse, Betreuungsscheine und Qualitätskommission behandelt (Kreyenfeld, Wagner 1997).
- ▶ Das norwegische Parlament hat 1997 die Einführung eines „Cash Support“ beschlossen. Dabei wird aus Gründen der Gleichbehandlung von Kinderbetreuung in der Familie und im Kindergarten an jene Eltern, die externe Betreuungsangebote nicht beanspruchen, ein Geldbetrag in Höhe der öffentlichen Unterstützung für externe Betreuung ausbezahlt (Högsnes 1997).

1.2 Auftrag zur Machbarkeitsstudie „Kinderbetreuungsscheck“

Am 6.11.1996 wurde die Idee des Betreuungsschecks in einem bereits weiter entwickelten Konzept dem Familienpolitischen Beirat beim BMUJF¹⁰ vorgestellt.¹¹ Das übermittelte Papier trug den Titel: *Betreuungsscheck als eine generelle Maßnahme zur Teilzeitbetreuung von Kindern im System des Generationenvertrages und als Komponente eines Maßnahmenbündels zur Lösung des Problems Familienarmut.* Als Ergebnis der anschließenden Diskussion hat der Beirat in einem einstimmig gefassten Beschluss dem Bundesminister empfohlen, eine Machbarkeitsstudie durch das ÖIF erstellen zu lassen und dazu einen begleitenden Ausschuss des Beirates einzurichten.¹²

¹⁰ Ein gesetzlich eingerichtetes Organ zur Beratung des Bundesministers. Dieses setzt sich insbesondere aus VertreterInnen von 4 Familienorganisationen und der Sozialpartner zusammen.

¹¹ Vorausgegangen war ein Antrag des Freiheitlichen Familienverbandes auf Einführung eines Kinderbetreuungsschecks – siehe dazu Haller, Vonach 1996 – bei der 70. Sitzung am 1. Feber 1996; Protokoll Seite 4.

¹² Protokoll des FPB vom 6.11.1996.

Am 7. Mai 1997 wurde ein Werkvertrag zwischen dem BMUJF und dem ÖIF unterfertigt. Dieser sieht in § 1 die folgende Aufgabenstellung für die „Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck“ vor:

- „► *Entwicklung von Modellen betreffend die Gewährung von monetären Transferleistungen für die Betreuung von Kindern unabhängig von der Berufstätigkeit der Eltern und der Form des Zusammenlebens (Kinderbetreuungsscheck). Diese sollen insbesondere folgende Punkte umfassen:*
 - *Höhe der monatlichen Geldleistung (in Relation zu den Betreuungskosten und zu den budgetären Auswirkungen)*
 - *Altersgruppe, für die die Maßnahme wirksam werden soll*
 - *Auszahlungsmodus in Mehrkindfamilien*
 - *Empfängerkreis (österr. StA, EU-Bürger, Drittstaatsangehörige)*
 - *allfällige Abhängigkeit der Transferleistung von der finanziellen Situation der Empfänger*
 - *sonstige Rahmenbedingungen und notwendige Begleitmaßnahmen*
- *Analyse der Auswirkungen von derartigen Transferleistungen (feasibility study)*
Für jede Modellannahme sind darzustellen:
 - *qualitative und quantitative Auswirkungen auf das außerfamiliale Betreuungsangebot, differenziert nach sozioökonomischen Lebensbereichen*
 - *Auswirkungen auf bildungspolitische Zielsetzungen (Schulvorbereitung, Förderung der Schulreife und der Gruppenfähigkeit), insbesondere Zugang von Kindern zu vorschulischer Bildung, differenziert nach sozioökonomischen Lebensbereichen*
 - *Auswirkungen auf die Wahlfreiheit der Eltern bezüglich der Betreuung der Minderjährigen*
 - *Eignung der Transferleistung zur Bekämpfung von Familienarmut*
 - *Auswirkungen auf die ökonomische Situation der Familien nach Wegfall der Transferleistung*
 - *Auswirkungen auf die geschlechtsspezifische Verteilung der Versorgungsarbeit innerhalb der Familie und die partnerschaftliche Lebensführung*
 - *Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern mit Betreuungspflichten unter besonderer Beachtung der Problematik des Wiedereinstiegs nach der Betreuungszeit (Fortbildung, Teilzeitarbeit), differenziert nach Familienformen und sozioökonomischen Lebensbereichen*
 - *Auswirkungen auf die sozialrechtliche Absicherung von Frauen und Männern mit Betreuungspflichten einschließlich der Effekte auf die Höhe der erworbenen Pensionsansprüche*
 - *Zusammenhang mit sonstigen familienrelevanten Leistungen, sozialrechtlichen Ansprüchen (z.B. Arbeitslosenversicherung, Sozialversicherung) und der steuerrechtlichen Situation der Familien*

→ *sachliche Rechtfertigung der Altersgrenze für die Gewährung der Transferleistung im Hinblick auf Art. 7 B-VG (Gleichheitsgebot)*

- ▶ ***Errechnung des Finanzierungsvolumens, differenziert nach Kostenträgern, einschließlich der Kosten für notwendige Begleitmaßnahmen***
- ▶ ***Darstellung der Auszahlungsmodalitäten unter Einbeziehung des Familienlastenausgleichs***
- ▶ ***Auswirkungen auf den Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften***“.

Der im Werkvertrag erteilte Auftrag umfasst demnach einerseits die Entwicklung von Modellen für einen „Kinderbetreuungsscheck“ und andererseits die Abschätzung von sozialen, ökonomischen u.a. Auswirkungen der zugrunde gelegten Modelle. In dieser Machbarkeitsstudie geht es daher nicht um ein Gutachten darüber, ob ein „Kinderbetreuungsscheck“ eingeführt werden soll oder nicht. Die Aufgabe der Machbarkeitsstudie besteht in der Aufbereitung von – möglichst empirisch fundierten – Grundlagen für die politische Entscheidung. Dem entsprechend sind die Fragen des Auftrags eher konkret pragmatisch gestellt: Welche Modelle sind im Hinblick auf vorgegebene Merkmale sinnvoll? Wie wirken sich die ausgewählten Modelle bezüglich definierter Fragestellungen aus?

Mit dieser Machbarkeitsstudie wird (wahrscheinlich) zum ersten Mal eine angeregte familienpolitische Maßnahme vor der Entscheidung über deren Einführung auch wissenschaftlich untersucht und diskutiert.

1.3 Konzept der Studie „Kinderbetreuungsscheck“

Dieser Abschnitt wird nach zwei Gesichtspunkten gegliedert: Organisation und methodische Zugänge sowie Einordnung in den familienrelevanten Kontext.

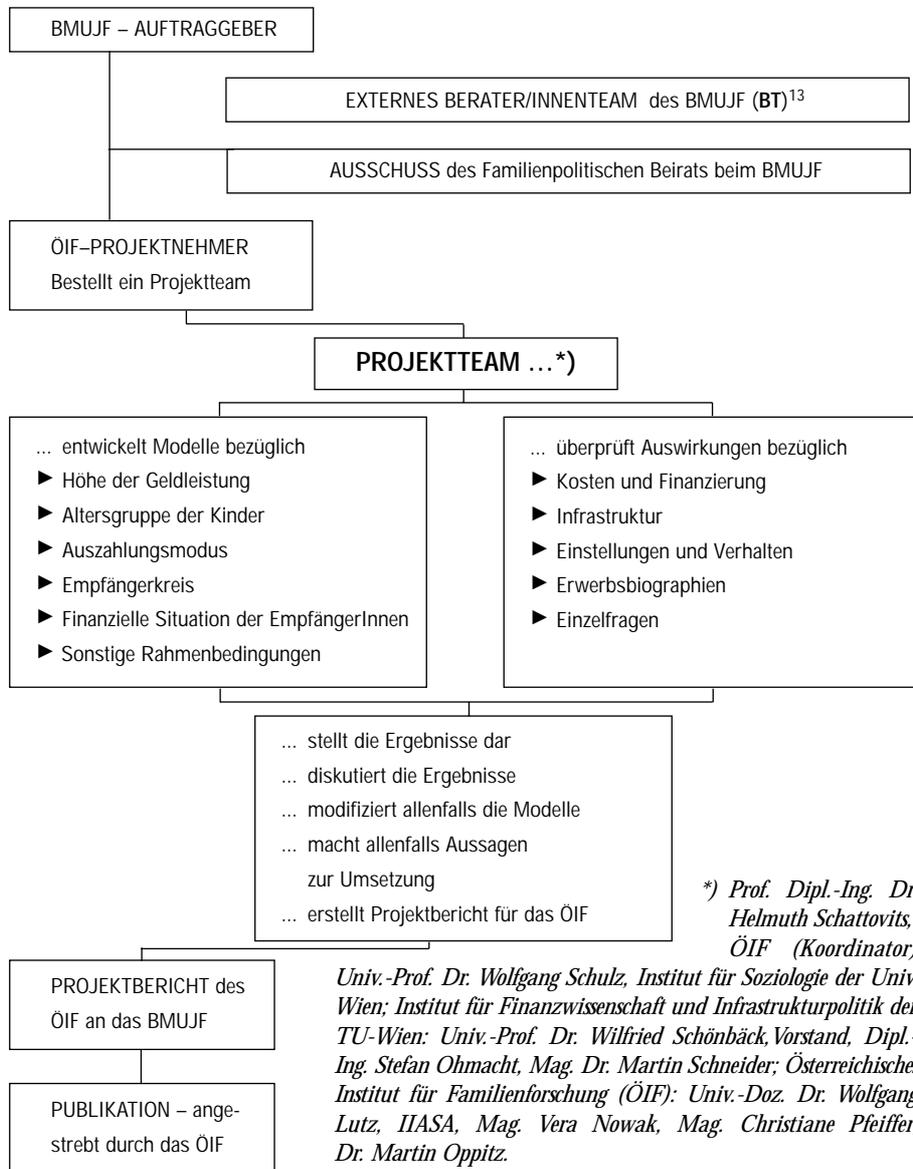
1.3.1 Organisation und methodische Zugänge

In einem ersten Punkt werden die Struktur, dann die Vorgehensweise und abschließend die methodischen Zugänge dargestellt.

1.3.1.1 Struktur des Projekts

Die Struktur der organisatorischen Einbindung der Studie sowie den Arbeitsauftrag und -zusammenhang zeigt die folgende Graphik (Abb. 1.-1).

Abbildung 1.-1: Organisation der Machbarkeitsstudie bezüglich Arbeitsauftrag und -zusammenhang



¹³ Dem BT gehören an:

Univ.-Doz. Dr. Gudrun Biffl, Mag. Alois Guger, Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Mazal

¹⁴ Dem A gehören laut Ausschussprotokoll vom 8. Juli 1997 je ein/e VertreterIn der folgenden Organisationen an: Österreichischer Familienbund, Katholischer Familienverband Österreichs, Österreichische Kinderfreunde, Freiheitlicher Familienverband, Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Österreichischer Landarbeiterkammertag, Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund (offenbar hat die Bundeswirtschaftskammer eine Vertretung nicht entsandt).

Abbildung 1.-2: Prozess und Termine der Projektabwicklung

Prozess-Schritte ¹⁵	Termine
Grobkonzept für Arbeitsauftrag	3. April 1997: Beratung mit A ¹⁶ und BT ¹⁷
Modelle und Konzepte entwickeln	
Modelle und Rahmenkonzepte für externe Diskussion – Grundmodelle empfohlen	8. Juli 1997: Beratung mit A und BT Information der Öffentlichkeit über Modelle
Datenbeschaffung in Einzelverantwortung	
Zwischenbericht Ergänzungen zum Arbeitsauftrag	16. Oktober 1997: Beratung mit BMUJF – BT
Datenergänzung in Einzelverantwortung	
Diskussionsgrund- lage für Rohbericht Rückmeldungen	13. Jänner 1998: Beratung mit BMUJF – BT
Ergänzungen und Überarbeitung	
Entwurf Rohbericht Rückmeldung	31. März 1998: Beratung mit BMUJF – BT 26. Mai 1998: Entwurf Rohbericht an BMUJF
Verdichtung und Überarbeitung	
Rohbericht für externe Diskussion Ergänzungs- und Änderungswünsche	17. Juli 1998: Präsentation für A und BT sowie erste Diskussion; Einladung zur schriftlichen Stel- lungnahme – Information an Presse, Nationalrat, Landtage u.a. 2. Oktober 1998: weitere Diskussion mit A und BT – schriftliche Stellungnahmen bis 31.10.98 erbeten
Überarbeitung mit Projektteam	
Ergebnisbericht des Projektteams	30. Dezember 1998: Vorläufiger Endbericht an BMUJF 3. März 1999: Ergänzter Endbericht an BMUJF 20. Juli 1999: Präsentation Endbericht beim FPB

¹⁵ Vorphase: Beschluss des Familienpolitischen Beirates am 6.11.1996; Projektanbot am 28.11.1996; Unterfertigung des Werkvertrages am 7.5.1997.

Nacharbeit: Druckreifmachung des Manuskriptes unter Einarbeitung allfälliger Rückmel-
dungen des BMUJF; Publikation im Herbst 1999 in der Schriftenreihe des ÖIF.

¹⁶ A ... Ausschuss des Familienpolitischen Beirates (FPB)

¹⁷ BT ... Beratungsteam des BMUJF

1.3.1.2 Vorgehensweise und Zeitplan

Aus methodischen Überlegungen und aus praktischen Gegebenheiten wurden der Studie prozesshaftes Planen, Durchführen und Rückkoppeln zugrunde gelegt. Zu definierten Zeitpunkten wird insbesondere mit der Projektbegleitung der jeweilige Stand überprüft. Die Datenbeschaffung und Darstellung erfolgt bis zum Entwurf eines Rohberichts nach Themenschwerpunkten weitgehend in der Verantwortung der einzelnen Projektteammitglieder. Das vermeidet tendenziell eine Einengung und eröffnet der Projektbegleitung ein Mitwirken bei der Studie ganz allgemein und bei den Kriterien der Zusammenfassung und Verdichtung im besonderen. Einen Überblick gibt die Abb. 1.-2.

1.3.1.3 Methodologische Zugänge und Datenquellen

Im europäischen Raum existiert keine eigenständige Fachdisziplin „Familienwissenschaften“, weshalb Familienforschung aus dem Blickwinkel der jeweiligen „Stammdisziplin“ erfolgt (NaveHerz 1989: 15). In der Praxis wird daher versucht, die vorgegebenen Fragestellungen aus dem Ansatz und der Methodik mehrerer Wissenschaftsdisziplinen zu bearbeiten. Die so erzielten Ergebnisse können dann in einem reflexiven Dialog ausgetauscht, zusammengefasst und in Folgerungen umgesetzt werden. Diesem Konzept folgt auch diese Studie.

Als primärer Zugang wurde ein empirischer gewählt, d.h. es wird möglichst von der festgestellten bzw. feststellbaren Wirklichkeit ausgegangen. Soweit Interpretationen erforderlich sind, wird Literatur bezüglich entsprechender Untersuchungen und werden Theorien herangezogen und durch Expertengespräche ergänzt. An Datenquellen wurden insbesondere verwendet:

- ▶ Eine im Rahmen dieser Studie durchgeführte Primärerhebung zu den Einstellungen bezüglich Betreuungsscheck (W. Schulz, Kap. 6).
- ▶ Der österreichische Family & Fertility Survey 1996 (FFS 96) (Doblhammer, Lutz, Pfeiffer 1997). Die Interviews wurden von Oktober 1995 bis März 1996 von der Fa. Integral repräsentativ für Österreich und die Bundesländer durchgeführt. Grundgesamtheit: Wohnbevölkerung Österreichs, 20 bis 54 Jahre, rd. 4.500 Frauen und 1.500 Männer.
- ▶ Eine österreichweite Repräsentativerhebung zur Jahreswende 1992/93, durchgeführt vom IfES (Gisser et al. 1995); rd. 1.500 ÖsterreicherInnen zwischen 20 und 54 Jahren.
- ▶ Die Zeitbudgeterhebung 1992 (ÖSTAT 1995).
- ▶ „European Community Household Panel Survey“ (ECHP) 1. Welle (Ö) 1995. Ein Projekt von EUROSTAT.
- ▶ Mikrozensus September 1995, Sonderprogramm zum Thema „Haushaltsführung – Kinderbetreuung“. Ausgewählte Hauptergebnisse aus Statistische Nachrichten, Heft 3/97.

1.3.2 Einordnung in den familienpolitisch relevanten Kontext

Bevor auf die Entwicklung von Modellen eingegangen wird, soll noch eine mögliche Einordnung des Kinderbetreuungsschecks in den größeren Kontext von Familienpolitik aufgezeigt werden. Zuerst geht es um dessen Funktion unter Generationen- und Geschlechterperspektive. Daran schließt sich die Positionierung in einem Wohlfahrtskonzept nach dem Prinzip von Mindeststandards. Schließlich erfolgt die Einbindung in ein Bündel von familienpolitischen Maßnahmen.

1.3.2.1 Generationen- und Geschlechtergesichtspunkt

Familie erweist sich als anthropologische Notwendigkeit als Folge der Zweigeschlechtlichkeit des Menschen sowie seines Bedarfs nach einer Jahre dauernden Pflege und Erziehung (Lüscher 1988). In diesem Sinn kann in einer ersten Näherung das Erkenntnisobjekt einer zu entwickelnden Familienwissenschaft und das Aufgabenfeld der Familienpolitik mit Generationen- und Geschlechterbeziehungen bzw. -verhältnissen beschrieben werden (Schattovits 1995). Dabei ist mit „Verhältnis“ die Makroebene und mit „Beziehung“ die Mikroebene gemeint (Höpflinger 1997). Demnach stellt der „Kinderbetreuungsscheck“ eine Maßnahme im Bereich der Generationen- und Geschlechterverhältnisse dar. Die entsprechenden Auswirkungen auf die Mikroebene, also die Generationen- und Geschlechterbeziehungen, sind insbesondere in den Kapiteln 2 und 6 behandelt.

In den folgenden Ausführungen kann es nicht darum gehen, die jeweilige Thematik in ihrer Gesamtheit darzustellen oder zu diskutieren. Es wird – der Zielsetzung entsprechend – ausschließlich auf die Frage der Einordnung des Kinderbetreuungsschecks abgestellt und in knapper Form darauf eingegangen.

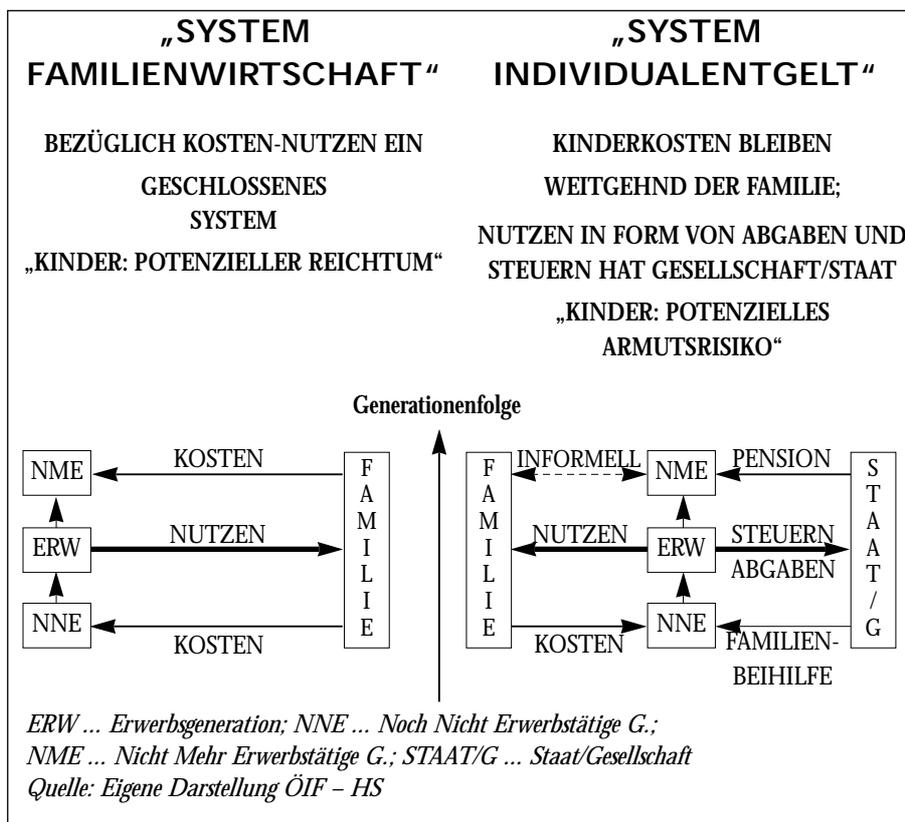
1.3.2.1.1 Generationenverhältnisse – 3-Generationenvertrag

Der Kinderbetreuungsscheck entspricht auf der Kinderseite in gewisser Weise (Subjektförderung) dem 1993 eingeführten Bundespflegegeld. Er trägt zur Symmetrie im 3-Generationenvertrag bei.

Der Generationenvertrag ist keine Erfindung unserer Zeit. Er gehört zur Menschheitsgeschichte, da er dem lebensphasenspezifischen Angewiesensein des Menschen auf die Unterstützung durch Mitmenschen entspricht. Relativ neu und für unser Jahrhundert spezifisch ist die zunehmend umfassende Einbindung des Staates in die bis dahin fast ausschließlich im Rahmen der Familien – ergänzt von mildtätigen Einrichtungen – getragene Umsetzung des Generationenvertrages. Diese Systemerweiterung stellt eine auf dem Prinzip der Solidarität zwischen den Generationen basierende Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel dar. Eine schematische Darstellung der Systemerweiterung bezogen auf

die Sicherung des materiellen Lebensunterhaltes der „nicht mehr“ und der „noch nicht“ erwerbstätigen Menschen gibt die folgende Graphik an.

Abbildung 1.-3: Die Entwicklung des 3-Generationenvertrags im gesellschaftlichen Wandel und der notwendigen Einbeziehung des Staates in das System.



In der vorindustriellen „Familienwirtschaft“ erfolgt der Ausgleich von Kosten und Nutzen zwischen den Generationen wesentlich innerhalb des damals weiten Familiensystems. Im Zuge des gesellschaftlichen Wandels hat das „Individualentgelt“ umfassende Verbreitung gefunden. Die damit notwendigerweise verbundene Einrichtung entsprechender Mechanismen der sekundären Einkommensverteilung wurde vom Staat übernommen. Das dafür benötigte Geld wird in Form von Steuern und Abgaben aufgebracht. Beachtliche Teile davon dienen der Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der nicht erwerbstätigen Generationen aktuell in einem Umlageverfahren. Die Finanzierung setzt im wesentlichen bei

den Löhnen und Gehältern bzw. der Lohnsumme an und wird durch allgemeine Steuermittel ergänzt. In den Kapiteln 3, 4 und 5 wird – soweit erforderlich – darauf näher eingegangen. Hier geht es primär um die Symmetrie der gesetzten Maßnahmen bezüglich der beiden nicht erwerbstätigen Generationen.

Für die „nicht mehr“ erwerbstätige Generation erfolgt die Absicherung im Rahmen des rechtlich eigenständigen Pensionssystems samt rechtlich gesicherter Ausfallhaftung durch das Bundesbudget. Dabei wird über die Pension der gesamte Unterhalt direkt an die berechnete Person nach dem Prinzip der Lebensstandardsicherung ausbezahlt. Diese eigenständige Absicherung führt zur größeren wirtschaftlichen Eigenständigkeit der älteren Menschen, aber auch zur Entlastung ihrer Kinder auf individueller Ebene, was auch auf die Beziehungsebene positive Auswirkungen haben kann.

Für die Kinder wurde der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) als zweckgebundene Gebahrung im Bundesbudget eingerichtet, wobei dem Reservefonds, der Rechtspersönlichkeit besitzt, eine Ausgleichsfunktion bezüglich Abgänge und Überschüsse im FLAF zukommt. Die Kinder begründen den Anspruch auf die „Familienbeihilfe“, den Anspruch haben jedoch die Eltern. Diese tragen im Rahmen ihrer zivilrechtlichen Unterhaltspflicht den Rest der Kinderkosten.

Die aufgezeigte Asymmetrie in der institutionellen Absicherung bezüglich SeniorInnen und Kinder besteht auch in anderen Bereichen. Dazu zwei Beispiele:

- ▶ Im Pensionsbereich gibt es für fast alle Versicherten garantierte Mindeststandards, z.B. den Ausgleichszulagenrichtsatz im ASVG-Bereich. Ein Absinken unter dieses „Existenzminimum“ wird so verhindert. Eine jährliche Anpassung ist vorgesehen und wird in der Regel vorgenommen. Eine nominelle Kürzung ist unvorstellbar und bisher auch noch nicht erfolgt. Für die Kindergeneration gilt: Es gibt keine verbindlich festgelegten Mindeststandards. Durch die Transferzahlung wird für kein Kind der ASVG-Mindeststandard als generelle Maßnahme erreicht.
- ▶ Für erforderliche Betreuungsleistungen wurde zusätzlich zur Pension 1993 das Bundespflegegeld eingeführt, das einen neuen Ansatz auch in der Altenbetreuung in Richtung Wahlfreiheit durch Subjektförderung bedeutet. Für die grundsätzlich pflege- und betreuungsbedürftigen Kinder gibt es auch das nicht. Im Gegenteil: Kinder unter drei Jahren sind generell ausgenommen und werden nur spezifisch berücksichtigt. Selbst für behinderte Kinder unter drei Jahren besteht erst seit 1.1.1999 ein Rechtsanspruch auf Pflegegeld.

Das Aufzeigen dieser Defizite richtet sich nicht gegen die SeniorInnen-generation. Es soll vielmehr der Blick auf unbeabsichtigte Nebeneffekte gerichtet werden, die zu Konflikten führen können, wenn nicht rechtzeitig gegenge-

steuert wird. Diese Defizite auf der Kinderseite des 3-Generationenvertrages entstehen nämlich weder zufällig noch werden sie direkt angestrebt. Sie entstehen eher als Nebenprodukt infolge der Struktur der Verteilungs- und Bewertungsprozesse:

- ▶ Aus der neuen Form des Generationenvertrages selbst: „Für den einzelnen ist damit aber seine Altersversorgung vom individuellen „Naturalbeitrag“ also dem Aufziehen und Versorgen von Kindern, unabhängig geworden. Dadurch entstehen Anreize zu einer Art von Trittbrettfahren, indem man sich für die Alterssicherung auf „Deckungskapital“ in der Form von Kindern anderer verlässt und selbst die Kosten des Aufziehens von Kindern spart.“ (Rosen, Windisch 1992: 371).
- ▶ Im Zuge der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung kommt es zur strukturellen Rücksichtslosigkeit (5. Deutscher Familienbericht 1994: 21ff) in der Gesellschaft gegenüber Kindern sowie jenen Frauen bzw. Männern, die Mütter bzw. Väter sind, was tendenziell zur Vergrößerung der Asymmetrie führt. Dabei handelt die Gesellschaft unter Grenznutzenüberlegungen funktional, solange Humanvermögen für sie kostenlos produziert wird bzw. die Kosten der Reparatur niedriger sind als vorbeugende Investitionen (Lewandowski 1996: 351).
- ▶ Es wird auch darauf verwiesen, dass Kinder bei politischen Wahlen keine Stimme haben und daher im Konzept der Stimmenmaximierung ihre Interessen zu kurz kommen (Schattovits 1980: 521ff, 1989: 608f).

Im Sinne eines innovativen Ansatzes bietet sich in Analogie zum 1993 eingeführten Pflegegeld – Subjektförderung statt Objektförderung, um z.B. Wahlfreiheit in der Betreuung zu ermöglichen – der Betreuungsscheck an.

1.3.2.1.2 Geschlechterverhältnisse

Der Kinderbetreuungsscheck trägt einerseits zur Umsetzung des Konzepts vom individuellen „Einkommen“ sowie individuellen Pensionsanspruch und andererseits zum Abbau der aktuellen Asymmetrie bei der Aufteilung der Kosten von Betreuungsarbeit direkt bei.

Insbesondere im Zusammenhang mit der fortschreitenden Individualisierung entstehen das Bedürfnis und der Anspruch nach individueller Abgeltung von individuell erbrachten Leistungen. Auch deshalb reicht die bisher übliche Form nicht mehr aus, die in der Familie erbrachten Leistungen primär durch abgeleitete Unterhalts- und Versorgungsansprüche abzugelten. Die aktuelle Lösung in Form des Karenzgeldes genügt u.a. deshalb nicht, weil dieses Konzept praktisch zur Alternative von Familie und Erwerb führt. Mit dem Be-

treuungsscheck wird dieses Entweder-Oder überwunden, da keinerlei Erwerbsbeschränkung vorgesehen wird.

Durch die gesellschaftliche Ausdifferenzierung ist der unmittelbar wahrnehmbare Zusammenhang zwischen der Produktivleistung der Familie z.B. im Beitrag zur Bildung von Humanvermögen¹⁸ und jener des Arbeitsmarkts verloren gegangen. Die Leistungen der Familien werden von anderen Teilsystemen als selbstverständlich und kostenlos angesehen. Die darin enthaltene Annahme der Voraussetzungslosigkeit von Produktivität hat schon in den 20er-Jahren zu pointierter Kritik geführt: Wer Schweine züchtet, ist ihr (der Ökonomie) ein produktives, wer Menschen erzieht, ein unproduktives Mitglied der Gesellschaft (List 1922: 231, zit. N. Kaufmann). Bis heute hat die Reproduktion des Humanvermögens in der herrschenden Ökonomie keinen systematischen Platz (O'Neill 1944, zit. n. Kaufmann). Erst wenn die selbstverständlichen Vorleistungen von den Familien nicht oder unzureichend erbracht werden, entstehen der Gesellschaft Kosten (Schattovits 1993).

Tatsächlich ist die in den Familien unbezahlt erbrachte Produktivleistung, die über die Kinderbetreuung an sich deutlich hinausgeht, aber auch mit dieser zusammenhängt, beträchtlich. Sie wird in Österreich auf Basis von Hausgehilfennengehältern auf 35 bis 55 % des Bruttoinlandsprodukts geschätzt und zu 70 bis 80 % von Frauen erbracht (Biffel 1989: 567ff, Franz 1996). Berechnungen für Deutschland, die spezifisch auf die Betreuung und Erziehung der Kinder abstellen, beziffern den Beitrag der Familien zur Humanvermögensbildung bzw. zur Bildung des volkswirtschaftlichen Arbeitsvermögens im Jahr 1990 mit rd. 15,3 Billionen DM, den Wert des reproduzierbaren Sachvermögens zu Wiederbeschaffungspreisen mit 6,9 Billionen DM, also weniger als der Hälfte (Fünfter Familienbericht 1994: 145).

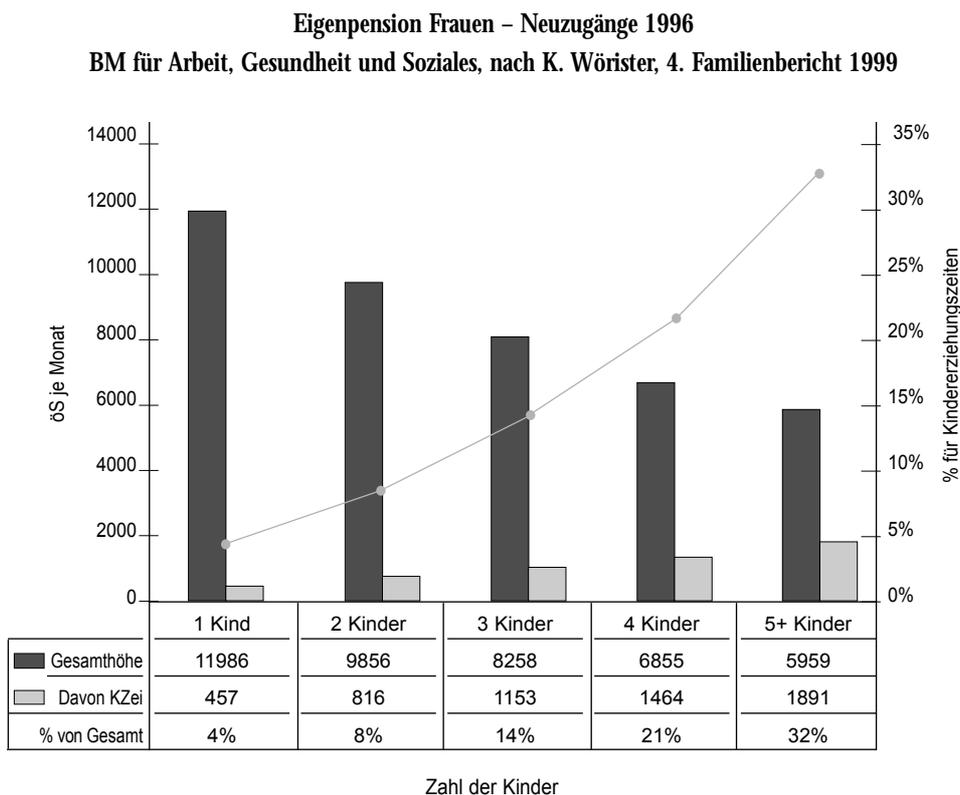
Da diese nicht abgolgten Leistungen überwiegend von Müttern erbracht werden, führt dies zur Benachteiligung dieser Frauen insbesondere unter dem Aspekt von Einkommen und sozialer Sicherheit. Der Betreuungsscheck vermindert diese Diskriminierung der Betreuungsarbeit grundsätzlich und für die sie erbringende Person (aktuell mehrheitlich Mütter) konkret. Die Notwendigkeit dazu verdeutlicht die in der folgenden Graphik zum Ausdruck kommende negative Auszahlung des System mit Langzeiteffekt für jene Frauen, die als Mütter Verantwortung für (mehrere) Kinder übernommen haben.

¹⁸ Humanvermögen ist die zusammenfassende Kennzeichnung der Leistungen von Familie für andere Gesellschaftsbereiche. Die Bildung von Humanvermögen umfasst den Aufbau von Daseins- sowie Fachkompetenz (in Erweiterung und Abgrenzung zum Begriff Humankapital). Fünfter Familienbericht, Bonn 1994, S 26ff.

Die durchschnittliche Eigenpension der Frauen liegt für die Neuzugänge 1996 (gesamte Pensionsversicherung, ohne zwischenstaatliche Pensionen) bei 10.067 S, jene der Männer bei 16.280 S. Die Pension verringert sich mit der Kinderzahl nachhaltig: Zwischen einem (23 % der Frauen) und zwei Kindern (30 %) um mehr als 2.000 S im Monat sowie zwischen zwei und drei (16 %) bzw. drei und vier (6 %) Kindern um rd. 1.500 S. Dies trotz der Erhöhung infolge Anrechnung der Kindererziehungszeiten, wodurch die Pensionen mit der Kinderzahl absolut zunehmend angehoben werden und relativ bis zu fast einem Drittel der Gesamtpension ausmachen.

Die großen Unterschiede in der Pensionshöhe zwischen Frauen und Männern sowie der Rückgang mit der Zahl der Kinder zeigen einerseits die Bedeutung der Anrechnung der Kindererziehungszeit, aber andererseits auch, dass dies nicht ausreichend erfolgt. Konzeptuell kann dem begegnet werden, indem der Lastenausgleich zu einem Leistungsausgleich weiter entwickelt wird. Letzterer bezieht

Abbildung 1.-4: Eigenpension von Frauen mit Pensionseintritt 1996 nach der Kinderzahl



neben den Kosten für den Unterhalt auch jene für die Betreuung direkt ein und ermöglicht es so, den gesellschaftlichen Anteil an deren Abdeckung auf Basis eines Modells rational zu diskutieren und begründet festzulegen.

1.3.2.2 Wirtschaftliche Mindestsicherung

Der Kinderbetreuungsscheck leistet einen eigenständigen Beitrag zur Mindestsicherung der wirtschaftlichen Existenz im Konzept des Leistungsausgleichs. Das führt sowohl aus dem zunehmend reduzierten Verständnis von Arbeit als formaler Erwerbsarbeit als auch dem Bedürfnisansatz für die Berücksichtigung der gesellschaftlich relevanten Arbeit heraus.

Die Mindestsicherung der wirtschaftlichen Existenz stellt eines der Grundbedürfnisse der menschlichen Person dar, das in den Menschenrechten und anderen positiven Rechtsnormen erkannt und anerkannt wird. Von besonderer Bedeutung sind dabei das verfügbare Geld und die soziale Sicherheit, wobei – wie schon oben ausgeführt – der persönliche Anspruch vorzusehen ist. Das folgende Schema (nächste Seite) dient als Grundlage für die weiteren Ausführungen.

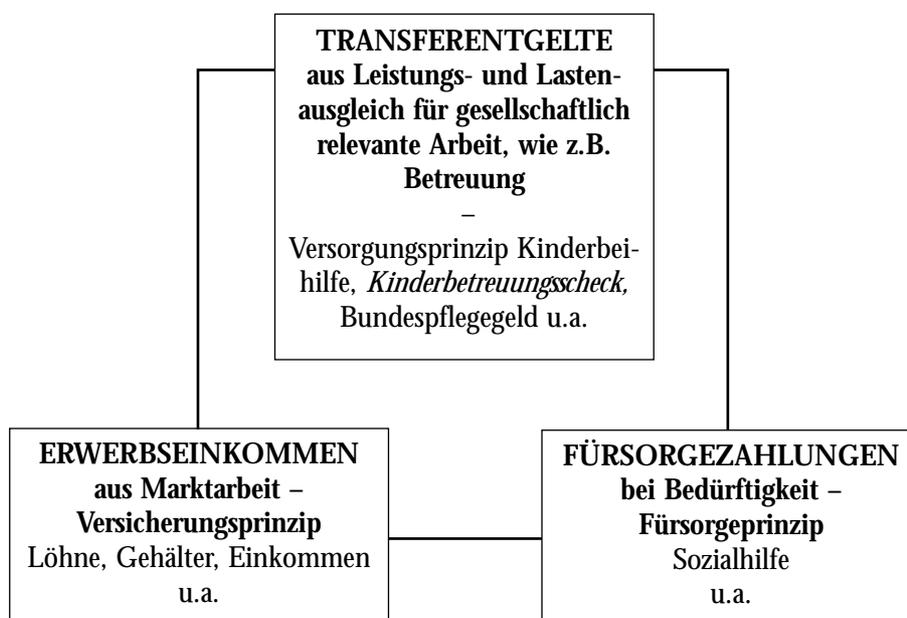
Das Schema stellt drei Zugänge der wirtschaftlichen Mindestsicherung dar. Im „familienwirtschaftlichen“ System waren alle drei undifferenziert nebeneinander vorhanden. Im Zuge der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung sind auf staatlicher Ebene jeweils eigenständige Konzepte entstanden, als letztes jenes vom Lastenausgleich 1948, wobei dessen Erweiterung zu einem Leistungsausgleich erst in den letzten 10-15 Jahren diskutiert wird.

Grundsätzlich können alle drei Zugänge als eigenständig alternativ und/oder einander ergänzend angesehen und eingesetzt werden. Aktuell stehen alle drei Konzepte in öffentlicher Diskussion:

- Forcierung des Zuganges über Erwerbseinkommen u.a. durch zunehmende Ausweitung des formalen Arbeitsmarkts insbesondere auch auf umfassende Betreuungsarbeit von Kleinkindern. Einerseits wird darin eine Voraussetzung für Fortschritte in der Emanzipation für Frauen gesehen, und andererseits schwächen die zusätzlich erzielten Einnahmen für das Sozialversicherungssystem den Reformdruck z.B. auf das aktuelle Pensionssystem ab.¹⁹ Plakativ beschriebenes Ziel: Tendenziell alle Mütter / Väter z.B. als Tagesmütter/-väter bei einem Verein angestellt.

¹⁹ „... bei der Inländervariante, die eine erhebliche Zunahme der Erwerbsquoten der Frauen und der älteren Männer impliziert, keine unlösbaren Finanzierungsprobleme. ... rät der Beirat zur Erhöhung der Erwerbsquoten.“ Beirat für Wirtschaftsfragen, Soziale Sicherheit im Alter, Wien 1991, S 202. Nicht publiziert hat der Beirat den Vergleich von so eingegangenen Sozialversicherungsbeiträgen zu den Kosten der Errichtung und des Betriebes von z.B. Kinderkrippen, da es sich im wesentlichen um Kleinstkinder handelt.

Abbildung 1.-5: Drei Möglichkeiten der Mindestsicherung im Wohlfahrtsstaat



- ▶ Einführung eines Grundeinkommens für die Wohnbevölkerung (Wohlfgenannt 1990). Hier dient der Bedürfnisansatz als Ausgangspunkt für die wirtschaftliche Existenzsicherung sowohl bezüglich Geld als auch sozialer Sicherheit. Damit stellt dieser einen alternativen Ansatz zu jenem vom Markteinkommen dar, wobei letzteres hinzukommen kann. Werden Markteinkommen und Grundeinkommen als Endpunkte eines Kontinuums angesehen, kann mit zunehmendem Markteinkommen das Grundeinkommen entsprechend abgeschmolzen werden (Grundsicherung).
- ▶ Weiterentwicklung und Ausbau des Konzepts vom Lasten- und Leistungsausgleich als eigenständigem, lebensphasenspezifischem Zugang zur wirtschaftlichen Mindestsicherung durch anerkennende Abgeltung gesellschaftlich relevanter Leistungen und Lasten auch außerhalb des formalen Arbeitsmarktes wie z.B. Betreuung von Kindern, behinderten und alten Menschen.²⁰

²⁰ Insbesondere von den Familienorganisationen des Beirates verlangt.

In der Vergangenheit war dieser Bereich eher Dispositionsmasse für budgetpolitische Entscheidungen (Badelt 1994). Insbesondere sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen: Die Kürzung der Einnahmen des FLAF um 25 % (1978/81), der Familienbeihilfe, der Geburtenbeihilfe und des Karenzgeldes im Zuge der „Sparpakete“ Mitte der 90er-Jahre. Im Zuge der „Steuerreform 2000“ wurde neuerlich – und wird auch danach – eine Kürzung der Einnahmen des FLAF verlangt²¹, was eine neuerliche Reduzierung des Finanzvolumens des FLAF bedeuten würde.

Dem gegenüber wird auch von Ökonomen ein „Participation Income“ u.a. für alle, die Kinder, Alte und Behinderte betreuen, vorgeschlagen (Atkinson 1996). In diesem Zusammenhang gilt es auch auf die Diskussion der Existenzsicherung in der Landwirtschaft hinzuweisen. Gewisse gesellschaftlich relevante Leistungen in der Landwirtschaft können nicht über die Marktpreise abgegolten werden. Als Ergänzung dazu wird die Bedeutung dieser Arbeit für den Umweltschutz (Landschaftsgärtner) zunehmend als Grund für Ausgleichszahlungen diskutiert²² (Widhalm 1997b).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Konzepte „Leistungsausgleich“ und „Grundeinkommen“ prinzipiell und praktisch neben jenem vom Erwerbseinkommen bestehen können. Eine ausschließliche Orientierung am Konzept vom Erwerbseinkommen übersieht die Mehrdimensionalität des Problems und muss daher ineffektiv und ineffizient bleiben. Auch entsteht ein Druck einerseits in Richtung linearer Erwerbsbiographie und andererseits der „Zwang“ zum Ausstieg aus dem Erwerb während der Kinderphase – ohne Beachtung auf die Wünsche der Mütter/Väter und das Wohl des Kindes. Dies widerspricht aber dem Leitbild vom eigenverantwortlichen Menschen, der seine Lebensführung möglichst selbst wählen soll und auch kann (Widhalm 1997a).

Pragmatisch gesehen führt das Konzept vom Grundeinkommen zu einem ähnlichen Ergebnis wie jenes vom Leistungsausgleich. Theoretisch besteht jedoch der wesentliche Unterschied, dass die familienphasenspezifischen Aufwendungen, welche nur jenen Personen entstehen, die Verantwortung für Kinder übernommen haben, unberücksichtigt bleiben. Dem gegenüber können Maßnahmen im Konzept vom Leistungsausgleich sehr wohl als familienphasenspezifische Verwirklichung des Grundeinkommens verstanden werden, ganz im Sinne eines Participation Income, als realistische Alternative zum Konzept vom Citizen´s Income.

21 Insbesondere von den 4 Sozialpartnern verlangt – diverse Zeitungsberichte, Stellungnahme AK.

22 EU-Kommissar Dr. Fischler, Landwirtschaftsminister Dr. Molterer laut diverser Zeitungsberichte.

Die Einführung des Bundespflegegeldes 1993 und die zunehmende Finanzierung des Karenzgeldes aus dem FLAF, aber auch die erwähnte Diskussion bezüglich Landwirtschaft und Participation Income stellen Maßnahmen bzw. Überlegungen dar, die dem Konzept des Kinderbetreuungsschecks entsprechen. Mit dem KBS soll der auf formale Erwerbsarbeit verengte Arbeitsbegriff überwunden und sollen von der Erwerbsarbeit abgeleitete Lösungen wie Karenzgeld und Sondernotstandshilfe innovativ zu einer eigenständigen Kategorie im Rahmen eines Leistungsausgleiches so weiterentwickelt werden, dass sowohl eine Alternativstellung Erwerb oder Familie vom System her vermieden als auch dem Bedürfnis nach Mindestsicherung präventiv entsprochen wird.

1.3.2.3 Maßnahmenbündel – policy mix

Der Betreuungsscheck – selbst aus drei Teilinstrumenten bestehend – stellt in einem (weiter zu entwickelnden) Bündel von familienrelevanten Maßnahmen jene dar, die im Sinne des Kindeswohls primär der gesellschaftlichen Unterstützung von Teilzeitbetreuung der Kinder und der damit verbundenen Leistungen dienen, darüber hinaus aber andere Maßnahmen präventiv in deren Wirkung unterstützt, so z.B. Verringerung der Armut als Folge von von Kindern, Förderung der Wahlfreiheit für die Lebensgestaltung der Mütter/Väter u.ä.

Bereits in dem der Präsentation des Betreuungsschecks beim Familienpolitischen Beirat am 6.11.1996 zugrunde gelegten Papier findet sich in der Überschrift der Begriff „Maßnahmenbündel“. Dieser Hinweis beruhte auf der von J. Tinbergen für die Wirtschaftspolitik aufgestellten „Regel“, dass die Zahl der eingesetzten wirtschaftspolitischen Instrumente mindestens ebenso groß sein muss wie die Zahl der Ziele, die angestrebt werden (Rothschild 1996: 10). Eine andere Begründung für ein Maßnahmenbündel liegt in der Tatsache, dass Gerechtigkeit mehrere Dimensionen hat und eine Maßnahme allein nicht allen Dimensionen in gleicher Weise entsprechen kann. Das unterstützt auch die im vorigen Punkt aufgezeigten Unterscheidungen von Maßnahmen des Lasten und Leistungsausgleichs von solchen der Fürsorgepolitik, um mangelnde Leistungsmöglichkeit oder akute Notsituation abzufangen. Erstere wirken als generelle Maßnahmen präventiv, letztere als spezifische Maßnahmen im Einzelfall helfend. Die Notwendigkeit dieser Unterscheidung wird durch die Diskussion verdeutlicht, die in Deutschland im Zusammenhang mit dem Kinder- und Jugendbericht zwischen der damaligen Bundesministerin und den WissenschaftlerInnen, die den Bericht erstellt haben, geführt wurde: Die Ministerin wies den Vorwurf der zunehmenden Armutsgefährdung von Kindern mit dem Hinweis zurück, dass die Sozialhilfe eben dazu da ist, um Armut zu verhindern und SozialhilfeempfängerInnen daher nicht arm seien. Die WissenschaftlerInnen blieben bei ihrer Aussage und

verwiesen darauf, dass die Sozialhilfe einen Indikator für zunehmende Armutsgefährdung von Kindern darstellt und die Politik herausgefordert ist, dem präventiv vorzubeugen, was offenbar nicht ausreichend geschehen ist.²³

Nachfolgend wird für den wirtschaftlichen Aspekt der Familienpolitik ein Maßnahmenbündel in einer funktionalen Gliederung beispielhaft dargestellt, wobei auf bestehende Maßnahmen aufgebaut wird. Diese Ausgestaltung stellt auf die Familiensituation ab und ist in diesem Sinn vom Konzept her treffsicher. Das Aufzeigen des Zusammenwirkens der einzelnen Maßnahmen sollte auch die Akzeptanz jeder Maßnahme fördern, weil ein breiteres Spektrum an Problemlagen abgedeckt wird. Wenn an eine Maßnahme des Bündels eine Erwartung geknüpft wird, die nicht erfüllt werden kann, ergibt sich die Möglichkeit, auf die entsprechende Maßnahme des Bündels zu verweisen. Das Bündel trägt demnach dazu bei, die einzelne Maßnahme vor Überforderung bezüglich ihrer Problemlösungskapazität abzusichern.

1.3.2.3.1 Generelle Maßnahmen – präventiv

Diese Maßnahmen stellen eigenständige Transferentgelte im Sinne der Ausführungen in Punkt 1.3.2.2 dar, die unabhängig von Einkommen und Bedürfnisnachweis zustehen.

► *Lastenausgleich: Familienbeihilfe*

Die Familienbeihilfe dient dem primären Ziel der direkten Minderung der Unterhaltskosten für Kinder und damit als Folge der Kinderzahl und Altersstaffelung zur generellen Verringerung des Armutsrisikos durch Kinder. Im Sinne des 3-Generationenvertrags besteht die Parallelität zur Pension. Letztere wird nach dem Lebensstandardkonzept gestaltet, also dem früheren Einkommen entsprechend bis zur Höchstgrenze steigend.

In diese Kategorie gehören Maßnahmen bezüglich Kinder im Bereich der Sozialversicherung und der Steuern mit dem primären Ziel der Berücksichtigung der verbliebenen Minderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Folge von Unterhaltsverpflichtungen.

Dazu sind auch gewisse Sachleistungen zu rechnen.

► *Leistungsausgleich: Karenzgeld ansatzweise – Kinderbetreuungsscheck voll wirksam*

Der KBS dient dem primären Ziel der generellen, finanziellen Unterstützung der erwarteten Teilzeitbetreuung von Kindern. Indirekt dient dieser auch der

²³ Diverse Zeitungsberichte u.a. Martina Fietz in Die Welt, 26.8.1998.

präventiven Verringerung des Armutsrisikos, z.B. wegen der Wirkung wie ein weiteres Einkommen. Das Karenzgeld stellt eine Vorstufe des KBS dar. Eine Parallelität besteht zum Bundespflegegeld (individuelle Kaufkraft für erforderliche Betreuung; Subjektförderung statt Objektförderung; Wahlfreiheit).

In diese Kategorie fallen auch die Maßnahmen der direkten sozialrechtlichen Absicherung für Betreuungsarbeit.

Weiters sind hier auch externe Betreuungsangebote einzuordnen.

1.3.2.3.2 Spezifische Maßnahmen – helfend

Diese Maßnahmen werden unter Bedürfnisgesichtspunkten ergriffen, da Markteinkommen und Transferentgelte zur wirtschaftlichen Mindestsicherung nicht ausreichen.

► *Direkte Armutsbekämpfung im Einzelfall*

Die Familien- bzw. Erziehungszuschüsse z.B. der Bundesländer nach dem Pro-Kopf-Einkommen sowie die Kleinkindbeihilfe und der Mehrkinderzuschuss ab drei Kindern dienen dem direkten Ziel der Minderung von – trotz der generellen Maßnahmen – noch bestehender Familienarmut im konkreten Einzelfall. Die Einkommensgrenzen sollten grundsätzlich auf das Pro-Kopf-Einkommen abgestellt werden.

► *Akute Krisenintervention*

Dafür ist das Instrument des Härteausgleichs im FLAF mit dem primären Ziel der Verminderung der Folgen von aktuellen Krisensituationen eingerichtet. Dazu gehören auch Beratungsangebote.

► *Vorschusszahlungen – Kreditgewährung*

Diese dienen der Entlastung der anspruchsberechtigten Person von der Einbringung der zustehenden Mittel (Unterhaltsvorschuss aus FLAF). Eine ähnliche Funktion erfüllt der Zuschlag zum Karenzgeld: Wenn (meist) der Kindesvater seiner Unterhaltsverpflichtung nicht nachkommt oder nachkommen kann.

1.3.2.3.3 Exkurs Umverteilung

Da die Frage der Verteilungswirksamkeit in der politischen Diskussion auch über den KBS immer wieder thematisiert wird, erscheint dieser Exkurs angebracht. Zuerst eine grundsätzliche Vorbemerkung: Umverteilung hat immer auch mit Solidarität zu tun. Denn wenn der Einzelne oder soziale Gruppen als Ergebnis des

Umverteilungsprozesses wieder nur das erhalten, was von ihnen einbezahlt wurde, kann auf den Umweg über den Staat verzichtet werden (siehe auch 7.1.5 und 7.3).

In der öffentlichen Diskussion wird zwar von Umverteilung gesprochen, häufig aber lediglich auf die Verteilung Bezug genommen. Wer Umverteilung ernst nimmt, muss die Aufbringungs- und die Verteilungsseite betrachten. Die Finanzierung der oben erwähnten familienpolitischen Maßnahmen knüpft meist an das Einkommen an, von dem ein prozentueller Anteil – linear oder progressiv – herangezogen wird. Die Verteilung erfolgt meist über einen absoluten Betrag – konstant oder regressiv gestaltet. Generell verteilen daher alle diese Maßnahmen vertikal, das heißt von den besser verdienenden zu den weniger gut verdienenden Personen/Familien um. (Bei den Pensionen ist es tendenziell umgekehrt – ebenso beim progressiv mit dem Erwerbseinkommen steigenden Karenzgeld.) Hinzu kommt noch ein horizontaler Effekt durch die Kinderzahl. Würden die oben beschriebenen Maßnahmen wegfallen und die Mittel nach Aufbringung rückgewidmet, ginge das zu Lasten der wenig verdienenden Personen. Im untersten Einkommensbereich machen nämlich laut ECHP die staatlichen Transfers rd. 30 % des Einkommens aus, im mittleren rd. 6 % und im obersten weniger als 1 % (Badelt 1998: 212 ff.). Die Analyse der Mikrozensusdaten ergibt: Bis zum 6. Dezil sind alle kinderbetreuenden Haushalte Nettoempfänger. Das untere Drittel zahlt 1.900 S ein und erhält 5.300 S, das obere zahlt mit 7.200 S etwa doppelt so viel ein als es bekommt. Ohne Familientransfers wären fast doppelt so viele Kinder von Einkommensarmut betroffen (11,5 %) als mit (Guger 1998: 879ff).

Auf den Kinderbetreuungsscheck bezogen gilt grundsätzlich folgendes Muster: Die Finanzierung erfolgt durch den FLAF und allenfalls durch Steuerzuschüsse. Die Fondseinnahmen werden über Anteile an der Lohnsumme bzw. am Einkommen finanziert, d.h. wer ein höheres Einkommen hat, zahlt mehr ein als jemand, der ein niedrigeres bezieht. Die Verteilung erfolgt in einem konstanten Betrag. Das ergibt einen vertikalen Umverteilungseffekt. Der horizontale ist dadurch gegeben, dass der Anspruch an ein Kind bestimmten Alters gebunden ist.

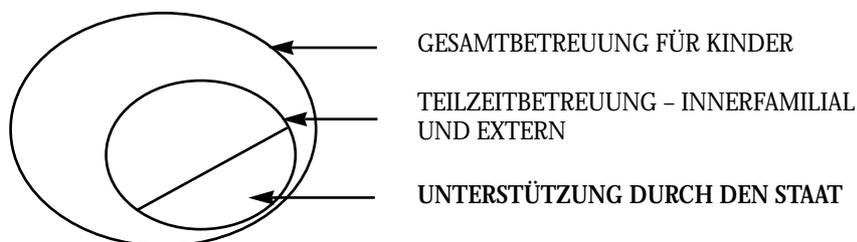
1.4 Der Machbarkeitsstudie zugrunde gelegte Modelle

Eingangs werden einige Grundlagen des Konzepts Kinderbetreuungsscheck (KBS) zusammenfassend aufgezeigt. Alle Ausführungen und offenen Fragen sind unter diesen Gesichtspunkten zu sehen und zu interpretieren:

- ▶ Der KBS ist von seiner Intention her primär auf das Wohl des Kindes sowie der Eltern und auf Qualitätssicherung der Betreuung ausgerichtet.

- ▶ Der KBS bedeutet einen Paradigmenwechsel: Es wird nicht das Verhalten der Eltern geregelt wie aktuell beim Karenzgeld, sondern Wahlfreiheit ermöglicht, indem auf die von den Eltern zu erwartende Betreuungsverantwortung abgestellt wird und nicht auf das praktizierte Betreuungsverhalten im Detail. Daher können für den Anspruch sowohl berufsständische Merkmale der Eltern als auch das aktuelle Erwerbsverhalten der Mutter/des Vaters unberücksichtigt bleiben.²⁴
- ▶ Durch den KBS darf keine betroffene Person gegenüber den geltenden Regelungen absolut schlechter gestellt werden. Letztlich wird dieser Grundsatz erst im Wege einer allfälligen Gesetzeswerdung sichergestellt werden können.
- ▶ In der öffentlichen Diskussion wird der Begriff „Kinderbetreuung“ häufig undifferenziert verwendet, obwohl nicht Gesamtbetreuung rund um die Uhr gemeint ist, sondern jene Zeit der Betreuung, die sich in etwa mit der üblichen Erwerbszeit deckt. Für eine sachliche Behandlung des Anliegens ist aber eine Differenzierung sinnvoll und notwendig. Daher wurde für diese zeitweilige Betreuung der Begriff „Teilzeitbetreuung“ als Differenzierungshilfe eingeführt (Denk, Schattovits 1995). Demnach stellt die Teilzeitbetreuung eine Teilmenge der erforderlichen Gesamtbetreuung dar, unabhängig davon, ob diese innerhalb oder außerhalb der Familie erfolgt (siehe Graphik).

Abbildung 1.-6: Schematische Darstellung zur Erläuterung des Begriffs „Teilzeitbetreuung“



Quelle: Eigene Darstellung – ÖIF – HS

²⁴ Die Eigenständigkeit des Betreuungsschecks überwindet sowohl den der aktuellen Karenzgeldregelung innewohnenden Druck zur Wahl zwischen Familie oder Erwerb als auch die Koppelung an die Risiken im Erwerbsarbeitsmarkt – z.B. wer kein Erwerbsverhältnis hat(te), erhält auch kein Karenzgeld.

Durch die Einführung des Begriffs „Teilzeitbetreuung“ soll auch der spezifische Aspekt der Eltern-Kind-Beziehung von jenem der zeitweiligen Fremdbetreuung, die auch von Dritten erfüllt werden kann, abgegrenzt werden.

Der KBS legt das Ausmaß der Unterstützung der Betreuung durch den Staat nach dem Mindeststandardprinzip fest.

1.4.1 Diskussion der Betragshöhe und der Altersgrenzen

Insbesondere die Höhe der den Modellen zugrunde zu legenden Beträge und das Alter der Kinder, bis zu dem der Betreuungsscheck zustehen soll, wurde am 8. Juli 1997 mit dem Ausschuss des Familienpolitischen Beirates anhand der vom Projektteam vorbereiteten Unterlagen diskutiert. Als (eilvernehmliches) Ergebnis der Diskussion werden der Studie Modelle für zwei Altersstufen und zwei Geldbeträge zugrunde gelegt. Als Folge der Rückmeldungen zum Rohbericht wird eine Mischvariante bezüglich Betragshöhe in Abhängigkeit vom Kindesalter eingeführt.

1.4.1.1 Geldwert des Betreuungsschecks

Neben den unten beschriebenen Modellen „Karenzgeld“ und „Existenzminimum“/„Ausgleichszulagenrichtsatz“ sind noch eine Minimalvariante (70 % des Karenzgeldes), eine Variante „Mindesteinkommen“ von 15.000 S (Frauenvolksbegehren) und ein neu einzuführender Kinderbetreuungskostenindex diskutiert worden. Nachfolgend werden die zwei ausgewählten Varianten kurz begründet dargestellt.

1.4.1.1.1 Modell „Karenzgeld“

Das Karenzgeld wird im neu geschaffenen Karenzgeldgesetz (KGG, BGBl. I Nr. 47/1997) geregelt und überwiegend aus dem Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanziert. Es sichert ein bestimmtes Einkommen und bietet vollen sozialrechtlichen Anspruch, ist allerdings mit einer weitgehenden Erwerbsbeschränkung und dem Verbrauch von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld verbunden.²⁵ Es eignet sich von seiner Funktion her grundsätzlich als ein Bezugspunkt für den Betreuungsscheck. Ursprünglich hat sich das Karenz(urlaubsgeld) aus dem individuellen Anspruch auf Arbeitslosengeld errechnet und wurde zur Gänze aus der Arbeitslosenversicherung finanziert. Zeitweilig war das Karenz(urlaubsgeld) in

²⁵ Volles Karenzgeld gebührt nur, wenn für ein Erwerbseinkommen die Geringfügigkeitsgrenze (1998 3.880 S je Monat) nicht überschritten wird. Nach 308 Tagen vollem Karenzgeldbezug ist der Anspruch auf Arbeitslosengeld verbraucht.

Abstimmung mit dem Einkommen des Ehepartners festgelegt. Seit 1974 handelt es sich um einen fixen Betrag, der sich eine Zeit hindurch am Durchschnitt aller Arbeitslosenentgelte orientiert hat. 1997 betrug das Karenzgeld – aufgrund einer Entschließung des Nationalrates wurde der Namensteil „urlaub“ gestrichen – 185,50 S netto pro Tag (5.565 S netto je Monat). Davon finanziert der FLAF 70 %. Darüber hinaus finanziert der FLAF die Beiträge für die Sozialversicherung zu 100 % sowie das Wochengeld zu 70 %. Diese Entwicklung der Finanzierung zeigt den zunehmenden Wandel vom Versicherungs zum Vorsorgeprinzip unter Beibehaltung des Aspekts der Kinderbetreuung.

Das aktuelle Karenzgeld soll nicht unterschritten werden, da sonst die BezieherInnen von Karenzgeld verlieren könnten. In Anlehnung an die aktuelle Höhe wird für das Modell „Karenzgeld“ die Geldleistung des Kinderbetreuungsschecks mit 5.700 S netto je Monat und Mutter/Vater, 12 Mal im Jahr, vorgesehen. Die sozialrechtlichen Ansprüche werden wie beim Karenzgeld zusätzlich gewährt.

1.4.1.1.2 Modell „Ausgleichszulagenrichtsatz“/ „Existenzminimum“²⁶

Der Ausgleichszulagenrichtsatz im ASVG hat die Funktion der Mindestsicherung für die nicht mehr erwerbstätige Person. Konkret bedeutet das: Es steht eine gesetzlich festgelegte, in einem absoluten Betrag definierte Armutsgrenze für die Einzelperson zur Verfügung. Die Höhe wird jährlich festgesetzt. Aus dem Aspekt der individuellen Mindestabsicherung kann dieses Konzept auch auf die Kinder angewendet, ja sogar als die konsequente Lösung in der Logik der Generationenverhältnisse angesehen werden. Zwar mögen beim Kind gewisse Aufwendungen geringer als beim erwachsenen Menschen sein, dafür besteht bereits im Normalfall ein beachtlicher Betreuungsaufwand. Nach Kriterien des Bundespflegegeldes, das auf den benötigten Aufwand abstellt, wäre dies die Pflegestufe 6 – 180 Stunden Pflegebedarf pro Monat, dauernde Beaufsichtigung und gleichzuachtender Pflegeaufwand –, die 1996 15.806 S je Monat und Person betragen hat (Hörndler 1977: 201). Die Höhe entspricht in etwa den aktuellen Vollkosten der Betreuung in einer Kinderkrippe von rund 8 Stunden. Abgesehen von der Höhe, die unter dem Aspekt der Teilzeitbetreuung angepasst werden könnte, liegt die Schwierigkeit für einen solchen Ansatz darin, dass bei konsequenter Kinderbezogenheit jedes Kind aus Gründen der Gleichbehandlung einen gleich hohen Betrag erhalten müsste, ohne Rücksicht auf seine Position in der Geburtenfolge. Das wären bei drei Kindern in der Familie und dem Ausgleichszulagenrichtsatz monatlich rd.

²⁶ Analog zum Karenzgeld scheint auch hier im Namen der Bezug „Ausgleichszulagenrichtsatz“ auf. Im Text wird dazu synonym „Existenzminimum“ verwendet, da der Richtsatz ein Maß für individuelles Existenzminimum bei PensionistInnen darstellt.

24.000 S netto und bei fünf Kindern rd. 40.000 S. Ein solcher Lösungsansatz wird insbesondere in Deutschland unter dem Aspekt „Erziehungsgehalt“ vorgeschlagen und wurde auch im Projektteam diskutiert, aber nicht in die Modelle aufgenommen. Ein wesentlicher Grund liegt im folgenden familienpolitischen Leitsatz: Öffentliche Transfers aus dem Titel Kinder sollen möglichst das Absinken des Lebensstandards der Eltern verhindern, aber diesen nicht im Sinne eines Erwerbseinkommens erhöhen. Ein anderer Grund besteht darin, dass dann die Kinder ihren Eltern ein Betreuungsgehalt zahlen würden bzw. müssten.

Unter Bedachtnahme auf diese Probleme und die Lebenswirklichkeit – ein Kind dieses Alters kann weder alleine wohnen noch seine Geschäfte selbst besorgen, weshalb dies durch die Eltern geschieht – erscheint es zulässig und sinnvoll, einen Wechsel in der Betrachtungsebene vorzunehmen und bei der Betreuungsperson – wie dies das Karenzgeld auch tut – anzusetzen.²⁷ Im Konzept des Ausgleichszulagenrichtsatzes bedeutet das, für die Betreuungsperson als Transferentgelt das Existenzminimum nach ASVG vorzusehen. Dieser Bezug beantwortet auch die Frage des Ausmaßes der generellen gesellschaftlichen Unterstützung der Teilzeitbetreuung von Kindern im Konzept der Mindeststandards und legt einen solchen fest.

1997 lag der ASVG-Richtsatz bei rd. 7.900 S im Monat, 14 Mal im Jahr. Die Umrechnung der Jahressumme auf Monatszwölftel ergibt rd. **9.200 S brutto**. Werden 13, 5 % für Kranken- und Pensionsversicherung in Abzug gebracht, verbleibt ein Betrag von **7.958 S netto** im Monat, 12 Mal im Jahr. (Von den Pensionen werden nur Krankenkassenbeiträge eingehoben, sodass diese netto höher liegen.)

1.4.1.1.3 Sonderregelung im Kindergartenalter

Bei Kindern im Bereich >4. Lebensjahr bis <VS (Eintritt in die 1. Klasse Volksschule) ist es auch im Hinblick auf die sozialpädagogische Bedeutung von außerhäuslicher Teilzeitbetreuung der Kinder sinnvoll, dafür einen Anreiz zu setzen.²⁸

Dieser Anreiz soll durch ein weiteres Splitting des KBS erfolgen: Geldleistung + Gutschein. Letzterer dient wie Geld als Zahlungsmittel für qualitativ anerkannte externe Angebote von Teilzeitbetreuung, kann aber in der Regel nicht in Geld abgelöst werden. Der Gutschein könnte dazu beitragen, dass teil-

²⁷ Dem Vernehmen nach wird bezüglich Bundespflegegeld ebenfalls überlegt, jedenfalls die Sozialversicherungsbeiträge für die innerfamiliäre Betreuungsperson zu binden.

²⁸ Das entspricht auch dem tatsächlichen Verhalten der Eltern: Mehr als 70 % der 4- bis <5-jährigen und knapp 84 % der 5- bis <6-jährigen Kinder in Österreich besuchten 1995 eine Einrichtungen der Kinderbetreuung (Hammer 1997: 169). Rund die Hälfte der Mütter von Kindergartenkindern (1994) war nicht erwerbstätig (Denk, Schattovits 1995: 36; ÖSTAT 1997).

weise auch die Eltern jener Kinder, die derzeit einen Kindergarten trotz gegebenem Angebot nicht nutzen, davon Gebrauch machen. Weiters wird der Gutschein das Kostenbewusstsein fördern. Um als Anreiz für die Inanspruchnahme und als Beitrag zum Kostenbewusstsein wirksam zu sein, muss dieser Gutschein eine gewisse Höhe aufweisen. Aus diesem Grund wurde in der Variante „Ausgleichszulagenrichtsatz“/„Existenzminimum“ der Gutschein mit 3.400 S und in der Variante „Karenzgeld“ mit 2.300 S für die Berechnungen angenommen.

Bei den Kindern, welche die 1. Klasse Volksschule besuchen, entfällt der Gutschein, da im Rahmen des Pflichtschulbesuchs auch die Betreuung des Kindes halbtags gegeben ist. Die verbleibende Geldleistung sollte jedenfalls selbst für eine qualitativ anerkannte externe Betreuung am Nachmittag reichen.

1.4.1.2 Alter des jüngsten Kindes

Die Zulässigkeit von Altersgrenzen, wie in der Studie vorgesehen, wurde in einem für die Studie erstellten Rechtsgutachten positiv beantwortet (Ch. Grabenwarter 1998). Neben den beiden unten dargelegten Altersgrenzen wurden auch solche bis zum 11. bzw. 15. Lebensjahr des jüngsten Kindes diskutiert, dann aber im Einvernehmen mit dem Ausschuss nicht weiter verfolgt.

Auf das Alter des jüngsten Kindes wird abgestellt, da die Art der Betreuung wesentlich mit dem Alter, das als ein Maß der Entwicklung dient, verknüpft ist. Tatsächlich finden sich in der entwicklungspsychologischen Literatur die Annahme und der Beleg von grundlegenden Entwicklungsstufen und der Bedeutung des adäquaten Durchlaufens dieser Stufen für die Persönlichkeitsentwicklung. Auch wenn diese Stufen bezüglich Alter nicht für jedes Kind gleich sind, gibt es doch gewisse typische Phasen mit entsprechendem Streubereich. Neben der grundlegenden Bedeutung der ersten zwei Lebensjahre hat der Altersbereich Ende 3./4. Lebensjahr für die Gruppenfähigkeit und externe Betreuung besondere Bedeutung (z.B. Ainsworth 1978, Hassenstein 1979, Freud 1982, Eibl-Eiblsfeld 1994, Mussen, Huston, Conger u. Kagan 1996). Weiters wird die Bedeutung der Qualität und Quantität der externen Betreuung für die Entwicklung unterstrichen (z.B. Fthenakis 1989, Stein-Hillbers 1994, Hartmann und Stoll 1996, Peter 1997). Die Frage des Wohlbefindens von Kindern wird allerdings erst in jüngerer Zeit im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Kindheitsforschung zentral bearbeitet. Dabei geht es um die subjektive Einschätzung der Lebensbedingungen, die sich u.a. in der persönlichen Zufriedenheit mit verschiedenen Lebensbereichen, ihren Hoffnungen und Ängsten ausdrückt (z.B. Wilk u. Bacher 1994, Nauck 1995).

Das Kindeswohl im umfassenden Sinn muss dieses und das Elternwohl als einander bedingende Faktoren sehen (Süssmuth 1991).

In Würdigung der oben dargelegten Bedeutung der subjektiven Wünsche der primären Bezugspersonen für Kindes- und Elternwohl wird für die Orientierung zur Abgrenzung von Altersstufen insbesondere auf empirische Befunde bezüglich der Wünsche von Müttern/Vätern zurückgegriffen. Auch darin kommt dem Alter der Kinder für das Ausmaß an erforderlicher Betreuung eine wesentliche Bedeutung zu, wie die folgenden Daten bezüglich dem gewünschten Ausmaß an Erwerbstätigkeit von Müttern zeigen: So möchten von 100 voll erwerbstätigen Müttern mit Kindern rd. 33 % auf Teilzeit umsteigen, etwa gleich viele mit kleinen Kindern überhaupt den Erwerb aufgeben und weitere 7 % keinem Erwerb nachgehen, solange Kinder im Haushalt sind (Gisser et al. 1995). Für die Dauer der Unterbrechung ihrer Berufstätigkeit nennen über 80 % der befragten Frauen den Wunsch, die Kinder persönlich zu betreuen, rd. 14 % hatten Probleme mit der Kinderbetreuung und 6 % gaben arbeitsplatzbezogene Probleme an (Neyer 1993: 27). Es kann davon ausgegangen werden, dass diese subjektiven Wünsche auch – vielleicht sogar insbesondere – mit den vermuteten bzw. wahrgenommenen Bedürfnissen der Kinder (Kindeswohl) verbunden sind.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Betreuungsleistungen sind jedenfalls bis zur endgültigen Verselbstständigung des Kindes notwendig, wobei das Ausmaß mit zunehmendem Alter abnimmt. Realpolitische Überlegungen lassen eine Abgeltung dieser Leistungen selbst nach dem Mindeststandardprinzip kurz- und mittelfristig höchst unwahrscheinlich erscheinen. Es war daher notwendig, eine Auswahlentscheidung zu treffen. Dafür wurden einerseits objektive Betreuungserfordernisse der Kinder und andererseits die subjektiv durch die Eltern wahrgenommenen Bedürfnisse herangezogen. Beide decken sich dahingehend, dass etwa bis zum Schuleintritt das höchste Ausmaß an Betreuung erforderlich ist, wobei dies insbesondere für die ersten Lebensjahre gilt. Auf Basis dieser Überlegungen und der Beratungen im Ausschuss am 8.7.1997 wurden die folgenden Altersstufen für den Kinderbetreuungsscheck vorgeschlagen.

1.4.1.2.1 Bis zum 4. vollendeten Lebensjahr des jüngsten Kindes

Die Untersuchungen des ÖIF haben gezeigt, dass seitens der öffentlichen Hand im Bereich der 2- bis unter 4-jährigen die geringste Unterstützung besteht. Bei Kindern zwischen 2 und 4 Jahren liegt ein Defizit der Unterstützung sowohl relativ zu den jüngeren und unmittelbar älteren Jahrgängen im Ausmaß von 8 bis 9 Mrd. S vor (Denk, Schattovits 1995). Weiters wird von Müttern, die nach der Karenz nicht wieder in den Erwerb eingestiegen sind, als weitaus häufigster Grund genannt: „Ich wollte länger bei meinem Kind bleiben“ und bei Wiedereinstieg „Wegen des Geldes“ (Gisser et al. 1995). Im Sinne einer bedarfs bzw.

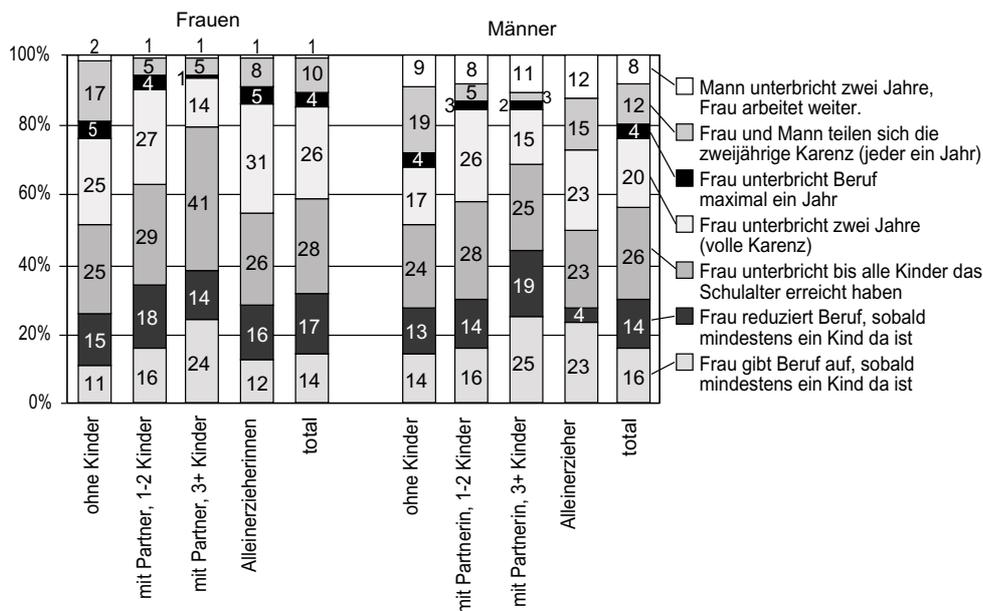
bedürfniskonformen Problemlösung müssen alle neuen Maßnahmen insbesondere und zumindest für diese Altersgruppe wirksam werden.

1.4.1.2.2 Bis zum Ende der ersten Volksschulklasse

Die folgende Graphik zeigt eine Vielfalt der Wünsche von Frauen und Männern bezüglich Teilzeitbetreuung von Kindern.

Abbildung 1.-7: Wünsche von Frauen und Männern bezüglich Kinderbetreuung

Welche Möglichkeit, ob und wie lange eine Mutter/ein Vater nach einer Geburt bei den Kindern bleiben soll, würden Sie bevorzugt wählen?



Die Ergebnisse zeigen, dass Frauen und Männer insgesamt weitgehend übereinstimmen. Abweichend davon wünschen sich Männer zu einem höheren Prozentsatz selbst ein oder zwei Jahre in Karenz zu gehen (20 %, bei kinderlosen 28 %) als Frauen sich dies bezüglich Männern wünschen (11 % bzw. 19 %). Die relativ größte Gruppe stellen jene, die wenigstens bis zum Schuleintritt unterbrechen möchten. Das legt dieses Alter als Grenze nahe, weil es um die Möglichkeit geht, sich dafür entscheiden zu können. Wem dies zu lange ist, braucht dies nicht zu tun.

Für die Einbeziehung des 7. Lebensjahres sprechen besonders folgende Überlegungen: Das erste Schuljahr stellt eine große Veränderung auch für das Kind dar. Deshalb sollen grundsätzlich die finanziellen und sozialrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Eltern für das Kind entsprechend Zeit aufbringen können, wenn sie dies für richtig und notwendig erachten.

1.4.2 Darstellung der ausgewählten Modelle

In einem ersten Schritt werden die in der Studie ausgewählten Modelle bezüglich der drei Teilinstrumente und danach bezüglich weiterer Gestaltungsmerkmale beschrieben.

1.4.2.1 Teilinstrumente des Konzepts „Betreuungsscheck“

Die nachfolgende Gliederung nach den drei Teilinstrumenten des Betreuungsschecks wird gewählt, um zu verdeutlichen, dass mit dem Begriff „Betreuungsscheck“ ein Paket von 3 (Teil-)Maßnahmen gemeint ist. Auch wenn es gute Gründe gibt, alle drei Teilinstrumente als Paket zu realisieren, kann es auch gute Gründe geben, jedes unter Wahrung des Gesamtkonzepts teilweise oder ganz für sich umzusetzen. Die Differenzierung nach dem Alter erfolgt jeweils innerhalb der dargestellten Modelle.

1.4.2.1.1 Geldleistung

Der Anspruch auf den Geldbetrag besteht für eine Betreuungsperson, in der Regel die Mutter/der Vater, im Zweifelsfall die Mutter. Die Höhe des Betrags und die Differenzierung nach Ansatz und Kindesalter zeigt Tabelle 1.1, Seite 55.

1.4.2.1.2 Eigenständige Sozialversicherung

Der Anspruch besteht für eine Betreuungsperson, in der Regel die Mutter/der Vater und zusätzlich zum gewährten Geldbetrag, könnte aber auch grundsätzlich als selbstständiger Pensionsanspruch allein realisiert werden. In jedem Fall stellt dies eine Weiterentwicklung der bestehenden Regelung bezüglich Anerkennung von Kindererziehungszeiten in Richtung Pensionsbegründung dar. Der Beitrag für den vollen, eigenständigen Pensionsanspruch wird von einem fiktiven Monatsbruttobetrag analog zu einem Dienstverhältnis errechnet. Die Beitragsgrundlagen bleiben in jeder Modellvariante unabhängig vom Kindesalter gleich hoch. Die eigenständige Pensionsversicherung gilt für die Dauer des Kinderbetreuungsschecks. Beim Modell Kinderbetreuungsgeld sind drei Jahre pensionsbegründend und das vierte Jahr wie bisher Ersatzzeit.

Tabelle 1.-1: Der Studie zugrunde gelegte Modelle für die Geldleistungen

Alter des jüngsten Kindes	Höhe des Betrags (netto pro Monat in Schilling)			
	KINDERBETREUUNGSGELD ²⁹	KARENZGELD	EXISTENZ-MINIMUM	MISCH-VARIANTE ³⁰
Bis 3 Jahre	5.700			
Bis 4		5.700	7.958	7.958
>4 bis VS+		3.400	4.558	3.400

L e g e n d e:

Bis 4 ... bis vollendetem 4. Lebensjahr;

>4 bis VS+ ... über vier bis Ende erste Klasse Volksschule;

Kinderbetreuungsgeld ... bis zum vollendetem dritten Lebensjahr aktuelle Karenzgelddhöhe.

Karenzgeld ... Bezugsgröße ist das derzeitige Karenzgeld, aufgerundet: 5.700 S netto je Monat, 12 Mal.

Existenzminimum ... Bezugsgröße ist der Ausgleichszulagenrichtsatz, Jahreszwölftel, rd. 9.200 S brutto.

Mischvariante... bis zum 4. Lebensjahr wie „Existenzminimum“ und danach Karenzgeld

VS+ ... Ende der 1. Klasse Volksschule

Quelle: Eigene Darstellung, ÖIF – HS

Die Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung (ALV) werden durch den KBS bei dessen Finanzierung durch den FLAF grundsätzlich nicht beeinträchtigt. Jene Mütter/Väter, die in die ALV einbezahlt haben, behalten für den Versicherungsfall die erworbenen Ansprüche, da der KBS eine Leistung aus dem FLAF und nicht der ALV darstellt. Es werden daher auch keine Ansprüche durch getätigte Leistungen verbraucht – im Gegensatz zur aktuellen Karenzgeldregelung (siehe unten). Auch bleiben alle entsprechenden Maßnahmen des Wiedereinstiegs u.ä. vom KBS unberührt. Grundsätzlich kann neben dem KBS auch eine Leistung aus der ALV bestehen. Allerdings wird dadurch das Problem der Erwerbsbeschränkung wieder aktualisiert, denn Arbeitslosengeld, wie immer es auch genannt wird, kann bei Erwerbstätigkeit wohl kaum gewährt werden.

²⁹ Im Zuge der Präsentation des Rohberichts wurde von Bundesminister Dr. Martin Bartenstein ein Kinderbetreuungsgeld bis zum dritten Lebensjahr in Höhe des Karenzgeldes vorgeschlagen.

³⁰ Im Zuge der Diskussion wurde angeregt, in den ersten vier Lebensjahren dem Betrag nach stärker zu unterstützen als die Jahre danach. Dadurch wird auch das sonst beim Modell „Karenzgeld“ bestehende Problem verringert, wenn zwei Kinder unter vier Jahren extern betreut werden sollen.

Erwerbsbeschränkung bedeutet aber Verhalten regeln und Wahlmöglichkeit verringern, was dem Grundkonzept des KBS entgegensteht.

Um einen Verfall von Ansprüchen bei einem gänzlichen Ausscheiden aus einem Dienstverhältnis über die Rahmenfrist von aktuell 3 Jahren³¹ zu vermeiden, wäre diese Frist für die Dauer des KBS bzw. zumindest auf 4 Jahre zu verlängern. Selbst wenn diese rein politische Entscheidung nicht kommt, tritt gegenüber der geltenden Karenzgeldregelung keine Verschlechterung ein, da durch das Karenzgeld nach 308 Tagen der Anspruch auf Arbeitslosengeld (ALG) verbraucht ist und bei anschließender Arbeitslosigkeit ein ALG nicht bezahlt wird. Die konkreten Regelungen sind im Zuge einer allfälligen Gesetzeswerdung im Detail abzuklären. Hierzu gehört neben den oben bezeichneten Fragen auch jene der freiwilligen Versicherung. Für die Machbarkeitsstudie war diese Aufgabe nicht gestellt.

1.4.2.1.3 Gutscheine

Der Anspruch auf einen Gutschein besteht für jedes Kind im entsprechenden Alter. Dieser dient als Zahlungsmittel bei anerkannten Betreuungseinrichtungen, kann aber in der Regel nicht in Geld eingelöst werden. Auch dieses Teilinstrument könnte als eigenständige Maßnahme umgesetzt werden, z.B. als Anreiz für die Inanspruchnahme von externen Kinderbetreuungsangeboten, zur Ermöglichung von Wahlfreiheit zwischen qualifizierten externen Angeboten, zur Steigerung der Effektivität und Effizienz durch Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung und zur Förderung des Kostenbewusstseins.

Die Entscheidung über die Realisierung liegt nach aktueller Verfassungslage letztlich bei den einzelnen Bundesländern.

Auch bei der Mischvariante wird der Wert des Gutscheins mit 2.300 S vorgeschlagen. Grundsätzlich gilt nämlich zu beachten, dass ein tendenziell niedriger Gutschein den Spielraum der Erhalter bezüglich sozialer Staffelung z.B. nach dem Pro-Kopf-Einkommen erhöht, da der Anteil des im Gutschein gebundenen Volumens am Gesamtfinanzierungsvolumen niedriger ist als bei höherem Gutscheinwert. Andererseits muss der Gutschein eine gewisse Höhe erreichen, um als Anreiz wirksam zu sein.

³¹ Das dürfte wegen des Wegfalls jeder Erwerbsbeschränkung nur für wenige Mütter/Väter zutreffen; die meisten würden wohl einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen.

Tabelle 1.-2: Der Studie zugrunde gelegte Modelle für den Gutschein

Alter des Kindes	Wert des Gutscheins (pro Monat in S)	
	„KARENZGELD“ ^{*)}	„EXISTENZMINIMUM“
>4 bis VS	2.300	3.400

L e g e n d e:

Karenzgeld ... Bezugsgröße ist das derzeitige Karenzgeld, aufgerundet: 5.700 S netto je Monat, 12 mal.

*) entspricht auch der Mischvariante

Existenzminimum ... Bezugsgröße ist der Ausgleichszulagenrichtsatz, Jahreswölftel, rd. 9.200 S brutto.

>4... Ab September des Jahres, in dem das vierte Lebensjahr vollendet wird; Basis der Berechnungen – alternativ: ab viertem Lebensjahr (wird hier nicht weiter behandelt)

VS ... Eintritt in 1. Klasse Volksschule bzw. 31.8. des Jahres, in dem die Schulpflicht beginnt.

Quelle: Eigene Darstellung: ÖIF – HS

1.4.2.2 Weitere Gestaltungsmerkmale

Im § 1 des Werkvertrages, welcher der Studie zugrunde liegt, werden im Zusammenhang mit der Entwicklung von Modellen neben der Höhe der Geldleistung und dem Alter der Kinder weitere Merkmale explizit aufgezählt. Zu diesen und zu ergänzend eingebrachten werden die folgenden Festlegungen getroffen, die in der Diskussion mit dem Ausschuss (8.7.1997) zur Kenntnis genommen wurden. Diese Festlegung gilt für jedes der herangezogenen Modelle.

1.4.2.2.1 Auszahlungsmodus

Grundsätzlich werden die Geldleistung und die eigenständige Sozialversicherung wie beim aktuellen Karenzgeld auf die Betreuungsperson abgestellt, in der Regel die Mutter/der Vater, unabhängig von der Zahl der Kinder. Der Gutschein gebührt pro Kind. Die Auszahlung des Geldbetrags und die Ausfolgung des Gutscheins erfolgt an jene Person, die hauptsächlich die Betreuungsleistung erbringt, im Zweifelsfall die Mutter (analog zur Familienbeihilfe); die Auszahlung des Pensionstransfers in Form entstehender Ansprüche für diese Person. Auf dem Anweisungsbeleg sollte vom Gesamtaufwand ausgegangen werden, die Abgaben (z.B. für die Sozialversicherung) ausgewiesen werden und der auszuzahlende

Nettobetrag aufscheint (Gesamt-Brutto-Prinzip). Der Gutschein je Kind könnte z.B. dem Anweisungsbeleg für den Geldbetrag beigelegt werden, wird jedoch von den Bundesländern bzw. Gemeinden zu regeln sein.

1.4.2.2.2 Mehrkinderfamilien

Direkt auf die Zahl der Kinder stellt der Gutschein ab. Dieser wird pro Kind im entsprechenden Alter gewährt, das ist ab September des Jahres, in dem das vierte Lebensjahr vollendet wird, bis zum 31.8. jenes Jahres, in dem das Kind in die Schule eintritt bzw. die Schulpflicht erreicht. Zusätzlich werden der Geldbetrag und der Pensionsanspruch für die Hauptbetreuungsperson gewährt. So erfolgt eine Berücksichtigung der Kinderzahl, da bei mehreren Kindern diese Transferentgelte eine längere Zeit hindurch anfallen als bei einem Kind und sie unabhängig vom Erwerbsstatus zustehen. Gerade durch die Verlängerung der Anspruchsdauer stellt der KBS gegenüber dem aktuellen Zustand jedenfalls eine Verbesserung dar. Allerdings kann es im Modell „Karenzgeld“ bei knappem Geburtsabstand zu Härtefällen kommen, wenn z.B. zwei Kinder extern betreut werden sollen (müssen). Daher könnte bei mehreren Kindern unter vier Jahren bei den Geldleistung in Höhe des Karenzgeldes ein Geschwisterzuschlag zum Geldbetrag oder ein Gutschein gewährt werden.³²

Wie schon oben erwähnt, bleibt es den Bundesländern und Gemeinden unbenommen, eine soziale Staffelung für zusätzlich zum Gutschein erforderliche Beiträge vorzusehen. Die Zahl der Kinder hätte dabei sicherlich große Bedeutung. Weiters sei darauf verwiesen, dass der Betreuungsscheck als Teil eines Maßnahmenbündels fungieren kann. Sollte daher trotz Kinderbetreuungsscheck Armut als Folge von Kindern bestehen, stellt die von den Bundesländern bereits geübte Praxis des Familien- bzw. Erziehungszuschusses eine sehr treffsichere Maßnahme dar. Da bei der Beurteilung der Förderungswürdigkeit das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen herangezogen wird, findet die Zahl der Kinder direkt Berücksichtigung.

1.4.2.2.3 Empfängerkreis

Die jeweilige Wohnbevölkerung stellt den Kreis der Anspruchsberechtigten dar, sofern die Kinder in Österreich leben. Die anspruchsberechtigte Person ist jene, die überwiegend die Betreuungsarbeit leistet, im Zweifelsfall die Mutter, gegebenenfalls auch die Großeltern, Adoptiv- und Pflegeeltern. Diese Regelung ist EU-konform, da sie für Mutter und Vater in gleicher Weise gilt (geschlechtsneutral) und nicht auf die Staatsbürgerschaft, sondern die Wohnbevölkerung

³² Anregung aus der Diskussion, insbesondere von H. Vonach.

abstellt. Im Zuge einer allfälligen Gesetzeswerdung sind die diesbezüglichen Begriffe zu definieren, so z.B. ab welcher Aufenthaltsdauer eine Person zur Wohnbevölkerung gehört u.ä.

1.4.2.2.4 Finanzielle Situation der Empfänger

Der Betreuungsscheck stellt eine Anerkennung der erwarteten individuellen Betreuungsleistung dar und hat daher zum Einkommen des Empfängers/der Empfängerin oder des Ehegatten/der Ehegattin bzw. des Partners/der Partnerin keinen Bezug. Damit wird auch an die seit 1974 geltende Regelung beim Karenzgeld angeschlossen, dessen Höhe vom Einkommen des (Ehe)Partners unabhängig festgesetzt wird. (Das System des „Familienlohns“ gibt es in keinem marktwirtschaftlichen System. Daher werden auch z.B. bei Tagesmüttern u.ä. die Einkommen nicht in Abhängigkeit vom Einkommen des Gatten festgelegt – auch hängt die eigenständige Pension nicht von jener des Ehepartners ab.)

Diese Eigenständigkeit der Transferentgelte hat auch für die Symmetrie in den innerfamiliären Beziehungen große Bedeutung. Neben der ideellen Aufwertung der Personen, welche die Betreuungsleistung erbringen, erfolgt auch eine solche „in einem sehr realen machtpolitischen Sinn, weil sich z.B. die innerfamiliären Entscheidungsstrukturen bei Kaufentscheidungen ändern“, und zwar zugunsten der Betreuungsperson (Badelt 1991: 66).

Einkommensabhängige Transfers verteuern elastische Zweiteinkommen und tendieren dazu, diese zu reduzieren. In der Regel sind davon verheiratete Frauen besonders betroffen, da diese von allen größeren Gruppen am Arbeitsmarkt das am meisten elastische Arbeitsangebot aufweisen. (Sturn 1996: 174).

Durch eine Bindung des KBS an die Höhe des Partnereinkommens bzw. des eigenen Einkommens wären Lenkungseffekte zu erwarten, die dem Konzept des Betreuungsschecks bezüglich der Geschlechterverhältnisse im Sinne von Eigenständigkeit entgegenstehen würden.

1.4.2.2.5 Keine Erwerbsbeschränkung – Wiedereinstiegshilfen

Ein Erwerbsverbot bzw. eine Erwerbsbeschränkung neben dem KBS besteht nicht. Das grundsätzlichen Anliegen der Wahlfreiheit unterstützend soll durch diese Festlegung vom System her die Alternative zwischen Erwerb und Kinderbetreuung möglichst vermieden oder zumindest abgeschwächt werden. Im FFS 96 kommt deutlich zum Ausdruck, dass aktuell bessere Arbeitsbedingungen von den Eltern als prioritäre politische Maßnahmen angesehen werden. Neben flexibler Arbeits- und Teilzeit gehört dazu auch die Möglichkeit eines Mindestkontakts zum Unternehmen bei Erwerbsunterbrechung, so z.B.

durch Urlaubsvertretung, Spitzenabbau, Weiterbildungsveranstaltungen u.ä. Bei Bindung an die Geringfügigkeit wird dies erschwert. Im Zuge einer Gesetzesänderung wird die politische Entscheidung zu treffen sein, was bei Zusammentreffen von Versicherungsansprüchen aus dem Betreuungsscheck mit solchen aus dem Erwerb geschieht. Hier liegt ein Zielkonflikt vor, nämlich Förderung der Kontakthaltung und des Wiedereinstieges gegenüber Verzerrung von Marktlöhnen mit der Gefahr der Tendenz zu kurzfristigen Arbeitsverhältnissen. Ein Weg aus diesem Konflikt könnte in der Einräumung von Optionen bestehen: Die nachfragende Person hat das Recht z.B. zu wählen, ob die Beiträge addiert werden, was später zu einem höheren Pensionsanspruch führen würde, oder ob ein möglicher Startvorteil am Arbeitsmarkt durch Wegfall genutzt wird.

Sofern der durch Einkommensbeschränkung erzwungene Verlust an Einkommen die „Schwarzarbeit“ fördern sollte, fällt mit der Abschaffung jeder Erwerbsbeschränkung auch der Anreiz dazu. Damit könnte es zu einer Transferierung solcher Arbeiten in den formalen Arbeitsmarkt kommen, was insgesamt positive Fiskaleffekte erbringen würde.

Sofern vor dem KBS Arbeitslosenversicherung bestanden hat, bleiben die damit verbundenen Ansprüche auf Wiedereinstiegshilfen i.w.S. aufrecht (siehe auch 1.4.2.1.2).

1.4.2.2.6 Bindung an die Inanspruchnahme medizinischer und psychosozialer Angebote

Da es sich um den gesellschaftlichen Kostenbeitrag für die erwartete Betreuungsleistung handelt, erscheint es gerechtfertigt, eine Bindung an für das Wohl des Kindes wichtige Begleituntersuchungen vorzusehen. Es wäre ein Missverständnis, dies als Eingriff in das Elternrecht oder als Misstrauen gegenüber den Eltern zu sehen. Es handelt sich um eine Maßnahme der Prävention zum Wohl des Kindes und auch der Eltern. Durch Früherkennung kann die Heilungschance verbessert werden, aber auch durch entsprechende Hinweise den Eltern geholfen werden, angemessen auf Fehlentwicklungen im Familiensystem zu reagieren bzw. solche zu verhindern.

2 Familie und Erwerb

*Wolfgang Lutz, Vera Nowak, Martin Oppitz, Christiane Pfeiffer*³³

Ziel dieses Kapitels ist es zunächst, eine für die Aufgabenstellungen der Machbarkeitsstudie relevante Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes der beiden Lebensbereiche Familie und Erwerb und deren Zusammenhänge zu erstellen. Weiters werden mögliche Auswirkungen des Kinderbetreuungsschecks auf die Arbeitsmarktsituation von Frauen, insbesondere von Müttern, sowie auf die ökonomische Situation von Familien untersucht: Die Analyse von Erwerbswünschen, zu deren Verwirklichung der Kinderbetreuungsscheck beitragen könnte, ermöglicht die Abgrenzung von Arbeitsmarktwirkungen und damit einhergehenden Einkommenswirkungen. Schließlich wird die Frage nach der Eignung des Transferentgelts „Kinderbetreuungsscheck“ zur Bekämpfung von Familienarmut untersucht.

Dieses Kapitel erhebt dabei nicht den Anspruch, eine vollständige Abhandlung des Themenbereichs „Familie und Erwerb“ zu liefern, sondern stellt vielmehr eine selektive Zusammenschau von eigener empirischer Datenanalyse, sekundärstatistischen Auswertungen sowie einer Literaturrecherche im Hinblick auf die Aufgabenstellung dar.

Eingangswird eine Bevölkerungsvorausschätzung für Kinder zwischen 0 und 10 Jahren bis ins Jahr 2010 vorgenommen, die auch Grundlage für die Berechnungen, insbesondere im Kapitel 4, bildet. Dabei wird eine Fertilität von 1,4 Kindern pro Frau angenommen. Dies stellt aktuell eine leichte Überschätzung dar, da ÖSTAT für 1997 eine Fertilität von 1,36 errechnet hat. Die Ergebnisse sind in den folgenden Tabellen (nächste Seite) dargestellt.

Die Schätzung beruht einerseits auf dem Faktor „Zahl der potentiellen Mütter“, der bereits jetzt mit hoher Wahrscheinlichkeit bekannt ist, und andererseits auf dem Faktor „durchschnittliche Zahl der Kinder je Frau“. Für diesen zweiten Faktor wurden drei Werte angenommen, nämlich 1,5, in etwa bisherige Prognosebasis, 1,4 als Basis der Berechnungen im Kapitel 4 und 1,3 als demnächst möglicher Wert. Damit ergeben sich im Jahre 2005 (Planungsnullfall) für die <8-jährigen die folgenden Zahlen: rd. 654.000, 610.000 und 567.000. Die Differenz zwischen den beiden Extremwerten liegt bei rd. 87.000 Kinder, d.s. +15 % gegenüber dem Faktor 1,3 oder bei acht Geburtsjahrgängen um mehr als ein Jahrgang weniger. Der den Berechnungen zugrunde gelegte Faktor 1,4 stellt aktuell eine Überschätzung der zu erwartenden Kinderzahl dar. Diese Entscheidung wurde bewusst getroffen, um bei der Berechnung der Kosten des KBS auf der sicheren

³³ Univ.-Doz. Dr. Wolfgang Lutz (IIASA), Mag. Vera Nowak, Dr. Martin Oppitz, Mag. Christiane Pfeiffer, alle Österreichisches Institut für Familienforschung (ÖIF).

Seite zu bleiben, auch wenn im Gefolge der Einführung des KBS ein Geburtenanstieg eintreten sollte. Letzteres kann nicht ausgeschlossen werden.

Eine Differenzierung der Geburten nach der Geburtenfolge zeigt, dass innerhalb der letzten 10 Jahre der Anteil der Zweit- und Drittgeburten leicht gestiegen ist. Der Anteil der Erstgeburten hat von 46 % (1985) auf 44 % (1996) abgenommen, wohingegen jener der Zweitgeburten von 33 % (1985) auf 36 % (1996) gestiegen ist. Diese Entwicklung könnte auch durch die Einführung des 2. Karenzjahres im Jahre 1990 beeinflusst worden sein. Für eine

Tabelle 2.-1: Mittlere Bevölkerungsvorausschätzung – erwartete Anzahl der 0- bis 10-jährigen Kinder von 1998 bis 2009 für drei Fertilitätsraten jeweils am Jahresende.

a) Fertilität von 1,5 Kinder pro Frau

Jahr	Alter der Kinder									
	0<1	1<2	2<3	3<4	4<5	5<6	6<7	7<8	8<9	9<10
1998	85.593									
1999	84.158	85.539								
2000	82.858	84.150	85.672							
2001	81.646	82.829	84.284	85.778						
2002	80.573	81.653	82.964	84.392	85.862					
2003	79.641	80.586	81.789	83.072	84.476	85.926				
2004	78.886	79.660	80.724	81.898	83.156	84.541	85.977			
2005	78.322	78.911	79.798	80.833	81.983	83.222	84.592	86.015		
2006	77.939	78.351	79.050	79.908	80.918	82.049	83.273	84.630	86.044	
2007	77.717	77.973	78.491	79.160	79.994	80.984	82.100	83.312	84.659	86.066
2008	77.620	77.755	78.113	78.601	79.247	80.061	81.036	82.139	83.341	84.681
2009	77.626	77.662	77.896	78.224	78.688	79.313	80.113	81.075	82.169	83.363

Summe 2005 für die 0- bis <8-jährigen Kinder: 653.676; für die 0- bis <4-jährigen 317.864 (Summe 1995: <8 – 733.507; <4: 371. 613; d.s. 79.831 bzw. 53.749 Kinder mehr als 2005)

genaue Bewertung wäre jedoch eine für Österreich noch ausstehende paritäts-spezifische Analyse notwendig. Generell wird aber angenommen, dass staatliche Maßnahmen stärkere Auswirkungen auf die Geburten höherer Ordnung zeigen: „Die Wirksamkeit der Maßnahmen der Familienförderung wird in der Fachliteratur allgemein als gering eingeschätzt. Aber diese generelle Aussage bedarf einer Differenzierung: Die familienpolitischen Maßnahmen wirken auf die Wahrscheinlichkeit von Geburten höherer Ordnungsziffern deutlich stärker als auf die Wahrscheinlichkeit für Geburten erster Kinder.“ (Birg, H. 1984).

Tabelle 2.-1: Mittlere Bevölkerungsvorausschätzung – erwartete Anzahl der 0- bis 10-jährigen Kinder von 1998 bis 2009 für drei Fertilitätsraten jeweils am Jahresende.

b) Fertilität von 1,4 Kinder pro Frau

Jahr	Alter der Kinder									
	0<1	1<2	2<3	3<4	4<5	5<6	6<7	7<8	8<9	9<10
1998	79.887									
1999	78.547	79.836								
2000	77.334	78.540	79.961							
2001	76.203	77.307	78.665	80.059						
2002	75.201	76.209	77.433	78.766	80.138					
2003	74.332	75.214	76.336	77.534	78.844	80.198				
2004	73.627	74.349	75.342	76.438	77.612	78.905	80.245			
2005	73.101	73.650	74.478	75.444	76.517	77.674	78.953	80.281		
2006	72.743	73.128	73.780	74.581	75.523	76.579	77.721	78.988	80.308	
2007	72.536	72.775	73.258	73.883	74.661	75.585	76.627	77.758	79.015	80.328
2008	72.445	72.571	72.905	73.361	73.964	74.724	75.634	76.663	77.785	79.036
2009	72.451	72.485	72.703	73.009	73.442	74.025	74.772	75.670	76.691	77.805

Summe 2005 für die 0- bis <8-jährigen Kinder: 610.098; für die 0- bis <4-jährigen 296.673 (Summe 1995: <8 – 733.507; <4: 371.613; d.s. 123.409 bzw. 74.940 Kinder mehr als 2005)

Tabelle 2.-1: Mittlere Bevölkerungsvorausschätzung – erwartete Anzahl der 0- bis 10-jährigen Kinder von 1998 bis 2009 für drei Fertilitätsraten jeweils am Jahresende.

c) Fertilität von 1,3 Kinder pro Frau

Jahr	Alter der Kinder									
	0<1	1<2	2<3	3<4	4<5	5<6	6<7	7<8	8<9	9<10
1998	74.181									
1999	72.937	74.134								
2000	71.810	72.930	74.249							
2001	70.760	71.785	73.046	74.341						
2002	69.830	70.766	71.902	73.140	74.414					
2003	69.022	69.841	70.884	71.996	73.213	74.469				
2004	68.368	69.039	69.961	70.978	72.069	73.269	74.513			
2005	67.879	68.390	69.158	70.055	71.052	72.126	73.313	74.546		
2006	67.547	67.904	68.510	69.254	70.129	71.109	72.170	73.346	74.571	
2007	67.355	67.577	68.026	68.605	69.328	70.186	71.153	72.204	73.371	74.591
2008	67.271	67.388	67.698	68.121	68.681	69.386	70.231	71.187	72.229	73.390
2009	67.276	67.307	67.510	67.794	68.196	68.738	69.431	70.265	71.213	72.248

Summe 2005 für die 0- bis <8-jährigen Kinder: 566.519 für die 0- bis <4-jährigen 275.482, (Summe 1995: <8 – 733.507; <4: 371.613; d.s. 166.988 bzw. 96.131 Kinder mehr als 2005)

*Quelle: Bevölkerungsstand am Jahresende nach Altersjahrgängen – eigene Berechnungen
ÖIF – W. Lutz*

2.1 Familienarbeit

In diesem Abschnitt wird auf die zwei Teilgebiete „Haushalt“ (Aufteilung der Tätigkeiten, die im Haushalt anfallen) und „Kinderbetreuung“ (Tätigkeiten bei der Kinderbetreuung) eingegangen. Als Datenbasis dient bei diesen Analysen der Family & Fertility Survey 1996, der an 4.550 Frauen und 1.500 Männern in Österreich durchgeführt wurde. Zur Vervollständigung werden auch noch Ergebnisse der Mikrozensus-Sondererhebung 1995 „Kinderbetreuung-Haushaltsführung“ herangezogen.

Ist von Familienarbeit die Rede, so sind vordergründig Betreuungsarbeit (Betreuung von Kindern und von pflegebedürftigen Angehörigen) und Hausarbeit gemeint. Familienarbeit hat jedoch noch eine andere – aufgrund ihrer schweren Fassbarkeit oftmals übersehene – Dimension, nämlich jene im Sinne von Beziehungsarbeit. „Familienarbeit ist auf die Erfüllung körperlicher und psychischer Bedürfnisse gerichtet. Familienarbeit erfordert nicht so sehr spezifisches Fachwissen, sondern personenbezogene Eigenschaften wie Geduld und Empathie. [...] Familienarbeit setzt ein Handeln nach den Prinzipien gegenseitiger Rücksichtnahme voraus, sowie das bedingungslose, nicht an das Erbringen von Leistungen geknüpfte Akzeptieren des anderen, die Bereitschaft, einem anderen Zeit und Energie zu schenken, ohne den direkten Nutzen dieser Investition zu berechnen.“ (Beham et al., 1990: 230). Dieser schwierig erfaßbare Teil der Familienarbeit wird hier nicht näher untersucht. Das ist auch deshalb zulässig, da es im Zusammenhang mit dem KBS um Teilzeitbetreuung (siehe 1.4) geht.

2.1.1 Haushaltsführung

Für die nachstehende Analyse der Aufteilung der im Haushalt anfallenden Tätigkeiten, differenziert nach dem Erwerbsstatus der Frau (berücksichtigt werden in diesem Zusammenhang Mütter, deren jüngstes Kind 1990 und danach geboren wurde), wird zwischen folgenden Gruppen unterschieden: Unselbstständige (bis 24 Stunden bzw. 25 und mehr Stunden erwerbstätig), Hausfrauen und Frauen in Karenz.

Die Auswertung des FFS '96 zeigt in der Art der Aufteilung der im Haushalt anfallenden Arbeiten zwischen diesen Gruppen klare Unterschiede. Auf die Frage nach der Erledigung von bestimmten Tätigkeiten stellen *Hausfrauen* und *vollzeiterwerbstätige* Frauen in der Kategorie „wird überwiegend von mir erledigt“ *zwei Pole* dar, zwischen denen sich die Verhaltensmuster der Frauen in Karenz und der teilzeiterwerbstätigen Frauen bewegen (Tabelle 2.-2, Seite 66).

Tabelle 2.-2: Aufteilung der Tätigkeiten im Haushalt für Frauen mit Partner und jüngstem Kind, das 1990 oder später geboren wurde

In Spaltenprozent	Unselbstständige (n=352)	Davon:		Hausfrau (n=276)	Karenz (n=281)	Total (n=909)
		<24 Stunden (34%=118)	25+ Stunden (66%=234)			
Kochen						
überwiegend von mir	75,8	83,3	71,3	88,2	80,2	81,3
überwiegend von meinem Partner	4,4	(1,0)	6,4	(0,8)	(3,6)	3,0
von beiden Partnern zu gleichen Teilen	17,6	14,7	19,3	10,2	14,9	14,3
von anderen Personen	(2,2)	(1,0)	(2,9)	(0,8)	(1,2)	1,4
Wohnung aufräumen						
überwiegend von mir	55,3	69,9	46,5	82,4	69,4	68,6
überwiegend von meinem Partner	5,5	(2,9)	7,0	(1,6)	(3,2)	3,5
von beiden Partnern zu gleichen Teilen	33,5	23,3	39,5	13,7	24,2	24,0
von anderen Personen	5,8	(3,9)	7,0	(2,4)	(3,2)	3,9
Einkaufen						
überwiegend von mir	52,7	65,7	45,0	63,4	53,0	56,3
überwiegend von meinem Partner	7,7	(4,9)	9,4	5,5	6,4	6,6
von beiden Partnern zu gleichen Teilen	38,8	29,4	44,4	30,3	39,4	36,2
von anderen Personen	(0,7)		(1,2)	(0,8)	(1,2)	(0,9)

() ... $n^{\text{Zellenbesetzung}} \leq 10$

Quelle: Family & Fertility Survey '96 (4.550 Frauen und 1.500 Männer) – eigene Berechnungen ÖIF – VN.

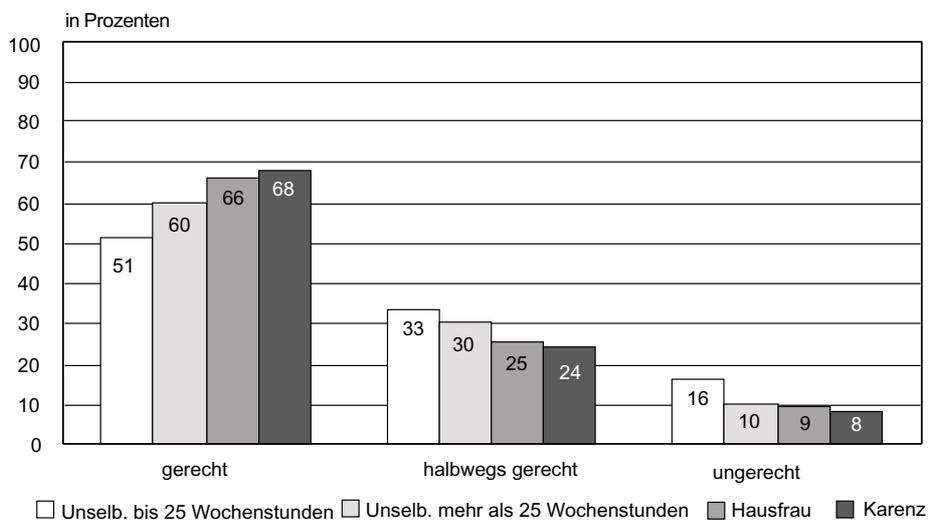
Vieles deutet darauf hin, dass hinter den unterschiedlich festgestellten Verhaltensmustern nicht nur Unterschiede in der Verfügbarkeit von Zeit stehen, sondern dass es sich auch um unterschiedliche *Lebens- und Partnerschaftskonzepte* handelt.

Die Aufteilung der Hausarbeit wird von 62 % der Frauen (Männer 71 %) als gerecht, von 27 % (25 %) als halbwegs gerecht und von 11 % (4 %) als ungerecht empfunden. Letzteres zeigt an, dass die gefundenen Lösungen offenbar nicht immer zur beiderseitigen Zufriedenheit gelingen, obwohl bei der Frage nach der Konflikthäufigkeit lediglich 1 % der Frauen „häufig“ angibt. Ergebnisse einer vertiefenden Auswertung für Frauen mit Kindern, die 1990 oder später geboren worden sind, werden in der nachfolgenden Abb. 2.-1 dargestellt.

Abbildung 2.-1: Gerechtigkeitsempfinden hinsichtlich der Aufteilung der im Haushalt anfallenden Tätigkeiten von Frauen mit Partner und jüngstem Kind 1990 oder später geboren nach dem Erwerbsstatus (in %)

„Wie gerecht finden Sie die Aufteilung der im Haushalt anfallenden Arbeiten?“

Frauen mit jüngstem Kind, das 1990 oder später geboren wurde



Quelle: Family & Fertility Survey '96 (4.550 Frauen und 1.500 Männer) – eigene Berechnungen ÖIF – VN.

Frauen in Karenz finden die Arbeitsaufteilung am häufigsten gerecht, am wenigsten die teilzeiterwerbstätigen Frauen bis max. 25 Wochenstunden. Dazwischen liegen Hausfrauen und über 25 Wochenstunden erwerbstätige Frauen. Frauen mit kleinen Kindern in Karenz entwickeln eigenständige Verhaltensweisen, die ein hohes Ausmaß an erlebter Gerechtigkeit ergeben.

2.1.2 Kinderbetreuung

Die Auswertung des FFS '96 zeigt, dass – insbesondere bei der Essenszubereitung für die Kinder und beim Anziehen der Kinder – *wieder Hausfrauen und vollzeiterwerbstätige Frauen zwei Pole* bei der Aufteilung der Kinderbetreuungstätigkeiten bilden. Dazwischen finden sich wie schon bei der Aufteilung der Haushaltsführung Frauen in Karenz und teilzeiterwerbstätige Frauen. Ein nicht so klares Bild ergibt sich beim Spielen mit den Kindern (Tabelle 2.-3, Seite 69), wo Partner generell häufiger beteiligt sind.

Die Analyse der Aufteilung der im Haushalt anfallenden Tätigkeiten nach dem Erwerbsstatus der Frau zeigt zunächst das wenig erstaunliche Ergebnis, dass sich die Partner von voll erwerbstätigen Müttern mehr im Haushalt beteiligen als die von nicht erwerbstätigen. Interessant ist jedoch die Tatsache, dass auch bei Müttern, die in Karenz sind, sich die Partner stärker am Haushalt beteiligen als bei Hausfrauen. Der Betreuungsscheck ist vom Konzept her neutral, d.h. er verlangt kein bestimmtes Erwerbsverhalten, sondern ermöglicht Wahlfreiheit. Die Mehrheit der in Frage kommenden Mütter dürfte eine Situation wählen, die der Teilzeit bzw. Karenz entspricht (siehe auch Kapitel 6). Für Väter wird beim Modell „Existenzminimum“ die finanzielle Möglichkeit zum Teilzeiterwerb stark verbessert (siehe Seite 69). Vom KBS sind daher keine Impulse in Richtung patriarchalischer Muster zu erwarten, sondern eher weg davon.

Die Mikrozensus Sondererhebung 1995 „Kinderbetreuung-Haushaltsführung“ zeigt: Die innerfamiliäre Möglichkeit der häufigen kurzfristigen Unterbringung (kurzfristige Beaufsichtigung) des Kindes bei anderen Personen liegt bei Kindern bis <6 Jahren bei rd. 60 % während des Tages und knapp unter 50 % für die Nacht. Die Werte für „nur manchmal möglich“ liegen um 24 % bzw. 20 %, jene für „nie möglich“ bei rd. 14 % bzw. rd. 32 %. Jedenfalls bestehen bezüglich *kurzfristiger Unterbringung der <6-jährigen Kinder* selbst während des Tages für eine relativ große Zahl *Schwierigkeiten*.

Die Zeitbudgeterhebung 92/93 liefert folgendes Bild: Unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Mutter steigt bis zum dritten Kind deren für die Kinderbetreuung eingesetzte Zeit und bleibt dann eher konstant. Zwischen nicht erwerbstätigen und erwerbstätigen Müttern liegt der Unterschied bis zu zwei Kindern nur bei rd. 10 Minuten am Tag und steigt dann bei höherer Kinderzahl auf rd. 40 Minuten mehr aufgewendeter Zeit bei nicht erwerbstätigen Frauen.

Tabelle 2.-3: Aufteilung von Tätigkeiten der Kinderbetreuung für Frauen mit Partner und jüngstem Kind 1990 oder später geboren nach Erwerbsstatus (in %)

In Spaltenprozent	Unselbstständige (n=352)	Davon:		Hausfrau (n=276)	Karenz (n=281)	Total (n=909)
		<24 Stunden (34%=118)	25+ Stunden (64%=234)			
Essen der Kinder						
überwiegend von mir	69,3	77,7	64,0	84,6	79,8	77,7
überwiegend von meinem Partner	(1,5)	(0,0)	(2,4)	(0,8)	(0,4)	(0,9)
von beiden Partnern zu gleichen Teilen	24,7	19,4	28,0	14,6	19,4	19,7
von anderen Personen	4,5	(2,9)	5,5	(0,0)	(0,4)	1,7
Kinder anziehen						
überwiegend von mir	57,0	66,3	51,0	74,3	71,3	67,5
überwiegend von meinem Partner	(3,0)		4,8	(0,4)	(0,4)	1,3
von beiden Partnern zu gleichen Teilen	39,7	32,6	44,1	24,8	28,3	31,0
von anderen Personen	(0,4)	(1,1)	(0,0)	(0,4)	(0,0)	(0,3)
mit den Kindern spielen						
überwiegend von mir	21,7	26,2	18,9	27,0	22,4	23,7
überwiegend von meinem Partner	(2,6)	3,9	(1,8)	(1,2)	(3,3)	2,4
von beiden Partnern zu gleichen Teilen	74,2	68,0	78,0	71,8	73,6	73,2
von anderen Personen	(1,5)	(1,9)	(1,2)	(0,0)	(0,8)	(0,8)

() ... *n*^{Zellenbesetzung} ≤ 10

Quelle: Family & Fertility Survey '96 (4.550 Frauen und 1.500 Männer) – eigene Berechnungen ÖIF – VN.

Bezüglich Bildung der Mutter zeigt sich, dass mit zunehmender formaler Bildung auch die eingesetzte Zeit für die Kinderbetreuung unabhängig von der Erwerbstätigkeit zunimmt:

- ▶ Pflichtschule: 87 Minuten bei erwerbstätigen Müttern bzw. 107 Minuten bei nicht erwerbstätigen Müttern
- ▶ Universitätsabschluss: 125 Minuten bzw. 149 Minuten

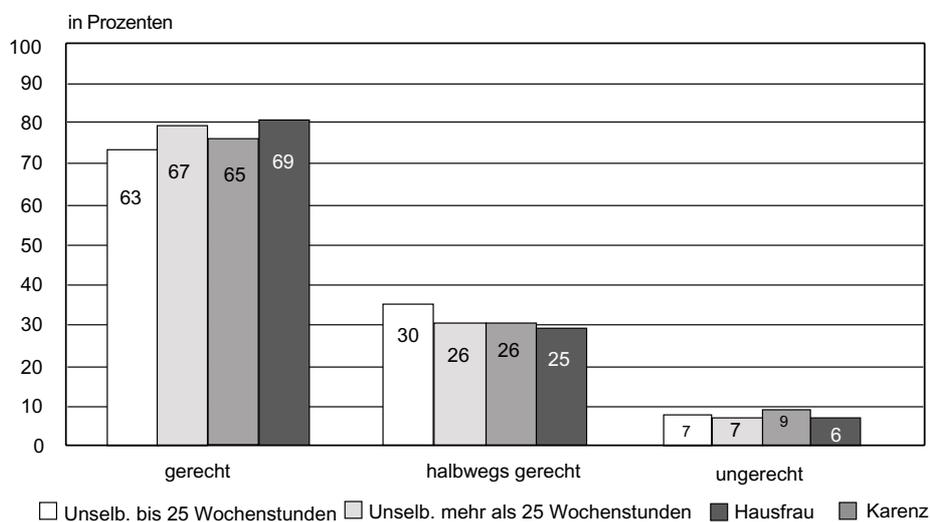
Die Daten zeigen somit, dass erwerbstätige Akademikerinnen im Durchschnitt mehr Zeit direkt ihren Kindern widmen als Hausfrauen mit Pflichtschulabschluss.

Die Aufteilung der Kinderbetreuung wird von 64 % der Frauen (Männer 69 %) als gerecht, von 28 % (27 %) als halbwegs gerecht und von 8 % (4 %) als ungerecht empfunden. Letztere Zahl deutet (wie schon bei der Haushaltsführung) darauf hin, dass die praktizierte Lösung nicht immer zufriedenstellend gefunden wird, da bezüglich Konflikt in der Kategorie „häufig“ lediglich 1 % so antwortet (FFS '96).

Abbildung 2.-2: Gerechtigkeitsempfinden hinsichtlich der Aufteilung der Kinderbetreuung von Frauen mit Partner und jüngstem Kind 1990 oder später geboren nach dem Erwerbsstatus (in %)

„Wie gerecht finden Sie die Aufteilung der bei der Betreuung der Kinder anfallenden Arbeiten?“

Frauen mit jüngstem Kind, das 1990 oder später geboren wurde



Quelle: Family & Fertility Survey '96 (4.550 Frauen und 1.500 Männer) – eigene Berechnungen ÖIF – VN.

Eine Detailaufgliederung für Frauen, deren jüngstes Kind 1990 oder später geboren wurde, zeigt: Mütter in Karenz und jene mit bis zu 25 Wochenstunden Erwerbstätigkeit sind im Vergleich zu den übrigen Frauen in der Kategorie „gerecht“ etwas stärker vertreten. Vergleichsweise viele Hausfrauen befinden sich in den Kategorien „ungerecht“. Teilzeiterwerbstätige Frauen finden die Aufteilung besonders häufig halbwegs gerecht.

Es ist anzunehmen, dass der Betreuungsscheck sich in mehreren Punkten positiv auf die Ebenbürtigkeit zwischen Frauen und Männern in einer Partnerschaft auswirkt: Da Frauen gleichzeitig erwerbstätig sein und den Betreuungsscheck beziehen können, fällt das Argument weg, dass ein möglicher Wiedereinstieg der Frau dem Haushaltsbudget nichts brächte. Außerdem wird (teilweise bedingt durch die Steuerprogression) der Einkommensverlust geringer als bisher, falls sich der Mann entscheiden sollte, einige Zeit den Haushalt zu führen oder auf Teilzeit zu wechseln. Schließlich wird auch durch die eigenständige Pensionsversicherung des betreuenden Elternteils ein Abbau von Abhängigkeitsverhältnissen erreicht.

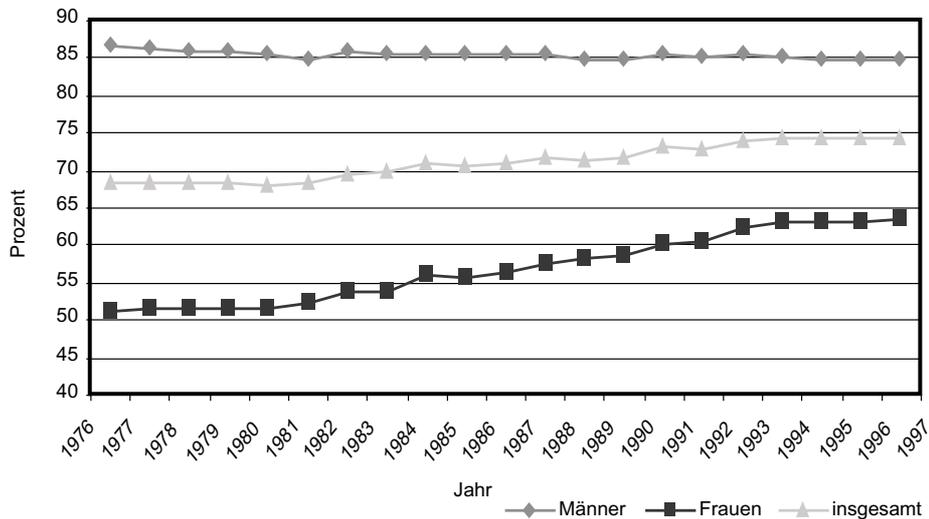
Generell würde der Betreuungsscheck das Leben von Frauen und Männern gerade in der Phase des individuellen und familialen Lebenszyklus erleichtern, in der es finanziell am engsten ist: Durch die immer noch steile Einkommensverteilung nach dem Alter haben jüngere Frauen und Männer meist nur niedrige Anfangsgehälter, sind gleichzeitig durch die hohen Wohnungsbeschaffungskosten enorm belastet und müssen noch damit kämpfen, Beruf und Kinderbetreuung unter einen Hut zu bringen. Dieser temporäre finanzielle Engpass in einer für die Entwicklung des Kindes entscheidenden Phase kann auch längerfristige Auswirkungen auf das Wohl des Kindes haben.

2.2 Erwerbsarbeit

Die Erwerbsquote der österreichischen Bevölkerung zwischen 15 und 60 Jahren lag im Jahr 1996 bei 74,2 %. Seit Beginn der 80er Jahre ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen kontinuierlich angestiegen. Die Entwicklung der Erwerbsquoten von Frauen wird aus Abbildung 2.-3 ersichtlich: 1970 betrug die Quote 50,7 %, zehn Jahre später lag sie bei 51,6 % und fand 1996 ihr bisheriges Maximum von 63,4 %. Bei den gleichaltrigen Männern ist die Erwerbsquote seit Mitte der 70er-Jahre leicht gesunken und in den letzten zehn Jahren relativ stabil geblieben. 1996 erreichte die Erwerbsquote der Männer einen Wert von 84,7 %.

Abbildung 2.-3: Erwerbsquoten von Frauen und Männern

Erwerbsquoten von Frauen und Männern (15 - 60jährige Bevölkerung Österreichs)



Quelle: Republik Österreich 1945-1995 (ÖSTAT), Mikrozensus 1996

2.2.1 Erwerb und Kinderbetreuung

Wie aus zahlreichen empirischen Studien hervorgeht, ist der wichtigste Grund für die Dauer der Unterbrechung bzw. für die Tatsache, dass Frauen nach Ablauf ihrer letzten Karenzzeit nicht sofort wieder ins Erwerbsleben einsteigen, der Wunsch, sich der Betreuung der Kinder zu widmen (vgl. z.B. Gisser et al., 1995: 90; Neyer, 1996: 27).

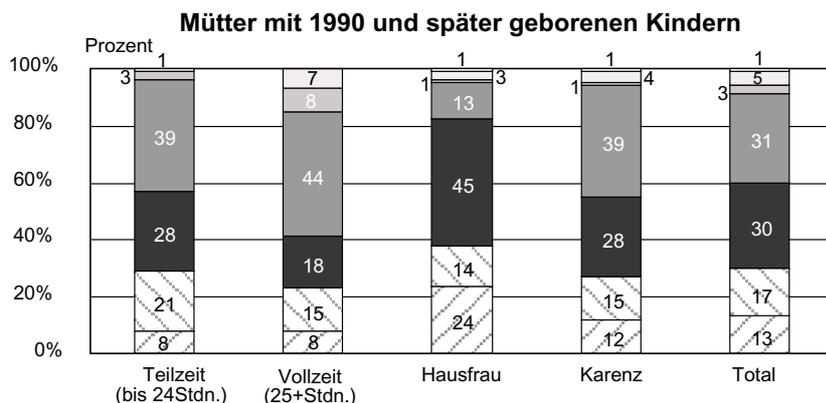
Der FFS '96 zeigt, dass eine große Vielfalt an Wünschen und Bedürfnissen bezüglich der Kinderbetreuung besteht. Innerhalb dieser Vielfalt sehen es fast drei Viertel der Frauen mit 1990 oder später geborenen Kindern als persönlich wünschenswert an, *zumindest* zwei Jahre beim Kind zu bleiben. Es zeigt sich jedoch, dass der Erwerbsstatus der Frau einen Einfluss auf die Wünsche hinsichtlich der Kinderbetreuung hat. Sehr unterschiedliche Präferenzen sind zwischen Hausfrauen und vollzeiterwerbstätigen Müttern erkennbar: Während die relative Mehrheit der *Hausfrauen* (45%) eine Erwerbsunterbrechung bis zum Schulalter der Kinder als ideal empfindet, präferiert ein ähnlich hoher Prozentsatz (44%) der *Vollzeiterwerbstätigen* eine zweijährige Unterbrechung (Karenz). Bei *teilzeiterwerbstätigen* Frauen und bei *Karenzgeldbezieherinnen* sind weitgehend übereinstimmende Muster erkennbar, was auf ähnliche Bedürfnislagen hindeutet.

Zudem scheinen die Wünsche hinsichtlich der Kinderbetreuung mit dem jeweiligen Erwerbsstatus zu korrespondieren: Im Vergleich zu den anderen Erwerbsgruppen halten teilzeiterwerbstätige Mütter zum größten Prozentsatz eine Erwerbsreduktion für die beste Lösung, vollzeiterwerbstätige Mütter sowie Karenzgeldbezieherinnen die zweijährige Karenz und Hausfrauen die Erwerbsaufgabe (Abbildung 2.-4).

Abbildung 2.-4: Einstellungsfrage: Betreuungswunsch von Müttern mit 1990 und später geborenen Kindern nach Erwerbsstatus (n=1.267)

Welche Möglichkeit, ob und wie lange eine Mutter/Vater nach einer Geburt bei den Kindern bleiben soll, würden sie bevorzugt wählen?

- Frau gibt Beruf auf, sobald mindestens ein Kind da ist
- Frau reduziert Beruf, sobald mindestens ein Kind da ist
- Frau unterbricht bis alle Kinder das Schulalter erreicht haben
- Frau unterbricht zwei Jahre (volle Karenz)
- Frau unterbricht Beruf maximal ein Jahr
- Frau und Mann teilen sich die zweijährige Karenz (jeder ein Jahr)
- Mann unterbricht zwei Jahre, Frau arbeitet weiter.



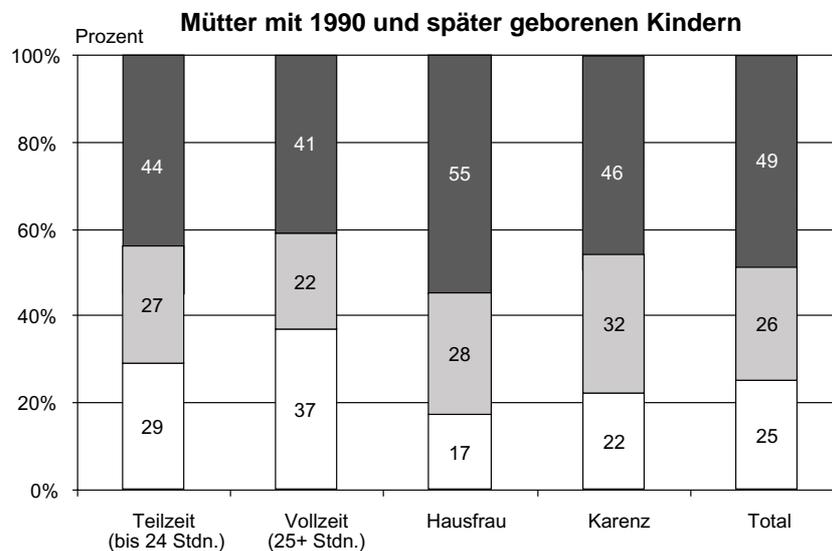
Quelle: Family & Fertility Survey'96-ÖIF (4.550 Frauen und 1.500 Männer), eigene Berechnungen ÖIF – 12-98

Auf die Frage nach der Präferenz hinsichtlich der Realisierung von politischen Maßnahmen (Abb. 2.-5, Seite 74) spricht sich die relative Mehrheit der Frauen mit 1990 und später geborenen Kindern für die *Schaffung von besseren Arbeitsbedingungen* für berufstätige Eltern mit kleinen Kindern aus. Interessant ist, dass die größte Gruppe dabei die Hausfrauen mit 55 % bilden. Hier könnte sich der Wunsch nach möglicher Teilzeiterwerbstätigkeit abbilden. Der größte Anteil derer, die sich für *mehr Betreuungseinrichtungen* aussprechen, ist unter den vollzeit-

Abbildung 2.-5: Einstellungsfrage: Präferenz für politische Maßnahmen von Müttern mit 1990 und später geborenen Kindern nach Erwerbsstatus (n=1.059)

Welche dieser politischen Maßnahme sollte am ehesten realisiert werden?
(nur eine Antwort möglich)

- Mehr Betreuungseinrichtungen für Kinder
- Großzügigere finanzielle Unterstützung für Familien mit Kindern (höheres Karenzgeld, höhere Familienbeihilfe,..)
- Bessere Arbeitsbedingungen für berufstätige Eltern mit kleinen Kindern (flexiblere Arbeitszeit, Recht auf Teilzeit)



Quelle: Family & Fertility Survey'96 – ÖIF (4.550 Frauen und 1.500 Männer), eigene Berechnungen ÖIF – 12-98

erwerbstätigen Müttern zu finden. Für Frauen in Karenz ist eine *großzügigere finanzielle Unterstützung* verglichen mit den anderen Erwerbsgruppen von größter Relevanz.

In die gleiche Richtung deuten die Ergebnisse einer anderen Studie (Gisser et al., 1995):

So wollen 22 % der 1992/93 voll-erwerbstätigen Frauen mit Kindern dieses Erwerbsausmaß beibehalten, ein Drittel möchte Teilzeit und ein weiteres Drittel gänzlich unterbrechen. Teilzeiterwerbstätige Frauen wünschen zu 47 % weiterhin Teilzeit, knapp 40 % möchten den Erwerb unterbrechen und 3,5 % einen Vollzeiterwerb aufnehmen. Von den nicht erwerbstätigen Frauen mit Kindern wünschen 26 % Teilzeitbeschäftigung, rd. 69 % wollen zumindest mit kleinen

Kindern nicht den Erwerb aufnehmen und 3 % wünschen einen Vollerwerb (siehe auch Tab. 2.-4).

2.2.2 Erwerbsverläufe

Mit Hilfe der Daten des Familien- und Fertilitätssurveys '96 kann eine beschreibende und interpretative Auswertung weiblicher Erwerbsverläufe durchgeführt werden. Hierbei geht es darum, das konkrete Eintrittsverhalten von Müttern nach Geburt ihres jüngsten Kindes mit einerseits soziodemographischen Merkmalen und andererseits subjektiven Werturteilen zu verknüpfen. Folgende Faktoren werden in die Analyse einbezogen:

- ▶ *soziodemographische Merkmale:*
 - lebensräumliche Merkmale: Bundesland, Ortsgröße des gegenwärtigen Wohnortes
 - persönliche Merkmale: Geburtsjahrgang, Bildung, Erwerbsstatus, Kinderzahl, Alter der Kinder, Einkommen, Lebensform
- ▶ *subjektive Werturteile:*
 - Präferenzen für politische Maßnahmen, Betreuungspräferenzen, Gründe gegen (weitere) Kinder

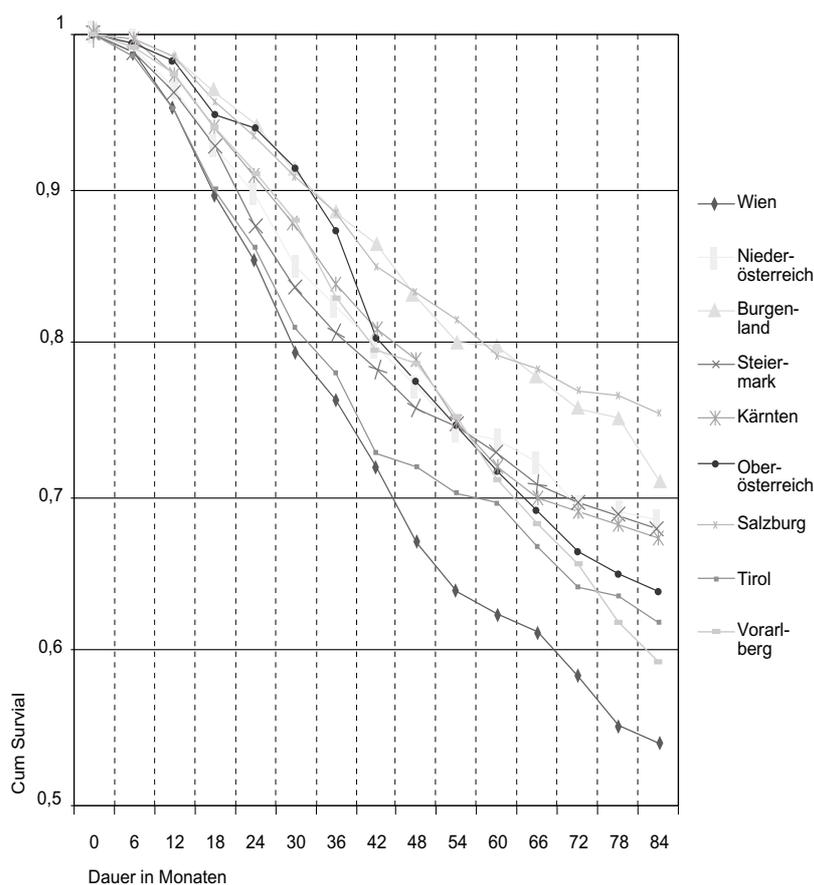
2.2.2.1 Erwerbsverläufe gegliedert nach soziodemographischen Merkmalen

Bundesländer

Abbildung 2.-6 (nächste Seite) zeigt, dass vier Jahre nach der Geburt des Kindes Wienerinnen im stärksten Ausmaß wieder erwerbstätig geworden sind, während in Salzburg und im Burgenland der Erwerbseintritt am geringsten ist. Die übrigen Bundesländer zeigen größere Homogenität im Mittelbereich. Wie die Analysen zeigen, sind *keine eindeutigen Zusammenhänge* zwischen den *altersspezifischen Besuchsquoten von Kindern in Kindergärten (1994/95)* und dem *Erwerbseintrittsverhalten in den einzelnen Bundesländern erkennbar*. Es zeigt sich, dass Bundesländer, die im Eintrittsverhalten der Mütter nahe beieinander liegen, sehr unterschiedliche Angebote bzw. Nachfrage im Bereich der Kinderbetreuung von dreijährigen Kindern haben.

Diese Ergebnisse legen nahe, dass *regionale Bedingtheiten* (wie z.B. kultureller Hintergrund, ländliche oder städtische Struktur, Einkommens- und Erwerbsstruktur) sowie persönliche Lebenskonzepte eine sehr *wesentliche Rolle* für das unterschiedliche Erwerbseintrittsverhalten in den einzelnen Bundesländern spielen. Das Angebot bzw. die Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen könnte hingegen möglicherweise durch eben diese anderen Einflussgrößen überlagert werden.

Abbildung 2.-6: Erwerbseintritt nach Dauer seit der Geburt des jüngsten Kindes, Anteil der eingestiegenen Frauen nach Bundesländern



Quelle: Family & Fertility Survey'96 – ÖIF (4.550 Frauen und 1.500 Männer), eigene Berechnungen ÖIF – CP.

Geburtskohorte der Mutter

Die Auswertungen des Familien- und Fertilitätssurveys ergeben altersspezifische Unterschiede hinsichtlich des (Wieder-)Eintritts nach einer kindbedingten erwerbslosen Phase. Während in den ersten beiden Lebensjahren des Kindes das Eintrittsverhalten in allen Kohorten sehr ähnlich ist, beginnt ab zwei Jahren eine klare Ausdifferenzierung, die sich mit zunehmendem Alter des Kindes wei-

ter verstärkt. Jüngere – also 1960 und später geborene – Frauen treten nach Geburt des Kindes deutlich schneller und zu einem höheren Anteil in den Erwerb ein als dies vor 1960 geborene Mütter tun.

Geburtsjahrgang des Kindes

Bis zum zweiten Lebensjahr des Kindes treten Mütter mit Kindern, die 1990 und später geboren sind, zu einem geringeren Anteil bzw. langsamer in den Erwerb ein als die Vergleichsgruppe mit früher geborenen Kindern. Dies gilt unabhängig vom Ausbildungsniveau der Mütter, wie die Graphiken zeigen. Das zweite Lebensjahr markiert gewissermaßen die Grenze, danach schneiden sich die beiden Kurven. Ab diesem Zeitpunkt nehmen Frauen, deren Kinder 1990 oder später geboren sind, häufiger einen Erwerb auf als Mütter mit älteren Kindern. Dieses Faktum, dass trotz insgesamt höheren Eintrittsraten der Eintritt in den ersten zwei Jahren verzögert wurde, kann plausiblerweise darauf zurückgeführt werden, dass 1990 eine neue Regelung die Karenz betreffend in Kraft getreten ist, nämlich die Verlängerung der Karenzzeit auf zwei Jahre. Bei Kindern ab dem Jahrgang 1990 und später ist diese neue Regelung also bereits zum Tragen gekommen und dürfte das Eintrittsverhalten beeinflusst haben (Abbildung 2.-7).

Abbildung 2.-7: Erwerbseintritt nach Geburtsjahrgang des jüngsten Kindes und nach Bildung der Mutter

a) Pflichtschule

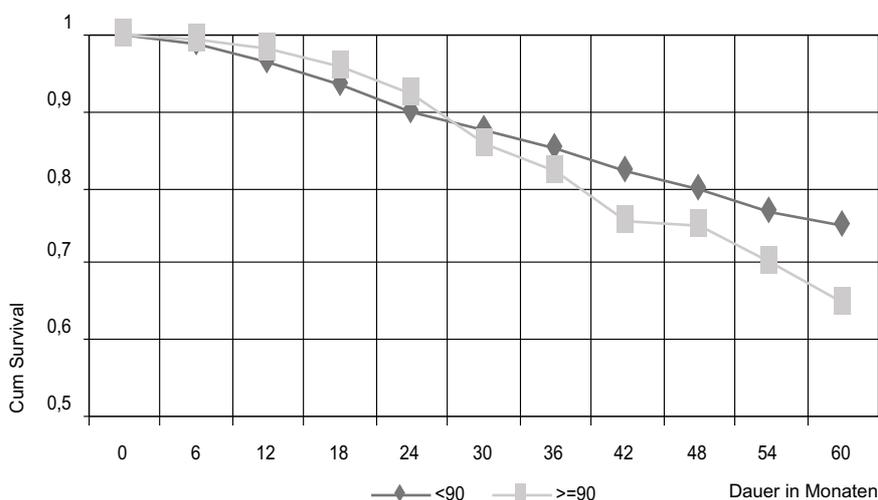
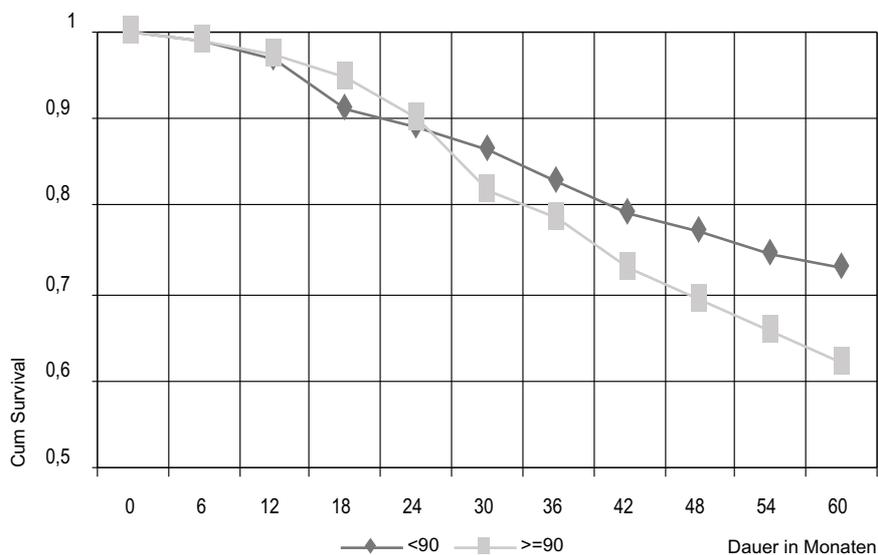
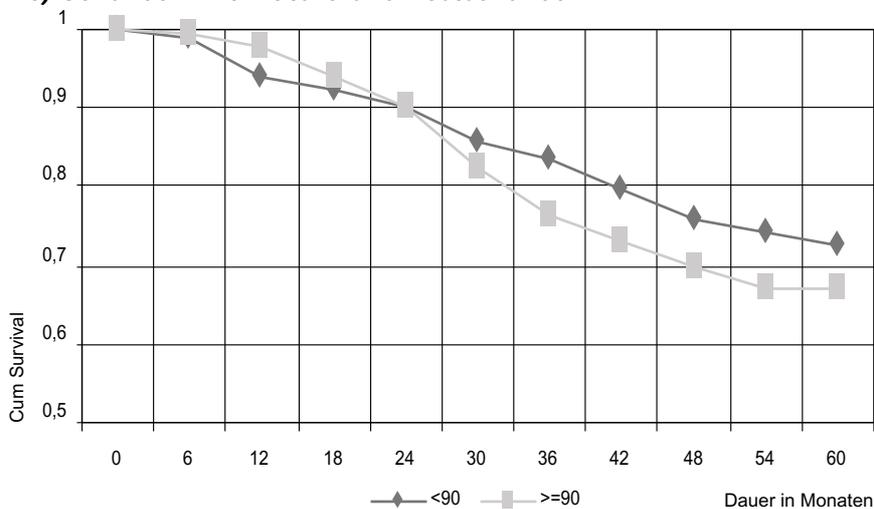


Abbildung 2.-7: Erwerbseintritt nach Geburtsjahrgang des jüngsten Kindes und nach Bildung der Mutter

b) Sekundär ohne Matura



c) Sekundär mit Matura und Postsekundär



Anmerkung: Da die Erhebung 1995/96 stattgefunden hat und ab 60 Monaten die Fallzahl für die im Zeitverlauf weiter beobachtbaren Werte der Geburtsjahrgänge ≥ 1990 zu gering wird, erfolgen die Auswertungen nur bis 60 Monate.

Quelle: Family & Fertility Survey 96 – ÖIF (4.550 Frauen und 1.500 Männer), eigene Berechnungen ÖIF – CP

2.2.2.2 Erwerbsverläufe gegliedert nach subjektiven Werturteilen

Gründe gegen weitere Kinder

Im FFS' 96 wurde u.a. die Frage gestellt, ob die Aussage „Mit Kindern ist es für eine Frau sehr schwierig, berufstätig zu sein“ für die Respondentinnen persönlich ein Grund gegen (weitere) Kinder sei. Jene Mütter, für welche die zuvor zitierte Aussage keinen Grund darstellt, sich gegen ein Kind zu entscheiden, treten schneller und zu einem höheren Prozentsatz in den Erwerb ein als die Vergleichsgruppe. In diesem konkreten Erwerbseintrittsverhalten spiegeln sich auch Persönlichkeitsmerkmale und individuelle Lebenskonzepte wider. Jene Frauen, für die obige Aussage kein Grund gegen ein (weiteres) Kind bedeutet und die auch schneller einen Erwerb aufgenommen haben, sind in stärkerem Ausmaß an einer beruflichen Karriere orientiert als jene Frauen, die in der schwierigen Vereinbarkeit von Familie und Erwerb einen Grund sehen, keine weiteren Kinder zu bekommen.

Präferenz für politische Maßnahmen sowie subjektive Einschätzung der finanziellen Situation

Ausgehend davon, dass subjektive Präferenzen für politische Maßnahmen als Indikatoren für unterschiedliche Lebenskonzepte herangezogen werden können, stellen sich diese Lebenskonzepte (unter Berücksichtigung der finanziellen Situation) wie folgt dar (Abbildung 2.-8, Seite 81):

- ▶ *Präferenz: Mehr Betreuungseinrichtungen für Kinder (primär erwerbsorientiert)*
Diese Mütter – und hier sowohl jene mit Kindern jüngerer (≥ 1990) als auch jene mit Kindern älterer (< 1990) Jahrgänge – realisieren relativ unabhängig von bestehenden Rahmenbedingungen ihr primär am Erwerb orientiertes Lebenskonzept. Nach Geburt des jüngsten Kindes wird vergleichsweise schnell und zu einem hohen Anteil wieder eine Erwerbstätigkeit aufgenommen. Schlechte Finanzsituation führt nach dem 2. Lebensjahr des Kindes zu einem besonders häufigen Eintritt, der ab dem 3. Lebensjahr stark abflacht. Primär erwerbsorientierte Frauen scheinen individuelle Lösungen für eine Vereinbarung von Familie und Erwerb gefunden zu haben. Dies äußert sich darin (ohne Abbildung), dass z.B. die Karenzregelung eher wenig Einfluss auf das Eintrittsverhalten zu haben scheint.
- ▶ *Präferenz: Bessere Arbeitsbedingungen für berufstätige Eltern mit kleinen Kindern (lebensphasenspezifische Orientierung)*
Je nach Lebensphase tritt entweder eine stärkere Familienorientierung oder eine stärkere Erwerbsorientierung in den Vordergrund. Frauen, die nicht primär ein erwerbs- bzw. familienorientiertes Lebenskonzept verfolgen, nehmen in den ersten Lebensjahren des Kindes die Kinderbetreuung selbst wahr und treten danach verstärkt ins Erwerbsleben ein. Das Eintrittsverhalten bei Frauen mit schlechter und mittlerer finanzieller Situation ist ähnlich, wobei

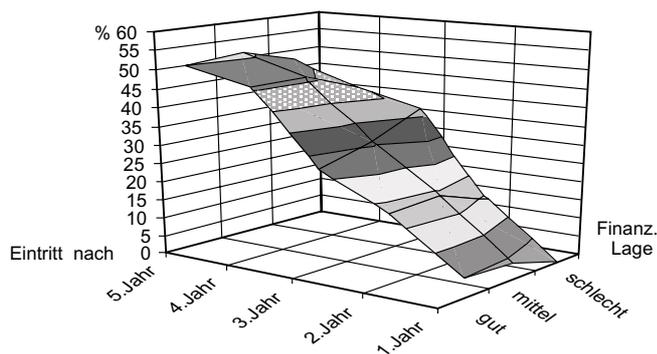
erstere nach dem 2. Lebensjahr häufiger in den Erwerb eintreten. Mütter mit Kindern, die vor 1990 geboren sind (ohne Abbildung), hatten nicht die Möglichkeit, zwei Jahre in Karenz zu gehen. Sie haben früher einen Erwerb aufgenommen als jene Frauen, welche die Verlängerung der Karenzzeit auf zwei Jahre bereits nutzen konnten. Letztere weisen einen geringeren Anteil an Erwerbseintritten in den ersten beiden Jahren auf. Danach ist allerdings ein deutlicher Anstieg an Eintritten zu verzeichnen.

- ▶ Präferenz: *Großzügigere finanzielle Unterstützung für Familien mit Kindern (primär familienorientiert)*

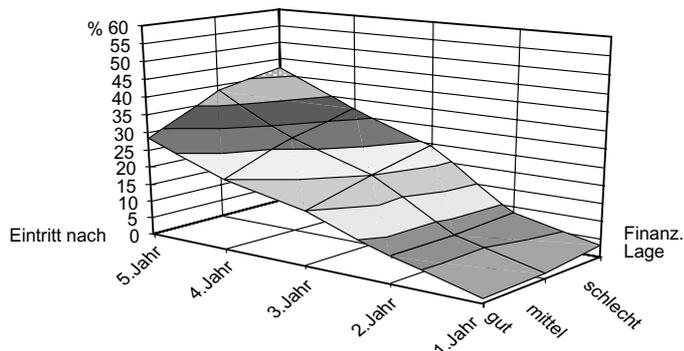
Diese Mütter streben danach, möglichst lange die Betreuung der Kinder selbst wahrzunehmen. Speziell bei Frauen, deren Kind vor 1990 geboren wurde, ist dieses verzögerte Eintrittsverhalten deutlich erkennbar. Jene Mütter, die ihre finanzielle Situation als schlecht wahrnehmen, können dies allerdings ab dem zweiten und insbesondere dritten Lebensjahr des Kindes offenbar nicht in gleicher Weise umsetzen wie jene Mütter, denen es finanziell gut bzw. mittel geht. Besonders der Unterschied zu Frauen in mittlerer und guter Situation deutet darauf hin, dass sie trotz Familienorientierung durch die schlechte finanzielle Lage in den Erwerb gedrängt werden (siehe Abbildung 2.8).

Abbildung 2-8: Erwerbseintritt von Frauen mit 1990 oder danach geborenen Kindern nach der subjektiven Einschätzung der eigenen finanziellen Lage – aufgeschlüsselt nach der Präferenz für politische Maßnahmen (Angaben in Prozent)

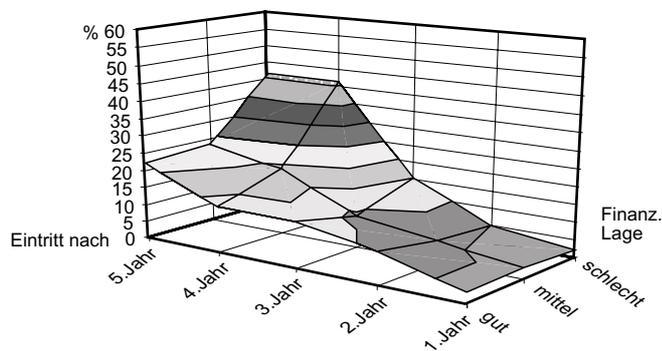
Präferenz: Mehr Betreuungseinrichtungen für Kinder (n = 485)



Präferenz: Bessere Arbeitsbedingungen für berufstätige Eltern mit kl. Kindern (n = 1.144)



Präferenz: Großzügigere finanzielle Unterstützung für Familien mit Kindern (n = 432)



Quelle: Family & Fertility Survey 96 – ÖIF (4.550 Frauen und 1.500 Männer), eigene Berechnungen ÖIF – CP

Die konkrete Umsetzung von Lebenskonzepten im Zusammenhang mit der Geburt von Kindern hängt zusammenfassend ganz wesentlich von der finanziellen Situation ab. Frauen mit Kindern, die ihre finanzielle Situation als schlecht wahrnehmen, können ihr Lebenskonzept nicht in gleicher Weise realisieren wie jene, denen es finanziell gut geht.

2.2.3 Erwerbswünsche und Arbeitsmarkt

Ziel dieses Abschnitts ist es, jene Arbeitsmarktwirkungen für Österreich herauszuarbeiten, die sich durch die Erfüllung von Erwerbszeitwünschen seitens der österreichischen Frauen mit Kindern zwischen 0 und 7 Jahren ergeben könnten. Die möglichen Arbeitsmarktwirkungen resultieren aus einem Vergleich zwischen der realen Erwerbssituation österreichischer Frauen und den von diesen Frauen geäußerten Wünschen bezüglich ihrer Arbeitszeit.

Ähnlich der gängigen Gegenüberstellung zwischen Arbeitslosenzahlen und der Zahl an freien Stellen bleiben bei dieser Potenzialerhebung beispielsweise folgende Fragen unberücksichtigt:

- ▶ Mechanismen zur Wunscherfüllung, auch betrieblicherseits
- ▶ Finanzielle Auswirkungen auf Frauen
- ▶ Finanzielle Auswirkungen auf Betriebe
- ▶ Existenz eines adäquaten Angebots an (weiblichen) Arbeitskräften für die potenziell frei werdenden Stellen

Als Basis dient eine Repräsentativerhebung, die zur Jahreswende 1992/93 vom Institut für Empirische Sozialforschung für das Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften österreichweit durchgeführt wurde (Gisser et al., 1995).

Es werden in dieser speziellen Auswertung die Wünsche der Frauen betrachtet. Die Vorstellungen der Männer im Hinblick auf die Arbeitszeit ihrer Partnerinnen bleiben für diese Fragestellung unberücksichtigt. Deren Vorstellungen stimmen aber im wesentlichen mit jenen der Frauen überein (Gisser et al., 1995: 73ff)

2.2.3.1 Real- und Wunschkombination von Familie und Erwerb für Frauen mit Kindern unter 7 Jahren

Stellt man die reale Erwerbssituation von Frauen ihren Wünschen gegenüber, so ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 2.-4, Seite 83) unter den angegebenen Prämissen:

Tabelle 2.-4: Real- und Wunschkombination von Familie und Erwerb für Frauen zwischen 20 und 54 aus der Sicht von Frauen mit Kindern von 0 bis 7 Jahren (in % der Realsituation)

Gewünschte Erwerbs- und Familienform (Angaben in % von N _z , aufgeschlüsselt nach dem Realzustand)	Reale Erwerbsform von Frauen mit Kindern unter 7 Jahren, n = 541							
	Vollzeit-erwerbs-tätig	Teilzeit-erwerbs-tätig	In Karenz	Haus-frau	Erwerbs-los	Sonsti- ges	Spalten Σ %	Spalten Σ
Vollzeiterwerbstätig	41%	(0%)	(4%)	(2%)	(14%)	(0%)	9%	47
Teilzeiterwerbstätig	52%	89%	43%	50%	73%	65%	56%	305
Kein Job mit kl. Kindern	(2%)	(0%)	47%	23%	(13%)	(26%)	23%	125
Kein Job mit Kindern	(4%)	11%	(6%)	25%	(0%)	(9%)	12%	64
Gesamt	83	83	158	167	23	26		541

Quelle: Daten IFES, eigene Berechnungen ÖIF – MO

Legende: Werte gerundet; n = Teilstichprobe der auf 3.684 Personen gewichteten Erhebungsstichprobe;

() ... n^{Zellenbesetzung} ≤ 10

Unter Frauen mit Kindern zwischen 0 und 7 Jahren empfinden insgesamt 9 % Vollzeit als wünschenswert und fast alle diese Frauen (außer Erwerbslose) sind auch voll-erwerblich. Überhaupt keine Frau des Samples mit Kindern dieser Altersstufe will von Teilzeit auf Vollzeit wechseln. Fast 90 % sind, so sie teilzeiterwerblich sind, mit dieser Erwerbszeit zufrieden. Von den Vollzeiterwerblichen möchten über 50 % gerne in die Teilzeit wechseln. (Diese Werte beziehen sich auf Mütter mit Kindern unter sieben Jahren und weichen daher von den auf Seite 50 zitierten ab, die sich auf die gesamte Stichprobe von Frauen mit Kindern beziehen.)

Auffallend ist, dass rein rechnerisch sich die Wünsche nach Erwerbsreduktion in etwa mit den Wünschen nach Erwerbstätigkeit von Hausfrauen und Erwerbslosen ausgleichen.

2.2.3.2 Berechnung der möglichen Arbeitsmarktwirkungen durch die Erfüllung von Erwerbszeitwünschen

Um mögliche Arbeitsmarktwirkungen durch die Erfüllung von Erwerbszeitwünschen seitens der Frauen zu errechnen, wird im folgenden eine Vollzeit-erwerbstätigkeit als ein ganzer Job und eine Teilzeiterwerbstätigkeit als ein halber Job gezählt.

Als Ausgangsbasis der Überlegungen dient die Darstellung des Ausmaßes der Wünsche nach einer Reduktion im Arbeitsangebot von heute schon erwerbstätigen Frauen. Dort ist von Vollzeit eine Reduktion um einen ganzen (auf kein Job ...) oder einen halben Job (auf Teilzeit), von Teilzeit eine Reduktion um einen halben Job (auf kein Job ...) möglich.

Absolutzahlen bezogen auf die österreichische Bevölkerung ergeben sich durch Multiplikation der Prozentwerte aus den zugrundeliegenden Tabellen mit den gewichteten Gesamtwerten n und einem Faktor 1.000 (vgl. Gisser et al., 1995: 7). Es wurden hierfür allerdings die noch nicht auf ganze % bzw. ganze n gerundeten Werte herangezogen (Tabelle 2.-5).

Tabelle 2.-5: Reduktion des Arbeitsangebots von heute schon erwerbstätigen Frauen im Alter zwischen 20 und 54 Jahren bei Wunscherfüllung

Gewünschte Erwerbs- und Familienform für Frauen aus ihrer Sicht	Reale Erwerbszeit der Frauen		Summen	
	Vollzeit-erwerbstätig	Teilzeit-erwerbstätig	Betroffene Frauen	Gewichtet auf ganze Jobs
Kinderstatus	Frauen, deren jüngstes Kind zwischen 0 und 7 Jahren alt ist			
Angebotsminus 1 Job	6.000		6.000	6.000
Angebotsminus $\frac{1}{2}$ Job	44.000	9.000	53.000	26.500
Gesamt (j. Kind 0 bis 7 Jahre)	50.000	9.000	59.000	32.500

Quelle: Daten IFES, eigene Berechnungen ÖIF – MO

Legende: Werte gerundet

Obenstehenden Wünschen nach einer Erwerbszeitreduktion steht die Nachfrage nach Jobs anderer Frauen gegenüber (Tabelle 2.-6, Seite 85).

Das *wunschgemäße Angebotsminus* an Vollzeit-erwerbsplätzen (6.000 Frauen möchten eine Arbeitszeitreduktion) entspricht demnach der *Nachfrage* nach diesen Plätzen (ebenfalls 6.000 Frauen möchten einen Vollzeitjob) durch erwerbslose bzw. im Haushalt tätige Frauen.

Tabelle 2.-6: Jobnachfrage durch Frauen im Alter zwischen 20 und 54 Jahren

Gewünschte Erwerbs- und Familienform für Frauen aus ihrer Sicht	Reale Erwerbszeit der Frauen		Summen	
	Erwerbslos	Hausfrauen	Betroffene Frauen	Gewichtet auf ganze Jobs
Kinderstatus	Frauen, deren jüngstes Kind zwischen 0 und 7 Jahren alt ist			
Nachfrage 1 Job	3.000	3.000	6.000	6.000
Nachfrage 1/2 Job	17.000	84.000	101.000	50.500
Gesamt	20.000	87.000	107.000	56.500

Quelle: Daten IFES, eigene Berechnungen ÖIF – MO

Legende: Werte gerundet

Auf Teilzeitseite könnte rein rechnerisch der Wunsch nach einer Reduktion der Erwerbszeit um eine halbe Vollzeitstelle die Nachfrage nach Teilzeitstellen durch die laut Sample 17.000 erwerbslosen Frauen decken. Es bliebe noch immer ein Überhang von 36.000 (53.000-17.000) Teilzeitstellen, um wenigstens einen Teil (rd. 43 %) der Wünsche von laut Sample 84.000 Hausfrauen nach einem Teilzeitjob zu erfüllen.

2.2.3.3 Berechnung der möglichen Einkommenswirkungen durch die Erfüllung von Erwerbszeitwünschen

Reduziert sich bei einer Arbeitszeitreduktion das Bruttogehalt im selben Ausmaß wie die Arbeitszeit, so hat dies aufgrund der Steuerprogression auf das Nettoeinkommen einen geringeren Einfluss. Um Einkommenswirkungen durch die Erfüllung von Teilzeitwünschen abzufedern, sind daher in der Nettobetrachtung auch weniger Mittel erforderlich.

Für den Kinderbetreuungsscheck stehen zwei Varianten „Karenzgeld“ mit monatlich 5.700 öS und „Existenzminimum“ mit monatlich 7.958 öS zur Diskussion.

Mit Hilfe von Regressionsgleichungen lassen sich jene Arbeitszeitreduktionen errechnen (Übergang von Vollzeit auf Teilzeit), deren Einkommenswirkungen durch den KBS kompensiert werden könnten (Tabelle 2.-7, Seite 86).

Die Variante „Karenzgeld“ vermag bei einer Reduktion der Erwerbszeit von 40 auf 20 Wochenstunden den dadurch verursachten Einkommensentfall bis zu einem Vollerwerbseinkommen von 12.521 S zu kompensieren, die Variante

Tabelle 2.-7: Zusammenhang zwischen Bruttogehalt und Nettoeinkommen (Angestellter)

Variante „Karenzgeld“				Variante „Existenzminimum“			
Arbeitszeit	Brutto S (14x)	Ø Netto S (12x)	Differenz (netto)	Arbeitszeit	Brutto S (14x)	Ø Netto S (12x)	Differenz (netto)
40 h	12.521	11.741	5.700	40 h	23.670	19.301	7.958
20 h	6.261	6.041		20 h	11.835	11.343	
40 h	22.413	18.449	5.700	40 h	32.208	24.859	7.958
25 h	14.008	12.749		25 h	20.130	16.901	
40 h	42.000	28.815	5.700	40 h	42.000	28.815	7.958
30 ¹ / ₄ h	30.810	23.115		27 ¹ / ₄ h	25.963	20.857	

Quelle: Eigene Berechnungen ÖIF – MO, basierend auf Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebung

Legende: Arbeitszeitreduktion (auf 20 h bzw. 25 h) oder Vollzeiteinkommen (42.000 S) als fixe Eingabegröße

„Existenzminimum“ sogar bis 23.670 S. Sogar bei einem Vollzeiteinkommen von 42.000 S (Höchstbeitragsbemessungsgrundlage zur Sozialversicherung) wird noch eine Arbeitszeitreduktion auf 30,75 bzw. 27,25 Stunden ausgeglichen.

Insbesondere in der Variante „Existenzminimum“ versetzt der Kinderbetreuungsscheck somit auch die Bezieher höherer Gehälter in die Lage, – im Vergleich zur heutigen Situation – ohne Einkommensverlust das Ausmaß der Erwerbstätigkeit erheblich zu reduzieren. Dies wäre tendenziell ein Schritt zur Förderung von mehr Partnerschaftlichkeit der Betreuungsarbeit.

2.3 Verringerung des Risikos von Familienarmut

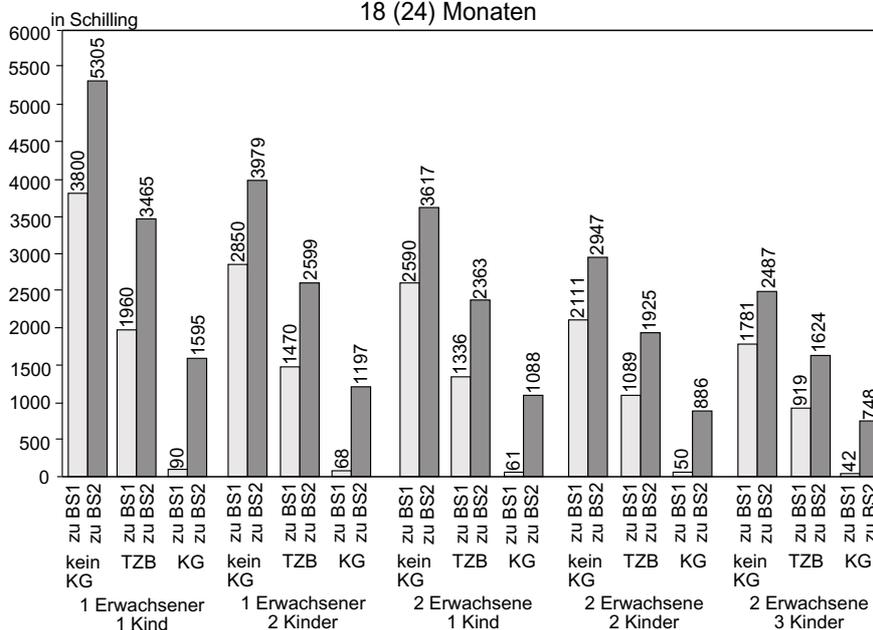
Im Rahmen einer Modellrechnung wird nachfolgend versucht, die Auswirkungen der Betreuungsscheck-Modelle auf die Familienarmut zu berechnen.³⁴ In einem empirischen Teil werden mit dem FFS '96 als Datenbasis die Auswirkungen auf das bestehende Netto-Pro-Kopf-Einkommen dieser Population ermittelt. Als Basis für die Familienarmut wird in der Folge der Ausgleichszulagenrichtsatz ASVG 1997 in der Höhe von 7.887 S monatlich (netto 7.591 S) herangezogen.

³⁴ Hier wird nur exemplarisch auf das Einkommen Bezug genommen. Armut hat mehrere Dimension, so z.B. Verschuldung, Teilhabemöglichkeit, Ausstattung, Ausgabenarmut u.a. Tendenziell wirkt auch diesbezüglich der Kinderbetreuungsscheck wie ein weiteres Einkommen.

Die theoretische Auswirkung der Modelle des Konzepts „Betreuungsscheck“ auf das Netto-Pro-Kopf-Einkommen von 5 unterschiedlichen Familientypen im Vergleich zur momentanen Situation ist in der unten wiedergegebenen Abbildung dargestellt (Abb. 2.-9):

Abbildung 2.-9: Ergebnis der Modellrechnung Armutsverringerng: Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens (OECD-Gewichtung)

Karenzgeld bzw. Teilzeitbeihilfe im Vergleich zur Geldleistung des Konzepts „Betreuungsscheck“ - pro Kopf in öS - jüngstes Kind zwischen 0 und 18 (24) Monaten



Quelle: eigene Berechnungen ÖIF – VN.

Legende: BS1 Konzept „Karenzgeld“5.700 S monatlich pro Mutter/Vater
 BS2 Konzept „Existenzminimum“7.958 S monatlich pro Mutter/Vater
 TZB Teilzeitbeihilfe92 S pro Tag (2.760 S monatlich)
 KG Karenzgeld185 S pro Tag (5.565 S monatlich)

Im Falle der AlleinerzieherInnen mit einem Kind würde das Modell „Karenzgeld“ demnach bei Frauen, die heute kein Karenzgeld bekommen, einen Zuwachs von 3.800 S pro Kopf (1 Anteil für die Frau und 1/2 Anteil für das Kind ($5.700/1,5 = 3.800$), bei jenen mit Teilzeitbeihilfe von 1.960S haben. Der Differenzbetrag zwischen Karenzgeld und dem Scheck in diesem Modell ist zu vernachlässigen, da das Konzept „Betreuungsscheck“ im Modell „Karenzgeld“ annähernd dem Karenzgeld entspricht.

Bei alleinerziehenden Familien erhöht sich durch den Betreuungsscheck das Pro-Kopf-Einkommen am stärksten und nimmt mit der Zahl der Personen – gewichtet nach der OECD-Skala – in der Familie ab. Der Betreuungsscheck *wirkt wie ein zweites Einkommen*.

Werden der Berechnung Kinder im Alter über 18 Monate zugrunde gelegt, so entspricht der Effekt jenem aus der obigen Abbildung, der auftritt, wenn kein Karenzgeld gezahlt wird. Ergebnisse für entsprechende andere Situationen, ausgenommen Sondernotstandshilfe, können aus der Graphik analog hergeleitet werden.

Für Familien mit Kindern im Alter über vier Jahren verstärkt sich der Effekt mit der Kinderzahl indirekt, da der Gutschein je Kind gewährt wird und externe Betreuungskosten abdecken hilft.

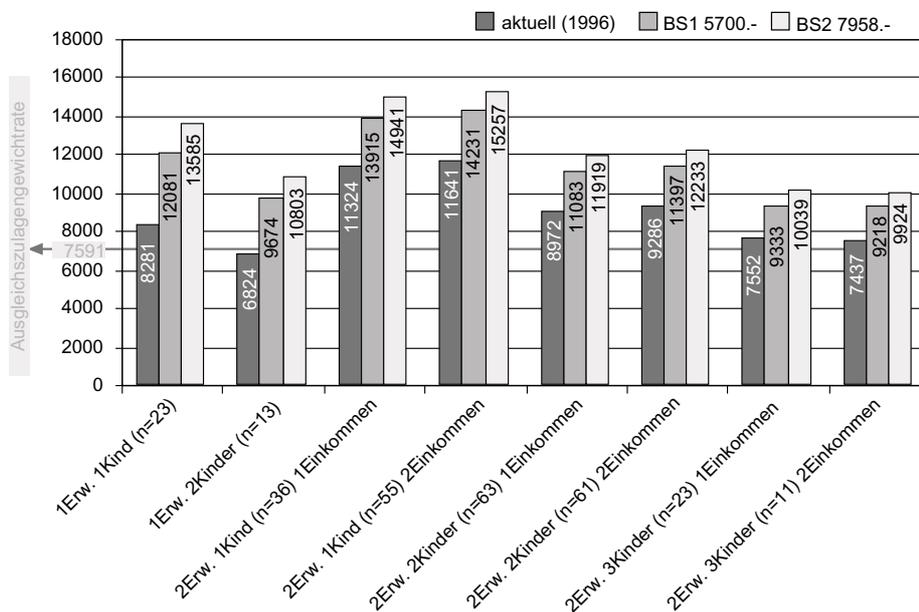
Was die Ergebnisse der Modellrechnung für reale Familiensituationen bedeuten, zeigen die folgenden Analysen und Abbildung 2.-10.

Abbildung 2.-10: Auswirkungen des Betreuungsschecks auf reale Familiensituationen

Netto-Pro-Kopf-Einkommen von Frauen mit mind. 1 Kind im Alter von 2 bis unter 4 Jahren, in Abhängigkeit von 1 oder 2 Einkommen

Vergleich: (1) aktuelle Situation 1996,

(2+3) mögliche Varianten des Kinderbetreuungsschecks in ÖS



Quelle: Family & Fertility Survey '96 (4.550 Frauen und 1.500 Männer) – eigene Berechnungen ÖIF – VN

AlleinerzieherInnen mit *Kindern bis 2 Jahren*, die zum Interviewzeitpunkt Karenzgeld bezogen haben, liegen derzeit unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz. Würde man das Konzept „Betreuungsscheck“ im Modell „Karenzgeld“ einführen, so wäre keine signifikante Änderung vorhanden, da dieses Modell den selben Betrag wie das Karenzgeld vorsieht. Es würde aber auf keinen Fall zu einer finanziellen Verschlechterung kommen. Die Komponente der *Erwerbsmöglichkeit* der Frau würde hinzutreten. Das Konzept „Betreuungsscheck“ im Modell „Existenzminimum“ würde in allen Familienformen zu einem Netto-Pro-Kopf-Einkommen über dem Ausgleichszulagenrichtsatz führen.

AlleinerzieherInnen mit *Kindern zwischen 2 und unter 4 Jahren* weisen derzeit ein Netto-Pro-Kopf-Einkommen von 8.281 S bei einem Kind und 6.824 S bei zwei Kindern auf. Der letztere Wert liegt unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz. Beide Modelle „*Karenzgeld*“ und „*Existenzminimum*“ würden *Frauen in dieser Familienform über den Ausgleichszulagenrichtsatz helfen*. Auch Familien mit 2 Kindern liegen derzeit unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz. Alle anderen Familienformen – unabhängig von der Erwerbssituation – haben ein Netto-Pro-Kopf-Einkommen über dieser Grenze. Es ist deutlich zu erkennen, dass es für alle Mütter/Väter zu einer Verbesserung kommen würde.

Bei Familien mit Kindern zwischen 4 und 7 Jahren wird durch die (um den Gutschein reduzierte) Geldleistung des Betreuungsschecks in allen betrachteten Familiensituationen das Netto-Pro-Kopf-Einkommen deutlich über den Ausgleichszulagenrichtsatz gehoben. Das Teilinstrument des Gutscheins, der im Modell „Karenzgeld“ in der Höhe von 2.300 S und im Modell „Existenzminimum“ in der Höhe von 3.400 S ausgehändigt wird, hat bei Kindern dieser Altersklasse einen sehr wichtigen Stellenwert. Dieser Gutschein wird für alle Kinder dieser Altersgruppe in voller Höhe gewährt, was daher indirekt zu einer Erhöhung des Netto-Pro-Kopf-Einkommens führt.

Somit kann der Kinderbetreuungsscheck, obwohl er nicht primär als Mittel der Armutsbekämpfung konzipiert ist, doch auch wesentlich zur Verringerung von Kinderarmut beitragen.

3 Analyse familienrelevanter Leistungen des öffentlichen Sektors

Stefan Ohmacht, Martin Schneider³⁵

3.1 Analyse der familienrelevanten monetären Leistungen

Das österreichische System der familienrelevanten Maßnahmen ist geprägt durch eine Vielzahl von Transferleistungen (48 Leistungen), die berufsgruppenspezifisch gewährt und von einer Reihe von unterschiedlichen Trägern erbracht werden. Zur Analyse der einzelnen Leistungen wurde – aufbauend auf Wörister (1998) – eine Systematisierung nach Funktionen und Trägern erstellt. Im Band „Grundlagen“^{35a} sind alle 48 familienrelevanten Leistungen detailliert angeführt. Hier werden nur die unmittelbar mit der Geburt und der Betreuung von Kleinkindern in Zusammenhang stehenden Leistungen dargestellt, da diese für die Untersuchung von primärem Interesse sind.

Tabelle 3.-1 (Seite 93) zeigt die familienrelevanten Transferleistungen in Österreich im Zusammenhang mit der Geburt und der Betreuung von Kleinkindern nach Berufsgruppen und dem Lebensalter des jüngsten Kindes.³⁶ Hier zeigt sich sofort ein wesentliches Merkmal dieser Leistungen, nämlich ihr Versicherungscharakter.³⁷ Diese Leistungen werden von der Arbeitslosenversicherung (Wochengeld, Krankenversicherung) mitgetragen und sind daher an das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses gebunden. Diese Leistungen haben den Charakter eines *Einkommensersatzes*, nicht Berufstätige sind daher von diesen Leistungen ausgeschlossen. Während der Mutterschutzfrist (in der

³⁵ Beitrag des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien als Institutsprojekt im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit des Instituts gemäß UOG 1993. Projektleitung Univ.-Prof. Dr. Wilfried Schönböck; Bearbeiter: Dipl.-Ing. Stefan Ohmacht und Dr. Martin Schneider; unter der Mitarbeit von Dipl.-Ing. Michaela Knogler und cand.-Ing. Doris Teufelsbrucker zu Kapitel 3.3.

^{35a} Dieser Band kann am ÖIF eingesehen werden.

³⁶ Die Familienbeihilfe als quantitativ wichtigste Transferleistung (1996: 32,6 Mrd. S) wird in dieser Darstellung nicht berücksichtigt, da sie nicht primär mit der Geburt und Betreuung von Kindern im Kleinkindalter im Zusammenhang steht. Außerdem dient sie dazu, den Lebensunterhalt des Kindes (zumindest teilweise) zu decken. Damit hat sie eine gänzlich andere Funktion als die angeführten Einkommensersatzleistungen.

³⁷ siehe Seite 92

Regel 8 Wochen vor und nach der Geburt) haben unselbstständig Erwerbstätige Anspruch auf Wochengeld. Die äquivalente Leistung für Selbstständige und Bäuerinnen ist die Betriebshilfe.³⁸ Beamtinnen haben Anspruch auf Bezugsfortzahlung.

Für unselbstständig erwerbstätige Mütter, die Anspruch auf Wochengeld haben, die Anwartschaft auf Karenzgeld jedoch nicht erfüllen, gibt es seit 1990 die *Teilzeitbeihilfe*. Diese wird in der Höhe des halben Karenzgeldes gewährt. Die *Teilzeitbeihilfe für selbstständig erwerbstätige Mütter* stellt die dem Karenzgeld äquivalente Leistung für unselbstständig Erwerbstätige dar. Sie wird im Anschluss an die Betriebshilfe bzw. das Wochengeld in der halben Höhe des Karenzgeldes gewährt. Die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden über 2.000 Einwohner) und die gemeinnützigen Krankenanstalten tragen den Karenzgeldaufwand für ihre Bediensteten im Rahmen der „Selbstträgerschaft“ selbst. Das *Karenzurlaubsgeld für Bundesbeamte* ist die dem Karenzgeld äquivalente Leistung für Bundesbeamte. Es wird zur Gänze aus dem Bundesbudget getragen. Zusätzlich gibt es für Beamte noch einen Zuschuss, der ähnlich wie im Karenzgeldgesetz geregelt ist. Die Länder haben Regelungen, die denen des Bundes ähnlich sind.

Die *Sondernotstandshilfe* kann nach dem Ende des Karenzurlaubsgeldes in Anspruch genommen werden, wenn der kinderbetreuende Elternteil arbeitslos ist und keine Unterbringungsmöglichkeiten für das Kind bestehen. Weiters

³⁷ Die Finanzwissenschaft kennt im wesentlichen drei Prinzipien der Gewährung von Transferleistungen zur Risikotragung, nämlich das Versicherungs-, das Versorgungs- und das Fürsorgeprinzip (Petersen, 1988: 166 f). Beim Versicherungsprinzip erfolgt die Vorsorge gegen eine Notlage dadurch, dass eine bestimmte Gruppe entsprechend ihrem Risiko Beiträge zahlt, die dazu dienen, an jene Personen Leistungen zu erbringen, bei denen der Versicherungsfall eingetreten ist (z.B. Arbeitslosengeld, Leistungen aus der Kranken- und Unfallversicherung). Beim Versorgungsprinzip erfolgen die Leistungen nicht aufgrund vorangegangener Beiträge, sondern aufgrund bestimmter allgemeiner Opfer, die vom Staat als ausgleichenswert angesehen werden (Lastenausgleich). Die Finanzierung von Versorgungsleistungen erfolgt auch nicht durch Beiträge wie bei Versicherungsleistungen, sondern durch allgemeine Steuermittel (z.B. Kriegsoferversorgung). Leistungen nach dem Fürsorgeprinzip sind subsidiär, d. h. werden nur dann gewährt, wenn einer Notlage nicht anders (z.B. durch unterhaltspflichtige Verwandte oder Ansprüche gegen Versicherungen) begegnet werden kann. Solcherart gewährten Leistungen geht i. d. R. eine Bedürftigkeitsprüfung (Einkommens- und Vermögensnachweise) voraus, aufgrund derer Art, Umfang und Höhe der Hilfeleistung bestimmt werden. Leistungen nach dem Fürsorgeprinzip werden ebenfalls i. d. R. aus allgemeinen Steuermitteln finanziert.

³⁸ Diese wurde ursprünglich als Sachleistung (Einsatz eines Betriebs Helfers) konzipiert. Nur in Ausnahmefällen sollte Wochengeld zuerkannt werden. De facto nehmen aber fast alle Mütter das Wochengeld in Anspruch.

Tabelle 3.-1: Einkommensersatzleistungen in Österreich im Zusammenhang mit der Geburt und der Betreuung von Kleinkindern (in Mio. S, 1996, nach Berufsgruppen und dem Lebensalter des jüngsten Kindes)

Lebensalter des jüngsten Kindes	Nicht Berufstätige	Unselbständig Erwerbstätige	Selbständige Bäuerinnen	Beamtinnen
Mutterschutzfrist (8 Wo. vor bis 8 Wo. nach der Geburt)	-	- Wochengeld (4.116)	- Betriebshilfe 96	- Bezugsfortzahlung bei Beamten (191) - Wochengeld bei Pragmatisierten (72)
> 8 Wochen bis 18 Monate	-	- Karenzgeld ¹⁾ 11.260 - Teilzeithilfe f. unselbst. Erwerbstätige 25	- Teilzeithilfe f. selbständig Erwerbstätige 171	- Karenzgeld für Beamte (567)
> 18 Monate bis 3 Jahre	-	- Sondermohnstandshilf 686 - Arbeitslosengeld (2.831)	-	- Sonderkarenzurlaubsgeld für Beamte (58)
3 - 4 Jahre	-	-	-	-
5 - 7 Jahre	-	-	-	-

Legende:

Zahlen in Klammern geben die Werte für 1995 an.

¹⁾ Bei Teilzeibeschränkung kann ein vermindertes Karenzgeld bis zum vollendeten dritten bzw. vierten Lebensjahr des Kindes gewährt werden.

Hinweise: In der Position Arbeitslosengeld sind enthalten: Arbeitslosengeld nach KUG-Bezug (17,7 Mio. S), Arbeitslosengeld bei Mobilitätseinschränkung (2.600,4 Mio. S) und Arbeitslosengeld bei Schwangerschaft (2.12,8 Mio. S)

Quelle: Wörister (1998: 124, 175), BMAGS (1997: 150), eigene Darstellung (IFIP, TU-Wien)

muss Bedürftigkeit bestehen. Die Sondernotstandshilfe wird bis zu einem Jahr gewährt. Sie kann maximal bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes in Anspruch genommen werden. Da der Bezug der Sondernotstandshilfe den vorherigen Bezug des Karenzgeldes voraussetzt, ist er damit an ein Versicherungsverhältnis mit der Arbeitslosenversicherung gebunden. Im Gegensatz zum Karenzgeld ist die Höhe der Sondernotstandshilfe von der Höhe des letzten Erwerbseinkommens abhängig (Versicherungsprinzip). Andererseits wird die Bedürftigkeit des Beziehers/der Bezieherin geprüft (Fürsorgeprinzip). Schließlich muss durch eine Bestätigung der Wohnortgemeinde das Fehlen einer außerfamilialen Betreuungsmöglichkeit halbjährlich nachgewiesen werden. Das *Sonderkarenzurlaubsgeld für BeamtInnen* stellt das Gegenstück zur Sondernotstandshilfe dar. Nach dem dritten Lebensjahr des jüngsten Kindes sind keine Einkommensersatzleistungen mehr vorgesehen.

Zur Fundierung der Entscheidung, welche Transferleistungen in den Betreuungsscheck übergeleitet werden sollen, wurden diese untersucht. Untersucht wurde für die einzelnen Leistungen vor allem die Bindung an die Erwerbstätigkeit, die Form der Gewährung (monetär gebundener Transfer, monetär ungebundener Transfer, Steuerabsetzbetrag, Sachtransfer) sowie das Prinzip der Gewährung (Fürsorge-, Versicherungs- und Versorgungsprinzip). Dabei zeigte sich, dass im (für die Untersuchung relevanten) Bereich der Einkommensersatzleistungen für Schwangere und kinderbetreuende Elternteile (vor allem Wo-

Tabelle 3.-2: Belastung der Länder und Gemeinden durch familienrelevante Leistungen (Mio. S, 1995)

	Länder	Gemeinden	Summe
Abgabentgang durch familienrelevante Steuerabsetzbeträge	3.269	2.610	5.879
Anteil FLAF-Finanzierung	3.054	2.497	5.551
Gewährung von Karenzgeld im Rahmen der Selbstträgerschaft	642	592	1.234
Familienzuschüsse der Länder	537	–	537
Ausgaben für außerfamiliale Kinderbetreuung ¹⁾	3.320	3.730	6.950
Sonstige familienrelevante Leistungen	588	90	678
Summe	11.310	9.519	20.828

¹⁾ Die Ausgaben für Wien (2.320) wurden je zur Hälfte von Ländern ohne Wien (2.060) und Gemeinden ohne Wien (2.570) zugerechnet.

Quellen: Karenzgeld Länder, sonstige familienrelevante Leistungen: Streissler (1998), Karenzgeld Gemeinden: KOMFINAP,

sonst: Eigene Berechnungen (M. Schneider, IFIP, TU-Wien)

chengeld, Karenzgeld und Arbeitslosengeld) das Versicherungsprinzip dominiert (obwohl diese Leistungen auch Merkmale des Versorgungsprinzips aufweisen). Ein wichtiges Ergebnis ist der *widersprüchliche Charakter des Karenzgelds*. Es weist einerseits den Charakter einer Leistung nach dem *Versicherungsprinzip* auf, da sein Bezug eine vorherige Erwerbstätigkeit und Beitragszahlungen an die Arbeitslosenversicherung voraussetzt. Die Betrachtung der Finanzierungsseite des Karenzgelds (der Familienlastenausgleichsfonds ersetzt der Arbeitslosenversicherung 70 % der Aufwendungen für das Karenzgeld) führt zumindest zu einer „Aufweichung“ des Versicherungscharakters. Der hohe Anteil an staatlicher Finanzierung ist nämlich nur dann gerechtfertigt, wenn ein gesellschaftliches Interesse an einer Förderung besteht (Betreuung von Kleinkindern, entspricht dem Versorgungsprinzip). Wird dieses unterstellt, so ist nicht einsichtig, warum eine solche Förderung vom Erwerbsstatus der Eltern vor der Geburt abhängt.

Die Gebietskörperschaften werden im Rahmen des Finanzausgleichs durch familienrelevante Leistungen belastet. Tabelle 3.-2 (Seite 95) zeigt die Aufteilung dieser Belastungen auf die Länder und Gemeinden. Dabei spielt vor allem der Abgabentgang durch familienrelevante Steuerabsetzbeträge und der Anteil der FLAF-Finanzierung eine wichtige Rolle. Die Struktur der Finanzierungslandschaft ist neben der Vielzahl der Träger durch ein hohes Maß an Verflechtung zwischen ihnen geprägt. Der Hauptträger des Familienlastenausgleichs in Österreich, der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), leistet neben der direkten Auszahlung der Familienbeihilfe und anderer Leistungen Leistungsersätze³⁹ sowie Beiträge zur Sozialversicherung⁴⁰. Die Gemeinden haben dem Bund ein Drittel der ausbezahlten Sondernotstandshilfe zu ersetzen.

3.2 Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten im österreichischen Pensionssystem

Das Konzept „Betreuungsscheck“ sieht eine eigenständige pensionsrechtliche Absicherung der kinderbetreuenden Person vor. Das österreichische System der Pensionsversicherung sieht allerdings jetzt schon eine Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Ausmaß von maximal 48 Monaten je Kind vor. Die Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten bei der Berechnung der Pensionshöhe verfolgt zwei gesellschaftliche Ziele: (1) Sie verringert die Versiche-

³⁹ An die Kranken- und die Arbeitslosenversicherung, an die SVA der gewerblichen Wirtschaft und die SVA der Bauern.

⁴⁰ Pensionsversicherungsbeiträge für das Karenzgeld und für Zeiten der Pflege von schwerstbehinderten Kindern sowie Unfallversicherungsbeiträge für SchülerInnen.

rungslücken jener Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung unterbrechen. (2) Jene Frauen, die trotz Kinderbetreuung ihrem Erwerb nachgehen, erfahren eine Erhöhung ihrer Pension. Dadurch wird deren Doppelbelastung abgegolten. Außerdem werden die Zeiten des Wochengeldbezugs als Ersatzzeiten behandelt. Daher soll in Kürze auf das österreichische Pensionsversicherungssystem im Allgemeinen und auf die Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten im Speziellen eingegangen werden.

Die Pensionsversicherung in Österreich ist geprägt durch eine Vielzahl unterschiedlicher Systeme. Das österreichische System der Pensionsversicherung unterscheidet zwischen mehreren Pensionsarten. Es sind dies *Alterspensionen* (normale Alterspension, vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer, Gleitpension, vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit, vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit), *Pensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit* (Invaliditätspensionen für ArbeiterInnen, Berufsunfähigkeitspensionen für Angestellte, Erwerbsunfähigkeitspensionen für Selbstständige) sowie *Hinterbliebenenpensionen* (Witwenpensionen, Witwerpensionen, Waisenpensionen). Je nach Pensionsart gelten unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen. Versicherungszeiten haben je nach ihrer Art unterschiedliche Auswirkungen auf die Erfüllung der Wartezeit und die Pensionshöhe. Dabei ist zwischen vier Arten von Versicherungszeiten zu unterscheiden:

- ▶ Beitragszeiten der Pflichtversicherung
- ▶ Sonstige Beitragszeiten (vor allem Zeiten der freiwilligen Versicherung)
- ▶ Zeiten der Kindererziehung (Ersatzzeiten)
- ▶ Sonstige Ersatzzeiten

Die obige Reihung gibt auch die Wertigkeit der Zeiten bezüglich Erfüllung der Anwartschaft wieder. *Beitragszeiten der Pflichtversicherung* sind allen anderen Versicherungsmonaten aus Sicht der Versicherten überlegen. Sie werden für die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen am stärksten gewertet. *Sonstige Beitragszeiten sind Ersatzzeiten* nur bei der Erfüllung der ewigen Anwartschaft bei normaler Alterspension und für Pensionen aufgrund geminderter Erwerbsfähigkeit sowie Hinterbliebenenpensionen (180 Beitragsmonate oder 300 Versicherungsmonate) überlegen. Die jetzigen *Kindererziehungszeiten* unterscheiden sich punkto Erfüllung der Wartezeit nicht von normalen Ersatzzeiten. Eine Ausnahme stellt allerdings die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit dar: Dafür sind jedenfalls 180 Beitragsmonate der Pflichtversicherung erforderlich. Liegen allerdings mindestens 120 Beitragsmonate der Pflichtversicherung vor, so können die auf 180 fehlenden Monate auch Zeiten der Kindererziehung sein.

Eine Analyse der Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten in der Pensionsversicherung zeigte, dass diese die monatliche Pension um ca. 120 S je Jahr

Kindererziehung erhöhen. Ordnet man den Kindererziehungszeiten Pensionsversicherungsbeiträge zu, so würden die daraus resultierenden Aufwendungen (unter Berücksichtigung der ab dem Jahr 2000 geplanten Erhöhung der Anrechnung der Kindererziehungszeiten auf den Ausgleichszulagenrichtsatz) auf 7,5 Mrd. S geschätzt.

3.3 Kosten und Finanzierung der außerfamilialen Kinderbetreuung in Österreich

Außerfamiliale Kinderbetreuung wird Haushalten mit Kindern als Sachtransfer des öffentlichen Sektors (Gemeinden, Länder, Bund⁴¹) überlassen, wobei von den Eltern Beiträge eingehoben werden, die häufig, aber nicht immer nach dem Haushaltseinkommen gestaffelt sind.

Bei der Analyse der Kosten sowie der aktuellen Finanzierungssysteme wurde von zwei Ansätzen ausgegangen – mit der Zielsetzung, Grundlagen für die betragsmäßige Höhe des Teilinstrumentes Gutschein zu gewinnen. Einerseits wurden die Kosten außerfamilialer Kinderbetreuung anhand der Daten einzelner Anbieter ermittelt (*Mikro-Ansatz*). Dabei konnten teilweise nur die Kosten des laufenden Betriebs ermittelt werden, teilweise konnten die Gesamtkosten (Betriebs- und Errichtungskosten) berechnet werden. Aus den Einnahmen-Ausgaben-Aufstellungen mancher Anbieter war nicht zu entnehmen, ob und wie die Errichtungskosten abgedeckt werden oder wurden. Aus diesen Gründen wurde von einem direkten Vergleich der analysierten Anbieter Abstand genommen. Im folgenden Punkt 3.3.1 werden daher nur einige Ergebnisse „lose nebeneinander“ angeführt.

Andererseits wurden – nach dem *Makro-Ansatz*, siehe Kapitel 3.3.2 – die durchschnittlichen Aufwendungen der Länder und Gemeinden pro Kind und Jahr für deren institutionelle Betreuung errechnet (Kosten des laufenden Betriebs *ohne* Errichtungskosten). Mit diesem Ansatz gelang es *weitgehend*, die grundsätzlich nach *ähnlichen* Grundsätzen gestalteten Finanzierungssysteme der Länder miteinander zu vergleichen. Eine Einbeziehung auch der Errichtungskosten hätte aus Gründen der Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit von Daten den Rahmen dieser Studie bei weitem gesprengt.

⁴¹ Der Bund finanziert primär die Ausbildung von KindergärtnerInnen und HorterzieherInnen sowie (über das Arbeitsmarktservice) einzelne Betreuungseinrichtungen, vor allem Tagesmütter 1997 bis 2000 kofinanziert der Bund gemeinsam mit den Ländern die sog. „Kindergartenmilliarde“. Nachfolgend wird primär das Angebot von Betreuungseinrichtungen kommunaler und privater Träger analysiert, ohne auf die Leistungen des Bundes näher einzugehen.

3.3.1 Kosten außerfamiliärer Betreuung auf Basis ausgewählter Anbieter (Mikro-Ansatz)

Analysiert wurden die Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR) der Städte Linz und Villach, Rechnungsabschluss der Stadt Wien und Einnahmen-Ausgaben-Aufstellungen einzelner weiterer (zumeist kleinerer) Anbieter, um in einem Mikro-Ansatz Hinweise auf die Kosten und Finanzierung im Status quo zu erhalten. Die Kosten der Wiener Kindertagesheime wurden in zwei Varianten geschätzt (A: ohne Pensionen und Investitionen; B: einschließlich Pensionen und Investitionen); eine genauere Berechnung der Kosten würde voraussichtlich Ergebnisse zwischen beiden Varianten ergeben.

Die Angebote der analysierten Anbieter sind nur unter sehr hohem Aufwand miteinander vergleichbar zu machen – aufgrund unterschiedlicher Altersstrukturen der betreuten Kindergruppen, Gruppengröße u.a. Faktoren, weil bisher keine einheitlichen Kosten- und Leistungsrechnungssysteme etabliert wurden. Weiters finanzieren die Anbieter ihre Angebote unter sehr unterschiedlichen ökonomischen Rahmenbedingungen. Dies gilt insbesondere für private (gemeinnützige) Anbieter, deren unterschiedliche Kosten der Betreuung offensichtlich mindestens zum Teil aus einem unterschiedlichen Zugang zu öffentlichen Förderungen resultieren und deren Einnahmen-Ausgaben-Aufstellungen weiters in vielen Fällen nicht die vollen Kosten der Betreuung beinhalten, wenn z.B. deren Träger (Kirchen, Vereine) oder Dritte keine oder reduzierte Mieten verrechnen. Aus diesen Gründen werden im folgenden einige Ergebnisse dargestellt, insgesamt wird jedoch auf eine vergleichende Darstellung verzichtet. Diese Situation ist Begleiterscheinung eines Systems der Objektförderung und bei einem Übergang auf ein System der Subjektförderung (Gutschein o. a.) im Sinne von „Wettbewerbsverzerrungen“ unbedingt zu beachten. Um „Wettbewerbsverzerrungen“ zu vermeiden, sind bei einer Umstellung auf jedwedes System der Subjektförderung einheitliche Kosten- und Leistungsrechnungssysteme – möglichst vorher – einzuführen.

Nach der Kostenrechnung der Stadt Villach betragen 1996 die Kosten der Halbtagsbetreuung in Kindergärten rund 3.900 S pro Kind und Monat, ganztags rund 5.600 S. Andere Anbieter differenzieren die Kosten der Kindergartenbetreuung nicht, d. h. die folgenden Kostenangaben entsprechen *Mischkalkulationen* unterschiedlicher Anteile von Ganz- und Halbtagsbetreuung. In Kindergärten der Stadt Linz betragen die Betreuungskosten rund 4.700 S pro Kind und Monat. In Wiener städtischen Kindertagesheimen betragen die Kindergartenkosten zwischen rund 5.900 S (Variante A) und 7.700 S (Variante B).

Bei *Schülerhorten* streuen die Ergebnisse in etwas geringerem Ausmaß, da hier die Breite unterschiedlicher Betreuungszeiten geringer ist; die Kosten der Betreuung liegen zwischen 4.100 S (Villach), 4.600 S (Linz) und 5.100 S (Wien, Variante A bzw. 8.000 S nach Variante B).

Die Kosten der Betreuung von Kindern im Alter zwischen 0 und <4 Jahren sind pro Kind und Monat ebenso unterschiedlich wie die verschiedenen Angebote (*Krippe, Krabbelstube*, altersgemischte Gruppen mit Überschneidungen zu Kindergartengruppen). Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Ein westösterreichischer Anbieter bietet drei Krabbelstuben an, deren jeweilige Betreuungskosten allein innerhalb dieses (relativ kleinen) Anbieters zwischen 4.600 S und 6.700 S pro Kind und Monat liegen. Die Kosten städtischer Anbieter liegen in Linz bei 11.200 S und in Wien nach eigenen Schätzungen der Autoren zwischen 10.400 S bei Variante A und 13.700 S bei Variante B.

3.3.2 Kosten der Kinderbetreuung auf Basis der Aufwendungen von Ländern und Gemeinden 1995 (Makro-Ansatz)

3.3.2.1 Finanzierungssysteme der Länder

Die bestehenden Finanzierungssysteme sind eine Kombination aus Objektförderung und Objektfinanzierung: Die *Gemeinden* sind Träger beinahe aller Kinderbetreuungseinrichtungen der Gebietskörperschaften und bundesweit Anbieter von über 70 % aller Kinderbetreuungsplätze. Aus den Gemeindehaushalten werden die Betriebsabgänge bedeckt (*Objektfinanzierung* seitens der Gemeinden). Gleichzeitig erhalten die Gemeinden Beiträge der Länder zum laufenden Betrieb, welche aus Sicht der Gemeinden Einnahmen des ordentlichen Haushaltes darstellen (neben den Elternbeiträgen). Seitens der Länder werden diese Beiträge als *Objektförderung*⁴² gewährt; die Länder leisten diese Objektförderungen zumeist nach ähnlichen Grundsätzen und in gleicher Höhe auch an private Träger⁴³. Darüber hinaus

⁴² Die Abt. Bildung, Jugend und Sport beim Amt der öö. Landesregierung (HR Dr. Samminger) verwendet den Begriff „*Objektförderung*“ in der Verwaltungspraxis für die Förderung von Bauten u.a. Investitionen. In dieser Studie wird durchgängig der Begriff „Objektförderung“ *im ökonomischen Sinne* für einen Transfer einer Gebietskörperschaft an den Träger eines Kindergartens für die Errichtung und/oder für den Betrieb der Einrichtung verwendet. Aus Datengründen konnte nur die Finanzierung des laufenden Betriebs berechnet werden (siehe oben). Der Träger der Einrichtung verwendet den erhaltenen Transfer dazu, die soziale Dienstleistung der Einrichtung (Betreuung) den Nutzern (Haushalten mit Kindern) beitragsfrei oder zu Beiträgen, welche unter den Kosten liegen, anzubieten – in Form eines Real- oder Dienstleistungstransfers. Unter Subjektförderung hingegen wird ein direkter Transfer einer Gebietskörperschaft an Haushalte mit Kindern in Form von Geld, einem Rechtstitel („Recht auf Betreuungsplatz“) oder in Form eines „Gutscheins“ verstanden.

⁴³ Unterschiede zwischen der Objektförderung der Länder an kommunale und an private Träger bestehen hinsichtlich der Investitionsbeiträge. Auf diese wird hier jedoch nicht näher eingegangen.

leisten zahlreiche Gemeinden auch Objektförderungen an private Träger (siehe FN ⁴³, Seite 99). Dieses verflochtene System aus Objektförderung und -finanzierung ist in allen Ländern ähnlich aufgebaut mit wesentlichen Unterschieden in Details. Fast jedes Land wendet ein Einzelinstrument an, welches im Falle von Weiterentwicklungen der Finanzierungssysteme für andere Länder als Anregung geprüft werden sollte, so z.B. die *Salzburger* Regelung, dass Gemeinden zur Förderung aller nichtkommunalen Einrichtungen in Höhe der Landesförderungen *verpflichtet* sind, die niederösterreichische Regelung, dass Gemeinden Beiträge für *Kinder aus anderen Gemeinden* von deren Wohnortgemeinde fordern dürfen (zur Deckung des Betriebsabganges), die Tiroler *Mittagstisch-Förderung* als Anreiz für ein – für erwerbstätige Eltern wichtiges und in anderen Bundesländern selbstverständliches – Offenhalten von Einrichtungen über Mittag, der Tiroler *Klein-kindergarten* als Betreuungsform in Kleingemeinden, der Wiener Leistungszukauf als ein Kooperationsmodell zwischen dem Land Wien und privaten Anbietern.

Durch Nachvollziehung der Landesbeiträge an Gemeinden und private Träger, die durchwegs in allen Bundesländern pauschaliert pro Gruppe geleistet werden (nachfolgend als „*Gruppenförderung*“ bezeichnet), konnte die Höhe der Aufwendungen für den Betrieb vorschulischer Betreuungseinrichtungen berechnet werden, und zwar differenziert nach jenen des Landes und der Summe aller Gemeinden. Die Summe der Aufwendungen aller Gemeinden eines Bundeslandes abzüglich der Summe der Gruppenförderung u.a. Transfers des jeweiligen Landes an die Gemeinden ergab – als Residualgröße – die Summe der Elternbeiträge für jedes Bundesland. Damit wurde die durchschnittliche Höhe der Elternbeiträge pro Platz und Jahr für jedes Bundesland berechnet (siehe Tab. 3.-3; Seite 112). Dabei wurden für Wien die Ergebnisse der Berechnungen nach dem Mikro-Ansatz (Wien als einzelner Anbieter; vgl. Kap. 3.3.1) verwendet, um eine Verzerrung relativ hoher Anteile von Hortplätzen sowie von (im Betrieb pro Gruppe teureren) Krippen zu vermeiden; gleichzeitig mussten die relativ wenigen Krippenplätze und Hortplätze in anderen Bundesländern in die Berechnung einbezogen werden, da hier bei den Ländern mit *relativ* wenigen Krippen- und Hortplätzen keine Differenzierung der Aufwendungen möglich ist. Die somit verbliebenen Fehler liegen knapp über der Rundungsdifferenz. Insgesamt können die so ermittelten *Landesdurchschnitte der Kosten des laufenden Betriebes pro Betreuungsplatz bzw. Kind und Jahr in vorschulischen Einrichtungen* im wesentlichen miteinander verglichen werden.

3.3.2.2 Aufwendungen für den Betrieb von Betreuungseinrichtungen insgesamt

Für den Betrieb vorschulischer Betreuungseinrichtungen (Kindergärten, Krippen etc.) wandten alle Länder außer Wien 1995 zusammen 2,6 Mrd. S auf. Alle österreichischen Gemeinden (ohne Wien) wandten zusammen rund 3,6 Mrd. S für den Betrieb von Kinderbetreuungseinrichtungen auf. Diese Ergebnisse enthalten zu einem kleinen Teil auch Aufwendungen für außerschulische Betreuung (Horte). Wien (als Land und Gemeinde) wandte 1996 insgesamt rund 2 Mrd. S auf (ohne Pensionen⁴⁴). Die Summe aller Aufwendungen aller Länder und Gemeinden für den *Betrieb* von Einrichtungen der vorschulischen Betreuung betrug 1995 damit rund acht Milliarden Schilling. Diese Summen enthalten die Aufwendungen sowohl für den Betrieb von Einrichtungen der Gemeinden selbst als auch für die Förderung privater Träger⁴⁵. Daneben wenden die Länder mindestens weitere 100 Mio. S nach den Jugendwohlfahrtsgesetzen bzw. als familienpolitische Maßnahmen zur Förderung von Betreuungseinrichtungen auf, etwa von Kindergruppen und Tagesmutterorganisationen.

3.3.2.3 Höhe der Aufwendungen für den laufenden Betrieb von kommunalen Einrichtungen der außerfamilialen Kinderbetreuung im Jahre 1995/96

Pro Kind und Jahr betragen die durchschnittlichen Gesamtkosten der Betreuung in kommunalen Einrichtungen (Aufwendungen von Land und Gemeinden zuzüglich Elternbeiträge, jedoch exklusive Pensionen und Investitionen) zwischen 29.700 S im Burgenland und 43.200 S in Salzburg; in Wien 66.500 S pro Kind und Jahr (zu den Ergebnissen siehe Tabelle 3.-3, Seite 106). Davon tragen die Eltern in Form von Elternbeiträgen zwischen 3.300 S pro Kind und Jahr im

⁴⁴ Die Zahlen für Wien sind mit jenen der anderen Länder und Gemeinden nicht direkt vergleichbar (vgl. Kap. 3.3.1), da im Wiener Rechnungsabschluss Pensionsaufwendungen dem Abschnitt „Kindertagesheime“ zugeordnet werden (zum Unterschied zu anderen Ländern und Gemeinden, insbesondere in Niederösterreich und Vorarlberg). In den anderen Bundesländern weisen Länder und Gemeinden geringe Anteile pragmatisierter KindergärtnerInnen/HortlerzieherInnen auf. Aufwendungen für Pensionen stellen im Sinne einer Kostenanalyse Aufwand früherer Perioden dar.

⁴⁵ Unter Einrechnung der Investitionen in Höhe von 1,5 Mrd. S aus den außerordentlichen Haushalten aller Gemeinden ergeben sich für 1995 Gesamtaufwendungen in Höhe von rund 9,5 Mrd. S. Zu diesen kommunalen Aufwendungen für die Errichtung von Kinderbetreuungseinrichtungen aus den außerordentlichen Haushalten sind weiters Landeszuschüsse in Form von Bedarfszuweisungen hinzuzurechnen, welche statistisch nicht spezifiziert werden. Hier sind die Finanzierungssysteme in den Bundesländern weit unterschiedlicher gestaltet als in Bezug auf den laufenden Betrieb.

Burgenland und 9.600 S in Oberösterreich bei; bzw. rund 11 % (B) bis zu 23 % (OÖ). Diese Werte entsprechen größenordnungsmäßig den vom ÖSTAT im Rahmen des Mikrozensus 1995 erhobenen durchschnittlichen Ausgaben der Familien für außerfamiliale Kinderbetreuung. Die Länder tragen in Form der beschriebenen Gruppenförderungen (oder direkter Personalaufwendungen für Landesbedienstete in NÖ) absolut zwischen 9.600 S pro Kind und Jahr (B) und 21.600 S (NÖ) bei; bzw. relativ zu den Gesamtkosten zwischen 17 % (S) und 59 % (NÖ). Die Gemeinden tragen schließlich als Träger absolut zwischen 12.500 S (NÖ) und 29.100 S (Salzburg) pro Kind und Jahr bei; in relativen Anteilen ausgedrückt, tragen die Gemeinden zwischen 34 % der Gesamtkosten (NÖ) und 67 % (S). Wien trägt als Gemeinde und Land mit 57.600 S pro Kind und Jahr absolut deutlich höhere Kosten; relativ – zu den Elternbeiträgen – mit 87 % der Gesamtkosten einen etwa gleich hohen Anteil wie die Länder und Gemeinden zusammen in den anderen Bundesländern.

Zahlreiche, zumeist größere Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion versorgen Nachbargemeinden mit Kinderbetreuungsplätzen. Zwar gibt es nur wenige Gemeinden, in denen überhaupt keine Kinderbetreuungsplätze angeboten werden, das quantitative Ausmaß des Angebotes ist jedoch grundsätzlich unterschiedlich. Eine Umstellung auf das System einer Subjektförderung, z.B. in Form eines Gutscheins, zu der die *Wohnortgemeinde* jedes Kindes einen finanziellen Beitrag entrichten soll, erfordert je Gemeinde einen Mehr- oder einen Minderaufwand und insgesamt einen möglicherweise beachtlichen Umschichtungsbedarf zwischen den Gemeinden, welcher aus den dargestellten Summen der Aufwendungen aller Gemeinden eines Landes nicht ersichtlich ist. Weiters leisten die Länder derzeit über erhöhte Gruppenförderungen für ein-gruppige Einrichtungen sowie über Beiträge zum Kindergartentransport höhere Beiträge pro Kind in Einrichtungen in Kleingemeinden bzw. in Regionen geringer Siedlungsdichte. Diese höheren Landesaufwendungen pro Kind würden bei einer *gleichen* Höhe des Gutscheins je Bundesland entfallen oder müssten in der Übergangsphase separat geleistet werden (z.B. durch Beibehaltung eines eigenen Landesbeitrages zum Kindergartentransport). Weiters leisten, wie gesagt, *alle Länder Beiträge auch an private Träger* von Kindergärten (und Krippen) und zwar in allen Ländern in Bezug auf die laufenden Betriebskosten nahezu identisch in der Form und in gleicher Höhe wie an die Gemeinden. Die Gemeinden leisten Beiträge an private Träger in Höhe von schätzungsweise durchschnittlich rund 5 % ihrer Aufwendungen für Kinderbetreuung insgesamt. Sie leisten diese Beiträge an private Träger zumeist nach Ermessen, in Oberösterreich häufig auf der Basis von Abgangsdeckungsverträgen. In Salzburg sind die Gemeinden *verpflichtet*, an private Träger Beiträge in Höhe der Landesbeiträge zu leisten.

Rein quantitativ fallen die Aufwendungen der Länder für die anderen Formen der Tagesbetreuung im Vergleich zu den Aufwendungen für Einrichtungen der vorschulischen Betreuung nicht ins Gewicht, aufschlussreich ist vielmehr, dass sich – mit Unterschieden von Land zu Land – in den letzten Jahren offensichtlich eine zweite „Schiene“ öffentlicher Aufwendungen für Kinderbetreuung über die Abteilungen Jugendwohlfahrt bzw. Familienpolitik entwickelt hat. Offensichtlich entwickeln die Länder neben der traditionellen Kindergartenversorgung neue Modelle der Kinderbetreuung über Einzelsubventionen an Träger zeitlich jüngerer Betreuungsformen wie z.B. Kindergruppen, Eltern-Kind-Zentren, Tagesbetreuung. Weiters deuten einige sozialpädagogische Literaturhinweise sowie die Initiativen einzelner Länder für Sonderformen (Tiroler Kleinkindergärten, Salzburger Schulkindgruppen) auf einen Bedarf an inhaltlicher/organisatorischer Weiterentwicklung der verschiedenen Betreuungsformen hin, die bei der Erarbeitung von Vorschlägen für Änderungen des Finanzierungssystems Beachtung finden sollen.

3.4 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurden die für die Analyse der erwarteten Auswirkungen des Betreuungsschecks notwendigen Grundlagen erarbeitet. Analysiert wurden die familienrelevanten monetären Leistungen, die Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten im österreichischen Pensionssystem sowie die Kosten und Finanzierung der außerfamilialen Kindererziehung. Die Ergebnisse dieses Arbeitsschrittes dienen vor allem folgenden Zielen:

- ▶ Fundierung der Auswahl der Leistungen, die in den Betreuungsscheck übergeleitet werden sollen
- ▶ Aufzeigen möglicher Probleme bei der Ausgestaltung der eigenständigen Pensionsversicherung
- ▶ Berechnung der (Mehr-)Kosten der eigenständigen Pensionsversicherung
- ▶ Orientierungsrichtlinie für eine Höhe des Gutscheins

Dabei wurde zunächst das österreichische System der *familienrelevanten monetären Transferleistungen* untersucht. Dabei zeigte sich, dass dieses durch eine Vielzahl unterschiedlicher Transferleistungen (48), die durch unterschiedliche Träger erbracht werden, geprägt ist. Zur Analyse der einzelnen Leistungen wurde (aufbauend auf Wörister 1998) eine Systematisierung nach Funktionen und Trägern erstellt. Untersucht wurde für die einzelnen Leistungen vor allem die Bindung an die Erwerbstätigkeit, die Form der Gewährung (monetär gebundener Transfer, monetär ungebundener Transfer, Steuerabsetzbetrag, Sach-

transfer) sowie das Prinzip der Gewährung (Fürsorge-, Versicherungs- und Versorgungsprinzip). Dabei zeigte sich, dass im (für die Untersuchung relevanten) Bereich der Einkommensersatzleistungen für Schwangere und kinderbetreuende Elternteile (vor allem Wochengeld, Karenzgeld und Arbeitslosengeld) das Versicherungsprinzip dominiert (obwohl diese Leistungen auch Merkmale des Versorgungsprinzips aufweisen). Die Sondernotstandshilfe weist außerdem ausgeprägte Merkmale des Fürsorgeprinzips auf. Ein weiteres wichtiges Charakteristikum ist die Berufsgruppenspezifität bestimmter Leistungen. So wird beispielsweise das Karenzgeld nur für unselbstständig Erwerbstätige gewährt. Die dazu äquivalente Leistung für selbstständig Erwerbstätige ist die Teilzeitbeihilfe. Das Karenzgeld für Beamte wird im Rahmen der Selbstträgerschaft vom Dienstgeber getragen

Die Struktur der Finanzierungslandschaft ist durch eine Vielzahl von Trägern sowie durch Transfers zwischen den einzelnen Trägern (Kostensätze und Beitragsleistungen) geprägt. Die wichtigsten Träger sind der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), die Arbeitslosenversicherung, die Sozialversicherungsträger (Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung) sowie die Gebietskörperschaften. Im Rahmen des Finanzausgleichs wird der Abgabentgang durch familienrelevante Steuerabsetzbeträge und einen Anteil zur FLAF-Finanzierung auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt.

Eine Analyse der derzeitigen *Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten in der Pensionsversicherung* (maximal 48 Monate je Kind) zeigte, dass diese die monatliche Pension um ca. 120 S je Jahr Kindererziehung erhöhen. Ordnet man den Kindererziehungszeiten Pensionsversicherungsbeiträge zu, so würden die daraus resultierenden Aufwendungen (unter Berücksichtigung der ab dem Jahr 2000 geplanten Erhöhung der Anrechnung der Kindererziehungszeiten auf den Ausgleichszulagenrichtsatz) auf 7,5 Mrd. S geschätzt. Weiters wurde der Einfluss der verschiedenen Arten von Versicherungszeiten auf die Erfüllung der Anwartschaft und auf die Berechnung der Pensionshöhe dargestellt.

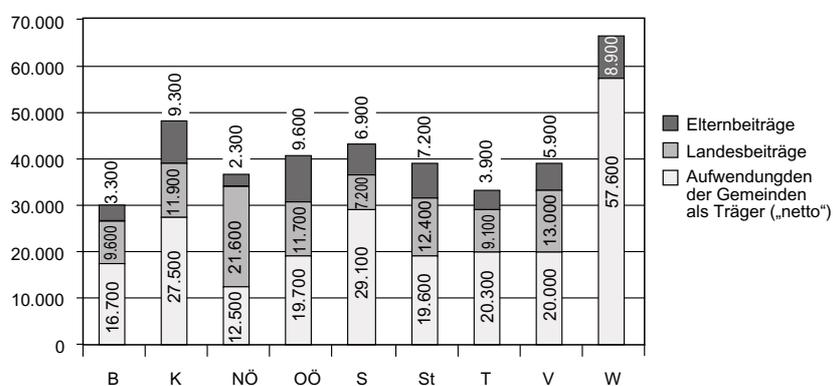
Die *Analyse der Kosten und Finanzierung der außerfamilialen Kinderbetreuung in Österreich* brachte folgende Ergebnisse: Berechnet wurden die Aufwendungen der Länder und Gemeinden für den Betrieb kommunaler und privater Betreuungseinrichtungen im Jahr 1995. Für die kommunalen Einrichtungen, die generell den Hauptteil des Angebots stellen, konnten daraus je Bundesland die *durchschnittlichen* Gesamtkosten des laufenden Betriebs pro Kind und Jahr abgeleitet werden („Makro-Ansatz“). Weiters wurden annäherungsweise die Finanzierungsanteile der Länder, aller Gemeinden je Land zusammen sowie die durchschnittlichen Elternbeiträge zu Betreuung und Essen berechnet. Differenzierungen, z.B. zwischen Halb- und Ganztagsbetreuung oder nach unterschiedlichen jährlichen oder täglichen Öffnungszeiten, hätten differenzier-

tere Daten erfordert. Die Aufwendungen der Gemeinde Wien wurden mittels eigener Berechnungen mit jenen der anderen Länder vergleichbar gemacht. *Die Ergebnisse zeigen, dass ein Gutschein in Höhe von 2.300 S oder 3.400 S pro Kind und Monat zwar zum einen aus den bisherigen Aufwendungen von Ländern und Gemeinden grundsätzlich finanzierbar und zum anderen einen wesentlichen Teil der Betriebskosten decken könnte.* Diese Berechnungen wurden ergänzt um Kostendaten einzelner Anbieter und Einrichtungen, welche zum Teil in kommunaler, zum Teil in privater Trägerschaft stehen. Diese Ergebnisse nach einem „Mikro-Ansatz“ zeigen die Heterogenität der Angebote, ihrer Kosten sowie ihrer Finanzierung.

Der aktuelle Ausbau des Betreuungsangebotes („Kindergarten-Milliarde“) zielt darauf ab, dass möglichst alle „Kindergartenkinder“ außerfamilial betreut werden können. Aufgrund der sinkenden Kinderzahlen kann dies in Zukunft in einzelnen Regionen durchaus zu einem *Überangebot bzw. zu Auslastungsproblemen* führen. Die Vielfalt an Betreuungsformen und -angeboten nahm und nimmt zu (Kleinkindergärten, altersgemischte Gruppen, „Kindergruppen“, Tageseltern etc.). Einige Formen durchlaufen noch den Prozess der Professionalisierung (z.B. Etablierung eigener Ausbildungen für Tageseltern und Kindergruppen-BetreuerInnen). Das Nebeneinander einheitlicher Beiträge der Länder an die kommunalen und privaten Träger von Betreuungseinrichtungen nach den Kindergartengesetzen und – in weit geringerer Höhe – Einzelförderungen der Länder an sonstige Betreuungsformen wird dahingehend interpretiert, dass die Kindergartenförderung nicht mehr zur Gänze den familienpolitischen Prioritäten zumindest einzelner Länder gerecht wird und möglicherweise hier ein Reformbedarf besteht, welcher durch die Umwandlung der Objektförderung in eine Subjektförderung (mit Zweckbindung, i.e. in Form eines Gutscheins) realisiert werden *kann*.

Tabelle 3.-3: Kosten und Finanzierung des laufenden Betriebs von kommunalen Einrichtungen der außerfamilialen Kinderbetreuung im Jahre 1995/96: Durchschnittliche Ausgaben der Länder und Gemeinden sowie Elternbeiträge pro Kind und Jahr, nach Bundesländern

Auwendungen	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Insgesamt in Mio ÖS/Jahr	205,8	421,2	1680,9	947,2	522,4	842,0	546,0	346,3	1305,0
davon Eltern in Mio öS/Jahr	23,2	80,7	104,9	221,8	83,5	154,2	64,7	52,5	173,8
davon Gemeinde in Mio öS/J.	115,8	237,7	578,0	454,7	352,2	421,6	332,2	178,0	1131,2
davon Land in Mio öS/Jahr	66,8	102,9	998,1	270,7	86,7	266,3	149,1	115,8	0,0
Insgesamt pro Kind in öS/J.	29.705	48.806	36.319	41.039	43.196	39.060	33.342	38.831	66.495
Eltern pro Kind in öS/Jahr	3.300	9.300	2.300	9.600	6.900	7.200	3.900	5.900	8.900
Gemeinde pro Kind in öS/Jahr	16.700	27.500	12.500	19.700	29.100	19.600	20.300	20.000	57.600
Land pro Kind in öS/Jahr	9.600	11.900	21.600	11.700	7.200	12.400	9.100	13.000	0



Quellen: Rechnungsabschlüsse der Länder 1995 (B, W: 1996) sowie der Gemeinden 1995; Kindergarten- und Hortgesetze der Länder; ergänzende Auskünfte der Landesregierungen, ÖSTAT-Kindertagesheimstatistik 1995/96, Amt der öö. Landesregierung, o.J., Kindergartenfinanzierung in Oberösterreich; eigene Berechnungen – St. Ohmacht-ift, TU-Wien

Anmerkungen: Elternbeiträge einschließlich Essensbeiträge; Landesbeiträge und Aufwendungen der Gemeinden – nur „laufende Aufwendungen“ für den Betrieb, d.h. ohne Investitionsausgaben aus den ao Haushalten – exkl. Pensionen.

Aufwendungen der Gemeinden „netto“, d.h. exklusive Landes- und Elternbeiträge.

Aus datentechnischen Gründen musste bei den Ländern K, NÖ, S, St und T die – relativ geringe – Anzahl der Hortplätze miteingerechnet werden, in den anderen Bundesländern werden keine Hortplätze angeboten (B, V) bzw. konnten rechnerisch berücksichtigt werden (OÖ, W). Quantitativ relevant wirkt sich dies möglicherweise geringfügig bei Kärnten und Salzburg aus.

Analoges gilt für die Wiener Krippenplätze, welche herausgerechnet wurden, um das Ergebnis nicht wesentlich zu verfälschen (durch höhere Personalschlüssel und infolgedessen höhere Betriebskosten pro Platz). Bei den anderen Bundesländern sind die – relativ wenigen – Krippenplätze in den Berechnungen enthalten.

Das Kindergartenreferat des Amtes der Kärntner Landesregierung wies in einem anderen Zusammenhang darauf hin, dass sich – vor dem Hintergrund des Ausbaus der vorschulischen Betreuung in Kärnten – der Stichtag der ÖSTAT-Kindertagesheimstatistik am 15. Oktober in relativ niedrigen Kinderzahlen auswirkt, da neuerrichtete Einrichtungen üblicherweise mit 1. September eröffnet werden. Dies mag eine Ursache für den – verglichen mit dem allgemeinen Einkommensniveau in Kärnten – hohen Wert der Ausgaben pro Kind sein.

4 Finanzwissenschaftliche Analyse der Teilinstrumente „Geldleistung“ und „eigenständige Sozialversicherung“

Martin Schneider⁴⁶

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit einer finanzwissenschaftlichen Analyse der beiden Teilinstrumente „Geldleistung“ und „eigenständige Sozialversicherung“ des Konzepts Betreuungsscheck. Dazu wird zunächst begründet, warum die Analyse getrennt nach Einzelinstrumenten durchgeführt wird (4.1). Die zu untersuchenden Modelle werden danach im Hinblick auf mögliche Gestaltungsvarianten und notwendige Modifikationen untersucht (4.2). Die den Berechnungen zugrundegelegten Modelle werden in 4.3 definiert. Die Kosten der verschiedenen Modelle des Betreuungsschecks für das Jahr 2005 werden durch Gegenüberstellung mit einer Fortschreibung der derzeitigen Regelungen ermittelt (4.4). Wesentlich für die Finanzierung der verschiedenen Modelle ist die Entwicklung der Einnahmenüberschüsse des FLAF (4.5). Die durch die verschiedenen Modelle hervorgerufenen Verschiebungen zwischen den Kostenträgern (FLF, Arbeitslosen, Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung, Bund, Selbstträger, Gemeinden) werden in 4.6 behandelt. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung (4.7).

4.1 Begründung der Trennung der Analyse nach Einzelinstrumenten

Eine wichtige Anforderung an die finanzwissenschaftliche Analyse des Betreuungsschecks ist, dass diese unbedingt sowohl *differenziert* nach *Einzelinstrumenten* (Geldleistung, eigenständige Sozialversicherung, Gutscheine) als auch in deren *Interdependenz* zu erfolgen hat. Folgende Gründe waren für diese Differenzierung der Analyse ausschlaggebend: *Erstens* sind dies *Kompetenztatbestände der Bundesverfassung*. Der Bund ist nach der österreichischen Bundesverfassung zuständig für „... die Gewährung von Kinderbeihilfen und die Schaffung eines Lastenausgleiches im Interesse der Familie“ (Art. 10 (1), Abs. 17 B-VG 1929). „Landessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angele-

⁴⁶ Beitrag des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien als Institutsprojekt im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit des Instituts gemäß UOG 1993. Projektleitung Univ.-Prof. Dr. Wilfried Schönback; Bearbeiter: Dipl.-Ing. Stefan Ohmacht und Dr. Martin Schneider.

genheiten: (...) b) Kindergartenwesen und Hortwesen (...)“ (B-VG 1929, Art. 14 (4) lit. b). Die Bundesverfassung normiert die Zuständigkeit der Länder für das „Kindertagesheimwesen“ in Gesetzgebung und Vollziehung (Art. 14 Abs. 4 lit. b; der Bund hingegen ist für den wichtigen Bereich der (sozial-)pädagogischen Ausbildung zuständig). *Zweitens* sprechen budgetäre Gründe gegen eine Einführung eines Gutscheins mit bundesweit einheitlichem Wert, ohne auf die *Höhe der bisher vom jeweiligen Land und von seinen Gemeinden getätigten gesamten Ausgaben* für außerfamiliale Kinderbetreuung Bezug zu nehmen. *Drittens* besitzt der Gutschein, in einer Mittelstellung zwischen einem gebundenen monetären Transfer und einem Sachtransfer (je nach Ausgestaltung), einen von den anderen beiden Teilinstrumenten abweichenden Charakter.

In der vorliegenden Studie wurden gesonderte Überlegungen über eine Neuordnung der Finanzierung der außerfamilialen Kinderbetreuung im Sinne einer Subjektförderung („Gutschein“) angestellt, die den Ländern als Vorschlag anheim gestellt werden. Daraus ergibt sich die Option, dass der Gutschein von einem oder mehreren Bundesländern umgesetzt werden kann. Die Trennung des Konzepts „Betreuungsscheck“ in 3 Teilinstrumente erfolgte in Hinblick auf eine saubere Analyse. Zur gemeinsamen Umsetzung des Gutscheins mit den beiden anderen Teilinstrumenten sind drei Möglichkeiten denkbar:

- ▶ Der Bund schließt mit einem oder mehreren Ländern Vereinbarungen gemäß §15a B-VG (die Gemeinden werden im Wege der Landesgesetzgebung eingebunden).
- ▶ Der Bund kommt auch für die Kosten der Gutscheine auf.
- ▶ Die Kosten für die Gutscheine werden im Rahmen des Finanzausgleichs aufgeteilt.

4.2 Diskussion und Aufzeigen denkbarer Modellvarianten nach finanzwissenschaftlichen Kriterien

Den Berechnungen der erforderlichen Mehrausgaben und der Erstellung von Finanzierungsvorschlägen wurde eine theoretische Analyse der Teilinstrumente des Konzepts Betreuungsscheck vorangestellt. Dabei wurden verschiedene Gestaltungsvarianten der einzelnen Teilinstrumente erörtert. Das Ziel dieses Arbeitsschrittes lag im Aufzeigen denkbarer Gestaltungsvarianten der einzelnen Teilinstrumente und nicht im Erarbeiten von konkreten Alternativvorschlägen. Im folgenden sollen für die beiden Teilinstrumente „Geldleistung“ und „eigenständige Sozialversicherung“ denkbare Gestaltungsvarianten diskutiert werden.

4.2.1 Geldleistung

Grundlegende Merkmale der Geldleistung

Die Geldleistung stellt einen frei verfügbaren monetären Transfer dar. Im Unterschied zum Karenzgeld weist dieser das Fehlen einer Erwerbsbeschränkung auf. Damit unterscheidet sich das der Studie zugrunde gelegte Konzept wesentlich etwa von dem Konzept eines Erziehungsgehalts in Deutschland, welches eine Beschränkung der Erwerbsarbeitszeit auf 19 Stunden/Woche vorschlägt (Hatzold und Leipert, 1996).

Die Geldleistung (wie auch die eigenständige Sozialversicherung) stellt eine Leistung nach dem *Versorgungsprinzip* dar. Sie enthält keine Merkmale des Versicherungsprinzips, da sie unabhängig von einem vorherigen Versicherungsverhältnis (Arbeitslosenversicherung) gewährt werden soll. Der Betreuungsscheck stellt also einen Übergang weg vom Versicherungsprinzip (z.B. Karenzgeld) und vom Fürsorgeprinzip (z.B. Sondernotstandshilfe) hin zum *Versorgungsprinzip* dar.

BezieherInnengruppe des Betreuungsschecks

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal des Betreuungsschecks zum Karenzgeld ist die Ausweitung der BezieherInnengruppe. Während das Karenzgeld an eine vorherige Erwerbstätigkeit gekoppelt ist und daher eine Einkommensersatzleistung darstellt, wird der Betreuungsscheck allen Müttern (oder Vätern) unabhängig von einer vorangegangenen Erwerbstätigkeit gewährt. Die Zielgruppe des Betreuungsschecks ist die *gesamte österreichische Wohnbevölkerung*.

Höhe der Geldleistung

Die Festlegung der Höhe der Geldleistung in den vorgeschlagenen Modellen „Karenzgeld“ (5.700 S p.m.) und „Existenzminimum“ (7.958 S p.m.) erfolgte auf pragmatischem Wege, nämlich durch die Orientierung an der derzeitigen Karenzgeldregelung und an dem gesellschaftlich anerkannten Existenzminimum in der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes. Diese Ansätze orientieren sich an den Lebenshaltungskosten der Betreuungsperson. Biffl (1998) diskutiert in ihrer Stellungnahme zum Rohbericht der vorliegenden Studie eine weitere Option, nämlich die Festlegung eines „Standard-Betreuungsbudgets“ (und eventuell Festlegung eines Mindest-Betreuungsbudgets), welches auf einem Standardverbrauch an Gütern und Dienstleistungen für Kinderbetreuung aufbaut (ähnlich einem Lebenshaltungskostenindex). Bei dieser Vorgehensweise würde der Bezug zur Betreuungsperson abgeschwächt werden und ein stärkerer Bezug zu der von der Betreuungsperson *durchgeführten (bzw. erwarteten) Betreuungstätigkeit* hergestellt werden.

Ausgestaltung der Geldleistung

Bezüglich der Ausgestaltung des Betreuungsschecks (in Beziehung zum Haushaltseinkommen) sind grundsätzlich drei Varianten denkbar, nämlich *gleiche Höhe für alle, progressive Ausgestaltung oder regressive Ausgestaltung*⁴⁷. Bei einer progressiven oder regressiven Ausgestaltung stellt sich die Frage nach der Bemessungsgrundlage. Diese kann das Familieneinkommen oder das letzte Erwerbseinkommen des Beziehers/der Bezieherin sein.

Für eine progressive Ausgestaltung (Höhe des Betreuungsschecks sinkt mit steigendem Familieneinkommen) spricht vor allem das Argument der sozialen Treffsicherheit. Die vorhandenen Mittel könnten besser eingesetzt werden, um Familienarmut zu verhindern. Dagegen spricht vor allem das Argument, der Betreuungsscheck diene als Anerkennung der Betreuungsleistung durch die finanzielle Abgeltung derselben und zur Stärkung der Position der Mütter. Eine einkommensabhängige (progressive) Gestaltung bringt eine Reihe von Umsetzungsproblemen mit sich. Es sind vor allem folgende Fragen zu klären (GPA 1995: 50):

- I. Wessen Einkommen ist heranzuziehen?
- II. Auf welches Einkommen (für welchen Zeitraum) soll man sich beziehen?
- III. Wie soll der negative Zusammenhang mit dem Einkommen aussehen?
 - ad I: Naheliegend ist natürlich die Einbeziehung des gesamten Haushaltseinkommens. Hier darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Definition des Haushalts in der Praxis nicht immer ganz einfach sein wird und außerdem die tatsächlichen Haushaltsformen von solcherart gestalteten Regelungen beeinflusst werden können.
 - ad 2: Grundsätzlich sollte von einer Art von „verfügbarem Einkommen“ ausgegangen werden, wobei diese Definition aber nicht eindeutig ist. Naheliegend wäre hier das zu versteuernde (bzw. das bereits versteuerte Einkommen). Allerdings gibt es auch hier mehr oder weniger große Differenzen zum verfügbaren Einkommen wie z.B. steuerfreie und steuerbegünstigte Bezüge (Zulagen und Zuschläge, 13. und 14. Bezug), Abschreibungen und Investitionsbegünstigungen, Verlustabzüge, Sonderausgaben, pauschalierte Einkommensermittlung (vor allem in der Landwirtschaft), endbesteuerte und daher nicht in die ESt-Veranlagung eingehende Einkommensteile (Dividenden, Zinsen) (GPA 1995: 50). Von Relevanz ist weiters die Frage, ob und inwieweit die Familiengröße in die Bestimmung der Bemessungsgrundlage einfließt.
 - ad 3: Grundsätzlich wären drei Möglichkeiten der Ausgestaltung der regressiven Struktur des Betreuungsschecks möglich. Bei einem einfachen *Freigrenzenmodell* würde der Betreuungsscheck bis zu einem gewissen

⁴⁷ Progressiv und regressiv werden auf die Verteilungswirkung bezogen und nicht auf das Einkommen.

Einkommen ausbezahlt, darüber würde er wegfallen. Diese Form erscheint wegen der starken Anreizwirkung in der Nähe der definierten Einkommensgrenze aber wenig praktikabel⁴⁸. Bei einem nach dem Einkommen *gestaffelten Betreuungsscheck* treten ähnliche Probleme (allerdings nur mehr in abgeschwächter Form) auf. Weiters wäre der Betreuungsscheck als *stetige negative Funktion des Einkommens* denkbar. Dadurch werden negative Anreizeffekte weitestgehend vermieden.

Der Verfassungsgerichtshof hat in einem Erkenntnis aus dem Jahr 1992 festgestellt, dass die staatliche Familienförderung für Familien mit hohem Einkommen zu niedrig, für Familien mit niedrigem Einkommen aber ausreichend ist (Guger 1992: 519). Eine regressive Ausgestaltung des Betreuungsschecks würde eine Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof wahrscheinlich nicht überstehen.

Für eine *gleiche Höhe* für alle BezieherInnen spricht, dass der Betreuungsscheck eine Anerkennung einer *individuellen* Betreuungsleistung darstellt. Die Betreuungsleistung steht in keinem Bezug zum eigenen Einkommen oder zum Einkommen des Partners/der Partnerin. Bestehende Abhängigkeiten eines kinderbetreuenden Elternteils zum verdienenden Partner werden abgebaut. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass durch die in Österreich bestehende Individualbesteuerung ein Bezug zum Haushaltseinkommen rein technisch relativ schwierig zu gestalten sein würde und dem Betreuungsscheck den Charakter einer Leistung nach dem Fürsorgeprinzip verleihen würde (Prüfung des Haushaltseinkommens).

Für eine *regressive* Ausgestaltung des Betreuungsschecks (die Höhe ist an das letzte Erwerbseinkommen gekoppelt) spricht ein Ausgleich der *Opportunitätskosten*. Im Fall der Aufgabe des Berufs entsprechen die Opportunitätskosten dem (aufgegebenen) Erwerbseinkommen. Berufstätige Mütter, die ihren Erwerb zugunsten der Kinder aufgeben, sollen die gleiche Last zu tragen haben. Gemäß diesem Prinzip sollte die Höhe des Betreuungsschecks mit steigendem Erwerbseinkommen zunehmen. Ein weiteres Argument für eine regressive Ausgestaltung ist der Umstand, dass der Einkommensausfall (bezogen auf das *Lebens*einkommen) in höheren Einkommensschichten schwerer wiegt (Streissler 1996a: 207). Durch eine regressive Ausgestaltung würden (da das Durchschnittseinkommen von Männern höher liegt als das von Frauen) in einem stärkeren Ausmaß Anreize für Männer entstehen, Kinderbetreuung zu leisten, da der Einkommensentfall geringer ist. Gegen eine regressive Ausgestaltung spricht folgendes Argument: Durch den

⁴⁸ In der Finanzwissenschaft werden derartig konstruierte Transferregelungen oft als „Armutsfalle“ (poverty trap) bezeichnet, da sie beim Transferempfänger einen starken Anreiz erzeugen, mit seinem Einkommen die Einkommensschwelle, ab der der Transfer wegfällt, nicht zu überschreiten.

Verzicht auf das Erwerbsverbot verliert der Betreuungsscheck den Charakter einer Einkommensersatzleistung (und damit die Rechtfertigung gleicher oder mit dem letzten Erwerbseinkommen steigender Höhe). Bei steigender Ausgestaltung des Betreuungsschecks würden bisher gutverdienende Mütter (Väter), die weiterhin im Erwerb bleiben, doppelt profitieren: Nämlich einerseits durch das hohe Erwerbseinkommen und andererseits durch den hohen Betreuungsscheck. Da der Betreuungsscheck nicht an ein Erwerbsverbot gekoppelt ist, entsteht der Anreiz, jeweils den besserverdienenden der beiden Elternteile als BezieherIn anzugeben, obwohl die tatsächliche Betreuungsarbeit vielleicht umgekehrt aufgeteilt wird.

Charakter der Geldleistung

Die Geldleistungskomponente des Betreuungsschecks kann entweder als *Transferleistung* oder als *Einkommen* angesehen werden. Bei einer Gewährung als Einkommen kann dies zu dem Problem führen, dass dieses Einkommen im Falle einer Scheidung zu einer Minderung von Unterhaltsansprüchen gegenüber den unterhaltspflichtigen Vätern führen kann. Aus dieser Sichtweise ist daher eine Gewährung als Transferleistung vorteilhaft. Allerdings könnte die Gewährung des Betreuungsschecks als Transferleistung und nicht als Einkommen zu Problemen für legal in Österreich mit Kind(ern) lebende AusländerInnen führen, da sie „ohne Einkommen“ wären und daher eventuell abgeschoben werden könnten. Ebenso setzt die Gewährung der Wohnbeihilfe das Vorliegen eines eigenen Einkommens voraus. Bei einer Realisierung des Betreuungsschecks wären diese Problemkreise noch genauer zu durchleuchten.

Weitere Anspruchsvoraussetzungen

Der Betreuungsscheck stellt ein geeignetes Instrument dar, um – neben der finanziellen Absicherung der Kinderbetreuung – weitere gesundheits- und bildungspolitische Zielsetzungen zum Wohl der Kinder zu verfolgen. Das bestehende Instrument der Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen bietet dafür ideale Voraussetzungen an. Durch die massive Kürzung der Geburtenbeihilfe ist allerdings die Inanspruchnahme der Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen stark zurückgegangen. Die Gewährung des Betreuungsschecks sollte daher von der Einhaltung der um psychosoziale Komponenten erweiterten *Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen* abhängig gemacht werden.

Besteuerung der Geldleistung

Über eine Besteuerung der Geldleistung könnte bei gleichzeitiger Erwerbsarbeit eine Progression erreicht werden. Dies würde eine Verringerung der Gesamtkosten bedeuten. EmpfängerInnen ohne Erwerbseinkommen fallen infolge eines Freibetrags weitgehend aus der Besteuerung heraus. Weiters gelten die oben genannten Probleme bei einer einkommensabhängigen Gestaltung.

Form der Gewährung

Streissler (1996b) diskutiert verschiedene Formen der steuerlichen Berücksichtigung der Ausgaben für Kinder (Freibeträge, Berücksichtigung von Unterhaltszahlungen, Absetzbeträge, Transfers). Obwohl die Form der Gewährung als Transfer durch die Modelldefinition festgelegt ist, sei hier nur der Vollständigkeit halber auf andere denkbare Formen hingewiesen.

Altersstaffelung

Eine Staffelung der Höhe des Betreuungsschecks nach dem Alter des jüngsten Kindes, die zu einer Begünstigung von Jungfamilien führt, wäre denkbar – wird in der Mischvariante vorgesehen (siehe Tab. 1.-1).

4.2.2 Eigenständige Sozialversicherung

Die ganze gesellschaftspolitische Tragweite einer eigenständigen Sozialversicherung kann hier nicht (auch nur ansatzweise) zufriedenstellend abgehandelt werden. Nachfolgend werden daher nur jene Fragen angeschnitten, die unmittelbar mit der technischen Umsetzbarkeit zusammenhängen.

Anhaltspunkte für die Höhe der eigenständigen Pensionsversicherung

Für die Festlegung der Höhe der Pensionsbeiträge sind grundsätzlich drei Vorgehensweisen denkbar. Die erste (und naheliegendste) wäre die Berechnung der Pensionsbeiträge anhand der Höhe der ausbezahlten Geldleistung. Dies würde aber zu Verlusten für die BezieherInnen gegenüber der derzeitigen Regelung führen (siehe Kapitel 3.2). Die zweite Möglichkeit wäre die Orientierung an der ab dem Jahr 2000 geplanten Höhe der Anrechnung der Kindererziehungszeiten (Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes). Dies würde zu einer Höhe der Beitragsgrundlage von 9.202 S führen. Die dritte denkbare Möglichkeit basiert auf der Überlegung, den mit der Kinderbetreuung verbundenen Verdienstentgang zumindest im Hinblick auf die Pensionshöhe auszugleichen. Dies würde zu einer Orientierung an einem Durchschnittseinkommen⁴⁹ führen.

49 Dazu könnte entweder ein altersgruppenspezifisches oder das gesamte Durchschnittseinkommen verwendet werden. Das Durchschnittseinkommen z.B. der unselbstständig Beschäftigten betrug 1996 monatlich 23.848 S (inkl. anteiliger Sonderzahlungen; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger 1997b). Eine Extremvariante wäre die Abgeltung der gesamten Auswirkungen der Erwerbsunterbrechung auf die Pensionshöhe. Dabei wäre nicht nur die Pensionsminderung durch den Einkommensentgang während der Erwerbsunterbrechung zu berücksichtigen, sondern auch der weitere Verlust durch ein Zurückfallen auf der „Karriereleiter“ mit den damit verbundenen Einkommensverlusten.

Gestaltungsvarianten der Kindererziehungszeiten für die Pensionsberechnung

Im österreichischen Pensionssystem wird zwischen Beitragszeiten (Beitragszeiten der Pflichtversicherung, sonstige Beitragszeiten) und *Ersatzzeiten* (Kindererziehungszeiten, sonstige Ersatzzeiten) unterschieden. Diese wirken sich sowohl auf die Erfüllung der Anwartschaft als auch auf die Berechnung der Pensionshöhe unterschiedlich aus. Die Kindererziehungszeiten gelten als Ersatzzeiten, nehmen aber eine besondere Stellung bei der Berechnung der Pensionshöhe ein. Bezüglich *Erfüllung der Anwartschaft* sind die Beitragsmonate der Pflichtversicherung allen anderen Versicherungszeiten überlegen.

Tabelle 4.-1 zeigt die grundsätzlich denkbaren Optionen zur Ausgestaltung der Kindererziehungszeiten und ihre Auswirkungen auf die Pensionshöhe. Dabei wurde jeweils unterschieden, ob sich die Zeiten des Betreuungsscheckbezugs mit einer pensionsbeitragspflichtigen Beschäftigung überschneiden oder nicht. Kommt es zu einer *Überschneidung mit einer pensionsbeitragspflichtigen Beschäftigung*, so werden bei einer Ausgestaltung wie Beitragszeiten die Jahresbezüge aus der Beschäftigung und die Pensionsbemessungsgrundlage des Betreuungsschecks (12 mal) addiert. Daraus wird dann die monatliche Gesamtbeitragsgrundlage für das betreffende Jahr ermittelt. Zu einer Pensionserhöhung (durch eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage) kommt es aber nur, wenn diese Jahre zu den besten 15 Jahren zählen. Bei einer Ausgestaltung analog zu den derzeitigen Kindererziehungszeiten kommt es in jedem Fall zu einer Pensionserhöhung, weil die Bemessungsgrundlage für die Kindererziehungszeiten zu der aus den besten 15 Jahren ermittelten Bemessungsgrundlage addiert wird.

Kommt es zu *keiner Überschneidung*, so führen Beitragszeiten (wie auch sonstige Ersatzzeiten) zu einer Erhöhung des Steigerungsbetrags bei gleichbleibender Bemessungsgrundlage⁵⁰. Kindererziehungszeiten erhöhen den Steigerungsbetrag bei sinkender Bemessungsgrundlage und führen daher in diesem Fall zu einem niedrigeren Anstieg als Beitragszeiten (wie auch Ersatzzeiten).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass bezüglich Erfüllung der Anwartschaft die Beitragsmonate der Pflichtversicherung allen anderen Versicherungszeiten überlegen sind. Bezüglich der Pensionshöhe sind bei Überschneidung mit anderen Versicherungszeiten die derzeitigen Kindererziehungszeiten am vorteilhaftesten, bei Nichtüberschneiden die Beitragszeiten (wie auch die sonstigen Ersatzzeiten). Bei einer allfälligen Realisierung sind diese Gestaltungsvarianten noch im Detail bezüglich ihrer Auswirkungen zu untersuchen.

⁵⁰ Zählen die Beitragszeiten zu den besten 15 Jahren, so führt dies auch zu einer Erhöhung der Bemessungsgrundlage.

Tabelle 4.-1: Optionen zur pensionsrechtlichen Ausgestaltung der Zeiten des Betreuungsscheckbezugs und ihre Auswirkungen auf die Pensionshöhe⁵¹

	Überschneidung mit pensionsbeitragspflichtiger Beschäftigung	
	Ja	Nein
Beitragszeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Pensionserhöhung über Erhöhung der Bemessungsgrundlage nur, wenn innerhalb der besten 15 Jahre 	Pensionserhöhung über <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Steigerungsbetrages • Erhöhung der Bemessungsgrundlage nur, wenn innerhalb der besten 15 Jahre
Derzeitige Kindererziehungszeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Pensionserhöhung über Erhöhung der Bemessungsgrundlage 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensionserhöhung über Erhöhung des Steigerungsbetrags (bei verringerter Bemessungsgrundlage)
Sonstige Ersatzzeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Pensionserhöhung 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensionserhöhung über Erhöhung des Steigerungsbetrags (bei gleichbleibender Bemessungsgrundlage)

Zusammentreffen mit einer krankenversicherungspflichtigen Beschäftigung

Bei der Ausübung einer krankenversicherungspflichtigen Beschäftigung während des Bezugs des Betreuungsschecks kommt es zu einem Zusammentreffen beider Krankenversicherungen. Der Gesetzgeber hat sich dafür zu entscheiden, ob dieses Zusammentreffen wie ein Zusammentreffen zweier oder mehrerer Beschäftigungsverhältnisse geregelt wird (Abführen der Krankenversicherungsbeiträge bis zur Höchstbemessungsgrundlage) oder ob eine die BezieherInnen (z.B. Ausnahme der Geldkomponente des Betreuungsschecks von der Beitragsgrundlage) oder den Arbeitgeber (Befreiung von der Krankenversicherung) begünstigende Sonderregelung getroffen werden soll.

4.2.3 Zeitliche Einführung des Konzepts „Betreuungsscheck“

Grundsätzlich sind zwei Varianten zur Einführung der Geldleistung und der eigenständigen Sozialversicherung denkbar. Erstens: Die *Gewährung für Geburten ab einem bestimmten Stichtag*. Dies hätte den Vorteil, dass die Kosten stufenweise ansteigen und erst nach einem Zeitraum von 4 bzw. 7 Jahren ihre volle Höhe erreichen. Der Nachteil dieser Variante ist, dass durch die scharfe Stichtagsabgrenzung Härtefälle produziert werden (für eine Geburt einen Tag vor dem Stichtag gebührt

⁵¹ Ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Erfüllung der Anwartschaft.

keinerlei Anspruch auf den Betreuungsscheck). Durch Übergangsregelungen könnte dieser Variante jedoch die Härte genommen werden. Zweitens: Die *Gewährung für alle kinderbetreuenden Elternteile, deren jüngstes Kind am Stichtag das 4. bzw. 7. Lebensjahr noch nicht vollendet hat*. In diesem Fall würden sofort die vollen Kosten zum Tragen kommen. Punkto Gerechtigkeit ist diese Variante der ersten überlegen, da die Gesamtsumme der Leistungen (über die gesamte Bezugsdauer) für Geburten vor dem Stichtag nicht zur Gänze wegfällt, sondern kontinuierlich geringer wird.

4.3 Definition der den Berechnungen zugrunde gelegten Modelle

Im Verlauf der finanzwissenschaftlichen Analyse ergab sich die Notwendigkeit von Modifikationen und Präzisierungen der der Studie zugrunde gelegten Modelle, um eine Erreichung der gestellten Ziele zu gewährleisten sowie eine Undurchführbarkeit der Maßnahme aufgrund umsetzungstechnischer und rechtlicher Mängel von vornherein auszuschließen. Dies betrifft vor allem die Trennung des Konzepts in die beiden Teilinstrumente „Geldleistung“ und „eigenständige Sozialversicherung“ und in den Gutscheine andererseits sowie die dadurch bedingten Modifikationen bezüglich der Höhe des Geldbetrags, weiters die Höhe der Bemessungsgrundlage für die Pensionsversicherung und zeitliche Abgrenzungen. Tabelle 4.-2, (Seite 117) zeigt die den Berechnungen zugrundegelegten modifizierten Modelle. Zusätzlich zu den vier vorgegebenen Modellen („Karenzgeld 4 Jahre“, „Karenzgeld 7 Jahre“, „Existenzminimum 4 Jahre“, „Existenzminimum 7 Jahre“) wurde noch ein Modell „Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“ sowie ein Modell „Mischvariante 7 Jahre“ berechnet. Letzteres stellt eine Kombination der Modelle „Karenzgeld 7 Jahre“ und „Existenzminimum 7 Jahre“ dar (siehe Tabelle 4.-2). Das Modell „Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“ entspricht in der Höhe der ausbezahlten Beträge dem Modell „Karenzgeld 4 Jahre“.

4.4 Kosten verschiedener Modelle des Kinderbetreuungsschecks

Die Berechnung des durch die verschiedenen Modelle des Betreuungsschecks entstehenden Finanzierungsbedarfs wurde durch Vergleich der erforderlichen Ausgaben für die einzelnen Modelle mit den Ausgaben im Planungsnullfall durchgeführt. Als Basisjahr der Berechnungen wurde das Jahr 2005 festgelegt. Der

Tabelle 4.-2: Definition der den Berechnungen zugrunde gelegten modifizierten Modelle (S p.m.)

	„Karenzgeld“		„Existenzminimum“		„Kinderbetreuungs-geld 0-3 Jahre	„Mischvariante“	
	0-4 Jahre	5-7 Jahre	0-4 Jahre	5-7 Jahre		0-4 Jahre	5-7 Jahre
1. Geldleistung							
Auszahlungsbetrag (exkl. SV-Beiträge)	5.700	3.400	7.958	4.558	5.700	7.958	3.400
2. Eigenständige Sozialversicherung							
Beitragsgrundlage zur Kranken- und Unfallversicherung ¹⁾	6.601	3.937	9.216	5.279	6.601	9.216	3.937
Beitragsgrundlage zur Pensionsversicherung ²⁾	9.202	9.202	9.202	9.202	9.202	9.202	9.202
Krankenversicherungsbeiträge ³⁾	449	268	627	359	449	627	268
Unfallversicherungsbeiträge ³⁾	92	55	129	74	92	129	55
Pensionsversicherungsbeiträge ³⁾	2.098	2.098	2.098	2.098	2.098	2.098	2.098
Summe Sozialversicherungsbeiträge (2)	2.639	2.421	2.854	2.531	2.639	2.854	2.421
Summe (1)+(2), exkl. Gutscheine	8.339	5.821	10.812	7.089	8.339	10.812	5.821
Gutschein	Einführung bleibt den jeweiligen Bundesländern vorbehalten						
Nominalwert des Gutscheins	-	2.300	-	3.400	-	-	2.300

Legende:

¹⁾ Beitragsgrundlage=Auszahlungsbetrag / (1- Summe der Arbeitnehmeranteile an der Sozialversicherung (PV: 10,25%, KV: 3,4%, UV: 0%))

²⁾ Die Beitragsgrundlage zur PV ergibt sich aus der fixen Bemessungsgrundlage der Kindererziehungszeiten (=7.887*14/12), siehe Kapitel 3.2.8

³⁾ Bei allen SV-Beiträgen ist die Summe von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteilen angeführt (KV: 6,8%, UV: 1,4%, PV: 22,8%)

Hinweis: Der Krankenversicherungsbeitrag beträgt für das Karenzgeld 18,2 %. Dem Kinderbetreuungsscheck hingegen wurde der ASVG-Beitragsatz in der Höhe von 6,8 % zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Berechnungen (M. Schneider, IFIP, TU-Wien)

Planungsnullfall umfasst die Ausgaben der Transferleistungen, die durch die Geldleistung ersetzt⁵² werden sollen (siehe Tabelle 4.-3, Seite 119)

Diese sind das Karenzgeld für unselbstständig Erwerbstätige inkl. äquivalenten Leistungen für andere Berufsgruppen (Teilzeitbeihilfe für unselbstständig Erwerbstätige, Teilzeitbeihilfe für selbstständig Erwerbstätige, Karenzgeld für Bundesbeamte), die Sondernotstandshilfe, das Arbeitslosengeld sowie das Sonderkarenzurlaubsgeld für Beamte. Leistungen, die auf das Kind abzielen (Familienbeihilfe) oder soziale Leistungen (z.B. Familienzuschüsse der Länder), sollen hingegen bestehen bleiben.

Die Ausgaben für den Betreuungsscheck wurden anhand der Anzahl der bezugsberechtigten Personen und der Modelldefinition ermittelt (=Mikro-Ansatz). Die Ausgaben für das Karenzgeld und die äquivalenten Leistungen im Jahr 2005 wurden ebenfalls mittels des Mikro-Ansatzes ermittelt (=Höhe des Karenzgeldes bzw. der äquivalenten Leistung mal der Anzahl der BezieherInnen)⁵³.

Die Ausgaben für die restlichen Transfers wurden anhand einer demographischen Fortschreibung der Gesamtausgaben von 1996 ermittelt (=Makro-Ansatz). Die daraus resultierende methodische Unschärfe wurde aufgrund der relativ geringen Bedeutung der sonstigen Transferleistungen in Kauf genommen. Die Berechnung für das Jahr 2005 erfolgt auf Basis der Beträge für 1996 (Tab. 3.-1) im Verhältnis der Mütter mit Kindern bis 4 Jahre im Jahre 2005 (Tabelle 4.-4) zu 1996 (0,8221 = Faktor der demographischen Fortschreibung). In den Ausgaben im Planungsnullfall sind neben den in Tabelle 4.-3 angeführten Transferleistungen noch die Ausgaben für die Anrechnung der Kindererziehungszeiten enthalten.

Für die Ermittlung der Anzahl der BezieherInnen wurde eine Geburtenprognose von W. Lutz (siehe Kapitel 2) herangezogen, welche von einer Fertilitätsrate von 1,4 ausgeht⁵⁴. In Tabelle 4.-4 (Seite 120) ist die Zahl der Kinder und Mütter unter Berücksichtigung des „Geschwistereffekts“ dargestellt. Im Jahre 2005 wird es der verwendeten Geburtenprognose zufolge 610.098 Kinder unter acht Jahren mit 424.761 Müttern geben. Die Anzahl der unter vierjährigen Kinder beträgt 296.673 (244.326 Mütter).

⁵² In diesem Zusammenhang von „Streichung“ zu sprechen, erscheint angesichts der vorgeschlagenen Ausweitung familienrelevanter Transferleistungen als sachlich nicht gerechtfertigt.

⁵³ In den Gesamtausgaben für das Karenzgeld im Jahr 1996 scheinen noch Ausgaben für das 2-jährige Karenzgeld auf. Diese Summe ist daher für die Konstruktion des Planungsnullfalls nicht geeignet.

⁵⁴ Das ÖSTAT weist für 1997 eine Gesamtfertilitätsrate von 1,36 aus (Werner Holzer & Helga de Wild: Demographische Lage im Jahre 1997, S. 993, Tabelle 2; Statistische Nachrichten 12/98). Die Annahme von 1,4 Kindern pro Frau dürfte daher eine vorsichtige Schätzung sein.

Tabelle 4.-3: Übersicht über die vom Teilinstrument „Geldleistung“ ersetzten monetären Transferleistungen nach Berufsgruppen und Alter des jüngsten Kindes (inkl. Volumen im Jahr 2005 in Mio. S)

Lebensalter des jüngsten Kindes Mutterschutzfrist	Nicht berufstätig	Unselbständig Erwerbstätige	Selbständige, Bäuerinnen	BeamtInnen	Summe
(8 Wo. vor bis 8 Wo. nach der Geburt	-	-	-	-	-
> 8 Wochen – 18 Monate	-	Karengeld Teilzeitbeihilfe für unselbst. Erwerbstätige 29	Teilzeitbeihilfe f. selbständig Erwerbstätige 106	Karengeld für Beamte 202	6.478
> 18 Monate - 3 Jahre	-	Sondermotstandshilfe Arbeitslosengeld 564 2.327	-	Sonderkarenzurlaubsgeld für Beamte 48	2.939
3 – 4 Jahre	-	-	-	-	
5 – 7 Jahre	-	-	-	-	
Summe	-	9.061	106	249	9.417

Quelle: Eigene Berechnungen (M. Schneider, IFIP, TU-Wien) nach Wörister (1998).

Tabelle 4.-4: Anzahl der Kinder und Mütter im Jahre 2005

Alter der jüngsten Kinder im Jahr 2005	Anzahl der Kinder im Jahr 2005 (1)	Anzahl der jüngeren Geschwister (2)	Anzahl der Mütter nach Alter des jüngsten Kindes (1)-(2)	Anzahl der Kinder kumuliert	Anzahl der Mütter kumuliert	Geschwister-effekt (=Anzahl Kinder/Mutter)
< 1 Jahr	73.101	455	72.646	73.101	72.646	1,0063
1-2 Jahre	73.650	9.283	64.367	146.751	137.013	1,0711
2-3 Jahre	74.478	18.254	56.224	221.229	193.237	1,1449
3-4 Jahre	75.444	24.356	51.088	296.673	244.326	1,2143
4-5 Jahre	76.517	28.920	47.597	373.190	291.923	1,2784
5-6 Jahre	77.674	32.516	45.158	450.864	337.081	1,3376
6-7 Jahre	78.953	35.478	43.475	529.817	380.555	1,3922
7-8 Jahre	80.281	36.075	44.206	610.098	424.761	1,4363
Summe:	610.098	185.337	424.761			

Hinweis: Der Verteilung der zweiten und höheren Geburten wurde der Durchschnitt dieser in den Jahren 1990 bis 1996 zugrunde gelegt.

Quelle: Bevölkerungsprognose W. Lutz (Kapitel 2); eigene Berechnungen M. Schneider (IFIP, TU-Wien)

Tabelle 4.-5 (Seite 122-123) zeigt den erforderlichen Finanzierungsbedarf für die 6 untersuchten Modelle des Kinderbetreuungsschecks. Die Beträge wurden mit den Daten aus Tab. 4.-2 und Tab. 4.-4 errechnet.

Im folgenden werden die Ergebnisse für das Modell „Karenzgeld 4 Jahre“ näher beschrieben. Weitere Details können der Tabelle entnommen werden (Beträge der Tabelle gerundet):

- ▶ Die Gesamtausgaben des Modells „Karenzgeld 4 Jahre“⁵⁵ (23,4 Mrd. S) setzen sich zusammen aus der Geldleistung (16,0 Mrd. S) und den Sozialversicherungsbeiträgen (7,4 Mrd. S). Dem stehen Ausgaben im Planungsnullfall von 15,3 Mrd. S gegenüber (zuzüglich der Ausgaben für die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung). Der daraus resultierende Finanzierungsbedarf beträgt 6,8 Mrd. S. Er beruht hauptsächlich auf der Geldleistung, die eine Ausweitung des Finanzvolumens gegenüber dem Planungsnullfall (9,4 Mrd. S) um 6,6 Mrd. S bedeutet.
- ▶ Der zusätzliche Finanzierungsbedarf für die anderen Modellvarianten beträgt 13,5 Mrd. S für „Existenzminimum 4 Jahre“, 17,1 Mrd. S für „Karenzgeld 7 Jahre“, 25,8 Mrd. S für „Existenzminimum 7 Jahre“ sowie 23,8 Mrd. S für „Mischvariante 7 Jahre“ und 3,3 Mrd. S für „Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“.

⁵⁵ Bei den Erläuterungen wird auf das Modell „Karenzgeld 4 Jahre“ Bezug genommen. Die Werte für die anderen Modelle sind den Tabellen zu entnehmen.

4.5 Entwicklung der Einnahmenüberschüsse des FLAF

Wesentlich für die Finanzierbarkeit der verschiedenen Modelle ist die zukünftige Entwicklung und Verwendung der Einnahmenüberschüsse des FLAF. Der Familienlastenausgleichsfonds wird (vor allem aufgrund der demographischen Entwicklung) in den nächsten Jahren Einnahmenüberschüsse erzielen. Während der Reservefonds derzeit noch Schulden aufweist (Ende 1997: 8,26 Mrd. S), wird dieser im Jahr 1999 ein positives Barvermögen erreichen. Allerdings schreibt § 40(2) FLAG 1967 vor, dass die Mittel des Reservefonds betragsmäßig einem Drittel des Gesamtaufwandes des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen im letzt-abgelaufenen Jahr entsprechen sollen. Diese flüssigen Mittel des Reservefonds für Familienbeihilfen sind auf Konten bei der Österreichischen Postsparkasse zu halten (§ 40(9) FLAG 1967). Daher sollte das Reservefondsvermögen ca. 17 Mrd. S betragen. *Allerdings lassen die Entwicklung des FLAF in der Vergangenheit als „Puffer der Finanzpolitik“ und die gegenwärtige Lage des Bundesbudgets bezweifeln, dass es zu einem Aufbau dieses Vermögens kommen wird.* Unter diesem Gesichtspunkt sind auch die folgenden Ausführungen zu sehen.

Die am 11. 2. 1998 ausgehandelte *Familiensteuerreform 2000* übt einen wesentlichen Einfluss auf die in Zukunft zu erwartenden FLAF-Überschüsse aus. Sie enthält neben der Erhöhung der Absetzbeträge (die über Steuerausfälle aus dem allgemeinen Budget finanziert wird) folgende Komponenten, die der FLAF zu finanzieren hat (BMUJF 1988):

„Z1 a) Anhebung des Grundbetrags an Familienbeihilfe in zwei Etappen. Im Jahr 1999 eine Erhöhung der Familienbeihilfe für jedes Kind um monatlich 125 S. Ab 2000 eine weitere Erhöhung der Familienbeihilfe für jedes Kind um 25 S.

Einführung einer Mehrkindstaffel bei der Familienbeihilfe.

Eine Erhöhung des Zuschlages für erheblich behinderte Kinder im obigen Ausmaß.

Z2 Einführung eines einkommensbezogenen Mehrkindbonus ab dem Jahr 1999 für Familien mit drei oder mehr Kindern. Im Jahr 1999 beträgt der Mehrkindbonus 200 S monatlich ab dem dritten Kind. Ab dem Jahr 2000 beträgt der Mehrkindbonus 400 S monatlich ab dem dritten Kind.“ Die dazugehörige Kostenschätzung des BMUJF (siehe Tabelle 4.-6, Seite 124) geht von Gesamtkosten für den FLAF in der Höhe von 6,1 Mrd. S p. a. ab dem Jahr 2000 aus (1999: 5,2 Mrd. S).

Tabelle 4-5: Finanzierungsbedarf für die 4 Modelle des Betreuungsschecks sowie Mischvariante und Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre aus Sicht des gesamten öffentlichen Sektors (Mio. S im Jahr 2005, Preisbasis 1996)

Modell	Geldleistung					
I. Ausgaben für die verschiedenen Betreuungsscheckmodelle						
Komponenten der Teilinstrumente						
„Karenzgeld 4 Jahre“						
„Karenzgeld 7 Jahre“						
„Existenzminimum 4 Jahre“						
„Existenzminimum 7 Jahre“						
„Mischvariante 7 Jahre“						
II. Ausgaben im Planungsnullfall						
(= Transfers, die durch den Betreuungsschecks ersetzt werden)	Karenzgeld	Teilzeitbeihilfe (gesamt)	Karenzgeld für Beamte	Sondernotstandshilfe	Arbeitslosengeld	Sonderkarenzurlaubsgeld für Bundesbeamte
	6.140	136	202	564	2.327	48
III. Mehrausgaben gegenüber dem Planungsnullfall (=Finanzierungsbedarf)						
„Karenzgeld 4 Jahre“						
„Karenzgeld 7 Jahre“						
„Existenzminimum 4 Jahre“						
„Existenzminimum 7 Jahre“						
„Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“						
„Mischvariante 7 Jahre“ ^{b)}						

Legende: n.b. Wert nicht bekannt

a) zuzüglich zugerechneten KV-Beiträgen (gleiche Höhe wie im jeweiligen Modell)

b) Bei diesem Modell wurde angenommen, daß für das 4. Jahr PV-Beiträge entrichtet werden, um eine Schlechterstellung gegenüber den jetzigen Kindererziehungszeiten zu vermeiden

Tabelle 4-6: Kosten der Familiensteuerreform 2000

Etappe 1 (im Jahr 1999)	
Anhebung des Grundbetrags der Familienbeihilfe um 125 S	2.750
Einführung einer Mehrkindstaffel bei der Familienbeihilfe	2.000
Erhöhung des Zuschlages für erheblich behinderte Kinder	85,5
Einführung eines einkommensabhängigen Mehrkindbonus	360
Summe	5.196
Etappe 2 (ab dem Jahr 2000)	
Anhebung des Grundbetrags der Familienbeihilfe um weitere 25 S	3.300
Einführung einer Mehrkindstaffel bei der Familienbeihilfe	2.000
Erhöhung des Zuschlages für erheblich behinderte Kinder	103
Einführung eines einkommensabhängigen Mehrkindbonus	720
Summe	6.123

Quelle: Kostenschätzung des BMUJF (für Gesetzesvorlage), 1998.

Den Autoren lag eine Prognose des BMUJF (Stand 11/97) für die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabensituation des FLAF für die Jahre 1999 bis 2001 vor. Diese basiert in erster Linie auf einer Schätzung der Entwicklung der Dienstgeberbeiträge und der demographischen Entwicklung. Ausgehend von dieser Prognose wurden von den Autoren 2 Szenarien der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des FLAF für die Jahre 2002 bis 2005 entwickelt. In Szenario I wurde angenommen, dass sich sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben genauso weiterentwickeln wie in der Periode 1997 bis 2001. In Szenario II wurde angenommen, dass die Einnahmen ab 2002 auf dem nominalen Niveau von 2001 stagnieren. Dies stellt ein sehr pessimistisches Szenario dar, da hier sogar eine reale Abnahme der Einnahmen von 2002 bis 2005 stattfindet. Die Ausgabenentwicklung folgt Szenario I. Die durchgeführten Fortschreibungen für die Jahre 2002 bis 2005 sind eine lineare Interpolation der Werte von 1997 bis 2001. Da diese Werte nicht von erklärenden Variablen wie Entwicklung der Geburtenzahlen, Entwicklung der Dienstgeberbeiträge etc. abgeleitet wurden, besitzt die Prognose eine nur sehr eingeschränkte Aussagekraft. Weiters können zukünftige wirtschaftspolitische Maßnahmen (vor allem die Änderung des FLA-Gesetzes) sowie unvorhersehbare wirtschaftliche Entwicklungen zu starken Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung von der Prognose führen. Insbesondere die angespannte allgemeine Budgetlage lässt die Entwicklung der Überschüsse als unwahrscheinlich erscheinen. Die Schätzungen sollen aber trotzdem wenigstens die Größenordnung der Gebarung des FLAF im Jahr 2005 angeben (Tabelle 4.-7, Seite 125).

Tabelle 4.-7: Prognose über die Gebarung des FLAF in der Periode 1997 bis 2005 (Mio. S, nominell, falls nicht anders angegeben)

Quelle	Jahr	Ohne Familiensteuerreform 2000				Mit Familiensteuerreform 2000				
		Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen-überschüsse (excl. Zins-)erträge	Zinserträge	Barvermögen des Reservefonds (Ende des Jahres)	Familiensteuerform 2000: Anteil FLAF	Einnahmen-überschüsse (excl. Zins-)erträge	Zinserträge	Barvermögen des Reservefonds (Ende des Jahres)
vorf. Erg.	1997	54.819	52.211	2.608		-826		2.608		-826
BVA	1998	55.391	51.551	3.840	-45	3.014		3.840	-45	2.969
Prognose	1999	57.005	49.354	7.651	166	10.665		2.456	163	5.587
BMUJF	2000	58.102	49.447	8.655	587	19.320		2.532	307	8.427
	2001	59.055	49.681	9.374	1.063	28.694		3.251	463	12.141
I: Lineare	2002	60.173	48.965	11.209	1.578	39.903		5.086	668	17.895
Interpolation	2003	61.292	48.248	13.043	2.195	52.946		6.920	984	25.799
von Einnahmen	2004	62.410	47.532	14.878	2.912	67.824		8.755	1.419	35.973
und Ausgaben	2005	63.528	46.815	16.713	3.730	84.537		10.590	1.979	48.542
II: Lineare	2002	59.055	48.965	10.090	4.650	38.784		3.967	2.670	16.776
Interpolation	2003	59.055	48.248	10.807	2.133	49.591		4.684	923	22.383
nur der	2004	59.055	47.532	11.523	2.728	61.114		5.400	1.231	29.014
Ausgaben	2005	59.055	46.815	12.240	3.361	73.354		6.117	1.596	36.726
REAL	I	53.158	39.173	13.985	4.034	70.737		8.861	2.020	40.617
	II	49.415	39.173	10.242	3.891	61.379		5.118	2.234	30.731

Quelle: 1997: vorläufige Ergebnisse, 1998: BVA; 1999-2001: interne Prognose des BMUJF, Abt. V/6 (11/97); ab 2002: Lineare Interpolation bzw. Stagnation (Einnahmen in Szenario II).

Anmerkung: Vorf. Erg. vorläufige Ergebnisse
BVA..... Bundesvoranschlag

Bei den prognostizierten Einnahmenüberschüssen des FLAF ist darauf zu achten, dass diese Werte die nominelle Entwicklung darstellen, in den Berechnungen aber reale Werte auf Preisbasis 1996 verwendet werden. Bei Zugrundelegung einer jährlichen Preissteigerung von 2 % ergibt dies ein Verhältnis der nominellen zu den realen Werten des Jahres 2005 (bei Preisbasis 1996) von 1,195. Die nominelle Entwicklung liegt also um diesen Faktor über der realen Entwicklung. Betrachtet man die reale Entwicklung des Einnahmenüberschusses für beide Szenarien (I: Einnahmen wachsen ab 2002 weiter; II: Einnahmen stagnieren auf dem Niveau von 2001), so ist sogar unter Berücksichtigung der Familiensteuerreform mit Einnahmenüberschüssen (exkl. Zinserträge) im Jahr 2005 von (real) 5,1 Mrd. S (Szenario II) bis (real) 8,9 Mrd. S (Szenario I) zu rechnen bei einem (kumulierten) Barvermögen des Reservefonds von 30,7 bis 40,6 Mrd. S⁵⁶.

Werden die FLAF-Überschüsse durch den Betreuungsscheck anderen familienrelevanten Leistungen entzogen, ergibt dies natürlich andere horizontale⁵⁷ Umverteilungswirkungen als bei Verwendung für andere, nicht familienrelevante Zwecke. Bei einer *alternativen* Verwendung für andere familienrelevante Leistungen wäre der horizontale Umverteilungseffekt des Betreuungsschecks wesentlich geringer als bei einer alternativen Verwendung für nicht familienrelevante Zwecke (wie z.B. Rückführung der Mittel ins Bundesbudget oder Übertragung von neuen, nicht familienrelevanten Aufgaben an den FLAF).

Die jährlichen Einnahmenüberschüsse dürften jedenfalls für die Bedeckung der Finanzierungserfordernisse des Modells „Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“ (3,3 Mrd. S) und „Karenzgeld 4 Jahre“ (6,8 Mrd. S) genügen (Tabelle 4.-8, Seite 127). Das Barvermögen des Reservefonds würde dabei unberührt bleiben.

Bei den anderen vier Modellen verbleibt auch nach Berücksichtigung der FLAF-Überschüsse (real) – allerdings ohne Berücksichtigung des Barvermögens des Reservefonds – ein Finanzierungsbedarf, der durch die weitere Ausschöpfung bereits bestehender oder durch die Erschließung neuer Finanzierungsinstrumente zu decken ist. Die definitive Entwicklung entsprechender Vorschläge kann erst dann erfolgen, wenn eine politische Grundsatzentscheidung erfolgt ist. Eine konkrete Diskussion der einzelnen Finanzierungsinstrumente sollte sich an folgenden drei Hauptargumentationslinien orientieren: Erstens die Beseitigung von Ungerechtigkeiten innerhalb des bestehenden Systems des Familienlastenausgleichs, die durch das unterschiedliche Ausmaß der Einbindung verschiedener Berufsgruppen und der Arbeitgeber in die Finanzierung des FLAF hervorgerufen wird. Zweitens auf einer stärkeren Individualisierung der sozialen Absicherung kinderbetreuender Elternteile und den

⁵⁶ Der Zinssatz für die Verzinsung des Barvermögens des Reservefonds wurde mit 5,5 % p. a. angenommen.

⁵⁷ d. h. von kinderlosen Personen zu Personen mit Kindern.

Tabelle 4-8: Verbleibendes Finanzierungserfordernis für die verschiedenen Modelle des Betreuungsschecks unter Nutzung der FLAF-Mittel real (in Mio. S; 13,7603 S = 1 Euro)

Modell	Finanzierungserfordernis		FLAF-Überschüsse 2005		Verbleibendes Finanzierungserfordernis	
	Summe	davon SV	Szenario I ¹⁾	Szenario II ²⁾	Szenario I ¹⁾	Szenario II ²⁾
„Karenzgeld 4 Jahre“	6.843	259	8.861	5.118	-2.019	1.724
„Karenzgeld 7 Jahre“	17.125	4.164	8.861	5.118	8.264	12.007
„Existenzminimum 4 Jahre“	13.546	624	8.861	5.118	4.684	8.427
„Existenzminimum 7 Jahre“	25.804	4302	8.861	5.118	16.943	20.686
Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“	3.291	202	8.861	5.118	-5.570	-1.827
„Mischvariante 7 Jahre“	23.784	4.270	8.861	5.118	14.923	18.666

Legende:

1) Fortschreibung der Einnahmen und Ausgaben einer BMUJF-Prognose (bis 2001) bis 2005

2) Fortschreibung der Ausgaben, Stagnation der nominalen Einnahmen ab

2002 (=Sinken der realen Einnahmen)

Hinweise: Die nominelle Entwicklung lässt FLAF-Mittel in Höhe von 10.590 Mio. S erwarten, ohne Berücksichtigung von Zinsen (1.979 Mio. S); das Barvermögen des Reservefonds ergibt sich mit nominell 48,5 Mrd. S.

Quelle: Eigene Berechnungen – M. Schneider (IFIP, TU-Wien)

dadurch realisierbaren Einsparungen. Die eigenständige Sozialversicherung führt drittens auch zu einer Erhöhung der Systemtransparenz im Bereich der Sozialversicherung, da bisher „gratis“ erbrachten Leistungen nun Beitragszahlungen gegenüberstehen.

4.6 Verschiebungen zwischen den Kostenträgern

Der berechnete Finanzierungsbedarf ist netto ausgewiesen, d. h. Verschiebungen zwischen den Kostenträgern sind bereits saldiert worden. Die verschiedenen Modelle des Betreuungsschecks führen aber zu Verschiebungen zwischen den Kostenträgern, die größer sind als das erforderliche Finanzierungsvolumen des Betreuungsschecks (siehe Tabelle 4.-9). Die Spalte „Haushalte mit Kindern“ gibt jene Beträge an, die die Haushalte mit Kindern durch die einzelnen Modelle des Betreuungsschecks mehr gegenüber den aktuellen Regelungen im Jahre 2005 erhalten (ausbezahlte Beträge und Leistungen der Sozialversicherung). Die Spalte „FLAF“ weist jene Beträge aus, die bei Konzentration aller Ausgaben für den Betreuungsscheck beim FLAF von diesem ausbezahlt wären. Anders ausgedrückt: Erfolgt keine Umschichtung bisheriger Finanzmittel zum FLAF, hat dieser diese Beträge zusätzlich zu den aktuellen Leistungen zu finanzieren. Alle anderen

Tabelle 4.-9: Durch die verschiedenen Modelle des Betreuungsschecks hervorgerufene finanzielle Verschiebungen zwischen den Kostenträgern (Mio. S im Jahr 2005, Preisbasis 1996)

	Haushalte mit Kindern	FLAF	Arbeitslosenversicherung	Pensionsversicherung	Krankenversicherung	Unfallversicherung	Bundeshudget	Selbstträger ¹⁾	Gemeinden
„Karenzgeld 4 Jahre“	6.843	-15.740	4.545	0	-168	0	4.083	249	188
„Karenzgeld 7 Jahre“	17.125	-26.525	4.545	0	334	0	4.083	249	188
„Existenzminimum 4 Jahre“	13.546	-22.942	4.545	0	331	0	4.083	249	188
„Existenzminimum 7 Jahre“	25.804	-35.877	4.545	0	1.007	0	4.083	249	188
„Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“	3.291	-11.914	4.545	0	-443	0	4.083	249	188
„Mischvariante 7 Jahre“	23.784	-33.700	4.545	0	850	0	4.083	249	188

¹⁾ Bund, Länder und Gemeinden (über 2.000 Einwohner) sowie gemeinnützige Krankenanstalten

Spalten stellen die Ersparnisse der anderen Kostenträger dar, die dem FLAF zu ersetzen wären (nähere Erläuterungen erfolgen unten). Hier wird noch auf die Spalte „Krankenversicherung“ eingegangen: Diese weist bei den ersten zwei Modellen ein Minus aus. Dieses entsteht, da der Beitragssatz zur Krankenversicherung für das Karenzgeld mit 18,2 % festgelegt worden ist, während für den Betreuungsscheck der für die Angestellten übliche ASVG-Satz (6,8 %) herangezogen wurde (Tab. 4.-2). Würde der Beitragssatz von 18,2 % auch beim Betreuungsscheck beibehalten werden (was allerdings systematisch nicht begründbar wäre), erhöhen sich die zusätzlichen Ausgaben für den FLAF gegenüber obiger Tabelle wie folgt: Bei Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre auf 1.208 Mio. S (statt 443 Mio. S) und bei Karenzgeld 4 Jahre auf 1.944 (statt 168) Mio. S. Diese Mehrausgaben für den FLAF kommen zur Gänze der Krankenversicherung zugute.

Diese Verschiebung zwischen Kostenträgern betrifft vor allem eine Entlastung der Arbeitslosenversicherung um 4,5 Mrd. S, die derzeit Träger wesentlicher familienrelevanter Leistungen ist (Karenzgeld, Teilzeitbeihilfe, Sondernotstandshilfe, Arbeitslosengeld u.a.; 70 % des Karenzgelds werden allerdings vom FLAF ersetzt). Dies führt zu einer durchaus wünschenswerten Konzentration der familienrelevanten Leistungen beim FLAF. Ein Ausgleich der Verschiebungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung könnte durch Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung bei gleichzeitiger (aufkommensneutraler) Anhebung der FLAF-Beiträge stattfinden.

Der durch den Betreuungsscheck begründete eigenständige Pensionsanspruch tritt an die Stelle der derzeitigen Anrechnung der Kindererziehungszeiten. Aus Sicht des FLAF ist die derzeitige Regelung der Kindererziehungszeiten günstiger als deren Umwandlung in Beitragszeiten einzustufen (bei gleicher Höhe und gleicher Bezugsdauer), da für diese Zeiten mit Ausnahme der Zeiten des Karenzgeldbezugs (PV-Beiträge für das Karenzgeld 1996: 2.197 Mio. S) keine Beiträge vom FLAF entrichtet werden. Aus Sicht des Pensionssystems ist die Umwandlung in Beitragszeiten wegen der Erhöhung der Transparenz und der Beitragsäquivalenz zu begrüßen und folgt damit der Forderung von Rürup (1997), der in seinem Pensionsgutachten u.a. vorschlägt, nur noch reine Beitragszeiten als Versicherungszeiten anzurechnen. Allerdings führt diese Maßnahme für das Pensionssystem in Summe zu keinen höheren Gesamteinnahmen, da die Mehreinnahmen durch Beiträge (4,7 Mrd. S) den erforderlichen Bundeszuschuss im gleichen Ausmaß reduzieren und daher zu einer Entlastung des allgemeinen Bundesbudgets beitragen. Der Bund sollte diese Mittel auch in Hinkunft entrichten. Dies könnte durch Übernahme eines Teils der aus den Pensionsansprüchen resultierenden Kosten (Entrichtung PV-Beiträge für den Betreuungsscheck oder Zweckbindung eines Teils des Bundeszuschusses an die PV) geschehen. Denkbar

wäre auch, diese Mittel dem FLAF direkt im Rahmen des Finanzausgleichs zukommen zu lassen.⁵⁸

Der FLAF entrichtet für das derzeitige Karenzgeld Krankenversicherungsbeiträge, wobei das doppelte Karenzgeld als Bemessungsgrundlage dient. Daher kommt es bei der Krankenversicherung beim Modell „Karenzgeld 4 Jahre“ zu geringen Mindereinnahmen der Krankenversicherung gegenüber dem Planungsnulldfall. Der FLAF würde daher beim Modell „Karenzgeld 4 Jahre“ mit zusätzlichen Ausgabenerfordernissen von 15,7 Mrd. S belastet werden, obwohl der saldierte Finanzierungsbedarf nur 6,9 Mrd. S beträgt. Die Selbstträger (Gebietskörperschaften⁵⁹ sowie die gemeinnützigen Krankenanstalten) würden in einem Ausmaß von ca. 0,2 Mrd. S profitieren, da diese bisher das Karenzgeld für ihre Beamten bezahlt haben⁶⁰. Die Gemeinden würden weiterhin durch den Entfall des 1/3-Ersatzes der Sondernotstandshilfe an den Bund in der Höhe von 0,2 Mrd. S entlastet werden. Für all diese Verschiebungen wären bei Bedarf geeignete Ausgleichsmechanismen zu verhandeln.

Die Umsetzung des Betreuungsschecks führt zu einer Betroffenheit anderer Rechtsbereiche. Die Probleme resultieren dabei primär aus der Definition des Charakters der Geldleistung als Einkommen oder Transfer. Betroffen sind insbesondere Unterhaltsverpflichtungen, die Betroffenheit anderer Transferleistungen durch den Betreuungsscheck, Probleme mit Aufenthaltsgenehmigungen bei Definition der Geldleistung als Transfer, Arbeitsrecht, Arbeitslosenversicherungsrecht sowie Anpassungserfordernisse für den Finanzausgleich.

⁵⁸ In den Jahren 1979 und 1981 fand eine Absenkung der Dienstgeberbeiträge zum FLAF von insgesamt 1,5 %-Punkten (von 6 % auf 4,5 % der Bruttolohnsumme) statt. Im Gegenzug wurden die Dienstgeberbeiträge zur Pensionsversicherung im gleichen Ausmaß erhöht. Dadurch verringerte sich der erforderliche Bundeszuschuss zu den Pensionen. Obwohl diese Umschichtung in erster Linie budgetären Überlegungen folgte, könnten diese Mittel als Beitrag der Familien zur Pensionsversicherung interpretiert werden. Auf Basis des BRA 97 würde dies einen Betrag von rd. 13 Mrd. S ergeben. Dieses Argument könnte die Position des FLAF in einer eventuellen Verhandlung über die durch den Betreuungsscheck erforderlichen Umschichtungen stärken.

⁵⁹ Der Bund, die Länder und Gemeinden über 2.000 Einwohner mit Ausnahme der von ihnen verwalteten Betriebe, Unternehmungen, Anstalten, Stiftungen und Fonds.

⁶⁰ Der Ausgleich dieser 0,2 Mrd. S ist nicht mit einer Aufhebung der Selbstträgerschaft zu verwechseln.

4.7 Zusammenfassung

Die *Analyse* der Teilinstrumente „Geldleistung“ und „eigenständige Sozialversicherung“ wurde von der Analyse des Teilinstruments „Gutschein“ aufgrund von Kompetenztatbeständen der *Bundesverfassung*, aus *budgetären* sowie aus *systematischen Gründen getrennt*. In Kapitel 5 werden gesonderte Überlegungen über eine Neuordnung der Finanzierung der außerfamilialen Kinderbetreuung im Sinne einer Subjektförderung („Gutschein“) angestellt, die *den Ländern als Vorschlag anheim gestellt werden*. Daraus ergibt sich die Option, dass der Gutschein von einem oder mehreren Bundesländern umgesetzt werden kann. Als Möglichkeiten für eine *gemeinsame Umsetzung aller drei Teilinstrumente* kommen Bund-Länder-Vereinbarungen gemäß §15a B-VG, die Tragung der Kosten der Gutscheine durch den Bund und die Aufteilung der Kosten der Gutscheine im Rahmen des Finanzausgleichs in Frage.

Im Rahmen der finanzwissenschaftlichen Analyse wurden *verschiedene Gestaltungsvarianten* der einzelnen Teilinstrumente erörtert. Das Ziel dieses Arbeitsschritts lag im Aufzeigen *denkbarer* Gestaltungsvarianten der einzelnen Teilinstrumente und nicht im Erarbeiten von konkreten Alternativvorschlägen.

Die 6 untersuchten Modelle machen Mehrausgaben in der Höhe von 3,3 Mrd. S („Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“), 6,8 Mrd. S („Karenzgeld 4 Jahre“), 17,1 Mrd. S („Karenzgeld 7 Jahre“), 13,5 Mrd. S („Existenzminimum 4 Jahre“) 25,8 Mrd. S („Existenzminimum 7 Jahre“) sowie 23,8 Mrd. S („Mischvariante 7 Jahre“) im Jahr 2005 gegenüber einer Fortschreibung der derzeitigen Regelungen erforderlich. Die für das Jahr 2005 prognostizierten Überschüsse des FLAF in der Höhe von 8,9 Mrd. S real (nominell 10,6 Mrd.) dürften daher jedenfalls für die Bedeckung der Finanzierungserfordernisse der Modelle „Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“ und „Existenzminimum 4 Jahre“ reichen⁶¹. Für die restlichen vier Modelle verbleibt ein Finanzierungsbedarf von 8,3 Mrd. S („Karenzgeld 7 Jahre“), 4,7 Mrd. S („Existenzminimum 4 Jahre“), 16,9 Mrd. S („Existenzminimum 7 Jahre“) und 14,9 Mrd. S („Mischvariante 7 Jahre“), wobei das Barvermögen des Reservefonds unberücksichtigt geblieben ist.

Die durch den Betreuungsscheck hervorgerufenen Verschiebungen zwischen den Kostenträgern (FLAF, Arbeitslosenversicherung, Sozialversicherungsträger, allgemeines Bundesbudget, Selbstträger, Gemeinden) wurden aufgezeigt sowie mögliche Arten des Ausgleichs diskutiert. Abschließend wurde exemplarisch auf durch den Betreuungsscheck betroffene Rechtsbereiche hingewiesen.

⁶¹ Allerdings lassen die Entwicklung des FLAF in der Vergangenheit als „Puffer der Finanzpolitik“ und die gegenwärtige Lage des Bundesbudgets bezweifeln, dass es zu einem Aufbau dieses Vermögens kommen wird.

5 Finanzwissenschaftliche Analyse des Teilinstruments „Gutschein für außerfamiliale Kinderbetreuung“

*Stefan Ohmacht*⁶²

Die Tatsache, dass der Staat die Betreuung von Kindern finanziell fördert, ist in Österreich politisch unumstritten. Ökonomisch gesehen werden damit die positiven externen Effekte der Kinderbetreuung abgegolten. Dadurch werden höhere Aufwendungen für die Betreuung der Kinder bereitgestellt als dies die Eltern allein, ohne staatliche Förderung, finanzieren könnten. Der Staat fördert das „Nachwachsen“ des Humanvermögens.

5.1 Differenzierung der Funktionen des Teilinstruments „Gutschein“

Zu unterscheiden sind zwei Funktionen des Gutscheins, deren erste Gegenstand dieser Machbarkeitsstudie ist und deren zweite im Falle einer Umsetzung durch die Länder⁶³ erst zu entwickeln wäre:

1. Gutschein als Instrument zur nachfrageseitigen Verhaltensbeeinflussung
2. Gutschein als Instrument der angebotsseitigen Steuerung

⁶² Beitrag des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik als Institutsprojekt im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit des Instituts gemäß UOG 1993. Projektleitung Univ.-Prof. Dr. Wilfried Schönböck; Bearbeiter: Dipl.-Ing. Stefan Ohmacht und Mag. Martin Schneider; unter der Mitarbeit von Dipl.-Ing. Michaela Knogler und cand.-Ing. Doris Teufelsbrucker zu Kapitel 3.3.

⁶³ Siehe Kapitel 4.1: Gemäß B-VG 1929, Art. 14 sind die Länder für das „Kindertagesheimwesen“ zuständig in Gesetzgebung und Vollziehung. Daher kann eine Umstellung der Finanzierung außerfamilialer Kinderbetreuung von der derzeitigen Objektförderung/-finanzierung auf eine Subjektförderung nur durch den Landtag beschlossen werden (allenfalls im Rahmen einer B-VG Art. 15a-Regelung zwischen Bund und Ländern). Aus diesem Grunde ist eine „Umwidmung“ der Aufwendungen von Ländern und Gemeinden für außerfamiliale Kinderbetreuung zur Finanzierung der Teilinstrumente „Geldleistung“ und „Eigenständige Sozialversicherung“ verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Ad 1. Gutschein als Instrument zur nachfrageseitigen Verhaltensbeeinflussung

Ziel: Vermeidung negativer Anreizeffekte der Geldleistung

Die Eltern von rund 80 % der Vierjährigen (bzw. von 90 % der Fünfjährigen) in Österreich erachten für dieses Alter außerfamiliale Kinderbetreuung als *notwendig* (ÖSTAT, Mikrozensus 1995⁶⁴). Diese *Mehrheit* der Eltern würde voraussichtlich auch *ohne* Gutschein *einen Teil* der Geldleistung für die Inanspruchnahme außerfamilialer Kinderbetreuung verwenden. Allerdings hielten 1995 die Eltern von rund 20 % der Vierjährigen (bzw. von 11 % der Fünfjährigen) eine außerfamiliale Betreuung für *nicht notwendig*. Diese *Minderheit* der Eltern könnte die Abgeltung ihrer Betreuungsleistung durch den Betreuungsscheck in dem Sinne *missverstehen*, dass nun keine Inanspruchnahme sozialpädagogischer Angebote (Kindergarten u.a.) mehr erfolgt. Dieser Effekt ist etwa bei einkommensschwachen bzw. MigrantInnen-Haushalten denkbar. Dies wird im Sinne des Kindeswohles negativ bewertet, da – nach Einschätzung der Autoren – sowohl ein gesellschaftlicher als auch ein wissenschaftlicher Konsens darüber besteht, dass Kinder mindestens ab dem vollendeten 4. Lebensjahr mindestens halbtags außerfamilialer Betreuung bedürfen. Ein Gutschein, welcher verfällt, wenn kein anerkanntes Angebot angenommen wird, dürfte einen ausreichenden ökonomischen Anreiz darstellen, um diesen negativen Effekt auszu-schließen. Diese Funktion des Gutscheins – Festlegung eines Mindeststandards außerfamilialer Betreuung – soll nicht missverstanden werden: Der Gutschein intendiert keineswegs, die Nachfrage nach außerfamilialer Betreuung für Kleinkinder (<3 Jahre) zu verringern⁶⁵.

Tatsächlich entspricht die Definition des „Gutschein-Alters“ mit dem vollendeten 4. Lebensjahr jenem Alter, ab dem in Österreich mehr als 70 % der

⁶⁴ Im Mikrozensus 1995 stellte das ÖSTAT fest, dass von insgesamt 92.800 Fünfjährigen bundesweit 15.000 Kinder nicht außerfamilial betreut wurden (16 %; die entsprechenden Bundesländerwerte streuen zwischen 3 % im Burgenland und 36 % in Kärnten). Für zwei Drittel dieser 16 % der Fünfjährigen bezeichneten die befragten Eltern eine außerfamiliale Betreuung als "nicht nötig", die Eltern des restlichen Drittels hatten keinen Platz für ihr Kind erhalten oder bezeichneten das lokale Angebot aus verschiedenen Gründen als nicht annehmbar (Hammer, 1997: 171). Umgekehrt formuliert, erachteten 1995 rund 90 Prozent der befragten Eltern eine außerfamilialen Betreuung für ihre Fünfjährigen als notwendig. Stellvertretend für die breite wissenschaftliche Literatur zur Bedeutung außerfamilialer Kinderbetreuung sei auf Strätling (1987, zitiert bei Peter 1997: 42) verwiesen.

⁶⁵ Mehrere Stellungnahmen zum Rohbericht dieser Studie hatten die nachfrageseitige Funktion des Gutscheins als Einschränkung außerfamilialer Kinderbetreuung auf die Altersgruppe der Vier- bis Sechsjährigen interpretiert (vgl. z.B. Kinderfreunde 1998: 1f).

Kinder außerfamilial betreut werden – eine frühere Festlegung läge im Ermessen des jeweiligen Landesgesetzgebers. Die Stellungnahme des Landes Wien stellt z.B. fest, dass in Wien die „Altersgrenze 4. Lebensjahr nicht adäquat“ ist (Laska, 1998: 3).

Ad 2. Gutschein als Instrument der angebotsseitigen Steuerung

Ziele: Verbesserung des Angebots außerfamilialer Kinderbetreuung hinsichtlich Qualität, Menge (Plätze) und/oder wirtschaftlicher Effizienz;

Schaffung eines Instruments zur Steuerung von Angebot(en) an außerfamilialer Kinderbetreuung und deren Inanspruchnahme. Aufgrund der bestehenden regionalen Unterschiede kann die Entwicklung eines derartigen Instruments nur auf Grundlage von Analysen der spezifischen Gegebenheiten je Bundesland und, innerhalb der Bundesländer, differenziert nach Regionen und Siedlungstypen, erfolgen.

Aus diesem Grund wurde diese zweite Funktion in der vorliegenden Studie „nur“ grundsätzlich analysiert. Eine Ausgestaltung dieses Teilinstruments muss unterscheiden zwischen Ländern (bzw. Regionen)

- ▶ mit hoher Angebotsdichte im Kindergarten-Alter, jedoch relativ wenigen Plätzen in der Kleinkindbetreuung (z.B. Burgenland),
- ▶ Ländern mit generell fehlenden Plätzen (z.B. Kärnten), in welchen dem Gutschein auch die Funktion zukommen sollte, einen Anreiz zur Schaffung zusätzlicher Plätze zu setzen,
- ▶ Ländern, in welchen weitgehend ein Markt für Kinderbetreuung besteht (z.B. Wien), gekennzeichnet durch eine Angebots- und Anbietervielfalt sowie relativ hohe Tarife (Elternbeiträge), jedoch mit Dominanz eines Anbieters (Gemeinde Wien), sowie
- ▶ Ländern mit einer flächendeckenden, relativ homogenen, beitragsfreien und primär durch öffentliche Einrichtungen bereitgestellten „Grundversorgung“ (kommunale Vormittagskindergärten in Niederösterreich).

Daher setzt eine **Umsetzung des Gutscheins auf Landesebene** (mit oder ohne B-VG 15a-Vereinbarung mit dem Bund) – nach Meinung der Autoren – voraus, dass diese zweite Funktion **landesspezifisch definiert und das Teilinstrument entsprechend ausgestaltet** wird. Diese Spezifizierungen betreffen die Festlegung des „Gutschein-Alters“, die wertmäßige Höhe des Gutscheins, die Gestaltung der partizipativen Qualitätssicherung auf Bundes- oder Landesebene, die Kostenteilung zwischen Land, Gemeinden und Eltern (Elternbeiträge), die Sicherung der Finanzierung von Betreuungsplätzen für Kinder „außerhalb“ des Gutscheinalters u.a.⁶⁶

⁶⁶ Alle erwähnten Stellungnahmen haben eine oder mehrere dieser Fragen aufgeworfen; zu den Fragen *Elternbeiträge*, *Kleinkindbetreuung* sowie Kostenteilung siehe unten.

5.2 Objektförderung versus Subjektförderung

Die Finanzierungssysteme der Objekt- und Subjektförderung sowie verschiedener Arten von Transfers (monetäre Transfers, Sachtransfers, Gutscheine als gebundene monetäre Transfers) besitzen verschiedene Vor- und Nachteile – siehe Tab. 5.-1. Diese werden in Bezug auf außerfamiliäre Kinderbetreuung analysiert. Monetäre Transfers werden den EmpfängerInnen als Subjektförderung überlassen, damit diese selbst daraus ihren Nutzen optimal ziehen können (z.B. Familienzuschüsse); Sachtransfers sind Güter, welche erst durch den Staat selbst produziert oder durch damit beauftragte Produzenten erstellt werden (Objektfinanzierung bzw. -förderung) und dann den Empfängern ggf. gegen Beiträge als Sachtransfer überlassen werden (z.B. Kindergartenplätze).

Tabelle 5.-1: Vergleich der Grundprinzipien verschiedener Arten öffentlicher Transfers in Bezug auf außerfamiliäre Kinderbetreuung

Arten von Transfers	Subjektförderung		Objektförderung		Objektfinanzierung
	Geldleistung	Gutschein (Varianten A und B)	„Bestellerprinzip“ (Variante C)	KBE-Finanzierung im Status Quo durch Objektförderung und -finanzierung	
Art der Förderung (Art des Transfers bzw. der Finanzierung)	Geldleistung zur Verwendung in Eigenverantwortung ohne Auflagen	Gutschein zur Finanzierung („Einkauf“) definierter Betreuungsangebote	Gebietskörperschaft schließt mit Anbietern (Gemeinden sowie Private) Verträge über Leistungen und Entgelte ab	Gebietskörperschaft fördert Anbieter mittels Subvention unter Auflagen (gem. KindergartenG)	Gebietskörperschaft betreibt eigene Einrichtungen und finanziert diese aus dem Budget
Grundgedanke der Förderung <i>Verantwortung und Macht zwischen Eltern und Staat</i>	Eltern kombinieren innerfamiliäre Betreuung und Nachfrage nach außerfam. Betreuung; Staat fördert diesen „Mix“ durch Geldleistung	Eltern wählen zwischen vom Staat anerkannten Betreuungsangeboten, Staat fördert Eltern; steuert Nachfrage über Anerkennung von Einrichtungen	Vorschulische Betreuungseinrichtungen, insb. Kindergärten, sind Bildungseinrichtungen, welche flächendeckend ein normiertes Angebot für alle Kinder im Bundesgebiet erstellen (analog zur Volksschule), daher Objektfinanzierung bzw. Objektförderung Land und Gemeinden definieren Ausmaß der „Produktion“ Gestaltung als (beitragspflichtiger) Sachtransfer Keine Nachfrager-Souveränität für Eltern		

Quelle: © ifip/TU Wien/Ohmacht; eigene Darstellung

Der möglicherweise wesentliche *Vorteil* von Objektförderung von Betreuungseinrichtungen und Überlassung ihrer Leistungen als Sachtransfer für die

Nutzer (Kinder bzw. deren Eltern) liegt in der Übernahme der (Verantwortung für die) Produktion durch die Gemeinden, ergänzt durch private Anbieter, beide unter hoheitlicher Kontrolle des Landes.

Das bestehende System von Objektförderung und Gewährung als Sachtransfer besitzt jedoch *Nachteile*:

- ▶ Geringere allokative Effizienz der eingesetzten öffentlichen Mittel insgesamt (ein allgemeiner Nachteil von Sachtransfers).
- ▶ Nachteile in *regionaler* Hinsicht (Eintrittsalter ist primär abhängig von der regionalen Versorgungsdichte).
- ▶ Fehlende Anreize für die Anbieter, auf die Bedürfnisse der Nachfrager einzugehen.
- ▶ Keineswegs verhindert die Objektförderung *Tendenzen sozialer Segregation* zwischen verschiedenen Einrichtungen.

Insgesamt soll deutlich gesagt sein, dass, solange die Planung und Bereitstellung des Betreuungsangebotes nur nach Befragungen individueller Bedürfnisse (Mikrozensus) oder nach Soll-Besuchsquoten je Altersgruppe erfolgt, und eine Dominanz von Sachtransfers an Haushalten mit Kindern im Alter über zwei Jahren keine Nachfrage im ökonomischen Sinne entstehen lässt, die Anzahl von Betreuungsplätzen immer eine alleinige Entscheidung des Staates bleibt, welche den Ländern und Gemeinden einen hohen Planungs- und Entscheidungsaufwand auferlegt und letztlich nie die Bedürfnisse aller zufriedenstellen wird. Umgekehrt dürfte die denkbare Alternative einer flächendeckenden Versorgung einschließlich einer „Kindergartenpflicht“ (in Analogie zu den Volksschulen) den Bedürfnissen mancher Eltern widersprechen.

Der Infrastrukturbereich „außerfamiliale Kinderbetreuung“ weist das Spezifikum auf, dass zwar „fehlende Kinderbetreuungsplätze“ Thema politischer Kontroversen sind, andererseits aber – nach Wissen des Autors – kaum explizit definierte und ausformulierte Zielsetzungen bzw. Bedarfsplanungen vorliegen. Daher werden in der Tabelle 5.-2, Seite 128 verschiedene Ziele und die grundsätzliche Effektivität verschiedener Formen öffentlicher Förderung, insbesondere von Systemen der Subjekt- und Objektförderung in Bezug auf ihre Zielerreichung formuliert.

Subjektförderung setzt jedenfalls eine politische Entscheidung zu mehr Verantwortung für und mehr Macht der Eltern in Bezug auf die außerfamiliale Kinderbetreuung voraus. Ihre Balance findet diese Nachfrager-Souveränität in der Bindung des Teilinstruments „Gutschein“ an staatlich anerkannte Betreuungsangebote sowie einem Konzept zu träger- und betreuungsform-übergreifender Qualitätssicherung.

Tabelle 5.-2: Vergleich verschiedener Ziele in Bezug auf außerfamiliale Kinderbetreuung und qualitative Beschreibung der Zieleffektivität verschiedener Formen öffentlicher Förderung (Transferarten)

Ziel und Zieleffektivität	Subjektförderung		Objektförderung		Objektfinanzierung
	Geldleistung	Gutschein (Var. A und B)	„Bestellerprinzip“ (C)	Finanzierung von Betreuungseinrichtungen im Status Quo	
Außerfamiliale Betreuung für alle Kinder im Kindergartenalter	Geldleistung erleichtert Zuzahlung für Ganztagesbetreuung u.a.	ja, Hauptziel der Betreuung aller Kinder im Alter über 4 Jahre bis Volksschule	erfordert Leistungsverträge in entsprechendem Ausmaß	nur im Falle eines ausreichenden Platzangebotes, erfordert entsprechenden Planungsaufwand	
Partizipative Qualitätssicherung träger- und betreuungsformübergreifend	unverzichtbares Kernelement des Instrumentes; These: Eltern als Nachfrager haben mehr Macht und damit mehr Interesse an Mitgestaltung; staatlicher Einfluß über Anerkennung der Anbieter		ja, kann Teil des Leistungsvertrages sein	nur auf Ebene der einzelnen Einrichtung bzw. des Trägers/ Betreuungsform	
Anreiz zur Kosteneffizienz der „Produktion“	durch Konkurrenz um öffentliche Mittel			entsprechend Planungseffizienz und budgetärem Druck des öffentl. oder privaten Trägers	
Verteilungsgerechtigkeit	gleiche Höhe je Haushalt	erreicht durch einkommensabhängige Zuzahlung (siehe unten: Elternbeiträge)		Elternbeiträge zum Teil einkommensabhängig	
Wahlmöglichkeiten zwischen Betreuung zu Hause und außerfamilial	wesentliches Ziel	ja, jedoch mindestens halbtags ab 5. Lj. bei anerkannten Anbietern	nein, „Verzicht“ auf außerfamiliale Betreuung oder „kein Platz frei“ bedeutet Verlust öffentl. Förderung (im Doppelsinne: finanziell und pädagogisch)		
Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Betreuungsformen und Anbietern	wesentliches Ziel, keine Einschränkung auf „anerkannte“ Anbieter	ja, unter anerkannten Anbietern/ Angeboten	Verträge mit versch. Anbietern über versch. Betreuungsformen	eingeschränkt durch Platzangebot	
Höhere Angebotsvielfalt je Region	ja, allerdings kurzfristig Qualitätseinbußen möglich	ja, aber Anerkennungsverfahren erfordern finanz. Reserven kleiner Anbieter!	Angebotsvielfalt durch Leistungsverträge bzw. durch Förderung verschiedener Anbieter bzw. „Mix“ von Betreuungsformen	erfordert entsprechende Leistungserstellung	
Gleichstellung öffentl. und privater Anbieter in Bezug auf öffentl. Förderungen	Gleiche „Marktchancen“ nur bei echter Gleichstellung bei Objektförderungen und -finanzierungen, inkl. früherer Investitionszuschüsse		Ausgleich früherer Zuschüsse, etwa zu Investitionen, möglich.	Bezüglich laufender Betriebskosten weitgehende Gleichstellung, Investitionen: länderweise Unterschiede	
Mehr Betreuungsplätze für Kinder im Alter von 0 bis < 4 Jahren	Geldleistung erhöht Kaufkraft; ermöglicht kostendeckendere Elternbeiträge,	Sicherung gegen Crowding-Out der Kinder < 4 J. (z. B. Reservierung eines Teils der bisherigen Objektförderung für Krippen)	ja, wenn zusätzliche öffentliche Aufwendungen gezielt für diese Altersgruppe eingesetzt werden (vgl. Kindergarten-Mrd.)		

Anmerkungen: zu Tabelle 5.-2:

KBE Kinderbetreuungseinrichtung(en)

[Ü]... nur in der Übergangsphase

- * Unterschied Objektförderung und -finanzierung: Die Länder fördern Kinderbetreuungseinrichtungen der Gemeinden und privater Träger (= Objektförderung). Einige Länder betreiben weiters eigene KBE (= Objektfinanzierung). Die Gemeinden betreiben den Hauptteil der KBE (Objektfinanzierung) und fördern darüber hinaus in vielen Fällen die Einrichtungen privater Träger (= Objektförderung). Das Ausmaß an Einflußmöglichkeit ist im Betrieb eigener KBE größer (Vorteil der Objektfinanzierung), dafür wirken sich Kostensteigerungen oder -verringerungen direkt in der Objektfinanzierung aus (Höhe des Betriebsabganges).
- ** Bisherige Aufwendungen [Variante A: des Landes. Variante B: des Landes und der Gemeinden zus.], dividiert durch betreute Kinder (= Gutschein-Höhe je Bundesland nach Makro-Ansatz*)

5.3 Einwände gegen eine Subjektförderung

Weiters werden einige Einwände gegen die Einführung einer Subjektförderung einschließlich marktähnlicher Mechanismen im Angebotssektor außerfamiliärer Betreuung diskutiert. Drei wesentliche Fragen kristallisieren sich heraus:

1. Die Befürchtung, dass eine Subjektförderung als Vorwand für geringere öffentliche Mittel verwendet werden könnte. Offensichtlich ist dies eine politische Entscheidung, die im Rahmen der Objektförderung gleichfalls jederzeit im Ermessen der Parlamente liegt. Aktuell erscheint diese Befürchtung angesichts der öffentlichen Aufwendungen im Rahmen der „Kindergarten-Milliarde“ nicht.
2. Die Befürchtung, dass trotz Subjektförderung den Nachfragern in bestimmten Regionen kein ausreichendes Angebot gegenübersteht. Subjektförderung erstellt nicht automatisch ein Angebot, ermöglicht dieses aber bestehenden oder neuen Anbietern, sofern die Gutschein-Höhe sowie die Höhe zulässiger Elternbeiträge dem Anbieter eine gewisse Planungssicherheit geben. Im System der Objektförderung besitzen Eltern keine Handlungsmöglichkeiten außer politischen Druck auszuüben⁶⁷.
3. Eine Verdrängung bestimmter Anbieter und/oder bestimmter Angebote (insb. Plätze in Krippen und Krabbelstuben) aufgrund bestehender Ungleichgewichte des „Marktes“ sowie aufgrund der Konzentration der öffentlichen Mittel auf die Betreuung der „Gutschein-Kinder“⁶⁸. Diese Befürchtung ist absolut ernst zu nehmen, wie englische Erfahrungen mit einem Gut-

⁶⁷ An das Problem fehlender Plätze insb. für Kleinkinder wurde u.a. in der Stellungnahme der Kinderfreunde (1998: 4) erinnert.

⁶⁸ In mehreren Stellungnahmen wurde diese Befürchtung geäußert (vgl. Bundeskammer, 1998: 18; Mertel, 1998: 8).

scheinsystem zeigen. Eine Prognose über die Wahrscheinlichkeit, dass öffentliche Zuschüsse an Krippen und Krabbelstuben reduziert werden (zugunsten einer Gutschein-Einführung für alle Kinder über 4 Jahre) kann gleichfalls nicht gegeben werden: Dies hängt von der Umsetzung auf Landesebene ab und kann durchaus durch die Sicherung mindestens gleichbleibender Aufwendungen für diese Einrichtungen verhindert werden⁶⁹.

5.4 Typen von Gutscheinen

Die folgenden Ausführungen zeigen, dass das Teilinstrument „Gutschein“ sehr unterschiedlich gestaltet werden kann. Der in Kapitel 5.4.2.1 beschriebene Typ des „ergänzungsfähigen Gutscheins mit konstantem Nominalwert“ kommt dem untersuchten Modell am nächsten.

5.4.1 Merkmale verschiedener Gutschein-Typen

Verschiedene Gutscheintypen können sich insbesondere hinsichtlich folgender Merkmale unterscheiden (vgl. van Lith, 1988: 190f)⁷⁰:

(1) Gleiche Höhe des Gutscheins für jedes Kind

Der *Wert des Gutscheins* pro Kind kann

- ▶ für alle bezugsberechtigten Haushalte unabhängig von deren Vermögens- und Einkommenssituation gleich hoch sein oder
- ▶ *invers zum Einkommen des(r) Bezugsberechtigten gestaffelt* sein.
 - Dies kann erreicht werden, indem
 - der *Nominalwert* des Gutscheins mit dem Einkommen *invers gestaffelt ist*, oder
 - der Gutschein zwar einen konstanten Nominalwert aufweist, dieser

⁶⁹ Die Bundeskammer für ArbeiterInnen und Angestellte forderte in ihrer Stellungnahme zum Rohbericht für den Fall einer Realisierung die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen für die Kleinkindbetreuung (vor allem Sicherung von Qualität und Finanzierung; Bundeskammer, 1998: 12f).

⁷⁰ Die Idee, öffentliche Güter über Gutscheinsysteme zu finanzieren, hat vor allem im Bildungswesen eine lange Tradition. Erste Ansätze gehen auf das Ende des 18. Jahrhunderts zurück. Van Lith (1985) gibt einen detaillierten historischen Überblick über die Entwicklung der Idee des Bildungsgutscheins, die vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika diskutiert wurde. Attenhofer (1997) bringt ein weiteres Beispiel für die Finanzierung von öffentlichen Gütern (Museen im Raum Basel) über Gutscheine. Im Bereich der Kinderbetreuung wurde von Spieß und Wagner (1996) ein Gutscheinsystem für Deutschland vorgeschlagen.

jedoch dem *zu versteuernden Einkommen der Eltern* zuzurechnen ist; bei progressiver Ausgestaltung des Steuersystems nimmt damit der *Wert des Gutscheins mit steigendem Einkommen entsprechend ab*, oder – der Nominalwert konstant ist, die Gutscheine jedoch den Eltern zu einem *Beitrag* überlassen werden, der ab einem bestimmten Pro-Kopf-Netto-Haushaltseinkommen in Stufen ansteigt, beginnend bei 0 S. Der Vorteil eine sozialen Staffelung der Gutscheine nach einem zu definierenden Einkommensbegriff brächte eine erhöhte soziale Treffsicherheit oder eine Kostenersparnis gegenüber Gutscheinen mit gleichem Nominalwert.

Zwei Gründe sprechen gegen eine Staffelung des Gutschein-Werts nach dem Einkommen:

- a) Die Funktion des Gutscheins zielt auf die außerfamiliale Betreuung von Kindern im Kindergartenalter ab und nicht auf distributive Effekte.
- b) Die Staffelung des Nominalwerts des Gutscheins nach dem Familieneinkommen kann einen negativen Anreiz für Mütter darstellen, eine Berufstätigkeit auszuüben, da dadurch das Familieneinkommen steigt und dies den Gutschein-Wert reduziert, indirekt also die außerfamiliale Kinderbetreuung verteuert.

Allerdings stellt das Konzept eines Elternbeitrags, welcher *vom Gutschein-Emittenten* einkommensabhängig eingehoben wird, eine interessante Möglichkeit zur *Vermeidung von sozialer Segregation* in Kinderbetreuungseinrichtungen dar. Im Vergleich zu einkommensabhängigen Aufzahlungen, welche direkt von den Betreuungseinrichtungen eingehoben werden und damit möglicherweise ein finanzielles Interesse an Kindern aus zahlungskräftigeren Familien wecken, wird dieser mögliche Effekt durch einkommensabhängige Elternbeiträge direkt an den Gutschein-Emittenten vermieden. Demgegenüber steht der Nachteil eines höheren Verwaltungsaufwands.

(2) Ergänzungsfähigkeit (Zulässigkeit von Elternbeiträgen)

Verschiedene Gutscheinvarianten können sich hinsichtlich ihrer *Ergänzungsfähigkeit* durch Aufzahlungen unterscheiden:

- ▶ Staatlich anerkannten Kinderbetreuungseinrichtungen ist es gestattet, höhere Tarife von den Eltern zu verlangen als der Gutschein wert ist. Der Gutschein darf in diesem Fall durch zusätzliche private Mittel ergänzt werden (open-ended-voucher oder ergänzungsfähiger Gutschein).
- ▶ Die Tarife der staatlich anerkannten Kinderbetreuungseinrichtungen sind auf den Nominalwert des Gutscheins fixiert. Eine private Zuzahlung ist nicht zulässig (nicht-ergänzungsfähiger Gutschein).

Nichtergänzungsfähige Gutscheine verbinden staatliche Subventionen mit staatlicher Preisfixierung, damit gehen die allokativen Vorteile der dezentralen Finanzierung verloren (vgl. van Lith, 1985: 253). Eine zu niedrige Höhe des Gutscheins führt zu geringerer Qualität der außerfamilialen Kinderbetreuung, da Kinderbetreuungseinrichtungen keine Möglichkeit besitzen, Kosten höherer Qualität über Elternbeiträge zu finanzieren. Es erfolgt keine Preisbildung, da das Regulativ der Aufzahlung über Elternbeiträge fehlt.

(3) Der Wert des Gutscheins kann für die verschiedenen Betreuungsformen unterschiedlich hoch sein

Als unterschiedliche Produkte mit Unterschieden in der Qualität und den Produktionskosten können z.B. die Betreuung in einem Kindergarten, in einer altersgemischten Gruppe (etwa einer Kindergruppe), durch TagesbetreuerInnen definiert werden. Nach vorliegenden Kostenschätzungen von Denk/Schattovits liegen die Kosten der außerfamilialen Betreuung eines Kindes zwischen rund 24 S (TagesbetreuerIn) und 47 S pro Stunde (Kindergarten), d.h. etwa um den Faktor 1 zu 2 (Denk/Schattovits 1995: 143).

Ein für alle Betreuungsformen gleich hoher Gutschein-Wert impliziert bei dem genannten Kostenverhältnis, dass der Wert des Gutscheins, umgerechnet in Stunden bei einer TagesbetreuerIn, doppelt so viele Betreuungsstunden beträgt wie in einem Kindergarten. Damit haben Eltern, die aus beruflichen Gründen eine flexible Ganztagesbetreuung benötigen, die Möglichkeit der Wahl zwischen der Betreuungsform, die mit geringerer Aufzahlung ein Optimum an Betreuung bietet, und anderen Betreuungsformen, die kostenintensiver und daher mit einer höheren Aufzahlung verbunden wären.

Allerdings ist zu beachten, dass die bestehenden Kostenstrukturen wesentlich von den bestehenden Finanzierungssystemen beeinflusst sind (vgl. Kap. 3.3.4), welches im Wesentlichen dual in die Finanzierung institutioneller Kinderbetreuung (Kindergarten, Krippe, Hort) sowie in die Finanzierung anderer, weniger institutionalisierter Betreuungsformen (Tagesbetreuung, Kindergruppen u.a.) geteilt ist. Aus dieser Tatsache wird vermutet, dass die bestehenden Kostenverhältnisse verzerrt sind; dies kann mangels Nachfrage und freier Preisbildung jedoch nicht überprüft werden.

(4) Übermittlung des Gutscheins

- ▶ Das *Gutscheinpapier* wird den Eltern zugestellt und der ausgewählten, staatlich anerkannten Kinderbetreuungseinrichtung übergeben. Diese löst den Gutschein beim Staat gegen Bargeld ein.
- ▶ Der Wert des Gutscheins wird als *Steuerabzug- bzw. Gutschrift* an der Lohn- oder Einkommensteuer in der Höhe des bezahlten Tarifs für die

Kinderbetreuungseinrichtung bis zu einem Maximalbetrag (Nennwert des fiktiven Gutscheins) gehandhabt. Personen, die keine Lohn- oder Einkommensteuer bezahlen, erhalten gemäß dem Konzept der negativen Einkommensteuer eine Steuerauszahlung.

Das Gutscheinpapier ist dem Steuerabzugsverfahren insofern überlegen, als es die Qualitätskontrolle wesentlich vereinfacht. Beim *Steuerabzugsverfahren* treten die Anbieter und die staatliche Kontrollinstanz nicht in direkten Kontakt. Dies erschwert die Qualitätskontrolle. Dieser Nachteil kann nach Meinung der Autoren dadurch ausgeglichen werden, dass ein Steuerabzug nur gegen Vorlage der Bestätigung einer anerkannten Einrichtung gewährt wird. Beim Steuerabzugsverfahren tritt eine Verringerung des Staatsanteils ein: Das Abgabenvolumen an Lohn- und Einkommensteuer sinkt, die Ausgaben für Kinderbetreuung werden von den Eltern direkt getätigt. Das Steuerabzugsverfahren lässt niedrigere Verwaltungskosten als das Gutscheinsystem erwarten. Das sinkende Abgabenvolumen an Lohn- und Einkommensteuer macht Adaptionen im Finanzausgleich erforderlich, da Bund, Länder und Gemeinden mit unterschiedlichen Prozentsätzen an diesen Steuern beteiligt sind. Beim Steuerabzugsverfahren finanzieren die Eltern vor, was für finanzschwache Familien ein Nachteil wäre.

5.4.2 Ausgewählte Typen von Gutscheinen

5.4.2.1 Der ergänzungsfähige Gutschein mit konstantem Nominalwert

Der Nominalwert des Gutscheins ist konstant und unabhängig vom Familieneinkommen. Kinderbetreuungseinrichtungen (öffentliche und private) sind berechtigt, zusätzlich zum Gutschein eine *Aufzahlung* von den Eltern zu verlangen (Elternbeiträge). Damit herrscht *freie Preisbildung* am Kinderbetreuungsmarkt. Dieser Gutschein Typ erfordert einen *geringen Verwaltungsaufwand*. An die Berechtigung zum „Einlösen“ von Gutscheinen wird eine Anerkennung nach Erfüllung definierter Qualitätsstandards gebunden.

5.4.2.2 Der nicht-ergänzungsfähige Gutschein mit konstantem Nominalwert

Die Allokation der Ressourcen wird ihrer Höhe nach ausschließlich von politischen Entscheidungen bestimmt. Der Einfluss der Eltern beschränkt sich auf die Verteilung der Mittel auf die unterschiedlichen Anbieter. Unberücksichtigt bleiben in diesem Modell die Präferenzen und die Zahlungsbereitschaft der Eltern für

unterschiedliche Betreuungsqualitäten (kleinere Gruppen, mehr Ausflüge etc.), sofern diese nicht zum staatlich fixierten Tarif angeboten werden können.

Das *Angebot* wird aber tendenziell dem ergänzungsfähigen Gutschein sowohl qualitativ als auch quantitativ unterlegen sein. Vor allem jene Eltern, die höhere Qualitätsansprüche stellen und zu Zuzahlungen bereit und in der Lage sind, werden den ergänzungsfähigen Gutschein dem egalitären Gutschein vorziehen. Eltern, die mit einem „durchschnittlichen“ Angebot zufrieden sind, werden durch den egalitären Gutschein eher zufriedengestellt. Vor allem für finanziell schwächer gestellte Familien scheint der egalitäre Gutschein eine attraktive Lösung, da keinerlei Preissteigerungen zu befürchten sind. Die Anreize für die Anbieter, Kostenminimierung bei gleichzeitiger Maximierung des Leistungsangebots zu betreiben, bestehen auch in diesem Modell, da die Qualität des Angebots ein entscheidendes Merkmal für die Auswahl des Angebots durch die Eltern sein wird.

5.4.2.3 Der nichtergänzungsfähige Gutschein mit sozial gestaffelter Aufzahlung mit freier Preisbildung

Bei diesem Gutscheintyp erfolgt freie Preisbildung am Markt. Die Eltern können Gutscheine mit mit *jedem Nominalwert* erwerben. Der Preis, den die Eltern dafür zu zahlen haben, hängt einerseits vom Haushaltseinkommen und andererseits vom Nominalwert der Gutscheine ab. Bei höherem Einkommensniveau verringert sich der Anteil der öffentlichen Hand am Gutschein, der Preis des Gutscheins für die Eltern steigt. Für einkommensschwache Familien wird der Gutschein gratis abgegeben. Bei höherem Nominalwert sinkt die Zuzahlung durch die öffentliche Hand. Dies dürfte vor allem im unteren Einkommensbereich erforderlich sein, um zu verhindern, dass Eltern, die den Gutschein zum Nulltarif erhalten, ohne Kostenbewusstsein die teuersten Angebote wählen.

Diese Gutscheinvvariante verbindet die Vorteile freier Preisbildung (dadurch etwa größere Angebotsvielfalt) mit einheitlicher sozialer Staffelung (durch Länder vorgegeben). Die Betreiber der Kinderbetreuungseinrichtungen können *einheitliche Tarife von allen Eltern* verlangen. Der *Verwaltungsaufwand* dürfte bei diesem Typ allerdings *am höchsten* sein. Es genügt nicht mehr, allen Eltern automatisch Gutscheine mit einem fixen Nominalwert zuzustellen, sondern die Höhe des Haushaltseinkommens der Eltern muss geprüft werden und die Eltern müssen die gewünschte Gutscheinsumme bestellen.

5.5 Entwicklung von Varianten eines Gutscheins für außerfamiliale Kinderbetreuung

5.5.1 Grundkonzeption des Gutscheins

Der untersuchte Gutschein entspricht dem Typ des *ergänzungsfähigen Gutscheins mit konstantem Nominalwert* (vgl. Kap. 5.5.2.1). Unter dieser Annahme wurden die **Varianten A und B** des Teilinstruments „Gutschein“ entwickelt. **Variante C** beinhaltet eine Weiterentwicklung der bestehenden Objektförderung als Vorstufe zu einer möglichen späteren Weiterentwicklung in ein System der Subjektförderung, nimmt also *mehr Bedacht auf bestehende Finanzierungssysteme* zwischen Ländern, Gemeinden sowie gemeinnützigen Trägern. Alle drei Varianten verstehen sich jedoch nicht als bereits umsetzungsreife Konzepte, da im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie die Finanzierung und Förderung der außerfamilialen Kinderbetreuung nur grundsätzlich, nicht jedoch für alle neun Bundesländer in umfassender und detaillierter Form bearbeitet werden konnte. (Darüber hinaus lag hierfür *kein Auftrag* der Länder vor.)

5.5.2 Gemeinsame Inhalte der drei Varianten eines Gutscheins

5.5.2.1 Träger- und betreuungsformübergreifende Qualitätssicherung

Anbieter und MitarbeiterInnen im Bereich der außerfamilialen Kinderbetreuung in Österreich haben mehrere aktuelle Probleme:

1. Die Anbieter sowie ihre MitarbeiterInnen aus den verschiedenen Bildungs- und Betreuungsberufen konkurrieren zunehmend um eine abnehmende Anzahl von Kindern (bzw. um das entsprechende „Umsatzvolumen“ bestehend aus öffentlichen Aufwendungen + Elternbeiträgen).
2. Einige Betreuungsformen haben besonderen Bedarf an konzeptueller Weiterentwicklung, z.B. etablieren sich eigene Ausbildungen für TagesbetreuerInnen (vormals Tages„mütter“) und Kindergruppen-BetreuerInnen.

3. Der Angebotssektor ist zweigeteilt:

Zum einen ist der quantitativ gewichtigere Teil (Kindergärten und Horte) relativ klar, nach Einschätzung des Autors auch *starr* landesgesetzlich geregelt.

Der quantitativ kleinere Teil – Kindergruppen, Tagesbetreuung, Eltern-Kind-Zentren u.a., insgesamt die Kleinkindbetreuung bzw. historisch jüngere Betreuungsformen – ist weit weniger eindeutig gesetzlich geregelt. In diesem zweiten Teil des Angebotssektors gibt es einen Graubereich, der von kleineren Anbietern (Vereine, Kindergruppen) bis hin zu Tages“müttern“ reicht, die ihre Betreuungsleistung „schwarz“ anbieten. In diesem Teilbereich sind sowohl Qualitätsnormen als auch arbeits- und sozialrechtliche Normen weniger eindeutig geregelt und weniger leicht kontrollierbar. Positiv gesehen dürften diese Anbieter flexibler auf die Bedürfnisse der Nachfrager reagieren – innerhalb der Grenzen des vorhandenen „Umsatzvolumens“.

Diese Zweiteilung des Angebotssektors wird auch in den Finanzierungssystemen der Länder sichtbar („zweite Förderungsschiene“, vgl. Kap. 3.3.2.3).

Dringend notwendig – d. h., unabhängig von einer Realisierung einer Subjektförderung – ist daher eine *träger- und betreuungsformübergreifende Qualitätssicherung*, welche die drei genannten Charakteristika des Angebotssektors berücksichtigt. Aus diesen sowie aus grundsätzlichen Überlegungen sollen in den vorgeschlagenen Qualitätskommissionen alle Akteure vertreten sein – Eltern, MitarbeiterInnen, deren InteressensvertreterInnen, die Anbieter, Gemeinden, Länder, Human- und SozialwissenschaftlerInnen. Über das Verhältnis zwischen der Anerkennung von Einrichtungen als Gutschein-„Einlöser“ durch die Landesregierung einerseits und der skizzierten Qualitätssicherung andererseits besteht noch Nachdenkbedarf. Eine genauere Ausformulierung dieses Prozesses hätte den Rahmen dieser Studie wahrlich bei weitem gesprengt.

In der Mehrzahl der zum Rohbericht eingebrachten *Stellungnahmen* forderten die familienpolitischen Organisationen Maßnahmen zur Qualitätssicherung (gerade auch jene, die dem Gutschein insgesamt skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen):

Die Kinderfreunde – selbst Anbieter außerfamiliärer Kinderbetreuung und Arbeitgeber – stellen fest: „Die unterschiedlichen Ausbildungsschienen der verschiedenen Betreuungsformen sind weiterzuentwickeln und sollten in Form eines Modulsystems kompatibel gestaltet sein, um einen flexibleren Zugang und eine gegenseitige Anrechnung für Aus- und Weiterbildungen zu ermöglichen. Die Qualitätsstandards in der außerfamiliären (Klein-)Kinderbetreuung sind derzeit je nach Betreuungsform und Bundesland sehr unterschiedlich. [...]“, *Kinderfreunde*, 1998: 3f.

Die Bundeskammer für ArbeiterInnen und Angestellte fordert eine *bundeseinheitliche* Qualitätssicherung und verweist auf die Diskussion des Entwurfs für ein *Bundesrahmengesetz zur Qualitätssicherung in der Kinderbetreuung*. Die Bundeskammer befürchtet, dass „unter *unregulierten Marktbedingungen* das kostengünstigste (Betreuungs-)Personal ausgewählt werden [...]“ und dadurch die „Einführung des Kinderbetreuungsscheckmodells zu einer Qualitätsminderung auf dem Kinderbetreuungsmarkt führen“ würde (Bundeskammer, 1998: 15).

Unregulierte Marktbedingungen werden generell von den Autoren dieser Studie nicht intendiert. Unter Hinweis auf die Friktionen bei Einführung des *Pflegegelds* (vgl. Kap. 5.6.2) werden deshalb gerade für den Fall, dass (vorläufig) nur das Teilinstrument „Geldleistung“ eingeführt werden sollte, Begleitmaßnahmen im Bereich der außerfamilialen Kinderbetreuung dringend empfohlen.

Ansonsten werden die Bedenken der Bundeskammer differenziert gesehen: Im Bereich von Kindergärten und Horten, also im oben beschriebenen ersten Teilbereich des Angebotssektors, sind diese Bedenken aus heutiger Sicht eher unwahrscheinlich⁷¹. Im zweiten Teilbereich sind diese Bedenken bereits im Status Quo eine Realität. Dementsprechend erhebt der ÖGB auch die Forderung nach einer arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung *aller* Tageseltern (ÖGB, 1998: 3).

5.5.2.2 Elternbeiträge

Elternbeiträge ergänzen derzeit die Finanzierung der außerfamilialen Betreuung in kommunalen Einrichtungen im Ausmaß von rund 10-20 % (vgl. Kap. 3.3.2.3); ihr Anteil an der Finanzierung privater Einrichtungen dürfte tendenziell höher liegen. Städtische Einrichtungen staffeln Elternbeiträge zumeist nach dem Haushaltseinkommen oder nach unterschiedlich definierten Pro-Kopf-Nettoeinkommen, d. h. indirekt sowohl nach dem Einkommen als auch nach der Kinderzahl. Einige private Anbieter staffeln ihre Elternbeiträge nur nach der Kinderzahl („Geschwister-Rabatte“). Der österreichische Durchschnittswert lag 1995 bei rund 1.500 S pro Kind und Monat inklusive Mittagessen und 600 S exklusive; insgesamt bei rund 1.000 S (ÖSTAT, Mikrozensus 1995).

Der Gutschein hat – in allen drei Varianten – keineswegs die Funktion, Elternbeiträge *generell* zu ersetzen, allerdings soll der Gutschein *mindestens* die Kosten einer Halbtagsbetreuung decken. Elternbeiträge sind nach diesem Konzept *maximal* für Ganztagesbetreuung vorgesehen. Ein Teil der Geldleistung kann und soll für diese Leistungen verwendet werden. Dafür gibt es die folgenden Gründe:

⁷¹ Im Kindergarten- und Hortbereich ist es einem Träger nach geltender Rechtslage z.B. keinesfalls erlaubt, nicht-diplomierter MitarbeiterInnen anstelle diplomierter KindergärtnerInnen/HortlerzieherInnen zu beschäftigen, ohne nicht zumindest die Landesbeiträge zu verlieren. Analoges gilt für die Gehälter von MitarbeiterInnen.

1. Auf den genannten Finanzierungsanteil der Elternbeiträge kann insgesamt voraussichtlich nicht verzichtet werden, weil dies entweder eine Reduktion des Mittelvolumens für außerfamiliare Kinderbetreuung insgesamt oder eine Erhöhung der öffentlichen Aufwendungen bedeuten würde.
2. Je nachdem, welche Form einer Subjektförderung gewählt wird (Auswahl zwischen verschiedenen Typen von Gutscheinen), kommt Elternbeiträgen unterschiedliche Funktion und Bedeutung zu. Von den untersuchten Gutschein Typen kommt der *ergänzungsfähige Gutschein mit einem fixierten Nominalwert* dem untersuchten Teilinstrument am nächsten und besitzt den Vorteil eines geringen Verwaltungsaufwandes. Dieser Gutschein Typ erfordert jedoch prinzipiell Elternbeiträge im Sinne einer Aufzahlung zum Gutschein, weil über den fixierten Nominalwert alleine keine *Preisbildung* erfolgt.

Elternbeiträge stellen bei diesem Gutschein Typ also ein wichtiges Regulativ dar, da Eltern jene Einrichtung wählen werden, welche

- a) zum Einlösen von Gutscheinen berechtigt ist und
- b) das aus ihrer Sicht beste „Preis-Leistungs-Verhältnis“ zwischen Aufzahlung (Elternbeitrag) und Qualität der Betreuung anbietet.

Eine gänzlich freie Preisbildung wird allerdings für ein Gut wie Kinderbetreuung **nicht** befürwortet, da dies insbesondere in der Phase der Einführung zu massiven Problemen für Eltern und Kinder führen kann. Vielmehr sollte eine **kontrollierte Preisbildung** zugelassen werden. Daher werden bundes- oder landeseinheitliche Regelungen befürwortet, welche eine **soziale Staffelung der Elternbeiträge** vorsehen (in Analogie zur derzeitigen Praxis im städtischen Bereich) und für alle Träger, Betreuungsformen und sowohl für die Betreuung der Kinder im „Gutschein-Alter“ als auch **für die außerfamiliare Kinderbetreuung insgesamt** gelten. Darüber hinaus sollen insbesondere in der Einführungsphase diese gestaffelten Elternbeiträge begrenzt werden, um nicht Friktionen der Einführung auf die Haushalte mit Kindern überzuwälzen. Diese Grenzen sollten als Betrag definiert sein (*absolute* Obergrenze, z.B. in Höhe von 30 % der Geldleistung) und weiters als Anteil des Pro-Kopf-Netto-Haushaltseinkommens (*relative* Begrenzung) definiert sein. Diese Grenzen sollten – mindestens zwei Jahre nach Einführung – auch für die Betreuung von Kindern außerhalb des „Gutschein-Alters“ gelten.

Mehrere Stellungnahmen zum Rohbericht kritisierten die Formulierung, dass „der Gutschein mindestens eine Halbtagesbetreuung abdecken soll“ (Rohbericht, Lutz, W. et al., 1998: 70f). Daraus wurde die – verständliche – Schlussfolgerung gezogen, dass im Falle der Ganztagesbetreuung von beispielsweise zwei Kindern im Alter von 3 und 5 Jahren der größte Teil der Geldleistung für Elternbeiträge verwendet werden müsste (oder aber keine Ganztagesbetreuung mehr nachgefragt

werden könnte oder würde; vgl. Finder, 1998: 4). Hier wurde zu Recht eine undeutliche Formulierung kritisiert: Jedoch wird in Tabelle 5.-4 gezeigt, dass die vorgeschlagene Gutschein-Höhe von 2.300 S (12mal pro Jahr; Variante „Karenz-geld“) sowie in den meisten Bundesländern sogar die Gutschein-Höhe von 3.400 S (Variante „Existenzminimum“) durchaus realisierbar sind. Tatsächlich wären die voraussichtlichen durchschnittlichen Elternbeiträge je Bundesland noch zu berechnen.

Geht man von den 1995 bereits relativ hohen Besuchsquoten der Kinder im „Gutschein-Alter“ aus (85-90 %)

Auch im Falle einer **Realisierung nur der Teilinstrumente „Geldleistung“ sowie „eigenständige Sozialversicherung“** durch den Bund werden auf Landesebene ergänzende Regelungen insbesondere über die Gestaltung und Höhe von Elternbeiträgen im oben beschriebenen Sinne für notwendig erachtet. Aus den Erfahrungen mit der Einführung des Pflegegeldes könnten ansonsten einzelne Träger außerfamiliärer Betreuung versucht sein, die Elternbeiträge deutlich zu erhöhen, was die Eltern als überraschende und ungerechtfertigte Reduktion einer vom Bund empfangenen Transferleistung ansehen würden und diese Transferleistung de facto teilweise in einen *intragouvernementalen Transfer* vom Bund hin zu den Gemeinden umwandeln würde.

5.5.3 Höhe des Gutschein-Wertes

Die Höhe des Gutscheins mit 2.300 S je Monat (Variante „Karenz-geld“; zu Preisen 1998) erscheint nach einem Vergleich mit den durchschnittlichen Aufwendungen der Länder und Gemeinden 1995 für den Betrieb kommunaler Einrichtungen der vorschulischen Betreuung⁷² prinzipiell realistisch, wie die folgende Tabelle 5.-3 zeigt. Die Gutschein-Höhe der Variante „Existenzminimum“ mit 3.400 S pro Kind und Monat würde demnach zusätzliche Finanzmittel erfordern. In diesem Vergleich werden die Aufwendungen pro Betreuungsplatz (in kommunalen Einrichtungen) 1995 mit der Gutschein-Höhe (1998) verglichen, d. h. der Effekt von Mehrkosten durch die Betreuung derzeit nicht außerfamiliär betreuter Vier- bis Sechsjähriger bleibt vorerst unberücksichtigt (im Unterschied zu Tabelle 5.-4).

Dieser Vergleich zeigt, dass der Betrag des Gutscheinwerts voraussichtlich je nach Bundesland unterschiedlich hoch liegen würde und bestätigt damit, dass nur eine landesspezifische Umsetzung – etwa innerhalb eines bundesweiten Rahmens – sinnvoll durchführbar ist. Alternativ dazu wären Finanztransfers zwischen den Bundesländern denkbar, deren Notwendigkeit jedoch erst nachzuweisen wäre.

⁷² Nicht enthalten in diesen Beträgen sind also: Aufwendungen für Investitionen sowie Beiträge des Landes zum Betrieb von Einrichtungen in privater Trägerschaft. Vgl. Kap. 3.3.

Tabelle 5.-3: Ausgaben der Länder und Gemeinden 1995 für den Betrieb kommunaler Einrichtungen der vorschulischen Kinderbetreuung

Aufwendungen für vorschulische Betreuung pro Kind und Kalenderjahr	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Land	9.600	11.900	21.600	11.700	7.200	12.400	9.100	13.000	57.600
Gemeinden (zusammen)	16.700	27.500	12.500	19.700	29.100	19.600	20.300	20.000	
Land und Gemeinden zusammen (1995)	26.300	39.400	34.100	31.400	36.300	32.000	29.400	33.000	57.600
Gutschein, Variante "Karenzgeld" x 12 Monate	27.600								
Gutschein, Variante "Existenzminimum" x 12 Monate	40.800								

Quelle: Eigene Darstellung – St. Ohmacht-ifip, TU-Wien

5.5.4 Beschreibung der Varianten

Variante A bedeutet eine vollkommene Neuregelung der bestehenden Finanzierungsstrukturen: Die bisherigen Aufwendungen je Land sowie aller Gemeinden eines Landes zusammen reichen aus, um jedem Kind im Alter von 4 bis <7 Jahren mindestens einen Betreuungsplatz halbtags zu finanzieren. Die Einbeziehung kommunaler Mittel ist voraussichtlich insbesondere für Städte und größere Gemeinden, welche „kleinere“ Nachbargemeinden mit Kindergartenplätzen mitversorgen, der *casus belli*, da die erstgenannten als Gebietskörperschaften bisher höhere Aufwendungen fortgesetzt sehen und gleichzeitig längerfristig unternehmerischen Risiken als Anbieter entgegensehen. Alternativ können nur zusätzliche Landes- oder Bundesmittel und/oder eine stärkere Belastung von Gemeinden mit „auspendelnden“ Kindergartenkindern zur Finanzierung des Gutscheins herangezogen werden. Diese Fragen des interkommunalen Finanzausgleichs i.w.S. sind bei Entscheidung eines Bundeslandes für Variante A primär zu klären.

In Berücksichtigung der Doppelfunktion der Gemeinden als mitfinanzierende Gebietskörperschaften und quantitativ größte Anbietergruppe wird für **Variante B** vorgeschlagen, ausschließlich die bisherigen Aufwendungen der Länder zu verwenden. Dies ist der wesentliche Unterschied zu Variante A. Selbstverständlich werden zumindest kurzfristig die Gemeinden die primären Anbieter bleiben und als solche den Hauptteil der Gutscheine „einlösen“. Längerfristige Verschiebungen sind zu erwarten, allerdings nur dann, wenn der Gutschein einen Wert erreicht,

der es verschiedenen Anbietern, darunter auch Elterninitiativen, kleineren gemeinnützigen Organisationen und privaten Unternehmen ermöglicht, eine ausreichende finanzielle Basis (Gutschein-Höhe mal Anzahl von Anmeldungen) zu erlangen. Dazu sind entweder zusätzliche Finanzmittel seitens der Länder und/oder des Bundes erforderlich, oder aber die Gemeinden reduzieren ihre Aufwendungen zur Finanzierung kommunaler Einrichtungen (über mehrere Jahre, um Zeit für Reorganisation zu haben) und erhöhen sukzessive ihre Beiträge zur Subjektförderung (vgl. die aktuell bereits bestehende Verpflichtung für Salzburger Gemeinden, alle anderen Träger im Ausmaß der Landesbeiträge zu fördern).

Auf Grundlage der Analyse der aktuellen Finanzierung von Einrichtungen der vorschulischen Betreuung wurde **Variante C** entwickelt. Diese Variante enthält keinen Gutschein als Instrument der Subjektförderung, sondern stellt eine *Vorstufe* zu einem Gutscheinsystem dar: Die bestehenden Objektförderungen sollen für verschiedene Betreuungsformen (Kindergarten, Tageseltern etc.) harmonisiert werden durch Bezug auf eine Förderhöhe in Schilling je Platz (statt je Gruppe), Zeiteinheit (Öffnungszeiten) sowie definierter Qualitätsmerkmale (Gruppengröße, BetreuerInnenschlüssel sowie Qualifikation). Weiters enthält diese Variante das Element der Partizipation von Eltern, MitarbeiterInnen sowie weiterer, geeigneter ExpertInnen für Kinderbetreuung. Variante C dürfte genügen, eine breite Diskussion über Qualität (und deren Evaluierung) in der außerfamilialen Kinderbetreuung zu initiieren – übergreifend über Träger, Betreuungsformen sowie Ausbildungswege (von KinderbetreuerInnen). Schließlich enthält Variante C das Anrecht auf Objektförderung im neu definierten Sinne, wenn Bedarf nach weiteren Einrichtungen nach definierten Kriterien aufgezeigt werden kann.

5.5.5 Risiken

So wie allen drei Varianten die Elemente Partizipation, Qualitätssicherung und Neutralität in Bezug auf Betreuungsformen und Träger gemeinsam sind, so ist allen drei Varianten gemeinsam, dass die Gefahr eines *Crowding-Out* (Verdrängung) der Betreuung der Kinder im Alter außerhalb des „Gutschein-Alters“ (wie auch immer es im Falle einer Umsetzung definiert wäre) besteht, insbesondere kurzfristig für den Fall knapper Plätze in einer Region. Diesem Risiko kann jedoch durch Regelungen der Finanzierung von Betreuungsplätzen in Krippen, Krabbelstuben, bei TagesbetreuerInnen entweder als Objektförderung oder ebenfalls nach einem System der Subjektförderung sowie durch Regelungen von Elternbeiträgen, analog zu den Regelungen der Elternbeiträge für Kinder im „Gutschein-Alter“, begegnet werden. Diesen Fragen sind im Falle der Umsetzung zu klären.

5.5.6 Kosten und Finanzierung

Die Kosten des Gutscheins wurden auf Basis der prognostizierten Anzahl der Kinder für das Jahr 2005 berechnet (zu Preisen von 1998; dabei wurden allfällige unterschiedliche Schuleintrittsalter je Bundesland sowie die Novelle zum SchOG betr. Schuleingangsphase nicht berücksichtigt). Für die Variante „Karenzgeld“ beträgt das „Gutschein-Finanzvolumen“ bundesweit 4,6 Mrd. S jährlich, für die Variante „Existenzminimum“ 6,7 Mrd. S.

Für die Finanzierung dieser Beträge stehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten offen:

1. Einbringung von – erst landesspezifisch zu berechnenden Teilen – der bisherigen Aufwendungen der Länder (Variante B) oder der Länder und der Gemeinden (Variante A), oder
2. Aufbringung zusätzlicher öffentlicher Mittel für außerfamiliale Kinderbetreuung. Diese Finanzvolumina des Teilinstruments „Gutschein“ wurden daher den Aufwendungen der Länder sowie aller Gemeinden eines Bundeslandes zusammen für den laufenden *Betrieb kommunaler und privater Betreuungseinrichtungen* gegenübergestellt⁷³. Rein rechnerisch wenden Länder und Gemeinden zusammen in allen Bundesländern aktuell mehr für außerfamiliale Kinderbetreuung auf als zur Finanzierung des Gutscheins im Jahre 2005 nach beiden Varianten erforderlich wäre (Tab. 5.-4).

⁷³ Wie in den Analysen der Finanzierung außerfamilialer Betreuung in Kap. 3.3 wurden Errichtungskosten bzw. deren Förderung primär aus Datengründen nicht berücksichtigt. Allerdings wurden die öffentlichen Förderungen an private Einrichtungen – zum Unterschied von Kap. 3.3 – einbezogen. Folglich bleiben diese Landes- und Gemeindeaufwendungen auch hier unberücksichtigt. Auch in einem System der Subjektförderung können die Länder weiterhin Investitionen fördern oder aber diese Mittel ebenfalls in die Subjektförderung einbringen – diese Frage ist eine der ersten, die im Falle der Umsetzung zu prüfen wären.

Tabelle 5.-4: Kosten des Gutscheins (Varianten „Karenzgeld“, 2.300 S sowie „Existenzminimum“, 3.400 S pro Monat) auf Grundlage der prognostizierten Anzahl der Kinder im Alter von 4 bis <6 Jahren je Bundesland sowie dazu im Vergleich die Höhe der Aufwendungen von Ländern und Gemeinden 1995 für den Betrieb von kommunalen und privaten Betreuungseinrichtungen (S138)

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Österreich
Variante „Karenzgeld“ (2300 S x 12 Monate)										
Kinder im Alter von 4 bis < 5 Jahren (2005)	66,1	155,0	421,0	408,3	156,7	316,3	211,9	118,4	410,4	2264
Kinder im Alter von 5 bis < 6 Jahren (2005)	66,9	157,7	432,6	415,4	158,5	321,2	214,8	120,3	413,9	2301
Summe	132,9	312,6	853,6	823,6	315,3	637,5	426,6	238,7	824,3	4565
Aufwendungen der Länder 1995	81,5	154,5	1060,7	551,0	110,9	319,4	171,7	122,8	277,0	2849,5
Aufwendungen der Länder 1995 in % des „Gutschein-Finanzvolumens“ 2005	61%	49%	124%	67%	35%	50%	40%	51%	34%	62%
Summe der Aufwendungen aller Gemeinden des Bundeslandes (ordentl. Haushalt 1995)	145,1	330,8	713,3	717,7	456,4	597,9	414,4	239,9	1131,2	4746,7
Aufwendungen aller Gemeinden des Bundeslandes 1995 in % des „Gutschein-Finanzvolumens“ 2005	109%	106%	84%	87%	145%	94%	97%	100%	137%	104%
Variante "Existenzminimum" (3.400 S x 12 Monate)										
Kinder im Alter von 4 bis < 5 Jahren (2005)	97,7	229,1	622,4	603,6	231,7	467,6	313,2	175,0	606,7	3347
Kinder im Alter von 5 bis < 6 Jahren (2005)	98,9	233,1	639,5	614,0	234,3	474,9	317,5	177,8	611,9	3402
Summe	196,5	462,1	1261,8	1217,6	466,0	942,4	630,7	352,8	1218,5	6749
Aufwendungen der Länder 1995	81,5	154,5	1060,7	551,0	110,9	319,4	171,7	122,8	277,0	2849,5
Aufwendungen der Länder 1995 in % des „Gutschein-Finanzvolumens“ 2005	41%	33%	84%	45%	24%	34%	27%	35%	23%	42%
Summe der Aufwendungen aller Gemeinden des Bundeslandes (ordentl. Haushalt 1995)	145,1	330,8	713,3	717,7	456,4	597,9	414,4	239,9	1131,2	4746,7
Aufwendungen aller Gemeinden des Bundeslandes 1995 in % des „Gutschein-Finanzvolumens“ 2005	74%	72%	57%	59%	98%	63%	66%	68%	93%	70%

Dies erfolgt unter der Annahme von Aufwendungen insgesamt im Jahre 2005 in real gleicher Höhe wie 1995; diese Annahme berücksichtigt nicht die Aufwendungen zum Betrieb jener im Zuge der „Kindergarten-Milliarde“ zusätzlich geschaffenen Betreuungseinrichtungen. Dies bedeutet, dass eine Einführung eines Gutscheins auch in der Höhe von 3.400 S monatlich nicht an der Finanzierung scheitern würde. Allerdings bedeutet, wie ausgeführt, eine Umstellung von der bisherigen Objektförderung bzw. -finanzierung auf eine Subjektförderung (Gutschein) eine gravierende Umstellung, welche erst auf Landesebene geprüft werden muss.

5.6 Zusammenfassung

Die Analyse des Teilinstruments „Gutschein“ ergab die folgenden drei Funktionen, zu deren Erfüllung der Gutschein beitragen kann:

Lenkungsfunktion: Im Mikrozensus 1995 gaben 11 % der Eltern von 5-Jährigen an, keine außerfamiliale Betreuung zu benötigen. Falls nur die Geldleistung ausbezahlt wird, könnte dieser Anteil steigen und die Errichtung zusätzlicher Betreuungsplätze durch Bund, Länder und Gemeinden konterkarieren. Durch den Gutschein kann verhindert werden, dass eine Minderheit von Haushalten ihre Kinder ausschließlich zu Hause betreut.

Allokative Funktion: Mittels Gutscheins kann – über die „Kindergarten-Milliarde“ hinaus – ein *Anreiz zur Schaffung ausreichender Betreuungsplätze* für alle Kinder ab dem vollendeten 4. Lebensjahr gesetzt werden. Dies setzt einen Gutschein in Höhe der *Vollkosten* eines Betreuungsplatzes voraus, kann jedoch alternativ durch eine Öffnung der Investitionsförderung in *allen* Bundesländern für private Anbieter einschließlich Eltern-Initiativen erreicht werden und wird im Zuge der Kindergarten-Milliarde bereits praktiziert.

Erhöhung der Wahlfreiheit: Die zunehmende Vielfalt an Betreuungsformen und -angeboten, sinkende Kinderzahlen und gleichzeitig ein Ausbau der Versorgung in allen Bundesländern (wenn auch mit unterschiedlichen altersspezifischen sowie regionalen Versorgungsquoten) macht es möglich, den Eltern die *Auswahl* zwischen – insgesamt quantitativ mehr und qualitativ unterschiedlicheren – Angeboten und damit längerfristig die Steuerung der Angebotsentwicklung zu überlassen.

Die landesspezifische Umsetzung dieses Instruments erfordert weitere Analysen von Stärken und Schwächen des regionalen Angebots, Zielvorgaben der Länder sowie eine Einbindung der Anbieter (Gemeinden und private Träger).

Unabhängig davon, ob eine Subjektförderung in einzelnen Bundesländern eingeführt wird, wird die Konzeption eines träger- und betreuungsformübergreifen-

den Modus einer Qualitätssicherung unter Mitwirkung von VertreterInnen der Eltern, der kommunalen und der privaten Anbieter sowie deren MitarbeiterInnen, des Landes/der Länder sowie der Human- und Sozialwissenschaften empfohlen.

6 Einstellung der österreichischen Bevölkerung zum Betreuungsscheck (Empirische Studie)

Wolfgang Schulz⁷⁴

6.1 Einleitung

Die „Machbarkeitsstudie“ soll hinsichtlich der Einführung neuer familienpolitischer Maßnahmen Entscheidungsgrundlagen erarbeiten und diskutieren. Eine echte Evaluation neuer Maßnahmen noch vor deren Einführung ist zwar nicht möglich, da jede neue Maßnahme ein Experiment darstellt und sich die kontextuellen Bedingungen – wie Arbeitsmarktsituation und Qualifikationserfordernisse – laufend verändern und das Verhalten der Akteure mit beeinflussen. Größere Staaten wie etwa die Vereinigten Staaten von Amerika haben eher die Möglichkeit, eine neue Sozialpolitik bzw. Gesetze in einzelnen Bundesstaaten einzuführen und deren Auswirkungen begleitend genau zu untersuchen und daraus Empfehlungen für die Bundesregierung abzuleiten. Aus den Ergebnissen einer Befragungsstudie sollten daher nur sehr vorsichtige Schlussfolgerungen gezogen werden.

Es wurden hier die Einstellungen der Bevölkerung zum sogenannten „Betreuungsscheck“ erhoben sowie die von den Betroffenen erwarteten Folgen neuer sozialpolitischer Maßnahmen. Diese können letztlich nicht als echte Prognosen angesehen werden, auch wenn sich die Zukunftsforschung derselben „Methoden“ bedient, nach der Logik: wenn viele an das Eintreten bestimmter Ereignisse glauben, wird das tatsächliche Eintreten dieser Ereignisse auch wahrscheinlicher. Selbst ökonomische Prognosen gehen von diesem Modell aus: Glaubt der Unternehmer, dass sich die wirtschaftliche Situation positiv entwickeln wird, ist er eher bereit zu investieren und damit einen Wirtschaftsaufschwung mit einzuleiten; aus diesem Grund gilt die positive Einschätzung der Zukunft als guter Indikator für den zukünftigen Aufschwung.

Diese Vorbemerkungen sollten deutlich machen, dass die in der Soziologie und Sozialpsychologie übliche Methode der Einstellungsmessung einer durchaus ver-

⁷⁴ Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Institut für Soziologie der Universität Wien an der Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien. Feldarbeit: Verein Methodenlabor am Institut für Soziologie der Universität Wien Datenverarbeitung: Robert Strobl

breiteten Logik folgt; auf deren Begrenztheit soll aber ebenfalls hingewiesen werden. Die Einstellung gegenüber einem Objekt („Einstellungsobjekt“) setzt sich aus dem Wissen, aus Annahmen und Meinungen zusammen, plus einer bewertenden (evaluativen) Komponente. Die Einstellung ist also eine positive oder negative Bewertung der Meinungen über ein Einstellungsobjekt. Das Einstellungsobjekt dieser Untersuchung ist eine geplante familienpolitische Maßnahme, der sogenannte „Betreuungsscheck“.

Da die Befragten nur wenig oder keine Information darüber hatten, mussten die zur Debatte stehenden Inhalte so aufbereitet und mitgeteilt werden, dass zuerst eine Meinungsbildung und eine anschließende Bewertung erfolgen kann. Diese Untersuchung ermöglicht eine Reihung der Akzeptanz verschiedener Inhalte – verschiedener Aspekte des „Betreuungsschecks“ – aus der Sicht der Bevölkerung. Die empirischen Studien reichen von qualitativen Interviews (es wurden 50 Personen erfasst) bis zu einer quantitativen schriftlichen Befragung der österreichischen Bevölkerung (n = 977); dazu liegt ein Tabellenanhang vor.

6.2 Bericht über die qualitative Untersuchungsphase

6.2.1 Untersuchungsziel und Vorgangsweise

Das Ziel der qualitativen Untersuchungsphase war es, möglichst viele und unterschiedliche Stellungnahmen zum Betreuungsscheck zu erhalten; für die Quantifizierung positiver und negativer Einstellungen wurde im Anschluss an diese qualitative Untersuchung eine standardisierte Befragung durchgeführt, in der auch auf die Hauptargumente der Befragten systematisch eingegangen werden konnte.

Am Beginn dieser Untersuchungsphase führten wir zwei längere Gruppendiskussionen mit 5 bzw. 7 Frauen durch. Diese Diskussionen dauerten jeweils etwa eineinhalb Stunden. Erst nachdem keine neuen Fragen und Aspekte mehr genannt wurden, ist die Diskussion beendet worden. Die Inhalte der Gruppendiskussionen führten dann zur Entwicklung eines Interviewerleitfadens für die qualitativen Interviews.

Die Diskussionen folgten einem in der Gruppendynamik häufig zu beobachtenden Schema: These, Antithese, Synthese. Zuerst dominierten eine oder zwei Meinungsführerinnen mit akzentuierten pro oder contra Meinungen die Diskussion, erst später kamen dann Gegenmeinungen und Gegenpositionen zu Wort, gegen Ende der Diskussion kam es dann zur Verschmelzung der Positionen, man diskutierte miteinander und versuchte, die pro und contra Punkte zu verstehen. Die Gruppendiskussionen wurden nicht fortgesetzt, weil sich zeigte, dass für die

Darstellung der Einzelbedürfnisse zu wenig Raum blieb, dass sich die individuell sehr unterschiedliche Situation von Frauen besser in den Einzelinterviews erfassen ließ.

Die Einzelinterviews wurden von insgesamt 4 Interviewerinnen und 4 Interviewern (graduierte Sozialwissenschaftler und Soziologie-Studenten des Methodenlabors) durchgeführt und mit Tonband aufgenommen und transkribiert. Die Interviewer wurden mit den wesentlichsten Inhalten des „Betreuungsschecks“ vertraut gemacht und mussten auch den Leitfaden im Gedächtnis haben. Die Gespräche sollten zwar die wesentlichsten Inhalte des Leitfadens berühren, es sollte aber doch eine natürliche Gesprächsatmosphäre aufrecht erhalten werden.

Insgesamt wurden rund 50 Frauen verschiedener sozialer Schichten (von manuell Arbeitenden über kleine und mittlere Angestellte bis zu Akademikerinnen) befragt. Die meisten Frauen hatten zumindest ein Kind im Vorschulalter. Die Interviews fanden in Wien, Niederösterreich, in der Steiermark und in Tirol statt.

Um Einstellungen und Meinungen der Befragten zum Betreuungsscheck zu erhalten, mussten die wesentlichsten Neuerungen vorerst erklärt werden. Dazu wurde eine Graphik entwickelt (siehe Fragebogen im Anhang – letzte Seite), die die verbalen Erklärungen optisch unterstützen sollte.

Inhalte der Interviews:

- ▶ Grundsätzliche Einstellung für oder gegen den Betreuungsscheck, wie sieht man den Betreuungsscheck im Verhältnis zur jetzt bestehenden Karenzregelung, bietet der Betreuungsscheck ein Modell einer guten Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Berufstätigkeit?
- ▶ Wie steht man dazu, dass auch vor der Schwangerschaft nicht erwerbstätige Frauen Erziehungsgeld bekommen sollten?
- ▶ Wie lange und wann wollen Frauen zu Hause bleiben, wie lange wird eine finanzielle Unterstützung als notwendig angesehen?
- ▶ Welche Auswirkungen sehen Frauen auf die Berufstätigkeit? Glaubt man, dass die Einführung eines Betreuungsschecks sich auf die Motivation zu arbeiten auswirkt, wie lange würde man zu Hause bleiben? Hat man Befürchtungen und Sorgen bezüglich der Sicherheit des Arbeitsplatzes?
- ▶ Welche Probleme sieht man beim Wiedereinstieg in den Beruf?
- ▶ Welche Betreuungsformen werden vorgezogen, differenziert nach Alter des Kindes (Kindergärten, Tagesmütter ...)?
- ▶ Wie steht man zum Split des Erziehungs- bzw. Betreuungsgeldes in einen Barbetrag und in einen Gutschein?

- ▶ Welche sonstigen Auswirkungen des Betreuungsschecks werden gesehen, eventuelle negative Folgen?
- ▶ Vermutet man Auswirkungen auf Kinderzahl und Timing der Geburten?
- ▶ Vermuteter Missbrauch des Betreuungsschecks?
- ▶ Zusammenfassende Stellungnahmen

6.2.2 Grundsätzliche Einstellung

Grundsätzlich überwiegen die positiven Stellungnahmen, wenn auch meistens zu Beginn der Interviews Zweifel an der Finanzierbarkeit des Modells geäußert werden. Die am häufigsten spontan genannten Argumente beziehen sich darauf, dass man länger beim Kind bleiben könne, dass die soziale Absicherung besser sei (vor allem von Alleinerzieherinnen genannt) und dass kein Erwerbsverbot bestehe.

„Was mir sehr gut gefällt, ist, dass die Mutter weiter beim Kind zu Hause bleiben kann und dass das irgendwie versucht wird zu finanzieren, denn jetzt war es ja immer so, dass man nur eineinhalb Jahre zu Hause bleiben konnte und dann unbezahlt. Ich würde sagen, das Modell „Karenz“ gefällt mir am besten, weil ich denke mir, dass das am ehesten durchführbar ist. Das andere (Modell „Existenzminimum“) ist, also von meiner Warte aus, aufgrund meines Wissens, das ich mir schon angeeignet habe, nicht finanzierbar, denke ich mir.“ (Frau, 38 Jahre, 2 Kinder, 14 und 16 Jahre, war nur 2 Jahre in Karenz, mittlere Angestellte, Wien).

„Fände ich wahnsinnig toll, wenn das funktionieren würde, ... also abgesehen von dieser Unterstützung für alleinstehende Mütter finde ich das besonders wichtig, weil die sind derartig abhängig von sämtlichen Großmüttern, von Vätern, die jetzt kein Geld haben oder es nicht hergeben wollen. Zweitens, dass diese Jahre anrechenbar sind, fände ich auch ganz toll und fände es auch leichter wieder einzusteigen und nicht gleich versuchen im ersten Jahr nebenbei zu hackeln, also das kann ich mir vorstellen, dass das auch nicht angenehm ist für das Kind. Und drittens finde ich es toll, weil ich in einer Situation war, ich bin Gott sei Dank Halbwaise gewesen und habe dafür Geld bekommen, aber ich hab kein Karenzgeld gekriegt, weil ich vorher nicht gearbeitet habe, sondern studiert hab.“ (Alleinerzieherin, 26 Jahre, ein dreijähriges Kind, Studentin, arbeitet als Sporttrainerin, ca. 12.000 S Einkommen, der Vater zahlt ca. 4.000 S Alimente, das Kind war bei Tagesmutter, jetzt ist es im Kindergarten).

„Ich finde das eigentlich schön und toll, da wird was aufgebauscht, und eigentlich ist es ein Zuckerl für jede Mutter und für jeden zukünftigen Vater; nur glaube ich insofern nicht, dass das standhält, weil, ich glaube einfach nicht, dass das finanzierbar ist und bin eigentlich mit der derzeitigen Situation sehr zufriede-

den. Ich finde es eigentlich toll, dass das Karenzgeld für eineinhalb Jahre möglich ist, dass das leistbar ist. Irgendwie in der heutigen Situation glaube ich nicht, dass das leistbar ist.“ (Mittlere Angestellte in Wien, 24 Jahre, 1 Kind, seit 1 Jahr in Karenz).

„Ich finde es auf jeden Fall besser, weil die Frauen das Gefühl haben, dass die Arbeit, d. h. die Kindererziehung, auch entgolten wird, weil sonst, es kann zu Problemen mit dem Partner kommen. Er arbeitet und bekommt Geld und die Frau arbeitet zu Hause und bekommt kein Geld und dann kann es sein, dass man sich fühlt, als wäre die eigene Arbeit nicht so viel wert, weil man kein Geld dafür bekommt, obwohl es für das Kind wichtig ist. Und das kann dann vielleicht dazu führen, dass die Frau auch arbeiten geht, erstens, weil man Geld braucht und außerdem, weil sie auch einmal etwas finanziell entgolten haben will und dass dann das Kind auf der Strecke bleibt. Es ist auf jeden Fall eine Beruhigung als Grundlage, sodass man wirklich frei wählen kann, ob man arbeiten möchte oder nicht.“ (Hausfrau, 32 Jahre, ein 2-jähriges Kind, vorher in Teilzeitbeschäftigung als mittlere Angestellte).

„Ich finde, dass das eine echt gute Idee ist, weil da sind eben die Lücken nach der Karenz gefüllt, wo man nämlich das Problem hat, wen zu haben für das Kind, wenn man wieder arbeiten geht, das ist ja das größte Problem überhaupt bei mir.“ (Kellnerin, 31 Jahre, ein 18 Monate altes Kind, derzeit in Karenz, lebt mit dem Kindesvater in Lebensgemeinschaft, partnerschaftliche Betreuung des Kindes unter Mithilfe der Eltern, kein Kindergartenplatz).

In manchen Interviews wurden auch sehr stark die Probleme von Familien sichtbar, in denen aus gesundheitlichen Gründen nicht auf Standardbetreuungseinrichtungen zurückgegriffen werden konnte und bei denen sich nach dem ersten Kind ein zweites Kind einstellte:

„Wir wollten schon ein zweites Kind haben, haben aber zu diesem Zeitpunkt nicht damit gerechnet. Ja, das war irgendwie nicht geplant, unser Kind war zu diesem Zeitpunkt 2 Jahre alt. Beim ersten Kind haben wir gedacht, das, was wir brauchen, holen wir uns einfach vom Sparbuch, ... ich habe aber dann gearbeitet, als das Kind 7 Monate alt war. Ich konnte eineinhalb Tage in der Woche arbeiten, weil meine Mutter das Kind genommen hat, sonst wäre es nicht gegangen, ich hätte das Kind mit einem Jahr auch noch nicht in den Kindergarten gegeben, aber eine Oma war immer da. Nachdem mein Kind auch ein sehr allergisches Kind war, wäre das mit dem Kindergarten gar nicht gegangen, er hat ja ganz streng Diät essen müssen ... ich habe Probleme, wenn das zweite Kind anfängt mit der Krabbelstube, dann müssen sie später aus der Krabbelstube raus und müssen sich frisch an eine Tante gewöhnen, es wäre besser, wenn sie mitge-

hen mit einer Gruppe, wie es dann später in der Schule so ist, dann hätten die Kinder weniger Schwierigkeiten.“ (26-jährige kleine Angestellte, 2 Kinder, verheiratet, derzeit wieder in Karenz, hat dazwischen gearbeitet).

6.2.3 Karenzgeld für ehemals Berufstätige versus Erziehungs- oder Betreuungsgeld für alle

Bei vielen findet die Idee, eine Unterstützung auch für nicht Berufstätige zu bezahlen, Zustimmung, vor allem weil man nicht von jeder Frau verlangen könne, dass sie vor der Schwangerschaft gearbeitet hätte. Immerhin haben sich die Ausbildungszeiten für viele Berufe verlängert, immer mehr Frauen studieren an den Hochschulen und bekommen oft schon während des Studiums ein Kind. Fallweise wird aber auch darauf hingewiesen, dass es gegenüber den Berufstätigen ungerecht sei, wenn sie dasselbe bekämen, immerhin hätten sie während der Zeit, die sie gearbeitet haben, Steuern bezahlt.

„Betreuungsscheck ist sicher besser für Frauen, die keine Arbeit haben. Wenn das Kind klein ist und man nicht arbeiten kann, bekommt man immerhin eine grundlegende Hilfe, auch wenn das Geld nicht viel ist.“ (Technikerin, 34 Jahre, 2 Kinder, hat die Arbeit 2 Jahre unterbrochen).

„Ich finde, dass es gut ist für Frauen, die Kinder haben ganz allgemein, aber dass kein Unterschied zwischen Frauen besteht, die gearbeitet haben und solchen, die nicht gearbeitet haben, ist nicht ganz richtig, ungerecht. Frauen, die Steuern bezahlt haben, müssten auch mehr bekommen.“ (28-jährige Akademikerin, 3 Kinder im Alter von 2, 4 und 8 Jahren, im Haushalt).

„Also ich würde es schon richtig finden, wenn auch nicht berufstätige Frauen Unterstützung bekommen. Es wäre sicher gerecht, wenn alle Frauen, unabhängig ob sie berufstätig sind oder nicht, Geld bekommen, um eine Absicherung zu haben, damit sie nicht so abhängig sind von ihrem Partner oder anderen, wie Eltern. Vor allem sollten junge Frauen unterstützt werden, damit ein gewisses Existenzminimum gesichert ist ... die oft noch in die Schule gehen, in Ausbildung stehen, schwanger werden, dann haben sie oft keine Alternative, wenn sie von zu Hause keine Unterstützung bekommen. Der Staat lässt sie in gewisser Weise einfach fallen.“ (Mittlere Angestellte, 37 Jahre, ein Kind mit 2 Jahren, lebt mit Lebensgefährten).

6.2.4 Wie lange wollen Frauen zu Hause bleiben, wie lange sollte eine Unterstützung bezahlt werden?

Der Großteil der befragten Frauen möchte länger als eineinhalb Jahre beim Kind zu Hause bleiben, es gibt jedoch auch Frauen, die für eine sehr kurze eigene Karenz plädieren, weil man sich die Betreuung partnerschaftlich teilen möchte. Insgesamt halten die meisten eine Unterstützung für die ersten 3 Jahre für besonders notwendig. Die Meinungen zu dieser Thematik sind jedoch äußerst vielfältig, quantitative Aussagen sind jedoch aufgrund der kleinen Stichprobe nicht möglich.

„Finde ich ganz wichtig, bis zum 3. Geburtstag auf alle Fälle, das 4. Jahr wäre aber auch noch wichtig, das dritte Jahr vor allem, dass die Frauen zu Hause bleiben können, das 4. Jahr, damit sie dann halbtags arbeiten gehen können.“ (Hausfrau, 36 Jahre, ein Kind mit 2 Jahren, vorher mittlere Angestellte, Matura).

„Den Betreuungsscheck finde ich bis zum 4. Jahr notwendig, 7 Jahre ist etwas zu viel. Ich kann mir vorstellen, das 4. Jahr ist für das Kind sicher besser, je nachdem, wie weit die Kinder in der Entwicklung sind, damit die Mutter die Möglichkeit hat, halbtags zu arbeiten, wenn sie will.“ (42-jährige Lehrerin, 1 Kind mit 10 Jahren).

„Ich habe schon den Eindruck, dass die Leistung der Mütter bei der Kinderbetreuung in diesem Modell besser honoriert wird als bei Karenzgeld (wie es jetzt ist) ... vor allem in dem Zeitraum, also ab 3 oder 4 Jahren, wo sie eben in Kindergärten gehen können, auf jeden Fall. Und es besteht ja vor allem auch die Möglichkeit, individueller auf die Kinder einzugehen, ob die also jetzt dieses Gruppenverhalten wollen und brauchen, was ja nicht immer passend ist, also man findet ja nicht immer den passenden freien Kindergartenplatz. Also das muss ja auch irgendwie in die soziale Struktur hineinpassen und so.“ (36-jährige Frau, ledig, ein Kind mit 8 Jahren, berufstätig).

„4 Jahre wäre schon günstig, für mich ist der Berufseintritt geplant, wenn das jüngste Kind mit vier Jahren in den Kindergarten gehen kann, die ersten Jahre arbeiten, das wäre nicht gegangen, ich hätte auch bei einem Kind nicht arbeiten wollen, zumindest bis zum Kindergarten sollte die „Karenz“ gehen.“ (Hausfrau, 30 Jahre, 3 Kinder (4, 5 und 7 Jahre), seit 7 Jahren im Haushalt, will aber die Berufstätigkeit wieder aufnehmen).

„Ich denke mir, zu lange kann das nie sein, ob 7 Jahre ausreichend sind, schwierig für mich zu sagen, da meine Tochter erst ein halbes Jahr alt ist. Jetzt kann ich mir das nur schwer vorstellen, wie das werden wird in der Schule und so.“ (25 Jahre, ledig, ein Kind, in Karenz).

„Zwei Jahre finde ich schon OK: wenn dann der Kindergarten anders organisiert wäre. Weil, was mir nicht gefällt, ich muss sie zuerst in die Krabbelstube, dann in den Kindergarten geben ... wenn ich es mir leisten könnte, würde ich sogar 3, 4 Jahre zu Hause bleiben, aber was ich so sehe, gerade in meinem Bekanntenkreis, die hat gerade das 3. Jahr unbezahlt dazu bekommen, die können sich das aber leisten, der Mann verdient irrsinnig gut und so können sie sich das leisten, aber wenn bei mir das Karenzgeld, die 6.000 S, wegfallen, so geht es nicht mehr.“ (26 Jahre, 2 Kinder, in Karenz).

„Grundsätzlich bin ich der Meinung, dass man so lange wie möglich zu Hause bleiben sollte bei einem kleinen Kind. Ich glaube, das ist sehr wichtig. Es ist aber auf der anderen Seite so, dass eineinhalb Jahre, die wir derzeit haben, auf jeden Fall zu wenig sind. Ideal wäre für meinen Geschmack drei Jahre, weil das das Alter ist, wo sie das Kind dann noch am ehesten in den Kindergarten bewegt, die Mutter ein weniger schlechtes Gewissen hat. Es spielt sich fürchterlich ab, die Mütter leiden mit den Eineinhalb/ Zweijährigen, wenn sie sie in den Kindergarten stecken. Die Kinder spüren das. Das ist ein Leidensweg. Die Mutter macht das aber unter Druck, weil sie arbeiten gehen muss, weil der bezahlte Karenzurlaub einfach vorbei ist. Wenn man der Frau in diesem Fall die Chance geben würde, noch ein drittes Karenzjahr zu haben, wäre das sowohl für die Eltern als auch für die Kinder besser.“ (Angestellte, 1 Kind, verheiratet).

6.2.5 Wahrgenommene Auswirkungen auf die Berufstätigkeit

Dieser Punkt war bereits in den Gruppendiskussionen sehr kontroversiell. Manche Frauen meinen, dass der Betreuungsscheck die Arbeitsmotivation bzw. die Motivation, wieder in den Beruf zurückzukehren, senken werde. Einige sehen im Gegenteil, dass der Betreuungsscheck die Möglichkeit eröffne, arbeiten zu gehen, weil man die Betreuungsleistungen bezahlen könne.

„Auch wenn mir der Betreuungsscheck zur Verfügung stünde, würde ich sicherlich nicht voll zu Hause bleiben. Ich möchte auch jetzt nur mehr halbtags arbeiten gehen, weil ich brauche keine Kinder, damit ich dann ganztags arbeiten gehe, aber ich werde deppert, wenn ich zu Haus bleib. Da bin ich dann keine gute Mutter – unter Führungszeichen –, wenn ich nur mehr hektisch bin und mir überleg, raus aus der Wohnung. Na, ich würd sicherlich nicht länger jetzt voll zu Hause bleiben.“ (26-jährige Hausfrau, 2 Kinder, 1 und 2 Jahre alt, derzeit in Karenz).

„Ich glaube schon, dass das Betreuungsscheckmodell einen Einfluss haben würde, weil die Vorstellung noch immer sehr verbreitet ist, dass eine gute Mutter zu Hause bleiben sollte. Ich denke mir, es ist der moralische Druck einer

Gesellschaft so hoch, dass sich sicher Frauen davon überzeugen lassen und sich denken, das ist halt jetzt ein bisschen einfacher als vorher; da „mach ich es“, sozusagen. Ja, und wo viele andere arbeiten gehen, weil es sich mit dem Geld nicht anders ausgeht oder so, sie aber in Wirklichkeit aber eh auch davon überzeugt sind, dass eine gute Mutter zu Hause ist, die würden dann auf jeden Fall zu Hause bleiben ... auch für mich ambivalent. Auf der einen Seite das Geld, ... auf der anderen Seite gibt es positive Nebeneffekte, die sozialen Kontakte, ja, man will nicht vereinsamen. Kinder brauchen eine fixe Bezugsperson, aber nur bis 2 (Jahren).“ (25 Jahre, ledig, 1 Kind).

„Bei mir war das ein bisschen anders, ich wäre eigentlich gezwungen gewesen, ab dem 3. Lebensjahr des Kindes zu arbeiten, aber es gibt eben diese Notstandssituation vom Arbeitsamt aus, nachdem ich das Kind nicht unterbringen konnte, habe ich den Notstand bezogen, also ich war tatsächlich bis zum 4. Lebensjahr zu Hause und ich finde das auch realistisch von der Entwicklung vom Kind her, und ich würde auch, wenn ich also mit diesem neuen Modell, wenn ich mehr Geld über einen längeren Zeitraum zu Verfügung hätte, würde ich trotzdem zu diesem Zeitpunkt arbeiten gehen.“ (Angestellte, 36 Jahre, in Lebensgemeinschaft, 1 Kind mit 8 Jahren).

„Berufstätigkeit wird durch den Betreuungsscheck nicht gefördert, die Mütter werden länger zu Hause bleiben. Dadurch verzögert sich der Wiedereinstieg in das Berufsleben. Die Frauen sollen eine Zeitlang vom Arbeitsmarkt verdrängt werden. 7 Jahre zu Hause würde die Chance auf einen Arbeitsplatz verringern.“ (Leitende Angestellte, 26 Jahre, alleinstehend, 1 Kind mit 7 Jahren, war eineinhalb Jahre in Karenz).

„Es wird sich sicher auf die Entscheidung der Frauen auswirken, man hätte die Wahl, nicht, dass man sowieso arbeiten gehen muss, aber beim höheren Modell (8.000 S) könnte ich auf jeden Fall zu Hause bleiben. Ich würde halbtags arbeiten, aber das ginge nur mit einer Unterstützung. Wenn man eineinhalb Jahre zu Hause bleibt, ist der Arbeitsplatz sichergestellt. Die Frau kann zurückkehren. Bei 7 Jahren ist das natürlich fraglich. Soviel Arbeitsplatzsicherheit kann man nicht verlangen.“ (26 Jahre, Studentin, ledig, 1 Kind mit 5 Jahren. Betreuung des Kindes: ganztags Kindergarten, am Wochenende beim Kindesvater oder bei der Großmutter).

„Länger in Karenz ... das hängt natürlich sehr von der jeweiligen Situation ab. Wenn eine Familie intakt ist, werden sich sicher viele Frauen überlegen, länger in Karenz zu gehen. Mit 8.000 Schilling, womöglich wenn ein zweites Kind da ist, und der Partner nicht verdient, ist es ja trotzdem sehr knapp und eben, wie das Modell heißt, am Existenzminimum. Aber das hängt von der jeweiligen persönlichen Situation ab.“ (Angestellte, 32 Jahre, ledig, 1 Kind).

„Ich persönlich würde auf jeden Fall wieder berufstätig sein, aber ich bin der Meinung, dass dieses Modell „Existenzminimum“ sehr dazu verleitet, dies nicht so früh zu tun. Die Frage ist dann, bleibt die Mutter zu Hause für das Kind oder bleibt die Mutter zu Hause, weil's ihr so gut geht; denn es sollte grundsätzlich den Kindern zugute kommen, nicht den Müttern, so sehe ich das. Ich habe z.B. überhaupt nichts davon, wenn ich arbeiten gehe, weil ich verdiene relativ wenig, habe aber mit meinem Mann gemeinsam soviel, dass ich überall der Höchstzahler bin – sowohl im Kindergarten als auch in der Schule – ich zahle überall die vollen Beiträge. Das heißt, ich falle genau hinein in die höchsten Beträge aufgrund von einer Staffelung, die die Gemeinde Wien für die Kindergärten hat. Es handelt sich dabei jeweils um 5.000 Schilling, z.B. zwischen 15.000 und 20.000 etc. Wir fallen dabei genau in die Höchstzahlergruppe hinein. Die zahle ich, weil ich verheiratet bin, und weil wir gemeinsam mehr als 20.000 Schilling verdienen. Somit ist es ohnehin so, dass ich trotzdem wieder arbeiten gehe, weil für mich war es sowieso keine Frage, nur glaube ich, dass das dritte Modell sehr dazu verleitet, dass die Leute noch mehr Kinder kriegen, dann zu Hause bleiben, weil es gesponsert wird und das ist meiner Meinung nach nicht richtig.“ (Vertragsbedienstete, 36 Jahre, verheiratet, 2 Kinder).

6.2.6 Welche Probleme sieht man beim Wiedereinstieg in den Beruf?

Die Überlegungen der Frauen werden hier sehr stark von ihrem Qualifikationsniveau bestimmt. Je höher die berufliche Qualifikation, desto wahrscheinlicher ist auch eine eher geringe Kinderzahl und eine insgesamt geringere Zeit der Berufsunterbrechung. Man befürchtet nicht nur die Stellung, sondern auch die erlernten Qualifikationen zu verlieren. Frauen, die länger (4 Jahre) oder bedingt durch 2 Kinder (5 bis 6 Jahre und auch länger) die außerhäusliche Berufstätigkeit unterbrechen müssen, betonen besonders die Notwendigkeit von Schulungen (besonders im EDV-Sektor). Es kommen auch Vorschläge, den Kontakt mit dem Arbeitsplatz und den damit verbundenen Problemstellungen und Veränderungen aufrecht zu erhalten, damit man sich beim Wiedereinstieg in den Beruf das Schockerlebnis erspare.

„Man will schon, dass man arbeiten geht – das Arbeiten wird generell gefördert – ich möchte aber zu Hause einen Computerkurs machen, damit ich auch zu Hause mit dem PC arbeiten kann. Wenn ich zum Arbeitsmarktservice gehe, dann werden die Kurskosten nur dann bezahlt, wenn mich ein sicherer Arbeitsplatz erwartet, sonst nicht ... “ (Bankangestellte, 29 Jahre, verheiratet, 2

Kinder, 4 und 6 Jahre, seit 6 Jahren nicht mehr berufstätig, strebt aber einen Wiedereintritt in das Berufsleben an).

„Aber ich finde, es ist schon verlockend, als Frau 7 Jahre zu Hause zu bleiben ... dann hast du aber überhaupt keine Chance mehr am Arbeitsmarkt, der Wind heute wird immer kälter und steifer, nach 7 Jahren kann sich heute jede Frau mittleren Alters brausen gehen ... und die Pensionsversicherungsbeiträge werden das Minimum sein, mit 55 Jahren werden sie dann in die Frühpension geschmissen.“ (Aus einer Gruppendiskussion mit Lehrerinnen).

„Das Geld fließt herein und sie findet keinen Job und sie sagt sich, na gut, ich habe noch 3 Jahre Zeit, aber es wird immer schwieriger, etwas zu finden und dann natürlich die Einstellung der Arbeitgeber. Der sagt sich: die Frau ist gebärfähig, da arbeitet sie ein bisschen bei mir und dann ist sie 7 Jahre zu Hause, was mach ich da mit einer Frau, weg mit den Frauen. Da muss eine Frau schon eine Top-Position haben, damit sie interessant ist.“ (Angestellte in Karenz).

„Was ist, wenn sie nichts findet. Sie meldet sich nach 3 Jahren bei der Arbeitsmarktverwaltung, sie findet keinen Job in ihrer Ausbildung, das wird verlängert, weil sie ja schon durch die Karenzzeit in das Schlamassel gekommen ist, es gibt keine Vermittelbarkeit, weil ihr 3 Jahre Arbeitspraxis fehlen.“ (Angestellte in Karenz).

„Wenn eine Frau 2 bis 3 Jahre zu Hause bleibt, ist das gut, wenn sie länger wegbleibt, ist das nicht gut für die Entwicklung ihrer Karriere. Ich bin Technikerin, aber ich kann sagen, es ist sehr schwer, nach 3 Jahren im Beruf wieder Fuß zu fassen, weil sich Technologie rasch ändert.“ (Technikerin in Karenz).

„Auch die Frauen im medizinischen Sektor können nicht lange zu Hause bleiben, sonst wäre ihre ganze Ausbildung umsonst, da ändert sich zuviel.“ (Medizinisch-technische Assistentin).

„ ... zu Hause bleiben? Die ersten 3 bis 4 Jahre auf jeden Fall ... Arbeitsplatzsicherheit? Wenn es möglich wäre, wäre es nicht schlecht. Aber dann bräuchte die Mutter wieder eine Einschulung, die ein halbes Jahr oder länger dauern würde.“ (Beamtin, 1 Kind, geschieden).

6.2.7 Welche Betreuungsformen werden vorgezogen?

Spätestens ab dem 4. Lebensjahr wird aus der Sicht der Befragten der Kindergarten obligatorisch. Der Kindergarten wird weniger als eine Aufbewahrungseinrichtung gesehen, vielmehr ist der sozialpädagogische Wert des Kindergartens unbestritten. Man scheint auch der Institution des Kindergartens mehr Vertrauen entgegenzubringen als einer privaten Tagesmutter. Der Kindergarten gehört gewissermaßen zum Standard. Man möchte – in Abhängigkeit vom Ausmaß der eigenen außerhäuslichen Berufstätigkeit (Vollzeit oder Teilzeit) – aber auch flexible

Kindergartenzeiten und Halbtagsbetreuung. Fallweise werden hier unflexible Öffnungszeiten und rigide Preisgestaltung der Kindergärten kritisiert. Ob eher öffentliche oder eher private Kindergärten bevorzugt werden, dürfte regional stark variieren.

„Bei den Ein- bis Zweijährigen würde ich eher für Tagesmütter plädieren, also weniger für Krippen. Bei den Tagesmüttern herrscht eher so eine Art Familiensituation.“

„Bei den Tagesmüttern müsste ich sicher sein, dass sie auch die Qualifikation haben, es müsste auch so eine Art von Prüfung geben, jeder sollte das nicht machen können.“

„Ich bin für die Tagesmutter. Sie hat nur wenige Kinder und kann daher flexibler auf sie eingehen.“ (Angestellte, 2 Kinder).

„Vom pädagogischen her lieber Kindergarten, denn Tagesmütter sind meistens nicht so geschult.“ (einfache Bürokräft, pragmatisiert, 35 Jahre, 1 Kind, 15 Jahre geschieden).

„Ich würde eigentlich den Kindergarten vorziehen, denn da kommt ein Kind unter andere Kinder und ist auch, wenn es älter wird, sozialer eingestellt.“ (Vertragsbedienstete, Bürolehre, 24 Jahre, verheiratet, 2 Kinder).

„... auf jeden Fall Kindergarten. Ich würde auf jeden Fall den Kindergarten einer Tagesmutter vorziehen. Aufgrund dessen, weil der Kindergarten eine öffentliche Institution ist, weil das Kind dort ein Sozialverhalten lernt, das völlig anders ist als bei einer Tagesmutter. Weil es nicht so persönlich ist, wie bei einer Tagesmutter und weil es für das Kind besser ist und ich ruhiger dabei wäre. Denn eine Tagesmutter ist eine einzelne Person, die ich nicht kenne. Und da liefere ich mein Kind ab, fahre ins Büro und hole es irgendwann wieder. Wenn ich heute im Kindergarten das Gefühl habe, das Kind hat Probleme, so gibt es dort einige Ansprechpartner. Das habe ich bei einer Tagesmutter nicht. Ihr muss ich hundertprozentig vertrauen. Sie ist den ganzen Tag allein mit meinem Kind. Das würde mir nicht passen.“ (Vertragsbedienstete, Handelsschule, 36 Jahre, 2 eigene und 2 angeheiratete Kinder).

„Ich bin für den Kindergarten. Ich möchte, dass das Kind unter vielen Kindern aufwächst und nicht in eine andere Familie kommt, wo man vielleicht die Erziehung abgibt. In einem Kindergarten ist das ganze irgendwie so, dass das Kind die Kindergärtnerin zwar akzeptiert, aber es ist keine Ersatzmutter. Es ist für mich ein sozialeres Modell als die Tagesmutter. Diese ist für mich mehr Mutter- bzw. Familienersatz, das finde ich nicht so gut.“ (Studentin, verheiratet, 1 Kind).

„Ich brauche keinen Kindergarten, mir war lieber, ich betreue meine Kinder selber (Mutter mit 3 Kindern, Hausfrau, höheres Einkommensniveau) ... für mich persönlich wäre der Betreuungsscheck besser, weil ich da mehr Geld bekom-

men hätte, für die Allgemeinheit glaube ich, ist das alte (jetzt gültige Modell) besser. Subventionierte Kindergärten und auf jeden Fall Geld, wenn ich das jetzt gegenüberstelle. Beim zweiten Modell nehme ich das Geld und gebe das Kind zur Kirche in den Kindergarten, z.B. weil mir die Gemeindekindergärten, die, wie ich glaube, ja besser wären, viel zu teuer wären. Sie haben mehr Angestellte, man sieht, dass sie mehr Geld brauchen. Wenn man die jetzt nicht subventioniert, die würden ja sehr viel mehr kosten ... wenn ich mir überlege, ich muss jetzt 7.000 S bezahlen für den Gemeindekindergarten und krieg aber trotzdem das Geld, dann kann ich mir vorstellen, dass sehr viele Leute dann die privaten Kindergärten nehmen und die Gemeindekindergärten nach und nach zusperren müssen.“

„ ... insofern ist es dann als Anreiz zu sehen (Gutschein) quasi für den Kindergarten und das würde ich eigentlich gut finden. Also ich denke mir, dass die Kinder im Kindergarten eigentlich viel mehr lernen als sie das zu Hause können, vor allem, wenn dann die Eltern eh keine Zeit haben für sie.“ (25 Jahre, ledig, 1 Kind mit 6 Monaten).

„Kindergarten ist schon sehr wichtig, auch wenn mehrere Kinder da sind.“ (30-jährige Hausfrau, 3 Kinder, seit 5 Jahren in Karenz).

„Ich glaube, ab vier Jahren ist der Kindergarten wichtig für das Kind, damit es sich zurechtfinden kann und lernt, mit anderen Kindern zusammen zu sein.“ (42 Jahre, 1 Kind mit 10 Jahren, derzeit nicht berufstätig).

6.2.8 Zum Split des Erziehungsgelds in einen Barbetrag und einen Gutschein

Diese Idee findet im Großen und Ganzen Akzeptanz, obwohl auch manchmal wegen der mangelnden Flexibilität oder wegen des schlechten Angebots für eine Barauszahlung (für private Betreuung) plädiert wird.

„Der Vorteil von dem Split ist, dass man den Gutschein für jedes Kind bekommt und somit für den Kindergartenplatz weniger zahlen muss. Drei Kinder kosten mehr als ein Kind. Es kommt selten vor, dass 3 Kinder im Kindergarten sind. Aber ich habe z.B. drei Jahre 2 Kinder im Kindergarten gehabt und habe 5.000,- bezahlt.“ (Hausfrau mit 3 Kindern).

„Der Gutschein sollte so früh wie möglich gegeben werden, wenn die Kinder beginnen, in den Kindergarten zu gehen, also so mit 3 oder 4 Jahren.“

„Ich finde, der Gutschein wäre im 5. und 6. Lebensjahr etwas spät, weil wenn ich das Kind mit 3 Jahren in den Kindergarten geben möchte, müsste ich dann den Kindergarten bezahlen. Wenn der Gutschein für jedes Kind sein sollte, dann besser ab 3 Jahren.“ (32 Jahre, 1 Kind mit 2 Jahren, mittlere Angestellte, verheiratet, derzeit nicht berufstätig).

„Eigentlich ist der Kindergarten vorgesehen für 3 Jahre, wobei das letzte Jahr schon ein bissl Hinleitung ist für die Schule. 3 Jahre sollte der Gutschein gelten und die Familie könnte innerhalb des Kindergartenabschnittes etwas variieren.“ (38-jährige Angestellte, 2 Kinder, jüngstes Kind 14 Jahre).

„Ich hätte gern den Barbetrag, da bin ich flexibler, kann mir das auch mit einer Tagesmutter einteilen.“ (Lehrerin, 25 Jahre, in Karenz, 2 Kinder).

„Der Bedarf an Kindergartenplätzen wird auf jeden Fall steigen, besonders am Land, da ist ohnehin nicht viel vorhanden, in der Stadt gibt's bessere Möglichkeiten, aber wahrscheinlich sehr überfüllt, man muss sich schon lange vorher anmelden.“ (31-jährige Kellnerin, 1 Kind, in Karenz, Dorf).

„Wenn es diesen Gutschein gibt, wird es überhaupt keine Kindergartenplätze mehr geben, weil dann auch diejenigen, die ihr Kind bis jetzt nicht in den Kindergarten gegeben haben, es dorthin bringen werden.“ (Lehrerin, in Karenz, Land).

6.2.9 Vermutete Auswirkungen auf Kinderzahl und Timing der Geburten

Die meisten Befragten vermuten keine Auswirkungen und glauben, dass die Zahl der Personen, die ihr Geburtentiming auf das Betreuungsgeld abstellen, eher unbedeutend sein wird. Im Vordergrund der Erwerbstätigen steht der Gegensatz Kinderbetreuung – Anforderungen des Arbeitsmarktes. Frauen wollen mehr Zeit für das Kind, aber andererseits auch nicht aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Dieses Problem ist vorrangig.

„Ich kann mir vorstellen, dass das eine oder andere Paar, das sich mit kaufmännischen Durchrechnungen befasst, sich das so vornimmt, aber in der Praxis ist es wahrscheinlich innerhalb kürzester Zeit verworfen. Weil erstens einmal ist es sicherlich nicht gescheit, zu lang zu warten, wenn man mehrere Kinder will, nur deswegen Kinder in die Welt zu setzen, halte ich sowieso ... vielleicht bei alleinerziehenden Müttern und bei solchen, die nicht wissen, wie sie das Kind finanzieren sollen, ist der Schritt zum Kind leichter, aber ich würde das nicht so sehen mit dem Durchrechnen.“ (Angestellte, 2 Kinder, nicht berufstätig).

„Das kann passieren, dass die Abstände zwischen den Kindern ein bissl weiter auseinandergehen. Ich kann mir vorstellen, dass ich sag, wart ma no a bissl. Sechs Jahre warten ist oft ganz schön viel.“ (Kellnerin, 31 Jahre, 1 Kind).

„... glaube ich nicht, dass die Leute so ihre Familienplanung machen.“ (28 Jahre).

„Bei uns gibt's selten mehr als 3 Kinder, mehr als 4 Jahre ist der Geburtsabstand schon selten ... ich glaube nicht, dass das ein Problem wäre.“

„Missbrauch wird man überall finden, das ist jetzt auch bei der Karenz schon so ... (aber das ist kein Grund, dass man das Modell nicht einführen sollte).“

„Die Gastarbeiter bekommen so oder so die Kinder nacheinander ... da wurt's nur so.“ (Sieht keinen speziellen Missbrauch durch Gastarbeiterfamilien).

6.2.10 Abschließende Bemerkungen

Grundsätzlich wird das Programm einer stärkeren Unterstützung der Kinderbetreuung und Kindererziehung bejaht. Man zweifelt aber an der Finanzierbarkeit der Modelle, befürwortet aber doch eine Verlängerung über die Karenzzeit hinaus.

„Der positive Schwerpunkt liegt in der allgemeinen Absicherung der Frau.“

„Dass man einen genau definierten und doch einigermaßen realistischen Zeitraum insofern ein gesichertes Einkommen hat, eine halbwegs gesicherte Lebenssituation hat und dass die Menschen, die da heranwachsen, sich auch halbwegs sicher fühlen können. Also das glaub ich, ist ein ganz wichtiger Aspekt dahinter, dieses Sicherheitsgefühl, du musst nicht von einem Tag auf den anderen zittern und zagen.“

Bezüglich der Höhe des gewünschten Betrags erscheint den meisten das Modell „Karenz“ als realistischer, für besondere Problemkonstellationen (alleinstehende Mütter) plädieren einige durchaus für das Modell „Existenzminimum“. Vielfach wird auch auf die Notwendigkeit einer sozialen Staffelung (in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen, bzw. vom Alleinerziehereinkommen) hingewiesen.

Bezüglich der Dauer der Unterstützung werden die ersten 3 bis 4 Jahre als die wichtigsten angesehen. Nicht alle Frauen wollen aus beruflichen Gründen so lange zu Hause bleiben und legen deshalb auch Wert auf das Funktionieren außerhäuslicher Betreuungseinrichtungen.

Großen Wert legen die Frauen auf die Wiedereingliederung in den Beruf, sie wünschen sich mehrheitlich kein Aufgehen in der Mutterrolle, sondern wollen auch die Unabhängigkeit vom Mann gesichert wissen. Daher sind die Einstellungen gegenüber eigenem Pensionsanspruch, Kranken- und Unfallversicherung positiv, wenn auch öfters Kritik an allzu langer Pensionsanrechenbarkeit geäußert wird (für Begrenzung).

6.3 Bericht über die schriftliche Befragung der österreichischen Bevölkerung

6.3.1 Aufbau des Fragebogens, Inhalte der Untersuchung

Das Frageprogramm orientierte sich an den Inhalten der qualitativen Studie; anhand zahlreicher Pretests wurde eine Form gefunden, die es ermöglichte, den komplizierten Sachverhalt einer noch nicht realisierten familienpolitischen Maßnahme und die Einstellung dazu zu testen. Der Fragebogen ist folgendermaßen aufgebaut:

Teil A: Bewertung der bestehenden Situation, insbesondere der bestehenden Karenzregelung; Folgeneinschätzung der bestehenden Karenzregelung nach mehreren Kriterien. Folgebewertung (Wichtigkeit dieser Kriterien).

Teil B: Kurze Erklärung des neuen Modells. Dabei wird, um Missverständnisse zu vermeiden, statt dem Terminus „Betreuungsscheck“ der Ausdruck „Erziehungsgeld“ verwendet, der im weiteren ausschließlich Verwendung findet (da eventuell Missverständnisse und Verwechslungen bei den Fragen zu „Barzahlung“ versus „Gutschein“ aufgetaucht wären). Teil B beginnt mit der als notwendig angesehenen Dauer des Erziehungsgeldes. Im Anschluss daran werden einzelne Aspekte des Erziehungsgeldes bewertet: Höhe des Erziehungsgeldes, Anspruchsberechtigung wenn keine Berufstätigkeit vorliegt, Erwerbsverbot, Unfall- und Krankenversicherung, Anrechenbarkeit für die Pension, Subvention von Kindergärten vs. Direktzahlung an die Eltern, soziale Staffelung.

Teil C beginnt mit der Einschätzung der Auswirkung des Erziehungsgeldes auf eigene Verhaltensentscheidungen, speziell auf die Dauer des „zu Hause Bleibens“ und auf den Kinderwunsch (dieser Frageblock wurde für Männer und Frauen unterschiedlich formuliert; in beiden Fällen ging es um das mögliche Verhalten der Frau). Einstellung zum Splitting und zur außerhäuslichen Kinderbetreuung. Folgeneinschätzung der Auswirkung des Erziehungsgeldes nach mehreren Kriterien (dieser Teil kann im Rahmen eines Einstellungsmodells nach Fishbein mit den analogen Fragen aus Teil A verglichen werden). Vermutete unerwünschte Folgen des Erziehungsgeldes.

Teil D: Soziodemographische Merkmale.

6.3.2 Stichprobe der Untersuchung

Es wurden aus dem TelefonAdressenmaterial in mehreren Wellen Stichproben gezogen. Insgesamt liegen 970 verwertbare Interviews vor.

Die Spezifität des Themas führte erwartungsgemäß dazu, dass mehr Frauen (75 %) den Fragebogen beantworteten (laut Instruktion konnten aber auch Männer den Fragebogen ausfüllen) sowie weniger Alleinstehende und Verwitwete (insgesamt nur 10 %), weniger Ältere (nur 14 % über 60-Jährige) und nur relativ wenige Befragte ohne Kinder (nur 13 %) den Fragebogen beantwortet haben.

Die Verteilung nach Bildungsgruppen zeigt erwartungsgemäß eine Überrepräsentation höherer Bildungsstufen, doch sind in der Stichprobe alle Bildungsgruppen vertreten (siehe Tabelle 6.-1).

Insgesamt wurden 72 AlleinerzieherInnen erfasst (rund 7 % der Stichprobe). Der Median des Nettoeinkommens der Frauen liegt zwischen 9.000 und 11.000 S, jener der Männer zwischen 19.000 und 22.000 S. 52 % der Frauen in den befragten Haushalten sind zum Zeitpunkt der Befragung berufstätig, 48 % nicht berufstätig.

Tabelle 6.-1: Zusammensetzung der Stichprobe nach Bildungsgruppen (Bildung der Frau)

PflichtschulabsolventInnen	11 %
Lehre	29 %
Fachschule	21 %
AHS, BHS	26 %
abgeschlossenes Studium	13 %
total	100 %
	(n = 917)

Quelle: W. Schulz

6.3.3 Variation der Ergebnisse nach soziodemographischen Variablen

(Überblick)

Angesichts der großen Vielfalt der Lebensformen, der Lebensstile und familienzyklischen Variationen wären große Unterschiede der Meinungen nach Alters- und Einkommensgruppen, nach Kinderzahl und nach Berufstätigkeit der Frau zu erwarten gewesen. Um die deutlichsten Unterschiede in den wichtigsten Themen (abhängige Variable) sichtbar zu machen, wurden multiple Regressionsanalysen durchgeführt (s. Tabelle 6.-2). Es wurden die Auswirkungen von Geschlecht, Alter,

Familieneinkommen, Berufstätigkeit der Frau, Bildung der Frau getestet (unabhängige Variable).

Tabelle 6.-2: Erklärung ausgewählter Variablen der Untersuchung durch soziodemographische Merkmale¹⁾, multiple Regression (erklärte Varianz und standardisierte signifikante Regressionskoeffizienten)

Variable	r ²	D01	D03D	D04D	EINKF	W2D	BERUF D08
A01 Heutiges Karenzgeld	0,10	-0,11	+0,23	-0,10		+0,11	
A04 Unterstütz. b. Kinderbetreuung	0,06		-0,15		-0,13	-0,08	+0,10
A072 ausreichender Zeitraum	0,04	+0,12		-0,11		-0,07	
A074 ausreichende Unterstützung	0,02	+0,08	-0,11				+0,10
B012 Erziehungsgeld- 3 J.	0,05		+0,16	-0,09		+0,14	-0,10
B013 Erziehungsgeld - 4 J.	0,04		+0,19	-0,08			
B014 Erziehungsgeld - 5 J.	0,05		+0,24			-0,12	
B03 EG auch für nicht berufst.	0,03	+0,07	+0,18	-0,07		-0,13	
B04 EG ohne Erwerbsverbot	0,01		+0,08	+0,07			
B05 EG mit Versicherungen	0,04	-0,09	+0,12		+0,11		-0,08
B06 EG, Pensionsanrechnung	0,09	-0,14	+0,21	+0,16	+0,10		
B08 Soziale Staffelung	0,04		-0,16		+0,15		
C1W3 Vollzeitbeschäftigung	0,03			+0,14	-0,13		
C032 Betreuung ab 2. Geb.	0,01			+0,12			
C033 Betreuung ab 3. Geb.	-						
C034 Betreuung ab 4. Geb.	0,04		-0,12	+0,10		+0,12	-0,11
C062 ausreichender Zeitraum	0,03	+0,14	-0,10				
C064 ausreichende Unterstützung	0,01	+0,09			-0,07		
C07 EG Bewertung gesamt	0,02	-0,09			+0,08	-0,07	

Unabhängige Variable

r ²	erklärte Varianz				
D01	Geschlecht	männlich	25,2%	weiblich	74,5%
D03D	Alter	- 40 Jahre	50,1%	40 Jahre +	49,9%
D04D	Kinder	keine Kinder	13,4%	Kinder	86,6%
EINKF	Familieneinkommen				
BERUFW2D	Berufstätigkeit Frau	berufst.	62,5%	nicht berufst.	37,5%
D08	Bildung	---- Skala 1 - 5 ----			

Das Ergebnis ist erstaunlich: Die Variation des Antwortverhaltens nach den genannten sozialen Merkmalen ist eher gering, die erklärten Varianzanteile überschreiten selten 6 % der Gesamtvarianz. Daher ist generell nur eine geringe Variation der Einstellungen nach sozialen Merkmalen vorhanden. Wie Tabelle 6.-2 zeigt, werden 10 % erklärter Varianz nur bei der Bewertung des heutigen Karenzgeldes und 9 % erklärter Varianz bei der Einstellung zur Pensionsanrechnung erreicht. Bei beiden Variablen ($\beta = 0,23$ bzw. $0,21$) kann man einen Alterseffekt feststellen: Es sind die Jüngeren, die die bestehende Karenzgeldregelung schlechter („zu kurz“) bewerten, und es sind die Jüngeren, die eher für die Pensionsanrechenbarkeit plädieren; für die über 40-Jährigen sind diese beiden Aspekte nicht mehr so aktuell. Insgesamt ist der Alterseffekt der stärkste, er bedeutet aber inhaltlich nicht viel: Für die über 40-Jährigen haben sozialpolitische Veränderungen einen geringeren Stellenwert, weil sie ja auch keinen potenziellen Nutzen für sich daraus ziehen können. Dass Personen ohne Kinder (nur rund 13 % in unserer Stichprobe) staatlichen Unterstützungen für Kinder kritisch gegenüberstehen, war zu erwarten. Insgesamt haben jedoch Familieneinkommen, Berufstätigkeit und Bildung der Frau sowie Geschlecht keinen gravierenden Effekt auf die Einstellungen. Zur Darstellung der Hauptergebnisse kann daher durchaus von einfachen Gruppeneinteilungen ausgegangen werden. Ein ausführlicher Tabellenanhang findet sich im Band „Grundlagen“.

6.3.4 Bewertung der augenblicklichen Situation

Die Sondierung der Einstellung zur bestehenden Karenzgeldregelung wurde mit der Frage nach der Bewertung des adäquaten Zeitraums begonnen (A01): 27 % der befragten Frauen finden die 18 Monate viel zu kurz, weitere 37 % zu kurz, 27 % finden den Zeitraum richtig, rund 9 % zu lang oder viel zu lang (vgl. Tabelle A1*). 76 % der Frauen unter 40, ohne Kinder und 86 % mit Kindern unter 6 Jahren finden die aktuelle Regelung zu kurz oder viel zu kurz. Bezüglich der anspruchsberechtigten Gruppen (A02) befürwortet ebenfalls nur ein knappes Drittel (30 %) der Frauen die bestehende Regelung, wonach nur vorher Berufstätige ein Karenzgeld bekommen sollten, 35 % der Frauen wollen die Alleinerzieher eingeschlossen sehen, 34 % plädieren sogar für eine Ausdehnung des Karenzgeldes auf alle (vgl. Tabelle A2*).

Da die augenblickliche Regelung vorsieht, dass die Karenzzeit auf 2 Jahre verlängert werden kann („volle Karenz“), wenn der Mann sich an der Karenz beteiligt, wurde eine Bewertung dieser Situation vorgenommen. Als positiv für die Frauen (A031) wird diese Regelung von 70 % bewertet, für den Mann (A032)

* Die Tabellenbezeichnung A (Anhang) beziehen sich auf den Forschungsbericht und können dort eingesehen werden.

immerhin von 52 %; die Auswirkungen für das Kind werden von 75 % der Befragten positiv angesehen. Da das Wohl des Kindes ein hoher Wert in unserer Gesellschaft ist, der weiterhin an Bedeutung gewinnt, kann man davon ausgehen, dass die „erweiterte“ Karenz aus dieser Wertperspektive allgemein sehr positiv beurteilt wird (vgl. dazu Tabelle A3* – Tabelle A5*).

Bevor die Befragten über das Modell des Erziehungsgeldes genauer informiert wurden, sollte noch angegeben werden, ob eher Geldzuwendungen oder vermehrte Sachleistungen als adäquate staatliche Unterstützung angesehen werden. Die Frage dazu (A05) lautete: „Wenn der österreichische Staat zu höheren Aufwendungen für die Familien bereit ist, wie soll er das tun? Bitte nur eine Alternative ankreuzen! (a) Durch vermehrte Sachleistungen (z.B. Kindergartenplätze, Schülerfreifahrten etc.), (b) durch mehr direkte Auszahlungen an die Eltern, (c) anderes“. Immerhin plädieren 53 % für mehr Sachleistungen, 36 % für direkte Auszahlungen, 11 % plädieren für eine andere Regelung bzw. ein Mischsystem. Die Antworten zeigen also, dass Vorbehalte gegenüber reinen Geldzuwendungen in der Bevölkerung bestehen. Die direkt Betroffenen antworten anders: 51 % der Frauen unter 40 mit Kind unter 6 Jahren und 61 % der nicht erwerbstätigen Frauen unter 40 Jahren treten für Auszahlungen ein (vgl. Tabelle A7*).

Die Bewertung der bestehenden Situation wurde mit zwei Frageblöcken abgeschlossen. Zum einen wird erhoben, wie wichtig bestimmte Ziele – etwa Vereinbarkeit von Mutter- und Berufsrolle, ausreichende Unterstützung von AlleinerzieherInnen etc. – sind, zum anderen wird eingestuft, wie weit die derzeit bestehenden Regelungen zur Realisierung dieser Ziele beitragen. Die wichtigsten Ziele sind eindeutig: „Dass der Frau, die den Wiedereintritt in den Beruf anstrebt, ein ausreichender Zeitraum für die Betreuung des Kleinkindes geboten wird“ und „dass der Wiedereintritt in den Beruf gut möglich ist“, „dass Mutterrolle und Berufsrolle der Frau gut vereinbar sein sollen“. Als fast genauso wichtig wird aber gesehen, „dass Familien soviel unterstützt werden, dass in einer Familie mit zwei Kindern heute keine Armut herrscht“, „dass AlleinerzieherInnen genug Unterstützung erhalten“, aber auch „dass die Betreuungs- und Erziehungsleistung in der Familie angemessen bewertet wird“. Weniger wichtig als die vorher genannten Ziele werden eingestuft: „Dass die Beteiligung des Mannes an der Betreuung und Erziehung des Kindes gefördert wird“ und „dass Mütter den Aufgabenschwerpunkt in der Kinderbetreuung haben“ (vgl. Tabelle 6.-3 und die Tabellen A11*, A12*, A13*).

Die Verwirklichung dieser Ziele durch die bestehenden Regelungen wird sehr unterschiedlich gesehen. Etwas mehr als die Hälfte der Befragten sehen die wichtigsten Ziele als nicht realisiert an (s. Tabelle 6.4). Die Faktorenanalyse zeigt deut-

* Die Tabellenbezeichnung A (Anhang) beziehen sich auf den Forschungsbericht und können dort eingesehen werden.

lich, dass die Fragen zur Verwirklichung familienpolitischer Zielsetzungen zwei Einstellungsdimensionen zugeordnet werden können: Eine Dimension kann man als „Rollenkonfliktlösungsdimension“ (F II) benennen. Dazu gehört Vereinbarkeit von Mutter- und Berufsrolle, ausreichende Zeit für Betreuung des Kleinkindes und gute Möglichkeit für Wiedereintritt in den Beruf. Auch die „Beteiligung des Mannes an der Betreuung und Erziehung des Kindes“ fällt in diese Dimension; auch wird die Frauenrolle nicht vorrangig auf Kinderbetreuung hin definiert. Dies bedeutet, dass sich in dieser Einstellungsdimension wichtige Unterschiede in der Orientierung der Frauen auffinden lassen; allerdings zeigen unsere Daten eine eindeutige Präferenz in Richtung Berufsorientierung. Die zweite Dimension könnte man als „Gerechtigkeitsdimension“ (F I) benennen: Hier geht es um die angemessene Bewertung der Betreuungs- und Erziehungsleistungen in der Familie, um die Abgeltung der zusätzlichen Kosten, die den Familien durch Kinder entstehen und um die Unterstützung der AlleinerzieherInnen. Auch diese zweite Dimension

Tabelle 6.-3: Wichtigkeit von familienpolitischen Zielen (A07).
Frage: „ ... und wie wichtig sind aus Ihrer persönlichen Sicht und Erfahrung diese Ziele?“ (n ~ 950)

	% nicht wichtig + eher unwichtig	% eher wichtig + sehr wichtig
1 dass Mutterrolle und Berufsrolle der Frau gut vereinbar sind	14	86
2 dass der Frau, die den Wiedereintritt in den Beruf anstrebt, ein ausreichender Zeitraum für die Betreuung des Kleinkindes geboten wird	6	94
3 dass der Wiedereintritt in den Beruf gut möglich ist	9	91
4 dass Familien soviel unterstützt werden, dass in einer Familie mit zwei Kindern heute keine Armut entsteht	5	95
5 dass die Betreuungs- und Erziehungsleistung in der Familie angemessen bewertet wird	8	92
6 dass der Staat einen angemessenen Beitrag zu den Kosten leistet, die den Familien durch Kinder entstehen	13	87
7 dass AlleinerzieherInnen genug Unterstützung erhalten	12	88
8 dass die Beteiligung des Mannes an der Betreuung und Erziehung des Kindes gefördert wird	24	76
9 dass Mütter den Aufgabenschwerpunkt in der Kinderbetreuung haben	27	73

Quelle: W. Schulz

wird als wichtig gesehen, und rund die Hälfte der Befragten sieht diese Zielsetzungen als nicht ausreichend realisiert an. An späterer Stelle sollen diese Einstufungen im Rahmen eines Einstellungsmodells (Fishbein) für einen Nutzenvergleich herangezogen werden.

Es wäre zumindest zu erwarten gewesen, dass sich AlleinerzieherInnen von Nicht-AlleinerzieherInnen im Hinblick auf die Einstufung des Kriteriums „durch

Tabelle 6.-4: Bewertung der bestehenden Situation bzw. Verwirklichung familienpolitischer Ziele (A061 bis A069). Frage: „Welche Folgen haben Ihrer Meinung nach die heutigen Regelungen? ...“ (n ~ 950). Bewertungen und Faktorladungen (>.50)

	% trifft nicht zu + trifft eher nicht zu (vs. trifft eher zu + trifft sehr zu)	Faktorladungen FI	FII
1 bewirken die gute Vereinbarkeit von Mutterrolle und Berufsrolle der Frau	57		72
2 bieten der Frau, die den Wiedereintritt in den Beruf anstrebt, einen ausreichenden Zeitraum für die Betreuung des Kleinkindes	63		63
3 ermöglichen gut den Wiedereintritt in den Beruf	55		73
4 unterstützen die Familien soviel, dass in einer Familie mit zwei Kindern heute keine Armut entsteht	52	73	
5 Bewerten die Betreuungs- und Erziehungsleistung der Familie angemessen	63	74	
6 Durch die heutigen Regelungen leistet der Staat einen angemessenen Beitrag zu den Kosten, die den Familien durch die Kinder entstehen	55	79	
7 Durch die heutigen Regelungen erhalten auch AlleinerzieherInnen genug Unterstützung	54	62	
8 die heutigen Regelungen fördern die Beteiligung des Mannes an der Betreuung und Erziehung des Kindes	41		51
9 Bewirken, dass Mütter den Aufgabenschwerpunkt in der Kinderbetreuung haben	34		-53

Quelle: W. Schulz

die heutigen Regelungen erhalten AlleinerzieherInnen genug Unterstützung“ deutlich unterscheiden. Doch auch hier sind die Unterschiede nur gering (Kendall Tau-B = -.11).

6.3.5 Eingeschätzte Notwendigkeit der Dauer der Geldleistung

Der zweite Abschnitt des Frageprogramms (Teil B) wurde mit einer Erklärung der neu geplanten Maßnahme anhand einer unterstützenden Graphik (siehe Fragebogen in Band „Grundlagen“) eingeleitet. Als sehr notwendig und eher notwendig (versus eher nicht und gar nicht notwendig) werden eingestuft (vgl. auch die Tabellen A14* – A 16*):

2 Jahre Geldleistung	93 %
3 Jahre Geldleistung	76 % (Kind <6: 89 %)
4 Jahre Geldleistung	58 % (Kind <6: 77 %)
5 Jahre Geldleistung	47 %
6 Jahre Geldleistung	46 %
7 Jahre Geldleistung	31 %.(Kind <6: 39 %)

Je länger die Geldleistung bezahlt werden soll, desto geringer wird die Befürwortung. Eine eindeutige Majorität unterstützt eine vierjährige Geldleistung (d. h. bis zum 4. Geburtstag). Ein deutlicher Abfall bei den Zustimmungen zeigt sich von 6 zu 7 Jahren. 7 Jahre Geldleistung werden nur mehr von 15 % der Befragten als sehr notwendig und auch nur von 16 % als eher notwendig eingestuft. Bei Frauen unter 40 Jahren mit Kind liegen diese Werte allerdings bei 20 % und 23 %; bei nicht erwerbstätigen Frauen unter 40 bei 28 % und 17 % (B016).

In Tabelle 6.-5 werden die Einstufungen für 4 Jahre Geldleistung (B013) und für 5 Jahre Geldleistung (B014) differenziert nach AlleinerzieherInnen ausgewiesen. Auch hier zeigen sich keine bemerkenswerten Unterschiede. Auch bei den AlleinerzieherInnen findet sich für die Gewährung von 5 Jahren Geldleistung keine Majorität. AlleinerzieherInnen mit ihrer ausgeprägten Berufsorientierung stehen einer längeren Dauer der Geldleistung tendenziell sogar kritischer gegenüber als die Nicht-AlleinerzieherInnen.

* Die Tabellenbezeichnung A (Anhang) beziehen sich auf den Forschungsbericht und können dort eingesehen werden.

Tabelle 6.-5: Einstellungen zu 4- und 5-jähriger Dauer der Geldleistung (B013, B014), differenziert nach AlleinerzieherInnen und Nicht-AlleinerzieherInnen.

	4 Jahre			5 Jahre		
	gesamt	AE ¹⁾	nicht AE	gesamt	AE ¹⁾	nicht AE
(n)	(833)	(59)	(626)	(796)	(58)	(593)
sehr notwendig	29	25	31	18	12	18
eher notwendig	29	22	30	29	31	31
eher nicht notwendig	22	27	20	25	22	26
gar nicht notwendig	20	25	19	28	35	26
	100	100	100	100	100	100
		n.s.			n.s.	

AE = AlleinerzieherInnen

Quelle: W. Schulz

6.3.6 Einstellungen zu weiteren Aspekten der Geldleistung

6.3.6.1 Zur Höhe der Geldleistung

In den qualitativen Interviews hatte sich bereits deutlich angedeutet, dass das sozialpolitische Modell „Existenzminimum“ (8.000 S Zahlung) weniger Befürworter findet. Das Ergebnis der quantifizierenden Umfrage bestätigt dies deutlich (B02): Nur 39 % der Befragten befürworten die 8.000 S gegenüber einer Zahlung von 5.700 S (Modell „Karenz“). Allerdings befürworten Frauen unter 40, ohne und mit Kindern unter 6 Jahren 8.000 S zu rund 55 %, gleiches gilt für nicht erwerbstätige Frauen unter 40. Die Aufschlüsselung nach Einkommensgruppen zeigt eine deutlich geringere Akzeptanz bei den höchsten Einkommensgruppen (Fraueneinkommen 19.000 S und mehr netto, Familieneinkommen über 30.000 S; s. Tabelle A17).

6.3.6.2 Anspruchsberechtigung auch für Nichtberufstätige (B03)

Eine klare Mehrheit von 58 % befürwortet – im Gegensatz zur geltenden Karenzgeldregelung –, dass auch vor der Schwangerschaft nicht Berufstätige das Erziehungsgeld erhalten sollen (s. Tabelle 6.-6, nächste Seite). Bei den Frauen unter 40 Jahren mit Kindern unter 6 Jahren befürworten dies 65 % und bei den nicht erwerbstätigen Frauen unter 40 Jahren sind es 81 %. AlleinerzieherInnen unter-

scheiden sich gegenüber den anderen nicht in ihren Einstellungen; wohl aber die Frauen, die nach der Geburt eines Kindes (oder mehrerer Kinder) die Berufstätigkeit wieder aufgenommen haben: Unter diesen sind nur halb so viele „starke Befürworterinnen“ zu finden (s. Tabelle A18).

6.3.6.3 Einstellungen für und gegen Erwerbsverbot (B04)

Während die jetzige Karenzgeldregelung eine weitgehende Erwerbsbeschränkung beinhaltet, soll die Geldleistung auch an Frauen ausbezahlt werden, die berufstätig sind bzw. in den Beruf zurückkehren. Nur rund 45 % aller Befragten befürworten dies. Dies ist eigentlich einer der wenigen Punkte, in denen die Befragten zum Entwurf des „Betreuungsschecks“ bzw. dessen Geldleistung eine mehrheitlich ablehnende Einstellung zeigen (mit Ausnahme der 5- bis 7-jährigen Dauer der Geldleistung). Eine höhere Akzeptanz der Aufhebung des Erwerbsverbotes findet man bei den Frauen unter 40 Jahren ohne Kinder (58 %), erwerbstätigen Frauen unter 40 Jahren (49 %) sowie in Wien (50 %) und bei den Gruppen mit höchstem Einkommen (46 %) (s. Tabelle A19).

Tabelle 6.-6: Einstellungen zu verschiedenen Aspekten der Geldleistung
(% befürworte stark und befürworte vs. lehne eher ab und lehne ganz ab, n = 950).

	% ich befürworte stark	% ich befürworte
Anspruchsberechtigung auch für zuvor Nichtberufstätige (B03)	29	30
Anspruchsberechtigung auch bei Berufstätigkeit (gegen Erwerbsverbot) (B04)	16	29
Unfall- und Krankenversicherung (B05)	56	29
Anrechenbar für Pension (B06)	64	25

Quelle: W. Schulz

6.3.6.4 Unfall- und Krankenversicherung sowie Anrechenbarkeit für die Pension (B06)

Dass Unfall- und Krankenversicherung (B05) sowie Pensionsanrechenbarkeit (B06) von einer starken Mehrheit (86 % bzw. 89 %) befürwortet werden, mag etwas überraschen. Besonders bei Frauen findet die Pensionsanrechenbarkeit eine besonders starke Befürwortung (69 % der Frauen zeigen „starke Befürwortung“ im Gegensatz zu 50 % der Männer, s. Tabelle A21).

6.3.6.5 Kindergartensubvention vs. Direktzahlung an die Eltern (B07)

Dieses schwierige und auch in der Öffentlichkeit stark kontroversielle Thema – wie die stark politisierte Mediendiskussion anlässlich der Vorstellung der Machbarkeitsstudie „Betreuungsscheck“ gezeigt hat – kann zumindest auf Einstellungsebene auch hier nicht entschieden werden. Die Frage dazu war so formuliert:

„Das Erziehungsgeld kann nur finanziert werden, wenn bisherige Subventionen für Kindergärten aufgelöst und in eine Direktzahlung an die Eltern umgewandelt werden. Formal würde der Kindergartenplatz teurer, könnte aber vom Erziehungsgeld bezahlt werden. Welche Regelung finden Sie besser? Subventionierung der Kindergärten wie bisher/oder Direktzahlung an die Eltern?“ 52 % aller Befragten plädieren für die Subventionierung der Kindergärten, 48 % sind für die Direktzahlung an die Eltern. Interessanterweise finden wir keine deutlichen Zusammenhänge dieser Einstellung mit dem Familieneinkommen und auch nicht mit der Anzahl der Kinder. Man könnte vorsichtig den Schluss ziehen, dass auch ärmere Familien nicht in stärkerem Ausmaß Direktzahlungen bevorzugen. Frauen unter 40 Jahren mit Kindern unter 6 Jahren befürworten die Direktzahlung zu 63 % und nicht erwerbstätige Frauen unter 40 zu 65 % (s. Tabelle A22).

6.3.6.6 Soziale Staffelung der Geldleistung? (B08)

Rund drei Viertel der Befragten sind für eine soziale Staffelung der Geldleistung („Soll ab einer bestimmten Einkommenshöhe der Familie, des Haushalts und des (der) Alleinerziehers(in) kein Erziehungsgeld bezahlt werden ...?“), ein Viertel ist für eine Auszahlung an alle („Oder soll an alle, unabhängig vom Einkommen, Erziehungsgeld bezahlt werden?“). Die Gruppe mit dem höchsten Familieneinkommen plädiert am stärksten (39 % vs. 24 % im Schnitt) für eine „Auszahlung an alle“. Frauen unter 40 mit Kind unter 6 Jahren, ob erwerbstätig oder nicht, wollen dies zu rund 30 % (vgl. Tabelle A23).

6.3.7 Vermutete Folgen der Einführung der Geldleistung

6.3.7.1 Wie lange würden die Frauen – aus Ihrer Sicht – zu Hause bleiben?

Wirkliche Prognosen zu diesem Punkt wird es wohl keine geben können, die Einschätzungen der Frauen sind aber dennoch aufschlussreich. Die Frageformulierung lautete: „Wenn Sie persönlich das Erziehungsgeld (5.700 S monatlich) bekämen oder bekommen hätten (als Sie Ihr Kind betreuten), welche Konsequenzen hätte

dies für Sie (oder hätte dies für Sie gehabt)? Geben Sie für jeden Punkt (Dauer des zu Hause Bleibens, Beginn einer Teilzeitbeschäftigung, einer Vollzeitbeschäftigung) eine Antwort.“ Die Ergebnisse sind in Tabelle 6.-7 zusammengefasst.

Tabelle 6.-7: Potenzielle Erwerbstätigkeit bei finanzieller Unterstützung. [Antworten aus 3 Fragen: ohne Erwerbstätigkeit beim Kind zu Hause bleiben (C1W1W), Annahme einer Teilzeitbeschäftigung (C1W2W) und einer Vollzeitbeschäftigung (C1W3W). (n = 705)].

Alter des Kindes	ohne Erwerb beim Kind zu Hause bleiben (survival Funktion)	erwerbstätig (kumuliert)	Teilzeit (kumuliert)	Vollzeit (kumuliert)
< 2	96 ¹⁾	4	8	9
2 < 3	77	23	21	16
3 < 4	63	37	42	22
4 < 5	60	40	56	24
5 < 6	33	67	59	35
6 <	21		77	56
7 <				
es bleiben zu Hause: 21		keine Teilzeit: 24		keine Vollzeit: 44
100				

¹⁾ 4 % Partnerkarenz

Quelle: W. Schulz

Es zeigt sich, dass man trotz großer Variabilität der Vorstellungen mehr Berufsorientierte von mehr traditionell Familienorientierten unterscheiden kann. Die Mehrheit stellen die Berufsorientierten dar. Auch unter der Bedingung des Erziehungsgeldes würden 37 % der Befragten bis zum 4. Geburtstag des Kindes wieder eine Arbeit aufgenommen haben. Bis zum 6. Geburtstag des Kindes wollen 67 %, nach Schuleintritt 78 % arbeiten. Ab dem 3. Lebensjahr des Kindes besteht eine eindeutige Präferenz für Teilzeitarbeit, eine Vollzeitbeschäftigung würde die Mehrheit erst nach dem Schuleintritt des Kindes befürworten. Fast die Hälfte der befragten Frauen wünscht sich überhaupt keine Vollzeitbeschäftigung mehr. Die ganz traditionell Familienorientierten (etwa ein Fünftel) würden mit Kindern überhaupt zu Hause bleiben. Die Daten stehen in weitgehender Übereinstimmung mit der gewünschten Dauer des Erziehungsgeldes. Auch für die Berufsorientierten wären zumindest 3 Jahre Unterstützung attraktiv. Die Daten

zeigen aber auch den Wunsch der Frauen nach vermehrten Teilzeitarbeitsangeboten, auch wenn dadurch – wie oft kritisiert wird – die Karriereoptionen der Frauen keine Berücksichtigung finden. Unsere Daten stehen auch in guter Übereinstimmung mit Ergebnissen der Studie „Familie und Familienpolitik in Österreich“ (Gisser et al. 1995)⁷⁵. In dieser Studie wurde die Frage gestellt: „Es gibt verschiedene Möglichkeiten für Frauen, Berufstätigkeit und Familie zu verbinden oder sich für das eine oder andere zu entscheiden. Welche Möglichkeit fänden Sie grundsätzlich für sich selbst [an Frauen gerichtet] bzw. für Ihre Partnerin [an Männer gerichtet] ideal? Was käme da an erster Stelle?“ Da sich die Antworten von Männern und Frauen nur unwesentlich unterscheiden, wird versucht, ohne auf die gewünschte Kinderzahl Bezug zu nehmen, die entsprechenden Prozentsätze zusammenzufassen und in Anlehnung an die Typologie von Fux (1993: 225)⁷⁶ zu ordnen (vgl. Tabelle 6.-8).

Tabelle 6.-8: Ideale Vereinbarkeit von Beruf und Familie (in Anlehnung an Gisser et al., 1995: 72). „Welche Möglichkeiten fänden Sie für sich (für Ihre Partnerin) ideal?“

		%	TYPOLOGIE (nach FUX 1993: 225)
A	Keine Kinder + Vollzeitjob	4,8	intendierte Kinderlosigkeit
	keine Kinder + Teilzeitjob	9,5	
B	Kinder + Vollzeitjob	8,6	Doppelbelastung mit Einkommen und Karriereoption
C	Kinder + Teilzeitjob	34,7	eingeschränkte Doppelbelastung u unter Verzicht auf Karriereoption
D	Kleinkinder: kein Job („Kein Job, solange die Kinder klein sind“)	38,7	zeitweiliger Verzicht auf Erwerbstätigkeit („ Drei Phasen-Modell “)
E	Kinder: kein Job („Kein Job, wenn Kinder da sind“)	11,7	Vollständige Aufgabe der Erwerbstätigkeit („ Zwei Phasen-Modell “)
	keine Antwort	1,0	
		100,0	
		(n = 3684)	

Quelle: W. Schulz

⁷⁵ Gisser, Richard; Holzer, Werner; Münz, Rainer & Nebenführ, Eva (1995), Familie und Familienpolitik in Österreich. Wissen, Einstellungen, offene Wünsche, internationaler Vergleich. Wien: Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

⁷⁶ Fux, Beat et al. (1993): Bevölkerung und Wohlfahrt. Schlussbericht (Projektphase I), Zürich, zit. nach Gisser et al 1995.

Man kommt auf diese Art zu einer übersichtlichen Typologie der Idealvorstellungen. Über 5 % wollen überhaupt keine Kinder (A), rund 9 % nehmen die Doppelbelastung durch Kinder und Vollzeitjob in Kauf (B), 12% wollen bei Kindern die Erwerbstätigkeit vollständig aufgeben (E). Eine klare Majorität (C + D = 73 %) ist für ein Modell, das Kinder und Berufstätigkeit vereint: entweder als Präferenz für Teilzeitarbeit (rund 35 %) oder als Präferenz für einen zeitweiligen Verzicht auf die Erwerbstätigkeit („Drei Phasen-Modell“). Alle empirischen Erhebungen haben das Problem, klar zwischen dem „Drei Phasen-Modell“ und einer „eingeschränkten Doppelbelastung“ (= Teilzeitarbeit) unterscheiden zu müssen. Dies ist tatsächlich nur sehr schwer möglich, weil Frauen – auch in Abhängigkeit vom Alter des Kindes und von den Marktchancen – zwischen diesen Optionen hin und her schwanken, sodass genaue Zahlenangaben faktisch nicht möglich sind. Sicher ist jedenfalls, dass jener Teil von Frauen, die ihre berufliche Orientierung in den Vordergrund stellen, sei es durch Kinderlosigkeit oder eine relativ rasche Wiederaufnahme der vollen Erwerbstätigkeit nach der Geburt des Kindes, nicht die Majorität darstellt. Selbst bei den Alleinerzieherinnen wollen nur 20 % einen Vollzeitjob, 39 % wünschen sich einen Teilzeitjob, faktisch sind aber 46 % der Alleinerzieherinnen vollzeiterwerbstätig und nur 16 % halbtags oder teilzeitbeschäftigt (Gisser et al. 1995: 75f).

Auch die Interpretation kann nicht eindeutig sein, da sie sich auch auf einen bestimmten Zeithorizont bezieht. Hat man nur die Kleinkind- und Vorschulzeit vor Augen, kann man von einer Minorität der Berufsorientierten sprechen (TYP A + B = ca. 14 % in der Studie von Gisser et al., s. Tabelle 6.-8). Mit zunehmendem Alter des Kindes nimmt die Berufsorientierung wieder zu und diejenigen Frauen, die sich entweder für den Beruf (TYP A = 5%) oder für die Familie (bzw. für die Aufgabe der Berufstätigkeit, TYP E = 12 %) entschieden haben, sind eindeutig eine Minderheit. Aus dieser Sicht gewinnt natürlich der Aspekt einer möglichst flexiblen Unterstützung mit Wahlfreiheit (kein Erwerbsverbot) an Bedeutung.

6.3.7.2 Vermutete Auswirkungen auf den Kinderwunsch (Fertilität)

Der Großteil der befragten Frauen (62%) gibt an, bis 4 Jahre nach der Geburt des ersten Kindes ein zweites Kind bekommen zu wollen („ich würde versuchen – bzw. hätte versucht – ein zweites Kind zu bekommen und zwar ...“), wobei die meisten dies 2 bis 3 Jahre nach der Geburt des ersten Kindes haben wollen. Nur 18 % geben an, kein zweites Kind zu wollen; und 28 % wollen – etwa im selben Zeitintervall – ein drittes Kind (vgl. Tabelle A27 und Tabelle A28). Insgesamt ergäbe dies über 200 Kinder von 100 Frauen, ein Wert, der etwa dem Reproduk-

tionsniveau entspräche. Eine Schlussfolgerung, dass sich ein Erziehungsgeld positiv auf die Fertilität auswirken würde, kann aus diesen Daten aber sicher nicht gezogen werden, schon weil bei Wunschvorstellungen immer eine größere Zahl von Kindern angegeben als letztlich realisiert wird.

Interessant ist es auch, die präferierte Dauer des zu Hause Bleibens mit dem präferierten Geburtenabstand des zweiten Kindes in Beziehung zu setzen. Obwohl fast alle möglichen Kombinationen auftreten – ein Indiz für die starke Variation der Wunschvorstellungen –, werden doch gewisse Schwerpunkte sichtbar: Am häufigsten (Mediane) wollen Frauen, die sich ein zweites Kind wünschen, vorerst bis zum 3. Geburtstag zu Hause bleiben. Das zweite Kind sollte dann 2 bis 3 Jahre nach der Geburt des ersten Kindes kommen. Frauen, die kein zweites Kind wünschen, wollen am häufigsten nur bis zum 2. Geburtstag des ersten Kindes zu Hause bleiben.

6.3.7.3 Splitting vs. Barbetrag

Das Modell „Betreuungsscheck“ (Erziehungsgeld) sieht ein Splitting in einen Barbetrag und einen Gutschein vor. Die Meinung dazu ist geteilt. Man hätte zwar gerne das Bargeld, die Notwendigkeit des Kindergartens – und damit auch der Gutschein – wird aber von der Mehrheit der Befragten befürwortet.

6.3.7.4 Einstellung zur außerhäuslichen Betreuung des Kindes

„Und wenn Sie den vollen Betrag bekämen (5.700 S), ab welchem Lebensjahr würden Sie Ihr Kind außer Haus betreuen lassen?“ (C031 - C034). Die Antworten dazu zeigen ein relativ klares Muster (s. Tabelle 6.-9, nächste Seite).

Über 90 % bevorzugen bis zum 2. Lebensjahr eine ausschließlich häusliche Betreuung des Kindes. Im 3. Lebensjahr (ab dem 2. Geburtstag) wollen immer noch 67 % das Kind zu Hause betreuen, 25 % hätten gern Halbtagsbetreuung. Im 4. Lebensjahr (ab 3. Geburtstag) wollen noch immer rund 28 % das Kind ganz zu Hause betreuen.

Ab dem 4. Geburtstag (5. Jahr) und ab dem 5. Geburtstag (6. Jahr) dominiert eindeutig der Wunsch nach Halbtagsbetreuung, wobei der Prozentsatz derer, die das Kind nicht in außerhäusliche Betreuung geben wollen, auf 15 % (5. Jahr) und 17 % (6. Jahr) zurückgeht. 26 % der Familien mit drei und mehr Kindern würden die Kinder ab dem 4. Geburtstag nicht in den Kindergarten geben, bei den Familien mit 4 Kindern sind es sogar 35 %. Ähnlich ist die Situation ab dem 5. Geburtstag.

Tabelle 6.-9: Bevorzugte Betreuung des Kindes bei finanzieller Unterstützung. [Frage: „Und wenn Sie den vollen Betrag (5.700 S) bekämen, ab welchem Lebensjahr würden Sie Ihr Kind außer Haus betreuen lassen?“ (C031-C034)]

	Ganztags	halbtags	gar nicht(=zu Hause)
im 3. Jahr (ab 2. Geburtstag)	8	25	67
im 4. Jahr (ab 3. Geburtstag)	10	62	28
im 5. Jahr (ab 4. Geburtstag)	13	72	15
im 6. Jahr (ab 5. Geburtstag)	22	61	17

Quelle: W. Schulz

6.3.7.5 Vermutete Auswirkungen der Geldleistungen auf die Rolle und das Prestige der Frau (C04)

Ob die Einführung des Erziehungsgeldes dazu führt, dass Frauen länger zu Hause bleiben oder ob der Wegfall der Erwerbsbeschränkung dazu führt, dass die Frauen arbeiten, weil sie sich die Betreuungskosten leisten können, kann von einem Viertel der Befragten nicht beantwortet werden. 11 % meinen, das Erziehungsgeld wird keine Auswirkungen auf die Berufspläne der Frauen haben, 21 % meinen, dass die Frauen früher arbeiten, weil sie sich die Betreuungskosten leisten können, 42 % sind der Ansicht, dass die Frauen länger zu Hause bleiben werden (s. Tabelle A34).

79 % der Befragten sind der Ansicht, dass sich das gesellschaftliche Ansehen der Frau durch die Einführung einer Geldleistung verbessern würde, nur 21 % sehen im Erziehungsgeld einen Grund für Verschlechterung des gesellschaftlichen Ansehens (s. Tabelle A35).

6.3.7.6 Vermutete unerwünschte Folgen der Geldleistung (C08)

Die folgenden Argumente gegen eine Geldleistung wurden fallweise in den qualitativen Interviews geäußert. Alle Befragten sollten nun auf einer vierstufigen Skala angeben, für wie wahrscheinlich die einzelnen Folgen eingestuft werden (s. Tabelle 6.-10, Seite 188).

Hinsichtlich der Finanzierung bestehen große Vorbehalte. Das „Konsumausgaben“-Argument ist eine Negativattribution, die jeweils gerne anderen Menschen unterstellt wird. Alle anderen negativen Folgen werden mehrheitlich als unwahrscheinlich eingestuft. Diese wahrgenommenen Negativfolgen müssen aber vor dem Hintergrund einer vornehmlich positiven Bewertung des Erziehungsgeldes gesehen werden.

**Tabelle 6.-10: Unerwünschte Folgen des Erziehungsgeldes
(negative Statements, n = 950)**

	% sehr wahrscheinlich und eher wahrscheinlich (vs. eher unwahrscheinlich und sehr unwahrscheinlich)
Wegen der Kosten des Erziehungsgeldes müssten andere Sozialleistungen gekürzt werden.	87 %
Das Geld würde eher für Konsumausgaben verwendet und käme weniger den Kindern zugute.	54 %
Die Frauen würden aus dem Arbeitsmarkt gedrängt.	44 %
Frauen würden ökonomisch unabhängig sein und würden sich eher scheiden lassen.	41 %
Die Beteiligung des Mannes an der Kinderbetreuung und an der Arbeit im Haushalt ginge zurück.	38 %

Quelle: W. Schulz

6.3.7.7 Generelle Bewertung der Geldleistung – Vergleich der Bewertungen „Situation jetzt“ mit „Erziehungsgeld“.

Auf einer 5-stufigen Notenskala von „sehr gut“ bis „nicht genügend“ stufen alle Befragten das vorgesehene Erziehungsgeld deutlich besser ein. Während die heute bestehende Regelung immerhin von 21 % der Befragten eindeutig negativ (Noten 4 und 5) bewertet wird, ist dies bezüglich des Erziehungsgeldes nicht der Fall (12 % eindeutig negativ).

Eine Liste von Folgenabschätzungen (C061 – C069) des Erziehungsgeldes lässt klar erkennen, dass der Großteil der Befragten die positiven Folgen als zutreffend erachtet (s. Tabelle 6.-11). In beiden Beurteilungsdimensionen (vgl. dazu Abschnitt 6.3.4), nämlich in der „Rollenkonfliktlösungsdimension“ und in der „Gerechtigkeitsdimension“ erfolgt eine mehrheitlich klar positive Einstufung der Folgen.

Tabelle 6.-11: Folgenabschätzung.

Frage: „Welche Folgen hat Ihrer Meinung nach das Erziehungsgeld?“ Angaben in Prozent (n = 926)

Das Erziehungsgeld ...	% trifft sehr zu + % trifft eher zu
1. bewirkt eine gute Vereinbarkeit von Mutterrolle und Berufsrolle der Frau	75
2. bietet der Frau, die den Wiedereintritt in den Beruf anstrebt, einen ausreichenden Zeitraum für die Betreuung des Kleinkindes	85
3. ermöglicht gut den Wiedereintritt der Frau in den Beruf	70
4. unterstützt die Familien soviel, dass in einer Familie mit zwei Kindern heute keine Armut entsteht	84
5. bewertet die Betreuungs- und Erziehungsarbeit in der Familie angemessen	83
6. würde einen angemessenen Beitrag zu den Kosten leisten, die den Familien durch die Kinder entstehen	86
7. würde auch AlleinerzieherInnen genug Unterstützung gewähren	76
8. würde die Beteiligung des Mannes an der Betreuung und Erziehung des Kindes fördern	35
9. bewirkt, dass Mütter den Aufgabenschwerpunkt in der Kinderbetreuung haben	76

Quelle: W. Schulz

6.3.7.8 Nutzendifferenzen zwischen der bestehenden Regelung und dem „Erziehungsgeld“ (Einstellungsmodell nach Fishbein)

Die einzelnen Folgeerwartungen können mit den Folgebewertungen (Wichtigkeit) gewichtet werden; man erhält dadurch den Nutzen. Die Summe über alle (9) Nutzenwerte ergibt somit den Gesamtnutzen. Für jede befragte Person wurde somit ein Nutzenwert für die bestehende Regelung und ein Nutzenwert für das geplante Erziehungsgeld berechnet. Durch die Subtraktion des Gesamtnutzens „Jetzt“ vom Gesamtnutzen des Erziehungsgeldes erhält man die Nutzendifferenz. Eine positive Nutzendifferenz zeigt an, dass das Erziehungsgeld als sozialpolitische Maßnahme insgesamt besser bewertet wird als die bestehende Regelung. Die Nutzendifferenzen können gruppiert und interpretiert werden (s. Tabelle 6.-12). Für rund 70 % der befragten Frauen und Männer stellt das Erziehungsgeld eine Verbesserung dar, für 10 % sogar eine sehr starke Verbesserung. Eine etwas positivere Nutzeinschätzung erfolgt durch die jüngeren Befragten (unter 40 Jahren), durch Frauen und durch Haushalte, in denen das jüngste Kind unter 6 Jahre alt ist. AlleinerzieherInnen unterscheiden sich in ihrer Einstellung nicht signifikant von den Familien mit beiden Eltern.

Tabelle 6.-12: Nutzendifferenzen zwischen Erziehungsgeld und Gesamtnutzen „jetzt“.
Gesamtergebnis und differenziert nach Benutzergruppen.
Angaben in Prozent.

	Geschlecht			Alter		Kind im Haushalt		AlleinerzieherInnen	
	Gesamt	Frauen	Männer	-40	40+	-6J.	6J.+	ja	nein
Verschlechterung									
d. Erziehungsgeld	12	8	4	9	16	6	14	7	12
keine Änderung	17	15	22	12	22	9	20	9	17
leichte									
Verbesserung	61	62	58	69	53	72	56	69	61
starke									
Verbesserung	10	12	6	11	10	13	10	15	10
	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(n)	(750)	(549)	(192)	(377)	(359)	(194)	(420)	(55)	(569)
		s.		s.		s.		n.s.	

Quelle: W. Schulz

7 Schlussfolgerungen⁷⁸

Wolfgang Lutz, Helmuth Schattovits⁷⁷

Die Funktion dieses Kapitels ist eine zweifache: Zum einen erfolgt eine Diskussion der kritischen Stellungnahmen. Neben der impliziten Würdigung durch Berücksichtigung in der Endfassung erscheint auch diese explizite Beachtung angebracht. Zum zweiten geht es darum, die in den vorhergehenden Kapiteln erarbeiteten einzelnen Ergebnisse – auf die im Studienauftrag enthaltenen Fragestellungen hin – zusammenfassend und folgernd darzustellen. In diesem Sinn wird das Kapitel in zwei Abschnitte gegliedert: Diskussion von Stellungnahmen und folgernde Zusammenfassung.

7.1 Diskussion von Stellungnahmen

Im Zuge der Begutachtung des Rohentwurfs des vorliegenden Berichts sind zahlreiche schriftliche Stellungnahmen von Interessenvertretungen eingegangen, auf die hier explizit Bezug genommen werden soll. Viele der in den Stellungnahmen erwähnten Punkte wurden im Bericht selbst bereits hinlänglich besprochen und brauchen deswegen hier nicht extra angeführt werden. Auch Einwendungen, die sehr spezielle Fragen betreffen, können hier nicht näher erörtert werden. Vielmehr soll hier auf die wichtigsten kritischen Einwendungen Bezug genommen werden, welche die in der Studie diskutierten Modelle des Kinderbetreuungsschecks (KBS) und die Abschätzungen möglicher Auswirkungen in prinzipieller Weise betreffen. Für die Diskussion können die wichtigsten Kritikpunkte zu sechs Themenbereichen zusammengefasst werden:

- ▶ Die sowohl in den schriftlichen Stellungnahmen als auch in der öffentlichen Diskussion am häufigsten vorgebrachte Einwendung bezieht sich auf die Finanzierbarkeit des KBS und die Befürchtung, dass dafür bestehende Leistungen gekürzt werden müssten.
- ▶ Ein zweiter Themenbereich betrifft grundsätzliche gesellschaftspolitische Zielsetzungen, die Frage der Bedeutung von Kinderbetreuung in der Gesellschaft und das Wohl des Kindes.

⁷⁷ Univ.-Doz. Dr. Wolfgang Lutz (IIASA), Forschungsdirektor (ÖIF), Prof. Dipl.-Ing. Dr. Helmuth Schattovits, Geschäftsführer (ÖIF)

⁷⁸ Die Autoren danken den anderen Mitgliedern des Projektteams für die Durchsicht und konstruktiven Anregungen.

- ▶ Ein dritter Komplex bezieht sich auf mögliche negative Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit der Frauen und zwar sowohl makroökonomisch auf den Arbeitsmarkt als auch auf die innerfamiliäre Arbeitsaufteilung.
- ▶ Weitere Bedenken richten sich gegen eine mögliche falsche gesellschaftspolitische Signalwirkung und
- ▶ betreffen die Frage der sozialen Verteilungswirkung.
- ▶ Ein letzter Themenbereich schließlich betrifft befürchtete negative Auswirkungen auf das Angebot an außerhäuslicher Kinderbetreuung und deren Kosten.

In der öffentlichen Diskussion wurde immer wieder eine andere Studie zitiert. Nach entsprechenden Recherchen war es möglich, diese Unterlage im Dezember 1998 zu erhalten. Anschließend wurden Gespräche geführt, worin seitens der Autorin und der Autoren klargestellt worden ist, dass es sich nicht um eine Studie zum untersuchten Kinderbetreuungsscheck handelt, sondern um „Grundlagen zur Diskussion eines Kinderbetreuungsschecks“ (GDK). Auch war vom Autorenteam klar festgestellt worden, dass sich bestimmte Annahmen nicht decken und daher in den GDK gezogene Schlussfolgerungen auf die Modelle der Machbarkeitsstudie nicht zutreffen, insbesondere bezüglich Finanzierung sowie GewinnerInnen und VerliererInnen. Näheres kann der Beilage im Anhang entnommen werden (7.3.3).

7.1.1 Aufbringung der Geldmittel

Die Kosten des KBS stehen bei dessen Kritik in der Regel an erster Stelle. Dabei wird oft behauptet, dass eine Einführung des KBS automatisch zur Kürzung anderer wichtiger staatlicher Leistungen im Bereich der Kinderbetreuung oder der sozialen Leistungen für junge Familien bzw. Alleinerzieherinnen führe. Diese Befürchtung mag zwar aus realpolitischer Erfahrung, insbesondere mit Blick auf die Sparpakete der letzten Jahre, verständlich sein, die Ausführungen dieser Machbarkeitsstudie betrifft sie jedoch nicht. Hier wird ganz klar und explizit an mehreren Stellen angeführt, dass die Studie von der Prämisse zusätzlicher zur Verfügung stehender Geldmittel, insbesondere als Folge von Minderausgaben – sogenannte Überschüsse bzw. Mehreinnahmen – des FLAF, ausgeht. Die Berechnung einer kostenneutralen Variante war vom Projektteam von Beginn an abgelehnt worden, zumal insbesondere bei den 2- bis unter 4-jährigen Kindern ein Defizit der Unterstützung der Betreuung festgestellt worden ist.

Wie im Kapitel 4. gezeigt, würden die „Mehreinnahmen“ des FLAF einen beträchtlichen Teil der Finanzierung ohne neue Belastungen ermöglichen. Für einzelne Varianten reicht das. Für die großen Varianten bis 7 Jahre sind zusätzliche

Mittel erforderlich⁷⁹. Natürlich kann zurecht gefragt werden, ob die Annahme der Aufbringung zusätzlicher finanzieller Mittel in der derzeitigen Budgetsituation eine sinnvolle Annahme darstellt. Dem kann entgegengehalten werden, dass das Gebot der leeren Kassen nicht jegliches mittelfristige sozial- und familienpolitische Denken unterbinden soll. Insgesamt hat Österreich als eines der reichsten Länder der Welt natürlich enorme Budgetmittel für diejenigen sozialpolitischen Leistungen, die von Gesellschaft und Politik als wichtig erachtet werden. Das Problem besteht jedoch darin, dass ein Großteil dieser Mittel zumindest kurzfristig unter bestehenden Systemen gebunden ist. Diese Systeme erscheinen jedoch insbesondere aus einer lebenszyklischen Perspektive als unbefriedigend. Empirische Studien zeigen übereinstimmend, dass im Lebenszyklus der Menschen in der Phase der Hausstands- und Familiengründung im jungen Erwachsenenalter, wo auch zusätzlich zu Wohnungsanschaffung und Kinderbetreuung Berufseinstieg und Aufstieg zu bewältigen sind, ein Engpass an finanziellen und zeitlichen Ressourcen besteht. Eine Umverteilung muss ja nicht ausschließlich von einer Personengruppe zu einer anderen, sondern kann auch innerhalb des individuellen Lebenszyklus erfolgen. Die Begründung für eine Veränderung der Allokation dieser Ressourcen, die z.B. für einen KBS notwendig wären, könnte argumentativ bei einer solchen Verschiebung innerhalb des individuellen Lebenszyklus ansetzen. Warum soll der Staat erst im Pensionsalter einen massiven Zuschuss zu den Lebenskosten der Menschen leisten (derzeit über 60 Mrd. S im Jahr Zuschuss zu den Pensionen, wobei die höheren Pensionen stärker subventioniert werden) und nicht schon einen geringen Teil dieser Mittel den Menschen in einer Lebensphase zukommen lassen, in der diese sie am dringendsten benötigen?

Die stark rückläufige Geburtenrate kann als Chance genutzt werden, neue Konzepte ohne wesentliche Mehrkosten umzusetzen. Aktuell wird diese Entwicklung von manchen politischen Akteuren und Entscheidungsträgern genutzt, um die Verringerung bzw. Umschichtung der Einnahmen des FLAF zu verlangen. Dies wäre eine nachhaltige Änderung der Rahmenbedingungen, die zuvor einer ausführlichen Diskussion der gesamtgesellschaftlichen Prioritäten bedürfte.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass parallel zum Hinweis auf die hohen Kosten des KBS häufig der Ausbau von Einrichtungen der Kleinkinderbetreuung verlangt wird. Da es sich dabei sachlich wesentlich um Krippen handelt, würden bei bisher üblicher Vorgehensweise dafür deutlich höhere Kosten anfallen als für den KBS. Es scheinen somit häufig andere Bedenken als die Frage der Mittelaufbringung hinter den vorgebrachten Argumenten zu liegen.

⁷⁹ Einer unwidersprochenen Meldung im Standard, Juli 99, zufolge schätzt das Finanzministerium in den nächsten Jahren mit etwa 20 Mrd. S „Überschuss“, womit alle Modelle im wesentlichen aus dem FLAF finanzierbar wären.

7.1.2 Kindeswohl und Elternrolle

In diesem Fragenkomplex werden einige grundsätzliche sozialpolitische Fragestellungen angeschnitten, die nicht direkt mit dem KBS in Zusammenhang stehen, für dessen mögliche Auswirkungen jedoch relevant sind.

Es wird zu bedenken gegeben, dass neben der primären Betreuung der Kinder durch die Eltern die professionelle Kinderbetreuung durch Kinderkrippen, Kindergärten, Kindergruppen, Tageseltern und ähnliche Angebote eine wichtige Ergänzung zum Familienleben in der Erziehungs- und Bildungsarbeit in der Gemeinschaft darstellt. Dies sei besonders für die zunehmende Zahl von Einzelkindern wichtig. Dieser Ansicht ist zuzustimmen und sie scheint auch einem weitgehenden gesellschaftlichen Konsens in Österreich zu entsprechen. Gerade aus diesem Grund sehen alle Modelle des KBS einen Gutschein ab dem 4. Lebensjahr vor, der einen starken Anreiz zum Besuch eines Kindergartens darstellt. Ob der 4. Geburtstag den spätesten sinnvollen Eintrittszeitpunkt in eine außerhäusliche Kinderbetreuungseinrichtung darstellt, ist wissenschaftlich nicht eindeutig belegbar, scheint aber der in Österreich vorherrschenden Meinung sowie geübten Praxis der Eltern zu entsprechen und stellt eine Position auf der „sicheren Seite“ dar. Gerade die Altersstufe davor wird als von besonderer Sensibilität angesehen, die nicht generell einheitlich behandelt werden kann, weshalb den Eltern die Möglichkeit von individuellen Lösungen geschaffen werden soll. Wichtig ist zu betonen, dass es sich beim vorgeschlagenen Alter um den spätesten Zeitpunkt handelt, ab dem bei Nichteintritt in den Kindergarten finanzielle Nachteile entstehen. Einem früheren Eintritt steht nichts im Wege; die Kosten dafür werden durch die geleistete Barzahlung kompensiert. Gerade für nicht berufstätige Frauen, deren Kinder zurzeit nicht im Kindergarten sind, könnte dies ein Anreiz sein, die Kinder schon früher in den Kindergarten zu senden (siehe Abschnitt 2.2.3 und 6.3.7). Sollten jedoch gewichtige Gründe dafür sprechen, den Gutschein schon vor dem 4. Lebensjahr anzusetzen, so wäre dies eine weitere Variante des KBS, die bei der konkreten Verwirklichung von den dafür zuständigen Bundesländern natürlich in Erwägung gezogen werden kann.

Noch prinzipiellerer Natur ist der Einwand, der in mehreren Stellungnahmen implizit oder explizit aufscheint, dass Kindererziehung durch die Eltern keine Berufstätigkeit darstelle und auch nicht in die Nähe davon gerückt werden solle. Das Konzept vom KBS ist gar nicht so weit von dieser Position entfernt, da dieses im Gegensatz z.B. zum Erziehungsgehalt, wie in Deutschland diskutiert, von einem Transferentgelt auf Basis von Mindeststandards ausgeht (siehe Abschnitt 1.3.2.2). Damit wird die gesellschaftlich relevante Leistung der Betreuung von Kindern unterstützt, wobei auf eine erwartete Teilzeitbetreuung (siehe Abschnitt 1.1. und 1.4) und nicht auf die erforderliche Gesamtbetreuung des Kindes abgestellt wird. „Erwartet“ bedeutet hier, dass die Eltern diese Teilzeitbetreuung zu den

üblichen Arbeitszeiten nicht selbst wahrnehmen müssen, sondern dies ihren jeweiligen Wünschen entsprechend flexibel gestalten können. Es wird also vom Ansatz her nicht ein bestimmtes Verhalten der Eltern eingefordert, sondern diesen vom Ansatz her mehr Wahlmöglichkeit eröffnet (siehe Abschnitt 7.2.2).

Geht dieser oben zitierte Ansatz allerdings davon aus, dass Kindererziehung reine Privatsache ist, in gewisser Weise ein persönliches Hobby, und damit keinerlei für die Gesellschaft wichtige Leistung erbracht wird, so steht dieser im Gegensatz zu den Vorannahmen dieser Studie und entspricht auch nicht dem in Europa weithin verbreiteten sozialen Konsens, in dem die Entscheidung zum Kind als private Entscheidung mit gesellschaftlichen Implikationen angesehen wird (siehe z.B. akkordiertes EU-Statement zur Europäischen Bevölkerungskonferenz 1998).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass generell die traditionelle Abgrenzung zwischen formeller Erwerbsarbeit, informeller Sozial- und Familienarbeit, Bildungsarbeit und Freizeit in Bewegung geraten ist. Durch die Tatsache, dass viele bisher selbstverständlich im Privatbereich geleistete informelle Arbeiten (z.B. auch in der Pflege älterer Menschen) durch die zunehmende Individualisierung und Professionalisierung zu gesellschaftlichen Fragen werden, bedarf auch die enge Definition von Arbeit als Erwerbsarbeit sowie von „Berufstätigkeit“ eines Umdenkprozesses.

7.1.3 Auswirkungen auf Erwerbstätigkeit der Frauen und Rollenverteilung

Zumindest vom theoretischen Ansatz her bedingt die in den Modellen des KBS vorgesehene Aufhebung des Erwerbsverbots für Frauen keine Erschwernis, sondern eine Erleichterung bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und einen möglichen Anreiz, auch schon vor Ablauf der derzeitigen 18 Monate Karenz die Erwerbstätigkeit wieder aufzunehmen, da dies keine Kürzung des Karenzgelds bedeutet. Demgegenüber wird von mehreren Stellungnahmen eingewandt, dass in der Realität die Frauen nicht vor der freien Entscheidung stehen, sondern dass die Tatsache, dass sie Geld für Kinderbetreuung bekommen, den Druck ihres Partners und der Umgebung auf sie erhöht, in diesem Fall doch mit dem Kind länger zu Hause zu bleiben und sie somit den Anschluss an die Berufswelt verlieren. Dies ist ein ernst zu nehmender Einwand, der auch öfters mit dem Begriff der „Falle für Frauen“ plakativ unterstrichen wird. Bei genauerem Hinsehen muss allerdings festgehalten werden, dass das Gefährliche an der „Falle“ ja nicht in erster Linie die zweckungebundene finanzielle Zuwendung an die Frau sein kann, die nach allen Kriterien ihr „Empowerment“ steigert, sondern die Rahmenbedingungen, die sie zu etwas zwingen, was sie nicht will, oder die sie – wie oft behauptet wird – etwas

wünschen lassen, was zu ihrem längerfristigen Nachteil ist. Bei dieser Argumentation kommt man allerdings schnell auf die schwierige Frage der Eigenverantwortlichkeit. Müssen Frauen von der Politik zu ihrem Glück gezwungen werden, auch wenn das gegen ihren (zumindest kurzfristigen) expliziten Wunsch ist? Bedeutet dies nicht letztlich, Frauen als unmündig darzustellen, die nicht selbst wissen, welche Entscheidung zu ihrem besten Wohle ist? Diese Frage geht weit über den KBS hinaus. Sie betrifft alle Sozialleistungen, wo man sich allerdings bei uns doch schon lange entschlossen hat (im Gegensatz etwa zu den amerikanischen „Food Stamps“), die unspezifische Unterstützungsleistung „Geld“ zu wählen und auf die Eigenverantwortlichkeit der Empfänger zu vertrauen.

Wahlfreiheit existiert natürlich nie im luftleeren Raum, sondern wird immer nur unter konkreten Bedingungen realisiert. So gilt es auch hier ganz besonders, auf die Rahmenbedingungen der Wahlfreiheit zwischen Zeiten der vollen bzw. Teilzeit-Erwerbstätigkeit und Zeiten der Kinderbetreuung zu achten. Auch wenn umstritten ist, ob es eine prinzipielle lebenslänglich gültige Unterscheidung zwischen berufs- und familienorientierten Frauen gibt, so ist doch klar, dass zum konkreten lebenszyklischen Zeitpunkt der Geburt eines Kindes Frauen ganz konkret unterschiedliche Wünsche haben: Manche wollen schnell zurück in den Erwerb, andere wollen länger beim Kind bleiben und wieder andere einen Mittelweg gehen. Hier muss die Sozial- und Familienpolitik Mechanismen finden, die dieser Pluralität von Wünschen und insbesondere dem überwältigenden Wunsch nach temporärer Teilzeitarbeit Rechnung tragen.

In einigen Stellungnahmen wird die Befürchtung geäußert, dass durch den KBS die innerhäusliche Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen in traditionelle Muster zurückfallen könnte. Hier ist kein definitives Urteil möglich, da bei den Auswirkungen auf Arbeitsaufteilung natürlich nur Hypothesen diskutiert werden können und ein reales Experiment nicht vor Einführung durchführbar ist. Generell wissen wir aus empirischen Untersuchungen wie z.B. dem FFS, dass hier ähnlich wie bei der Erwerbstätigkeit der Frauen ein starker Kohorteneffekt vorliegt, d.h. jüngere Frauen sind viel stärker auf eine Berufslaufbahn hin orientiert und jüngere Männer beteiligen sich deutlich stärker an der Hausarbeit und Kindererziehung als ältere Kohorten. Dass auch bei der konkreten Arbeitsaufteilung diese sich verändernde Grundeinstellung wichtiger ist als die Frage, wer zu welchem Zeitpunkt wofür Geld bekommt, zeigt auch die im Kapitel 2 beschriebene Aufteilung bei Frauen in Karenz, die nicht in ein klassisches Hausfrauenmuster zurückfallen, sondern eher ein in Zeiten der gemeinsamen Berufstätigkeit entwickeltes stärker partnerschaftlich orientiertes Muster beibehalten. Der KBS, falls er in Zukunft realisiert wird, betrifft nur junge Kohorten von Frauen, die aller Voraussicht nach wesentlich stärker erwerbsorientiert sind und in ihren Beziehungen eine partnerschaftlichere Arbeitsaufteilung zeigen werden als der Durchschnitt der heute beobachteten Frauen und Männer.

7.1.4 Signalwirkung

Es wurde auch die Befürchtung geäußert, dass unabhängig von den konkreten Regelungen des KBS und den dadurch entstehenden Gestaltungsmöglichkeiten ein „falsches“ gesellschaftspolitisches Signal gesetzt würde. Was unter „falsch“ verstanden wird, ist natürlich von der jeweiligen politischen Stellung abhängig, es scheint sich aber im Wesentlichen auf zwei Punkte zu beziehen: eine befürchtete Förderung des Berufsausstiegs von Frauen und eine Ablehnung von mehr Markt im Bereich der Kinderbetreuungseinrichtungen. Inhaltlich wurde die erste Frage bereits unter Punkt 7.1.3 diskutiert, die zweite Frage wird unter Punkt 7.1.6 noch besprochen.

Bemerkenswert bei der obigen Argumentation ist allerdings die Tatsache, dass in keiner Weise die Signalwirkung des Wegfalls jedweder Erwerbsbeschränkung beim KBS gewürdigt wird. Dieses Faktum könnte ein starkes Signal in die „richtige“ Richtung darstellen, weil dadurch die Alternative „Erwerb“ oder „Familie“ vom Konzept her beseitigt wird – ganz im Gegensatz zur aktuellen Karenzgeldregelung.

Was die hier angesprochene Signalwirkung betrifft, so wird diese stark von den Rahmenbedingungen und zusätzlichen Maßnahmen abhängen, die gleichzeitig mit einer möglichen Einführung des KBS gesetzt werden. Es wird in der Tat wichtig sein, dass die auch in dieser Studie beschriebenen emanzipatorischen Beweggründe und Inhalte des KBS entsprechend kommuniziert sowie die Aktivitäten bezüglich besserer Arbeitsbedingungen, wie z.B. das vom BMUJF eingeführte „Audit Familie und Beruf“ oder die Aktion „familien- und frauenfreundlicher Betrieb“ der Bundesländer entschieden weitergeführt werden. Es ist unumstritten, dass die überwältigende Mehrheit junger Mütter flexible Formen von (temporärer) Teilzeitarbeit wünscht. Der KBS kann dazu beitragen, dies finanziell und aus Sicht der Kinderbetreuung zu ermöglichen, allerdings muss auch sichergestellt werden, dass in der Wirtschaft eine entsprechende Zahl von Teilzeit-Arbeitsplätzen zur Verfügung steht.

7.1.5 Verteilungswirkung

In den Stellungnahmen und in öffentlichen Diskussionen werden vor allem zwei Befürchtungen bezüglich sozialer Schlechterstellung geäußert: Der Wegfall von sozialer Staffelung bei den Kinderbetreuungsplätzen und die Benachteiligung von Familien mit zwei Einkommen gegenüber Alleinverdienerfamilien. Darauf wird anhand konkreter Modellrechnungen eingegangen.

7.1.5.1 Gutschein und soziale Staffelung der Preise

Wie im folgenden Beispiel gezeigt wird, erweitert der KBS sogar den Spielraum für eine soziale Staffelung durch die Länder und Gemeinden, wenn der politische Wille dazu vorhanden ist. Im Anhang (7.3.1) wird eine detaillierte Modellrechnung anhand des Beispiels der Kindergartenkosten in Wien dargestellt. Derzeit zahlen Eltern in Wien aufgrund der sozialen Staffelung zwischen 2.500 S und 0 S im Monat für den Kindergartenplatz (Modellannahme). Bei angenommenen monatlichen Gesamtkosten eines Kindergartenplatzes von rund 6.000 S bedeutet dies einen Zuschuss durch das Land zwischen 3.500 S und 6.000 S.

Im Konzept des KBS werden diese 6.000 S rechnerisch um den Gutschein verringert, der von den Ländern ausgegeben und von den Kindergärten eingelöst wird. Danach verbleiben dem Land Wien (unter der Annahme sonst unveränderter Rahmenbedingen) disponible Gelder in der Höhe von 3.700 S pro Monat und Kindergartenplatz. Dies bietet viel Raum für eine soziale Staffelung. Wird in den höheren Einkommensgruppen die volle Geldkomponente des KBS von monatlich 3.400 S und ein zusätzlicher Betrag von 300 S aus dem Erwerbseinkommen der Eltern (deutlich geringer als der bisherige Beitrag und somit auch diesen Personenkreis leicht entlastend) verlangt, so bliebe genug Spielraum, um den niedrigsten Einkommensgruppen nicht nur einen für diese kostenlosen Kindergartenplatz zu ermöglichen sondern auch noch die Geldkomponente von 3.400 S gänzlich zur Unterstützung der sonstigen Lebenskosten zu belassen sowie allenfalls eine Umschichtung zu jüngeren Jahrgängen vorzunehmen.

Die soziale Verteilungswirkung ist somit nicht so sehr eine Frage des KBS sondern des politischen Willens der Landesregierung bzw. des Landtags und der Gemeinden.

7.1.5.2 Verteilungswirksamkeit und Lebensform

Es wird auch häufig die Meinung geäußert, dass der KBS AlleinverdienerInnenfamilien im Vergleich zu Familien mit zwei Einkommen benachteiligt. Die Modellrechnung im Anhang (7.3.2) belegt, dass dies nicht der Fall ist. Es zeigt sich, dass auf der Einkommenseite durch den KBS beide Typen von Familien bei Beibehaltung der aktuellen Lebensweise ähnlich profitieren, während auf der Finanzierungsseite die AlleinverdienerInnenfamilien durch einen höheren Beitrag zum Sozialsystem sogar mehr zu leisten haben. Eine Zusammenschau von Verteilung und Aufbringung ergibt folgendes Bild: In der geltenden Karenzgeldregelung ist die AlleinverdienerInnenfamilie, gemessen an der Aufbringung der Finanzmittel, benachteiligt, da sie bei gleicher Familienphase keine Unterstützung für die Teilzeitbetreuung des Kindes erhält, obwohl höhere Beiträge bei gleicher Familiensituation bezahlt werden. Erst durch die Orientierung an der Familienphase, wie

dies beim KBS geschieht, entsteht eine bessere Ausgewogenheit von Verteilung und Finanzierung. Dies kann auch als ein Herstellen von mehr Gerechtigkeit gegenüber der aktuellen Situation gesehen werden.

Generell ist zu sagen, dass der KBS vom Konzept her nicht den Einkommensverlust infolge Erwerbsausstieg (-verlust) kompensieren will. Es geht dabei um einen Leistungsausgleich nach dem Mindeststandardkonzept für die Teilzeitbetreuung von Kindern und nicht um einen Ersatz für entgangene Erwerbseinkünfte (siehe auch Abschnitt 1.3.2.2). Deshalb kann der KBS im Gegensatz zum Karenzgeld zusätzlich zu einem allfälligen Erwerbseinkommen bestehen. Es handelt sich um einen Paradigmenwechsel.

7.1.6 Kosten von Kinderbetreuungseinrichtungen

Es wird in der öffentlichen Diskussion wie auch in einigen der eingelangten schriftlichen Stellungnahmen vermutet, dass eine Einführung des KBS zu einer deutlichen Steigerung bei den Kosten der außerhäuslichen Kinderbetreuung führen wird. Dies ist eine Vermutung, die aufgrund der mangelnden Daten in diesem Bereich weder seriös untermauert noch widerlegt werden kann. Dennoch können hier einige Aspekte näher beleuchtet werden.

Zunächst ist es problematisch, von den „Kosten“ außerfamiliärer Kinderbetreuung zu sprechen, da nur für einige wenige kommunale Einrichtungen (der Städte Linz und Villach) bisher Kosten- und Leistungsdaten vorliegen und auch die meisten privaten Einrichtungen nur über Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen verfügen (Ausnahme: Kindercompany Wien). Tatsächlich wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie die Höhe der durchschnittlichen laufenden Aufwendungen der Länder und Gemeinden für die Betreuung von Kindern in kommunalen Einrichtungen berechnet – sozusagen als Schätzung durchschnittlicher „Betriebskosten“. (Für Investitionen bzw. Aufwendungen für die Neuerrichtung oder Instandhaltung von Einrichtungen aus den außerordentlichen Haushalten von Ländern und Gemeinden war dieser Bundesländervergleich im Rahmen der Studie schon nicht mehr leistbar und auch nicht erforderlich.)

Die Kosten von Kinderbetreuungseinrichtungen sind also derzeit im Regelfall nicht bekannt. Bekannt sind nur die Höhe der öffentlichen Aufwendungen für Kinderbetreuungseinrichtungen und die Beiträge der Eltern.

Mit der in einzelnen Stellungnahmen geäußerten Befürchtung von „steigenden Kosten“ dürfte zweierlei gemeint sein:

- ▶ Insgesamt sinkende Kinderzahlen, die steigende Konkurrenz zwischen Betreuungsformen, Anbietern sowie den Betreuungsberufen (einschließlich der Volksschule bzw. von LehrerInnen) sowie andererseits der laufende Ausbau von Betreuungsplätzen im Zuge der „Kindergarten-Milliarde“ vergrößern tenden-

ziell bundesweit – selbstverständlich mit Ausnahmen in einzelnen Ländern und Regionen – das Angebot (Anzahl der Plätze bezogen auf die Zahl der Kinder). Es erscheint daher nicht klar, warum die Kosten insgesamt steigen sollen. Die AutorInnen befürworten allein deshalb eine Reform der Finanzierung der außerfamilialen Kinderbetreuung, weil eine Fortführung des Status Quo vor dem Hintergrund dieser Trends einige Betreuungsformen diskriminieren kann.

- ▶ Andererseits bieten jene Anbieter, welche auch Plätze für Kinder im Alter von unter drei Jahren anbieten (in Krippen oder in Form von altersgemischter Betreuung), diese Plätze häufig gemeinsam mit Betreuungsplätzen für Kinder im Kindergartenalter an. Wie gesagt, besitzen nur sehr wenige Anbieter überhaupt selbst die Information, welcher Teil ihrer Gesamtausgaben durch welche Betreuungsleistungen bedingt ist. Allgemein bekannt ist (und durch die Kosten- und Leistungsrechnung der Stadt Linz auch dokumentiert), dass Krippenplätze u.ä. je Platz deutlich teurer sind als etwa Kindergarten- oder Hortplätze. Bei Einführung einer Subjektförderung (Gutschein o.a.) für Kinder einer bestimmten Altersgruppe ist selbstverständlich darauf zu achten, dass es hier nicht zu „Quersubventionen“ kommt. Dies ist der Grund, warum in der Machbarkeitsstudie einer „ausreichenden“, d. h. mindestens betriebskostendeckenden Höhe des Gutscheins, großes Augenmerk geschenkt wurde. Gleichfalls entspricht es nicht den Intentionen der AutorInnen, dass dann Gemeinden und private Träger sich aus der Kleinkindbetreuung „zurückziehen“ bzw. dafür weniger öffentliche Mittel (als bisher) bereitstellen. (Siehe auch die Punkte 5.5.2 und 7.2.2.4)

7.1.7 Nachbemerkung

Abschließend kann gesagt werden, dass die Evaluation der Argumente, die für und gegen den KBS vorgebracht werden, für den/die WissenschaftlerIn ein überaus spannendes Gebiet darstellt, da hier sowohl Ansätze unterschiedlicher Fachdisziplinen als auch theoretische und praktische Aspekte zusammentreffen. Die Komplexität der Materie, die noch dazu in einem politisch sehr sensiblen Gebiet liegt, birgt allerdings auch die große Gefahr einseitiger und verzerrender Darstellungen. Es ist zu hoffen, dass der hier unternommene Versuch, diese Argumente etwas zu sichten und zu strukturieren, zu einer sachlicheren und somit auch produktiveren Diskussion beitragen wird.

7.2 Folgernde Zusammenfassung

In einem ersten Schritt wird auf die Ergebnisse bezüglich der zugrunde gelegte Modelle und in einem zweiten Schritt auf mögliche Auswirkungen eingegangen, wobei diese entsprechend den Fragestellungen des Studienauftrages unterteilt werden.

7.2.1 Zu den untersuchten Modellen

7.2.1.1 Einstellung der Bevölkerung

Die Einstellungsstudie ergibt eine positive Nutzendifferenz⁸⁰ für den Kinderbetreuungsscheck gegenüber der bestehenden Regelung. Insgesamt sehen 71 % der rd. 970 Befragten eine Verbesserung durch den Kinderbetreuungsscheck. Signifikant bessere Nutzeneinschätzungen weisen auf (Tab. 6.-12):

Frauen (74 %) gegenüber Männern (64 %)

Unter 40-jährige (80 %) gegenüber älteren (63 %) Personen

Personen mit Kindern <6 Jahre (85 %) gegenüber solchen mit älteren Kindern (66 %)

Tendenziell schätzen AlleinerzieherInnen (84 %) den Nutzen positiver ein als Befragte in Familien mit zwei Elternteilen (71 %). (Punkt 6.3.7.8)

7.2.1.2 Teilinstrument „Geldleistung“

- ▶ *Einkommensabhängigkeit*: Die finanzwissenschaftliche Analyse ergab sowohl hinsichtlich Höhe als auch hinsichtlich Zusammenhang mit dem Haushaltseinkommen (progressiv, regressiv, konstant) keine zwingenden Anhaltspunkte, von den der Studie zugrunde gelegten Modellen abzuweichen. Vor allem die Zielsetzung „Abgeltung der Betreuungsarbeit“ rechtfertigt eine vom Haushaltseinkommen unabhängige Höhe. Die Einstellungsstudie hingegen zeigt, dass rund drei Viertel der Befragten für eine mit dem Haushaltseinkommen degressive soziale Staffelung dieser Transferleistung plädieren, also für eine allfällige Abhängigkeit der Geldleistung von der finanziellen Situation der EmpfängerInnen.

⁸⁰ Nach Fishbein wird der Nutzen aus den Folgeerwartungen und den Folgebewertungen für jede Person ermittelt. Die Differenz zwischen der Nutzensumme „Jetzt“ und „Betreuungsscheck“ ergibt die Nutzendifferenz.

Literaturauswertungen zeigen jedoch, dass Einkommensabhängigkeit von Transfers eher zu Lasten einer Erwerbstätigkeit von Müttern gehen. Bei einkommensabhängiger Transferleistung müssen Haushalte zwischen einem höherem Haushaltseinkommen durch Erwerbsarbeit *durch* eine höhere Transferleistung entscheiden und werden die Transferleistung präferieren. (Es sei denn, beide Elternteile wünschen unbedingt eine Erwerbstätigkeit bzw. das erzielbare Erwerbseinkommen jeweils beider Elternteile liegt deutlich über der Höhe des Transfers.) Der selbe negative Anreiz könnte weiters eine allenfalls vorhandene Bereitschaft der Väter reduzieren, Teilzeiterwerbstätigkeit zugunsten von mehr Zeit für Kinderbetreuung anzustreben.

Weiters ist zu beachten, dass der KBS ja als Abgeltung für gesellschaftlich relevante Leistungen konzipiert ist. Er ist in dieser Hinsicht etwa mit einer geleisteten Überstunde zu vergleichen, die bei der üblichen Erwerbsarbeit ja eine inverse soziale Staffelung enthält, d.h. die Besserverdiener bekommen mehr bezahlt. In dieser Hinsicht ist eine einkommensunabhängige Leistungsabgeltung bereits ein wesentlicher Schritt in Richtung größerer sozialer Gerechtigkeit.

- ▶ *Höhe:* Insgesamt befürworten nur rd. 39 % der Befragten die Höhe der Geldleistung nach Modell „Existenzminimum“ (8.000 S) – allerdings 55 % der Frauen unter 40 Jahre (ohne und mit Kindern). Interpretiert wird diese relativ geringe Befürwortung der höheren Zahlung mit Zweifeln an der Finanzierbarkeit dieses Modells sowie mit der Erwartung von Befragten mit höherem Haushaltseinkommen, dass die Finanzierung des Betreuungsschecks u. U. nicht erwünschte Steuern- und Abgabenerhöhungen bzw. die Reduzierung bestehender Unterstützungsmechanismen erfordern würde. Aufgrund der höheren Geldleistung erweist sich das Modell „Existenzminimum“ in Bezug auf Familienarmut sowohl bezüglich Vermeidung bzw. Beseitigung des Risikos als auch bezüglich Umfang der erfassten Familien(formen) jedenfalls als wirksamer als das Modell „Karenzgeld“. Für jene Väter, die aus finanziellen Gründen den Erwerb nicht unterbrechen bzw. nicht auf Teilzeiterwerbstätigkeit umstellen, verringert eher das Modell „Existenzminimum“ als das Modell „Karenz“ dieses Problem. Unter Bedachtnahme auch auf diese Ergebnisse werden die vier Modelle um eine Mischvariante erweitert: 4 Jahre „Existenzminimum“ und bis zum 7. Jahr „Karenzgeld“.
- ▶ *Dauer:* Insgesamt 58 % der Befragten erachten die Geldleistung für 4 Jahre als notwendig – 79 % der Frauen unter 40 Jahren mit Kind und 63 % der Befragten in Wien. Eine Geldleistung bis 6 Jahre halten insgesamt 46 % und eine solche bis 7 Jahre 31 % für notwendig – bei Frauen unter 40 mit Kindern unter 6 Jahren sind es 43 %.

Die vom BMUJF angeregte Variante „Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“ kommt dem Bedenken einer zu langen Dauer entgegen.

- ▶ *BezieherInnenkreis*: Ein großer Teil (58 %) befürwortet die Einbeziehung der nicht-erwerbstätigen Elternteile neben den bisher Karenzgeldberechtigten – 65 % der Frauen unter 40 Jahren mit Kind (sowie 81 % der befragten nicht erwerbstätigen Frauen unter 40 Jahren).
- ▶ *Keine Erwerbsbeschränkung*: Den Wegfall jeder Erwerbsbeschränkung im Zusammenhang mit einer Geldleistung befürworten rd. 45 % der Befragten; allerdings tun dies 58 % der Frauen unter 40 Jahren ohne Kinder und fast 50 % der Befragten in Wien. Diese relativ niedrige Befürwortung dürfte durch die Tradition der bestehenden Ruhensbestimmungen und durch verfestigte Rollenbilder bedingt sein.

7.2.1.3 Teilinstrument „Eigenständige Sozialversicherung“

Die wesentlichsten Erkenntnisse bezüglich der Modellentwicklung im Bereich der eigenständigen Sozialversicherung betreffen die Höhe der Bemessungsgrundlage. Während bei der Kranken- und Unfallversicherung durchaus von der Höhe der Geldleistung ausgegangen werden kann, ergibt sich bei der Pensionsversicherung die Notwendigkeit einer eigenen Behandlung. Um eine Schlechterstellung gegenüber dem derzeitigen System der Anrechnung der Kindererziehungszeiten zu vermeiden, wurde für die Pensionsversicherung von einer (für alle Modelle einheitlichen) Bemessungsgrundlage von 9.202 S ausgegangen. Da das ASVG und die Parallelgesetze für die anderen Berufsgruppen verschiedene Arten von Versicherungszeiten (Beitragszeiten der Pflichtversicherung, sonstige Beitragszeiten, Kindererziehungszeiten, sonstige Ersatzzeiten) kennen und sich diese Zeiten unterschiedlich auf die Pensionshöhe auswirken, muss diesem Punkt besondere Beachtung geschenkt werden, um die intendierten Ziele zu erreichen. Allenfalls wäre eine Lösung anzustreben, bei der die jeweils individuell günstigere Vorgehensweise von Amts wegen zum Tragen kommt.

Die vorgesehene allgemeine sozialversicherungsrechtliche Absicherung – sowohl bezüglich der Pensionsanrechenbarkeit (89 % Befürwortung) als auch bezüglich der Unfall- und Krankenversicherung (85 % Befürwortung) – erweist sich gemäß Einstellungsstudie als äußerst wünschenswert.

7.2.1.4 Teilinstrument „Gutschein“

Die Einstellungsstudie ergibt bezüglich Aufteilung des Kinderbetreuungsschecks in Geldleistung und Gutschein ab einem bestimmten Alter des Kindes eine geteilte Meinung. 52 % der Befragten befürworten die „Subventionierung der Kin-

dergärten wie bisher“, 48 % „Direktzahlungen an die Eltern“. Frauen unter 40 Jahren mit Kindern unter 6 Jahren befürworten die Direktzahlung zu 63 % und nicht erwerbstätige Frauen unter 40 zu 65 %. Ein gesicherter Zusammenhang mit dem Einkommen und der Zahl der Kinder besteht nicht.

Aus diesem Ergebnis sowie aus verfassungsrechtlichen Gründen (siehe Kap. 4.1) wurde daher bei den Überlegungen zum Gutschein davon ausgegangen, dass bisherige Aufwendungen (vor allem der Länder und Gemeinden) für Kinderbetreuungseinrichtungen nicht in die Finanzierung von Geldleistung und eigenständiger Sozialversicherung einzubeziehen sind, sondern dass diese Aufwendungen ausschließlich für die (teilweise) Finanzierung des Gutscheins auf Landesebene verwendet werden sollen.

Grundsätzlich gibt es für die Einführung des Gutscheins drei Vorgehensweisen:

- ▶ Der Bund gibt auf seine Kosten Gutscheine aus, d. h. eine Subjektförderung aus Bundesmitteln ersetzt die bisherigen Elternbeiträge ganz oder teilweise. Die dem Kinderbetreuungssektor insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel nehmen zu (unter der Annahme der Konstanz der bisherigen Länder- und Gemeindemittel).
- ▶ Bund und Länder führen gemeinsam einen Gutschein ein. Die bisherigen Landeszuschüsse an kommunale und private Einrichtungen werden ergänzt um Bundesmittel sowie eventuell um die bisherigen Aufwendungen der Gemeinden und in eine Subjektförderung in Form eines – eventuell länderweise modifizierten – Gutscheins umgewandelt. Rechtsgrundlage wäre ein Bund-Länder-Vertrag gemäß Art. 15a BV-G analog zur Pflegevorsorge.
- ▶ Die Bundesländer führen jeweils einen Gutschein im eigenen Wirkungsbereich ein.

Sachlich spricht viel für die letztgenannte Vorgehensweise, bei der die Einführung eines Gutscheins den einzelnen Bundesländern anheim gestellt wird. Ausschlaggebend dafür sind vor allem *Kompetenztatbestände der Bundesverfassung* (Zuständigkeit der Länder für das „Kindertagesheimwesen“ in Gesetzgebung und Vollziehung) und *budgetäre Gründe* (Bedachtnahme auf die bisher von Ländern und Gemeinden für Kinderbetreuung aufgewendeten Mittel).

Außerdem zielen die drei Teilinstrumente in verschiedene Richtungen: Geldleistung und eigenständige Sozialversicherung stellen vor allem auf die Hauptbetreuungsperson ab. Der Gutschein hingegen führt in erster Linie zu einer Reorganisation der Finanzierung der außer-familialen Kinderbetreuung mit starken Auswirkungen auf die Struktur des Angebots.

Eine wesentliche Funktion des Gutscheins ist die Vermeidung negativer *Anreizeffekte der Geldleistung* (vgl. Kap. 5.1). Durch die Bindung an die Inanspruchnahme anerkannter Betreuungseinrichtungen wird ein starker ökonomischer An-

reiz gesetzt, dass alle Kinder im genannten Alter auch außerfamilial betreut werden. Es kann verhindert werden, dass die Geldleistung den Nebeneffekt einer sinkenden Inanspruchnahme außerfamilialer Kinderbetreuung durch Kinder im „Gutscheinalter“ mit sich bringen könnte.

Die Erfüllung der *zweiten* wesentlichen Funktion des Gutscheins, nämlich Verbesserung des Angebots außerfamilialer Kinderbetreuung hinsichtlich Qualität, Menge (Plätze) und/ oder ökonomischer Effizienz unter wesentlicher Einflussnahme der Eltern („Wahlfreiheit“ zwischen verschiedenen Angeboten und Anbietern ist die dritte wesentliche Gutscheinfunktion) hängt wesentlich von der konkreten Gestaltung dieses Teilinstrumentes durch die Länder ab.

Die Gegebenheiten innerhalb des jeweiligen Bundeslandes (Struktur des Angebots an Kinderbetreuungseinrichtungen, regionale Stärken sowie Defizite und Probleme) wären bei Umsetzung des Gutscheins noch gesondert zu untersuchen. Unter Bedachtnahme auf diese Gegebenheiten wäre dann die am besten passende Finanzierungsform zu entwickeln, welche die intendierten Ziele „Erhöhung der Wahlfreiheit der Eltern“ und „Steigerung der Effizienz im Angebotssektor“ optimal erfüllt. Denkbar wären dabei neben der reinen Subjektförderung durch ein Gutscheinsystem noch Mischformen wie z.B. die Harmonisierung der Objektförderungen für verschiedene Formen außerfamilialer Betreuung. Ausreichende Übergangsfristen sind eine Voraussetzung für eine friktionsarme Umsetzung.

Insgesamt setzt eine Umsetzung des Gutscheins auf Landesebene (mit oder ohne 15a-Vereinbarung mit dem Bund) nach Meinung der AutorInnen voraus, dass diese zweite Funktion landesspezifisch definiert und das Teilinstrument entsprechend ausgestaltet wird.

Bei den derzeitigen Aufwendungen für vorschulische Kinderbetreuung zeigen sich große regionale Unterschiede. Werden die Aufwendungen von Land und Gemeinde für das Jahr 1995 zusammengerechnet, so zeigt sich eine Bandbreite der Aufwendungen pro Kind und Kalenderjahr von 26.300 S im Burgenland bis 57.600 S in Wien, wobei in den anderen sieben Bundesländer zwischen rd. 30.000 und 40.000 S aufgewendet werden. Die Höhe des Gutscheins mit 2.300 S (12x jährlich, d.h. 27.600 S pro Jahr) im Modell „Karenzgeld“ liegt bezogen auf das Burgenland bei 110 %, auf Wien bei 48 % und bei den anderen zwischen 70 %, Kärnten, und 94 %, Tirol. Demnach erscheint dieser Wert des Gutscheins insbesondere für Halbtagsbetreuung realistisch und prinzipiell im System finanzierbar. Die Gutscheinhöhe der Variante „Existenzminimum“ (12x 3.400 S = 40.800 S) würde mit Ausnahme von Wien (71 %) zu einer „Überdeckung“ der tatsächlichen Aufwendungen zwischen 104 % und 155 % führen.

7.2.2 Auswirkungen des Betreuungsschecks

7.2.2.1 Wiedereinstieg in den Erwerb von Müttern/Vätern

Grundsätzlich sieht der Betreuungsscheck keine Erwerbsbeschränkung und damit auch keinen notwendigen Ausstieg aus dem Erwerb vor, weder für Mütter noch Väter. Im Gegensatz zur geltenden Regelung wird damit durch den KBS ein Ausstieg nicht gefördert oder gar zur Bedingung gemacht. Damit wird potenziell die Zahl derjenigen Personen, insbesondere der Mütter, die aus dem Erwerb aussteigen müssen, geringer und damit auch die Zahl jener, für die sich das Problem des Wiedereinstiegs stellt. Von der Lebenspraxis her betrachtet, dürfte eine große Anzahl von Müttern – möglicherweise zunehmend auch Väter – für eine gewisse Zeit ganz oder teilweise auf Erwerbstätigkeit verzichten. Für diese Fälle ermöglicht der volle Entfall von Erwerbsbeschränkungen die laufende oder zeitweilige Kontakthaltung mit dem Betrieb z.B. in Form von Urlaubsvertretungen, Aushilfe u.ä., was den Wiedereinstieg erleichtert. In diesem Sinn wirkt der KBS problemvermeidend bzw. -reduzierend, d.h. präventiv. Dass diese Überlegungen relevant für die konkrete Lebensgestaltung sind, zeigt sich daran, dass 43 % der Frauen in Karenz eine Teilzeitbeschäftigung wünschen und nur insgesamt 9 % der Frauen mit einem Kind zwischen 0 und 7 Jahren eine Vollzeitbeschäftigung (Abschnitt 2.2.3: Gisser et al. 1995). Eine Umrechnung dieser Beschäftigungswünsche von Müttern, die durch den Betreuungsscheck häufig ohne Einkommens- und Pensionszeitenverlust verwirklicht werden können, würde rd. 60.000 Arbeitsplätze für Halbtagsbeschäftigungen ergeben, wodurch ein beachtlicher Teil der Wünsche auch von derzeitigen Hausfrauen nach Teilzeitbeschäftigung erfüllt werden könnte. Letzteres trägt dann zusätzlich zur Verbesserung der Einkommenssituation dieser Mütter bei. Die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation würde noch dadurch unterstützt werden – insbesondere beim Modell „Existenzminimum“ –, dass bei jenen Vätern, für die der finanzielle Aspekt bisher ein Hindernis zur Arbeitszeitreduzierung war, dies durch den Betreuungsscheck verringert wird. Diesbezügliche Berechnungen zeigen, dass bei einem Bruttoeinkommen von rd. 32.200 S die Arbeitszeit auf 25 Stunden reduziert werden kann, ohne dass eine Minderung des bisherigen Nettoeinkommens eintritt, wenn die Geldleistung des Betreuungsschecks dem Modell „Existenzminimum“ entspricht (Abschnitt 2.2.3).

Über das konkrete Wiedereinstiegsverhalten unter den gegebenen Karenzgeldregelungen und der davor erfolgten Änderung gibt insbesondere der FFS 96 Auskunft. Die Analyse des Eintrittsverhaltens von Frauen nach Geburt des jüngsten Kindes zeigt, dass Frauen zu einem hohem Anteil die Möglichkeit genutzt haben, zwei Jahre in Karenz gehen zu können. In diesen zwei Jahren sind daher die Mütter zu einem höheren Prozentsatz nicht im Erwerb als jene Mütter, deren

Kinder vor 1990 geboren wurden (die also noch nicht von der seit 1990 gültigen Verlängerung der Karenzzeit von einem auf zwei Jahre betroffen waren). Nach Ablauf der zwei Jahre Karenzzeit treten diese Mütter allerdings schneller ins Erwerbsleben ein als die anderen. Da der KBS keine Erwerbsbeschränkung vorsieht, kann angenommen werden, dass durch diesen das Wiedereintrittsverhalten nicht stärker beeinflusst wird als durch die geltende Karenzgeldregelung. Ja es kann davon ausgegangen werden, dass durch den KBS die dem jeweiligen Lebenskonzept und dem angenommenen Kindeswohl entsprechende Entscheidung besser ermöglicht wird. Entsprechende Analysen des Wiedereinstiegs in Abhängigkeit von persönlichen Präferenzen und subjektiver Wahrnehmung der finanziellen Situation unterstützen diese Hypothese. Mütter, die ihre finanzielle Situation als angespannt erleben, können ihr Lebenskonzept nicht in gleicher Weise realisieren, wie jene, denen es subjektiv finanziell gut geht. Unter den gegebenen Umständen trifft das am deutlichsten auf familienorientierte Frauen und am wenigsten auf erwerbsorientierte Frauen zu; dazwischen finden sich die Mütter mit flexibler Lebensorientierung. Der KBS trägt nachhaltig dazu bei, diese finanzielle Beeinträchtigung abzubauen bzw. ganz aufzuheben.

Die Einstellungsstudie gibt keinen Hinweis darauf, dass Frauen durch die Geldleistung motiviert würden, möglichst lange zu Hause zu bleiben. Rund 80 % der Befragten finden den Wiedereintritt in den Beruf wünschenswert. 37 % würden auch bei Gewährung des KBS bis zum 4. Lebensjahr des Kindes wieder erwerbstätig werden. Zum Vergleich weist der FFS 96 bei den zwischen 1960 und 1969 geborenen Frauen eine diesbezügliche Einstiegsrate von knapp unter 30 % auf (bei älteren Müttern liegt diese Rate noch niedriger). Damit liegt der für den vorgestellten Fall des KBS ermittelte Wert des früheren Einstiegs um 7 Prozentpunkte höher, d.i. fast ein Viertel über dem Wert, der den bis 1995/96 aktuellen Bedingungen der Eintrittspraxis entspricht. Es kann daher begründet davon ausgegangen werden, dass durch die Einführung des KBS, der von Müttern gewollte Wiedereinstieg zumindest nicht behindert, wohl eher ermöglicht wird. Diese Interpretation wird auch durch die Einstellungsstudie unterstützt, da 70 % durch den KBS den Wiedereinstieg als gut ermöglicht ansehen. Auch die Tatsache, dass die im Rahmen des Betreuungsschecks vorgesehenen Maßnahmen der eigenständigen Sozialversicherung (Unfall, Krankenversicherung und Pensionsanrechenbarkeit) sehr positiv bewertet werden, lässt die Berufsorientierung sichtbar werden. Die Mütter möchten tendenziell auch selbstständig, d.h. unabhängig vom Mann, abgesichert sein, was ja auch ein explizites Ziel des Betreuungsschecks darstellt.

Die eingangs aufgezeigten Möglichkeiten bzw. Entwicklungspotenziale, die in der sozialen Innovation KBS enthalten sind, bedürfen selbstverständlich begleitender Maßnahmen auf mehreren Ebenen, insbesondere auch auf der betrieblichen Ebene. Das vom BMUJF eingeführte „Audit Familie und Beruf“ kann hier

zur Bewusstseinsbildung in den Betrieben beitragen. Dabei geht es insbesondere um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch flexible Tages-, Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeitmodelle, die positive Bewertung der in der Familie erworbenen Kompetenzen auch für den Betrieb und die Bereitschaft von Vätern, die Familienarbeit übernehmen möchten u.ä., aber auch durch Reformen im Bereich der Teilzeitbetreuung von Kindern.

7.2.2.2 Wahlfreiheit von Eltern bezüglich der Form der Kinderbetreuung

Wahlfreiheit bei der Form der Kinderbetreuung stellt ein hoch aktuelles und noch ungelöstes Problem für viele Familien und vor allem für die Mütter dar (Kap.2: FFS 96, Gisser et al. 1995 und Kap. 6). Dies unterstreicht die Bedeutung und Richtigkeit des wesentlichen Ziels des Betreuungsschecks, nämlich die Verbesserung von Wahlfreiheit bezüglich Kinderbetreuung. Dabei wird der Begriff „Wahlfreiheit“ differenziert gesehen: Einmal geht es um *Wahlfreiheit zwischen inner- und außerfamiliärer Kinderbetreuung*. Da der Betreuungsscheck an keinerlei Erwerbsbeschränkung gebunden ist, kann hier die Wahlfreiheit bezüglich Erwerbstätigkeit und deren Ausmaß unberücksichtigt bleiben, auch wenn Wechselwirkungen bestehen. Die Möglichkeit, zwischen inner- und außerfamiliärer Betreuung auswählen zu können, hängt in erster Linie von der ökonomischen Situation der Haushalte und der Verfügbarkeit sowie den Kosten der außerfamiliären Kinderbetreuung ab. Durch die Teilinstrumente „Geldleistung“ und „eigenständige Sozialversicherung“ wird diese Wahlfreiheit direkt und nachhaltig unterstützt. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist der Umstand, dass der KBS an keine Erwerbsbeschränkung gekoppelt ist. Bei der Gestaltung des *Gutscheins* wird darauf zu achten sein, dass davon möglichst keine unerwünschten Nebeneffekte ausgehen wie z.B. Verringerung der Mittel für die Betreuung von Kindern unter 4 Jahre oder Preissteigerungen, die teilweise die positive Effekte der anderen zwei Teilinstrumente beeinträchtigen.

Die zweite Art von Wahlfreiheit betrifft die *Wahlfreiheit bezüglich alternativer Formen der außerfamiliären Kinderbetreuung*. Diese hängt in erster Linie von der Verfügbarkeit und der Angebotsdichte außerfamiliärer Kinderbetreuungseinrichtungen ab. Geldleistung und Gutschein tragen tendenziell dazu bei, dass die Vielfalt der Betreuungsangebote erhöht und deren Dichte ausgeweitet werden könnte.

Badelt (1991: 22–23) führt drei Postulate an, die zur Beurteilung von Maßnahmen bezüglich Wahlfreiheit wesentlich sind: *Erstens* die „Widerrufbarkeit“ von Entscheidungen (Entscheidungen können in verschiedenen Lebensphasen des Kindes unterschiedlich getroffen werden); *zweitens* die Entscheidungsmöglichkeit

sowohl für „Extremlösungen“ als auch für „Mischformen“ (z.B. volle Erwerbstätigkeit/volle Kinderbetreuung oder Teilzeiterwerb) und *drittens* die Erleichterung des Übergangs zwischen verschiedenen Lebensformen (inkludiert Maßnahmen zur Förderung des Wiedereinstiegs in den Erwerb). Die Teilinstrumente „Geldleistung“ und „eigenständige Sozialversicherung“ erfüllen alle drei Postulate für beide Arten der genannten Wahlfreiheit; der Gutschein nur bezüglich alternativer Formen der externen Betreuung von 4- bis 6-jährigen Kindern, insbesondere in Verbindung mit den beiden andern Teilinstrumenten.

Bezüglich des dritten Postulats sind flankierende Maßnahmen im Arbeitsmarktbereich erforderlich. Laut FFS besteht hier großer Handlungsbedarf. Mehr als die Hälfte der Frauen und 46 % der Männer präferieren die Schaffung von besseren Arbeitsbedingungen für berufstätige Eltern mit kleinen Kindern als dringlich zu realisierende politische Maßnahme.

In der Einstellungsstudie befinden 75 % der Befragten, dass der Kinderbetreuungsscheck eine gute Vereinbarung von Familie und Erwerb bewirkt. 44 % halten es für wahrscheinlich, dass dadurch Frauen aus dem Arbeitsmarkt verdrängt werden. 85 % finden, dass der Kinderbetreuungsscheck der Frau, die den Wiedereinstieg anstrebt, ausreichenden Zeitraum für die Betreuung des Kleinkindes bietet.

7.2.2.3 Armutsrisiko für Familien

Der Kinderbetreuungsscheck stellt ein Instrument des Lasten- und Leistungsausgleichs dar, der primär zur sozialen Gerechtigkeit zwischen den Generationen und Geschlechtern beitragen soll. Als primär dem Leistungsausgleich zuzuordnendes Instrument, trägt der KBS, insbesondere in den Teilinstrumenten „Geldleistung“ und „Sozialversicherung“, nur sekundär zur Verringerung von Familienarmut infolge Kinderzahl bei. Ein primärer Beitrag wäre dann gegeben, wenn der Betreuungsscheck auch in diesen Komponenten auf die Kinderzahl bezogen wäre. Trotzdem haben die drei Teilinstrumente des Kinderbetreuungsschecks wesentliche Auswirkung auf die Verringerung bzw. Beseitigung des Risikos von Familienarmut: Die Geldkomponente wirkt diesbezüglich aktuell wie ein zusätzliches Einkommen, die eigenständige Sozialversicherung für die Zukunft pensionsbegründend und der Gutschein je Kind von Kosten entlastend. Weiters gilt es darauf hinzuweisen, dass der Betreuungsscheck eine Maßnahme in einem notwendigen Maßnahmenbündel darstellt (policy mix). Schließlich kann neben dem Betreuungsscheck ohne Einschränkung Erwerbseinkommen erarbeitet werden, was eine zusätzliche Möglichkeit zur Verringerung des Armutsrisikos eröffnet.

Die konkrete Auswirkung des Teilinstruments „Geldleistung“ veranschaulicht eine Modellrechnung, wobei insbesondere untersucht wurde, inwieweit verschie-

dene Familienformen durch die Einführung des Betreuungsschecks gegenüber dem derzeit bestehenden Karenzgeld finanziell besser gestellt werden würden (Abschnitt 2.3). Dazu wurden unterschiedliche Familienformen definiert und die Unterschiede zur jetzt geltenden Karenzregelung für Kinder zwischen 0 und 7 Jahren berechnet. Der KBS führt aufgrund der folgenden drei Gründe zu einer Besserstellung für alle untersuchten Familienformen: Erstens durch eine Ausweitung der Bezugsdauer gegenüber dem Karenzgeld, zweitens durch Wegfall der Beschränkungen bei Teilzeitkarenz bzw. -beihilfe und drittens durch die Einbeziehung nicht erwerbstätiger Personen. Generell tritt der stärkste Pro-Kopf-Effekt bei alleinerziehenden Personen auf, der geringste – hier – bei Familien mit zwei Eltern und drei Kindern. Der Effekt beim Modell „Existenzminimum“ liegt entsprechend höher als jener beim Modell „Karenz“.

An diese Modellrechnung anknüpfend wurden anhand empirischer Daten die Auswirkungen für reale Familiensituationen gemäß FFS '96 auf die Vermeidung von Familienarmut berechnet. Die Ergebnisse zeigen, dass z.B. in Familien mit zumindest einem jüngsten Kind zwischen 2 und 4 Jahren bei allen untersuchten Familienformen das Armutsrisiko beseitigt bzw. Armut vermieden wird. Insbesondere wird bei Alleinerziehenden mit einem Kind bzw. zwei Kindern sowie bei Familien mit beiden Eltern und drei Kindern das Pro-Kopf-Einkommen, das ohne Geldleistung unter der ASVG-Ausgleichszulagen liegt, über diese Armutsgrenze gehoben (Kap 2).

Durch die Verlängerung des Bezugs der Geldleistung auf zumindest 4 Jahre und den Wegfall jeder Erwerbsbeschränkung trägt der Kinderbetreuungsscheck – gegenüber der geltenden Regelung z.B. beim Karenzgeld – zur Abschwächung der Probleme nach Auslaufen der Transferzahlung bei. Einerseits erweitert der längere Zeitraum die Vorbereitungszeit bis zum Eintritt des Ereignisses und andererseits ermöglicht der Wegfall jeder Erwerbsbeschränkung (teilweise) im Erwerb zu verbleiben und gegebenenfalls das Beschäftigungsausmaß anzupassen bzw. rechtzeitig den Wiedereinstieg einzuleiten. Im Falle der Einbeziehung einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung in das Konzept wäre dadurch eine zusätzliche Vorsorge getroffen, für den Fall, dass die obigen Aktionen nicht erfolgreich sind.

7.2.2.4 Außerfamiliales Betreuungsangebot und Möglichkeiten zu dessen Inanspruchnahme

Von den drei Teilinstrumenten des Betreuungsschecks beeinflussen die Geldleistung sowie die eigenständige Sozialversicherung die Inanspruchnahme außerfamilialer Kinderbetreuung durch Kinder bis zum vollendeten 4. Lebensjahr (vor Erreichen des „Gutschein-Alters“), während der Gutschein die Inanspruchnahme im Gutschein-Alter – als Hauptintention dieses Instruments – beeinflusst.

7.2.2.4.1 Inanspruchnahme durch Kinder im „Gutschein-Alter“

Der Charakter des Gutscheins als gebundener monetärer Transfer sorgt dafür, dass diese Mittel zur Gänze in den Angebotssektor für außerfamiliale Kinderbetreuung fließen. Eine Nichtinanspruchnahme des Gutscheins führt zu einem Verfall desselben. Der Anteil der Eltern, die den Gutschein nicht in Anspruch nehmen, wird deshalb als sehr gering eingeschätzt. Als Einwände gegen die Umstellung der Förderung der außerfamilialen Kinderbetreuung von einer Objekt- zu einer Subjektförderung einschließlich marktähnlicher Mechanismen im Angebotssektor kristallisieren sich laut finanzwissenschaftlicher Analyse folgende drei Fragen heraus:

1. Die Befürchtung, dass eine Subjektförderung als Vorwand für geringere öffentliche Mittel verwendet werden könnte. Offensichtlich ist dies eine politische Entscheidung, die im Rahmen der Objektförderung gleichfalls jederzeit im Ermessen der Landtage bzw. des Parlaments liegt. Aktuell erscheint diese Befürchtung angesichts der öffentlichen Ausgaben im Rahmen der „Kindergarten-Milliarde“ jedenfalls nicht.
2. Die Befürchtung, dass trotz Subjektförderung den Nachfragern in bestimmten Regionen kein ausreichendes Angebot gegenübersteht. Subjektförderung erstellt nicht automatisch ein Angebot, ermöglicht dieses aber bestehenden oder neuen Anbietern, sofern die Gutschein-Höhe sowie die Höhe zulässiger Elternbeiträge dem Anbieter eine gewisse Planungssicherheit geben. Im System der Objektförderung besitzen Eltern keine Handlungsmöglichkeiten, außer politischen Druck auszuüben.
3. Eine Verdrängung bestimmter Anbieter (z.B. privater Einrichtungen) und/oder bestimmter Angebote (insb. Plätze in Krippen und Krabbelstuben) aufgrund bestehender Ungleichgewichte des „Marktes“ sowie aufgrund der Konzentration der öffentlichen Mittel auf die Betreuung der „Gutschein-Kinder“. Diese Befürchtung ist absolut ernst zu nehmen, wie englische Erfahrungen mit einem Gutscheinsystem zeigen. Eine Umsetzung des Gutscheins erfordert daher zwei vorbereitende Maßnahmen:
 - Gleichstellung aller Anbieter insbesondere in Bezug auf Investitionszuschüsse⁸¹
 - Budgetierung ausreichender Mittel für die Betreuung von Kindern unter 4 Jahren (Reservierung der bisherigen Objektförderung für Krippen, Krabbelstuben u.a.)

⁸¹ Derzeit sind nicht in allen Bundesländern private und öffentliche (kommunale) Anbieter in Bezug auf Investitionszuschüsse gleichberechtigt. Bei der Umsetzung der „Kindergarten-Milliarde“ wurde diese Gleichstellung zumindest prinzipiell realisiert. Erhalten kommunale Einrichtungen öffentliche Investitionszuschüsse (seitens des Landes oder des eigenen Trägers), andere jedoch nicht, so besteht die Gefahr einer „Wettbewerbsverzerrung“ bei Einführung einer Subjektförderung (Gutschein).

7.2.2.4.2 Inanspruchnahme durch Kinder außerhalb des „Gutschein Alters“

Die Auswirkungen der Geldleistung auf die Inanspruchnahme von Angebot an außerfamiliärer Kinderbetreuung für Kinder *vor dem vollendeten 4. Lebensjahr* (vor Erreichen des „Gutschein-Alters“) werden durch zwei Effekte bestimmt: Durch die Geldleistung verfügen Haushalte mit Kindern über eine höhere Kaufkraft. Die Haushalte können daher individuell entweder mehr außerfamiliäre Kinderbetreuung nachfragen oder das Kind länger zu Hause betreuen. Beide Reaktionen werden eintreten und entsprechen dem Ziel der Wahlfreiheit. Welcher dieser beiden Effekte überwiegt, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden.

Geht man davon aus, dass Elternbeiträge nach Einführung des Betreuungsschecks durchschnittlich höher sein werden als bisher, jedoch durch landesgesetzliche Bestimmungen nach Einkommen zu „staffeln“ (sowie durch eine Obergrenze begrenzt) sind, so ist zu erwarten, dass jene Haushalte ihre Kinder im Alter unter 4 Jahren tendenziell eher zu Hause betreuen werden, auf die mindestens einer der folgenden Faktoren zutrifft:

1. Haushalte mit einer höheren Präferenz für die Betreuung von Kindern zu Hause - in den ersten Lebensjahr(en)
2. Haushalte mit mehreren Kindern
3. Haushalte, in denen ein Elternteil, insbesondere die Mutter, ein geringeres Einkommen am Arbeitsmarkt erzielen kann – die Differenz zwischen erzielbarem Einkommen (netto) abzüglich Summe der Elternbeiträge und der Geldleistung (netto) stellt einen ökonomischen Aspekt der Entscheidung dar

Der erstgenannte Faktor ist im Sinne der elterlichen Wahlfreiheit intendiert. Dem zweiten Faktor, also einer geringeren Inanspruchnahme außerfamiliärer Kinderbetreuung durch Haushalte mit mehreren Kindern, könnte durch verpflichtende „Geschwister-Staffelungen“ in Kinderbetreuungseinrichtungen begegnet werden⁸².

Vor allem der dritte Faktor wird als problematisch bewertet. Daher werden Obergrenzen für Elternbeiträge sowie deren landesgesetzlich vorgeschriebene Staffelung nach dem Haushaltseinkommen befürwortet.

⁸² Zahlreiche Kinderbetreuungseinrichtungen haben bereits aktuell Geschwister-Staffelungen eingeführt. Diese sind – sofern verpflichtend vorgeschrieben – insoweit zu begrenzen, dass aus Sicht von Kinderbetreuungseinrichtungen nicht ein ökonomischer Anreiz entsteht, eher Einzelkinder als Kinder aus Mehrkind-Haushalten aufzunehmen.

7.2.2.5 Versorgungsarbeit und Lebensführung

Das individuelle Transferengelt und die eigenständige Sozialversicherung, wie im KBS vorgesehen, haben auch für die Ebenbürtigkeit und Symmetrie in den innerfamiliären Beziehungen große Bedeutung. Neben der moralischen Aufwertung der Personen, welche die Betreuungsleistung erbringen, erfolgt auch eine solche in einem sehr realen machtpolitischen Sinn, weil sich z.B. die innerfamiliären Entscheidungsstrukturen bei Kaufentscheidungen ändern. Die Position des finanziell schwächeren Partners – derzeit meist die Frauen – würde in der Regel gestärkt werden (Badelt 1991: 61).

Die Aufteilung der innerfamiliären Haushaltsarbeiten erfolgt bei unselbstständig Erwerbstätigen (Teilzeit, Vollzeit), Hausfrauen und Frauen in Karenz unterschiedlich. Bei Frauen mit einem 1990 oder später geborenen Kind ergibt sich laut FFS 96 bezüglich der Tätigkeiten Kochen, Aufräumen, Einkaufen das folgende Muster: Erwerbstätige Mütter (>24 Stunden) und Hausfrauen bilden die beiden, jeweils unterschiedlich weit auseinander liegenden Pole bezüglich Partnerbeteiligung, dazwischen finden sich die Frauen mit Teilzeiterwerbstätigkeit (<25 Stunden) und Frauen im Karenz. Da der KBS dazu beiträgt, das gewollte Ausmaß an Erwerbstätigkeit besser als bisher umsetzen zu können, sind hier auch konkrete Auswirkung auf die innerfamiliäre Arbeitsteilung zu erwarten.

Da eine Inanspruchnahme des Betreuungsschecks, selbst dann, wenn die Frau sich entscheidet ganz zu Hause zu bleiben, von der Struktur her am ehesten mit Frauen, die derzeit in Karenz sind, verglichen werden kann und hier eine relativ starke Beteiligung des Mannes zu verzeichnen ist, ist zu vermuten, dass durch dessen Einführung eher eine partnerschaftliche Arbeitsteilung unterstützt wird. Auch zeigen die Daten deutlich, dass die Hausarbeiten bei jüngeren Paaren eher von beiden Partnern erledigt werden. Da der KBS ja in erster Linie jüngere Kohorten betrifft, ist auch hier kaum mit einem Rückfall zu rechnen.

Auswirkungen auf Lebensführung und Versorgungsarbeit könnten auch dadurch entstehen, dass mit dem KBS ohne Erwerbsbeschränkung, insbesondere im Modell „Existenzminimum“, es Vätern möglich ist, ohne Nettoeinkommensverlust auf Teilzeiterwerbsarbeit umzusteigen (bei 32.200 S brutto auf 25 Stunden und bei 42.000 S auf 27,25 Stunden) – siehe Abschnitt 2.2.3.

7.2.2.6 Sozialrechtliche Absicherung von Eltern

Die im Betreuungsscheck enthaltene eigenständige Sozialversicherung stellt einen Schritt in Richtung stärkerer Individualisierung dar. Die eigenständige Pensionsversicherung ersetzt und erweitert die derzeitige Anrechnung der Kindererziehungszeiten, die eigenständige Krankenversicherung tritt an die Stelle der beitragsfreien Mitversicherung nicht erwerbstätiger Mütter. Damit stellt das Konzept

„Betreuungsscheck“ implizit die undifferenziert beitragsfreie Mitversicherung von Erwachsenen in Frage.

Die Beitragsentrichtungen führen weiters zu einer Verstärkung der Transparenz im Bereich der Sozialversicherung. Damit (und durch die Konzentration familienrelevanter Leistungen beim FLAF) wären mit dem KBS große Mittelverschiebungen zwischen den verschiedenen Kostenträgern verbunden, welche die an die Haushalte ausbezahlten Mittel bei weitem übersteigen.

Die Einstellungsstudie zeigte, dass eine große Mehrheit der Befragten die allgemeine sozialversicherungsrechtliche Absicherung befürwortet – sowohl bezüglich der Pensionsanrechenbarkeit als auch bezüglich der Unfall- und Krankenversicherung. Daraus entsteht der Eindruck, dass bei Frauen die eigene Absicherung – unabhängig vom Einkommen und Status des Mannes – eine große Bedeutung erlangt hat. Dies entspricht der allgemeinen Individualisierungstendenz.

Die Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung (ALV) werden durch den KBS bei dessen Finanzierung durch den FLAF grundsätzlich nicht beeinträchtigt, da die ALV nach dem Versicherungsprinzip funktioniert. Jene Mütter/Väter, die in die ALV einbezahlt haben, behalten für den Versicherungsfall die erworbenen Ansprüche. Da während der Zeit des KBS eine Leistung aus der ALV in der Regel nicht anfällt, werden auch keine Leistungen verbraucht – im Gegensatz zur aktuellen Karenzgeldregelung. Das gilt auch für entsprechende Maßnahmen des Wiedereinstiegs u.ä. Um einen Verfall von Ansprüchen bei einem gänzlichen Ausscheiden aus einem Dienstverhältnis über die Rahmenfrist von aktuell 3 Jahren zu vermeiden, wäre diese Frist für die Dauer des KBS bzw. zumindest auf 4 Jahre zu verlängern. Selbst wenn diese rein politische Entscheidung nicht kommt, tritt gegenüber der geltenden Karenzgeldregelung keine Verschlechterung ein, da durch das Karenzgeld nach 308 Tagen der Anspruch auf Arbeitslosengeld (ALG) verbraucht ist und bei anschließender Arbeitslosigkeit ein ALG nicht bezahlt wird. Die konkreten Regelungen sind im Zuge einer allfälligen Gesetzeswerdung im Detail abzuklären. Hiezu gehört neben den oben bezeichneten Fragen auch jene der freiwilligen Versicherung.

7.2.3 Finanzierung des Betreuungsschecks

Wie die in Kapitel 4 durchgeführten Berechnungen zeigen, liegt das erforderliche Finanzierungsvolumen für die unterschiedlichen Modelle des Betreuungsschecks (Geldleistung und eigenständige Sozialversicherung) in einer Größenordnung von 3,3 Mrd. S („Kinderbetreuungsgeld 3Jahre“), 6,8 Mrd. S (Modell „Karenzgeld 4 Jahre“) bis 25,8 Mrd. S (Modell „Existenzminimum 7 Jahre“) und der Mischvariante von 23,8 Mrd. S. Die im Jahr 2005 zu erwartenden „FLAF-Mehreinnahmen“ (Minderausgaben) in der Höhe von 8,9 Mrd. S reichen daher

für mehr als die Bedeckung des Finanzierungserfordernisses der Modelle „Kinderbetreuungsgeld 3 Jahre“ und „Karenzgeld 4 Jahre“. Für das Modell „Existenzminimum 7 Jahre“ verbliebe noch ein Finanzierungsbedarf von 12,6 Mrd. S für die Geldkomponente und 4,3 Mrd. S für die Sozialversicherung – in Summe also 16,9 Mrd. S. Für die Mischvariante ergeben sich folgende entsprechenden Beträge: 10,7 Geld, 4,3 SV und in Summe 14,9 Mrd. S. Bei Berücksichtigung der nominellen „Mehreinnahmen“ (10,6 Mrd. S) und der Zinsen (2 Mrd. S) verringern sich obige Beträge um rd. 3,7 Mrd. S. In den Berechnungen bleibt auch das kumulierte Barvermögen des Reservefonds in Höhe von 41 bzw. 31 Mrd. S (je nach Entwicklung) unberücksichtigt. Nicht einbezogen in das Finanzierungsvolumen wird jedenfalls die Familienbeihilfe, die neben dem Betreuungsscheck eigenständig erhalten bleibt. Weiters würden allfällige Rückflüsse in Form von Steuern und Abgaben sowie Einsparungen in der Verwaltung den erforderlichen Nettoaufwand reduzieren.

Der Betreuungsscheck in seiner vorgeschlagenen Form führt zu einer Konzentration der Aufgaben beim FLAF, wodurch dieser finanziell stark belastet wird. Die restlichen bisherigen Kostenträger (insbesondere Arbeitslosenversicherung, Sozialversicherungsträger, allgemeines Bundesbudget, Selbstträger, Gemeinden) werden dadurch entlastet. Dies macht finanzielle Umschichtungen vor allem im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Pensionsversicherung erforderlich. Dabei sind vor allem im Bereich der Pensionsversicherung Schwierigkeiten zu erwarten. Die 1978 und 1981 erfolgte Umschichtung von 1,5 %-Punkten der Dienstgeberbeiträge vom FLAF zur Pensionsversicherung könnte die Position des FLAF in der Diskussion um die Tragung der Kosten der Pensionsversicherungsbeiträge stärken, da diese aktuell mehr als 13 Mrd. S als bereits geleistete Beiträge argumentiert werden können.

Die Kosten des Gutscheins betragen beim Modell „Karenzgeld“ bundesweit 4,6 Mrd. S jährlich und beim Modell „Existenzminimum“ 6,7 Mrd. S. Rein rechnerisch wenden Länder und Gemeinden zusammen in allen Bundesländern im Status quo mehr für außerfamiliale Kinderbetreuung auf als zur Finanzierung des Gutscheins im Jahre 2005 nach beiden Varianten erforderlich wäre. Dies bedeutet, dass eine Einführung eines Gutscheins auch in der Höhe von 3.400 S monatlich nicht an der Finanzierung scheitern würde. Allerdings bedeutet eine Umstellung von der bisherigen Objektförderung bzw. -finanzierung auf eine Subjektförderung (Gutschein) eine gravierende Umstellung, welche erst auf Landesebene geprüft werden muss.

Die Realisierung des Betreuungsschecks in allen seinen drei Teilinstrumenten dürfte demnach nicht an der Finanzierung dieser Maßnahme scheitern.

7.2.4 Auszahlungsmodalitäten

Die Auszahlung der Geldleistung und der eigenständigen Sozialversicherung sollte vom FLAF übernommen werden. Dies führt zu einer durchaus wünschenswerten Konzentration der familienrelevanten Leistungen beim FLAF. Die dadurch bei anderen Trägern familienrelevanter Leistungen freiwerdenden Mittel wären an den FLAF umzuschichten. Ausgabe und Bezahlung des Teilinstruments „Gutschein“ werden im Zuge der Auswahl der Vorgehensweise bei der Einführung zu entscheiden sein.

7.2.5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Da die Teilinstrumente „Geldleistung“ und „eigenständige Sozialversicherung“ vom FLAF finanziert werden und weder Länder noch Gemeinden in die Finanzierung eingebunden sind, ergeben sich zunächst keine zwingenden Gründe für die Adaption des vertikalen Finanzausgleichs. Da allerdings die Gebietskörperschaften in ihrer Funktion als Selbstträger das Karenzgeld für ihre Beamten selbst bezahlen und sich diese Mittel bei Einführung des KBS ersparen würden, käme es zu einer Verschiebung von Mitteln hin zu den Ländern und Gemeinden.

Durch die Entrichtung der PV-Beiträge durch den FLAF verringert sich der erforderliche Bundeszuschuss. Der Bund könnte dem FLAF die dadurch frei werdenden Mittel im Wege des Finanzausgleichs rückerstatten.

8. Anhang

8.1 Modellrechnung Gutscheine

Zuerst wird die Modellrechnung durchgeführt und danach die Erläuterung gegeben. Als laufende Kosten (Betriebskosten) wurden in der Studie als niedrigster Wert rd. 2.500 S (Bgl) und als höchster 5.500 S (Wien) ermittelt, wobei für die meisten Bundesländern ein Wert um 3.300 S je Kind und Monat (12x im Jahr) errechnet wurde (Abschnitt 3.3.2.3). Für die Modellrechnung wird der auf 6.000 S aufgerundete Wert von Wien zugrunde gelegt.

Aktuelle Situation:

- S 6 000,- angenommene Kindergartenkosten je Monat, Betrieb, Wien
- S 700,- im Durchschnitt von den Eltern getragen; infolge Staffelung zwischen 0 und 2.500 S
- S 5 300,- generelle, durchschnittliche Unterstützung durch das Land, die Gemeinde;
faktisch 6.000 S bzw. 3.500 S.

Im Konzept des Kinderbetreuungsschecks:

- S 6 000,- Kosten – wie oben
- 2 300,- Gutscheine – generelle, durchschnittliche Unterstützung durch das Land, die Gemeinde
- S 3 700,- für das Land, die Gemeinde (Wien) verbleibende disponible Gelder
- 3 400,- Geldkomponente des KBS kann (jedenfalls) bei höheren Einkommen verlangt werden
- S 300,- wäre als durchschnittlicher Elternbeitrag aus deren Einkommen zu bezahlen; d.i. gegenüber jetzt im Durchschnitt weniger als die Hälfte. Werden von den Eltern mit höheren Einkommen weiterhin 2.500 S als Beitrag verlangt, könnte auch der Beitrag aus der Geldkomponente des KBS nach Einkommen gestaffelt werden.

Gehen wir von den für Wien aufgerundeten Kindergartenkosten von 6.000 S je Kind und Monat bei ganztägiger Betreuung aus. Die Elternbeiträge machen im Schnitt 700 S aus, wobei infolge Staffelung der tatsächliche Wert zwischen 0 und 2.500 S je Kind angenommen wird. Dann verbleiben als generelle Förderung durch Wien im Schnitt 5.300 S bzw. sozial gestaffelt 6.000 S bzw. 3.500 S je Kind und Monat. 3.500 S ist demnach die generelle Mindestunterstützung auch bei höchsten Einkommen. Demgegenüber beträgt beim KBS die generelle Unterstützung 2.300 S (Gutscheinhöhe). Der für soziale Staffelung oder Umschichtung

zu jüngeren Jahrgängen pro Kind und Monat zur Verfügung stehende Betrag liegt beim KBS daher bei 3.700 S. Diese disponiblen Gelder können zur weiteren, generellen Preisstützung herangezogen werden oder durch die Geldkomponente des KBS und Elternbeiträge abgedeckt werden. Geschieht dies zur Gänze, verbleiben diese 3.700 S zur echten Disposition für das Land, die Gemeinde. Wird eine soziale Staffel eingeführt, kann bei den niedrigsten Einkommen auf jeden weiteren Beitrag verzichtet werden, und diesen Eltern bleibt die Geldkomponente zur Gänze als Transfer. Bei den höchsten Einkommen kann der gesamte Betrag als Elternbeitrag verlangt werden, wobei den Eltern dann aus dem Erwerbseinkommen lediglich Kosten in Höhe von 300 S entstehen – im Gegensatz zu 2.500 S in der aktuellen Situation.

Der KBS erweitert demnach den Spielraum des Landes, der Gemeinde für die soziale Staffelung – Einkommen, Kinderzahl u.ä. – bei niedrigeren als den bisherigen Beiträgen der Eltern aus dem Erwerbseinkommen, selbst bei höchsten Einkommen. Wird am bisherigen Höchstbeitrag festgehalten (2.500 S), ermöglicht das einerseits die soziale Staffel auszubauen und andererseits Mittel zu jüngeren Geburtsjahrgängen umzuschichten. Demnach bewirkt der Gutschein eine Verbesserung der Gestaltungsmöglichkeit durch das Land.

8.2 Modellrechnung Familiensituationen

Die behauptete Benachteiligung von Familien mit zwei Einkommen gegenüber AlleinverdienerInnenfamilien wird häufig mit folgendem Beispiel belegt: Eine Familie kommt zu einem monatlichen Einkommen von 35.000 S, indem die Frau 15.000 S und der Mann 20.000 S dazu beiträgt, bei einer anderen Familie verdient der Mann als Alleinverdiener 35.000 S. Bei einem KBS von 6.000 S verbleiben ersterer 26.000 S und zweiterer 41.000 S. Das sei eben in der Verteilungswirkung ungerecht.

Dazu gilt es folgende Ergänzungen anzubringen, was anhand der Tabelle erfolgt:

		Familien mit zwei Einkommen				Alleinverdienerfamilie		
<i>Monatsbrutto</i>		<i>15 000</i>	<i>20 000</i>	Σ 35 000,-	KG / KBS	KBS	35 000,-	KBS
Jahresnetto		160 553	202 430	362 983	279 430	434 983	323 155	395 155
<i>Monatsnetto</i>		<i>13 379</i>	<i>16 869</i>	<i>30 249,-</i>	<i>23 286</i>	<i>36 249,-</i>	<i>26 930</i>	<i>32 930</i>
Sozialabgaben*)		82 080	109 440	191 520	109 440	191 520	191 520	191 520
Familienfonds		9450	12600	22 050	12 600	22 050	22 050	22 050
Lohnsteuer		12682	28550	41 232	23 550	41 232	81 060	81 060
Abgaben Σ	Jahr	104 212	150 590	254 802	145 590	254 802	294 630	294 630
	Monat	8 684	12 549	21 234	12 133	21 234	24 553	24 553

*) inklusive Dienstgeberanteile

Quelle: Eigene Berechnungen – ÖIF – HS

Grundsätzlich kann die Verteilungswirksamkeit nur dann sachlich entsprechend beurteilt werden, wenn die Beitragsseite und die Verteilungsseite insgesamt betrachtet werden.

8.2.1 Einkommenseite – Verteilungsperspektive

Gegenüber der aktuellen Regelung (Karenzgeld) ändert sich bei der Familie mit den zwei Erwerbseinkommen durch den KBS dann nichts, wenn die Frau wie bisher zu Hause bleibt. Entscheidet sie sich für den Erwerb, was beim KBS möglich ist, erhöht sich das Einkommen dieser Familie um die 72.000 S des KBS auf 434.983 S.

Die Alleinverdienerfamilie erhält derzeit keine Unterstützung für die Teilzeitbetreuung der Kinder. Die Neuregelung durch den KBS sieht nun eine Unterstützung wie bei der ersten Familie vor, nämlich mit 72.000 S, was zu einer entsprechenden Einkommenserhöhung auf 395.155 S führt.

8.2.2 Beitragsseite – Finanzierungsperspektive

Die Familie mit zwei Einkommen trägt insgesamt zur Finanzierung des Sozialsystems bzw. des Familienlastenausgleichs 245.802 S (inkl. Dienstgeberanteil) pro Jahr bei; jene mit einem Einkommen 294.630 S, also um 30.828 S mehr. Letztere kann daher auch nur über ein rd. 3.300 S niedrigeres Nettoeinkommen im Monat verfügen.

Im Falle der aktuellen Karenzgeldregelung vermindert sich für die Familie mit bisher zwei Einkommen dieser Beitrag bei Inanspruchnahme des Karenzgeldes um 109.212 S auf nun 145.590 S; bei der Alleinverdienerfamilie bleibt der Finanzierungsbeitrag weiterhin bei 294.630 S und liegt dann um 149.040 S höher (ohne eine Leistung für die Kinderbetreuung zu erhalten).

Der KBS ändert bezüglich Finanzierungsbeitrag (Alleinverdiener um 149.040 S mehr) nichts, wenn die Frauen nicht im Erwerb sind (die Alleinverdienerfamilie erhält allerdings auch das Karenzgeld von 72.000 S). Bleibt die eine Frau weiterhin im Erwerb, so trägt die Alleinverdienerfamilie „nur“ um 30.828 S mehr zur Finanzierung bei (und erhält ebenfalls den KBS).

8.2.3 Zusammenschau von Verteilung und Finanzierung

Wird sowohl die Verteilung als auch die Aufbringung in einer Gesamtschau herangezogen, erweist sich die Vordergründigkeit der zitierten Rechenbeispiele. In der geltenden Karenzgeldregelung ist die Alleinverdienerfamilie, gemessen an der Aufbringung der Finanzmittel, benachteiligt, da sie bei gleicher Familienphase keine Unterstützung für die Teilzeitbetreuung des Kindes erhält, obwohl höhere Beiträge bei gleicher Familiensituation bezahlt werden. Erst durch die Orientierung an der Familienphase, wie dies beim KBS geschieht, entsteht eine bessere Ausgewogenheit von Verteilung und Finanzierung. Dies kann auch als ein Herstellen von mehr Gerechtigkeit gesehen werden.

8.3 Information bezüglich „Gegenstudie“

Der folgende Brief ist an das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, die LandesfamilienreferentInnen und die FamiliensprecherInnen der Parteien ergangen. Er stellt ein Ergebnis der Gespräche des ÖIF und Personen des Projektteams der Machbarkeitsstudie einerseits sowie den AutorInnen der GDK andererseits dar.

Wien, 25.5.1999

Sehr geehrte ...,

bei der Konferenz der LandesfamilienreferentInnen am 24.9.1998 war ich eingeladen, über die Ergebnisse des im Juli 1998 fertiggestellten Rohberichtes der Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck zu referieren. Im Zuge der Diskussion haben Sie in Ihrer Eigenschaft als Mitglied der zuständigen Abteilung im Amt der Kärntner Landesregierung aus einer Unterlage zum Thema zitiert. Diese

„Studie“ war mir zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt. Ich habe daraufhin Bemühungen unternommen, diese zu erhalten, was mir im Dezember 1998 auch gelungen ist⁸³.

Bereits eine erste Durchsicht hat ergeben:

Die „Grundlagen zur Diskussion eines Kinderbetreuungsschecks“ (GDK) sind sachlich gesehen eine Unterlage für eine allgemeine Diskussion zum Thema Kinderbetreuungsscheck und nicht zu den in der Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck (KBS-Studie) zugrunde gelegten Modellen und Rahmenbedingungen. Die GDK eignen sich daher sachlich nicht als Beweis gegen Modelle oder Folgerungen in der vorliegenden Machbarkeitsstudie. Diese Aussage berührt die wissenschaftliche Qualität der AutorInnen nicht, sondern unterstreicht lediglich die sachlichen Unterschiede zwischen GDK und KBS-Studie.

Anfang Jänner 1999 kam es auf meine Einladung hin zu einer Besprechung mit den AutorInnen und MitarbeiterInnen an der KBS-Studie. Das war der Anfang einer Reihe von Kontakten mit u.a. folgenden Ergebnissen:

- ▶ Die AutorInnen verweisen darauf, dass es sich bei dieser Unterlage nicht um eine Studie im üblichen Sinn handelt, sondern um Grundlagen zur allgemeinen Diskussion eines Kinderbetreuungsschecks.
- ▶ Die GDK beruhen auf ersten verfügbaren Unterlagen und gehen zum Teil von anderen Prämissen aus, als der KBS-Studie zugrunde liegen.
- ▶ Insbesondere zu erwähnen ist die Frage der Finanzierung. In der KBS-Studie wird von den zweckgebundenen Mehreinnahmen des FLAF, welche im Jahre 2005 vorliegen sollten, ausgegangen. Die GDK gehen im wesentlichen von einer aufwandsneutralen Reformmaßnahme aus. Daher wurde in den GDK auch angenommen, dass die gegenwärtige Förderung seitens der Länder und Gemeinden (soziale Staffelung etc.) gestrichen würde.
- ▶ Darüber hinaus wird in der KBS-Studie für die Kinderbetreuungsphase die Einbindung in das System der Arbeitslosenversicherung beibehalten. Dieses wichtige Element war den AutorInnen der GDK nicht bekannt.
- ▶ Da sich bestimmte Annahmen nicht decken, treffen eine Reihe der in den GDK gezogenen Schlussfolgerungen auf die der KBS-Studie zugrunde lie-

⁸³ „Grundlagen zur Diskussion eines Kinderbetreuungsschecks“ wurde im Auftrag der MA 57 – Frauenbüro der Stadt Wien von Frau Dr. Ruth Finder als Projektleiterin (Forschungszentrum WAS) und Dr. Kai Leichsenring sowie Dr. Christopher Prinz als Mitarbeiter (beide Europäisches Zentrum) erstellt. Es gibt dazu einen Bericht vom Februar 1998 mit dem Untertitel "Auswirkungen auf Frauen in Wien" und eine aktualisierte Kurzfassung vom November 1998.

genden Modelle nicht zu. Dies gilt insbesondere für die detaillierten Berechnungen zu Gewinnerinnen und Verliererinnen des Scheckmodells sowie für die Schlussfolgerungen zur Sozialverträglichkeit der Gutscheinkomponente (siehe Beilage Modellrechnung).

- ▶ Mögliche Auswirkungen des vorgesehenen Wegfalls der Erwerbsbeschränkung, (Möglichkeit zum Kontakthalten zum Unternehmen) wurden in den GDK nicht analysiert.
- ▶ Andere grundsätzliche in den GDK angeführten Kritikpunkte wären im Lichte der vorliegenden Ergebnisse der KBS-Studie gegebenenfalls neu zu formulieren.

In der aktuellen Kurzfassung vom November 1998 werden diese Fakten andeutungsweise formuliert, jedoch nicht in der notwendigen Klarheit und vor allem ohne die notwendigen Konsequenzen für den weiteren Basistext. Dies führt weiterhin zu Missverständnissen und unzutreffenden Folgerungen, wie z.B. eine Presseaussendung (SPÖ, 9.12.1998) zeigt: „Mertel: Studie beweist: Kinderbetreuungsscheck unfinanzierbar ... ‚Nachteile des Kinderbetreuungsscheck-Modells wissenschaftlich erhärtet‘ ... Zudem würden vom Scheck völlig falsche Arbeitsmarktimpulse ausgehen. Frauen werden vom Arbeitsmarkt verdrängt bzw. der Wiedereinstieg ins Berufsleben extrem erschwert. ...“

Da die Konferenz der LandesfamilienreferentInnen mit dieser Angelegenheit befasst worden ist, wollte ich diese Klarstellung zur Kenntnis bringen.

Mit besten Wünschen und lieben Grüßen

(Prof. Dr. Helmuth Schattovits)

Geschäftsführer

Beilage: Modellrechnung

Kopie ergeht an: Dr. Ruth Finder, Dr. Kai Leichsenring, Dr. Christopher Prinz

Literaturverzeichnis

- Ainsworth, M.; Blehar, M.C.; Waters, E. & Wall, S.N. (1978). Patterns of attachment: a psychological study of the strange situation. Hillsdale: Erlbaum.
- Ambos, I.; Swantje, G. & Schiersmann, Ch. (1989). Zur Situation von Berufsrückkehrerinnen. Eine Übersicht über neuere Forschungsergebnisse und Möglichkeiten der Förderung der beruflichen Wiedereingliederung. *Frauenforschung*, Jg.7, Heft 1/ 2.
- Ambos, I.; Swantje, G.; Schiersmann, Ch. & Wunn, Ch. (1990). Berufliche Wiedereingliederung von Frauen. Stuttgart.
- Amt der öö. Landesregierung (o.J.). Kindergartenfinanzierung in Oberösterreich.
- Anzenberger, A. (1998). Kindergärten und Parteibuch. In: *Kurier*, 26.1.1998.
- Atkinson, A. B.: The Case for a Participation Income in *The Political Quarterly*, Vol. 67, Iss. 1, 1996, p 67-70.
- Attenhofer, A. (1997). Der Museumsvoucher: Eine mögliche Form der Internalisierung positiver externer Effekt für Basel. *Schweizer Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 133(1), S. 65-91.
- Badelt, Ch.; Holzmann-Jenkins, A.; Matul, C. & Österle, A. (1997). Analyse der Auswirkungen des Pflegevorsorgesystems, Forschungsbericht i.A. des BM für Arbeit, Gesundheit und Soziales, März 1997.
- Badelt, Ch. (1991). Brennpunkt Erziehungsgeld – Zur Lebenssituation nicht berufstätiger Frauen mit Kleinkindern – Erfahrungen mit dem Vorarlberger Modell. Wien: Böhlau.
- Badelt, Ch.; Holzmann, A.; Matul, Ch. & Österle, A. (1996). Kosten der Pflegesicherung. Strukturen und Entwicklungstrends der Altenbetreuung. In: *Sozialpolitische Schriften*, Band 4, 2. Auflage, Wien: Böhlau.
- Badelt, Ch. (1994). Theoretische Analyse der ökonomischen Familienförderung – Empirische Analyse des Familienlastenausgleichsfonds in Österreich. Forschungsbericht, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie. Wien: BMUJF.
- Bauer, H. & Klug, F. (1996). Kosten und leistungsbewusste öffentliche Verwaltung: Strategien und Maßnahmen. Verein Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum, Arbeitshilfen für Gemeinden 25, Wien.
- Bayar, A. H. (1997). The Future VAT Harmonization in the European Union. Paper presented at the 53rd Congress of the International Institute of Public Finance, August 25-28, 1997 in Kyoto, Japan.
- Bayer, K. & Puwein, W. (1990). Umweltabgaben und Steuerreform. Gutachten des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Wien.
- Becker, G.S. (1991). *A Treatise on the Family*. Cambridge, Mass. (u.a.): Harvard Univ. Press, Enlarged ed., 2. print.

- Becker, G.S. (1964). *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: Columbia University Press.
- Beham, M., Denk, G., Lutz, W., Nowak, V. & Pflegerl, J. (1997). *Statistik aus Kinderperspektive. Kinderspezifische Auswertung der Volkszählung 1991. Materialiensammlung des Österreichischen Instituts für Familienforschung, Heft 3*. Wien: Österreichisches Institut für Familienforschung.
- Beham, M.; Goldberg, Ch. & Wilk, L. (1990). *Familie und Arbeitswelt*. In: Gisser, R.; Reiter, L.; Schattovits, H. & Wilk, L. (Hrsg.). (1990). *Lebenswelt Familie*. Wien.
- Beham, M., Hutter, D. & Nowak, V. (1998). *Was machen Kinder, Frauen und Männer, Mütter und Väter mit ihrer Zeit? Familienbezogene Auswertung der Zeitbudgeterhebung 1992. Materialiensammlung des Österreichischen Instituts für Familienforschung, Heft 6*. Wien: Österreichisches Institut für Familienforschung.
- Berger, P. & Kaiser, M. (1997). *Kindergärten in Tirol 1996/97*. Innsbruck: Amt der Tiroler Landesregierung (Fachbereich Statistik).
- Bernfeld, A. (1992). *Kommunale Wohlfahrtsleistungen. IKW Kommunale Forschung in Österreich Nr. 91, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz*.
- Biffel, G. (1989). *Der Haushaltssektor. Der volkswirtschaftliche Wert der unbezahlten Arbeit. WIFO-Monatsberichte, Heft 9/89, Wien*.
- Biffel, G. (1996). *Ausbildung und Erwerbstätigkeit der Frauen in Österreich. WIFO Working Papers Nr. 87, Wien*.
- Birg, H. (1984). *Arbeitsmarktdynamik, Familienentwicklung und generatives Verhalten*. Bielefeld.
- Birsak, B. (1996). *Die Sondernotstandshilfe. Diplomarbeit. Salzburg*.
- Biwald, P. & Hüttner, B. (1997). *Kalkulation von Gebühren und Entgelten. Leitfaden für öffentliche Verwaltungen und Betriebe. Wien: Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum (KDZ)*.
- Blankart, Ch. B. (1991). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*. München: Vahlen.
- Blümel, K. (1995). *Überblick über die Betreuung von Vorschul- und Schulkindern in Frankreich. Diskussionpapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft 95-07, Ruhr-Universität, Bochum*.
- Breuss, F.; Schebeck, F. & Walterskirchen, E. (1997). *Wertschöpfungsabgabe als Alternative zu lohnbezogenen Dienstgeberbeiträgen zum Familienlastenausgleichsfonds. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bundesarbeiterkammer, Wien*.
- Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (1996). *Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch*. Wien.

- Bundesministerium für Finanzen (1983). Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV), BGBl. 68/1983.
- Bundesministerium für Jugend und Familie (Hrsg.). (o.J.). Wo kommt unsere Zeit hin?, Wien: BMUJF.
- Bundesverfassungsgesetz für die Republik Österreich (BV-G 1929), BGBl. 1/1930.
- Burgenländisches Kindergartengesetz 1995 (idgF). LGBl. Nr. 63/1995.
- Cullis, J. & Jones, P. (1992). Public Finance and Public Choice. Analytical Perspectives. London: MacGraw-Hill.
- Denk, G. & Schattovits, H. (1995). Teilzeitbetreuung in Österreich. Eine Bestandsaufnahme zur Orientierung über Formen, Kosten und Finanzierung. Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Familienforschung, Band 1/1995. Wien: Österreichisches Institut für Familienforschung.
- Der Standard (1993). „Pflegegeld: Tarife explodieren“, 13./14.11.1993, S. 1 und 5.
- Dettling, W. (1995). Politik und Lebenswelt – Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Doblhammer, G.; Lutz, W. & Pfeiffer, Ch. (1997). Familien- und Fertilitätssurvey (FFS) 1996 Österreich. Wien: Österreichisches Institut für Familienforschung.
- Dorbritz, J. & Fux, B. (Hrsg.). (1997). Einstellungen zur Familienpolitik in Europa. München.
- ECHP (1994). European Community Household Panel Survey. Wien: ICCR IFS CIR.
- Eibl-Eibesfeld, I. (1994). Wie die Liebe in die Welt kam. Referat gehalten anlässlich der Goldegger Dialoge 1994. Salzburg: Sonderbeilage der Salzburger Nachrichten vom 21.5.1994.
- Evers, A. & Leichsenring, K. (1996). Reduktion oder Redefinition politischer Verantwortung? Modernisierung sozialer Dienste in Delft und Stockholm. In: Eurosocal, Report, Nr.60/1996. Wien: Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung Wien.
- Faccinelli, A. & Zennebe, R. (1996). Wiedereinstieg von Frauen in das Berufsleben – und danach? Wien: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Faßmann, H. (1995). Weibliche Lebensformen. Belastende Lebensabschnitte. In: Bericht über die Situation der Frauen in Österreich. Frauenbericht 1995. Wien: Bundesministerium für Frauenangelegenheiten/Bundeskanzleramt.
- Fecher, H. (1963). Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen – Dargestellt am Beispiel der Spezialisierung von Kraftverkehrsabgaben für die öffentlichen Ausgaben im Straßenwesen. Berlin: Duncker & Humblot.
- FFS (1996). Family&Fertility Survey'96. Wien: Österreichisches Institut für Familienforschung (ÖIF).

- Fidesser, E. & Fahrngruber, G. (o.J.). Umfassende Pflegevorsorge in Österreich. In: Politisches Jahrbuch Österreich, S. 561-572.
- Flehmg, S.; Binder, M. & Wagner, B. (1995). Der „Markt“ für vorschulische außerhäusliche Kinderbetreuung in Westdeutschland. Expertise im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe – Neue Folge 87, Düsseldorf.
- Franz, A. (1996). Familienarbeit und Frauen-BIP, in Österreichische Studien zur amtlichen Statistik, Heft 3/1996, Wien
- Freud, A. (1982). Wege und Irrwege in der Kinderentwicklung. Schriften zur Psychoanalyse und psychosomatischen Medizin. Band 7. Bern: Klett-Cotta.
- Fthenakis, W.E. (1989). Mütterliche Berufstätigkeit, außerfamiliäre Betreuung und Entwicklung des (Klein)Kindes aus kinderpsychologischer Sicht. Zeitschrift für Familienforschung, 1 (2), S. 5-27.
- Fuchs, M. (1994). Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern? Gutachten zum 60. Deutschen Juristentag. Hrsg. von der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, Band 1 (Gutachten), Teil F. München: Verlag C. H. Beck.
- Fünfter Deutscher Familienbericht (1994). Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland. Zukunft des Humanvermögens. Bonn: BMFuS.
- Geisler, H. (1998). Diskussionspapier zum Modell eines Erziehungsgehaltes, Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie, Dresden 1998
- Gesetz über die fachlichen Anstellungserfordernisse für die von der Stadt Wien anzustellenden Kindergärtnerinnen und Erzieher an Horten 1970 (idGF). LGBl. Nr. 1/1971.
- Gewerkschaft der Privatangestellten (GPA) (1995). Ob arm, ob reich, für alle gleich? Verteilungswirkungen von Sozialleistungen. Wien.
- Gewerkschaft der Privatangestellten (GPA) (1996). Umverteilung – Wie der Reichtum für alle reicht, Wien.
- Gisser, R.; Holzer, W.; Münz, R. & Nebenführ, E. (1995). Familie und Familienpolitik in Österreich – Wissen, Einstellungen, offene Wünsche, internationaler Vergleich, Studie erstellt vom Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften im Auftrag des Bundesministeriums für Jugend und Familie, Wien: BMUJF.
- Gisser, R.; Holzer, W.; Münz, R. & Nebenführ, E. (Hrsg.). (1995). Familie und Familienpolitik in Österreich. Wissen, Einstellungen, offene Wünsche, internationaler Vergleich. Wien.
- Grabenwarter Ch. (1998) Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit der Altersgrenzen im Modell eines Kinderbetreuungsschecks mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz, in Österreichisches Institut für Familienforschung (ÖIF) (1998). Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck, Band 2

- Guger, A. et al. (1996). Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich. Studie des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien: BMF.
- Guger, A. (1992). Die Effizienz der österreichischen Familienpolitik. WIFO Monatsberichte 10/92, S. 519–525.
- Haberle, C. (1996). Ökonomische Aspekte institutioneller Kinderbetreuung: Öffentliche Kindertagesheime und private Kindergruppen im Vergleich. Diplomarbeit, eingereicht an der Wirtschaftsuniversität Wien.
- Haller, E., Vonach, H.: Freiheitliche Familienpolitik, Reihe Vertrag mit Österreich, Freiheitliche Akademie, Wien 1996
- Hammer, G. (1997). Kinderbetreuung – Ausgewählte Hauptergebnisse des Mikrozensus September 1995, Statistische Nachrichten 3/1997, S. 168-175.
- Hammer, G. (1998). Soziale Aspekte der Kinderbetreuung. Ergebnisse des Mikrozensus September 1995. Statistische Nachrichten, Heft 2/1998, S.132-138. Wien: ÖSTAT.
- Hartmann, W. & Stoll, M. (1996). Mehr Qualität für Kinder. Qualitätsstandards und Zukunftsperspektiven für den Kindergarten. Wien: Band 1 der Schriftenreihe des Charlotte Bühler-Instituts im ÖBV.
- Hartmann, W.; Nagl, R.; Stoll, M. & Traxler, A. (1994). Öffnungszeiten und Aufenthaltsdauer im Kindergarten. Erforschung von entwicklungsfördernden bzw. entwicklungshemmenden Rahmenbedingungen. Unveröffentlichter Endbericht. Wien: Charlotte-Bühler-Institut.
- Haßel, G. (1997). Arbeitsangebotsverhalten von Frauen in den USA und der Bundesrepublik Deutschland – Vergleichende Analysen anhand der Haushaltspanel-Daten. Frankfurt: Verlag Peter Lang.
- Hassenstein, B. (1979). Bedingungen für die Sozialisation des Kindes in der Sicht der Verhaltensbiologie. In: Neidhardt (Hrsg.). Frühkindliche Sozialisation. Stuttgart: Enke, S.76-113.
- Hatzold, O. & Leipert, C. (1996). Erziehungsgehalt. Wirtschaftliche und soziale Wirkungen bezahlter Erziehungsarbeit der Eltern. Studie im Auftrag des Deutschen Arbeitskreises für Familienhilfe e.V. Freiburg/Br.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (1996). Handbuch der österreichischen Sozialversicherung. Wien.
- Heidelberger Büro für Familienfragen und soziale Sicherheit (Hrsg.). (1996). Wissenschaftliches Kolloquium „Erziehungsgehalt“ am 21./22. Juni 1996 in Bonn.
- Hosgens, G. (1997). Institute for Social Research. The „Cash Support“ - A New Family Policy? Paper prepared for The Family Impact Monitor meeting in Brussels, 27-28 of November 1997.

- Höltershinken, D. & Kasüschke, D. (1996). Betriebliche Kinderbetreuung 1875 bis heute – Kindergärten und Tageseinrichtungen in Deutschland. Opladen: Leske und Budrich.
- Holzmann, R. (Hrsg.) (1988). Ökonomische Analyse der Sozialversicherung – Ergebnisse für Österreich. Wien: Manz.
- Höpflinger, F. (1997). Generationenbeziehungen und Generationenverhältnisse – ein Problemaufriss, in Badelt, Ch. (Hrsg.) Beziehungen zwischen Generationen, Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Familienforschung, Heft 4, Wien 1997
- Hörndler, M. (1997). Sozialleistungen im Überblick. Wien: ÖGB.
- Humer, Ch. (1993). Grundeinkommenssysteme. Eine ökonomische Analyse hinsichtlich der Arbeitsangebotswirkungen. Diplomarbeit, Innsbruck.
- Jirku, B. A. (1995). Das Arbeitsangebot der Frauen unter besonderer Berücksichtigung eines 2. Karenzjahres. Diplomarbeit, eingereicht an der Wirtschaftsuniversität Wien.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte in Oberösterreich (1996). Daten zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, WISO Nr. 3/96.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte (1997). Wirtschafts- und sozialpolitisches Taschenbuch 1997. Wien.
- Kärntner Kindergartengesetz 1975, Wiederverlautbarung 1992 (idgF), LGBL. Nr. 86/1992.
- Kaufmann, F.X. (1994) in Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Bonn: Bundesministerium für Familie und Senioren
- Karenzgeldgesetz, BGBl. I Nr. 47/1997.
- Kohmaier, F. (1996). Arbeitsmarkt und Pensionssystem. In: Wirtschaftspolitische Blätter 2/1996, S.151-156.
- Kohmaier, F. (1997). Pensionsfinanzierung: Die neugefundene Einigkeit? Blitzlicher von den St. Wolfgangener Gesprächen 1997. In: Finanznachrichten Heft 41, S. „Pensionen 1–5“.
- Kostal, T. (1995). Öffentliche Fonds in Österreich – Bestandsaufnahme und finanzpolitische Beurteilung der Bundes- und Landesfonds. Wien: Manz.
- Kreyenfeld, M.; Flehmig, S.; Spieß, C. K. & Wagner, G. (1997). Ein neues Organisationsmodell in der Kinderbetreuung: Kinderkasse, Betreuungsgutscheine und Qualitätskommissionen. Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft 97-05. Bochum: Ruhr-Universität.
- Kreyenfeld, M. (1998). Neue Wege in der Finanzierung sozialer Dienste: Kinderbetreuungsgutscheine in Großbritannien. In: Diskussionspapiere der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Nr. 98-1. Bochum.

- Kurier 9.12.1997 „Bartenstein fordert zehn Milliarden für die Familien“.
- Lassnigg, L.; Pastner, U. & Wagner, E. (1995). Frauenkarrieren und Arbeitsmarktpolitik - Alternative Berufsentwicklungsmöglichkeiten von Frauen in Wien. Forschungsbericht im Auftrag des Arbeitsmarktservice Wien. Wien.
- Lehner, G. (1986). Die zweckgebundene Gebarung im Bundeshaushalt – Entwicklungstendenzen und Probleme. In: WIFO-Monatsberichte 3/1986, S.142-156.
- Leichsenring, K.; Thenner, M.; Finder, R.; Strümpel, Ch. & Prinz, Ch. (1997). Beschäftigungspolitische Aspekte der Kinderbetreuung in Wien. Unveröffentlichter Endbericht im Auftrag des AMS Wien. Wien: Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung.
- Leipert, Ch. (o.J.). Aufwertung der Erziehungsarbeit – Ein Vorschlag zur Schaffung eines Kinder- und Familienfonds. Im Auftrag des Deutschen Arbeitskreises für Familienhilfe e.V., Kirchzarten.
- Leibert, Ch. & Opielka M. (1998). Erziehungsgehalt 2000. Ein Weg zur Aufwertung der Erziehungsarbeit. Bonn: Institut für Sozialökologie (ISÖ).
- Lewandowski, S. (1996). Rational oder Defizitär? Zur Bestimmung eines familienpolitischen Grenznutzens – eine Kritik am 5. Familienbericht, in Zeitschrift für Familienforschung, Heft 2, 1996, S.43-51.
- Lüscher, K. (1988). Familie und Familienpolitik im Übergang zur Postmoderne. In: Lüscher, K.; Schultheis, F. & Wehrspau, M. (Hrsg.). Die 'postmoderne' Familie. Konstanz.
- Lutz, H.; Wagner, M. & Wolf, W. (1993). Forschungsbericht aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik: Von Armut bedroht Wien: BM für Arbeit und Soziales.
- Magistrat der Stadt Linz, StK Controlling, AMT Tagesheimstätten, (o.J.). Jahresauswertung 1996, unveröffentlichtes Manuskript, Linz.
- Magistrat der Stadt Villach, Abt. IC/S-Sozialwesen (Projektteam Steinwender/Cernic) (o.J.). Kostenrechnung 95 – Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadt Villach, unveröffentlichtes Manuskript, Villach.
- Magistrat der Stadt Villach (1996). Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadt Villach – Kostenrechnung 1995. Internes Projekt (Magistrat Villach, ICS-Sozialwesen). Villach.
- Magistrat der Stadt Wien (1997). GZ MA 11-20/142/1997.
- Markefka, M. & Nauck, B. (Hrsg.). (1993). Handbuch der Kindheitsforschung. Neuwied: Luchterhand.
- Matzner, E. (1997). Die Krise des Wohlfahrtsstaates. Eine Neubetrachtung (frei nach Schumpeter und Morgenstern. In: Homo oeconomicus, Band XIV (4). S.421-456. München: ACCEDO-Verlagsgesellschaft.

- Meggeneder, O. & Ranftl, E. (1992). Betriebliche Arbeitszeit zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Wien: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Merkle, L. E. (1994). Frauenerwerbstätigkeit und Kinderbetreuung. Eine theoretische und empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: Physica Verlag.
- Mitter, P. (1985). Umverteilungswirkungen des öffentlichen Sektors – Bereich Gesundheitswesen, Teilstudie des Instituts für höhere Studien im Rahmen des Gutachtens über „Verteilungswirkungen des öffentlichen Sektors“ für das Bundesministerium für Finanzen. Wien: BMF.
- Munz, S. (1996). Auswirkungen des Bundeserziehungsgeldes auf die Bevölkerungsentwicklung und den Arbeitsmarkt. Forschungsvorhaben durchgeführt vom ifo-Institut im Auftrag des Cyclopan-Instituts. München.
- Mussen, P.H.; Huston, A.C.; Conger, J.J. & Kagan, J. (1996). Lehrbuch der Kinderpsychologie. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Nationalrat der Republik Österreich (1994). Entschliebung vom 14. Juli 1994 anlässlich der Verhandlung des Berichtes des Familienausschusses über den Expertenbericht zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes.
- Natter, E. & Reinprecht, C. (1992). Achtung Sozialstaat. Ein Handbuch. Wien-Zürich: Europaverlag.
- Nauck, B. & Bertram, H. (Hrsg.). (1995). Kinder in Deutschland. Lebensverhältnisse von Kindern im Regionalvergleich. DJI, Familiensurvey 5. München: Opladen.
- Nave-Herz, R. (1989). Die Geschichte der Frauenbewegung in Deutschland. Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, Hannover.
- Neyer, G. (Hrsg.). (1990). Risiko und Sicherheit: Mutterschutzleistungen in Österreich – Wirkungen von Karenzgeld und Sondernotstandshilfe auf die Arbeitsmarktsituation von Frauen; in: Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Nr. 38, Wien.
- Neyer, G. (1993): Institutionelle Kinderbetreuung in Österreich. in: Demographische Informationen 1992/93. Wien: Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. p 16-28
- Neyer, G. (1996). Berufsunterbrechungen von Frauen. Gründe, Verlauf und potenzieller Wiedereinstieg in den Beruf am Beispiel Wiens. Demographische Informationen 1995/96.
- Niederösterreichische Hortverordnung 1997 (idgF), LGBl. Nr. 34/1997.
- Niederösterreichische Tagesbetreuungsverordnung 1997 (idgF), LGBl. Nr. 4/1997.
- Niederösterreichische Tagesmütter/-väterverordnung 1997 (idgF), LGBl. Nr. 3/1997.
- Niederösterreichische Verordnung über die Herabsetzung des Kostenbeitrages der Eltern 1996 (idgF), LGBl. Nr. 136/1996.

- Niederösterreichisches Kinderbetreuungsgesetz 1996 (idgF), LGBl. Nr. 112/1996.
 Niederösterreichisches Kindergartengesetz 1996 (idgF), LGBl. Nr. 120/1996.
 Niederösterreichisches Schul- und Kindergartenbaufondsgesetz, Wiederverlautbarung 1978 (idgF), LGBl. Nr. 157/1978
 Nowotny, E. (1991). Der öffentliche Sektor - Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Aufl. Berlin: Springer.
 Oberösterreichisches Kindergarten- und Hortgesetz 1972 (idgF), LGBl. Nr. 1/1973.
 OECD (1993). Taxation and the Environment – Complementary Policies. Paris.
 Ohmacht, St. (1995). Die Rahmenbedingungen für die Einführung stationärer Altenpflege an den Stmk. Landeskrankenhäusern: Situation der Altenpflege in der Steiermark 1993. In: Krankenhaus + Management. Beilage der Österr. Krankenhaus-Zeitung (ÖKZ), 12/95, S.6-7. Wien.
 Opjelka, M. (1997). Familienpolitik im Wohlfahrtsstaat. Zeitschrift für Sozialreform, 43. Jg., Heft 5, S.337-364.
 Österreichisches Institut für Familienforschung (ÖIF) (1997). Die Machbarkeitsstudie des Kinderbetreuungsschecks. Vorstellung zu untersuchender Modelle und des Forschungsdesigns. Unterlage für die Pressekonferenz am 8. Juli 1997. Wien: Österreichisches Institut für Familienforschung (ÖIF).
 Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.). (1995). Republik Österreich 1945-1995. Wien.
 Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.). (1996). Demographische Indikatoren für Österreich 1961-1995. Wien.
 Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.). (1997). Demographisches Jahrbuch Österreichs 1997. Wien.
 Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.). (1997). Lohnsteuerstatistik 1994. Wien.
 Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.). (1997). Statistische Nachrichten, Heft 1/1997. Wien.
 Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.). (1997). Statistische Nachrichten, Heft 4/1997. Wien.
 Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.). (1997). Statistische Nachrichten, Heft 6/1997. Wien.
 Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.). (1997). Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich. Wien.
 Österreichisches Statistisches Zentralamt (1997). Mikrozensus 1995. Kinderbetreuung. Statistische Nachrichten 3/1997, S.168-175.
 Österreichisches Statistisches Zentralamt (1995). Mikrozensus Haushalte und Familien 1995 – Schnellbericht. Wien.
 Österreichisches Statistisches Zentralamt (1996). Mikrozensus Jahresergebnis 1996 – Schnellbericht. Wien.

- Österreichisches Statistisches Zentralamt (1997). Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich 1996. Wien.
- Paul, S. (1985). Privatization and the Public Sector. In: Finance and Development, 22, 4, S.42-45 (siehe: Cullis, John; Jones, Philip, 1992).
- Peter, M. (1997). Kind-Sein: Fakten aus der Fachliteratur. Eine Literaturstudie zur Betreuungssituation von Kindern in Niederösterreich im Alter von 0 bis 6 Jahren. Niederösterreichische Kinderstudie. Teil 1. St. Pölten: Amt der NÖ Landesregierung.
- Petersen, H.-G., Finanzwissenschaft I, Kohlhammer, Stuttgart (u.a.), 1988.
- Pollak-Bürgel, P. (1981-1997). Programmierte Steuerübersicht – Loseblattsammlung. Wien: Orac.
- Plattform für Qualitätssicherung in der Kinderbetreuung (1997), Flugblatt, Koordinationsstelle der Österreichischen Kinderfreunde.
- Prammer, B. (1997). Eigenständige Alterssicherung für Frauen – Weißbuch der SPÖ-Bundesfrauenvorsitzenden. Wien.
- Protokoll der 2. Sitzung des Ausschusses nach Artikel 10 des Familienpolitischen Beirates 8. Juli 1997 (1997). Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie. Wien: BMUJF.
- Raasch, S. (1995). Kontrapunkt: Der bürgerliche Gesellschaftsvertrag – ein Männervertrag, In: Hengsbach, F. & Möhring-Hesse, M. (Hrsg.). (1995). Eure Armut kotzt uns an. Solidarität in der Krise. Frankfurt am Main.
- Republik Österreich (1996). Bundesvoranschlag 1997. Wien.
- Rerrich, M. (1994). Zusammenfügen, was auseinanderstrebt: Zur familialen Lebensführung von Berufstätigen. In: Beck, U. & Beck-Gernsheim, E. (Hrsg.). Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften. Frankfurt am Main.
- Rosen, H. S. & Windisch R. (1992). Finanzwissenschaft, in Wolls Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, München: Oldenburg.
- Rothschild K. W. (1996). Alternative Konzepte der Wirtschaftspolitik. in Hüffel Cl. & Morawek E. (1996). Politik und Ökonomie. Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume Österreichs. (=Informationen zur politischen Bildung, Nr. 11 1996). Wien S.7-15.
- Rubin (1997). Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit. www-Info der Ruhruniversität Bochum idF vom 8.7.1997, http://www.ruhr-uni.bochum.de/rubin/rbin2_96/rubin7.htm.
- Rürup, B. & Schroeter, I. (1997). Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Darmstadt: BMAGS.

- Sallmann, U. (1996). Vereinbarkeit von Familie und Beruf und deren Auswirkungen auf die Kindergartenarbeit. Diplomarbeit am Institut für Schulpädagogik und Sozialpädagogik an der Universität Klagenfurt. Klagenfurt: Universität Klagenfurt.
- Salzburger Hortgesetz 1976 (idgF), LGBL. Nr. 42/1976.
- Salzburger Kindergartengesetz 1968 (idgF), LGBL. Nr. 81/1968.
- Salzburger Tagesbetreuungsgesetz 1992 (idgF), LGBL. Nr. 84/1992.
- Salzburger Tagesbetreuungsverordnung 1993 (idgF), LGBL. Nr. 37/1993.
- Schäffer, H. (1986). Die österreichische Finanzverfassung. In: Weigel, W.; Leithner, E. & Windisch, R. (Hrsg.). Handbuch der österreichischen Finanzpolitik. S.87-106. Wien.
- Schattovits, H. (1980). in Schambeck H. (Hg.) (1980). Apostolat und Familie: Festschrift für Opilio Kardinal Rossi zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblott.
- Schattovits, H. (1993). Familie zwischen Sehnsucht und Alltag, Eine Herausforderung an die Familienarbeit im allgemeinen und die Familienpolitik im besonderen, Dialog Spezial 3/93, Institut für Ehe und Familie.
- Schattovits, H. (1995). Familienprogramm für Österreich – ein Solidarpaket, Ausblick auf Grundlage von Ergebnissen der 15 Arbeitskreise zum Internationalen Jahr der Familie 1995, Bundesministerium für Jugend und Familie.
- Schmal, A. (1993). Problemgruppen oder Reserven für den Arbeitsmarkt? Ältere Arbeitnehmer, ausländische Jugendliche, Berufsrückkehrerinnen und arbeitslose Akademiker. Frankfurt am Main.
- Schönbäck, W.; Ohmacht, St.; Eugl, N. & Judmayr, S. (1994). Prognose der Nachfrage nach stationärer Pflege in Pflegeabteilungen an den Stmk. Landeskrankenhäusern – unter besonderer Berücksichtigung der Einführung des Bundes- und des Landespflegegeldes und relevanter internationaler Erfahrungen mit Altenpflege in Spitälern. Unveröffentlichter Projektbericht. Wien.
- Schramm, B. (1995). Entwicklung und Struktur der Frauenerwerbstätigkeit, In: Bundesministerium für Frauenangelegenheiten/Bundeskanzleramt (Hrsg.). Bericht über die Situation der Frauen in Österreich. Frauenbericht 1995. Wien.
- Schumpeter, J. (1976). Die Krise des Steuerstaates, in Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, Hickel, R. (Hg.), Surkamp, Frankfurt am Main .
- Schupp, J. (1991). Teilzeitarbeit als Möglichkeit der beruflichen (Re-)Integration. Empirische Analysen auf der Basis aktueller Längsschnittdaten. In: Mayer, K.U.; Allmendinger, J. & Huinink, J. (Hrsg.). Vom Regen in die Traufe: Frauen zwischen Beruf und Familie. Frankfurt am Main.

- Schweitzer, M. & Küpper, H.-U. (1995). Systeme der Kosten- und Erlösrechnung. 6.Auflage, München: Verlag F.Vahlen.
- Speil W. (u.a.). (1981). Erziehungsgeld – Förderung der Betreuung und Erziehung von kleinen Familien und Verbesserung der Lebenssituation von Familien. Forschungsbericht über einen Modellversuch in Niedersachsen. In: Materialien des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Nr. 120. Hannover.
- Spiess, C. K. (1995). American and German Mother's Child Care Choice. Does Policy Matter? Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft 95-15. Bochum: Ruhr-Universität.
- Spiess, C. K. (1996). Theorie und Empirie staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung: Analysen im internationalen Vergleich (Deutschland/USA) unter besonderer Berücksichtigung der Nachfrageseite. Dissertation. Bochum.
- Spiess, C. K. & Wagner, G. (1997). Außerhäusliche Kinderbetreuung in Deutschland – Institutionenanalyse des Status Quo und ein Reformvorschlag. Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft 97-02. Bochum: Ruhr-Universität.
- Steiermärkisches Kindergarten- und Hortgesetz 1991 (idgF), LGBL. Nr. 72/1991.
- Steiermärkisches Kindergartenförderungsgesetz 1974 (idgF), LGBL. Nr. 116/1974.
- Stein-Hillbers, M. (1994). Wem gehört das Kind? Frankfurt: Campus.
- Stiglitz, J.E. (1988). Economics of the Public Sector. W. W. Norton & Company. 2.Auflage. New York, London.
- Streissler, A. (1998). Familienrelevante Ausgaben der Gebietskörperschaften. In: Badelt, Ch. (Hrsg.). Zur Lage der Familien in Österreich – Ergebnisse des sozioökonomischen Indikatorsystems, Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Familienforschung, Heft 6, Wien 1998.
- Streissler, A. (1996). Die steuerliche Berücksichtigung der Ausgaben für Kinder – Beurteilung verschiedener Vorschläge. Wirtschaft und Gesellschaft, 22. Jg. Heft 4, S.553–568.
- Sturm R. (1996). Die Lenkungseffekte der steuerlichen Berücksichtigung von Familien und alternativer Instrumente. in Thöni E. und Winner H. (Hg.). (1996). Die Familie im Sozialstaat. Familienbesteuerung aus ökonomischer und juristischer Sicht. Innsbruck: Veröffentlichungen der Universität Innsbruck, Nr. 216, S.161-190
- Süssmuth, R. (1991). Postulate eines geschichtlichen Handelns für Kinder. In: Engfer, R. et al. (Hrsg.). Zeit für Kinder, S.20-30. Weinheim: Beltz.
- Thenner, M. (1994). Ökonomie und Politik des Familienlastenausgleichs. Diplomarbeit. Wien.

- Tiroler Kindergarten- und Hortgesetz 1973 (idgF), LGBl. Nr. 14/1973.
- Tiroler Schul- und Kindergartenbaufondgesetz 1997 (idgF), LGBl. Nr. 25/1997.
- Tomandl, T. (1985). Grundriss des österreichischen Sozialrechts. Wien.
- UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes 1993.
- van Lith, U. (1985). Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs. Oldenbourg, München.
- Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer beim Amt der nö. Landesregierung (o.J.). Antwortschreiben der Landesregierungen auf VST-1550/69 (Umfrage über Aufwendungen der Länder und Gemeinden für Kinderbetreuungseinrichtungen 1994-1996). Unveröffentlicht. Wien.
- Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich, Presseausendung vom 17.10.1997.
- Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich, Urteil G 168/96 und G 285/96 vom 17.10.1997.
- Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich (1991). Urteil G 188, 189/91-15 vom 12. Dezember 1991.
- Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung über die Gewährung von Mitteln aus dem Kindergartenbaufonds 1974 (idgF), LGBl. Nr. 120/1974.
- Verordnung des Magistrates Wien betreffend die Voraussetzungen für die Bewilligung zum Betrieb eines Kindertagesheimes 1967 (idgF), LGBl. Nr. 32/1967.
- Vogel, F. (1996). Kleines Lexikon der Bevölkerungs- und Sozialstatistik. München.
- Vollmer, M. (1986). Wiedereingliederung von Frauen in qualifizierte Berufstätigkeit. Frauen und Arbeit, Heft 8-10/86.
- Vorarlberger Kindergartengesetz 1991 (idgF), LGBl. Nr. 49/1991.
- Wagner, U (1997). Bundesdachverband Österreichischer Elterninitiativen. Der Betreuungsscheck. Manuskript, erscheint im Oktober 1997 in frische böe, Nr.22.
- Wallner, S. (1995). Verarmungsrisiko im Wohlfahrtsstaat. Wien.
- Weigel, W. (1995). Steuerliche Sicherung von Arbeitsplätzen unter besonderer Berücksichtigung der Wertschöpfungsabgabe. Wirtschaftspolitische Blätter 2/1995, S.115–120.
- Weigel, W.; Leithner, E. & Windisch, R. (Hrsg.). (1986). Handbuch der österreichischen Finanzpolitik. Wien.
- Widhalm, R. (1997 a) Im Gespräch, Die Presse, 23.5.1997, S. 22.
- Widhalm, R (1997 b) Interview, Politische Perspektiven, Heft 2797, S. 17-19.
- Wiener Gesetz betreffend die Regelung des Kindertagesheimwesens 1967 (idgF), LGBl. Nr. 32/1967.
- Wiener Jugendwohlfahrtsgesetz 1990 (idgF), LGBl. Nr. 36/1990.

- Wilk, L. & Bacher J. (Hg.) (1994) Kindliche Lebenswelten : eine sozialwissenschaftliche Annäherung (Reihe Kindheitsforschung ; 4). Opladen : Leske + Budrich.
- Wingen, M. (1997). Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme. Stuttgart.
- Wohlgenannt, L.: Den ökosozialen Umbau beginnen: Grundeinkommen, Wien, Zürich, 1990
- Wolf, W. (1994). Armutsgefährdung in Österreich. In: WISO 2/1994.
- Wörister, K. (1994). Wiedereinsteigerinnen. In: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Hg.): Tagungsbericht „Der Ausstieg ist leichter als der Einstieg“ – Rückkehr von Frauen ins Erwerbsleben in Wien. Wien.
- Wörister, K. (1998). Familienbezogene Leistungen aus der Sozialversicherung und äquivalente Leistungen aus anderen Systemen. In: Badelt, Ch. (Hg.) Zur Lage der Familien in Österreich – Ergebnisse des sozioökonomischen Indikatorsystems, Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Familienforschung, Heft 6, Wien 1998
- Zimmermann, H. & Henke, H. D. (1994). Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 7.Aufl. München: Vahlen.
- Zulehner, P.M. (Hg.) (1996). Solidarität: Option für die Modernisierungsverlierer – eine Studie des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Werteforschung (Solidarität und Religion).