

ARBEITSKREIS 4: KINDER

Impulsreferat

Agnes Streissler, Arbeiterkammer Wien

1) Elemente eines „guten“ Mindestsicherungssystem

Mindestsicherung für Kinder sollte nicht nur auf die Armutsvermeidung konzentriert sein, sondern ein gesamtes Sozialsystem für alle Kinder darstellen. Welche Anforderungen an ein solches Mindestsicherungssystem gestellt werden könnten, soll hier skizziert werden und unten näher ausgeführt werden.

Jedes Kind ist gleich viel wert. Diese Forderung verlangt eine einkommensunabhängige Förderung von Seiten des Staates. Außerdem werden dadurch auch Alters- und Kinderzahlstaffel in Frage gestellt. Diese beiden Staffeln sind aus unterschiedlichen Gründen skeptisch zu betrachten: Die Altersstaffel begünstigt tendenziell eher die oberen Einkommensgruppen (da die Kinder in diesen Gruppen längere Ausbildungszeiten haben), während die Mehrkindstaffel auf der veralteten Kinderkostenrechnung beruht, die nur jährlich mit dem VPI angepasst wird und daher kaum mehr der Realität entsprechen dürfte. Es muss höchstmögliche Chancengleichheit hergestellt werden. Auch wenn es illusorisch ist zu glauben, dass alle Kinder gleiche Chancen bekommen könnten, so darf ein Sozialsystem für Kinder diesen Mangel nicht noch verstärken, sondern sollte ihn eher mildern. Wichtig ist dabei zu sehen, dass Chancengleichheit nicht nur in Bezug auf das Einkommen hergestellt werden soll, sondern auch andere Faktoren wie Bildung, regionale Unterschiede, ... hier hineinspielen.

Widersprüchlichkeiten zu anderen Teilen des Sozialsystems müssen weitgehend vermieden werden. Dieser Anspruch muss selbstverständlich an jedes Subsystem des Sozialstaates gestellt werden, wird aber in der Realpolitik allzu häufig übersehen. Im Bereich der sozialen Absicherung von Kindern besteht vor allem die Gefahr, Gegenläufigkeiten zur Frauenpolitik, insbesondere zur Arbeitsmarktpolitik für Frauen zu generieren.

2) Wieso keine einkommensabhängige Förderung?

Im Bereich der Familientransfers wird immer wieder die Forderung nach Einkommensabhängigkeit der Geldleistungen erhoben. Dabei gibt es hier zwei grundlegend verschiedene Konzepte:

Die Förderung steigt mit dem Einkommen. Auf diesem Konzept beruht das Urteil des Verfassungsgerichtshofes, dass der zu leistende Aufwand für Kinder mit dem Einkommen steigt und daher aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips auch höher abgegolten werden muss. Auch das Freibetragsmodell und die Modelle des steuerlichen Existenzminimums gehen in diese Richtung.

Abgesehen davon, dass das Leistungsfähigkeitsprinzip kein ausreichendes Argument darstellt (da es beliebig interpretierbar ist), sollte bei einer allgemeinen Sozialstaatsabbautendenz, bei enger werdenden budgetären Spielräumen und steigenden Einkommensdisparitäten ein derartiges Modell schon aus Gerechtigkeitsgründen abgelehnt werden. Sieht man einmal vom Unterhaltsrecht ab, so müssen Besserverdienende ja nicht mehr für ihre Kinder zahlen, sondern sie können und wollen es.

Die Förderung sinkt mit dem Einkommen. Dieses Konzept, das auf den ersten Blick gerecht erscheint (wer mehr hat, braucht nicht so sehr vom Staat subventioniert werden), hat vor allem zwei Probleme:

Welches Einkommen wird als Bemessungsgrundlage herangezogen? Entweder muss ein Haushaltseinkommensbegriff eingeführt werden. Dies führt im allgemeinen zu Benachteiligungen der Frauen als Zweitverdienende mit entsprechend hohem Grenzsteuersatz bei Arbeitsmarkteintritt. Oder man konstruiert das Modell, wie es das Liberale Forum getan hat, über die Unterhaltszahlungen. Hiervor warnen aber die Praktiker, die mit diesem (nicht existierenden) Recht zu tun haben: Das Unterhalts"recht" ist schwierig zu administrieren, völlig veraltet und sollte daher nicht als Grundlage neuer Regelungen verwendet werden.

Das zweite Problem besteht in der Konstruktion einer Armutsfalle. Ist nämlich der Übergang von unterstützenswertem Einkommen zu nichtsubventionierter Einkommenshöhe zu rasch, so entstehen

auch hier Grenzsteuersätze, die einen negativen Anreiz zur Steigerung des Einkommens darstellen. Es scheint daher sinnvoller, die geforderte Einkommensgerechtigkeit über die Einnahmenseite herzustellen (siehe unten).

3) Chancengleichheit

Von konservativen Kreisen wird oft behauptet, dass die Sachleistungen im Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) wie Freifahrten, Schulbücher, ... „Fremdleistungen“ seien. Es wird argumentiert, dass es sinnvoller wäre, die Geldleistungen zu erhöhen und jede/n selbst entscheiden zu lassen, wofür das Geld eingesetzt werden soll. Dieses Argument entspricht auch auf den ersten Blicken ökonomischen Effizienzargumenten. Allerdings wird dabei übersehen, dass es sich bei den genannten Gütern um so genannte meritorische Güter handelt: Bei privater Entscheidung würden sie in zu geringem Maße zur Verfügung gestellt. Daher greift der Staat hier lenkend ein, um z.B. allen Kindern die gleichen Bildungsmittel und -möglichkeiten zu garantieren.

Verbesserungen in diesem Bereich wären an erster Stelle im Bereich der Kinderbetreuungseinrichtungen zu machen. Hier fällt vor allem die regionale Chancenungleichheit auf. Es müssen vermehrt Anstrengungen gesetzt werden, dass überall Ganztagsbetreuung und Betreuung im Kleinstkindalter angeboten wird. Eine weitere Forderung des Anti-Armutnetzwerks im Bereich der Chancengleichheit ist die Durchlässigkeit des Bildungssystems zu erhöhen. Diese wichtige Forderung muss allerdings noch konkretisiert werden.

4) Vermeidung von Widersprüchlichkeiten

Vor allem geht es hierbei um Gegenläufigkeiten zur Frauenpolitik. Das Beispiel Schwedens hat gezeigt, dass die Förderung von Kindern (und damit auch steigende Geburtenraten) nicht unbedingt im Widerspruch zu Förderung der Frauenerwerbstätigkeit stehen muss.

Auch hier liegt der Schwerpunkt beim Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen aber auch bei neuen Karenzmodellen. So ist eine meiner persönlichen Forderungen das einkommensabhängige Karenzgeld. Wie in den skandinavischen Ländern sollte das Karenzgeld als, Arbeitslosenversicherungsleistung gesehen werden und nicht als familienpolitische Leistung. Nichtanspruchsberechtigte und Personen, die über ein zu geringes Versicherungseinkommen verfügen, könnten über andere Grundsicherungsmodelle abgesichert werden. Ein solches Modell würde den materiellen Anreiz für Männer heben, sich vermehrt den Familienpflichten zu widmen.

Die Karenzmodelle müssen auch flexibler werden. Auch hier kann man sich wieder an den skandinavischen Ländern bzw. auch an Belgien ein Vorbild nehmen, wo die Möglichkeit von insgesamt fünf Jahren Karenz über das gesamte Arbeitsleben besteht, unabhängig von einem individuellen Kind. Solche Modelle wirken auch arbeitszeitverkürzend und man könnte von ihnen daher Arbeitsbeschaffungseffekte erwarten.

Last but not least muss hier abermals erwähnt werden, dass Modelle abzulehnen sind, die das Haushaltseinkommen als Bemessungsgrundlage haben (Familiensplitting, Haushaltsbesteuerung, ...), da sie adverse Effekte auf die Frauenerwerbstätigkeit haben.

5) Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich zwei Schwerpunkte herauskristallisieren.

Der horizontale Ausgleich (zwischen Personen ohne Kindern und Personen mit Kindern) soll über die Ausgabenseite erfolgen, indem alle Kinder die gleichen Leistungen erhalten. Wichtig ist dabei aber zu überlegen, welche Leistungen noch den heutigen Erfordernissen entsprechen. So könnte man eben das Karenzgeld aus dem FLAF auslagern. Auch Verbesserungen bei den Bildungsausgaben wären dringend nötig. Und schließlich müssen die Kinderbetreuungseinrichtungen an die Flexibilisierungserfordernisse des Arbeitsmarktes angepasst werden.

Der vertikale Ausgleich (zwischen Besser- und Schlechterverdienenden) erfolgt über die Einnahmenseite. Man könnte die Progression des Steuersystems wesentlich mehr für Umverteilung ausnützen. Dafür müsste man aber u.a. die Finanzierung über Arbeitgeberbeiträge auf eine direkte Steuerfinanzierung umstellen (was auch im Sinne der Aufhebung der unterschiedlichen Belastung von selbstständig und selbständig Erwerbstätigen wäre) und alle Einkommensarten verstärkt „zur Kasse bitten“. Eine Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge ohne eine zumindest teilweise Lohnanpassung wird aber von den ArbeitnehmerInnenvertretungen äußerst skeptisch beurteilt, da ja gleichzeitig über die direkte Steuerfinanzierung auch eine höhere Steuerbelastung zu erwarten ist.

Diskussion

Die Forderungen, auf die sich der Arbeitskreis einigen konnte, hießen:

- Grundeinkommen für Kindern, das den Kindern zugute kommt (eigene Rechtspersönlichkeit des Kindes!).
- Jedes Kind hat Anrecht auf ein gleich hohes Grundeinkommen und gleiche Sachleistungen (u.a. Gesundheit, außerhäusliche Kinderbetreuung, Schule und Schulnebenleistungen, Freizeitinfrastruktur, öffentliche Verkehrsmittel, Rechtsvertretung, ...).
- Um das Recht des Kindes sicherzustellen, muss dieses Grundeinkommen aus dem Steuerrecht herausgenommen werden.
- Die derzeitige Höhe ist zu niedrig; da es aber keinen allgemein gültigen Richtsatz gibt, muss zunächst über empirische Studien der tatsächliche Grundbedarf eines Kindes ermittelt werden.

Diesem Forderungskatalog ging eine sehr ausführliche und umfassende Diskussion voraus. Damit diese nicht verloren geht, seien hier auch die von der Gruppe als eher sekundär gesehenen Überlegungen dargestellt, um dann genauer auf die Diskussion über das Grundeinkommen einzugehen. Da es sich hier um einen Diskussionsbericht handelt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass es sich um Konsensmeinungen handelt. Daher sind auch viele Punkte nur als offene Fragen formuliert.

Alters- und Kinderzahlstaffel:

Diese Staffeln sind in Österreich ohnehin relativ schwach. Gäbe es sie nicht, so wäre die „Rest“-Familienbeihilfe zu niedrig. Man könnte sie also nur abschaffen, wenn der Betrag der Kinderbeihilfe insgesamt erhöht wird. Möglicherweise wäre eine altersspezifische Unterscheidung bei Schuleintritt gerechtfertigt, allerdings wären dann Kindergartenkinder besonders belastet (da der Kindergarten etwas kostet und die Schule nicht).

Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag:

Da Alleinverdienerhaushalte im Grunde einen Luxus darstellen (viele Familien können es sich gar nicht anders leisten, als dass beide Eltern arbeiten gehen), ist eine besondere Begünstigung dieser Lebensform fraglich. So gibt es beispielsweise bei den Grünen Überlegungen in Richtung Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrages und einer Deckelung des Alleinerzieherabsetzbetrages (als armutsvermeidende Maßnahme dieser Problemgruppe).

Einkommensabhängiges Karenzgeld:

Es ist fraglich, ob der materielle Anreiz ausreicht, die Männer aus ihrem Rollenverhalten heraus „an den Herd“ zu bringen. Außerdem besteht die Gefahr, dass nicht alle anspruchsberechtigt auf die Leistung sind. Wichtiger als die Einkommensabhängigkeit erscheint die Entwicklung von flexiblen Berufspausenmodellen, um unterschiedliche Lebensentwürfe zu ermöglichen.

Es geht bei Mindestsicherung nicht nur um Einkommen. Zur Mindestsicherung für Kinder gehören mindestens ebenso wichtig funktionierende soziale Beziehungen. Was kann die Gesellschaft dazu beitragen? Wie kann man es ermöglichen, dass Eltern mehr Zeit für ihre Kinder aufbringen können? Welche rechtlichen Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden? Liegt eine Lösung in den oben angesprochenen Berufspausenmodellen?

Grundeinkommen für Kinder

Wem „gehören“ die Kinder? Um dem Kind ein eigenes Grundeinkommen zu garantieren, muss festgestellt werden, dass Kinder eigene Rechtspersönlichkeiten sind. Die soziale Absicherung von Kindern ist nicht gleichzusetzen mit Familienpolitik! Sind Modelle vorstellbar, in denen Geldleistungen ein „Mascherl“ haben, damit garantiert wird, dass das Geld wirklich den Kindern zugute kommt? Welche Grundbedürfnisse müssen befriedigt werden: Essen, Kleidung, Wohnen,...? Wie kann verhindert werden, dass eine Erhöhung der Geldleistungen zur Preiserhöhung bei kinderspezifischen Gütern führt (beispielsweise könnten analog zur Problematik des Pflegegeldes die Kosten von Kinderbetreuungseinrichtungen steigen)?

Subsidiäre Verantwortung des Staates?

Unabhängig von der Frage nach der Eigenständigkeit des Kindes stellt sich die Frage, wer die Verantwortung für unmündige Kinder trägt. Nach christlich-sozialer Lehre sind dies die Eltern, nach sozialdemokratischer Lehre ist es die Gesellschaft. Daraus ergibt sich auch die Frage nach der Finanzierung des Grundeinkommens. Ein Grundeinkommen staatlich zu garantieren heißt ja noch nicht, es auch in voller Höhe staatlich zu finanzieren. So stellt das Modell des Liberalen Forums beispielsweise ein subsidiäres Unterstützungssystem dar, indem die Grundsicherung der Kinder als primäre Pflicht der Eltern gesehen wird.

Abgesehen von den im Referat bereits erwähnten Kritikpunkten an diesem Modell werden am LIF-Modell aber auch die ungerechtfertigt hohen Grenzsteuersätze für Eltern kritisiert: Es mag sein, dass reiche Eltern zu wenig Steuern zahlen, aber dann zahlen reiche Singles erst recht zu wenig Steuern. Ein weiterer Kritikpunkt an diesem Modell ergibt sich aus der politischen Umsetzbarkeit: Verweigert man der Mittelschicht die sozialen Leistungen, so kann das zu Steuerverweigerung führen bzw. wer soll sich dann noch für eine Erhöhung dieser Leistungen einsetzen? Diese für die politische Umsetzbarkeit eines Grundeinkommens für Kinder sehr wichtige Frage (wer soll zahlen?) konnte innerhalb der Gruppe nicht geklärt werden.