

**Soziale Sicherungssysteme und
Arbeitsmarktperformanz in der EU**

Vertiefende Analyse

**Ulrike Famira-Mühlberger (Koordination),
Kristina Budimir, Rainer Eppel, Ulrike Huemer,
Thomas Leoni, Christine Mayrhuber**

Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs, Silvia Haas,
Sandra Schneeweiß



Soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmarkt- performanz in der EU

Vertiefende Analyse

**Ulrike Famira-Mühlberger (Koordination), Kristina Budimir, Rainer Eppel,
Ulrike Huemer, Thomas Leoni, Christine Mayrhuber**

März 2010

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich

Begutachtung: Karl Aiginger • Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs, Silvia Haas, Sandra Schneeweiß

Inhalt

Die offiziell ausgewiesene Arbeitslosenquote gibt nur bedingt Aufschluss über den gesamten Umfang der Nicht-Erwerbstätigkeit bzw. des nicht ausgeschöpften Erwerbspotentials. Eine ganzheitliche Analyse der Arbeitsmarktperformanz beruht hingegen auf drei Indikatoren: der Erwerbstätigenquote, der Arbeitslosenquote und der Erwerbsinaktivitätsquote. Im Zentrum der vorliegenden Studie stehen die Bedeutung unterschiedlicher Gründe für die Erwerbsinaktivität in neun europäischen Ländern (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Niederlande, Österreich, Schweden und Slowenien) sowie der Einfluss sozialer Sicherungssysteme auf die Größe und Zusammensetzung der Nichterwerbstätigkeit. Dabei zeigt sich eine große Spannweite zum einen in den Erwerbsinaktivitätsquoten der Länder und zum anderen im nationalen Stellenwert der Gründe für Erwerbsinaktivität. Sie spiegelt die Unterschiedlichkeit der zugrundeliegenden Sozialsysteme wider.

Rückfragen: Ulrike.Famira-Muehlberger@wifo.ac.at

2010/093-1/S/WIFO-Projektnummer: 2909

© 2010 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 50,00 € • Kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38911&typeid=8&display_mode=2



Arbeitsmarktservice
Österreich

Soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmarktperformanz in der EU Teil II: Vertiefende Analyse der sozialen Sicherungssysteme

Projektleitung AMS:
Maria Hofstätter, Sabine Putz

Autorinnen und Autoren WIFO:
Ulrike Famira-Mühlberger (Koordination), Kristina Budimir, Rainer
Eppel, Ulrike Huemer, Thomas Leoni, Christine Mayrhuber

Wissenschaftliche Assistenz WIFO:
Stefan Fuchs, Silvia Haas, Sandra Schneeweiß

Wissenschaftliche Begutachtung WIFO:
Karl Aiginger

Wien, März 2010

WIFO

 ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Medieninhaber und Herausgeber:
Arbeitsmarktservice Österreich
Bundesgeschäftsstelle
ABI/Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation
Maria Hofstätter, Sabine Putz
A-1200 Wien, Treustraße 35-43
Tel: (+43 1) 331 78-0

Inhaltsverzeichnis

1. Der Einfluss der Aus- und Weiterbildungssysteme auf den Erwerbsstatus	5
1.1. <i>Einleitung</i>	5
1.2. <i>Internationaler Vergleich der Aus- und Weiterbildungssysteme</i>	5
1.2.1. <i>Schulsystem</i>	6
1.2.2. <i>Hochschulsystem (Tertiäre Ausbildung)</i>	10
1.3. <i>Soziale Sicherung während der Teilnahme an Aus- und beruflicher Fortbildung</i>	14
1.3.1. <i>Fördermodelle für Bildungskarenz</i>	15
1.3.2. <i>Förderung der Teilnahme an Tertiärer Ausbildung</i>	16
1.3.3. <i>Förderung der Teilnahme an sonstiger Aus- und Weiterbildung</i>	20
2. Soziale Sicherungssysteme im Bereich „Familie und Kinder“ und ihr Einfluss auf den Erwerbsstatus	23
2.1. <i>Einleitung</i>	23
2.2. <i>Dänemark, Schweden und Finnland</i>	23
2.3. <i>Großbritannien und die Niederlande</i>	32
2.4. <i>Deutschland und Österreich</i>	37
2.5. <i>Belgien und Slowenien</i>	41
3. Soziale Sicherungssysteme für Ältere und ihr Einfluss auf den Erwerbsstatus	47
3.1. <i>Einleitung</i>	47
3.2. <i>Institutionelle Gemeinsamkeiten</i>	48
3.2.1. <i>Institutionelle Gemeinsamkeiten im Arbeitslosenversicherungsrecht für ältere Erwerbspersonen</i>	48
3.2.2. <i>Institutionelle Gemeinsamkeiten im Pensionsversicherungsrecht</i>	48
3.3. <i>Länder-Spezifika</i>	51
3.3.1. <i>Belgien</i>	51
3.3.2. <i>Dänemark</i>	52
3.3.3. <i>Deutschland</i>	54
3.3.4. <i>Niederlande</i>	55
3.3.5. <i>Österreich</i>	56
3.3.6. <i>Slowenien</i>	57
3.3.7. <i>Finnland</i>	58
3.3.8. <i>Schweden</i>	60
3.3.9. <i>Großbritannien</i>	61
4. Soziale Sicherungssysteme bei Krankheit und Erwerbsunfähigkeit und ihr Einfluss auf den Erwerbsstatus	65
4.1. <i>Einleitung</i>	65

4.2.	<i>Empirischer Überblick über krankheitsbedingte vorübergehende oder dauerhafte Erwerbsaustritte</i>	65
4.2.1.	Gesundheitszustand in den Vergleichsländern	66
4.2.2.	Vorübergehende gesundheitliche Beeinträchtigung (Krankheit) und Beschäftigung	67
4.2.3.	Dauerhafte gesundheitliche Beeinträchtigungen und Beschäftigung	70
4.2.4.	Invalidisierungsquoten laut OECD	70
4.3.	<i>Allgemeine Regelungen und Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern</i>	75
4.3.1.	Im Krankheitsfall	75
4.3.2.	Im Fall der geminderten Erwerbsfähigkeit	77
4.3.3.	Die einzelnen Länder – Details bei Krankheit und geminderter Erwerbsfähigkeit	78
5.	Soziale Sicherungssysteme in einer Phase sozialer Bedürftigkeit	84
5.1.	<i>Einleitung</i>	84
5.2.	<i>Sozialhilfesysteme im Ländervergleich</i>	84
5.2.1.	Allgemeine Mindestsicherung	85
5.2.2.	Besondere Mindestsicherung	93

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bildungsbeteiligungsquoten nach Altersgruppen, 2006	8
Abbildung 2: Beteiligungsquoten in tertiärer Ausbildung (ISCED 5 und 6) nach Alter, 2006	11
Abbildung 3: Beschäftigungsquote während des Studiums (Tertiäre Ausbildung)	13
Abbildung 4: Öffentliche Ausgaben für Familien im Vergleich, 2005	23
Abbildung 5: Betreuungsquote der Kinder unter drei Jahren im Vergleich, 2007	27
Abbildung 6: Betreuungsquote der Kinder zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter im Vergleich, 2007	28
Abbildung 7: Erwerbsstatus von Müttern (20 bis 49 Jahre) mit Kind unter drei Jahren, 2008	30
Abbildung 8: Erwerbsstatus von Müttern (20 bis 49 Jahre) mit (jüngstem) Kind zwischen drei und sechs Jahren, 2008	31
Abbildung 9: Teilzeitquote von Frauen und Männern (20 bis 49 Jahre) ohne/mit Kind, 2008	34
Abbildung 10: Kindereffekt auf die Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern (20 bis 49 Jahre), 2008	36
Abbildung 11: Erwerbsarrangements in Paarhaushalten (25 bis 49 Jahre), 2006	37
Abbildung 12: Krankenstandsquote (berechnet mit LFS-Daten), 2003	68
Abbildung 13: Anzahl an Krankenstandstagen je Beschäftigten in Vollzeitäquivalente, 2004	69
Abbildung 14: Anzahl an Krankenstandstagen je Beschäftigten (auf Basis EWCS), 2005	69
Abbildung 15: Erwerbsquoten von gesundheitlich eingeschränkten und nicht eingeschränkten Personen, 2005	70
Abbildung 16: Neuzuerkennungen an Invaliditätspensionen 2006, Anzahl je 1.000 Personen der Altersgruppe	71
Abbildung 17: Anteil der erwerbsgeminderten TransferbezieherInnen in Prozent der Erwerbsbevölkerung zwischen 20 und 64, 1995 und 2007 im Vergleich	73
Abbildung 18: Neuzuerkennungen an Invaliditätspensionen nach Altersgruppen, 1999, Anzahl je 1.000 Personen der Altersgruppe	74

Übersichtenverzeichnis

Übersicht 1:	Merkmale des Erstausbildungssystems im Ländervergleich	7
Übersicht 2:	Altersverteilung der Studierendenbevölkerung im Ländervergleich	10
Übersicht 3:	Bildungskarenzmodelle im Ländervergleich	15
Übersicht 4:	Studienförderungen im Ländervergleich, 2005/06	17
Übersicht 5:	Zuschuss- und Darlehensförderung für Studierende im Ländervergleich, 2003	18
Übersicht 6:	Weiterbildungsförderungen (ohne Studienförderung) im Ländervergleich	20
Übersicht 7:	Karenzregelungen zum Zweck der Kinderbetreuung im Vergleich	45
Übersicht 8:	Arbeitslosen- und Pensionsversicherungsrechtliche Regelungen für ältere Arbeitnehmer (Rechtsstand 2008)	63
Übersicht 9:	Mindestsicherungssysteme im Ländervergleich	85
Übersicht 10:	Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug einer allgemeinen Mindestsicherung	87
Übersicht 11:	Leistung aus der allgemeinen Mindestsicherung	90
Übersicht 12:	Begleitende Ansprüche aus der allgemeinen Mindestsicherung	92

1. Der Einfluss der Aus- und Weiterbildungssysteme auf den Erwerbsstatus

1.1. Einleitung

Die Inaktivität der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) variiert mit dem Alter. Die Nicht-Teilnahme am Erwerbsleben ist typischerweise in jungen Jahren (15 bis 24 Jahre) und bei Älteren (50 bis 64 Jahre) hoch, im Haupterwerbssalter (25 bis 49 Jahre) indessen niedrig. Nicht nur die Inaktivitätsquote variiert mit dem Alter, sondern auch die Gründe für Inaktivität. Unter 15- bis 24-Jährigen ist die Teilnahme an Aus- und beruflicher Fortbildung – in allen neun Vergleichsländern – die häufigste Erklärung für Inaktivität. Im Haupterwerbssalter sinkt die Bedeutung der Aus- und beruflicher Fortbildung als Grund für den Rückzug vom Arbeitsmarkt dagegen deutlich und differiert auch stark zwischen den Ländern. Im Alter von 50 bis 64 Jahren spielen Aus- und berufliche Fortbildungsepisoden praktisch keine Rolle mehr, wenn es darum geht, Inaktivität zu erklären.

In der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen ist die Inaktivitätsquote vor allem in Belgien (66,6%) aber auch in Slowenien (57,1%) sehr hoch. Am unteren Ende der Skala finden sich Dänemark (27,5%) und die Niederlande (26,8%), mit einer vergleichsweise geringen Inaktivitätsquote. Als Grund für die Inaktivität dominiert in allen Ländern die Teilnahme an Aus- und beruflicher Fortbildung. Unter den inaktiven 15- bis 24-Jährigen ist der Anteil derer, die sich angesichts von Aus- und beruflichen Fortbildungsphasen aus dem Erwerbsleben zurückziehen, in Belgien, Slowenien und Deutschland (über 90%) am höchsten; in den anderen Ländern fällt der Anteil um bis zu 15 Prozentpunkte niedriger aus. Allen voran in Schweden, Finnland und Großbritannien spielen auch andere Gründe eine Rolle bei der Erklärung von Inaktivität unter Jugendlichen.

1.2. Internationaler Vergleich der Aus- und Weiterbildungssysteme

Unter (Erst)Ausbildung versteht man den Abschluss einer (ersten) Bildungsphase, die zur Berufsausübung befähigt. Sie umfasst formale Bildungsabschlüsse, d. h. Bildungsabschlüsse die im regulären Bildungssystem erworben werden, und reicht von der Pflichtschule, über die Sekundarstufe II bis hin zur Tertiären Ausbildung. Demgegenüber ist Weiterbildung (Fortbildung) die Fortsetzung bzw. die Wiederaufnahme des Lernens. Dazu zählen das Nachholen von formalen Bildungsabschlüssen und die Absolvierung von Kursen, Schulungen und Lehrgängen außerhalb des regulären Bildungssystems (non-formale Bildungsabschlüsse, *Hammer et al.*, 2004).

Im regulären Bildungssystem wird formale Bildung in einem System an Schulen, Akademien und (Fach-)Hochschulen angeboten, als durchgängiger Bildungspfad für Kinder ab dem schulpflichtigen Alter bis hin zu einem Hochschulabschluss (OECD, 2008). Das Gros der Bildungsteilnehmenden im Schulsystem (Pflichtschule, Sekundarstufe II) sind Jugendliche, während im Hochschulsystem sowohl Jugendliche als auch Personen im Haupterwerbssalter prä-

sent sind. Ob und wie stark Aus- und Weiterbildungsaktivitäten der Erwerbsbevölkerung im regulären Bildungssystem die Inaktivitätsquote beeinflussen, ist mehreren Faktoren geschuldet:

- (1) dem Alter, in dem die gesetzliche Schulpflicht endet,
- (2) der Ausgestaltung der Sekundarstufe II, hinsichtlich Voll- und Teilzeitunterricht sowie Dauer der Bildungsgänge, im Zusammenspiel mit der Bildungsbeteiligung und
- (3) der Bildungsbeteiligung im Tertiären Bereich in Kombination mit einer etwaigen Erwerbstätigkeit.

Während die ersten beiden Faktoren beinahe ausschließlich die Inaktivitätsquote der Jugendlichen beeinflussen, wirkt der dritte Faktor sowohl auf die Inaktivitätsquote der Jugendlichen (15 bis 24 Jahre) als auch auf die Inaktivitätsquote der Personen im Haupterbsalter.

Bildungsphasen die außerhalb des regulären Bildungssystems konsumiert werden, beeinflussen die Inaktivitätsquote in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der besuchten Kurse, Schulungen und Lehrgänge (Voll- versus Teilzeitunterricht und dessen Dauer) sowie der Bildungsbeteiligung. Da Bildung außerhalb des regulären Bildungssystems jedoch nicht staatlich reguliert ist, sondern vielmehr in der Hand von Bildungsanbieter, -nachfrager und Institutionen liegt, gestaltet sich ein internationaler Systemvergleich schwierig. Dessen ungeachtet spielt aber – wie der Vergleich der Inaktivitätsquoten Aus- und berufliche Fortbildungsteilnehmender gezeigt hat – Aus- und berufliche Fortbildung als Grund für Inaktivität nur in der Altersgruppe der 15- bis 24-jährigen Erwerbsbevölkerung eine große Rolle; einer Altersgruppe, die sich vornehmlich im regulären Bildungssystem aus- und weiterbildet. Aus diesen Gründen wird im Folgenden daher ausschließlich auf das Schul- und Hochschulsystem abgestellt. Ziel der Darstellung ist es, jene Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Ausgestaltung und der Teilnahme in den neun Vergleichsländern herauszuarbeiten, die die Inaktivitätsquote beeinflussen.

1.2.1. Schulsystem

Die Pflicht, eine vollzeitschulische Einrichtung zu besuchen, endet in allen neun untersuchten Ländern im Alter von 15 bzw. 16 Jahren. In drei der neun Länder gibt es jedoch eine daran anschließende Ausbildungspflicht für weitere zwei bis drei Jahre – diese kann allerdings in Form von Teilzeitunterricht absolviert werden: Dazu gehören Deutschland, Belgien und die Niederlande. In Deutschland und Belgien reicht die Ausbildungspflicht bis zum Alter von 18 Jahren, in den Niederlanden – je nach gewählter Ausbildung – bis zum Alter von 17 oder 18 Jahren. Die längere Ausbildungspflicht korrespondiert in zwei der drei Länder, nämlich in Deutschland und Belgien, mit einer hohen Inaktivitätsquote unter an Aus- und beruflicher Fortbildung teilnehmenden Jugendlichen. Mit Ende der Schulpflicht beginnt laut OECD (2008) die Bildungsbeteiligung zu sinken. Der stärkste Abfall der Bildungsbeteiligung ist jedoch nicht unmittelbar am Ende der Schulpflicht zu beobachten, sondern am Ende der Sekundarstufe II. Mit welchem Alter die Sekundarstufe II abgeschlossen wird, variiert zwischen den Ländern und

je nach gewählten ISCED 3 (Sekundarstufe II) Ausbildungszeitpunkt: Die Spannweite reicht von 15 bis 19 Jahren in Österreich, bis hin zu 17 bis 20 Jahre in den Niederlanden.

Übersicht 1: Merkmale des Erstausbildungssystems im Ländervergleich

Merkmale	Länder
Schulpflicht, Vollzeit: Verpflichtende, vollzeitschulische Ausbildung endet im Alter von	
15 Jahren	AT, SI
15 oder 16 Jahren	BE ¹⁾ , DE ²⁾
16 Jahren	DK, NL, FI, SE, UK
Schulpflicht, Teilzeit: Weiterführende, verpflichtende Ausbildung, zumindest auf Teilzeitbasis	
15/16 bis 18 Jahre	BE ¹⁾ , DE ²⁾
16 bis 17/18 Jahre	NL
Duale Ausbildungsgänge: Kombination von zwei Lernorten – Schule und Betrieb (Typische) Alter beim Abschluss der Sekundarstufe II ³⁾	DK, DE, AT, FI, BE, NL, UK
15 bis 19 Jahre	AT
17 bis 20 Jahre	NL
18 Jahre	UK
18 bis 19 Jahre	BE, DE, SI
19 Jahre	DK, FI, SE
Theoretische Studienanfängsalter – Theoretische Alter beim Eintritt in die ISCED 5 Stufe	
18 Jahre	BE, NL, AT, UK ⁴⁾
19 Jahre	DE, DK, SI, FI, SE

Q: AMS-Studie, EURYDICE Länderberichte, Eurostat (2007), Interviews mit LänderexpertInnen (DK) – ¹⁾ In Belgien folgt auf die Phase der verpflichtenden, vollzeitschulischen Ausbildung eine verpflichtende, teilzeitschulische Ausbildung. Letztere beginnt typischerweise im Alter von 16 Jahren, kann jedoch auch um ein Jahr vorgezogen werden. – ²⁾ In Deutschland variiert die Schulpflicht zwischen den Bundesländern zwischen 15 und 16 Jahren. – ³⁾ Die Sekundarstufe II umfasst die Schultypen auf ISCED 3 Niveau, d. h. in Österreich die AHS, BHS, BMS und die Polytechnische Schule. – ⁴⁾ In Schottland typischerweise im Alter von 17 Jahren.

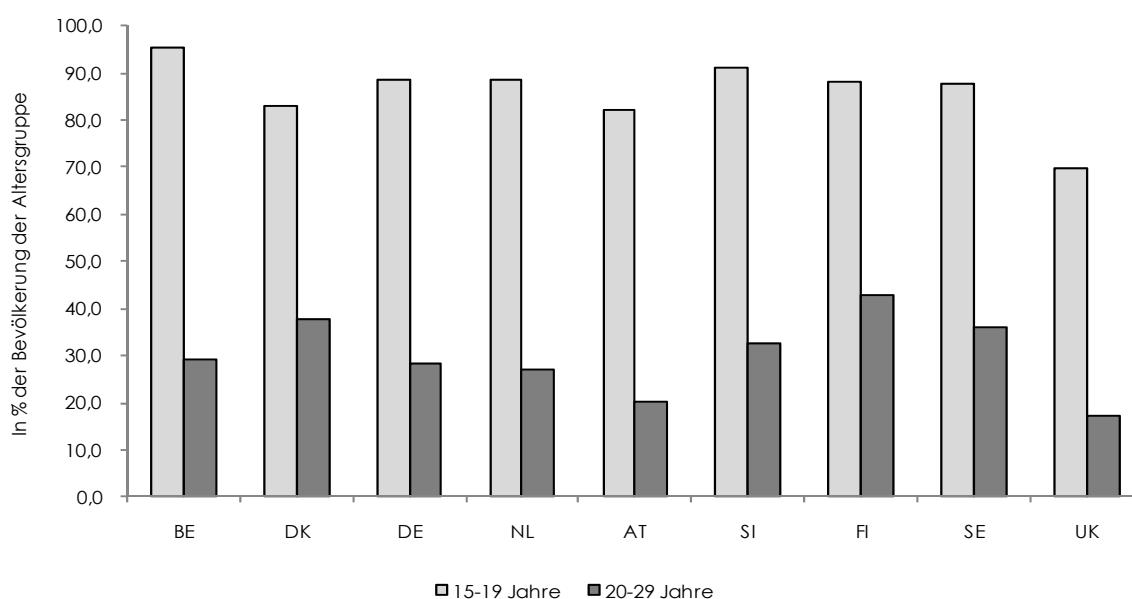
Die verpflichtenden, zusätzlichen zwei bis drei Ausbildungsjahre in Deutschland, Belgien und den Niederlanden können an Schulen mit Ganztagsunterricht oder Teilzeitunterricht absolviert werden. In Deutschland handelt es sich beim schulischen Teilzeitunterricht um die Lehrlingsausbildung. Dabei findet die berufliche Ausbildung an zwei Lernorten statt: Der Schule und dem Betrieb. In Deutschland wird die duale Berufsausbildung von Jugendlichen und Betrieben gut angenommen. Rund 60% eines Altersjahrgangs¹⁾ entscheiden sich in Deutschland für eine Lehre (*Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2008*).²⁾ Das bedeutet jedoch nicht, dass ein Großteil der Jugendlichen die zusätzliche Ausbildungsverpflichtung im Rahmen einer Lehrausbildung absolviert. Im Gegenteil. Der Trend geht dahin, nicht unmittelbar nach Beendigung der Vollzeitschulpflicht mit der Lehre zu beginnen. Die Bildungsexpansion, steigende Zugangsvoraussetzungen des dualen Bildungssystems aber auch Schwierigkeiten einen Ausbildungsplatz zu finden haben dazu beigetragen, dass die schulische Vorbildung der Jugendlichen mit neuen Ausbildungsverträgen steigt (*BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht,*

¹⁾ Die Ausbildungsbeteiligungsquote ist die Relation der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge zur Wohnbevölkerung im entsprechenden Alter (16 bis 24 Jahre) (*BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht, 2009*).

²⁾ Gemessen an allen Beschulten im Sekundarbereich II betrug der Anteil der Lehrlinge 2005 in Deutschland 45% (*Schneeberger – Nowak, 2008*).

2009). Während der Anteil der LehranfängerInnen ohne allgemeinbildenden Schulabschluss (2007 3,8%) bzw. mit Hauptschulabschluss (2007 31,7%) zurückgeht, steigt der Anteil jener mit Realschulabschluss (2007 42,3%) und Studienberechtigung (2007 18,8%). Damit verbunden ist auch ein Anstieg des Eintrittsalters in eine duale Ausbildung: Prinzipiell wäre ein Lehrantritt im Alter von 15 Jahren möglich, rund 1/5 – und damit die quantitativ größte Gruppe – beginnt jedoch eine Lehre im Alter von 17 Jahren; das Durchschnittsalter bei Lehrantritt liegt indes bereits bei 19,3 Jahren (*Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2008*). Der spätere Eintritt in ein Lehrverhältnis nach einem längeren Verbleib in vollzeitschulischen Einrichtungen erhöht damit die Inaktivitätsquote.

Abbildung 1: Bildungsbeteiligungsquoten nach Altersgruppen, 2006



Q: AMS-Studie, OECD (2008). – Anm.: Ohne deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.

In den Niederlanden schreibt der Gesetzgeber vor, dass eine von drei Basisqualifikationen³⁾ auf ISCED 3 Niveau zu erreichen ist. Eine davon kann bereits im Alter von 17 Jahren erreicht werden; wird keine erreicht, besteht zumindest bis zum Alter von 18 Jahren Schulpflicht. Von diesen drei Basisqualifikationen wird eine im Rahmen einer dualen Ausbildung⁴⁾ angeboten,

³⁾ Bei den drei Basisqualifikationen handelt es sich um die „senior general secondary education“ (HAVO), die typischerweise im Alter von 17 Jahren abgeschlossen wird, die „Pre-university education“ (VWO), die in der Regel mit 18 beendet wird und die „Secondary vocational education“ (MBO). Bei letzterer gibt es vier Abschlussniveaus, wobei lediglich das 2. Niveau, üblicherweise im Alter von 18 Jahren, erreicht werden muss.

⁴⁾ Im Alter von 12 Jahren stehen prinzipiell zwei Pfade für die weitere Schullaufbahn offen: Der VMBO-MBO Pfad, der auf eine beruflich orientierte Ausbildung ausgerichtet ist, und der allgemeinbildende HAVO/VWO Pfad. Beim VMBO-MBO Pfad besuchen die SchülerInnen im Alter von 12 bis 16 Jahren eine berufsvorbereitende Sekundarschule. Daran

ein Ausbildungszweig der in den Niederlanden gut angenommen wird: 2003 betrug der Anteil der LehrlingeInnen, gemessen an der Bevölkerung im Alter von 17 Jahren, 32,2% (Steedman, 2005).⁵⁾ Durch die betriebliche Komponente der Ausbildung werden Lehrlinge während ihrer Lehrausbildung als Erwerbstätige klassifiziert, und nicht als Inaktive. In Belgien, dem dritten Land mit einer weiterführenden Ausbildungspflicht bis 18 Jahre können Jugendliche zwischen einer Vollzeitsekundarschule, einer Teilzeitsekundarschule und einer dualen Ausbildung wählen. Die Lehrlingsausbildung wird jedoch nicht sehr oft gewählt. Schneeberger – Nowak (2008) zufolge betrug 2005 der Anteil der belgischen Jugendlichen in dualer Ausbildung 3,3%.⁶⁾

Die drei Länder mit einer weiterführenden Ausbildungspflicht weisen in der Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen hohe Bildungsbeteiligungsquoten auf: Belgien, Deutschland und die Niederlande. Überdurchschnittlich hoch ist die Bildungsbeteiligungsquote in dieser Altersgruppe auch in Slowenien und den beiden nordischen Staaten Finnland und Schweden. In Slowenien wechseln de facto alle Schülerinnen und Schüler von der Pflichtschule in die Sekundarstufe II⁷⁾, die je nach gewähltem Zweig im Alter von 18 oder 19 Jahren abgeschlossen wird. In Schweden und Finnland endet die Sekundarstufe II im Alter von 19 Jahren.

Am geringsten ist die Bildungsbeteiligungsquote der 15- bis 19-Jährigen in Großbritannien (70%). Der Grund dürfte darin liegen, dass es in Großbritannien keinen stark ausgebauten beruflichen Ausbildungspfad gibt bzw. die vorhandenen beruflichen Ausbildungszweige ein geringes Ansehen haben. Für leistungsschwächere Jugendliche bzw. Jugendliche ohne Ambition auf einen weiterführenden allgemeinbildenden Schulbesuch bleibt daher der Eintritt in den Arbeitsmarkt als einzige Alternative. Die geringe Bildungsbeteiligungsquote in Großbritannien korrespondiert auch mit einer unterdurchschnittlichen Inaktivitätsquote an Aus- und beruflicher Fortbildung teilnehmender Jugendlicher. Letztere ist auch in Dänemark sehr gering. Grund hierfür dürften das gut ausgebaute duale Berufsausbildungssystem sein: Auf Ebene der Sekundarstufe II erhält rund ein Drittel der Jugendlichen eine berufliche Qualifizierung im Rahmen einer dualen Ausbildung (Steedman, 2005).⁸⁾ Diese Personengruppe ist damit

anschließend wird eine berufsbildende, bis zu vier Jahre dauernde Ausbildung, wahlweise in rein schulischer (BOL) oder dualer Form (BBL) angeboten. Die BOL und BBL Abschlüsse sind identisch und gleichermaßen anerkannt (Ministry of Education, Culture and Science, 2009).

⁵⁾ Gemessen an allen Beschulten im Sekundarbereich II betrug der Anteil der Lehrlinge 2005 in den Niederlanden 20% (Schneeberger – Nowak, 2008). Anders als in Österreich streut das Alter der Lehrlinge in den Niederlanden stark. Im Schuljahr 2007/08 waren 32% der Lehrlinge zwischen 15 und 20 Jahre, 29% zwischen 20 und 25 Jahre und 23% waren 35 Jahre oder älter (CBS, 2009).

⁶⁾ Der Anteil der Lehrlinge gemessen an allen Beschulten im Sekundarbereich II (in Betrieben ab zehn Beschäftigten). Durch die Einschränkung auf Betriebe mit einer bestimmten Mindestbeschäftigtenanzahl wird der Lehrlingsanteil tendenziell unterschätzt.

⁷⁾ EURYDICE homepage:

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/national_summary_sheets/047_SI_EN.pdf.

⁸⁾ Gemessen an allen Beschulten im Sekundarbereich II betrug der Anteil der Lehrlinge 2005 in Dänemark 47,7% (Schneeberger – Nowak, 2008).

nicht nur in Ausbildung, sondern nimmt gleichzeitig am Erwerbsleben Teil – sie sind mithin erwerbstätig und nicht inaktiv. Im Unterschied zu Deutschland beginnen die Dänen die Lehre typischerweise im Alter von 16 Jahren. Beinahe gänzlich den Status eines Erwachsenenbildungsprogramms hat die duale Ausbildung in Finnland. 2007 waren unter den Lehreintritten 3,3% zwischen 15 und 19 Jahre und 14,7% zwischen 20 und 24 Jahre, das Durchschnittsalter lag bei 35,6 Jahre. Neben Deutschland und Dänemark weist Österreich einen nennenswerten Anteil an Lehrlingen auf, mit einer Lehranfängerquote gemessen an der 15-jährigen Bevölkerung in Höhe von 41,1% (Schneeberger – Nowak, 2008).⁹⁾

1.2.2. Hochschulsystem (Tertiäre Ausbildung)

Die Studierendenbevölkerung weist länderspezifisch deutliche Unterschiede auf: Erstens unterscheiden sich die Länder hinsichtlich der tertiären Bildungsbeteiligung und dem Alter, in dem die höchste Studienbeteiligung erreicht wird. Zweitens zeigen sich Abweichungen in der Altersdurchmischung der Studierendenbevölkerung. Und drittens gibt es Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung von Studierenden.

Übersicht 2: Altersverteilung der Studierendenbevölkerung im Ländervergleich

	BE	DK	DE	NL	AT	SI	FI	SE	UK
Altersverteilung von Vollzeit- und Teilzeitstudierenden ¹⁾									
Vollzeitstudierende (ISCED 5 und 6) nach Alter									
15. Perzentil	18,1	21,5	20,2	18,3	:	18,9	20,2	20,4	18,1
Medianalter	20,0	25,0	23,8	20,9	:	21,0	22,8	23,6	20,1
85. Perzentil	23,3	33,2	31,0	24,3	:	23,8	28,9	33,4	26,5
Teilzeitstudierende (ISCED 5 und 6) nach Alter									
15. Perzentil	21,8	25,7	19,8	24,4	:	21,2	21,1	21,9	24,1
Medianalter	26,6	34,6	24,5	31,8	:	26,7	27,5	29,1	35,1
85. Perzentil	38,5	41,8	32,7	41,2	:	37,4	39,6	41,0	42,0

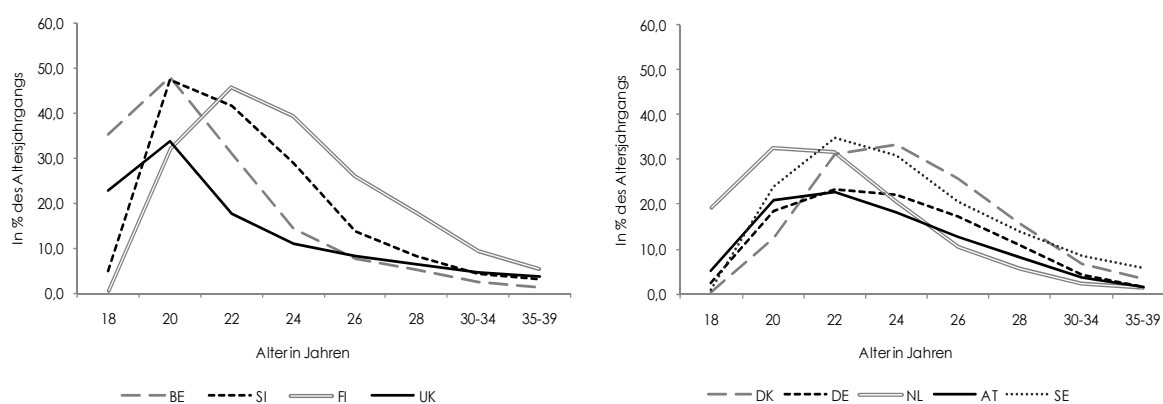
Q: AMS-Studie, Eurostat (2007). – ¹⁾ Deutschland und Slowenien ohne ISCED 6 Stufe. Belgien ohne unabhängige private Einrichtungen und ohne Deutschsprachige Gemeinschaft. Definition Teilzeit (OECD, 2008): "At the tertiary level, an individual is considered part-time if he or she is taking a course load or educational program that requires less than 75 per cent of a full-time commitment of time and resources." – Zeichenerklärung (:) bedeutet, Werte fehlen bzw. sind nicht verfügbar.

Die tertiäre Bildungsbeteiligung nach Altersgruppen differiert stark zwischen den Ländern. In einigen Ländern beginnen die Studierenden sehr früh mit der tertiären Ausbildung, in anderen Ländern wiederum sehr spät. Ausschlaggebend dafür ist die Dauer der Ausbildung auf Sekundarstufe II und die Präferenz bzw. – im Fall von limitierten Studienplätzen – die Möglichkeit der Jugendlichen nach dem Abschluss der Sekundarstufe II unmittelbar die Ausbildung an der Hochschule fortzusetzen. Insbesondere in den nordischen Staaten Dänemark, Schweden und Finnland treten viele Jugendliche vor ihrem Hochschulstudium in den Arbeitsmarkt ein

⁹⁾ Gemessen an allen Beschulten im Sekundarbereich II betrug der Anteil der Lehrlinge 2005 in Österreich 32,7% (Schneeberger – Nowak, 2008).

(Biffl et al., 2002). Unter jungen Dänen und Schweden ist es zudem nicht unüblich, sich am Ende der Sekundarstufe II ein oder zwei Jahre Auszeit zu nehmen und erst anschließend mit einer Tertiären Ausbildung zu beginnen. In Finnland erhalten dagegen nicht alle StudienplatzbewerberInnen einen Studienplatz. Wie stark altersgemischt die Studierendenbevölkerung ist, hängt von der Studiendauer und der Beschäftigungsquote Studierender ab. Diese Unterschiede bleiben nicht ohne Einfluss auf die Inaktivitätsquote. So sinkt in Ländern mit einem späteren Studienanfangsalter die Inaktivitätsquote in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen, und steigt tendenziell in der Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen.

Abbildung 2: Beteiligungsquoten in tertiärer Ausbildung (ISCED 5 und 6) nach Alter, 2006
Vollzeit- und Teilzeitstudierende



Q: AMS-Studie, Eurostat. – Anm.: BE – unabhängige private Institute sind nicht berücksichtigt. DE – ISCED 6 Stufe ist nicht berücksichtigt.

Sehr jung sind die Studierenden in Belgien, Slowenien, den Niederlanden und Großbritannien. Das Medianalter von Vollzeitstudierenden liegt zwischen 20 Jahren in Belgien und 21 Jahren in Slowenien (Durchschnitt der Vergleichsländer: 22 Jahre). Gleichzeitig nimmt in diesen Ländern die Studienbeteiligung in höheren Altersgruppen rasant ab, wodurch auch die Altersspanne der Studierenden sehr gering ist: Nur 15% der Studierenden sind in Belgien älter als 23,3 Jahre, in Slowenien älter als 23,8 Jahre und in den Niederlanden älter als 24,3 Jahre. In Großbritannien sind 15% der Studierenden älter als 26,5 Jahre. Mit anderen Worten: In Belgien, Slowenien und den Niederlanden konzentrieren sich 85% der Studierenden auf die Altersjahrgänge bis 24 Jahre, in Großbritannien bis 26 Jahre.

Diesen Ländern ist zwar eine ähnlich hohe Konzentration der Studierenden auf junge Altersjahrgänge (unter 25 Jahre) gemein, sie unterscheiden sich jedoch teils deutlich hinsichtlich der Bildungsbeteiligungsquoten (siehe Abbildung 2). Diese sind in den Niederlanden und in Großbritannien deutlich niedriger als in Belgien und Slowenien, und zwar nicht nur in der Altersgruppe der unter 25-Jährigen, sondern auch in jener der über 25-Jährigen. Über die gesamte Altersgruppe der 18- bis 39-Jährigen betrachtet, liegt die Tertiäre Bildungsbeteiligung in

den Niederlanden bei 10,1% und in Großbritannien bei 10,2% (Durchschnitt der neun Länder 12,3%), in Belgien beträgt sie hingegen 12,1% und in Slowenien immerhin 15,5%.

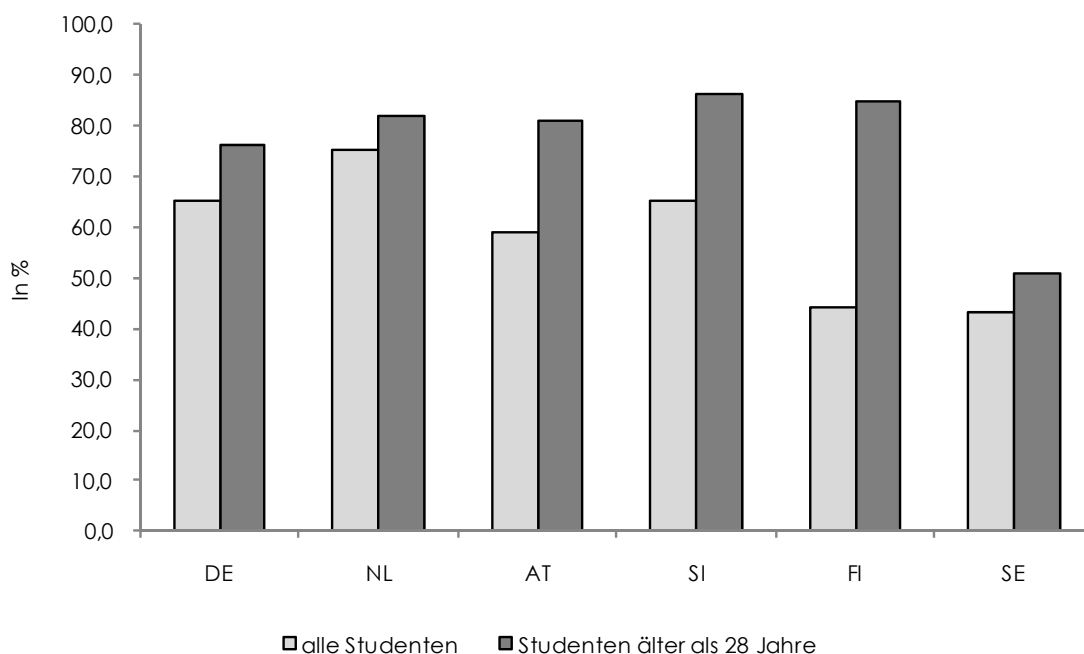
Belgien sticht vor allem mit hohen tertiären Bildungsbeteiligungsquoten bei unter 25-Jährigen hervor: Bereits 35,3% der 18-Jährigen studieren in Belgien (Niederlande 19,2%, Großbritannien 22,8%), in der Altersgruppe der 20-Jährigen sind es 47,9% (Niederlande 32,6%, Großbritannien 33,7%) und unter den 22-Jährigen 31,1% (Niederlande 31,7%, Großbritannien 17,6%). Die altersspezifischen Bildungsbeteiligungsquoten liegen damit in Belgien bei den 18-Jährigen und 20-Jährigen um gut 15 Prozentpunkte höher als in den Niederlanden, und um rund 13 Prozentpunkte höher als in Großbritannien. Annähernd so hohe Beteiligungsquoten unter Jugendlichen wie in Belgien verzeichnet sonst nur Slowenien. Auch hier entscheiden sich viele Jugendliche unmittelbar im Anschluss an die Sekundarstufe II für eine tertiäre Ausbildung. In der Altersgruppe der 20-Jährigen sind es wie in Belgien knapp 48%, in der Altersgruppe der 22-Jährigen (41,8%) und 24-Jährigen (29%) sind die slowenischen Bildungsbeteiligungsquoten um 10 bis 15 Prozentpunkte niedriger. Deutlich ist der Unterschied bei den 18-Jährigen, wo in Belgien bereits 35,3% der Jugendlichen studieren, in Slowenien erst 4,8% – hier dürfte sich in Slowenien noch ein Großteil der Jugendlichen in Ausbildung auf Ebene der Sekundarstufe II befinden. Zusammenfassend lässt die hohe Bildungsbeteiligung im Tertiären Bereich in den Ländern Belgien und Slowenien, in Kombination mit der starken Konzentration auf junge Altersjahrgänge die Inaktivitätsquoten der 15- bis 24-Jährigen steigen.

Im Gegensatz zu Belgien, Slowenien, Großbritannien und den Niederlanden ist die Studienbevölkerung in Dänemark, Schweden, Deutschland und Finnland stark altersgemischt. In diesen vier Ländern liegt zum einen das Medianalter von Vollzeitstudierenden um zwei bis fünf Jahre höher, zum anderen ist die Altersspanne der Vollzeitstudierenden bedeutend breiter. Insbesondere Dänemark sticht in dieser Gruppe hervor: Einerseits ist die Hälfte der Studierenden in Dänemark älter als 25 Jahre (Medianalter); andererseits sind 15% jünger als 21,5 Jahre und 15% älter als 33,2 Jahre. Die sich daraus ergebende Altersspanne zwischen dem 15. und dem 85. Perzentil¹⁰⁾ ist in Dänemark mit 11,7 Jahren damit doppelt so breit wie in Belgien (Belgien: 5,2 Jahre). Breiter ist die Altersspanne zwischen dem 15. Perzentil (20,4 Jahre) und dem 85. Perzentil (33,4 Jahre) nur in Schweden (13 Jahre); das Durchschnittsalter Vollzeitstudierender lag dort im Studienjahr 2003/04 bei 23,6 Jahren. Ähnlich lässt sich die Studierendenbevölkerung in Finnland und Deutschland charakterisieren. In Finnland sind Vollzeitstudierende durchschnittlich 22,8 Jahre alt, 15% sind älter als 28,9 Jahre; in Deutschland liegt der Median bei 23,8 Jahre, das 85. Perzentil bei 31 Jahren. In diesen vier Ländern konzentriert sich folglich ein nicht unbeträchtlicher Teil der Studierendenbevölkerung (Vollzeitstudierende) bereits auf das

¹⁰⁾ 15. Perzentil: 15% der Studierenden sind 21,5 Jahre oder jünger (zum Vergleich: in Belgien sind 15% der Studierenden 18,1 Jahre oder jünger). Oder anders formuliert sind 85% älter als 21,5 Jahre. 85. Perzentil: 15% der Studierenden sind 33,2 Jahre oder älter (zum Vergleich: in Belgien sind 15% der Studierenden 23,3 Jahre oder älter). Oder anders formuliert sind 85% der Studierenden 33,2 Jahre oder jünger.

Haupterwerbsalter. Es sind zugleich jene Länder, in denen der Anteil der 25- bis 49-jährigen Nichterwerbspersonen die aufgrund von Aus- und beruflicher Fortbildung inaktiv sind, am größten ist: 2,0% in Deutschland, 2,4% in Finnland, 2,5% in Schweden und 2,7% in Dänemark. Erklärungsansätze für das höhere Medianalter sind u. a. der spätere Studienbeginn aufgrund der längeren Ausbildungsdauer der Sekundarstufe II und die in den nordischen Staaten verbreitete Praxis vor Studienbeginn zu arbeiten oder sich eine Auszeit zu nehmen. Die lange Studiendauer in Kombination mit einer weit verbreiteten Gepflogenheit neben dem Studium erwerbstätig zu sein und dem kostenlosen Hochschulzugang wird zudem in den nordischen Staaten für die starke Altersdurchmischung verantwortlich gemacht.

Abbildung 3: Beschäftigungsquote während des Studiums (Tertiäre Ausbildung)



Q: AMS-Studie, EUROSTUDENT III (2008), www.eurostudent.eu. – Anm.: Keine Angaben für Belgien, Dänemark und Großbritannien. Studierende gelten als beschäftigt, wenn sie zumindest eine Stunde in der letzten Woche gearbeitet haben.

Wenngleich die Studienbeteiligungsquoten der unter 25-Jährigen in Dänemark, Finnland, Schweden und Deutschland deutlich geringer als in Belgien oder Slowenien sind, bedeutet dies nicht, dass die tertiäre Bildungsbeteiligung insgesamt auch geringer ist. Bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 18 bis 39 Jahren ist die Studienbeteiligungsquote in Finnland (18,3%), Schweden (14,2%) und Dänemark (12,5%) nicht nur überdurchschnittlich (Durchschnitt der neun Länder 12,3%), sondern auch höher als in Belgien (12,1%). In Slowenien ist allerdings auch die Studienbeteiligungsquote 18- bis 39-Jähriger überdurchschnittlich hoch (15,5%).

Entscheidend für die Klassifizierung von Studierenden als Inaktive ist die Frage der Erwerbstätigkeit. Studierende, die neben ihrem Studium einer Erwerbstätigkeit nachgehen – und sei es

nur eine Stunde pro Woche gegen Entgelt – zählen zur Gruppe der Erwerbstätigen und sind daher nicht inaktiv. Laut der aktuellen Erhebung von EUROSTUDENT ist die Erwerbstätigkeit neben dem Studium weit verbreitete Praxis. In den Niederlanden geben 75% der Studierenden an, erwerbstätig zu sein, in Slowenien und Deutschland 65%.¹¹⁾ Ob Studierende nebenbei arbeiten oder nicht, hängt vorrangig von deren finanziellen Situation ab. Mit anderen Worten vom Vorhandensein und der Ausgestaltung staatlicher Unterstützung während des Studiums einerseits, und den Kosten des Studiums andererseits.

1.3. Soziale Sicherung während der Teilnahme an Aus- und beruflicher Fortbildung

Unter Jugendlichen ist Aus- und berufliche Fortbildung die wichtigste Erklärung für Inaktivität. Bis zum Ende der Unterhaltspflicht der Eltern sind Jugendliche in Ausbildung jedoch auf die Finanzierung durch ihre Eltern angewiesen. Es obliegt somit den Eltern für die Ausbildungskosten aufzukommen. Flankiert wird die Finanzierung der Eltern durch ein System an Beihilfen und Stipendien, damit finanzielle Hindernisse der Ausbildung der Kinder nicht entgegen stehen. Eltern mit Kindern bekommen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres in allen Ländern Familienbeihilfe; eine Ausnahme bildet der finnische Staat, der Familienbeihilfe nur bis zum 17. Geburtstag gewährt. In Schweden wird bis zum Alter von 16 Jahren eine Familienbeihilfe gewährt, danach gibt es – sofern die Kinder die Sekundarstufe II besuchen – eine ähnliche Beihilfe; im Vereinigten Königreich wird die Familienbeihilfe bis zum Ende der vollzeitschulischen Ausbildung ausbezahlt. Finanzielle Unterstützung sieht der Staat in allen Ländern für Studierende bzw. in manchen Ländern auch für Eltern von Studierenden Kindern vor. Darüber hinaus gewähren einige Länder eine Schulbeihilfe. So gibt es beispielsweise in Großbritannien eine bedarfsorientierte Beihilfe für 16- bis 18-Jährige, die ihre Ausbildung am Ende der Schulpflicht fortsetzen. Ähnlich gibt es in Österreich eine Schulbeihilfe für sozial Bedürftige unter 30 Jahren, die eine mittlere oder höhere Schule besuchen.

Im Haupterwerbssalter verlieren Aus- und berufliche Fortbildungsaktivitäten als Grund für Inaktivität deutlich an Stellenwert. In diesem Alter ist die ökonomische Selbständigkeit (durch eine abgeschlossene Ausbildung) häufig erreicht. Ein temporärer Rückzug vom Arbeitsmarkt zu Aus- und beruflichen Fortbildungszwecken ist den 25- bis 49-Jährigen nur dann möglich, wenn soziale Sicherungsmechanismen hierfür vorhanden sind. Je nachdem, ob ein Land über ein System der sozialen Sicherheit verfügt, variiert der Anteil der Nichterwerbspersonen die auf Grund der Teilnahme an Aus- und beruflicher Fortbildung inaktiv sind. Fehlen derartige Mechanismen können Aus- und berufliche Fortbildungsphasen nur parallel zur Erwerbstätigkeit, mit oder ohne Arbeitszeitreduktion, erfolgen – wodurch die Inaktivitätsquote nicht berührt wird.

¹¹⁾ Für Dänemark, Belgien und Großbritannien liegen keine Werte vor. Der dänische Länderexperte verweist jedoch auf eine hohe Beschäftigungsquote von Studierenden.

Im Folgenden werden Modelle vorgestellt, die durch den Abbau oder die Verringerung von zeitlichen und finanziellen Restriktionen die Teilnahme an Weiterbildung ermöglichen bzw. erleichtern sollen. Dazu zählen national spezifische Fördermodelle für Bildungskarenz und finanzielle Unterstützungsmodelle für Studierende sowie für TeilnehmerInnen sonstiger Aus- und Weiterbildungsangebote.

1.3.1. Fördermodelle für Bildungskarenz

Die Bildungskarenz ist ein Modell zur Förderung der Weiterbildung von Erwerbstätigen. Es soll zeitliche und finanzielle Restriktionen, die einer Weiterbildungsbeteiligung im Wege stehen, beseitigen. Charakteristisch für Bildungskarenzmodelle ist einerseits die Einkommensersatzleistung während der Weiterbildungszeit, andererseits der damit verbundene Freistellungsanspruch für die Teilnahme an Weiterbildung in Kombination mit einer betrieblichen Rückkehrgarantie.

Übersicht 3: Bildungskarenzmodelle im Ländervergleich

	Anspruchsberechtigung	Finanzielle Unterstützung	Wer zahlt?	Teilnahme
BE	ArbeitnehmerInnen in der Privatwirtschaft	Kurskosten werden rückerstattet	Staat, Arbeitgeber	68.282 (2006/07)
DK¹	Für Basisbildung: mehr als 26 Wochen im aufrechten Job Für Tertiäre Bildung: mind. drei Jahre Arbeitserfahrung	AN oder AG (AG dann, wenn er das volle Gehalt während der Bildungskarenz bezahlt). Höhe: Maximale Arbeitslosengeldhöhe (9/2004): 423 € pro Woche Vollzeitausbildung. Bezugsdauer SVU: max. 80 Wochen (Vollzeitäquivalent) für Basisbildung; ein bis 52 Wochen in fünf Jahren für Tertiäre Ausbildung. Bezugsdauer VEU: zeitlich unbefristet.	Staat VEU: Beteiligung der AG über Beiträge Sektorale Bildungsfonds, die von AN-/AG-Beiträgen finanziert werden	SVU: 0,6% d. Bev. 25 bis 59 Jahre im Jahr 2002 VEU: 9% Förderfälle d. Bev. 20 bis 70 Jahre im Jahr 2002
DE	In Kollektivvertragsverhandlungen und Ländergesetzgebung geregelt	Gesamte Lohnkosten Dauer: in der Regel fünf Tage pro Jahr.		1% bis 2% der Beschäftigten jährlich
NL	In Kollektivvertragsverhandlungen geregelt	Gesamte Lohnkosten		2% (2007) der AN
AT	In Beschäftigung seit mind. sechs Monaten	Höhe: fiktiver Arbeitslosengeldanspruch. Dauer: zwei Monate bis ein Jahr.	Arbeitsmarktservice	
FI	Unselbständige nach fünf Jahren Erwerbstätigkeit	Höhe: 500 € pro Monat plus Einkommensausgleich abhängig vom Letzteinkommen. Bezugsdauer ist abhängig von der Dauer der bisherigen Erwerbstätigkeit.	Staat Arbeitslosenversicherung	7.754 Geförderte im Jahr 2008
SE	In Beschäftigung seit mehr als sechs Monaten oder mehr als ein Jahr Erwerbstätigkeit in den letzten zwei Jahren	Höhe: SEK 33.800 (ca. 3.340 €) Beihilfen und Darlehen für 20 Wochen Vollzeitausbildung. Plus Darlehen für Erwerbstätige über 25 Jahre, wenn ihr Einkommen im letzten Jahr über einer bestimmten Schwelle lag.	Staatliche Studienbeihilfe	0,7% der Beschäftigten im Jahr 2002

Q: AMS-Studie, OECD (2005C). - Anm.: Interview mit ExpertInnen (FI, BE, NL, DK), Arbeiterkammer Wien – Bildungskarenzinformation <http://wien.arbeiterkammer.at/www-397-IP-1963.html>. – AN steht für ArbeitnehmerIn, AG für ArbeitgeberIn. Ob es in Slowenien ein Bildungskarenzmodell gibt konnte nicht festgestellt werden. – ¹⁾ Laut dänischen Experten gibt es keinen Rechtsanspruch auf eine berufliche Freistellung. Dasselbe gilt für Österreich.

Die Fördermodelle für Bildungsurlaub sind von Land zu Land verschieden. Die rechtlichen Rahmenbedingungen können auf nationaler, föderaler oder sektoraler Ebene festgehalten sein. In Deutschland obliegt beispielsweise die Bildungskarenz den Ländern, in Österreich ist die Bildungskarenz bundesweit einheitlich geregelt, in den Niederlanden auf Kollektivvertragsebene. Inhaltlich gibt es ebenfalls Unterschiede hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen für Bildungskarenz, der Dauer der Bildungskarenz, der Höhe der finanziellen Unterstützung während der Weiterbildung, der Zustimmung des Arbeitgebers sowie der Art der Weiterbildung. Zudem kann das Modell der Bildungskarenz auf spezifische Zielgruppen zugeschnitten und mit einem Rechtsanspruch versehen sein.

Vor allem in Dänemark und Finnland ist die finanzielle Unterstützung während der Bildungskarenz hoch. In Finnland sind jedoch die Anspruchsvoraussetzungen im Hinblick auf die bisherige Erwerbstätigkeit strenger als in Dänemark. In Österreich wurde das Modell innerhalb der letzten zwei Jahre aufgrund der geringen Akzeptanz zweimal reformiert, im Zuge dessen u. a. die Einkommensersatzleistung auf den fiktiven Arbeitslosengeldbezug angehoben wurde.

1.3.2. Förderung der Teilnahme an Tertiärer Ausbildung

Ob die Absolvierung eines Studiums die Inaktivitätsquote beeinflusst oder nicht, hängt maßgeblich von der finanziellen Situation der Studierenden ab. Diese wiederum wird von zwei Faktoren bestimmt: Einerseits von den Kosten der tertiären Ausbildung, insbesondere den direkten Kosten wie Studienbeiträge, Studien- und Verwaltungsgebühren, andererseits von der finanziellen Unterstützung während der Ausbildung. Ist das finanzielle Auslangen durch die Studienförderung nicht gesichert, müssen Studierende neben dem Studium arbeiten; sie sind mithin nicht inaktiv sondern erwerbstätig. Im Folgenden werden daher kurz die finanziellen Rahmenbedingungen des Studierens (Studienförderung und Studienkosten) in den Vergleichsländern skizziert.

Um finanzielle Hindernisse beim Hochschulzugang abzubauen, sehen alle untersuchten Länder für den ersten Hochschulabschluss (ISCED 5) im Rahmen eines Vollzeitstudiums eine Studienförderung vor. Dabei können drei verschiedene Unterstützungsmodelle unterschieden werden:

- Finanzielle Unterstützung zur Deckung des Lebensunterhalts für Studierende,
- finanzielle Unterstützung der Eltern von Studierenden im Tertiärbereich und
- finanzielle Unterstützung zur Deckung von Verwaltungs- und Studiengebühren.

Die ersten beiden Fördermodelle unterscheiden sich grundsätzlich: Im ersten Fördermodell steht die finanzielle Unabhängigkeit der Studierenden im Vordergrund, die Studierenden sind Fördersubjekt. Im zweiten Fördermodell sind die Eltern von studierenden Kindern Fördersubjekt; sie erhalten finanzielle Unterstützung, solange die studierenden Kinder unterhaltsabhängig sind. In Dänemark, Finnland, Schweden und dem Vereinigten Königreich erhalten die Eltern studierender Kinder keine finanzielle Unterstützung. In den anderen Ländern existieren beide Fördermodelle – die finanzielle Unterstützung von Studierenden und von Eltern studie-

render Kindern – parallel. Darüber hinaus kann – in beiden Fördermodellen – zusätzlich eine finanzielle Unterstützung zur Begleichung von Studiengebühren und Verwaltungsgebühren gewährt werden. Doch nicht alle Länder verlangen einen privaten Beitrag zu den Studienkosten, zu denen jährliche Beiträge zu Studierendenorganisationen, jährliche Verwaltungsgebühren (Einschreibe- und Rückmeldegebühren), jährliche Studiengebühren oder Kombinationen davon zählen können. In fünf der neun Länder ist der Hochschulzugang (fast) kostenlos: In Dänemark und Slowenien ist der Hochschulzugang gänzlich gratis; in Schweden fallen Beiträge zu Studierendenorganisationen an, ebenso an finnischen Hochschulen. In Schottland werden die Beiträge von der „Student Awards Agency for Scotland“ auf Antrag übernommen, wobei jedoch die meisten Studierenden am Ende des Studiums einen gewissen Betrag rückerstatten müssen. In Wales, England und Nordirland werden allerdings Studiengebühren eingehoben. Daneben gibt es zwei Länder, in denen eine Gebührenbefreiung bzw. eine Gebührenermäßigung vorgesehen ist – in der französischen und flämischen Sprachgemeinschaft Belgiens, sowie seit 2009 (wieder) in Österreich. Diejenigen die in Österreich nicht unter die Gebührenbefreiung fallen, können – sofern sie andere Kriterien erfüllen (wie z. B. soziale Bedürftigkeit) – einen Zuschuss zur Begleichung von Studiengebühren erhalten. In Belgien, Deutschland und den Niederlanden ist ebenfalls eine finanzielle Unterstützung vorgesehen. In diesen Ländern unterscheidet die Ausbildungsförderung jedoch nicht zwischen einer spezifischen Finanzhilfe zur Deckung der Lebensunterhalts und einer spezifischen Finanzhilfe zur Begleichung von Verwaltungs- und/oder Studiengebühren. Vielmehr erhalten Studierende im Rahmen der Studienförderung eine allgemeine Finanzhilfe.

Übersicht 4: Studienförderungen im Ländervergleich, 2005/06

Vollzeitstudierende in Studiengängen, die zu einem ersten Hochschulabschluss führen (ISCED 5)

	BE	DK	DE	NL	AT	SI	FI	SE	UK
Private Kosten des Hochschulzugangs ¹⁾									
(fast) kostenlose Hochschulbildung		x				x	x ²⁾	x	x ³⁾
Gebührenbefreiung bzw. Gebührenermäßigung	x ⁴⁾				x				x ⁵⁾
Finanzielle Unterstützung für Studierende									
Zuschuss zur Begleichung der Verwaltungs-/Studiengebühren					x				x
Zuschuss und/oder Darlehen zur Deckung der LHK ⁶⁾	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Allgemeine Finanzhilfe	x		x	x					
Finanzielle Unterstützung der Eltern von Studierenden im Tertiären Bereich									
Keine Unterstützung		x		x			x	x	x
Familienbeihilfe/Kindergeldleistung	x		x		x	x			
Steuervergünstigungen	x		x	x ⁷⁾	x	x			

Q: AMS-Studie, EUROSTAT (2007), Interview mit ExpertInnen (AT, UK). – ¹⁾ Deutschland: Den Ländern steht es frei, Studiengebühren einzuheben (bis Jänner 2007 haben sich 7 Länder entschlossen, Studienbeiträge einzuheben). – ²⁾ In Finnland ist der Beitrag für Studierendenorganisationen an den Hochschulen verpflichtend, an den Fachhochschulen freiwillig. – ³⁾ In Schottland gibt es keine Studiengebühren; sehr wohl aber in England, Wales und Nordirland. – ⁴⁾ In der französischen und flämischen Sprachgemeinschaft. – ⁵⁾ In Schottland übernimmt die SAAS (Student Awards Agency for Scotland) auf Antrag die Beiträge der Studierenden; die meisten Studierenden müssen jedoch nach Studienende einen gewissen Betrag rückerstatten. – ⁶⁾ LHK steht für Lebenshaltungskosten. – ⁷⁾ In den Niederlanden werden Steuervergünstigungen nur unter bestimmten Umständen gewährt.

Die staatliche Studienförderung erfolgt in Form von Zuschüssen oder Darlehen. Die Gewährung von Zuschüssen ist zumeist an bestimmte Kriterien geknüpft und muss nicht zurückgezahlt

werden. Darlehen müssen dagegen typischerweise zurückgezahlt werden, wobei jedoch national spezifische Bedingungen festgelegt sein können, unter denen die Darlehensschuld erlassen oder verringert wird.

Übersicht 5: Zuschuss- und Darlehensförderung für Studierende im Ländervergleich, 2003

Anteil der Zuschuss- u. Darlehensförderung an den öffentlichen Gesamtausgaben für Hochschulbildung

	BE ¹⁾	DK ²⁾	DE	NL ³⁾	AT	SI	FI	SE	UK
Stipendien und andere Zuschüsse	15,8	26,8	13,5	12,1	16,6	25,2	17,4	10,4	1,6
Studiendarlehen	0,0	5,5	3,7	13,7	-	-	:	18,0	23,2

Q: AMS-Studie, EUROSTAT (2007). – Anm.: (:) Keine Daten für Finnland verfügbar. – ¹⁾ Ohne deutschsprachige Gemeinschaft. – ²⁾ Die Ausgaben zu ISCED 4 sind teilweise enthalten. – ³⁾ Ohne Ausgaben für ISCED Stufe 5B.

Fünf von neun Staaten gewähren einen Zuschuss zur Deckung des Lebensunterhalts. Dazu zählen Belgien, die Niederlande, Österreich, Slowenien und das Vereinigte Königreich. Drei dieser Länder sehen zusätzlich die Möglichkeit eines Darlehens vor – der französischsprachige Teil Belgiens, das Vereinigte Königreich und die Niederlande. In den verbleibenden vier Ländern – Dänemark, Deutschland, Finnland und Schweden – ist die Studienförderung eine Kombination aus Zuschüssen und Darlehen, wobei die Studierenden in Deutschland den Darlehensanteil annehmen müssen. Ob eine Studienförderung gewährt wird oder nicht, hängt in allen Ländern¹²⁾ vom Familieneinkommen ab, zusätzlich sehen – mit Ausnahme von dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden – alle Länder einen Leistungsnachweis vor. Der Leistungsnachweis soll motivierend auf einen raschen Studienabschluss wirken. In den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich wird eine andere Form der Motivation gewählt: In den Niederlanden wird den Studierenden die Umwandlung des Darlehens in einen Zuschuss in Aussicht gestellt, wenn das Studium innerhalb von zehn Jahren abgeschlossen wird. In England, Wales und Nordirland liegt die Sanktionsgewalt bei der Hochschule; sie kann Studierende bei fehlendem Studienfortschritt ausschließen.

In sieben der neun Länder können Studierende eine finanzielle Unterstützung zur Deckung des Lebensunterhalts in Form eines Darlehens beantragen (separat oder in Kombination mit einem Zuschuss). Es sind dies Dänemark, Deutschland, Finnland, Schweden, die Niederlande, das Vereinigte Königreich sowie der französischsprachige Teil Belgiens. Mit Ausnahme von Finnland sehen alle Länder Möglichkeiten vor, unter denen die Darlehensschuld erlassen oder verringert wird. Der Teilerlass oder gänzliche Erlass soll vor allem dem Umstand Rechnung tragen, dass Studierende nach Beendigung des Studiums schlechte Arbeitsmarktbedingungen vorfinden können und in Folge mit einem geringen Einkommen das Auslangen finden müssen

¹²⁾ In den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich können Studierende unabhängig vom Familieneinkommen ein Mindestdarlehen beantragen; in Wales, Nordirland und England sind 25% des Darlehenshöchstbetrags einkommensabhängig. Andere Formen der finanziellen Unterstützung zur Deckung des Lebensunterhalts (z. B. Stipendien) sind jedoch in beiden Ländern einkommensabhängig. In Österreich gibt es außerdem ein Selbsterhalterstipendium, bei dem die finanzielle Situation bei Antragstellung irrelevant ist. Relevant ist, ob sie die Person vor der Antragstellung vier Jahre lang selbst erhalten konnte (d. h. Einkünfte in bestimmter Höhe bezogen hat). Mehr dazu siehe unten.

oder zu hoch verschuldet sind (Dänemark, den Niederlanden und Schweden). Andere Gründe, die zu einem Erlass bzw. einer Verringerung der Schulden führen, sind das Überschreiten einer bestimmten Altersgrenze oder die nicht erfolgte Rückzahlung innerhalb eines bestimmten Zeitraums (Dänemark, die Niederlande, Schweden, Vereinigte Königreich). Einige Länder versuchen durch den Erlass bzw. der Verringerung der Schuld Anreize zu setzen: In den Niederlanden wird, wie bereits erwähnt, das Darlehen in einen Zuschuss umgewandelt, wenn der Studienabschluss innerhalb von zehn Jahren erfolgt. In Deutschland verringert sich die Darlehensschuld, wenn das Studium vor Ende der Förderungsdauer abgeschlossen wird oder der/die Studierende zu den besten 30% zählt.

Neben den Studierenden können in einigen Ländern auch die Eltern studierender Kinder eine finanzielle Unterstützung erhalten: Dazu zählen Belgien, Deutschland, die Niederlande, Österreich und Slowenien. Studienförderungen für Eltern studierender Kinder können als Barleistungen in Form von Familienbeihilfen oder Kindergeldleistungen erbracht werden, als Minderung der Steuerlast oder Anrechnung eines Guthabens in Form einer Steuervergünstigung oder als Kombination der beiden Fördervarianten. Familienbeihilfe wird in Belgien, Deutschland, Österreich und Slowenien gewährt, wobei sie in Slowenien an das Familieneinkommen gekoppelt ist und in Österreich an die Studienleistung. In den Niederlanden ist keine Familienbeihilfe für die Eltern studierender Kinder vorgesehen und auch Steuervergünstigungen werden nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt.¹³⁾ In Belgien, Österreich und Slowenien werden Steuervergünstigungen pauschal abgegolten, in Deutschland richtet sich die Steuervergünstigung nach den tatsächlichen Ausbildungskosten. Gewährt werden Steuervergünstigungen in Slowenien nur für eine Tertiäre Ausbildung, in Belgien bis zu einem bestimmten Haushaltseinkommen und in Österreich nur für unter 26-Jährige, die bei ihren Eltern wohnen.

Eine Besonderheit in der Studienförderungslandschaft stellt das Stipendium für Selbsterhalter in Österreich dar. Die Gewährung von Studienförderung ist typischerweise einkommensabhängig. Österreich bietet jedoch zusätzlich ein Stipendium an, das nicht an die soziale Bedürftigkeit sondern an eine Erwerbstätigkeit gekoppelt ist. Ausschlaggebend für die Gewährung ist, dass bis zum Bezug der Beihilfe vier Jahre lang Einkünfte in Höhe von mindestens 7.272 € jährlich bezogen wurden.¹⁴⁾ Ähnlich gibt es in Deutschland ein elternunabhängiges BAföG für Personen, die fünf Jahre gearbeitet haben und Einkünfte in einer bestimmten Höhe nachweisen können. Neu ist zudem seit 2009 die Gewährung eines Bildungskredits an Studierende die sich in einer fortgeschrittenen Phase ihrer Ausbildung befinden. Der Bildungskredit steht neben

¹³⁾ Eltern erhalten eine Steuervergünstigung, wenn die Kinder keine direkte Studienförderung erhalten. Die Steuervergünstigung wird in Form von Steuerfreibeträgen gewährt und dient zur Deckung der Lebenshaltungskosten. Studierende können ihre Studiengebühren steuerlich geltend machen. Ähnlich können Studierende in Finnland – unter bestimmten Umständen – einen Steuerfreibetrag für ihr Darlehen geltend machen.

¹⁴⁾ Das Selbsterhalterstipendium beträgt im günstigsten Fall 8.148 € jährlich, mit dem Studium muss vor Vollendung des 30. Lebensjahres begonnen werden. Quelle: Internetrecherche (16.09.2009) Studienbeihilfenbehörde <http://www.stipendium.at/stbh/studienfoerderung/infoblaetter/selbsterhalterstipendium/>.

oder zusätzlich zu Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zur Verfügung und ist nicht einkommensabhängig. In den Niederlanden und Großbritannien können Studierende unabhängig vom Familieneinkommen ein Mindestdarlehen beantragen, wobei in Wales, Nordirland und England 25% davon einkommensabhängig gewährt werden.

1.3.3. Förderung der Teilnahme an sonstiger Aus- und Weiterbildung

Die Finanzierung der Weiterbildung erfolgt zumeist in einem Mischsystem, in dem die Individuen, der Staat oder die Unternehmen die Kosten in unterschiedlicher Höhe tragen. Die privaten Kosten die mit einer Weiterbildungsteilnahme verbunden sind, können hierbei beträchtlich sein und von entgangenem oder reduziertem Erwerbseinkommen bis hin zu den direkten Kurskosten reichen. Um den Privaten die Weiterbildungsteilnahme aus finanzieller Sicht zu erleichtern, gibt es in den einzelnen Staaten die unterschiedlichsten Formen der Aus- und Weiterbildungsförderung (*EURYDICE – Länderberichte*). Prinzipiell lassen sich vier Kategorien unterscheiden: Erstens staatliche Direktzahlungen, zweitens Ansparmodelle i. e. Sinn, drittens Darlehen und viertens Steueranrechnungen (*Dohmen, 2007*).

Die meisten der hier angeführten Weiterbildungsförderungen sind allerdings nicht geeignet, eine finanzielle Überbrückung während einer Phase der Inaktivität zu leisten. Sie stellen mithin keinen Beitrag zur Deckung des Lebensunterhalts dar, sondern einen Beitrag zur Deckung der direkten Weiterbildungskosten – von den Weiterbildungswilligen wird eine finanzielle Eigenleistung erwartet.¹⁵⁾

Übersicht 6: Weiterbildungsförderungen (ohne Studienförderung) im Ländervergleich

	BE	DK	DE	NL	AT ²⁾	SI	FI	SE	UK
Staatliche Direktzahlungen									
Bildungsgutscheine	x ¹⁾		x		x				
Individuelle Lernkonten					x				
Beihilfen/Stipendien	x ¹⁾	x	x	x	x		x	x	
Ansparmodelle im engeren Sinn									
Bildungssparen					x				
Darlehen			x	x	x ³⁾		x	x	x
Absetzbarkeit von Weiterbildungskosten			x	x	x	x	x		x
Bildungskarenz	x	x	x	x	x		x	x	

Q: AMS-Studie, CEDEFOP (2009A, 2009B), OECD (2005C), Interview mit ExpertInnen (UK). – ¹⁾ Bildungsgutscheine und Beihilfen gibt es im flämisch-sprachigen Teil Belgiens. – ²⁾ In Österreich ist die Weiterbildungsförderung stark zerklüftet. Es gibt unterschiedliche Förderungen in den Bundesländern und nach Kammerorganisationen. Das individuelle Lernkonto gibt es beispielsweise nur in Oberösterreich. – ³⁾ Im Rahmen des Bildungssparens.

In der deutschen Sprachgemeinschaft Belgiens gibt es zwei Ausbildungsförderungen für Erwachsene. Eine ermäßigte Einschreibgebühr an den Instituten für schulische Weiterbildung, und das Modell des bezahlten Bildungsurlaubs. Die reduzierte Einschreibgebühr ist für einge-

¹⁵⁾ Die nachstehende verbale Ausföhrung zu länderspezifischen Weiterbildungsförderungen stellt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

tragene Arbeitssuchende ohne Beschäftigung bzw. EmpfängerInnen des Eingliederungseinkommens vorgesehen, ebenso für AsylwerberInnen und anerkannte politische Flüchtlinge. Bezahlten Bildungsurlaub können Erwerbstätige in der Privatwirtschaft beantragen. Die Möglichkeit einer Bildungskarenz ist auch im französischsprachigen und flämischsprachigen Teil Belgiens vorgesehen. In Flandern gibt es außerdem finanzielle Unterstützung in Form von Bildungsgutscheinen und Beihilfen.

Bei der dänischen Weiterbildungsförderung handelt es sich um eine Bildungskarenz. Während der Bildungskarenz erhalten WeiterbildungsteilnehmerInnen eine finanzielle Unterstützung zur Deckung des Lebensunterhalts. Dabei ist zwischen zwei Möglichkeiten zu unterscheiden: Einerseits der staatlichen Bildungsunterstützung für Erwachsene (SVU), andererseits der Vergütung für berufliche Aus- und Weiterbildung (VEU). Erstere (SVU) dient der Basisbildung von gering Qualifizierten sowie der Fortbildung höher Qualifizierter und ist zeitlich befristet. Letztere (VEU) ist vorwiegend als Ausgleich für Einkommenseinbußen bei der Absolvierung von beruflicher Aus- und Weiterbildung gedacht. Darüber hinaus stehen Arbeitslosen prinzipiell sechs Ausbildungswochen zu, die ebenfalls aus diesen beiden Programmen finanziert werden.

In Deutschland können unter 30-Jährige eine Förderung zum nachträglichen Erwerb von schulischen Abschlüssen (BAföG) beantragen. Daneben wird im Rahmen des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG) die berufliche Fortbildung nach Abschluss einer beruflichen Erstausbildung – d. h. einer Lehre oder Berufsfachschule – unterstützt („Meister-BAföG“). Die finanzielle Unterstützung ist eine Kombination aus Zuschuss und Darlehen und ist an kein Alterslimit gebunden. Berufstätige mit einer anerkannten Berufsausbildung können, sofern sie begabt und unter 25 Jahre alt sind, im Rahmen des Förderprogramms „Begabtenförderung berufliche Bildung“ ein Stipendium zur Fortbildung erhalten. Außerdem können Studierende und volljährige SchülerInnen die sich in einer fortgeschrittenen Phase ihrer Ausbildung befinden seit 2009 einen nicht bedarfsabhängigen Bildungskredit beantragen. Dieser steht neben oder zusätzlich zu Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zur Verfügung.

In den Niederlanden konzentriert sich die finanzielle Unterstützung auf Ausbildungen im Erstausbildungssystem. 18- bis 34-Jährige erhalten für Ausbildungen auf ISCED 5b und ISCED 3 Niveau eine Studienförderung in Form eines Stipendiums, eines zu verzinsenden Darlehens, eines Freifahrtsausweises für den öffentlichen Verkehr und einer zusätzlichen Beihilfe, die vom Elterneinkommen abhängig ist.

Auf nationaler Ebene gibt es in Österreich die Möglichkeit, Kosten der Aus- und Weiterbildung steuerlich abzusetzen. Auf Bundesländerebene gibt es diverse Individualförderungen, die im Wesentlichen als Kurskostenförderung angelegt sind. Daneben gibt es Förderungen durch die Sozialpartner (Bildungsschecks, Zuschüsse, etc.), das Arbeitsmarktservice (Bildungskarenz) und die Wirtschaftsverbände. Seit 2005 wird in Österreich von den Bausparkassen ein Bildungssparvertrag – in Anlehnung an den Bausparvertrag – angeboten. Sinn und Zweck ist es, über sechs Jahre Geld anzusparen, wobei der Staat jährlich eine Bildungssparprämie zuschießt, um am Ende ein zinsgünstiges Darlehen für Aus- und Weiterbildungszwecke zu bekommen.

In Finnland können Berufstätige einen Bildungsurlaub in Anspruch nehmen. Dieser sieht eine einkommensabhängige Erwachsenenbildungsbeihilfe für unselbständig und selbständig Berufstätige vor, die bereits seit mindestens zehn Jahren erwerbstätig sind. Zusätzlich können staatlich garantierte Kredite in Anspruch genommen werden. Ein Stipendium in Form einer Einmalzahlung können unselbständig Erwerbstätige beziehen, wenn sie die Prüfung für eine berufliche Weiterbildung bestanden haben.

In Schweden wird die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen kommunaler Erwachsenenbildungseinrichtungen durch eine Beihilfe und einen Kredit unterstützt.

In Großbritannien gibt es je nach Teilstaat (England, Wales, Nordirland, Schottland) unterschiedliche Beihilfen und Darlehen zur Weiterbildung. Sie sind teilweise auf bestimmte Personengruppen zugeschnitten (nach Qualifikation oder Altersgruppe) und dienen vorwiegend als Beitrag zu den Kurskosten oder als Abgeltung für Prüfungsgebühren.

2. Soziale Sicherungssysteme im Bereich „Familie und Kinder“ und ihr Einfluss auf den Erwerbsstatus

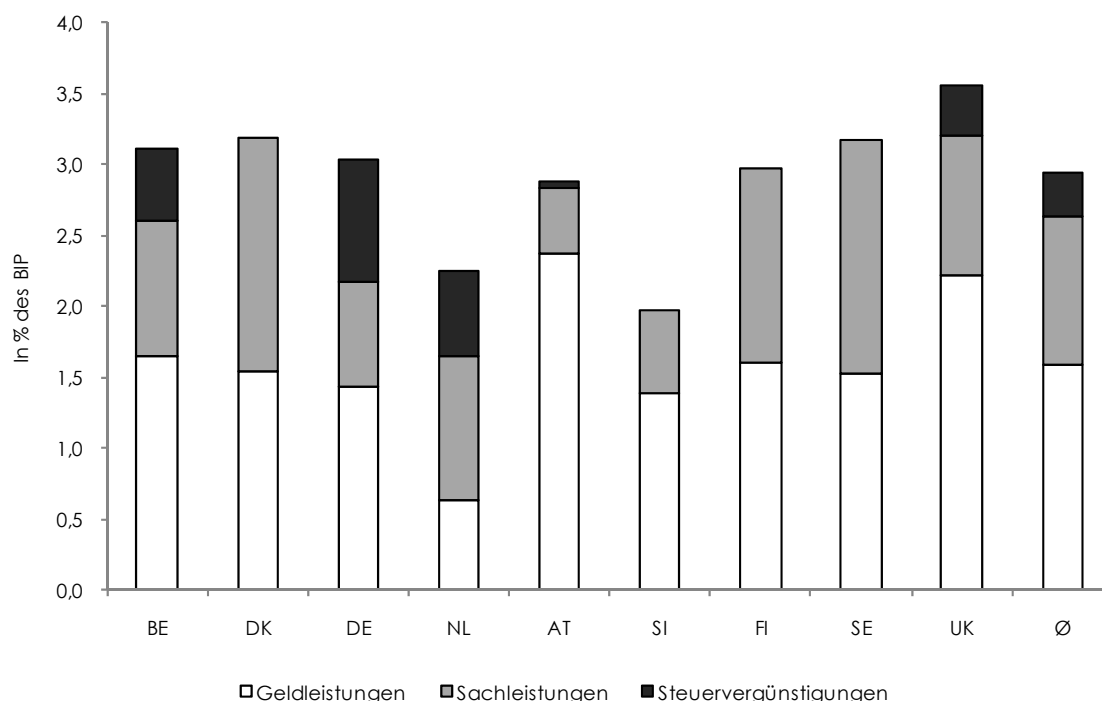
2.1. Einleitung

Im Folgenden werden die Profile der Familienpolitik in den neun Ländern verglichen und auf ihre Beschäftigungseffekte hin untersucht, um mögliche Erklärungsansätze für die Unterschiede in den Raten der Nichterwerbstätigkeit von Personen mit häuslichen und familiären Verpflichtungen zu identifizieren.

2.2. Dänemark, Schweden und Finnland

Dänemark, Schweden und Finnland haben gemeinsam, dass in diesen Ländern Familien auf all den drei Ebenen Zeit, Geld und Infrastruktur umfassend unterstützt werden. Während in den Systemen der Familienförderung in Großbritannien, Österreich, Deutschland, Belgien und Slowenien das Schwergewicht auf Geldleistungen liegt und Sachleistungen vergleichsweise gering dimensioniert sind und in den Niederlanden – gemessen als Anteil des BIP – die öffentlichen Ausgaben für Familien insgesamt gering sind, ist in den nordischen Ländern das Verhältnis von Geldleistungen und Sachleistungen relativ ausgewogen (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Öffentliche Ausgaben für Familien im Vergleich, 2005



Q: AMS-Studie, OECD Family Database. – Anm.: Ausschließlich Sozialausgaben für Familien und Kinder.

Ein hohes Sachleistungsniveau ist Ausdruck des großen Gewichts, das auf die Bereitstellung eines qualitativ hochwertigen und erschwinglichen Angebots an institutioneller Kinderbetreuung gelegt wird. Bereits in den 1960er und 1970er Jahren wurde mit einem Ausbau der sozialen Infrastruktur begonnen. Als Resultat haben die nordischen Länder europaweit bisher im höchsten Grad Care-Dienste auf Staat bzw. Markt verlagert. Kinderbetreuung und Pflege werden weitgehend als Aufgabe des Staates betrachtet, und Familien erfahren eine spürbare Entlastung, sodass Rahmenbedingungen vorliegen, die Männern und Frauen eine Kombination von familiären Verpflichtungen und (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit entscheidend erleichtern (Gupta – Smith – Verner, 2008, Bettio – Plantenga, 2008).

Parallel zu den hohen Investitionen in die öffentliche Betreuungsinfrastruktur wird in den nordischen Ländern anteilmäßig am BIP ein relativ hohes Niveau an Geldleistungen ausgegeben, um Familien bei der eigenen Betreuung von Kindern zu unterstützen. Für Geldleistungen, die nicht mit der (Eltern-)Karenz in Verbindung stehen, werden weniger finanzielle Mittel aufgewendet (Fagnani – Math, 2008).

Die Karenzsysteme der nordischen Länder (siehe Übersicht 7) zeichnen sich dadurch aus, dass sie Eltern die Option bieten, für rund ein Jahr die Berufstätigkeit zu unterbrechen, um bei einer Kompensation des Erwerbseinkommens auf hohem Niveau (Lohnersatzraten zwischen 70% und 100% mit Höchstgrenzen) unmittelbar nach der Geburt selbst die Kinderbetreuung zu übernehmen. Die ersten Wochen bzw. Monate nach der Entbindung sind für die Mütter vorgesehen. Die Väter haben nach der Geburt des Kindes Anspruch auf bezahlte Vätertage („daddy days“), deren Zahl zwischen zehn Arbeitstagen in Schweden, 18 Arbeitstagen in Finnland und zwei Wochen in Dänemark variiert. In Finnland erhalten Väter Anspruch auf einen Bonus von bis zu zwölf zusätzlichen Arbeitstagen bezahlter Väterkarenz, wenn sie mindestens zwölf Tage des Elterngeldbezugs übernehmen. Die Zahl der Vätertage dehnt sich somit potenziell auf einen „Vatermonat“ von 30 Tagen aus. In Schweden ist eine vergleichsweise lange „Väterquote“ bei der Elternkarenz vorgesehen: Väter haben einen individuellen, nicht auf die Mütter übertragbaren Anspruch auf zwei der insgesamt 16 Monate bezahlter Elternkarenz. Nur Dänemark sieht keine weitere, die Vätertage ergänzende (Quoten-)Regelung vor, die speziell auf die Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung abzielt.

In all den drei betrachteten Ländern des Nordens kann der größte Teil der Karenzansprüche beliebig zwischen den Elternteilen aufgeteilt werden. Unter Berücksichtigung aller Ansprüche (Mutterschutz, Väterkarenz und Elternkarenz) werden in Schweden rund 13 Monate, in Dänemark zwölf und in Finnland ca. elf Monate lang im Rahmen einer Freistellung zwei Drittel des Einkommens oder mehr kompensiert. In Schweden ist die bezahlte Karenz am längsten. Die Gesamtbezugsdauer des Elterngelds beträgt 16 Monate, 13 Monate davon sind mit einer hohen Lohnersatzrate (ca. 80% des Bruttoeinkommens) verknüpft. Ein Elternteil kann für maximal 14 Monate die (volle) Geldleistung beziehen, sofern die erwerbsbezogenen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. In Dänemark ergeben Mutterschutz, Väterkarenz und Elternkarenz eine Gesamtdauer von 52 Wochen. Mütter können für maximal 50 Wochen, das heißt ein knappes Jahr lang, bezahlte Karenz beanspruchen. Die Lohnersatzrate liegt bei 100%. In

Finnland wird ca. vier Monate lang Mutterschaftsgeld und darüber hinaus rund sechs Monate lang Elterngeld gewährt. Mütter können die gesamte Periode von insgesamt ca. zehn Monaten beanspruchen. Die entsprechenden Lohnersatzraten liegen geringfügig unter dem Niveau von Schweden (*MISSOC, Morgan, 2009, Försäkringskassan, 2008, 2009*).

Mit der Ausgestaltung des Elterngelds als Lohnersatzleistung und einem Kompensationsniveau werden in den nordischen Ländern Anreize für Frauen gesetzt, sich vor der Familiengründung auf dem Arbeitsmarkt zu etablieren (*Andersson, 2008*). Zudem wird stärker als bei einem einkommensunabhängigen Elterngeld eine Inanspruchnahme durch die Väter gefördert, weil ihre Opportunitätskosten gesenkt werden und damit ihre Bereitschaft steigt, die Erwerbstätigkeit zu unterbrechen, auch wenn sie höhere Erwerbseinkommen beziehen als ihre Partnerinnen.

In all den drei nordischen Ländern sind die Erwerbs- und Erwerbstätigenquoten (in Köpfen wie in Vollzeitäquivalenten gemessen) nicht nur der Männer, sondern vor allem auch der Frauen höher als im Rest Europas. Der Anteil von AlleinverdienerInnen-Haushalten ist gering. Auch unter Paaren mit Kindern dominiert jenes Erwerbsarrangement, demzufolge Mann und Frau beide vollzeiterwerbstätig sind. Wenn Frauen auf Teilzeitbasis arbeiten, dann zumeist mit einer hohen Zahl an Arbeitsstunden (*Lewis, 2009*). Der konsistente, vereinbarkeitsfördernde Policy-Mix aus einer flexibel beanspruchbaren, mit einem Lohnersatz auf hohem Niveau verknüpften Karenz mit substanzieller, im europäischen Vergleich aber moderater Dauer und einem universellen Zugang zu bedarfsgerechter außerhäuslicher Kinderbetreuung im Anschluss an die Karenz begünstigt in Verbindung mit kulturellen Normen, die eine Berufstätigkeit von Müttern unterstützen, eine – vergleichsweise rasche – Rückkehr auf den Arbeitsmarkt und einen kontinuierlichen Erwerbsverlauf auch in der „*Rush hour of life*“. Er trägt dazu bei, dass selbst eine Elternschaft und damit verbundene Betreuungsverpflichtungen weder bei Männern noch bei Frauen zu längerfristigen Brüchen oder Arbeitszeitverringerungen in der Erwerbslaufbahn führen (*Anxo et al., 2007A, Ellingsæter, 2009, Pfau-Effinger – Jensen – Flaquer, 2009*).

Allerdings hebt sich Finnland von Dänemark und Schweden ab, indem Eltern seit dem Jahr 1990 die – insbesondere von Familien mit niedrigem Bildungs- und Einkommensniveau häufig genutzte (*Ellingsæter – Leira, 2007*) – Möglichkeit haben, über Mutterschutz und bezahlte Elternkarenz hinaus bis zum dritten Geburtstag des jüngsten Kindes eine erweiterte, unbezahlte Karenz zu beanspruchen und während dieser Zeit eine einkommensunabhängige Kinderbetreuungsbeihilfe („*Home care allowance*“) zu beziehen. Diese Geldleistung wird ausbezahlt, wenn die Kinder selbst betreut werden oder andere private Regelungen getroffen werden, statt die kommunale Tagesbetreuung in Anspruch zu nehmen. Sie setzt sich aus einem Grundbetrag von 314,28 € zuzüglich 94,09 € für Geschwister unter drei Jahren bzw. 60,46 € für Geschwister zwischen drei und sechs Jahren sowie einem bedarfsabhängigen Zuschlag von maximal 168,19 € pro Monat zusammen. Ein Elternteil, der die wöchentliche Arbeitszeit auf höchstens 30 Stunden begrenzt, um ein Kind unter drei Jahren oder in den ersten beiden Schuljahren zu betreuen, hat Anspruch auf eine Kinderteilbetreuungsbeihilfe in der Höhe von monatlich 70 € (*MISSOC, Ministry of Social Affairs and Health (FI), 2006*). Manche Gemeinden

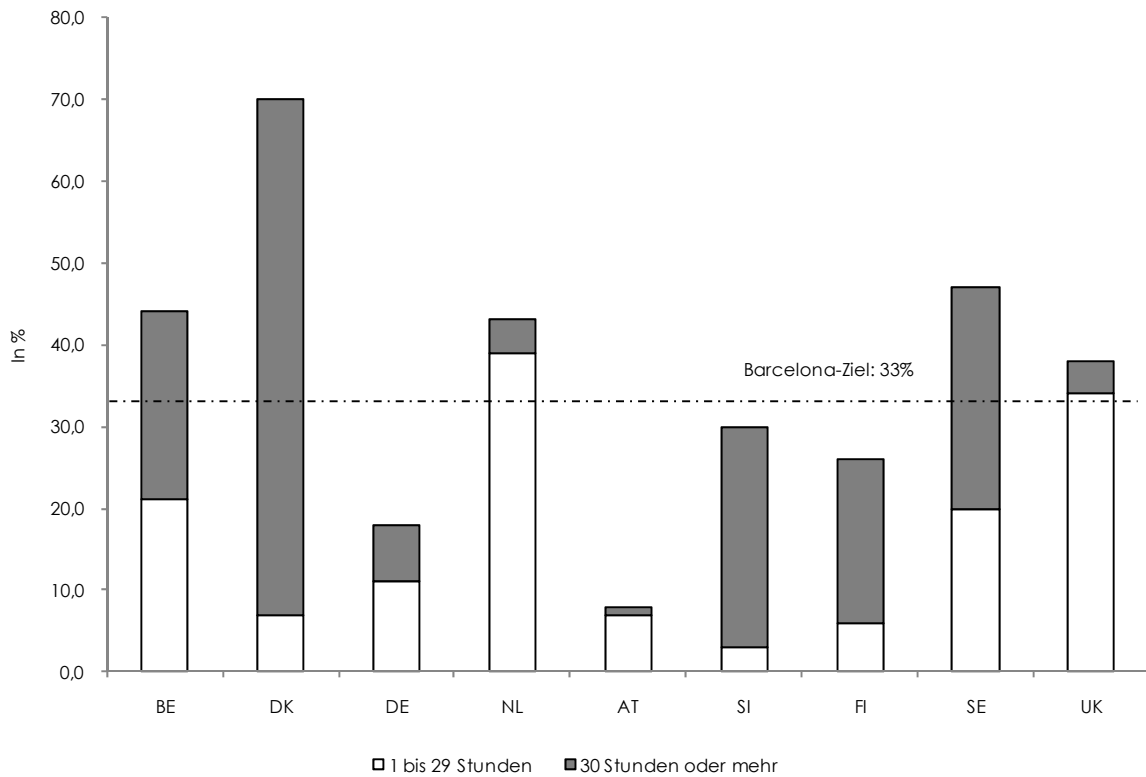
zahlen Eltern, die formale Betreuungsinstitutionen nicht in Anspruch nehmen, zusätzliche Beihilfen (OECD, 2007A).

Obwohl es sich um eine Pauschalleistung auf relativ niedrigem Niveau handelt (Moss, 2008), entscheiden sich drei von vier Müttern, wenn das Kind neun Monate alt ist, für eine zeitlich ausgedehnte Vollzeitkarenz bei gleichzeitigem Bezug dieser Geldleistung. Großteils werden die Kinder zunächst zu Hause durch die Eltern – primär die Mutter – betreut. Im Anschluss daran wird das gut ausgebaute öffentliche Betreuungssystem in Anspruch genommen (Jolkkonen – Kilpeläinen – Koistinen, 2009). In der Regel wird die maximale Gesamtbezugsdauer der Kinderbetreuungsbeihilfe nicht vollständig ausgeschöpft. Knapp die Hälfte der Mütter (44%) bleibt zu Hause, bis das Kind 1,5 Jahre alt ist. Etwas mehr als die Hälfte (53%) übernimmt die Betreuung aber über einen Zeitraum von zwei Jahren hinaus (Stand 2001) (Salmi – Lammi-Taskula, 2007). Im Jahr 2008 blieben laut einer Befragung von *Statistics Finland* 37% der Mütter über drei Jahre lang dem Arbeitsmarkt fern (Lehto – Sutela, 2009)¹⁶. Die Kinderbetreuungsbeihilfe in Finnland bedingt eine stärkere Begünstigung der eigenen Betreuung zu Hause im Privaten (Leira, 2006).

In Dänemark und Schweden beschränkt sich der Effekt einer Familiengründung im Wesentlichen auf eine vorübergehende Reduktion der Arbeitszeit von Vollzeit auf Teilzeit. Die Erwerbstätigenquoten von Müttern sind im europäischen Vergleich hoch und unterscheiden sich nicht signifikant von den Erwerbstätigenquoten von Frauen ohne Kinder. In Dänemark lag im Jahr 2007 die Erwerbstätigenquote von Frauen im Alter von 20 bis 49 Jahren mit einem Kind im Alter bis sechs Jahren sogar um 0,7 Prozentpunkte über jener von gleichaltrigen Frauen ohne Kinder (European Commission, 2009). Kinder werden durchschnittlich elf Monate lang während Mutterschutz bzw. Elternkarenz zu Hause betreut. Bereits gegen Ende dieser Zeitperiode sind sie zunächst auf wenige Stunden begrenzt in außerhäuslichen Einrichtungen untergebracht (Plantenga – Remery, 2009A). Mit 70% wies Dänemark im Jahr 2007 die mit Abstand höchste Betreuungsquote von Kindern unter drei Jahren auf. 63% der Kleinkinder wurden im Ausmaß von 30 Stunden oder mehr in formalen Einrichtungen (Tagesbetreuung und Vorschulerziehung) betreut (siehe Abbildung 5).

¹⁶ Zu berücksichtigen ist, dass ein Teil der Mütter zum Zeitpunkt der Befragung bereits zur Betreuung eines weiteren Kleinkindes in Karenz war und zwischendurch erwerbstätig gewesen sein könnte (Salmi – Lammi-Taskula, 2007).

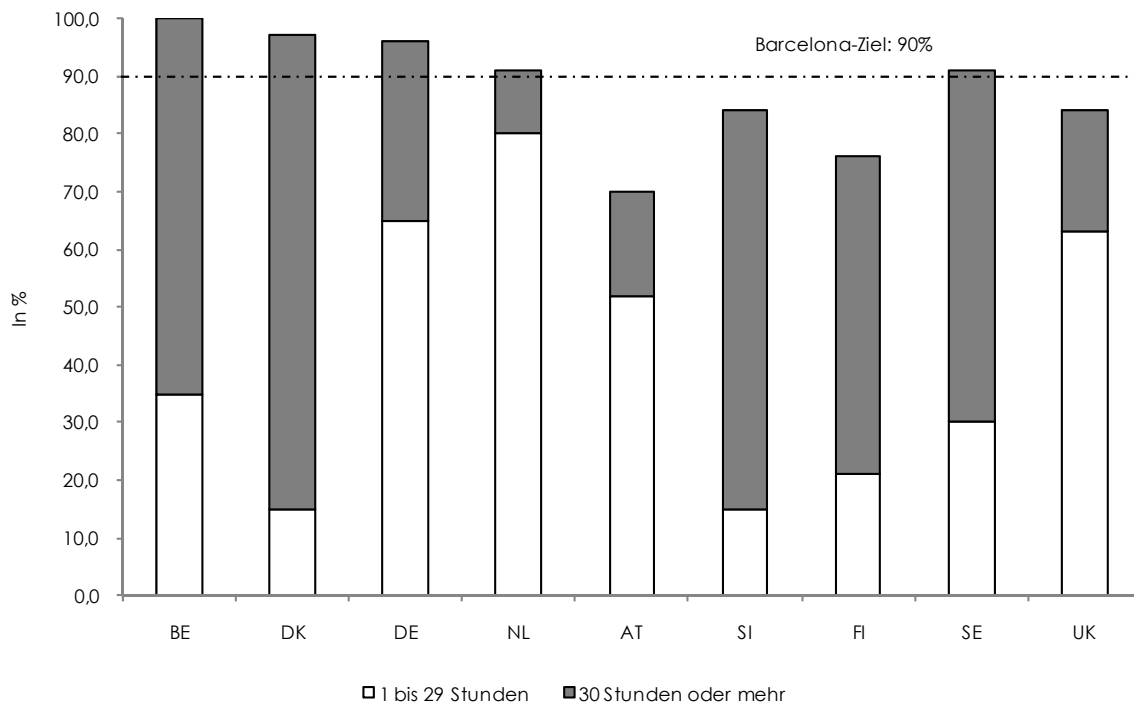
Abbildung 5: Betreuungsquote der Kinder unter drei Jahren im Vergleich, 2007



Q: AMS-Studie, Eurostat(EU-SILC). – Anm: Anteil der in formalen Einrichtungen (Tagesbetreuung und Vorschulerziehung) betreuten Kinder an allen Kindern derselben Altersgruppe, differenziert nach zeitlicher Nutzung pro Woche. Daten für DE aus 2006. Daten für DK, AT und SI (1-29 Stunden) bzw. DE, NL, AT und UK (30 Stunden oder mehr) äußerst unzuverlässig.

Von den Kindern im Alter zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter besuchten in Dänemark 97% formale Betreuungseinrichtungen (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Betreuungsquote der Kinder zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter im Vergleich, 2007



Q: AMS-Studie, Eurostat (EU-SILC). – Anm.: Anteil der in formalen Einrichtungen (Tagesbetreuung und Vorschulerziehung) betreuten Kinder an allen Kindern derselben Altersgruppe, differenziert nach zeitlicher Nutzung pro Woche. Für DE vorläufiger Wert.

Wie in Dänemark ist es auch in Schweden nicht üblich, nach der Geburt eines Kindes vollständig aus dem Arbeitsmarkt auszusteigen. Typischerweise übernehmen im ersten Lebensjahr des Kindes die Familien die Betreuung und werden dabei vergleichsweise großzügig durch staatliche Lohnersatzleistungen unterstützt. Frauen sind zumeist zwischen sechs Monate und zwei Jahre lang in Elternkarenz. Nicht wenige machen von der Möglichkeit Gebrauch, die Karenzzeit unter Inkaufnahme einer geringeren Lohnersatzrate auf einen längeren Zeitraum auszudehnen. Die große Mehrheit der Mütter kehrt aber innerhalb der ersten zwei Jahre nach der Geburt des Kindes auf den Arbeitsmarkt zurück. Das Durchschnittsalter, in dem Kinder mit der außerhäuslichen Tagesbetreuung beginnen, liegt bei 1,5 Jahren (Andersson, 2008; Evertsson – Duvander, 2009). Im Zuge ihres Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt machen Mütter häufig von ihrem Recht Gebrauch, ihre tägliche Arbeitszeit auf sechs Stunden zu reduzieren, solange die Kinder im Vorschulalter sind (Anxo et al., 2007B, Statistics Sweden, 2008).

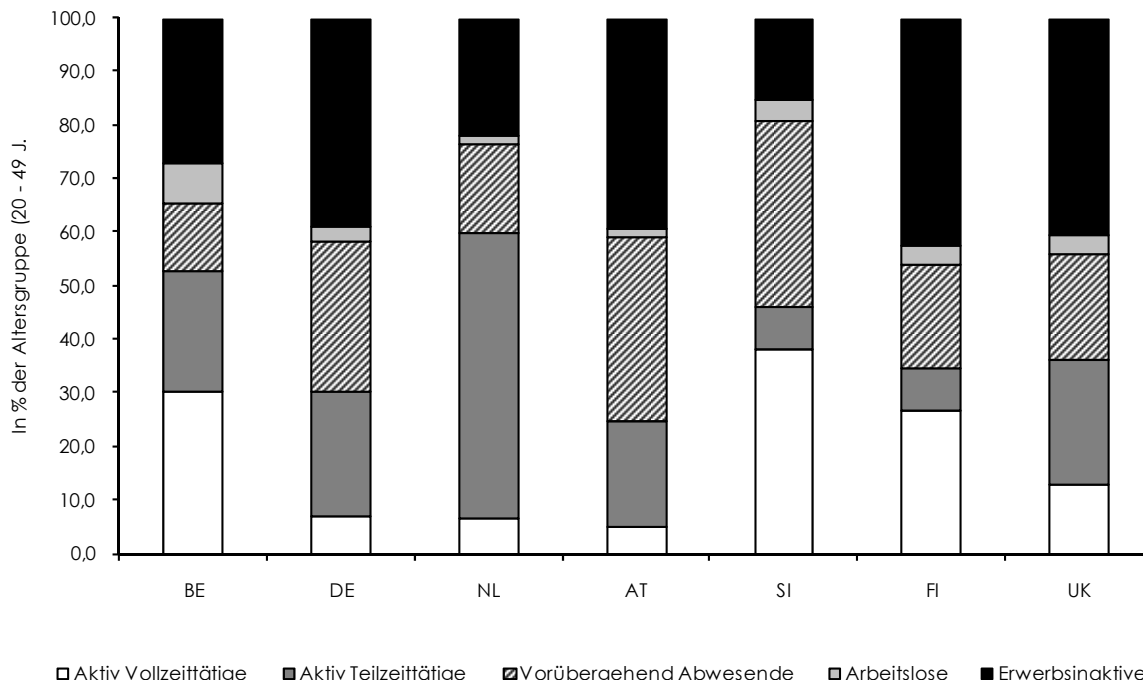
Im Unterschied zu Dänemark und Schweden ist in Finnland der Kindereffekt auf die Arbeitsmarkt-beteiligung von Frauen signifikant negativ. Im Jahr 2008 lag die Erwerbstätigenquote von Frauen im Alter von 20 bis 49 Jahren mit einem Kind unter sechs Jahren um 15,2 Prozentpunkte unter der Erwerbstätigenquote von gleichaltrigen Frauen ohne Kinder (siehe Abbildung 10).

Der hohe Anteil von Müttern, die für eine längere Zeit dem Arbeitsmarkt fern bleiben, um ihr Kind selbst zu betreuen, schlägt sich in Finnland durchaus in den Erwerbstätigenquoten und Nichterwerbsquoten laut LFS nieder, da Personen, die die Kinderbetreuungsbeihilfe beziehen, als erwerbsinaktiv verbucht werden, solange ihre Arbeitsmarktabwesenheit länger als drei Monate dauert¹⁷⁾ (*Statistics Finland, 2008*).

Aus Abbildung 7 ist der Erwerbsstatus von 20- bis 49-jährigen Müttern mit einem Kind unter drei Jahren ersichtlich. Im Jahr 2008 zählten in Finnland 53,9% nach ILO-Konvention zu den Erwerbstätigen. 34,6% der 20- bis 49-jährigen Mütter mit einem Kind unter drei Jahren waren aktiv erwerbstätig (26,6% Vollzeit, 8% Teilzeit), 6,4% (der Erwerbspersonen) waren arbeitslos. Mit 42,4% wies Finnland die höchste Nichterwerbsquote von Müttern mit einem Kind unter drei Jahren unter all den sieben Ländern auf, für die vergleichbare Daten vorliegen.

¹⁷⁾ Bis vor kurzem wurden in Finnland alle BezieherInnen der Kinderbetreuungsbeihilfe automatisch von der Zahl der Erwerbstätigen abgezogen und als erwerbsinaktiv verbucht. Seit 2008 orientiert sich die Klassifizierung stärker an den Kriterien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) (*Statistics Finland, 2008*). Diesen zufolge zählen Personen, die sich in der Referenzwoche zum Zweck der Kinderbetreuung in Karenz befinden, dann zu den Erwerbstätigen, wenn sie in einem aufrechten Dienstverhältnis stehen bzw. eine Zusicherung für eine Rückkehr zum selben Arbeitgeber haben und darüber hinaus (1) in Mutterschutz oder Väterkarenz sind oder (2) nicht länger als drei Monate vom Arbeitsmarkt abwesend sind oder (3) vom Arbeitgeber oder in Form staatlicher Lohnersatzleistungen weiterhin mindestens die Hälfte ihres üblichen Gehalts erhalten (*Eurostat, 2008*). In der Praxis gestaltet sich laut Auskunft von *Statistics Finland* insbesondere die Anwendung des Kriteriums zur Höhe des Leistungsbezugs schwierig. Das größte Problem besteht darin, dass im alltäglichen Sprachgebrauch in Finnland nicht klar zwischen Mutterschutz und Elternkarenz unterschieden wird. Der Anteil der Mütter in Mutterschutz dürfte überschätzt werden. Dies bedingt eine gewisse Überschätzung der Erwerbstätigenzahl. Die Unterscheidung zwischen Elternkarenz und „Home care leave“ scheint den Befragten demgegenüber verständlicher zu sein, sodass sich die Verzerrung in Grenzen hält. Ausgedehnte Arbeitsmarktabwesenheiten von Müttern dürften weitgehend in den Daten zur Erwerbsinaktivität erfasst sein.

Abbildung 7: Erwerbsstatus von Müttern (20 bis 49 Jahre) mit Kind unter drei Jahren, 2008

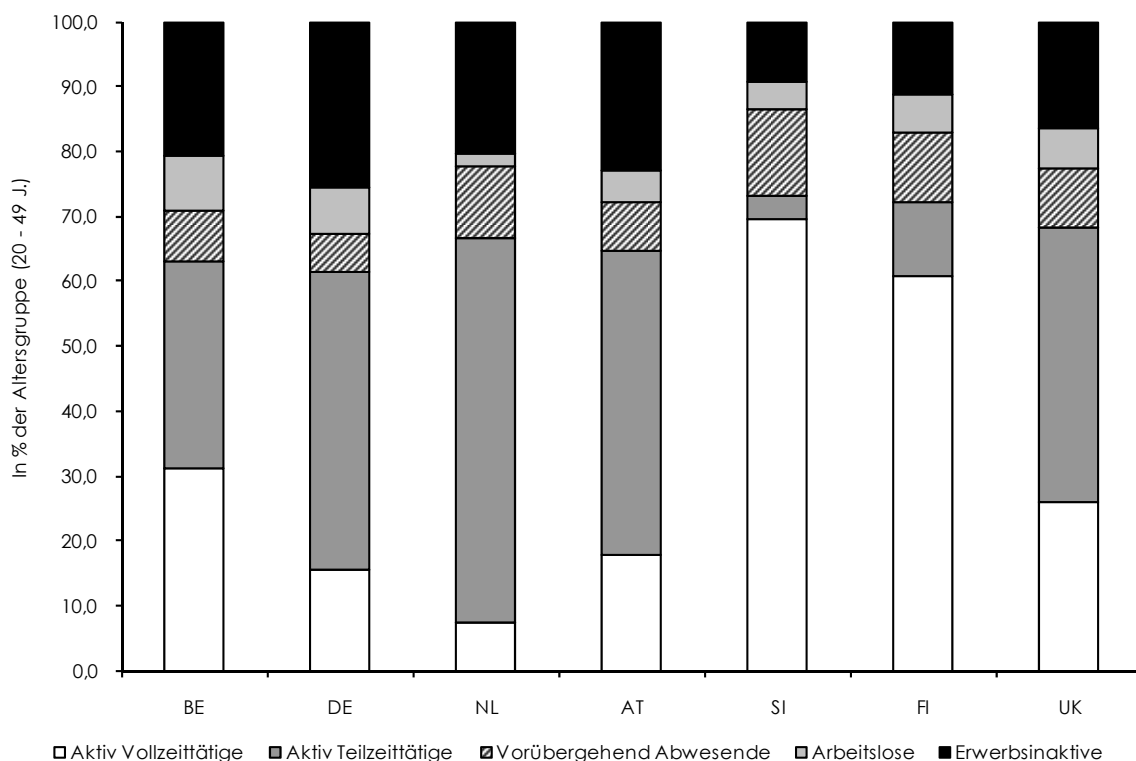


Q: AMS-Studie, Eurostat (LFS), WIFO-Berechnungen. – Anm.: Alter bezieht sich auf das jüngste, im Haushalt lebende Kind. Aktiv Vollzeittätige: Anteil der Vollzeitbeschäftigten ohne vorübergehend abwesende Personen. Aktiv Teilzeittätige: Anteil der Teilzeitbeschäftigten ohne vorübergehend abwesende Personen. Vorübergehend Abwesende: Anteil der Personen mit formaler Bindung zur Beschäftigung bzw. aufrechter Dienstverhältnis, die in der Referenzwoche vorübergehend nicht erwerbstätig waren – zumeist aufgrund einer gesetzlichen Karenz zur Kinderbetreuung (Mutterschutz, Väterkarenz, Elternkarenz), aber auch aufgrund anderer persönlicher oder familiärer Verpflichtungen (z.B. Pflegefreistellung). Summe aus aktiv Vollzeittätigen, aktiv Teilzeittätigen und vorübergehend Abwesenden entspricht den Erwerbstätigen. Beachte: Grafik bildet den Anteil der Arbeitslosen an allen Personen der Altersgruppe, nicht nur der Erwerbspersonen ab.

Im Kontrast zu den Frauen mit einem Kind unter drei Jahren war die Nichterwerbsquote von 20- bis 49-jährigen Müttern mit einem Kind im Alter zwischen drei und sechs Jahren mit 11,3% im Jahr 2008 in Finnland die niedrigste. Die Erwerbstätigenquote war mit 82,8% eine der höchsten (siehe Abbildung 8). Finnische Mütter kehren nach dem Bezug der Kinderbetreuungsbeihilfe in großer Zahl wieder auf den Arbeitsmarkt zurück. Diese Regelung wirkt sich somit kurzfristig (bis zum dritten Geburtstag des Kindes), aber nicht langfristig in einer geringeren Erwerbstätigen- bzw. einer höheren Erwerbsinaktivitätsquote aus. Auch auf die Zahl der von Frauen realisierten Arbeitsstunden haben Kinder in Finnland keinen nachhaltigen negativen Effekt. Entsprechend einer langen Tradition der Vollzeitbeschäftigung von Frauen (Lewis, 2009), widmen sich Mütter in den ersten Lebensjahren ihres Kindes entweder ganz der Betreuung zu Hause, oder sie sind in vollem Stundenumfang am Arbeitsmarkt aktiv. Auch die große Mehrheit der Mütter, die betreuungsbedingt ihre Erwerbskarriere unterbrechen, ist nach

ihrem Wiedereinstieg – mit Unterstützung durch ein umfassendes, qualitativ hochwertiges Betreuungsangebot – vollzeiterwerbstätig (Jolkkonen – Kilpeläinen – Koistinen, 2009).

Abbildung 8: Erwerbsstatus von Müttern (20 bis 49 Jahre) mit (jüngstem) Kind zwischen drei und sechs Jahren, 2008



Q: AMS-Studie, Eurostat (LFS), WIFO-Berechnungen. – Anm.: Aktiv Vollzeitätige: Anteil der Vollzeit-erwerb-stätigen ohne vorübergehend abwesende Personen. Aktiv Teilzeitätige: Anteil der Teilzeiterwerb-stätigen ohne vorübergehend abwesende Personen. Vorübergehend Abwesende: Anteil der Personen mit formaler Bindung zur Beschäftigung bzw. aufrehtem Dienstverhältnis, die in der Referenzwoche vorübergehend nicht erwerb-stätig waren – zu- meist aufgrund einer gesetzlichen Karenz zur Kinderbetreuung (Mutterschutz, Väterkarenz, Elternkarenz), aber auch aufgrund anderer persönlicher oder familiärer Verpflichtungen (z.B. Pflegefreistellung). Summe aus aktiv Vollzeit-ätigen, aktiv Teilzeit-ätigen und vorübergehend Abwesenden entspricht den Erwerb-stätigen. Beachte: Grafik bildet den Anteil der Arbeitslosen an allen Personen der Altersgruppe, nicht nur der Erwerb- s-stätigen ab.

Während in Finnland das traditionelle männliche Familienernährermodell mit einem vollzeit-erwerb-stätigen Mann und einer erwerbsinaktiven Frau nie weit verbreitet war (Lewis, 2009), scheint in Dänemark und Schweden die Entwicklung hin zum Doppelverdienermodell so weit fortgeschritten, dass auch in diesen Ländern Erwerbsinaktivität aufgrund der Haushaltsführung kaum eine Rolle spielt. In Schweden ist der Anteil von „Hausfrauen“ an der Bevölkerung am geringsten. Auch dies dürfte weitgehend auf die Familienpolitik zurückzuführen sein, die sich seit den 1970er Jahren am Leitbild des Doppelverdienermodells orientiert. Über drei Eckpfeiler – ein flexibles, auf Einkommensersatz basierendes Karenzsystem, ein gut ausgebautes, in das Bildungssystem integriertes System erschwinglicher und qualitativ hochwertiger Ganztags-

betreuung für Kinder vom ersten Geburtstag an und eine Ausrichtung von Steuer- und Transferleistungen auf das Individuum – nicht auf die Familie – werden beide Geschlechter ermutigt und in die Lage versetzt, eigenständig über Erwerbsarbeit ihre Existenz zu sichern (Anderson, 2008, *Försäkringskassan*, 2008).

2.3. Großbritannien und die Niederlande

Entsprechend der liberalen Tradition einer Betonung des Marktes lagen in Großbritannien Kinderbetreuung und Pflege sowie die Vereinbarkeit dieser familiären Pflichten mit einem Beruf lange Zeit ausschließlich in der Verantwortung der Familien. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wurden vereinbarkeitsfördernde Maßnahmen erst ab 1997 mit der Regierungsübernahme von *New Labour* gesetzt (Meyer – Baxendale, 2009, *Knijn – Martin – Ostner*, 2009). Seither wird externer Kinderbetreuung eine durchaus wichtige Rolle bei einer Förderung der Arbeitsmarktintegration von Frauen zuerkannt (Aybars, 2007). Doch trotz einer substanziellen Expansion in den letzten zehn Jahren ist die Verfügbarkeit externer Kinderbetreuung in Großbritannien nach wie vor eingeschränkt. Ein Rechtsanspruch auf kostenlosen Vorschulunterricht für Drei- und Vierjährige beschränkt sich derzeit auf ein Ausmaß von 2,5 Stunden pro Tag bzw. 12,5 Stunden pro Woche und 38 Wochen im Jahr. Dazu kommt, dass das – überwiegend marktbasiertere – Angebot teuer ist (Eurostat, 2009, *Speight et al.*, 2009). Während Familien in Österreich, Deutschland, Belgien, Finnland und den Niederlanden weniger als ein Viertel der Gesamtkosten der Kinderbetreuung übernehmen, sind es in Großbritannien rund drei Viertel (Plantenga – Remery, 2009A). Von diesem eingeschränkten Zugang sind alleinerziehende Mütter besonders betroffen, da sie die Betreuungsverantwortung und die Kosten der Kinderbetreuung seltener mit einem Partner teilen können. Ihre Schwierigkeiten, den Konflikt zwischen Betreuungspflichten und Erwerbsarbeit zu lösen, finden in einer steigenden, aber im Vergleich zu verheirateten oder in Partnerschaft lebenden Müttern immer noch deutlich geringeren Erwerbstätigenquote Ausdruck (La Valle – Clery – Huerta, 2008, *Speight et al.*, 2009)¹⁸.

¹⁸) Eine Förderung der Arbeitsmarktintegration von alleinerziehenden Müttern bildet einen Schwerpunkt im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (*Knijn et al.*, 2009). Neben Programmen, die speziell auf die Eingliederung von Alleinerziehenden in den Arbeitsmarkt abzielen („*New Deal for Lone Parents*“, siehe *Dolton – Azevedo – Smith*, 2006) besteht ein zentrales Instrument zur „Aktivierung“ von Frauen in einem System von Steuerabsetzbeträgen („*tax credit-system*“), mit dem positive Anreize zur Arbeitsaufnahme gesetzt werden sollen. Nach der bisher letzten Neuerung im Jahr 2003 ist ein Steuerabsetzbetrag für Kinder („*Child Tax Credit*“) und ein als negative Einkommenssteuer konzipierter Steuerabsetzbetrag für Personen mit niedrigem Erwerbseinkommen („*Working Tax Credit*“) vorgesehen, der auch einen substanziellen Zuschuss zu den Kosten qualifizierter Kinderbetreuung beinhaltet, sofern eine Erwerbstätigkeit im Umfang von mindestens 16 Wochenstunden ausgeübt wird (*Stewart*, 2009). Mehrere Untersuchungen ergaben, dass die Einführung solcher Steuerabsetzbeträge sowie die Reformpolitik insgesamt zu einer signifikanten Ausweitung der Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Eltern seit den 1990er Jahren beigetragen haben. Die Wahrscheinlichkeit des Arbeitsmarktaustritts von Müttern nach dem Ende einer Partnerschaft hat sich reduziert (*OECD*, 2005C, *Gregg – Harkness – Smith*, 2009).

Ähnlich der Entwicklung in Großbritannien wurde in den Niederlanden seit den 1990er Jahren die staatliche Verantwortung im Bereich der Kinderbetreuung in Form eines substanziellen Ausbaus der externen Kinderbetreuung ausgeweitet, der informellen Betreuung durch die Familie kommt aber immer noch eine zentrale Rolle zu (Morel, 2007). Das Angebot an außerhäuslicher Betreuung ist bis heute lückenhaft (van Oorschoot, 2006, Plantenga – Remery, 2009A)¹⁹⁾.

Das Karenzsystem in Großbritannien sieht einen ungewöhnlich langen, zum Teil bezahlten Mutterschutz von einem Jahr vor. Kein anderes Land sieht eine derartig lange Freistellung im Rahmen des Mutterschutzes vor. Das Geldleistungsniveau ist allerdings – in Vollzeit-äquivalenten berechnet – im europäischen Vergleich niedrig (Eurostat, 2009). Die Elternkarenz ist mit einer Dauer von 13 Wochen sehr kurz und zudem unbezahlt (Morgan, 2009), weshalb sie nur von einer Minderheit der Eltern beansprucht wird (Lewis, 2009).

In den Niederlanden haben Mütter einen Anspruch auf einen Mutterschutz von 16 Wochen und erhalten während dieser Zeit 100% ihres Brutto-Tagesarbeitsentgelts bis zu einer Obergrenze von 183,15 € pro Woche (2008). Väter haben das Recht auf eine zweitägige Väterkarenz mit 100-prozentiger Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber (MISSOC). Sofern mindestens ein Jahr lang für denselben Arbeitgeber gearbeitet wurde, hat jeder Elternteil Anspruch auf eine Elternkarenz, deren Dauer mit 1. Jänner 2009 vom 13-Fachen auf das 26-Fache der wöchentlichen Arbeitsstunden (d.h. 26 Wochen für Vollzeitbeschäftigte) erhöht wurde. Wie in Großbritannien, ist die Elternkarenz allerdings – mit Ausnahmen – unbezahlt und wird daher nach dem Ende des Mutterschutzes von der großen Mehrheit nicht in Anspruch genommen (Morgan, 2009).

Unter Umständen haben ArbeitnehmerInnen über eine Teilnahme an der im Jahr 2006 eingeführten „Lebenslaufregelung“ – einer Form einer überbetrieblichen Zeitwertkonten-Regelung – Zugang zu einer bezahlten Elternkarenz. Die Finanzierung erfolgt in diesem Fall allerdings durch individuelles Ansparen von Arbeitsentgelt, die Rolle des Staates beschränkt sich auf die Gewährung einer Steuervergünstigung (Ministry of Social Affairs and Employment (NL), 2009)²⁰⁾. Bisher ist die Beteiligung an der Lebenslaufregelung unter den ArbeitnehmerInnen

¹⁹⁾ Außerhäusliche Kinderbetreuung wird heute in den Niederlanden rein auf privater Basis über den Markt angeboten. Eltern fragen Betreuungsleistungen von konkurrierenden *For Profit*- oder *Non Profit*-Anbietern nach. Die Kosten teilen sie sich mit dem Staat und den ArbeitgeberInnen. ArbeitgeberInnen sind seit dem Jahr 2007 gesetzlich verpflichtet, ein Sechstel der Betreuungskosten zu übernehmen (Noailly – Visser, 2009).

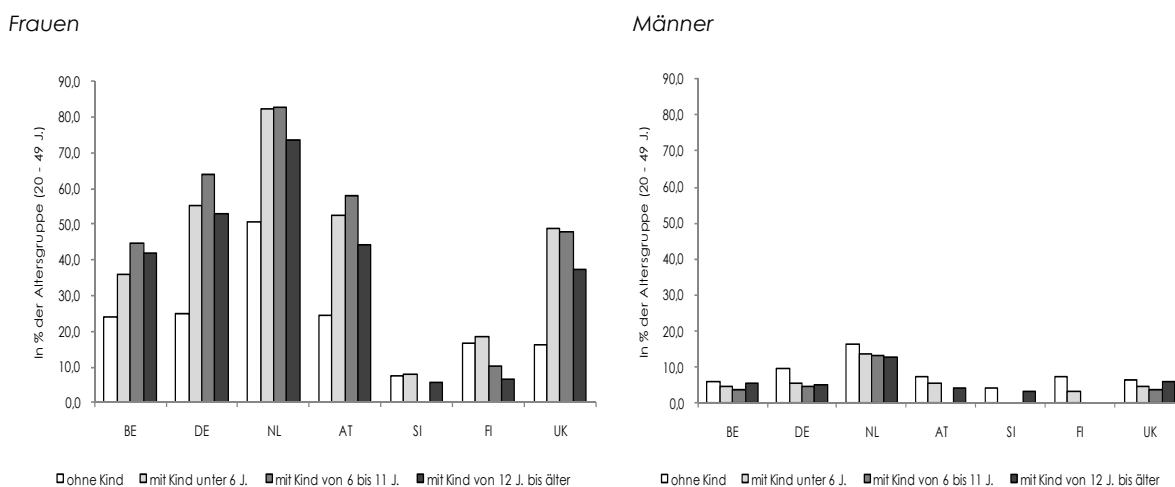
²⁰⁾ Die „Lebenslaufregelung“ bietet ArbeitnehmerInnen die Möglichkeit, jährlich bis zu 12% des jährlichen Bruttoeinkommens bis zu einer Höchstgrenze von 210% des Jahreseinkommens auf Zeitwertkonten anzusparen, um ein Wertguthaben aufzubauen, das im weiteren Verlauf des Erwerbslebens zur Finanzierung einer unbezahlten Freistellung für vielfältige Zwecke wie Kinderbetreuung und Pflege, aber auch Aus- und Weiterbildung oder einen vorzeitigen Ruhestand verwendet werden kann. Der Staat gewährt für jedes Jahr, in dem eine Einzahlung auf ein Zeitwertkonto erfolgt, in der Freistellungszeit einen Steuerfreibetrag in der Höhe von bis zu 195 €. Im Falle einer Verwendung von Wertguthaben zur Finanzierung einer (unbezahlten) (Vollzeit-)Elternkarenz ist eine zusätzliche Steuervergünstigung in der Höhe der Hälfte des gesetzlichen Mindestlohns (derzeit 650 €) vorgesehen (Ministry of Social Affairs and Employment (NL), 2009, Delsen – Smits, 2009). Seit dem Jahr 2009 kann die ursprünglich mit der Lebenslaufregelung verknüpfte Steuervergünstigung während der Elternkarenz auch dann in Anspruch genommen werden, wenn Perso-

(6% im Jahr 2006) unter den Erwartungen geblieben (Delsen – Smits, 2009). Zudem ist fraglich, ob bereits vor der Familiengründung ausreichend Wertguthaben aufgebaut werden kann, um eine (verlängerte) Elternkarenz zu finanzieren (Knijn – Martin – Ostner, 2009).

Angesichts der kurzen Dauer der gesetzlichen Freistellung haben Eltern in den Niederlanden die Wahl, entweder bereits wenige Monate nach der Geburt wieder auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren oder ihre Arbeitsmarktanbindung vollständig aufzugeben. Die meisten Mütter bleiben nach der Geburt eines Kindes – vorzugsweise auf Teilzeitbasis – erwerbstätig. Sie kehren nach wenigen Monaten auf den Arbeitsmarkt zurück und lassen ihre Kinder in einem Teilzeitumfang außerhäuslich betreuen (Plantenga – Remery, 2009A, Morgan, 2009). Auch für Kinder zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter werden formale Einrichtungen nur in beschränktem zeitlichem Ausmaß in Anspruch genommen (siehe Abbildung 6).

Die außergewöhnlich hohe Verbreitung von Teilzeitbeschäftigung in den Niederlanden könnte eine kontinuierliche Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen begünstigen (van Oorschot, 2006) und somit für den geringen Anteil von Nichterwerbspersonen aufgrund häuslicher Verpflichtungen mitverantwortlich sein.

Abbildung 9: Teilzeitquote von Frauen und Männern (20 bis 49 Jahre) ohne/mit Kind, 2008



Q: AMS-Studie, Eurostat (LFS), WIFO-Berechnungen. – Anm.: Ausschließlich Personen mit einem Kind. Teilzeit nach Selbstzuordnung, Ausnahmen Niederlande und Schweden (Selbstständige): Teilzeit <35; Daten für Slowenien unzuverlässig. Werte für Finnland (Frauen mit Kind von 6 bis 11 J. und Männer mit Kind unter 6 J.), Österreich (Männer mit Kind unter 6 J. und 12 J. bis älter) und Belgien (Männer mit Kind von 6 bis 11 J.) unzuverlässig.

nen nicht an der Zeitwertkontenregelung teilnehmen. Plantenga – Remery (2009B) interpretieren diese Neuerung als einen ersten Schritt in Richtung einer breiter akzeptierten, bezahlten Elternkarenzregelung.

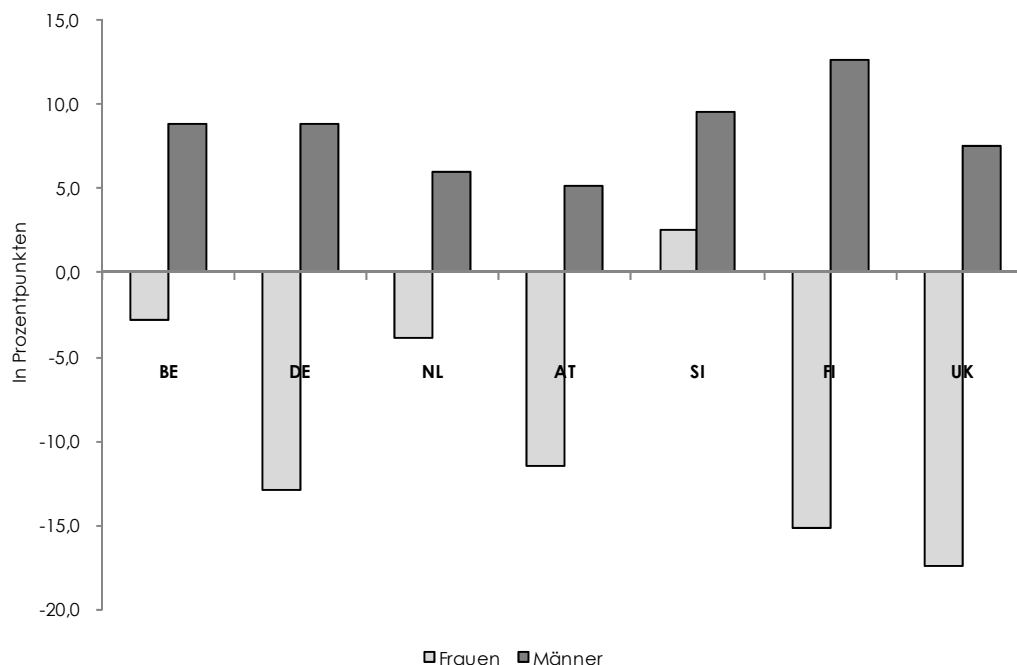
Infolge eines rapiden Anstiegs seit den 1990er Jahren weisen die Niederlande heute die höchste Erwerbs- und Erwerbstätigenquote (in Köpfen) unter den kontinentaleuropäischen Ländern und die niedrigste Arbeitslosenquote sowohl unter den Männern als auch unter den Frauen in ganz Europa auf. Sowohl bei Paaren mit als auch ohne Kinder hat das Eineinhalb-verdienermodell mit einem vollzeiterwerbstätigen Mann und einer teilzeiterwerbstätigen Frau das traditionelle männliche Ernährermodell als dominantes Erwerbsmuster abgelöst (siehe Abbildung 11).

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die hohe Verbreitung von Teilzeitbeschäftigung den negativen Effekt von Kindern auf die Erwerbstätigenquote von Frauen mindert. Unter Müttern ist die Teilzeitquote noch höher als unter Frauen ohne Kinder. Wie aus Abbildung 9 ersichtlich, bleibt Teilzeitarbeit auch mit zunehmendem Alter der Kinder für Frauen die Norm. Der Kinder-effekt fiel damit schwächer aus als in Österreich oder Deutschland, war aber nichtsdestotrotz substantiell. Mit 21,8% blieb ein nennenswerter Anteil der Mütter in den Niederlanden mit einem Kleinkind gänzlich dem Arbeitsmarkt fern (siehe Abbildung 7). *Du Bois – Reymond (2009)* zufolge geben – vor dem Hintergrund begrenzter Freistellungsmöglichkeiten und außerhäuslicher Betreuungsalternativen – ca. 10% der Frauen nach der Geburt ihre Erwerbstätigkeit auf.

Wie in den Niederlanden, dürfte auch in Großbritannien Teilzeitarbeit die Arbeitsmarkt-beteiligung von Frauen begünstigen. Vor allem aber dürfte ein überdurchschnittlich hoher Grad der Abhängigkeit von einem eigenen Markteinkommen zu dem vergleichsweise geringen Anteil von Nichterwerbspersonen aufgrund häuslicher Pflichten beitragen. In Großbritannien wird nicht explizit ein traditionelles Familienmodell gefördert, aber angesichts eines geringen Ausmaßes staatlicher Unterstützung implizit den Familien die primäre Zuständigkeit für Hausarbeit, Kinderbetreuung und Pflege zugewiesen (*Meyer – Baxendale, 2009*). Dieser Druck auf eine eigenständige Existenzsicherung über Erwerbsarbeit bei einer gleichzeitigen Doppelbelastung durch die unbezahlte Arbeit hat sich in einem insbesondere über eine Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung erfolgten Anstieg der Arbeitsmarkt-beteiligung von Frauen ausge-wirkt (*Rüling, 2008, Aybars, 2007*). Arbeitsmarktaustritte sind seltener und kürzer geworden, aber immer noch steigt eine große Zahl von Frauen nach einer Familiengründung – teils für mehrere Jahre – aus dem Arbeitsmarkt aus (*Brewer – Paull, 2006, Solera, 2008, La Valle – Clery – Huerta, 2008*).

Im Jahr 2008 belief sich der Kindereffekt, d.h. der Unterschied in der Erwerbstätigenquote zwischen 20- bis 49-jährigen Frauen mit einem betreuungsbedürftigen Kind unter sechs Jahren und ohne Kinder auf 17,4 Prozentpunkte und war damit unter allen Ländern, für die vergleichbare Daten vorliegen, am stärksten ausgeprägt (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10: Kindereffekt auf die Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern (20 bis 49 Jahre), 2008



Q: AMS-Studie, Eurostat (LFS), WIFO-Berechnungen. – Anm.: Differenz in den Erwerbstätigenquoten von 20- bis 49-jährigen Frauen mit einem Kind unter sechs Jahren und gleichaltrigen Frauen ohne Kinder in Prozentpunkten. Für DK und SE keine Daten verfügbar. Beachte: Die vom WIFO berechneten Werte unterscheiden sich zum Teil deutlich von den in European Commission (2009) für das Jahr 2007 und für eine ähnliche Altersgruppe publizierten Daten.

Mit 40,4% war die Nichterwerbsquote der 20- bis 49-jährigen Frauen mit einem Kind unter drei Jahren im Jahr 2008 die zweithöchste nach Finnland. Unter Müttern mit einem Kind zwischen drei und sechs Jahren lag der Anteil der Erwerbsinaktiven auf einem unterdurchschnittlichen Niveau von 16,3%, während die Arbeitslosenrate (gemessen als Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen) mit 5,8% überdurchschnittlich hoch war (siehe Abbildung 8). Ein beschränkter Zugang zu außerhäuslicher Betreuung und dadurch eingeschränkte Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf dürften also zumindest kurzfristig in einem vergleichsweise hohen Niveau der Nichterwerbstätigkeit resultieren.

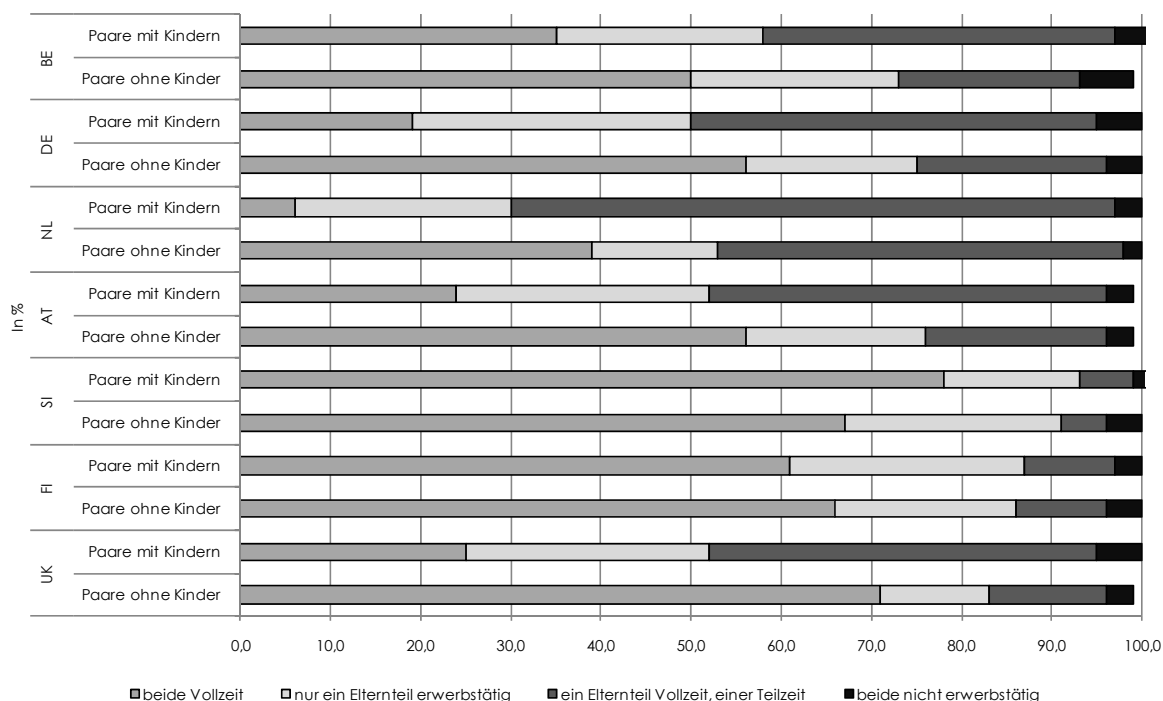
Teilzeitbeschäftigung bietet einerseits eine Alternative zur Nichterwerbstätigkeit, andererseits nehmen Mütter mit einem Wechsel in vielen Fällen einen beruflichen Abstieg, Überqualifizierung und im europäischen Vergleich hohe, längerfristige Einkommenseinbußen in Kauf. Insbesondere im Vergleich zu den Niederlanden gilt die Qualität der Teilzeitbeschäftigung in Hinblick auf relative Stundenlöhne, berufliche Struktur, Aufstiegschancen

und soziale Sicherung in Großbritannien als gering (Rubery, 2008, Tomlinson – Olsen – Purdam, 2009, Bardasi – Gornick, 2008, Anxo et al., 2006)²¹⁾.

2.4. Deutschland und Österreich

Die Betreuungssysteme in Deutschland und Österreich haben gemeinsam, dass sie sich trotz einer Relativierung immer noch stark an dem Subsidiaritätsprinzip, d.h. der Nachrangigkeit staatlicher Eingriffe gegenüber Versorgungsleistungen der Familie, und dem männlichen Familienernährermodell orientieren (Morel, 2007). Traditionelle Familienformen sind im 9-Länder-Vergleich in Deutschland und Österreich noch am weitesten verbreitet.

Abbildung 11: Erwerbsarrangements in Paarhaushalten (25 - 49 Jahre), 2006



Q: AMS-Studie, Eurostat (2009). – Anm.: Für DK und SE keine Daten verfügbar. Daraus erklären sich die Abweichungen von 100%.

Unter Paaren im Haupterwerbssalter ohne Kinder dominiert eine Vollzeit-erwerbstätigkeit von Mann und Frau. In rund einem Fünftel der Haushalte ist nur eine Person erwerbstätig. Unter

²¹⁾ Allerdings wurde durch die Einführung eines Rechts, flexible Arbeitszeit zu beantragen – zunächst für Beschäftigte mit Kindern unter sechs Jahren oder Kindern mit Behinderung (ab 2003) und später auch für Beschäftigte mit pflegebedürftigen Erwachsenen (ab 2007) – für einen Teil der Mütter das Risiko einer Reduktion von Karriere- und Einkommenschancen durch den Umstieg reduziert, weil ihnen diese Regelung die Möglichkeit einer Anpassung ihrer Arbeitszeit gibt, ohne nach dem Mutterschutz den Arbeitsplatz wechseln zu müssen (Fagan – Walthery, 2007).

Paaren mit Kindern dominiert das modifizierte männliche Familienernährmodell mit einem vollzeiterwerbstätigen Mann und einer zuverdienenden Frau, bei etwas mehr als einem Viertel der Paare ist nur eine Person erwerbstätig (siehe Abbildung 11 bzw. auch *Statistik Austria, 2009C* bzw. *Statistisches Bundesamt (DE), 2008A*).

Bis vor kurzem haben sowohl in Österreich als auch in Deutschland eine relativ lange Dauer der Elternkarenz bzw. des Elterngeldbezugs in Verbindung mit einem unzureichenden Angebot an institutioneller Kinderbetreuung und weit verbreiteten Vorbehalten gegenüber der Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kleinkindern in der Gesellschaft zu relativ langen, familienbedingten Erwerbsunterbrechungen und häufigen Arbeitszeitreduzierungen von Frauen beitragen (*Leitner – Wroblewski, 2006*). Erst in der jüngsten Vergangenheit zeichnet sich in Deutschland ein Leitbildwechsel ab und gewinnt auch in Österreich eine Familienpolitik mit dem Ziel einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Müttern an Bedeutung.

In Deutschland haben Eltern über eine Mutterschutzfrist von 14 Wochen hinaus einen Anspruch auf Arbeitsfreistellung („Elternzeit“) bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes (*MISSOC, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (DE), 2009A*). Bis zum Jahr 2007 konnten Eltern nach der Geburt des Kindes für bis zu zwei Jahre lang das bedarfsgeprüfte Erziehungsgeld beziehen, das – unter Koppelung an Einkommensgrenzen – im Regelfall einem Pauschalbetrag von 300 € im Monat entsprach (*Bothfeld – Schmidt – Tobsch, 2005*). Die Gewährung einer dreijährigen Elternzeit begünstigte vor dem Hintergrund eines erheblichen Defizits an institutioneller Betreuung eine signifikante Reduktion der Erwerbstätigenquote von Frauen nach der Geburt eines Kindes (*Fagan – Walthery, 2007*). Eine mehrjährige Erwerbsunterbrechung zwecks Kinderbetreuung mit einer anschließenden Reintegration in das Erwerbsleben entsprach der speziell in Westdeutschland vorherrschenden normativen Grundvorstellung, dass die Betreuung von Kindern zumindest in den ersten Lebensjahren von nicht erwerbstätigen Müttern übernommen werden sollte (*Bothfeld – Schmidt – Tobsch, 2005*).

Zum 1. Jänner 2007 wurde vom bedarfsorientierten, zweijährigen Erziehungsgeld auf ein vom schwedischen Modell inspiriertes, einkommensabhängiges Elterngeld mit relativ kurzer Bezugsdauer umgestellt. Die neue Geldleistung wird einem Elternteil, der sein Kind im eigenen Haushalt betreut und nicht mehr als 30 Stunden in der Woche erwerbstätig ist, maximal ein Jahr lang und im Falle einer Inanspruchnahme durch den zweiten Elternteil für zusätzliche zwei "Partnermonate" und somit insgesamt 14 Monate ausbezahlt. Die Höhe der Leistung beträgt 67% des entfallenden durchschnittlich im Jahr vor der Geburt monatlich erzielten Nettoeinkommens, mindestens 300 € (auch für Nichterwerbstätige) und höchstens 1.800 € monatlich (*MISSOC*). Durch diese Umstellung auf eine relativ kurze Bezugsdauer von rund einem Jahr in Verbindung mit einer relativ hohen Lohnersatzleistung ist es gelungen, die durchschnittliche Dauer der Erwerbsunterbrechung von Frauen zu reduzieren und den Anteil der Elterngeldbeziehenden Väter (auf 17,6% im zweiten Quartal 2009) zu erhöhen (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (DE), 2009A, Statistisches Bundesamt (DE), 2009A*). Flankiert wurde die Neugestaltung des Erziehungsgeldes durch Maßnahmen zu

einem beschleunigten Ausbau der Tagesbetreuung speziell für Kinder unter drei Jahren (*Statistisches Bundesamt (DE), 2009B*).

Mit diesen Reformen wurde in Deutschland eine Trendwende hin zu einer stärkeren Förderung des Doppelverdiener-Modells eingeleitet (*Knijn – Martin – Ostner, 2009, Eichhorst – Thode, 2009*). Allerdings stößt eine Erhöhung der Arbeitsmarkteteiligung von Müttern an Grenzen, da trotz einer erheblichen Ausweitung des Angebots der – vermehrte – Bedarf an ganztägiger und ganzjähriger öffentlicher Kinderbetreuung für Kleinkinder bis heute nicht gedeckt ist und Frauen dadurch oftmals an einer raschen Rückkehr in den Beruf gehindert sind (*Statistisches Bundesamt (DE), 2009B, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (DE), 2009B*)²²).

Dazu kommt, dass der Mix in der Familienpolitik nicht konsistent einem einheitlichen Leitbild folgt. Während mit jüngeren Reformen wie der Neugestaltung des Elterngelds, dem forcierten Ausbau der Kinderbetreuung oder der Einführung eines Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit für ArbeitnehmerInnen die eine gleichzeitige Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert und Anreize zu einem früheren Wiedereinstieg in das Erwerbsleben gesetzt wurden, begünstigen Leistungen im Steuer- und Sozialsystem nach wie vor ein traditionelles Familienmodell mit einem vollzeiterwerbstätigen Ernährer und einer vorwiegend für Haus- und Betreuungsarbeit zuständigen Ehefrau (*Fagnani – Math, 2008*). Insbesondere der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung wirken hohe (durchschnittliche und marginale) Steuersätze für potenzielle ZweitverdienerInnen in Paarhaushalten entgegen, die sich vor allem aus dem Ehegattensplitting ergeben (*Dingeldey, 2000, Steiner – Wrohlich, 2006*). Ein beträchtlicher Anteil der in Deutschland lebenden Mütter steigt mit der Familiengründung aus dem Arbeitsmarkt aus und nimmt erst mit zunehmendem Alter des Kindes wieder eine Erwerbsarbeit auf (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (DE), 2009B*).

Im Jahr 2008 betrug die Differenz in der Erwerbstätigenquote zwischen 20- bis 49-jährigen Frauen mit einem Kind unter sechs Jahren und gleichaltrigen Frauen ohne Kind 12,9 Prozentpunkte (siehe Abbildung 10). 38,8% der Mütter in dieser Altersgruppe mit einem Kind unter drei Jahren waren erwerbsinaktiv, 4,7% (der Erwerbspersonen) arbeitslos. Von den Müttern mit einem Kind zwischen drei und sechs Jahren standen 25,5% dem Arbeitsmarkt gänzlich fern, 9,8% (der Erwerbspersonen) waren auf Arbeitssuche. Somit ist – unter dem Einfluss einer vergleichsweise langen Elternzeit und eines lückenhaften Angebots an außerhäuslicher Kinderbetreuung – ein beträchtlicher Anteil der Mütter mit betreuungsbedürftigen Kindern im Vorschulalter nicht am Arbeitsmarkt beteiligt (siehe

²²) In Deutschland gibt es immer noch erhebliche regionale Unterschiede zwischen dem Westen, in dem traditionell das männliche Familienernährermodell als Leitbild der Familienpolitik vorherrschte, und dem Osten, in dem sich die Politik stärker an der Vorstellung einer kontinuierlichen Vollzeiterwerbstätigkeit beider Geschlechter orientierte. Mütter kehren bis heute im Osten nach der Geburt eines Kindes rascher und häufiger auf Vollzeitbasis in den Beruf zurück. Das Betreuungsangebot und dessen Inanspruchnahme ist im Osten umfassender als im Westen (*Rüling – Kassner, 2007, Pfau-Effinger – Magdalenic, 2009, Statistisches Bundesamt (DE), 2008A, 2009B*).

Abbildung 7 und Abbildung 8). Der Großteil der Mütter kehrt in Deutschland auf Teilzeitbasis auf den Arbeitsmarkt zurück. Während sich das Niveau der Erwerbstätigenquote von Frauen mit Kindern bis zum Schulbeginn wieder an jenes der Frauen ohne Kinder angleicht, bleibt Teilzeitarbeit für Frauen in (West-)Deutschland auf Dauer die Norm (siehe Abbildung 9).

Das österreichische Karenzsystem sieht einen bezahlten Mutterschutz mit einer Dauer von 16 Wochen und einen arbeitsrechtlichen Anspruch auf Karenz bis zum vollendeten zweiten Lebensjahr des Kindes vor. Bis zum Jahr 2002 war die arbeitsrechtliche Freistellung mit dem Karenzgeld verknüpft. Ein Elternteil konnte diese Geldleistung für maximal 1,5 Jahre beziehen. Im Jahr 2002 wurde das als Versicherungsleistung konzipierte Karenzgeld durch das einkommensunabhängige Kinderbetreuungsgeld ersetzt, das im Unterschied zu seinem Vorgängermodell unabhängig vom Erwerbsstatus an alle Mütter bzw. Väter für maximal drei Jahre ausbezahlt wird – davon maximal 2,5 Jahre an einen Elternteil. Infolge dieser negativen Arbeitsanreize hat die Reform insbesondere bei Müttern mit geringeren Einkommen zu einer deutlichen Verlängerung ihrer Erwerbsunterbrechung geführt (Lutz, 2004; Riesenfelder et al., 2007)²³). Mit Wirkung zum 1. Jänner 2008 wurde der Bezug des Kinderbetreuungsgeldes flexibilisiert. Eltern erhielten die Möglichkeit, aus drei verschiedenen Bezugsvarianten zu wählen, die je nach Bezugsdauer und Leistungshöhe variieren²⁴). Da sich bisher die große Mehrheit (76% im Oktober 2009) für die Variante mit der längsten Bezugsdauer (30 plus sechs Monate) entscheidet (Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (AT), 2009A), dürfte die Flexibilisierung aber keine signifikante Veränderung im Wiedereinstiegsverhalten von Frauen bewirkt haben. Mit 1. Jänner 2010 werden die drei bestehenden Möglichkeiten zum Bezug des Kinderbetreuungsgeldes durch eine weitere Pauschalvariante mit kürzerer Dauer (zwölf plus zwei Monate zu je 1.000 €) sowie durch eine einkommensabhängige Variante ergänzt. In Zukunft können für zwölf bzw. bei Inanspruchnahme durch beide Partner für 14 Monate lang 80% des letzten Nettoeinkommens – mindestens 1.000 € und maximal 2.000 € pro Monat – bezogen werden (Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (AT), 2009B).

Die trotz erhöhter Investitionen bestehenden Defizite in der öffentlichen Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen insbesondere für Unter-3-Jährige (Plantenga – Remery, 2009A, Fuchs, 2006) erschweren einen beruflichen Wiedereinstieg und tragen somit zusätzlich zum Kinderbetreuungsgeld zu relativ langen, mutterschaftsbedingten Erwerbsunterbrechungen und häu-

²³ Im Jahr 2005 kehrten 6,8% aller Frauen noch im ersten Lebensjahr des Kindes wieder in den Beruf zurück, 23%, als das Kind zwischen ein und zwei Jahre alt war. Die Mehrheit der Mütter stieg frühestens nach zwei Jahren wieder in den Arbeitsmarkt ein – 34,9%, als das jüngste Kind zwischen zwei und drei Jahre alt war, 15,2% bei einem Alter zwischen drei und vier Jahren und die restlichen gut 20% noch später (Statistik Austria, 2006).

²⁴ Die Alternativen sind: (1) wie bisher maximal 30 Monate Bezug durch einen Elternteil und zusätzliche sechs Monate zu 14,53 € täglich (rund 436 € monatlich), wenn auch der zweite Elternteil Kinderbetreuungsgeld bezieht, (2) maximal 20 plus vier weitere Monate zu 20,80 € täglich (rund 624 € monatlich), wenn sich der zweite Elternteil beteiligt, oder (3) 15 plus drei weitere Monate Bezug zu 26,60 € täglich (rund 800 € monatlich), wenn auch der zweite Elternteil Kinderbetreuungsgeld bezieht (Bundesministerium für Gesundheit, Frauen und Jugend (AT), 2008).

figen Arbeitszeitreduzierungen österreichischer Frauen bei (Leitner – Wroblewski, 2006). Weitere Faktoren, die eine Erwerbstätigkeit von Müttern hemmen und somit zum Rückstand in der Arbeitsmarktbeteiligung gegenüber den nordischen Ländern beitragen, sind der Alleinverdienerabsetzbetrag sowie traditionelle Normvorstellungen zur wünschenswerten Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern (Rille-Pfeiffer – Kapella – Tazi-Preve, 2007).

Mit 11,5 Prozentpunkten war der Effekt eines Kindes unter sechs Jahren auf die Erwerbstätigenquote von 20- bis 49-jährigen Frauen im Jahr 2008 ähnlich stark ausgeprägt wie in Deutschland (12,9 Prozentpunkte)(siehe Abbildung 10). 39,2% der Mütter dieser Altersgruppe mit einem Kind unter drei Jahren waren erwerbsinaktiv, 3,1% (der Erwerbspersonen) arbeitslos²⁵). Erreichte das Kind ein Alter zwischen drei und sechs Jahren, betrug die Nichterwerbsquote 22,8%, der Anteil der Arbeitslosen (an den Erwerbspersonen) 6,7% (siehe Abbildungen 7 und 8). In diesen Zahlen wird sichtbar, dass sich Frauen in Österreich wie in Deutschland nach der Geburt eines Kindes überproportional lange aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen. Wie in Deutschland, ist die Mehrheit der erwerbstätigen Mütter nach einer Erwerbsunterbrechung teilzeitbeschäftigt und bleibt dies auch mit zunehmendem Alter des Kindes (siehe Abbildung 9, siehe auch *Statistik Austria*, 2009D)²⁶).

2.5. Belgien und Slowenien

In Belgien und Slowenien ist der Anteil von erwerbsinaktiven Frauen aufgrund von Betreuungsverpflichtungen an der Bevölkerung im 9-Länder-Vergleich relativ gering. Dies ist vor allem auf eine vergleichsweise gute Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen zurückzuführen.

Auch in Belgien dürfte es zwar gewisse Mängel geben, vor allem im Vergleich zu den anderen kontinentaleuropäischen Ländern ist aber das Angebot an außerhäuslicher Kinderbetreuung (auch für Kleinkinder) gut ausgebaut (Plantenga – Remery, 2009A, Meulders – O’Dorchaj, 2008). Dieses verdankt sich zwar ursprünglich weniger der Intention, die Arbeits-

²⁵) Wie aus ersichtlich, wird insbesondere in den Ländern Deutschland und Österreich, die eine lange Karenzdauer vorsehen, der Anteil der Personen, die tatsächlich beschäftigt sind, durch die Quote der Erwerbstätigen überschätzt, weil in der Arbeitskräfteerhebung auch Mütter zu den Erwerbstätigen gezählt werden, die zwar in einem aufrechten Dienstverhältnis stehen, sich aber zum Stichtag in Elternkarenz befanden und somit nicht aktiv eine Erwerbstätigkeit ausübten. Abgesehen von der länderspezifisch unterschiedlichen Karenzdauer wird die Vergleichbarkeit der Beschäftigungsdaten zwischen den Ländern durch eine uneinheitliche Klassifizierung von Personen in Karenz beeinträchtigt. Im Unterschied etwa zu Finnland werden in Österreich viele der Eltern, die in den ersten Lebensjahren des Kindes für längere Zeit dem Arbeitsmarkt fern bleiben, nicht als erwerbsinaktiv, sondern als erwerbstätig verbucht (OECD, 2007). Während in Finnland die Dauer der Elternkarenz kürzer ist und ein Großteil der Personen, die eine ausgedehnte Karenz unter Bezug der Kinderbetreuungsbeihilfe beanspruchen, als erwerbsinaktiv gezählt wird, werden in der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung in Österreich Personen in Elternkarenz mit aufrechem Dienstverhältnis bis zu einer Karenzdauer von 22 Monaten zu den Erwerbstätigen gezählt (*Statistik Austria*, 2008, 2009C). Dadurch werden in den Beschäftigungsdaten nur Erwerbsunterbrechungen sichtbar, die über eine Dauer von 22 Monaten hinausgehen.

²⁶) Gemäß den Ergebnissen einer empirische Analyse von Maron – Meulders (2009) auf der Basis von EU-SILC-Daten aus dem Jahr 2004 ist in Österreich die Wahrscheinlichkeit, nicht erwerbstätig, d.h. arbeitslos oder erwerbsinaktiv zu sein, für 25- bis 49-jährige Frauen mit einem Kind unter drei Jahren je nach Methode 13 bzw. 17 mal so hoch wie für gleichaltrige Frauen ohne Kinder. Die Wahrscheinlichkeit, Teilzeit zu arbeiten, beträgt das 3,5- bzw. 3,8-Fache.

marktintegration von Frauen zu fördern als einem Streit zwischen Kirche und Staat um den Einfluss auf die Erziehung von Kindern, bildet aber heute eine wesentliche Voraussetzung für die Arbeitsmarktteilnahme von Müttern (Hummelsheim, 2009). Nicht nur ist die Verfügbarkeit externer Kinderbetreuung hoch, auch die Kosten sind relativ gering (OECD, 2007A). Der Anteil der in formalen Einrichtungen betreuten Kinder unter drei Jahren reicht (mit 45% im Jahr 2007) zwar nicht an das Niveau in den nordischen Ländern heran, ist aber deutlich höher als in Österreich, Deutschland und den Niederlanden. Bei den Kindern zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter weist Belgien – bedingt durch den frühen Vorschulbesuch (Morel, 2007) – mit 100% die höchste Betreuungsquote aller Länder auf (siehe Abbildung 5 und Abbildung 6).

Das belgische Karenzsystem sieht einen bezahlten Mutterschutz mit einer Dauer von insgesamt 15 Wochen und eine Väterkarenz von zehn Tagen vor. Darüber hinaus hat jeder Elternteil Anspruch auf eine Elternkarenz, deren Dauer mit drei Monaten im Fall der Unterbrechung einer Vollzeitbeschäftigung und sechs Monaten bei einer Halbtagesbeschäftigung wie in den Niederlanden dem durch die EU-Richtlinie zum Elternurlaub vorgegebenen Minimum entspricht. Während der Elternkarenz wird ein monatlicher Pauschalbetrag in der Höhe von 684,94 € bei vollständiger Arbeitsunterbrechung und 580,90 € (Personen ab dem Alter von 50 Jahren) oder 342,46 € (Personen unter 50 Jahren) bei einer Reduzierung auf eine Halbtagesbeschäftigung gewährt (MISSOC)²⁷. Dieses Niveau der Geldleistung ist – zumindest im Vergleich zu den nordischen Ländern – relativ gering (Fagan – Walthery, 2007).

Die Kombination aus einer kurzen Freistellung zwecks Kinderbetreuung und einem relativ breit ausgebauten Angebot an außerhäuslicher Kinderbetreuung scheint in Belgien die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern zu begünstigen (Pronzato, 2007). Mütter steigen relativ selten vollständig aus dem Arbeitsmarkt aus und kehren typischerweise nach der Auszeit rasch wieder auf den Arbeitsmarkt zurück (Gutiérrez-Domènech, 2005). Der Effekt eines Kindes auf die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen fiel im Jahr 2008 (mit 2,8 Prozentpunkten) vergleichsweise moderat aus (siehe Abbildung 10). Die Nichterwerbsquoten von Müttern mit einem Kind unter sechs Jahren waren niedriger als in den meisten anderen Ländern, allerdings waren die Arbeitslosenraten (gemessen als Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen) mit 10,4% bei den Frauen mit einem Kind unter drei Jahren und 10,6% bei jenen mit einem älteren Kind am höchsten (siehe Abbildung 7 und Abbildung 8).

²⁷) Unter Umständen können Eltern nach der Geburt über die dreimonatige Elternkarenz hinaus eine „Laufbahnunterbrechung“ („Career break scheme“) – im privaten Sektor „Zeitkredit“ – in Anspruch nehmen. Dieses System bietet ArbeitnehmerInnen die Möglichkeit, für einen Zeitraum von drei bis zwölf Monaten die Erwerbstätigkeit vollständig zu unterbrechen oder die Arbeitszeit auf die Hälfte zu reduzieren oder für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren die Arbeitszeit auf ein Fünftel zu reduzieren. Während einer Erwerbsunterbrechung wird das entgangene Einkommen in Form einer monatlichen Pauschalleistung teilweise kompensiert (Landesamt für Arbeitsbeschaffung (BE), 2009). Im Jahr 2006 nahmen 5,9% der ArbeitnehmerInnen die Regelung in Anspruch (Devisscher – Sanders, 2007). Personen, die ihre Laufbahn unterbrechen, werden als erwerbsinaktiv (aufgrund der Haushaltsführung) eingestuft. Allerdings wird meistens über eine Periode von mehreren Jahren nur die Arbeitszeit reduziert. Dadurch dürften sich die Auswirkungen auf die Nichterwerbsquote in Grenzen halten.

In Slowenien dürfte ähnlich wie in Belgien nicht immer die Verfügbarkeit eines Kinderbetreuungsplatzes sichergestellt sein. Zudem sind die Öffnungszeiten des Öffterers nicht ausreichend mit den Arbeitszeiten kompatibel. Der Bedarf wird aber weitgehend gedeckt. Der Mehrheit der Mütter ermöglichen die großteils öffentlichen Kindergärten in der Zeit vom Ende der Elternkarenz bis zum Schuleintritt des Kindes eine Vollzeiterwerbstätigkeit (Devčič – Lokar, 2008, Stropnik – Šircelj, 2008, OECD, 2009D). Die Kosten der Kinderbetreuung sind – speziell für Personen mit niedrigen Einkommen – relativ gering (Kolarič – Kopač – Rakar, 2008).

Insgesamt ist die Vereinbarkeitspolitik in Slowenien vergleichsweise gut entwickelt (Stropnik – Šircelj, 2008). Dies gilt insbesondere für das Karenzsystem, das zu einem der großzügigsten in der gesamten EU zählt (Devčič – Lokar, 2008). Dieses sieht eine Gesamtdauer der Freistellung zwecks Kinderbetreuung von einem Jahr (365 Tage) bei einem 100-prozentigen Einkommensersatz bis zu einem Maximum des 2,5-fachen des durchschnittlichen Bruttoeinkommens vor. Etwas mehr als drei Monate (105 Tage) davon sind der Mutter vorbehalten, die restlichen knapp neun Monate (260 Tage) können beide Elternteile beanspruchen. Für die Männer ist zusätzlich eine – zum Teil bezahlte – Väterkarenz von 90 Tagen vorgesehen (MISSOC, Ministry of Social Affairs and Health (FI), 2006).

In der Praxis nimmt die Mehrheit der Mütter die gesamte Karenz von einem Jahr in einem Stück in Anspruch und kehrt anschließend auf Vollzeitbasis auf den Arbeitsmarkt zurück (Devčič – Lokar, 2008, Ule – Kuhar, 2008). Die Erwerbsverläufe von Frauen mit Kindern weisen ein ähnlich hohes Maß an Kontinuität auf wie in Dänemark und Schweden. Im Gegensatz zu fast allen anderen Ländern Europas wirkt sich eine Elternschaft in Slowenien nicht nur auf die Erwerbstätigenquote der Männer, sondern auch auf jene der Frauen positiv aus (siehe Abbildung 10). Die Nichterwerbsquote von 20- bis 49-jährigen Frauen mit einem Kind unter sechs Jahren ist mit Abstand die niedrigste unter allen Ländern, für die vergleichbare Daten vorliegen (siehe Abbildung 7 und Abbildung 8).

Während der relativ geringe Anteil von Nichterwerbspersonen aufgrund von Betreuungspflichten in Belgien und Slowenien einer der kontinuierlichen Erwerbstätigkeit förderlichen Kombination aus relativ weitreichenden Betreuungsangeboten mit unterschiedlichen Freistellungsregelungen geschuldet ist, könnten vor allem kulturelle Normen, zum Teil aber auch sozialpolitische Regelungen einen Erklärungsansatz für den im Vergleich zu den anderen Ländern relativ hohen Anteil von Nichterwerbspersonen aufgrund „anderer persönlicher oder familiärer Gründe“ an der Bevölkerung bieten.

Belgien und Slowenien sind die beiden Länder mit den niedrigsten Erwerbstätigenquoten und den höchsten Nichterwerbsquoten sowohl der Männer als auch der Frauen. Diese Länder weisen bei Paaren im Alter von 25 bis 49 Jahren ohne Kinder die höchsten Anteile jener Erwerbskonstellation auf, bei der nur eine Person erwerbstätig ist (23% in Belgien, 24% in Slowenien im Jahr 2007). In Belgien ist unter allen Ländern, für die vergleichbare Daten vorliegen, bei Paaren ohne Kinder der Anteil jenes Arrangements am höchsten, bei dem weder der Mann noch die Frau erwerbstätig ist (siehe Abbildung 11).

Der insbesondere in Belgien relativ hohe Anteil von Nichterwerbspersonen aufgrund der Haushaltsführung könnte Ausdruck eines kulturellen Kontexts sein, der heute noch stärker auf ein traditionelles Familienmodell mit einem erwerbstätigen Ehemann und einer auf Haus- und Betreuungsarbeit spezialisierten Ehefrau abzielt als in anderen Ländern (*Hummelsheim, 2009*). Dazu kommen vergleichsweise hohe Grenzsteuersätze für potentielle ZweitverdienerInnen mit niedrigem Einkommen (siehe *OECD (2007A)* für Belgien und *OECD (2009D)* für Slowenien).

Übersicht 7: Karenzregelungen zum Zweck der Kinderbetreuung im Vergleich

BE	Das Karenzsystem sieht einen Mutterschutz mit einer Dauer von 15 Wochen vor, der mit einem Mutterschaftsgeld von 82% des Netto-Entgelts (ohne Bemessungsgrenze) während der ersten 30 Tage und 75% des Entgelts bis zu einer Höchstgrenze während der restlichen Zeit verknüpft ist. Väter haben aus Anlass der Geburt eines Kindes Anspruch auf eine bezahlte Väterkarenz von 10 Tagen. Jeder Elternteil hat Anspruch auf drei Monate Vollzeit-Elternkarenz oder sechs Monate Teilzeit-Elternkarenz. Die Freistellung wird mit einem monatlichen Pauschalbetrag in der Höhe von € 684,94 bei vollständiger Arbeitsunterbrechung und € 580,90 (Personen ab dem Alter von 50 Jahren) oder € 342,46 (Personen unter 50 Jahren) bei einer Reduzierung auf eine Halbzzeitbeschäftigung entgolten. ArbeitnehmerInnen in Teilzeitbeschäftigung erhalten entsprechende anteilige Beträge. Unter Umständen können Eltern nach der Geburt über die Elternkarenz hinaus eine „Laufbahnunterbrechung“ („Career break scheme“) beanspruchen.
DK	Die Karenz zum Zweck der Kinderbetreuung umfasst insgesamt 52 Wochen. Davon entfallen 18 Wochen auf den Mutterschutz, 2 Wochen auf die Väterkarenz und 32 Wochen auf die Elternkarenz, die im Anschluss an die 14. Woche nach der Geburt beansprucht und beliebig unter den beiden Elternteilen aufgeteilt werden können. Das während dem Mutterschutz ausbezahlte Mutterschaftsgeld wird auf der Basis des tatsächlichen Stundenlohns der Arbeitnehmerin bis zur Obergrenze von DKK 3.625 (€ 487) pro Woche bzw. DKK 98 (€ 13) pro Stunde (37 Stunden pro Woche) und der Anzahl der Arbeitsstunden berechnet. Die Höhe des Elterngelds entspricht einer 100-prozentigen Lohnfortzahlung bis zu einer Obergrenze von DKK 3.625 (€ 487) pro Woche bzw. DKK 98 (€ 13) pro Stunde (37 Stunden pro Woche). Es ist möglich, bei unverändertem Gesamtbetrag des Elterngelds die Elternkarenz auf 40 bzw. (für Beschäftigte) auf 46 Wochen auszuweiten.
DE	Eltern haben über eine Mutterschutzfrist von 14 Wochen hinaus einen Anspruch auf „Elternzeit“ bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes. Ein Elternteil, der sein Kind im eigenen Haushalt betreut und nicht mehr als 30 Stunden in der Woche erwerbstätig ist, erhält maximal ein Jahr lang und im Falle einer Inanspruchnahme durch den zweiten Elternteil für zusätzliche zwei "Partnermonate" und somit insgesamt 14 Monate ein einkommensabhängiges Elterngeld. Die Höhe der Leistung beträgt 67% des entfallenden durchschnittlich im Jahr vor der Geburt monatlich erzielten Nettoeinkommens, mindestens € 300 (auch für Nichterwerbstätige) und höchstens € 1.800 monatlich. Ist das Nettoeinkommen vor der Geburt geringer als € 1.000 monatlich, wird die Ersatzrate von 67% auf bis zu 100% angehoben (Geringverdienstzuschlag).
NL	Mütter haben Anspruch auf eine Freistellung von 16 Wochen und erhalten während dieser Zeit 100% ihres Brutto-Tagesarbeitsentgelts bis zu einer Obergrenze von € 183,15. Väter haben das Recht auf eine zweitägige Väterkarenz mit 100-prozentiger Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber in den ersten vier Wochen nach der Geburt. Sofern mindestens ein Jahr lang für denselben Arbeitgeber gearbeitet wurde, hat jeder Elternteil Anspruch auf unbezahlte Elternkarenz mit einer Dauer des 26-Fachen der wöchentlichen Arbeitsstunden (d.h. 26 Wochen für Vollzeitbeschäftigte). Über eine Teilnahme an der „Lebenslaufregelung“, einer überbetrieblichen Zeitwertkonten-Regelung, haben ArbeitnehmerInnen unter Umständen Zugang zu einer – über individuelles Ansparen finanzierten – bezahlten Elternkarenz.
AT	Das Karenzsystem sieht einen Mutterschutz von 16 Wochen und einen arbeitsrechtlichen Anspruch auf Karenz bis zum vollendeten zweiten Lebensjahr des Kindes vor. Während dem Mutterschutz gebührt ein Wochengeld in der Höhe des durchschnittlichen Nettoarbeitsverdienstes in den letzten 13 Wochen bzw. 3 Monaten. Geringfügig Beschäftigte mit freiwilliger Versicherung und Personen mit einem freien Dienstvertrag erhalten € 7,79 pro Tag. Im Rahmen der Elternkarenz erhalten alle Mütter bzw. Väter einkommensunabhängig für maximal drei Jahre (ein Elternteil maximal 2,5 Jahre) Kinderbetreuungsgeld. Sie haben die Möglichkeit, aus drei verschiedenen Bezugsvarianten zu wählen, die je nach Bezugsdauer und Leistungshöhe variieren: (1) 30 plus 6 weitere Monate zu 14,53 € täglich (rund 436 € monatlich), wenn auch der zweite Elternteil Kinderbetreuungsgeld bezieht, (2) 20 plus 4 weitere zu 20,80 € täglich (rund 624 € monatlich), wenn sich der zweite Elternteil beteiligt, und (3) 15 plus 3 weitere Monate zu 26,60 € täglich (rund 800 € monatlich), wenn auch der zweite Elternteil Kinderbetreuungsgeld bezieht.
SI	Insgesamt ist eine Karenz in der Dauer von einem Jahr vorgesehen. Davon entfallen 105 Tage auf einen Mutterschutz und die restlichen 260 Tage auf eine Elternkarenz. Für die gesamte Dauer werden 100% des durchschnittlichen Entgelts oder einer anderen individuellen Grundlage der letzten 12 Monate bezahlt. Dazu kommt eine Väterkarenz im Umfang von 90 Tagen. 15 Tage davon müssen während der ersten 6 Lebensmonate beansprucht werden, die verbleibenden 75 Tage bis zum 3. Geburtstag des Kindes. Das Vaterschaftsgeld entspricht während der ersten 15 Tage einem 100-prozentigen Lohnersatz. Während der verbleibenden 75 Tage zahlt der Staat die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge für den Vater.
FI	Eltern haben Anspruch auf Arbeitsfreistellung bis zum dritten Geburtstag des Kindes. Einschließlich Mutterschutz ist die Karenz für rund 44 Wochen bezahlt. An 105 fortlaufenden Werktagen (Montag bis Samstag) wird Mutterschaftsgeld gewährt, das für die ersten 56 Wochentage 90% des Erwerbseinkommens bis zu € 49.003 im Jahr und über dieser Grenze 32,5% beträgt. Für die restliche Laufzeit (49 Tage) beträgt die Leis-

	<p>tung 70% des Einkommens bis zu € 31.850, 40% des Einkommens zwischen € 31.850 und € 49.003 und 25% des Einkommens über letzterer Grenze. Unabhängig von einer Erwerbstätigkeit besteht Anspruch auf eine Mindestleistung von € 22,04 pro Tag. Vaterschaftsgeld wird für eine Väterkarenz von maximal 18 Tagen gewährt. Beansprucht der Vater mindestens 12 Tage lang Elterngeld, so hat er Anspruch auf bis zu 12 Tage zusätzliche bezahlte Freistellung ("Vatermonat"). Unmittelbar nach Ablauf des Mutterschaftsgeldes wird einem Elternteil 158 Werktagen (ohne Sonntage) lang Elterngeld gewährt. Die Höhe dieser Leistung und der Leistung für den Vatermonat entspricht an den ersten 30 Werktagen 75% des Erwerbseinkommens bis zu € 49.003 im Jahr und 32,5% des Einkommens über dieser Grenze. Für die restliche Dauer der Elternkarenz beträgt das Elterngeld 70% des Erwerbseinkommens bis zu € 31.850, 40% des Einkommens zwischen € 31.850 und € 49.003 und 25% über letzterer Grenze. Die Mindestleistung beläuft sich auf € 22,04 pro Tag.</p> <p>Familien, die Kinder über die Dauer der Elternkarenz hinaus bis zum 3. Geburtstag zu Hause betreuen, statt die kommunale Tagesbetreuung in Anspruch zu nehmen, erhalten eine Kinderbetreuungsbeihilfe, die sich aus einem Grundbetrag von € 314,28 zuzüglich € 94,09 für Geschwister unter 3 Jahren bzw. € 60,46 für Geschwister zwischen 3 und 6 Jahren sowie einem bedarfsabhängigen Zuschlag von maximal € 168,19 pro Monat zusammensetzt. Ein Elternteil, der die wöchentliche Arbeitszeit auf höchstens 30 Stunden begrenzt, um ein Kind unter 3 Jahren oder in den ersten beiden Schuljahren zu versorgen, erhält Kinderteilbetreuungsbeihilfe in der Höhe von € 70 monatlich.</p>
SE	<p>Für Mütter mit einer physisch belastenden Beschäftigung, die in den letzten 60 Tagen vor der erwarteten Niederkunft ihre Tätigkeit nicht mehr ausüben können, sowie Schwangere, denen auf Grund der Arbeitsschutzgesetzgebung ihre Tätigkeit untersagt ist und die nicht auf einen anderen Arbeitsplatz umgesetzt werden können, gelten spezielle Regelungen. Grundsätzlich wird pro Kind für insgesamt 480 Tage (16 Monate) Elterngeld gewährt, das Mutterschutz und Elternkarenz abdeckt. Jeweils 60 Tage (2 Monate) sind speziell für die Mutter einerseits („mummy months“) und den Vater andererseits („daddy months“) reserviert. Die verbleibenden 360 Tage (12 Monate) können unter den beiden Elternteilen aufgeteilt werden. Die Höhe des Elterngelds entspricht an den ersten 390 Tagen (13 Monate) ca. 80% des Bruttoeinkommens (Krankengeldniveau) – mit einem Minimum von SEK 180 (ca. € 18) pro Tag (Grundniveau) und einer Obergrenze von SEK 428.000 (ca. € 42.000) pro Jahr bzw. SEK 910 (ca. € 90) pro Tag (im Jahr 2009). Für die restlichen 90 Tage wird unabhängig vom Einkommen der Mindestbetrag von SEK 180 (ca. € 18) pro Tag gewährt. Anspruch auf Elterngeld in der Höhe des Krankengeldniveaus hat nur, wer vor der Entbindung mindestens 240 aufeinander folgende Tage (8 Monate) beschäftigt war und eine Versicherung auf ein Krankentagegeld von mehr als SEK 180 (ca. € 18) vorweisen kann. Diese Bedingung gilt für die ersten 180 Tage des Leistungsbezugs, jedoch nicht für die verbleibenden 90 Tage (3 Monate), in denen der pauschale Mindestbetrag ausbezahlt wird. Personen, die diese Voraussetzung nicht erfüllen (Arbeitslose, Studierende, Geringverdienende), erhalten ein Elterngeld auf einem Grundniveau von SEK 180 (ca. € 18) und somit den gleichen Betrag über die gesamte Periode. Väter können zusätzlich zum Elterngeld im Rahmen einer zehntägigen Auszeit nach der Geburt zeitweiliges Elterngeld beziehen.</p>
UK	<p>Arbeitnehmerinnen haben Anspruch auf einen Mutterschutz von insgesamt 52 Wochen. 39 Wochen lang erhalten sie ein Mutterschaftsgeld, das in den ersten 6 Wochen einer Höhe von 90% des durchschnittlichen Einkommens (ohne Obergrenze) und in den nachfolgenden 33 Wochen einem Pauschalbetrag von GBP 117,18 (€ 122) pro Woche oder 90% des Einkommens entspricht, wenn dieser Betrag unter GBP 117,18 (€ 122) liegt. Selbständige und Arbeitnehmerinnen, die keinen Anspruch auf gesetzliches Mutterschaftsgeld haben, weil sie nicht die erwerbsbezogenen Bedingungen erfüllen, erhalten unter bestimmten Voraussetzungen 39 Wochen lang eine Mutterschaftsbeihilfe in der Höhe von GBP 117,18 (€ 122) pro Woche bzw. 90% des durchschnittlichen Einkommens der Person, wenn dieser Betrag unter GBP 117,18 (€ 122) liegt. Für Väter ist eine zweiwöchige Väterkarenz nach der Geburt eines Kindes vorgesehen. Sie erhalten pro Woche GBP 117,18 (€ 122) oder 90% des durchschnittlichen Einkommens, wenn dieser Betrag unter GBP 117,18 (€ 122) liegt. Darüber hinaus haben Eltern Anspruch auf eine unbezahlte Elternkarenz von 13 Wochen.</p>

Q: AMS-Studie, MISSOC, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (DE), 2009A, Ministry of Social Affairs and Employment (NL), 2009, Försäkringskassan, 2008, 2009, Morgan, 2009.

3. Soziale Sicherungssysteme für Ältere und ihr Einfluss auf den Erwerbsstatus

3.1. Einleitung

Die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems übt zusammen mit den makroökonomischen Rahmenbedingungen sowie persönlichen und gesundheitlichen Eigenschaften einen erheblichen Einfluss auf die intertemporale Arbeitsangebotsentscheidung wie auf die Entscheidung über die Anzahl der angebotenen Arbeitsstunden im höheren Erwerbsalter aus. Die Partizipationsrate Älterer am Arbeitsmarkt hängt aber nicht ausschließlich von den gesetzlichen Möglichkeiten zum vorzeitigen und regulären Pensionszugang und den damit verbundenen Konditionen (Durchrechnungszeitraum, Ersatzrate, Hinzuverdienstregelungen, Ansetzung von Ab- und Zuschlägen, Höhe der Ab- und Zuschläge) ab (*Budimir – Mayrhuber, 2009, Bassanini – Duval, 2006*). Neben der Arbeitsnachfrage auf Grund des Lohn-Produktivitäts-Profiles dieser Altersgruppe relativ zu den übrigen Beschäftigtengruppen und der Beschäftigungsfähigkeit der Älteren, wird die Partizipationsrate sozialversicherungsrechtlich desweiteren von der Verfügbarkeit von Leistungen im Falle von Gesundheitseinschränkungen, Erwerbsminderung und Arbeitslosigkeit mitbestimmt.

Hierbei interagieren die einzelnen Sozialversicherungszweige in komplexer und mannigfaltiger Weise und sind oft aufeinander abgestimmt. So ist beispielsweise der Bezug von Arbeitslosenleistungen zumeist an das Regelpensionsalter geknüpft und wird bei dessen Vollendung grundsätzlich nicht mehr gewährt (siehe Übersicht 8 am Ende dieses Kapitels) oder die Bezugsdauer der Arbeitslosenleistung wird für pensionsnahe ArbeitnehmerInnen bis zum frühestmöglichen Pensionszugang gezahlt oder auch länger, wenn dieser Personenkreis erklärt, nicht mehr aktiv nach Arbeit zu suchen (was sonst zur Streichung der Leistung führt) und den frühestmöglichen Pfad in den Ruhestand zu nutzen.

Bis Mitte der 90er Jahre wurde die Gewährung dieser speziellen Leistungen für Ältere stark ausgeweitet und großzügig bemessen in der Hoffnung der steigenden Arbeitslosigkeit mit einer Arbeitsangebotsreduktion begegnen zu können (*OECD, 2006B*). Seit dieser staatlich geförderten Frühausgliederung älterer Beschäftigter rühren nicht nur die diversen Möglichkeiten zum vorzeitigen Pensionszugang, sondern darüber hinaus die längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere, vielfach der Anspruch auf Erwerbsminderungspensionen unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage, das Übergangsgeld und das Altersteilzeitgeld (siehe Übersicht 8).

Nachfolgend sollen daher zunächst die groben Gemeinsamkeiten im Arbeitslosen- und Pensionsversicherungsrecht der neun Länder skizziert werden, bevor diesbezüglich auf die Besonderheiten der einzelnen Länder eingegangen wird.

3.2. Institutionelle Gemeinsamkeiten

3.2.1. Institutionelle Gemeinsamkeiten im Arbeitslosenversicherungsrecht für ältere Erwerbspersonen

- Mit Ausnahme der schwedischen und britischen Arbeitslosenversicherung gewähren alle übrigen älteren ArbeitnehmerInnen eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (im Detail in Übersicht 8 dargestellt).
- Das Höchstalter für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ist mit Ausnahme Dänemarks an das gesetzliche Regelpensionsalter geknüpft (siehe Übersicht 8). Insofern hängt der Bezug des Arbeitslosengeldes von der Bezugsberechtigung aus dem staatlichen Alterssicherungssystem ab. Spätestens ab der Regelaltersgrenze ist damit der Erwerbsstatus „registrierte Arbeitslosigkeit“ in nationaler Zählweise nicht mehr möglich.
- Altersteilzeit wird als spezielle Leistung für Ältere in Belgien, Deutschland, Österreich und Finnland gewährt (siehe Übersicht 8).
- Übergangsgeld wird als Überbrückungsleistung zwischen Arbeitslosengeldbezug und vorzeitiger Pension wegen Arbeitslosigkeit in Deutschland und Österreich bewilligt und hat einen auslaufenden Charakter.
- Die besondere vorzeitige Pension nach Arbeitslosigkeit (in Deutschland auch nach Altersteilzeit), die in Deutschland, Österreich und Finnland mittlerweile abgeschafft wurde, und nur noch den Jahrgängen bis 1951 vorbehalten bleibt, wird in Belgien und auf freiwilliger Basis in Dänemark weiterhin gewährt und zwar durch die Arbeitslosenversicherung und nicht durch die Pensionsversicherung (siehe Übersicht 8).

3.2.2. Institutionelle Gemeinsamkeiten im Pensionsversicherungsrecht

- Alle neun europäischen Länder sehen für ArbeitnehmerInnen für den Fall „Alter“ ein obligatorisches gesetzliches Pensionssystem vor. Diese Pflichtpensionssysteme umfassen in einigen Ländern neben den unselbständig Beschäftigten auch Selbständige bzw. einzelne Gruppen von Selbstständigen oder die gesamte Bevölkerung (Dänemark, Finnland, Niederlande, Schweden). Versicherungspflicht im staatlichen Alterssicherungssystem besteht nur, soweit die Erwerbstätigkeit über bestimmten Erwerbseinkommengrenzen (Geringfügigkeitsgrenze in Österreich und Deutschland) bzw. Wochenarbeitszeiten (neun Stunden/Woche in Dänemark) liegt und uneingeschränkt im niederländischen und im entgeltbezogenen Teil des Pensionssystems in Belgien (siehe MISSOC).
- Die Finanzierung des gesetzlichen Pensionssystems erfolgt in allen Ländern im Umlageverfahren. Die skandinavischen Länder Dänemark, Finnland und Schweden haben ferner ei-

ne staatliche Komponente der Alterssicherung, die zumindest zum Teil kapitalfundiert ist (OECD, 2009C, NOSOSCO, 2009).²⁸⁾

- Beteiligt an der Finanzierung, zumindest eines Teils des staatlichen Sicherungssystems, werden ArbeitnehmerInnen und mit Ausnahme der Niederlande auch die ArbeitgeberInnen durch (spezifische oder globale) Beiträge, unabhängig davon, ob die Pensionsleistungen pauschal und/oder beitragsbezogen ermittelt werden. Die Mindest- bzw. Basissicherung im Alter wird in allen hier untersuchten Ländern steuerfinanziert.²⁹⁾ Daneben findet außer in Dänemark und den Niederlanden eine implizite Steuerfinanzierung über Zuschüsse statt (siehe BMAS, 2006).
- Die Gewährung von regulären Pensionen ist – mit Ausnahme des gesetzlichen Alterssicherungssystems in Belgien sowie in den Niederlanden, und in Schweden im entgeltbezogenen Teil des Alterssicherungssystems – an das Vorliegen bestimmter Versicherungszeiten, sogenannter Wartezeiten bzw. in den skandinavischen Ländern für den Bezug von Volks- oder garantierter Pension an bestimmte Aufenthaltszeiten gebunden sowie an die Vollendung des Regelalters (siehe MISSOC, siehe BMAS, 2006). In den alten Mitgliedsstaaten der EU³⁰⁾ lag im Jahr 2008 die Regelaltersgrenze für Männer bei 65 Jahren, in einigen Ländern auch für Frauen. Abweichend von der Regelaltersgrenze von 65 Jahren für Männer in der Mehrheit der hier betrachteten Länder lag im Jahr 2008 die Regelaltersgrenze für Frauen in Österreich bei 60 Jahren, in Belgien bei 64 Jahren, im Vereinigten Königreich bei 60 Jahren und in Slowenien bei 61 Jahren (siehe Übersicht 8, zur Entwicklung der Mindestrentenalter siehe Turner, 2007).
- Die in Deutschland, Dänemark, Finnland (im einkommensbezogenen Teil), Schweden und Slowenien bestehende Möglichkeit des Bezuges einer Teilpension soll einen allmählichen Übergang von der Vollzeitbeschäftigung in den Ruhestand ermöglichen. Da diese gleitende Form des Rückzugs aus dem Erwerbsleben in diesen Ländern einen vernachlässigbaren Anteil am Gesamtzugang von unter 2% ausmacht (siehe Budimir – Mayrhuber, 2009, Jousten et al., 2008, OECD, 2009C, IMAD, 2008, SVR, 2008), wird darauf verzichtet die Ausgestaltung, Anspruchsvoraussetzungen und Konditionen der Teilpension darzustellen. Österreich hat im Zuge der Pensionsreformen 2000 und 2003 sowohl die Gleit- als auch die Teilpension abgeschafft.

²⁸⁾ Von der hier vorgenommenen Betrachtung ausgenommen werden die zumeist steuerbegünstigten oder steuerlich bzw. über Zulagen geförderten privaten Formen kapitalgedeckter Altersvorsorge, da sie in diesen neun Ländern einen relativ kleinen Teil am Alterseinkommen ausmachen.

²⁹⁾ In Finnland, Schweden, Dänemark in der Ausprägung als Volkspension, in Slowenien als Mindestpension, im Vereinigten Königreich als beitragsunabhängige Alterspension und in Belgien, Österreich und Deutschland in Form der Aufstockung der beitragsabhängigen Pension.

³⁰⁾ In Dänemark liegt die Regelaltersgrenze für Personen, die das 60. Lebensjahr vor dem 01.07.1999 vollendet haben, bei 67 Jahren. Im neuen EU-Mitgliedsstaat Slowenien liegt die Regelaltersgrenze für Männer bei 63 Jahren.

- Der Bezug einer Pension vor dem Regelpensionsalter ist außer in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich in den übrigen Ländern möglich, aber unterschiedlich geregelt: In Belgien und Slowenien ist ein abschlagsfreier vorzeitiger Pensionsbezug nach Erfüllung der entsprechenden Wartezeit möglich, ebenso wie in Deutschland, Finnland und Österreich noch für bestimmte Jahrgänge gemäß der Übergangsbestimmungen nach Überwiegender Abschaffung der speziellen vorzeitigen Pensionsarten (siehe Übersicht 8). Das Dauerrecht in Deutschland, Finnland und Österreich sieht nach wie vor eine Vorziehungsmöglichkeit vor, allerdings unter Inkaufnahme von Pensionsabschlägen. In Dänemark besteht die Möglichkeit der Frühverrentung ab 60 Jahren, sofern die erforderlichen Beitragszeiten im freiwilligen Vorruhestandssystem vorliegen. In Finnland und Schweden ist das Pensionszugangsalter innerhalb der Altersintervalle 63 bis 68 Jahre respektive 61 bis 67 Jahre gemäß der flexiblen Altersgrenze frei wählbar (siehe Übersicht 8).
- Ein Pensionsaufschub ist in der Mehrzahl der Länder uneingeschränkt möglich und führt gemäß der längeren Erwerbstätigkeit über das Regelpensionsalter hinaus sowie über versicherungsmathematische Zuschläge (in Slowenien: degressive Zuschläge) zu höheren Pensionsanwartschaften. Lediglich in Belgien und den Niederlanden ist ein Aufschieben des Pensionsbezugs institutionell nicht gegeben.
- Eine Kumulation mit Erwerbseinkommen ist nach Vollendung des Regelpensionsalters in allen Ländern zumeist ohne Einschränkung möglich³¹⁾ (siehe Übersicht 8), wirkt sich jedoch nicht immer pensionssteigernd aus. Eine Erzielung von Erwerbseinkommen während des Bezuges einer Frühpension – soweit institutionell vorgesehen – unterliegt immer bestimmten Hinzuverdienstgrenzen.

Die Darlegung der Gemeinsamkeiten und länderspezifischen Regelungen bezüglich der Zugangsmöglichkeiten in die staatlich organisierten Alterssicherungssystemen bezieht sich auf den Rechtsstand 2008 und damit überwiegend auf einen Übergangszeitraum nachdem die Mehrzahl der betrachteten Staaten über die Anhebung der Frühpensionsalter, die Einführung oder Anhebung der Ab- und Zuschläge oder die Ausdehnung des Durchrechnungszeitraums in Anbetracht der absehbaren demographischen Entwicklung eine Trendumkehr beim Erwerbsaustrittsalter zu induzieren beabsichtigen (siehe hierzu *OECD, 2006B*). In den Staaten mit niedrigerem Regelpensionsalter für Frauen erfolgt langfristig eine Angleichung an jenes der Männer. Zugleich ist eine allgemeine Anhebung des Regelpensionsalters als Anpassungsreaktion an die gestiegene Lebenserwartung im Gange, die nach einer langen Übergangsfrist, d.h. erst in den kommenden Dekaden rechtlich wirksam wird.

³¹⁾ Beschränkungen: In Belgien soweit das Erwerbseinkommen um weniger als 15% über der betreffenden Grenze liegt. Wenn das Regelpensionsalter erreicht ist, beträgt die jährliche Verdienstgrenze bei abhängiger Beschäftigung (und unterhaltsberechtigten Kindern) 21.436,50 € (26.075 €) brutto bzw. bei selbstständiger Tätigkeit 17.149,19 € (20.859,97 €) netto und andernfalls 7.421,57 € (11.132,37 €) brutto bzw. 5.937,26 € (8.905,89 €) netto. In Dänemark wird bei der Volkspension ein Erwerbseinkommen über 34.824 € im Jahr angerechnet und in Slowenien ist eine Kumulierung mit Einkünften nur unterhalb des Mindestlohns gestattet.

Nachfolgend werden die speziellen Regelungen in der Arbeitslosenversicherung für ältere ArbeitnehmerInnen und die länderspezifischen Regelungen bezüglich des Pensionsantritts in die diversen Pensionsarten (Rechtsstand 2008) im Hinblick auf ihren Einfluss auf die Erwerbstätigen-, Beschäftigungs-, Arbeitslosenquoten und Inaktivitätsraten der älteren Erwerbsbevölkerung (50 bis 64 Jahre) in den neun Ländern erörtert, um einen institutionellen Vergleich ziehen zu können.

3.3. Länder-Spezifika

3.3.1. Belgien

3.3.1.1. Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitslosigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen

Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Nachdem das Arbeitslosengeld in Belgien – im Unterschied zu allen anderen Ländern – generell ohne zeitliche Begrenzung gezahlt wird, entfällt – wie außerdem nur in Schweden – eine Anschlussleistung wie beispielsweise der Grundsicherung, Arbeitslosenhilfe, Arbeitslosengeld II und Notstandshilfe (MISSOC, 2008).

Das Arbeitslosengeld hängt von der Familiensituation und dem Alter ab. Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit erhalten über 50-Jährige mit mindestens 20 Beschäftigungsjahren Zuschläge von mindestens 24,59 € bis höchstens 43,36 € zum regulären Tagessatz dazu. Das Höchstalter für den Bezug liegt bei Männern bei 65 Jahren und wird für Frauen angehoben von 63 auf 65 Jahre bis 2009, ist also an das gesetzliche Pensionsalter geknüpft (MISSOC, 2008).

Vorruhestand auf tarifvertraglicher Basis (la prépension conventionnelle/conventioneel brugpensioen)

Die Voraussetzungen für den Übertritt in den Vorruhestand auf tarifvertraglicher Basis sind zum einen die Entlassung eines bzw. einer 58-Jährigen oder älteren ArbeitnehmerIn, wobei für bestimmte Sektoren niedrigere Altersgrenzen in Abhängigkeit von längeren Erwerbszeiten gelten (z.B. Stahl: 55 Jahre, Glas: 56 Jahre, Textil: 57 Jahre (siehe *Jousten et al.*, 2008)) und zum anderen der Ersatz der Arbeitskapazität durch einen Vollzeitarbeitslosen. Die Möglichkeit zu stärkeren Abweichungen vom frühesten Bezugsalter von 58 Jahren nach unten besteht bei Entlassung aus einem Unternehmen, das sich in anerkannten Schwierigkeiten befindet, auf 52 Jahre bzw. 55 Jahre in einem in Umstrukturierung befindlichen Unternehmen und im Ausnahmefall nach Stellungnahme eines beratenden Ausschusses auf sogar 50 Jahre. In diesen Fällen entfällt zudem die Pflicht zur Wiederbesetzung der freigewordenen Stelle (MISSOC, 2008, *Jousten et al.*, 2008). Die älteren ArbeitnehmerInnen haben im Entlassungsfall Anspruch auf Arbeitslosengeld zuzüglich der als Ergänzungszulage (*indemnité complémentaire/ aanvullende vergoeding*) seitens der ArbeitgeberInnen konzipierten Vorruhestandspension und sind von der Pflicht zur aktiven Arbeitssuche befreit (Intention der Regelung ist die Umverteilung von Arbeit von älteren zu jüngeren ArbeitnehmerInnen). Die Vorruhestandspension ersetzt die Hälfte des

Einkommensverlusts zwischen dem vorherigen Nettolohn (bis zu einer Obergrenze) und dem Arbeitslosengeldanspruch. Zusätzlich wirkt sich die Zeit im Vorruhestand voll pensionssteigernd aus. Seit Januar 2008 wird der Bezug der Vorruhestandspension vor dem 60. Lebensjahr, d.h. ab 58 Jahren, auf Versicherte mit langer Erwerbsbiografie und in beanspruchenden Tätigkeiten begrenzt. Der Zugang zum Vorruhestand in den Altern 55, 56 und 57 soll stärker restringiert werden und die Referenzalter über die nachfolgenden fünf Jahre angehoben werden.

Altersteilzeitgeld (prépension conventionnelle à mi-temps/ halftijds brugpensioen):

Desweiteren besteht für bestimmte ältere ArbeitnehmerInnen die Möglichkeit zum Bezug von Altersteilzeitgeld (prépension conventionnelle à mi-temps/ halftijds brugpensioen) als Ersatzleistung für den Einkommensverlust auf Grund von Teilzeitarbeit. Dabei wird das Teilzeitarbeitsentgelt durch eine Zulage ergänzt, die zum einen aus Arbeitslosengeld (pauschal 14,04 € pro Tag) und zum anderen von den ArbeitgeberInnen bestritten wird.

3.3.1.2. Besonderheiten des Pensionssystems und Zugangsbedingungen

In Belgien – wie nur noch in Slowenien – ist nach 35 Jahren Erwerbstätigkeit³²⁾ ein genereller vorzeitiger Pensionszugang ab 60 Jahren für Männer und Frauen pensionsrechtlich vorgesehen. Es ist also nicht etwa eine Gesundheitseinschränkung, Behinderung, Schwerarbeit oder Arbeitslosigkeit notwendig wie in den Vergleichsländern. Hingegen ist ein Pensionsaufschub nicht möglich (MISSOC, 2008), wie übrigens auch in den Niederlanden nicht. Die beitragsbezogene Pensionsleistung hängt wie in den Niederlanden zudem von der Familiensituation ab.

Eine Kumulierung mit Erwerbseinkommen ist nach Vollendung des Pensionsalters soweit ohne Abzüge gestattet wie das Entgelt aus abhängiger Beschäftigung (mit unterhaltsberechtigten Kindern) ein Bruttoeinkommen von bis zu 21.436,50 € (26.075 €) bzw. aus selbstständiger Tätigkeit ein Nettoeinkommen von bis zu 17.149,19 € (20.859,97 €) jährlich nicht übersteigt. In den übrigen Ländern ist eine Einkommenserzielung nach Vollendung des Regelpensionsalters zu meist (nicht in Slowenien) uneingeschränkt möglich (MISSOC, 2008). Hingegen ist die Hinzuverdienstgrenze bei vorzeitigem Pensionsbezug in Belgien am höchsten mit ähnlicher Größenordnung nur in Finnland.

3.3.2. Dänemark

3.3.2.1. Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitslosigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen

Im Gegensatz zu den übrigen Ländern, wo eine Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung zumindest für die unselbständig Beschäftigten besteht, ist die Mitgliedschaft einzig in Dänemark und Schweden freiwillig.

³²⁾ Beginnend im Jahr 1997 erfolgte bis zum Jahr 2005 eine schrittweise Anhebung der für den vorzeitigen Bezug ab 60 Jahren notwendigen Mindestberufsjahre von ehemals 30 auf 35 Jahre.

Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Für Arbeitslose ab 55 Jahren wird der Bezug über die üblichen vier Jahre hinaus bis zum Alter von 60 Jahren ausgedehnt, sofern in diesem Zeitraum die Anspruchsvoraussetzungen für eine vorzeitige Pension vorliegen. Nach Vollendung des 60. Lebensjahrs ist die Arbeitslosengeldbezugsdauer begrenzt. Für Versicherte mit Anspruch auf eine Volkspension beschränkt sie sich auf einen Leistungsbezug von bis zu zwölf Monaten innerhalb von 18 Monaten (MISSOC, 2008).

Freiwilliges Frühpensionssystem

Bei Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse für mindestens 25 Jahre innerhalb der letzten 30 Jahre und Entrichtung von Beiträgen zum freiwilligen Vorruhestandssystem ist in Dänemark eine Frühpensionsleistung ab Vollendung des 60. Lebensjahrs in Höhe von 91% des Arbeitslosengeldes bis zu einem Höchstbetrag von 429 € pro Woche vorgesehen. Einkommenserzielung ist – bis auf Einkünfte aus einer flexiblen Beschäftigung – gestattet. Die erwerbsbezogenen Einkünfte werden allerdings ebenso wie eine berufsbezogene Pension auf die Leistung angerechnet. Beiträge zum Zusatzpensionssystem (arbejdsmarkedets tillægspension, ATP) werden weiterhin abgeführt. Wird die Erwerbstätigkeit über das 62. Lebensjahr hinaus ausgeübt, wird ein steuerfreier Bonus gewährt (siehe OECD, 2005B).

3.3.2.2. Besonderheiten des Pensionssystems und Zugangsbedingungen

Die 1. Säule des dänischen Pensionssystems besteht aus zwei Komponenten: Der Volkspension (Folkepension) und der Zusatzpension (arbejdsmarkedets tillægspension, ATP). Bei der Volkspension handelt es sich um eine steuerfinanzierte Grundpension für die gesamte Bevölkerung, mit – von der Dauer des Wohnsitzes in Dänemark abhängiger – Pauschalleistung und einer Regelaltersgrenze von 65 Jahren (67 Jahre bei Vollendung des 60. Lebensjahres vor dem 1. Juli 1999). Das Regelalter im beitragsbezogenen Zusatzpensionssystem liegt bei 67 Jahren, wobei ein vorzeitiger Bezug ab dem Alter von 65 Jahren bei anteiliger Reduktion des Pensionszahlbetrages möglich ist (MISSOC, 2008).

Das frühestmögliche³³⁾ Pensionsbezugsalter in Dänemark liegt demnach beim Regelpensionsalter der überwiegenden Mehrzahl der hier betrachteten europäischen Länder. Im Gegensatz zu den meisten Ländern ist allerdings der Aufschub der Volkspension auf zehn Jahre ab dem Ruhestandsalter begrenzt und der Aufschub der Zusatzpension bis zum Alter von 70 Jahren, was in Anbetracht der Beschäftigungsquoten in diesen Altern empirisch keine Beschränkung darstellen dürfte.

Eine Kumulation der Volkspension (Folkepension) mit Erwerbseinkommen ist zulässig, wobei nach Überschreitung gewisser Einkommensgrenzen eine teilweise Anrechnung erfolgt. Eine

³³⁾ Wiewohl zu berücksichtigen bleibt, dass eine 25-jährige Beitragsentrichtung zum freiwilligen Vorruhestandssystem innerhalb der letzten 30 Jahre den Bezug einer Vorruhestandspension ab 60 Jahren ermöglicht.

Zusatzpension (arbejdsmarkedets tillægspension, ATP) ist ohne Einschränkung mit einem Erwerbseinkommen kumulierbar.

3.3.3. Deutschland

3.3.3.1. Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitslosigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen:

Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist nach der Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse und dem Lebensalter gestaffelt. Sie wurde über die letzten Dekaden bezüglich der Vorversicherungszeit und dem Alter zumeist nach der Beschäftigungslage variiert.

Nachfolgeregelung für die Ende 2007 ausgelaufene Vorruhestandsregelung „58er-Regelung“ (§ 428 SGB III, § 65 Abs. 4 SGB II)

Bis Ende 2007 erlaubte die 58er-Regelung 58-Jährigen und älteren Erwerbslosen selbst dann den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld I und II), wenn sie erklärten dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung zu stehen. Seit Anfang des Jahres 2008 sollen Arbeitslosengeld II-EmpfängerInnen ab dem 58. Lebensjahr schnellstmöglich in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Misslingt die Vermittlung, soll halbjährlich geprüft werden, welche Maßnahmen zu einer erfolgreichen Wiedereingliederung des älteren Beschäftigungslosen zu setzen sind.

Altersteilzeit

Für ArbeitnehmerInnen ab 55 Jahren besteht die Möglichkeit der Altersteilzeitarbeit, wobei das Bruttoeinkommen aus der Teilzeitbeschäftigung um mindestens 20% und die Pensionsversicherungsbeiträge auf mindestens 80% des vorherigen Regelarbeitsentgelts aufgestockt werden. Ein vorzeitiger Zugang in Alterspension wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit ist ab dem Alter von 60 Jahren nur noch für Jahrgänge bis 1951 möglich (siehe unten).

3.3.3.2. Besonderheiten des Pensionssystems und Zugangsbedingungen

Mit den Pensionsreformgesetzen von 1992 und 1996 wurde die Anhebung der abschlagsfreien vorzeitigen Altersgrenzen auf das Regelpensionsalter 65 Jahre und die gleichzeitige Einführung von Pensionsabschlägen bei einem vorgezogenen Zugang mit der besonderen Alterspension für Frauen, der Alterspension wegen Arbeitslosigkeit bzw. nach Altersteilzeitarbeit und nach langjähriger Versicherung beschlossen. Allerdings hat der Gesetzgeber auf Grund der vorgezogenen und beschleunigten Heraufsetzung der pensionspezifischen Altersgrenzen, Versicherte der pensionsnahen Jahrgänge durch Übergangs- und Vertrauensschutzregelungen bezüglich der Anwendung der Abschläge geschützt.

Ein vorzeitiger Pensionsbeginn ist nach Erfüllung der pensionspezifischen Bedingungen und nach Jahrgang bzw. Anspruch auf Vertrauensschutz variabler Anwendung der Abschläge wie folgt möglich (SGB VI):

- Alterspension für langjährig Versicherte, ab dem Alter von 63 Jahren, soweit 35 Jahre an pensionsrechtlichen Zeiten vorliegen.
- Alterspension für Frauen der Jahrgänge bis 1951 ab 60 Jahren, sofern nach dem 40. Lebensjahr mehr als zehn Jahre Pflichtbeitragszeiten und insgesamt 15 Versicherungsjahre nachgewiesen werden.
- Alterspension wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit für Jahrgänge bis 1945 (bis 1951 mit Vertrauensschutz) ab 60 Jahren mit monatsweiser Anhebung auf das 63. Lebensjahr für die Jahrgänge 1949 bis 1951, sofern innerhalb der letzten zehn Jahre mindestens acht Jahre Pflichtbeitragszeiten, insgesamt 15 Versicherungsjahre und daneben entweder Arbeitslosigkeit von 52 Wochen nach Vollendung des Lebensalters von 58,5 Jahren oder eine 24-monatige Altersteilzeitarbeit vorlagen.

Jahrgänge ab 1952 können die Alterspension für Frauen sowie die Alterspension wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit nicht mehr in Anspruch nehmen.

3.3.4. *Niederlande*

3.3.4.1. Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitslosigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen:

Die kurzfristige Leistung (*kortdurende uitkering*) wird unabhängig vom Alter des Arbeitslosen für längstens drei Monate gewährt. Die Dauer der entgeltbezogenen Leistung (*loongerelateerde uitkering*) hingegen ist abhängig von der Länge der Erwerbskarriere: Für jedes Jahr in Beschäftigung ergibt sich ein Leistungsanspruch für einen Monat, limitiert auf die Obergrenze von 38 Monaten (*MISSOC*, 2008). Da die Dauer der Erwerbskarriere mit zunehmendem Alter in den allermeisten Fällen steigt, begünstigt diese Form der Bemessung der Anspruchsdauer die älteren ArbeitnehmerInnen, allerdings gleichmäßig über alle Alter und nicht wie in den meisten Ländern sprunghaft ab einer bestimmten Altersgrenze (z.B. längerer Leistungsbezug ab 50 oder 55 Lebensjahren). Für ältere Arbeitslose kann der Zahlungszeitraum des Arbeitslosengeldes über die 38 Monate hinaus verlängert werden, jedoch nur im Umfang des sozialen Mindestsatzes. Ferner sehen die Tarifverträge einzelner Wirtschaftszweige eine Frühpensionsoption vor.

3.3.4.2. Besonderheiten des Pensionssystems und Zugangsbedingungen

Beim niederländischen Pensionssystem handelt es sich um ein duales System: Es umfasst

(1) ein durch Beiträge vom Erwerbseinkommen finanziertes allgemeines Sicherungssystem für die gesamte Bevölkerung mit, je nach Familiensituation, unterschiedlichen pauschalen Leistungen und

(2) ein Zusatzpensionssystem auf Grund von Tarifverträgen mit Versicherungspflicht für die Mehrzahl der ArbeitnehmerInnen.

Obwohl sich die Pensionsversicherungsbeiträge am erzielten Erwerbseinkommen orientieren, ist der Pensionsanspruch pauschal. Die volle Anwartschaft (Alleinstehende: 997,12 € monatlich, Paare: monatlich 682,51 € pro Person) kann erst nach 50 Versicherungsjahren erworben werden. Für jedes fehlende Versicherungsjahr wird vom vollen Pensionssatz 2% in Abzug gebracht (MISSOC, 2008).

Das Pensionssystem der Niederlande erlaubt, ebenso wie jenes des Vereinigten Königreichs, weder einen vorzeitigen Pensionszugang noch einen Pensionsaufschub.

3.3.5. Österreich

3.3.5.1. Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitslosigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen

Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes hängt wie in Deutschland positiv von Versicherungsdauer und Alter ab. Nach Ausschöpfen der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes folgt die Notstandshilfe. Sie ist eine bedarfsgeprüfte Anschlussleistung die, im Gegensatz zu den übrigen Ländern, keine Pauschalleistung darstellt. Die Notstandshilfe beträgt 92% des Arbeitslosengeldes bzw. liegt bei einem Arbeitslosengeld unterhalb des Ausgleichszulagenrichtsatzes für Alleinstehende bei 95% und setzt damit am früheren Bruttoeinkommen an.

Die Altersteilzeit ist in Österreich ähnlich wie in Deutschland ausgestaltet. Das frühestmögliche Eintrittsalter liegt bei Männern um drei Jahre darüber und bei Frauen um zwei Jahre darunter. Das Übergangsgeld wird arbeitslosen Männern ab 61,5 Jahren und Frauen ab 56,5 Jahren während der Anhebungsphase der vorzeitigen Pensionsalter (2004 bis 2009) bis zur Erfüllung der Voraussetzungen für eine Alterspension als Ersatz für das Wegfallen der vorzeitigen Pension bei Arbeitslosigkeit in Höhe des um 25% erhöhten Arbeitslosengeldes gewährt.

3.3.5.2. Besonderheiten des Pensionssystems und Zugangsbedingungen

Regulärer Pensionsantritt

2008 lag nur in Österreich und dem Vereinigten Königreich das Regelpensionsalter der Frauen um fünf Jahre unter jenem der Männer (Männer: 65 Jahre, Frauen: 60 Jahre). Die Angleichung an das Regelalter der Männer wird im Vereinigten Königreich früher als in Österreich vollzogen und zwar stufenweise von 2010 bis 2020 gegenüber 2024 bis 2033 in Österreich.

Vorzeitiger Pensionsantritt

Übergangsrecht

Derzeit ist noch ein vorzeitiger Antritt in die Pension bei Arbeitslosigkeit (2008: für Männer mit 61,5 Jahren und für Frauen mit 56,5 Jahren) und in die Pension bei langer Versicherungsdauer (2008: für Männer mit 62,5 Jahren und für Frauen mit 57,5 Jahren) mit erhöhten Abschlägen möglich. Nach der seit 2004 laufenden Altersgrenzanhebung werden diese vorzeitigen Pensionsarten mittelfristig auslaufen. Darüber hinaus gewährt das österreichische Pensionsrecht Personen mit besonders belastenden Arbeitsbedingungen und bestimmten Jahrgän-

gen mit sehr langen Versicherungskarrieren (Hacklerregelungen) einen abschlagsfreien vorgezogenen Pensionsbeginn.

Dauerrecht

Nach den Übergangsbestimmungen erlaubt die Korridorpension einen vorgezogenen Pensionsbezug ab 62 Jahren für Männer und Frauen. Für Schwerarbeiter gilt die Altersgrenze von 60 Jahren, wenn die entsprechenden Bedingungen erfüllt werden.

3.3.6. Slowenien

3.3.6.1. Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitslosigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen

Für Personen über 50 ist die Bezugsdauer für Arbeitslosengeld wie in Deutschland, Österreich und implizit in den Niederlanden länger als für jüngere Erwerbslose (18 Monate und für Personen über 55 Jahre 24 Monate, wenn 15 bis 25 Jahre an Versicherungszeit vorliegen). In den übrigen Ländern – ausgenommen Schweden und das Vereinigte Königreich – ist ein längerer Bezug erst ab einem höheren Alter möglich (Dänemark: 55 Jahre, Finnland: 57 Jahre). Das Höchstalter für den Bezug von Leistungen bei unfreiwilliger und registrierter Arbeitslosigkeit liegt wie in den übrigen Ländern beim gesetzlich festgelegten Pensionsalter. Allerdings liegt dieses 2008 trotz Anhebung mit 63 Jahren für Männer und 55,7 Jahren für Frauen weit unterhalb der übrigen Länder. Die Bezugsdauer ist für unter 50-Jährige nach der Versicherungszeit (1 bis 5 Jahre: 3 Monate, 5 bis 15 Jahre: 6 Monate, 15 bis 25 Jahre: 9 Monate ab 25 Jahren: 12 Monate) gestaffelt (OECD, 2009B).

3.3.6.2. Besonderheiten des Pensionssystems und Zugangsbedingungen

Das slowenische Pensionsrecht hebt sich von den übrigen Staaten insoweit ab, als die Bedingungen für den Bezug einer vollen Pension lediglich vom Alter bei Eintritt in den Ruhestand und der Anzahl der Beitrags- bzw. Versicherungsjahre abhängen und gleichzeitig keine Pensionsabschlüsse zum Einsatz kommen (Verbič, 2007).

- Pension ab 65 Jahren (Männer) und 63 Jahren (Frauen) bei 15 Beitragsjahren,
- Pension ab 63 Jahren (Männer) und 61 Jahren (Frauen) bei 20 Versicherungsjahren³⁴,
- Pension ab 58 Jahren nach einer Versicherungszeit von 40 (Männer) bzw. 38 (Frauen) Jahren.

Mit anderen Worten: Im slowenischen System existiert keine besondere Form der vorgezogenen Pension wie die mittlerweile auslaufenden vorzeitigen Pensionen nach langer Versicherungsdauer, bei Arbeitslosigkeit/Altersteilzeit oder die Pension für Frauen in Deutschland und

³⁴) Die Versicherungszeit schließt anrechenbare beitragsfreie Zeiten sowie nachgekaufte Zeiten ein (Strojan Kastelec, 2005).

Österreich. Es ist aber dennoch ein Ruhestand ab 58 Jahren ohne Malus möglich, wenn eine Erwerbstätigkeit von 40 Jahren (Männer) bzw. 38 Jahren (Frauen) vorliegt, wobei das gesetzliche Pensionsalter von 63 Jahren für Männer erst im Jahr 2009 nach einer Anhebungsphase seit 2000 von 58,5 Jahren aus und von 61 Jahren für Frauen erst im Jahr 2022 nach der Anhebungsphase seit 2000 von 53,3 Jahren aus, erreicht wird. Zudem kann das bezugsberechtigte Pensionsalter für jedes (erzogene, adoptierte) Kind (um fünf Jahre) abgesenkt werden und zwar progressiv³⁵). Pensionsabschläge verringern nur dann den Pensionsanspruch, wenn der Versicherte die gemäß den Altersgrenzen erforderlichen pensionsrechtlichen Zeiten nicht erfüllt. Die Abschlagshöhe von 0,1% bis 0,25% je Monat des Bezuges vor dem gesetzlichen Pensionsalter (Männer: 63 Jahre, Frauen 61 Jahre) hängt positiv von der Länge des Vorziehzeitraumes ab. Die Zuschläge sind je aufgeschobenen Jahr degressiv gestaffelt (ein Jahr: 3%, ab dem fünften Jahr: 1%).

Das slowenische Pensionssystem zeichnet sich somit durch (1) eine hohe Ersatzrate auf Grund eines geringen Durchrechnungszeitraums wie in Österreich, (2) einem niedrigen Regel- und vorzeitigen Pensionsalter trotz Pensionsreform, (3) einem abschlagsfreien vorzeitigen Pensionszugang (sofern die Wartezeit erfüllt wurde) und (4) insgesamt niedrigen Abschlägen und degressiven Zuschlägen aus.

3.3.7. *Finnland*

3.3.7.1. Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitslosigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen

Das finnische Arbeitslosenversicherungssystem besteht aus zwei Teilen: (1) Einem Basis-Arbeitslosengeld (*peruspäiväraha*), das aus Steuern und Beiträgen derjenigen ArbeitnehmerInnen finanziert wird, die keinem freiwilligen Sicherungssystem angehören und (2) einem optionalen, einkommensbezogenen Arbeitslosengeld (*ansioperusteinen työttömyyspäiväraha*) für ArbeitnehmerInnen und Selbstständige, das aus freiwilligen Beiträgen und Steuern aufgebracht wird. Ältere Arbeitslose erhalten implizit einen höheren Arbeitslosengeldanspruch bei der einkommensabhängigen Komponente, falls die Beschäftigung aus wirtschaftlichen oder produktionsbezogenen Gründen endete und der Versicherte mindestens fünf Jahre der Arbeitslosenkasse angehörte und wenigstens 20 Jahre beschäftigt war.

Vor 1950 geborenen Versicherten, die in der Zeit des Bezugs von Arbeitslosengeld das 57. Lebensjahr erreichten, kann es länger, nämlich bis zum 60. Lebensjahres bezogen werden. Anschließend besteht Anspruch auf eine Pension wegen Erwerbslosigkeit (*Työttömyyseläke*), die mit Erwerbseinkommen von monatlich 588,54 € kumulierbar ist, aber darüber hinaus entfällt. Für Jahrgänge ab 1950 ist ebenfalls ein längerer Leistungsbezug des Arbeitslosengeldes vor-

³⁵) Ein Kind: acht Monate, zwei Kinder 36 Monate, drei Kinder: 36 Monate, 20 Monate für jedes weitere Kind (*Strojan Kastelec*, 2005, *OECD*, 2009).

gesehen, und zwar bis zu einem Alter von 65 Jahren, sofern das 59. Lebensjahr während des Leistungsbezugs vollendet wird (MISSOC ,2008). Da das Höchstalter bis zu dem Arbeitslosengeld – über die übliche Bezugsdauer hinausgehend – geleistet wird, auf das gesetzliche Pensionseintrittsalter angehoben wurde, erübrigt sich die anschließende vorzeitige Pension wegen Arbeitslosigkeit (Työttömyyseläke), weswegen sie für die Jahrgänge ab 1950 mit Wirkung ab Anfang 2005 entsprechend abgeschafft wurde.³⁶⁾

Auch bei der Arbeitslosenhilfe ("Arbeitsmarktunterstützung", työmarkkinatuki) besteht eine Bevorzugung älterer ArbeitnehmerInnen insoweit, als die Bedürftigkeitsprüfung für 55- bis 64-Jährige, die beim Beginn der Arbeitslosigkeit die notwendigen Beschäftigungszeiten nachweisen konnten, entfällt.

Das Altersteilzeitgeld bietet eine Ersatzrate wie in Deutschland und Österreich. Das frühestmögliche Inanspruchnahmealter liegt bei 58 Jahren, d.h. drei Jahre über dem in Deutschland und drei Jahre über dem für Frauen in Österreich. Im Gegensatz zu Deutschland und Österreich erfolgt die Finanzierung des Altersteilzeitgeldes durch das staatliche Alterssicherungssystem.

3.3.7.2. Besonderheiten des Pensionssystems und Zugangsbedingungen

Beim finnischen Pensionssystem handelt es sich um ein duales System (Schnell, 2007). Es umfasst

- (1) eine gesetzliche, einkommensbezogene Pension (Työeläke), deren Höhe vom erzielten Einkommen und der Versicherungsdauer in Abhängigkeit des Lebensalters berechnet wird und innerhalb einer flexiblen Altersgrenze von 63 bis 68 Jahren angetreten werden kann und
- (2) eine Volkspension (Kansaneläke), die von der Dauer des Wohnsitzes in Finnland, Familienstand und der Höhe sonstiger Pensionen auf Grund von Erwerbstätigkeit abhängt, mit einer Mindestpensionsgarantie und einem Regelpensionsalter von 65 Jahren.

Die Besonderheit des finnischen Pensionssystems besteht im Vergleich zu den übrigen hier betrachteten Ländern in mehrerlei Hinsicht:

- Die beiden Pensionssysteme sind insofern verknüpft, als dass die Auszahlung der Volkspension eingestellt wird, sobald die gesetzliche einkommensbezogene Pension eine bestimmte Höchstgrenze übersteigt.
- Die flexible Altersgrenze des Pensionzugangs erlaubt einen frei wählbaren Pensionierungszeitpunkt im einkommensbezogenen Teil des Pensionssystems (63 bis 68 Jahre), wie dies auch in Schweden (61 bis 67 Jahre) der Fall ist.

³⁶⁾ Jüngeren Langzeitarbeitslosen (Jahrgänge ab 1951) wird stattdessen eine abschlagsfreie vorgezogene Alterspension ab 62 eingeräumt (siehe auch weiter unten).

- Mit voranschreitendem Lebensabschnitt steigt der Bewertungsfaktor bei der Ermittlung der einkommensabhängigen Pension: Vom 18. bis zum 52. Lebensjahr werden die Arbeitseinkünfte mit dem Faktor 1,5% bewertet, vom 53. bis zum 62. Lebensjahr mit 1,9% und vom 63. bis zum 68. mit 4,5%.³⁷⁾ Für gleichzeitig erwerbstätige Rentner beläuft sich der Faktor auf 1,5% des erzielten Erwerbseinkommens.

Ein vorgezogener Zugang ist in beiden Systemen ab dem Alter von 62 Jahren gestattet.³⁸⁾ Der Pensionsabschlag beträgt bei der entgeltabhängigen Pension 0,6% je Monat vorzeitigen Bezugs vor dem 63. Lebensjahr und bei der Volkspension 0,4% je Vorziehmonat vor dem 65. Lebensjahr (*Schnell, 2007*). Zuschläge von 0,6% je Monat sind ab Vollendung des 65. Lebensjahres bei der Volkspension bzw. des 68. Lebensjahres bei der gesetzlichen beitragsbezogenen Pension vorgesehen.

Für Jahrgänge bis 1950 besteht übergangsweise noch die Möglichkeit des vorzeitigen Bezugs einer Pension wegen Arbeitslosigkeit. Jüngeren Langzeitarbeitslosen wird stattdessen eine abschlagsfreie vorgezogene Alterspension ab 62 eingeräumt (*Schnell, 2007*).

Das Arbeitsentgelt hat während des Pensionsbezugs keinen Einfluss auf den Anspruch oder die Höhe der Pension, d.h. eine Kumulation mit Erwerbseinkommen ist ohne Begrenzung erlaubt.

3.3.8. Schweden

3.3.8.1. Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitslosigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen

Die Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung ist für ArbeitnehmerInnen in Schweden und einzig noch in Dänemark freiwillig, sonst obligatorisch. Das Arbeitslosenversicherungssystem baut wie in Finnland auf

(1) einer Grundversicherung (*grundförsäkring*), ausschließlich durch ArbeitgeberInnenbeiträge finanziert mit einer pauschalen Leistung für diejenigen, die keinem freiwilligen Sicherungssystem angehören, und

(2) einer freiwilligen Versicherung gegen Einkommensausfall (*inkomstbortfallsförsäkring*) finanziert durch Beiträge der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen mit einkommensbezogenen Leistungen (*MISSOC, 2008*),

auf. Die Besonderheit des Arbeitslosenversicherungssystems Schwedens gegenüber den übrigen Ländern liegt in der absoluten Begrenzung der Bezugsdauer ohne Ansehen des Alters.³⁹⁾

³⁷⁾ Bis zum Jahr 2005 lag der Bewertungsfaktor zwischen dem 23. und dem 59. Lebensjahr bei 1,5% und zwischen dem 60. und dem 64. Lebensjahr bei 2,5%.

³⁸⁾ Das vorzeitige Mindestalter liegt für Jahrgänge bis 1944 bei 60 Jahren.

³⁹⁾ Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht längstens für 300 Tage, für Berechtigte mit Kind unter 18 Jahren für max. 450 Tage.

Die Kumulierung des Arbeitslosengeldes mit einer Alterspension vor dem 65. Lebensjahr ist gestattet, jedoch wird die Alterspension auf den Anspruch angerechnet.

3.3.8.2. Besonderheiten des Pensionssystems und Zugangsbedingungen

Das Alterspensionssystem (ålderspension) ist ein universelles Pflichtsystem, das sich aus drei Teilen zusammensetzt (MISSOC, 2008) und abgesehen von der kapitalgedeckten Pension mit dem finnischen System vergleichbar ist. Es umfasst:

- (1) Eine garantierte Pension (garantipension) für alle Einwohner ohne oder nur mit einer niedrigen entgeltbezogenen Alterspension, die ausschließlich steuerfinanziert ist,
- (2) eine nach dem Umlageverfahren beitragsfinanzierte und entgeltbezogene Alterspension (inkomstpension) und
- (3) eine kapitalfundierte Zusatzpension (premiereservsystem) mit individuellen Pensionskonten.

Ähnlich wie im finnischen Alterssicherungssystem wird die garantierte Pension proportional um die Anwartschaft der entgeltbezogenen Pension vermindert und bei Überschreitung des Grundbetrags (prisbasbelopp) komplett eingestellt. Wie ebenfalls nur noch in Finnland räumt das schwedische Pensionsmodell die freie Wahl des Pensionsalters zwischen 61 und 67 Jahren ein. Dementsprechend erübrigt sich die Möglichkeit eines vorgezogenen Pensionsbezugs. Nach Zustimmung der ArbeitgeberInnen besteht außerdem die Möglichkeit zur Weiterarbeit nach Vollendung des 67. Lebensjahrs.

3.3.9. Großbritannien

3.3.9.1. Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitslosigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen

Der wesentliche Unterschied zu allen übrigen Arbeitslosensystemen liegt in der Unabhängigkeit des Arbeitslosengeldes vom vorherigen Erwerbseinkommen, obwohl der Globalbeitrag zum Sozialversicherungssystem an den Arbeitseinkünften ansetzt. Eine pauschale Leistung ist in der Mehrzahl der übrigen Länder nur bei der Arbeitslosenhilfe zu finden.

Das Arbeitslosengeld (Contribution-based Jobseekers' Allowance) wird für höchstens 182 Tage je Zeitraum der Arbeitslosigkeit geleistet unabhängig vom Alter (MISSOC, 2008). Die Arbeitslosenhilfe wird wie in den übrigen Staaten grundsätzlich ohne zeitliche Begrenzung erbracht. Damit bestehen für ältere ArbeitnehmerInnen keine besonderen Konditionen.

3.3.9.2. Besonderheiten des Pensionssystems und Zugangsbedingungen

Das britische Pensionssystem sieht keinen vorzeitigen Zugang vor, auch nicht implizit über einen flexiblen Zugangszeitraum wie etwa in Finnland oder Schweden. Insgesamt betrachtet bietet das britische Sozialversicherungssystem älteren Versicherten – als einziges unter den hier ausgewählten Vergleichsländern – überhaupt keine Möglichkeit zum längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit, keine Vorruhestandsoptionen und auch keinen vorgezogenen Pensionszu-

gang. Im Vergleich zu den vorliegenden Ländern zeichnet sich das britische Pensionssystem durch ein am wenigsten lebensstandardsicherndes staatliches Pensionskonzept aus. In Großbritannien sind aber die Systeme der freiwilligen privaten Altersvorsorge am stärksten entwickelt (*Gruescu, 2006*).

Übersicht 8: Arbeitslosen- und Pensionsversicherungsrechtliche Regelungen für ältere Arbeitnehmer (Rechtsstand 2008)

	BE	DK	DE	NL	AT	FI	SI	SE	UK
Längerer ALG-	generell								
Anspruch	unbegrenzt			Implizit ^(NL)				-	-
ab 40					0,75				
ab 50			1,25		1		1,5		
ab 55		5	1,5				2		
ab 57						3 (+1,5 vor 57. Lj.) ^(FI)			
ab 58			2						
ab 59						6 (+1,5 vor 59. Lj.) ^(FI)			
Altersgrenze	M: 65, F: 64	63	65	65	M: 65, F: 60	65	M: 63, F: 55,7	65	M: 65, F: 60
ATZ-Mindestalter	55	-	55	-	M: 58, F: 53	58	-	-	-
Pension wg. AL/ATZ	52-60 ^(BE)	60 ^(DK)	60 ^(DE)	-	M: 61,5, F: 56,5 ^(AT)	60	-	-	-
		freiwilliges Vorruhestandssystem	<=Jg. 1951		<= Jg. 1950	<=Jg. 1949			
Wartezeit in J.	35	25 in ALV in-nerh. letzte 30 Kj.	abgeschafft		abgeschafft	abgeschafft ^(FI)			
Vz. Mindest-	60	VR: -	63	-	M: 62, F: 57,5 ^(AT)	VR: 62	58	Implizit ^(SE)	-
pensionsalter		ZR: 65				ER: 62			
Wartezeit in J.	35	-	35		37,5	VR: 3 Ws. n. 16. Lj.	M: 40, F: 38		-
Abschlag/J.	-	ZR: anteilige Redukt.	3,6%		3,0% ^(AT)	VR: 4,8%	1,2-3,0%	Implizit ^(SE)	-
						ER: 7,2% (62-63)			
Regelpensionsalter	M: 65, F: 64	VR: 65	65	65	M: 65, F: 60	VR: 65	M: 62,5, F: 61	61-67	M: 65, F: 60
		ZR: 67				ER: 63-68			

Wartezeit in J.	-	VR: 3 Ws. zw. 15.-65. J.	5	-	15 Vj. innerh. letzte 30 Kj. ^{A1c)}	VR: 3 Ws. n. 16. J.	15	GR: 3 Ws.	GR: 11 Bj.
Zuschlag/J.	30€ (>62)	ZR: -	6,0%	-	4,0%	ER: -	3,6-1,2%	ER: -	UK)
Kum. Erw.eink.		ZR: progres-siv ^{D1c)}				VR: 7,2% (>65)	Implizit ^{B1E)}		
mit vz. Pension	BE<€ 618/ ^{B1b)} Mon. ^B	ZR: o. E.	BE<€ 400/Mon.	-	BE<€ 349/Mon.	ER: 4,8% (>68)	für max. 3 J.	o. E.	-
mit reg. Pension	BE<€ 1786/ ^{B1b)} Mon.	VR: Anrech-nung nach Erw.eink.grenze	o. E.	o. E.	o. E.	o. E.	-	o. E.	o. E.

Anm.: Zahlenangaben in Jahren soweit nichts anderes bezeichnet. ALG=Arbeitslosengeld, --nicht möglich, lj.=Lebensjahr, M=Männer, F=Frauen, ATZ=Altersteilzeit, AL=Arbeitslosigkeit, ALV=Arbeitslosenversicherung, Jg.=Jahrgang, Kj.=Kalenderjahre, Vz.=vorzeitig, Mon.=Monat, VR=Volksrente, ER=entgeltbez. Rente, ZR=Zu satzrente, GR=Garantierte/Grundrente, Ws.=Wohnsitz, Vj.=Versicherungsjahre, Bj.=Beitragsjahre, Kum.=Kumulation, Erw.eink.=Erwerbseinkommen, BE=Bruttoentgelt, reg.=regulär, o. E.=ohne Einschränkung.

Q: AMS-Studie, Ilmakunnas (2006), MISSOC (2008), NOSOCO (2009), OECD (2006B), OECD (2009), Schnell (2007), SGB III, SGB VI, Verbič (2007). – ^{B1E)} Die tarifver-tragliche Vorruhestandsrente ist prinzipiell ab 60 beziehbar, bei langer Erwerbsbiographie bzw. Entlassung ab einem jüngeren Alter in Abhängigkeit des Sektors und der Unternehmenslage. ^{B1b)} Bei Kindern im Haushalt beitragen die Zuverdienstgrenzen bei Bezug einer vorzeitigen Pension 928 €/Mon. und bei Bezug einer regulären Pension 2.173 €/Mon. – ^{D1c)} Für ältere Arbeitslose zwischen 60 und 65 Jahren freiwilliges Vorruhestandssystem mit 91% des Arbeitslosengeldes, max. 400 € wöchentlich. ^{D1b)} Progressiver Anstieg des Zuschlags nach hinausgeschobenem Zeitraum in Jahren (1: 8%, 2: 18%, 3: 28%, 4: 39%, 5: 51%, 6: 65%, 7: 79%, 8: 95%, 9: 112%, 10: 130%). – ^{D1E)} Altersgrenze von 60 für bis 1951 geborene Frauen mit mindestens 15 Versicherungsjahren, davon wenigstens zehn Jahre Pflichtbei-tragszeiten nach dem 40. Lebensjahr. – ^{N1)} Entgeltbezogene Leistung (loongereleateerde uitkering): Für jedes Beschäftigungsjahr wird die Leistung für einen Monat gewährt, begrenzt auf max. 38 Monate. – ^{A1a)} Bezugsalter gelten für das Übergangsgeld, welches als Ersatz für den Entfall der vorzeitigen Pension bei Arbeitslosigkeit ab 2004 gewährt wird. ^{A1b)} Das vorzeitige Mindestpensionsalter liegt im Dauerrecht bei 62 Jahren (Korridorpension). Für Frauen wird es erst ab 2028 relevant, wenn die Angleichung an das Regelalter der Männer das 62. Lebensjahr übersteigt. Das vorzeitige Zugangsalter lag 2008 für Frauen des Jahr-gangs 1950 bei 57,5 Jahren und wird bis 2017 auf 60 Jahre (ab Jg. 1957) angehoben. Das Anfallsalter nach der Schwerarbeitsregelung liegt bei 60 Jahren und nach der Langzeitversicherungsregelung bei 60/55 Jahren für Männer/Frauen (45/40 Bj. & Jg. bis 1953/1958). Die Abschlagsätze variieren nach Pensionsart (0%/1,8%/2,1% Langzeitversicherer-/Schwerarbeits-/Korridorpension) bis zum Regelfall von 3% je Vorziehhjahr. Der Abschlag von 3% fällt im Altrecht unter den Verlustdeckel und der angehobene Abschlag von 4,2% (Dauerrecht) wird nur auf den Neurechtsteil angewandt. Der Abschlag von 4,2% gilt grundsätzlich für alle ab 1955 Geborenen. ^{A1c)} Die allgemeine Wartezeit gilt auch mit 15 Beitragsjahren oder 25 Versicherungsjahren ohne Rahmenfrist als erfüllt. – ^{F1a)} Bei Vollen-dung des 57. Lebensjahres während der Arbeitslosigkeit ist der ALG-Bezug für Jahrgänge bis 1950 bis zum 60. Lebensjahr möglich mit anschließendem Bezug der Pension wegen Arbeitslosigkeit. Für Jahrgänge ab 1951 besteht kein Anspruch auf die Pension wegen Arbeitslosigkeit, allerdings ist bei Vollendung des 59. Lebensjahres während der Arbeitslosigkeit der ALG-Bezug bis zum 65. Lebensjahr möglich. ^{F1b)} Der Bezug der auslaufenden Pension wegen Arbeitslosigkeit ist nur bei einem Erwerbseinkommen von unter 589 € monatlich möglich. Langzeitarbeitslose der Jahrgänge 1950 und jünger können die vorzeitige Alterspension ab 62 Jahren ohne Abschläge beziehen. – ^{S1E)} Der vorzeitige Pensionsbezug ist gemäß flexiblen Zugangsalter ab 61 möglich. Die Ab- bzw. Zuschläge ergeben sich gemäß der vollkommen beitragsäquivalenten Pensionsbemessung, die die erwartete Restlebenserwartung berücksichtigt, implizit. – ^{UK)} Bezugsbedingung für die übrigen öffentlichen Pensionen (Graduated Retirement Benefit, State Earnings-Related Pension, State Second Pension) sind bestimmte Beitragshöhen.

4. Soziale Sicherungssysteme bei Krankheit und Erwerbsunfähigkeit und ihr Einfluss auf den Erwerbsstatus

4.1. Einleitung

Einflussfaktoren des Erwerbsstatus von Menschen mit vorübergehenden und dauerhaften gesundheitlichen Beeinträchtigungen sind vielschichtig: Ausgehend von persönlichen Merkmalen wie Bildung, Geschlecht über die institutionellen Zugangsregelungen zur krankheitsbedingten Transfers bis hin zur allgemeinen wirtschaftlichen Lage des Landes. Rezessive Phasen sind mit kurzfristig steigenden Arbeitslosenquoten und mittelfristig mit steigenden krankheitsbedingten Transferleistungsbeziehungen verbunden.

Die Beschäftigungsquoten der Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen sind in Jahren der dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung weniger stark angestiegen als jene der Gesunden. Gesundheitlich beeinträchtigte Menschen sind häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen und haben geringere Chancen auf einen Wiedereinstieg. Insgesamt haben sie ein deutlich geringeres verfügbares Einkommen als der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt. Diese Differenz liegt in den OECD-Ländern bei durchschnittlich 12%, und sie hat sich in der Vergangenheit nicht verringert (OECD, 2009E).

4.2. Empirischer Überblick über krankheitsbedingte vorübergehende oder dauerhafte Erwerbsaustritte

In Europa sind eine steigende Lebenserwartung, verbesserte Lebensbedingungen und ein hohes Niveau an Gesundheits(dienst)leistungen zu beobachten, aber auch ein Rückgang der durchschnittlichen Beschäftigungsjahre im Lebensverlauf durch mehr Arbeitslosenphasen, einen späteren Berufseinstieg bzw. vorzeitigen oder krankheitsbedingten Berufsausstieg. Der Gesundheitszustand spielt für die Arbeitsmarktintegration und für das Übergangsverhalten zwischen Beschäftigung – Arbeitslosigkeit – Pensionierung – gänzlichem Rückzug vom Arbeitsmarkt eine entscheidende Rolle.

Der berufliche Status (arbeitend, angestellt) und die Wirtschaftsbranche bringen unterschiedliche Arbeitsplatzbelastungen mit sich (*Dalstra – Kunst, 2005; Biffi, 2004*). Arbeitsplatzbelastungen beeinflussen den Gesundheitszustand der Beschäftigten. Der Gesundheitszustand ist damit sowohl die Folge der Arbeitsbelastung, er ist aber auch ein wichtiger Einflussfaktor für die Art und das Ausmaß der Arbeitsmarktpartizipation, der Arbeitsmarktchancen und des Arbeitsmarktrückzugs (*Barnay – Debrand, 2006; Biffi – Leoni – Mayrhuber, 2009*).

Neben diesen individuellen Charakteristika des Gesundheitszustandes und der Qualifikation beeinflussen die Wirtschaftsstruktur (Branchenstruktur), institutionelle Regelungen (vor allem des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme), Arbeitsmarktstrukturen, Verdienststrukturen, die wirtschaftliche Situation eines Landes, aber auch Werthaltungen die Art und das Ausmaß der Arbeitsmarktpartizipation bzw. des Arbeitsmarktausstiegs.

Gesundheitsprobleme und körperliche Einschränkungen⁴⁰⁾ sind entweder vorübergehend oder bleibend. Bei dauerhaften Einschränkungen entscheiden die genannten Einflussfaktoren maßgeblich über den Verbleib auf bzw. den Rückzug vom Erwerbsarbeitsmarkt.

4.2.1. Gesundheitszustand in den Vergleichsländern

Einen Ländervergleich bietet der „Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe“ (kurz SHARE), der für elf bzw. 13 europäische Länder⁴¹⁾ vergleichbare Gesundheitsdaten der über 50-jährigen Bevölkerung zur Verfügung stellt. Darin enthalten sind Variablen mit subjektiven Angaben zum Gesundheitszustand (von Cholesterin, Diabetes, Bluthochdruck, Arthritis, Einschränkungen in Handlungen des täglichen Lebens bis hin zu Herzinfarkt, Krebserkrankungen etc.). Das mögliche länderspezifische Antwortverhalten wird durch objektive Gesundheitsmaße⁴²⁾ ergänzt, es handelt sich daher um einen Datensatz mit aussagekräftigen Ländervergleichen (Hank – Jürges – Schupp – Wagner, 2006).

Die Bevölkerung in Europa weist im SHARE große Unterschiede auf. Gemäß den Selbstangaben gibt es ein deutliches Nord-Süd-Gefälle: In den skandinavischen Ländern fühlen sich die Befragten deutlich gesünder als in den südeuropäischen Ländern, Österreich befindet sich im Durchschnitt. Unter Heranziehung der objektiven Gesundheitsmaße verringern sich die Abstände zwischen den Ländern (Jürges, 2005). Deutlich treten auch die Unterschiede im Gesundheitsstatus entlang der unterschiedlichen sozio-ökonomischen Gruppen zu Tage: Personen mit einem niedrigen Bildungsniveau und einem geringen Einkommen leiden häufiger an Herz- und Lungenerkrankungen, Arthritis, etc. Sie haben auch höhere Sterberaten. Rauchen, Alkoholkonsum, Übergewicht, Fettsucht und Diabetes sind ebenfalls mit dem sozio-ökonomischen Status verbunden, erklären aber nur einen kleinen Teil des unterschiedlichen Gesundheitszustands der einzelnen Gruppen (Kok – Avendano – Mackenbach, 2008).

Für Österreich zeigten sich folgende Zusammenhänge: Die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit der Männer sinkt um 30%, wenn eine schwere gesundheitliche Beeinträchtigung auftritt (Kalwij – Vermeulen, 2005). Die Erwerbswahrscheinlichkeit steigt hingegen stark an, wenn sich ein objektiver Gesundheitsindikator verbessert. Diese österreichische Gegebenheit stellt in den elf SHARE-Vergleichsländern einen Maximalwert dar. Die Erwerbstätigkeit der Frauen ist

⁴⁰⁾ In der englischsprachigen Literatur findet sich der Begriff Disability, der sowohl im Hinblick auf körperliche Einschränkungen aber auch Behinderungen verwendet wird.

⁴¹⁾ Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) 2005. <http://www.share-project.org/>; die Länder der 1. Welle (2003) waren Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Niederlande, Spanien, Schweden, Schweiz; in der 2. Welle (2006) kamen die Tschechische Republik, Polen und Irland dazu, Israel nahm nicht mehr teil.

⁴²⁾ Die „Handgreifkraft“ oder der „Body-Mass-Index“ stellen solche objektiven Gesundheitsmaße dar. Die Handgreifkraft ist ein guter Voraussageindikator für zukünftige Behinderungen bei den täglichen Handgriffen („activities of daily living“) (Rantanen – Guralnik – Foley – Masaki – Leveille – Curb – White, 1999) und auch für das Mortalitätsrisiko (Metter et al. 2002). Der Body-Mass-Index ist die Bewertung des Körpergewichts im Verhältnis zum Quadrat der Körpergröße (kg/m²).

hingegen stärker vom Bildungsabschluss und dem Familienstatus abhängig als vom Gesundheitszustand. Ein höherer Bildungsabschluss erhöht bei 50- bis 64-jährigen Frauen die Wahrscheinlichkeit der Erwerbstätigkeit um ein Drittel, während sie um 12% sinkt, wenn Frauen in Partnerschaften leben. Beim Fehlen von gesundheitlichen Beeinträchtigungen würden laut *Kalwij – Vermeulen* die 50-bis 64-jährigen Männer in Österreich entsprechend stärker am Erwerbsleben partizipieren. Bei Frauen würde ohne gesundheitliche Beeinträchtigungen die Erwerbsquote nur um einen Prozentpunkt ansteigen. Bei ihnen wirkt das niedrigere Pensionsantrittsalter stärker auf das Erwerbsverhalten als ihr Gesundheitszustand (*Kalwij – Vermeulen, 2005*). Gemäß diesen Schätzungen würde sich ohne gesundheitliche Beeinträchtigungen die Erwerbsquote der Männer um 10,3 Prozentpunkte auf 61,3% erhöhen⁴³), bei Frauen nur um einen Prozentpunkt.

Es kann gemäß den Auswertungen auf der Grundlage der SHARE-Daten (*Alavinia – Burdorf, 2008*) ein Zusammenhang zwischen Gesundheitszustand und Erwerbsbeteiligung abgeleitet werden, wenngleich das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung nicht anhand des Gesundheitszustands bestimmt werden kann.

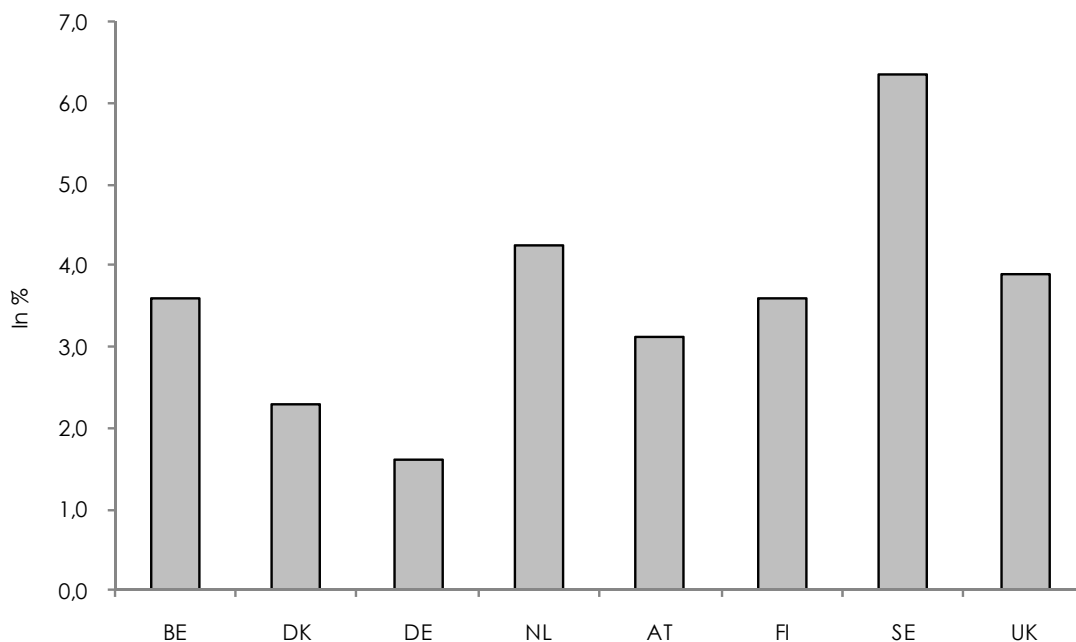
4.2.2. Vorübergehende gesundheitliche Beeinträchtigung (Krankheit) und Beschäftigung

Aus unterschiedlichen Quellen lässt sich belegen, dass die Krankenstandshäufigkeit im internationalen Vergleich weit auseinander liegt⁴⁴). Sowohl administrative Statistiken als auch standardisierte Stichprobenerhebungen zeigen, dass sich innerhalb der neun untersuchten EU-Länder die Krankenstandsquoten signifikant unterscheiden (siehe Abbildung 12 bis Abbildung 14). Die bestehende Datenlage ist in einzelnen Fällen widersprüchlich und ermöglicht keine genaue Reihung der Länder gemessen an der durchschnittlichen Zahl der Krankenstandstage. Dennoch ist ersichtlich, dass unterschiedliche Daten und Auswertungszeitpunkte für eine Untergruppe von Ländern konsistent überdurchschnittliche Krankenstandsquoten aufzeigen. Zu diesen Ländern gehören Schweden und die Niederlande, zum Teil auch Finnland und Belgien. Für Slowenien ist nur für das Jahr 2005 statistisches Material vorhanden, hier ebenfalls mit hohen Krankenstandswerten. Österreich und Deutschland weisen im internationalen Vergleich sehr geringe Krankenstandsquoten auf, es dürfte vor allem seit 2000 in den beiden Ländern zu einem überproportional starken Rückgang der krankheitsbedingten Fehlzeiten gekommen sein (*Leoni – Mahringer, 2008*). Auch Dänemark und Großbritannien gehören zu den Ländern mit geringen Krankenstandsquoten.

⁴³) Die Erhöhung der Erwerbsquote der 50- bis 64-jährigen Männer um 10,3 Prozentpunkte (knapp 73.400 Personen) würde den Stand der Invaliditätspensionsbezieher dieser Altersgruppe um 65% auf knapp 40.000 reduzieren.

⁴⁴) Für einen Überblick zu diesem Thema siehe *Leoni - Mahringer (2008)*. Die nachfolgende Darstellung geht zum Teil auf diese Studie zurück.

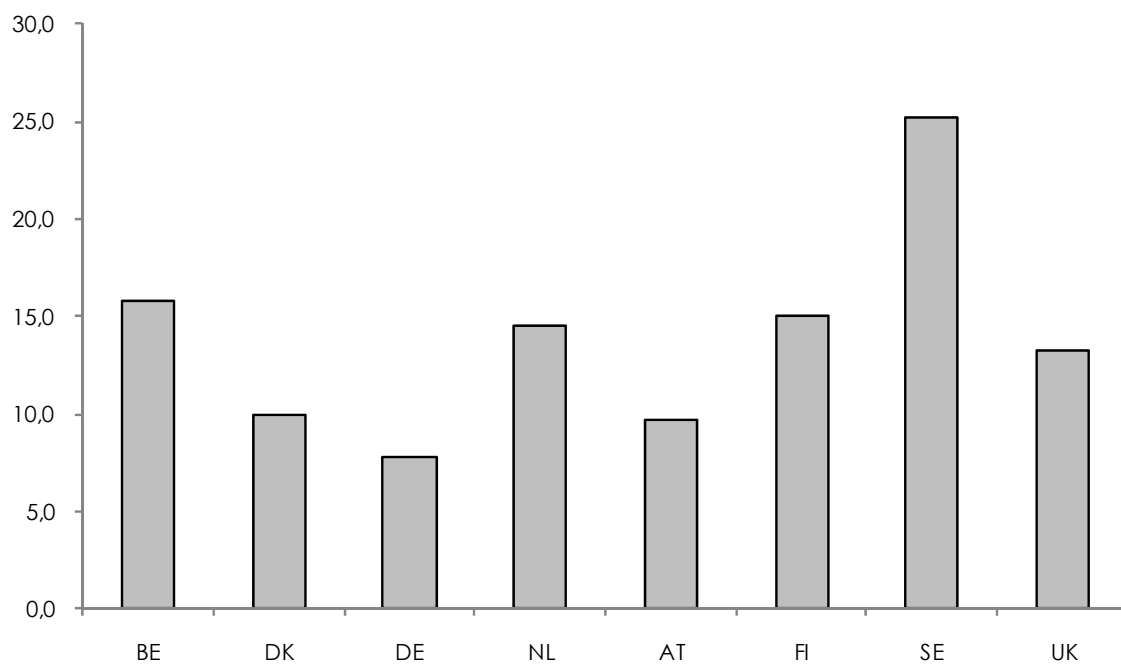
Abbildung 12: Krankenstandsquote (berechnet mit LFS-Daten), 2003



Q: AMS-Studie, Eurostat (LFS), *Bonato – Lusinyan (2007)*. – Anm.: Keine Daten für SI verfügbar.

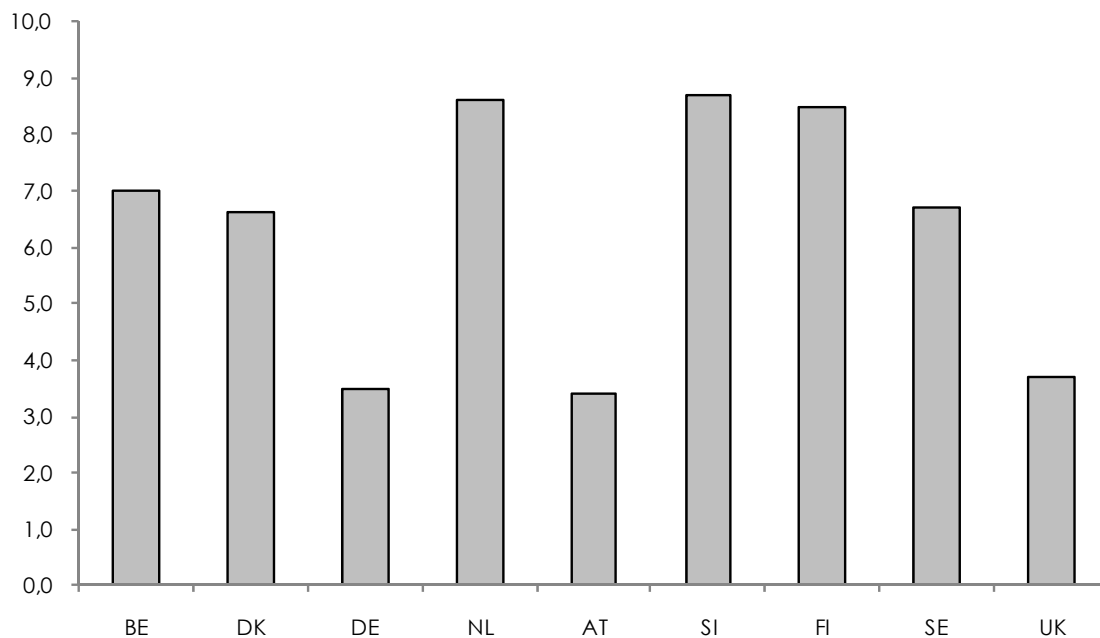
Die ausgeprägten Unterschiede in den internationalen krankheitsbedingten Fehlzeiten können nicht restlos geklärt werden. Zu den Faktoren, die sich auf die Krankenstände auswirken und in bereits erschienenen Studien eindeutig identifiziert werden konnten, zählen vor allem die Zusammensetzung der erwerbstätigen Bevölkerung, Charakteristika der Wirtschaftsstruktur und des Arbeitsmarkts sowie institutionelle Regelungen und Rahmenbedingungen (siehe *Bonato – Lusinyan, 2004; Frick – Malo, 2008; Osterkamp – Röhn, 2007*). Hohe Erwerbs- und Beschäftigungsquoten, insbesondere von Frauen und älteren Personen, sind vermutlich der wichtigste Faktor für internationale Krankenstandsunterschiede. So werden beispielsweise die österreichischen Krankenstände durch die sehr geringe Beschäftigungsquote der Älteren im internationalen Vergleich deutlich gedämpft. Die Beschaffenheit des Krankenversicherungssystems und die Regelung des Krankengelds üben ebenfalls einen direkten Einfluss auf das Krankenstandsvolumen aus. Empirischen Untersuchungen zufolge können großzügigere Krankengeldregelungen zu höheren Krankenstandsquoten führen bzw. umgekehrt restriktivere Regelungen zu einer Senkung der Krankenstände beitragen (z. B. *Johansson – Palme, 2005*). Das Ausmaß solcher Effekte hängt aber wesentlich davon ab, inwiefern begleitende Maßnahmen und Kontrollmechanismen möglichen "Moral-Hazard"-Problemen begegnen.

Abbildung 13: Anzahl an Krankenstandstagen je Beschäftigten in Vollzeitäquivalente, 2004



Q: AMS-Studie, Rae (2005), OECD-Schätzungen auf Basis des LFS. – Anm.: Keine Daten für SI verfügbar.

Abbildung 14: Anzahl an Krankenstandstagen je Beschäftigten (auf Basis EWCS), 2005



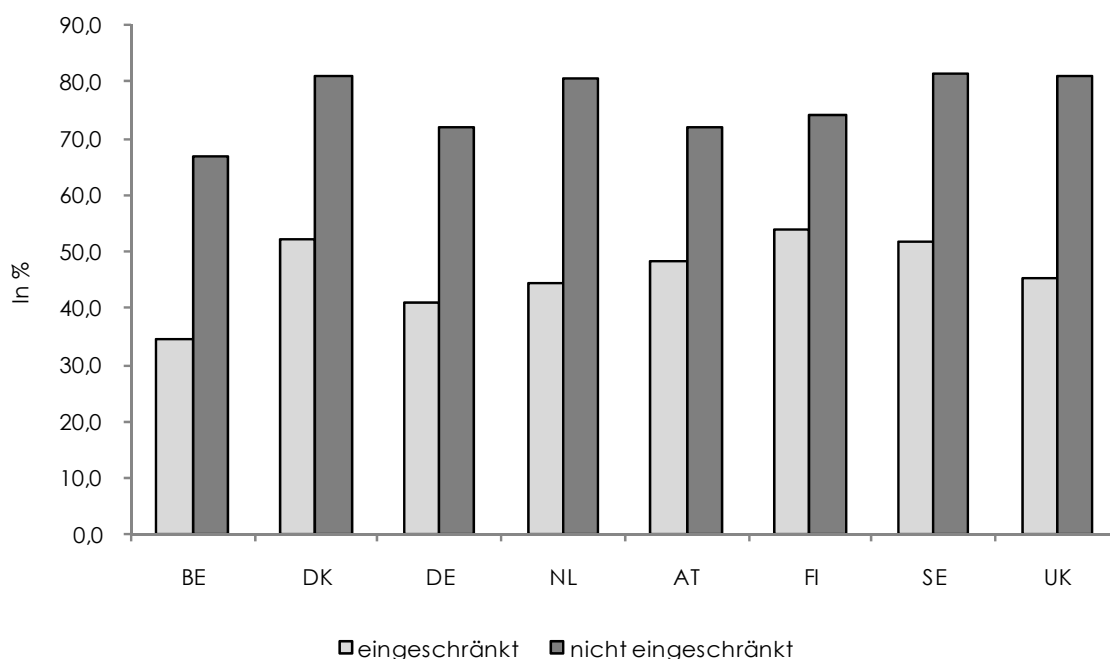
Q: AMS-Studie, European Working Conditions Survey (2005).

4.2.3. Dauerhafte gesundheitliche Beeinträchtigungen und Beschäftigung

Obwohl zu Beginn des Jahrzehnts Beschäftigungszuwächse realisiert werden konnten, stieg die Beschäftigung der Person mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen nicht an, in einigen Altersgruppen war die Beschäftigung dieser Personen sogar rückläufig. Die Arbeitslosigkeit ist bei vorübergehend oder dauerhaft kranken Menschen doppelt so hoch wie für andere, ihre Arbeitslosenquoten sind auch weit weniger gesunken als die allgemeine Quote (OECD, 2009E). Darüber hinaus ist die Wahrscheinlichkeit für Personen mit psychischen Einschränkungen beschäftigt zu sein geringer als für Personen mit physischen Einschränkungen.

Die größten Unterschiede in den Erwerbsquoten zwischen gesundheitlich eingeschränkten Personen und Personen ohne gesundheitliche Beeinträchtigungen sind in den Niederlanden, Großbritannien und Belgien zu finden. Die Erwerbsquote der Gesunden ist hier beinahe doppelt so hoch wie bei jenen mit gesundheitlichen Problemen. Die geringsten Unterschiede bei der Gruppen finden sich in Finnland.

Abbildung 15: Erwerbsquoten von gesundheitlich eingeschränkten und nicht eingeschränkten Personen, 2005



Q: AMS-Studie, OECD (2009E) – Anm.: Keine Daten für SI verfügbar.

4.2.4. Invalidisierungsquoten laut OECD

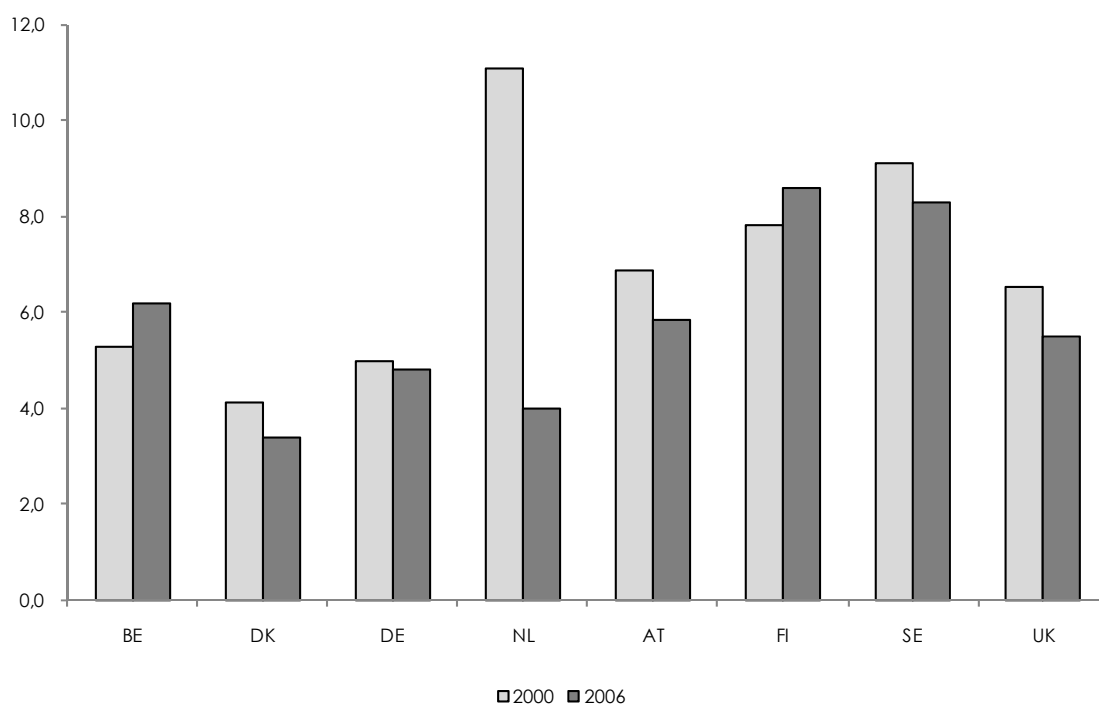
Kurzfristige Veränderungen in den wirtschaftlichen oder institutionellen Rahmenbedingungen zeigen sich am schnellsten in der Abgangsdynamik aus der Beschäftigung bzw. in der Zugangsdynamik zu den krankheitsbedingten Pensionen. Auch die kurzfristige Arbeitslosenent-

wicklung hängt mit den krankheitsbedingten Erwerbsbeendigungen zusammen: Gesundheitlich beeinträchtigte Menschen sind häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen und haben geringere Chancen auf einen Wiedereinstieg.

Seit dem Jahr 2000 reformierten die meisten Länder ihre krankheitsbezogenen Sicherungssysteme mit dem Ziel, den gesundheitsbedingten endgültigen Arbeitsmarktrückzug der Erwerbsbevölkerung zu reduzieren. Zu Beginn des Jahrzehnts betrug der jährliche Zufluss zu krankheitsbedingten Pensionen in den meisten westeuropäischen Ländern rund 1% der Erwerbsbevölkerung. In Dänemark, aber auch in Österreich lagen die Zugänge nur rund halb so hoch.

Das Ziel der geringeren Zugangsdynamik wurde von den Vergleichsländern in einem unterschiedlichen Ausmaß erreicht: Während insgesamt ein tendenzielles Ansteigen der krankheitsbedingten Erwerbsbeendigungen zu beobachten ist, gibt es in Dänemark, den Niederlanden, Österreich, Schweden und Großbritannien deutlich rückläufige Invaliditätsraten. In Deutschland blieben sie in der jüngsten Vergangenheit annähernd konstant, während sie in Finnland aber auch in Belgien zwischen 2000 und 2006 angestiegen sind (OECD, 2009E).

Abbildung 16: Neuzuerkennungen an Invaliditätspensionen 2006, Anzahl je 1.000 Personen der Altersgruppe



Q: AMS-Studie, OECD, 2007B und 2009E.

Die Entwicklung der krankheitsbedingten Fehlzeiten in Schweden nahm aufgrund der wirtschaftlichen Einbrüche der 1990er Jahre eine – im Vergleich zu den anderen Vergleichsländern – auffallende Entwicklung. Die hohe Arbeitslosenrate im Ausmaß von 8% bis 10% führte

zu einem hohen Anteil an SozialleistungsbezieherInnen, der in den 1990er Jahren durch den Arbeitslosengeldbezug bestimmt war, gegen Ende des Jahrzehnts sich aber in Richtung Langzeitarbeitslosigkeit und krankheitsbedingter Pensionsleistungen verschoben hat.

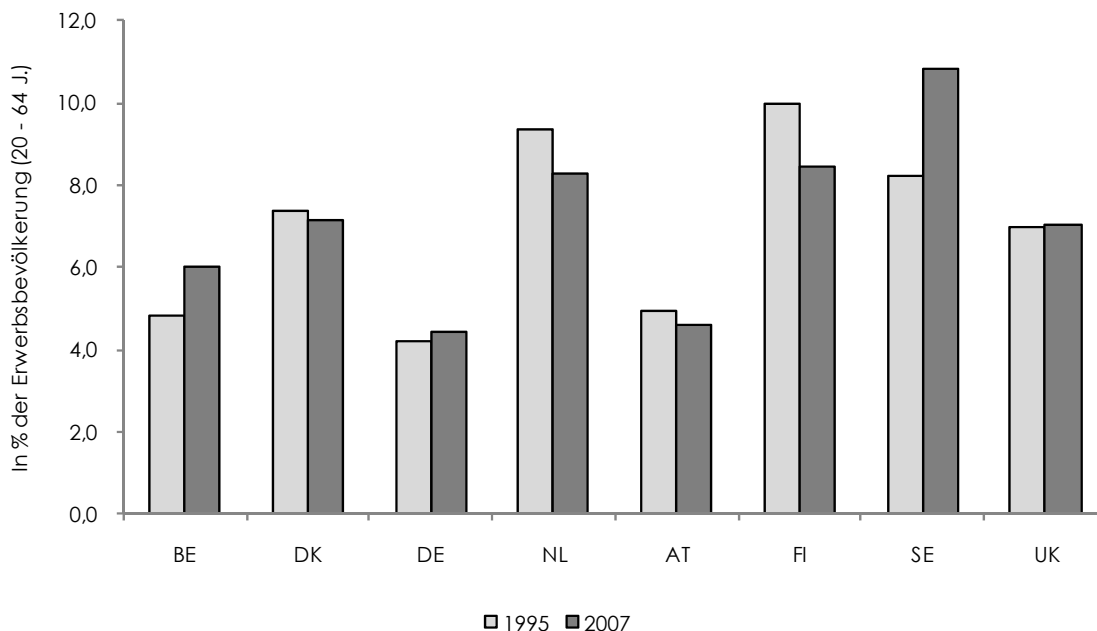
In Schweden erreichten die Zuwächse zu den krankheitsbedingten Pensionen in den Jahren 2004/2005 einen historischen Höchststand, in diesen Jahren betrug die Neuzugänge fast 1,4% der Erwerbsbevölkerung und die krankheitsbedingten Leistungsbezüge erreichten 14% der Erwerbsbevölkerung. Seither sinken die Zugangsraten trotz wieder steigender Arbeitslosigkeit. Die rezessive Phase in Schweden war kurzfristig mit hoher Arbeitslosigkeit verbunden, die mittelfristigen Auswirkungen der Rezession führten zu stark steigenden krankheitsbedingten Erwerbsaustritten. Hier zeigte sich deutlich der Zusammenhang zwischen krankheitsbedingten Fehlzeiten und der Arbeitslosigkeit, der auch für die anderen Vergleichsländer Gültigkeit hat (Larsson, 2002).

Auch die gegenwärtige Wirtschaftskrise wird mittelfristig wieder zu steigenden krankheitsbedingten endgültigen Erwerbsaustritten führen. Diese konjunkturelle Komponente der Zugangsdynamik wird aufgrund der jüngsten Reformen der krankheitsbedingten Leistungssysteme weniger stark ausgeprägt sein als in der Vergangenheit. Die engeren Übertrittskanäle zu den krankheitsbedingten Pensionen könnten aber auch dazu führen, dass der Anteil der Inaktiven (ohne Leistungsbezüge) wieder ansteigen wird.

Die Unterschiede der konjunkturellen, strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen in den neun Vergleichsländern kommen in den Beständen der krankheitsbedingten Transferleistungsbeziehenden zum Ausdruck (siehe Abbildung 17). Die höchsten Anteile dieser Gruppe der Inaktiven sind in den Ländern Schweden, Finnland, den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien. In dieser Ländergruppe hatten zwischen 8,3% (Niederlande) bis 10,8% (Schweden) der Erwerbsbevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren einen krankheitsbedingten Leistungsbezug. Noch einmal sichtbar ist hier die bereits erwähnte schwedische Situation: Die zwischen 1995 und 2007 stark angestiegenen Invalidisierungsquoten sind von sich gegenteilig entwickelnden Arbeitslosenquoten begleitet.

Die wirtschaftlichen Einbrüche in Belgien führten ebenfalls zu steigenden Anteilen der Leistungsbeziehenden. In Deutschland und Österreich liegen die Invalidisierungsquoten knapp über 4% der Erwerbsbevölkerung.

Abbildung 17: Anteil der erwerbsgeminderten TransferbezieherInnen in Prozent der Erwerbsbevölkerung zwischen 20 und 64, 1995 und 2007 im Vergleich



Q: AMS-Studie, OECD, 2009E.

4.2.1.1. Altersspezifische Zugangsdynamik

Die Zugangsdynamik zu den krankheitsbedingten Pensionen variiert mit dem Alter. Mit steigendem Alter steigt ihr Anteil an der entsprechenden Erwerbsbevölkerung. Die Struktur der geringen Invaliditätsquoten in jungen Jahren und die hohen Quoten in der Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen sind in allen Vergleichsländern vorhanden, wenn auch in einem unterschiedlichen Ausmaß.

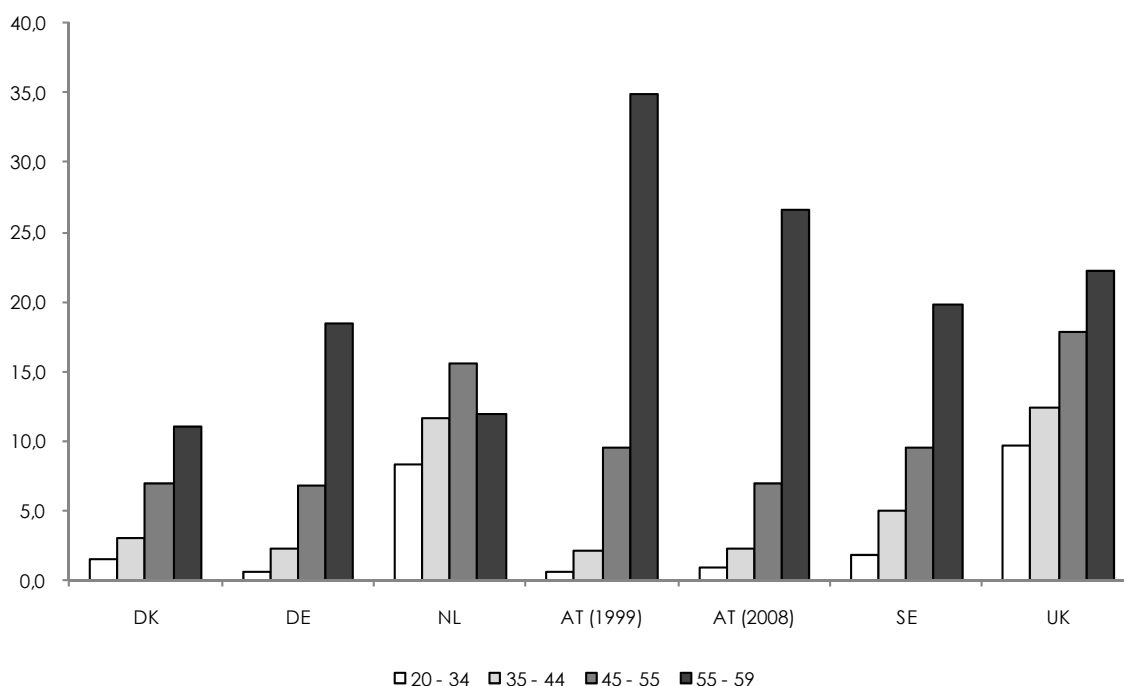
Während im Durchschnitt der sechs OECD-Länder in der Altersgruppe der 20- bis 34-Jährigen von 1.000 Personen 3,8 eine Invaliditätspension zugesprochen wurde, waren es in Österreich nur 0,7 (1999⁴⁵). Auch in der Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen lag der OECD-Wert noch mehr als doppelt so hoch wie in Österreich. Ab dem 55. Lebensjahr steigt dann die Invaliditätsrate in Österreich sprunghaft an: mit 34,9 war der Zugang der 55- bis 59-Jährigen zur Invaliditätspension um ein Drittel höher als in den Vergleichsländern (siehe Abbildung 20) Diese hohe Zugangsdynamik hat sich in den letzten zehn Jahren verändert. Im vergangenen Jahr

⁴⁵ Vergleichbare aktuellere Werte der OECD-Länder werden erst im Synthesebericht „Sickness, Disability and Work“, (dieser ist auch eine Aktualisierung der Publikation OECD (2003), Transforming Disability into Ability), im Jahr 2010 erscheinen.

hatten knapp 27 Personen in der Altersgruppe der 55- bis 59-jährigen ÖsterreicherInnen einen krankheitsbedingten Pensionsübertritt.

Die höhere Invalidisierungsrate bei den Jüngeren in den nordischen Ländern liegt in unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen begründet: So ist die soziale Absicherung in diesen Ländern stärker als soziales Grundrecht konzipiert und knüpft weniger eng an die Erwerbstätigkeit an als in Ländern mit Sozialversicherungssystemen in der Bismarckschen Tradition. Der Anspruch nach dem Ausmaß der Behinderung ist unterschiedlich und in vielen Ländern besteht Teilpensionsanspruch. Die meisten Länder haben einen weniger engen Berufsschutz, der vor Verweisung der Erwerbstätigen auf andere Berufe schützt. Darüber hinaus finden sich in den Vergleichsländern gut ausgebaute Wiedereingliederungs- und Rehabilitationsmaßnahmen. Österreich hat auch eine relativ hohe Altersdiskriminierung⁴⁶⁾, was im Zusammenhang mit den hohen Invaliditätsraten der 55- bis 59-Jährigen zu sehen ist.

Abbildung 18: Neuzuerkennungen an Invaliditätspensionen nach Altersgruppen, 1999, Anzahl je 1.000 Personen der Altersgruppe



Q: AMS-Studie, OECD, 2003, HSV.

⁴⁶⁾ Nach einer Befragung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Ländern der EU-15 fand sich Österreich im Jahr 2000 hinsichtlich Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz im Spitzenfeld aller Vergleichsländer (Paoli – Merlié, 2002).

4.3. Allgemeine Regelungen und Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern

4.3.1. Im Krankheitsfall

- In allen neun untersuchten Ländern sind für ArbeitnehmerInnen (bzw. zum Teil auch für gleichgestellte Gruppen sowie für Selbständige) bei Krankheit Geldleistungen vorgesehen. Finnland ist das einzige Land, wo der Krankengeldbezug für alle EinwohnerInnen von 16 bis 67 Jahren, also auch für jene, die nicht erwerbstätig sind, gilt (allerdings nur bei langen Krankheitsfällen und mit sehr geringem Krankengeldniveau, was die praktische Relevanz dieser Form von Geldleistung wohl deutlich einschränkt)⁴⁷⁾.
- In Deutschland, Österreich und Großbritannien gilt nur ab einer bestimmten Einkommensgrenze (Geringfügigkeitsgrenze, Lower Earnings Limit) eine Versicherungspflicht. In den anderen sechs Ländern sind keine Beschäftigungsverhältnisse von der Versicherungspflicht ausgenommen. Allerdings ist der Bezug von Krankengeldleistungen bzw. von Entgeltfortzahlung in Belgien und Dänemark an bestimmte Mindestarbeitszeiten gebunden; in Schweden an eine (sehr niedrige) Einkommensgrenze; in Großbritannien müssen für den Übergang von der privaten zur öffentlichen Transferleistung (spätestens nach sechs Monaten) auch bestimmte Versicherungszeiten vorliegen.
- Die Geldleistungen im Fall von Krankheit sind fast ausnahmslos zweistufig (im Sinne einer Unterscheidung zwischen Entgeltfortzahlung und Transferleistung). In einer ersten Periode, deren Länge je nach Land unterschiedlich ist, besteht eine Form von Entgeltfortzahlung seitens des Arbeitgebers; dann Krankengeldzahlung durch die Sozialversicherung. In Dänemark gibt es keine gesetzliche Entgeltfortzahlung, allerdings sehen die Tarifverträge für mehrere Beschäftigungsgruppen die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vor. Umgekehrt wurde in den Niederlanden und in Großbritannien die Krankengeldregelung in den 1990er Jahren verstärkt auf die betriebliche Ebene gestellt, in beiden Ländern leisten Unternehmen lange Entgeltfortzahlungsperioden. In den Niederlanden fungiert das Krankengeld dabei lediglich als Sicherheitsnetz für Sonderfälle bzw. für ArbeitnehmerInnen, deren Arbeitsverhältnis mit dem Arbeitgeber zu Ende gegangen ist.
- Mit Ausnahme von Slowenien, wo Arbeitslose keinen Anspruch auf Krankengeld haben, besteht in allen Ländern die Möglichkeit arbeitslos zu sein und eine Krankengeldleistung zu beziehen. Inwiefern dadurch die nationalen Arbeitslosenstatistiken (also jene, die auf Basis von Registerdaten erstellt werden), beeinflusst werden, ist allerdings von Land zu Land unterschiedlich. Ob Arbeitslose bei längeren Erkrankungen im Labour Force Survey zu den Inaktiven oder Arbeitslosen gezählt werden, ist zwar auf kon-

⁴⁷⁾ MISSOC: bei jährlichen Einkünften unter 1.153 € Krankengeld nur zahlbar, wenn die Arbeitsunfähigkeit länger als 55 Tage dauert, mit Einschränkungen: 15,20 € pro Wochentag.

zeptioneller Ebene definiert⁴⁸⁾, hängt aber im Endeffekt vom Antwortverhalten der Befragten ab. In Nachuntersuchungen zum LFS in Deutschland wurde festgestellt, dass 17% der als arbeitslos eingestuftten Personen entweder keine Arbeit suchten oder nicht innerhalb von zwei Wochen verfügbar waren, also eigentlich als inaktiv klassifiziert sein sollten (*Statistisches Bundesamt, 2008*).

- In allen neun Ländern muss zudem zwischen kurzfristigen, vorübergehenden, langfristigen und bleibenden Formen der Arbeitsunfähigkeit unterschieden werden. In den meisten Ländern kann das Krankengeld für eine Periode von etwa einem Jahr bezogen werden (in Deutschland bis zu 78 Wochen, allerdings über einen Zeitraum von drei Jahren; in den Niederlanden bis zu 104 Wochen), wenn auch mit unterschiedlichen Bemessungszeiträumen (z.B. in Finnland 300 Tage ohne Sonntage in einem Zeitraum von zwei Jahren; in Dänemark 52 Wochen in 18 Monaten).
- Nach einem, eineinhalb oder zwei Jahren besteht die Möglichkeit, eine andere Leistung zu beziehen, der Übergang zwischen den beiden Leistungen (und dem damit verbundenen Einkommen und z.T. sozialrechtlichen Status) gestaltet sich je nach Land unterschiedlich. Länder, in denen das Ausschöpfen des Krankengelds eine Voraussetzung für Invaliditätsleistungen oder ähnliches ist und wo man – bei entsprechender geminderter Erwerbsfähigkeit – einen „fließenden“ Übergang zwischen den beiden Stati vermuten kann, sind Finnland, Belgien, Großbritannien (long-term incapacity benefit), Dänemark⁴⁹⁾ und die Niederlande. In Österreich, Deutschland und Slowenien sind Krankengeldbezug und Invaliditätspension stärker entkoppelt. In Schweden ist die Bezugszeit von Krankengeld theoretisch unbegrenzt, bei lange anhaltenden Arbeitsunfähigkeitsfällen ist die Möglichkeit gegeben, auf Aktivitätsausgleich (für Personen im Alter von 19 bis 29 Jahren) oder Krankheitsausgleich (30 bis 64 Jahre) umzusteigen.
- Versicherungsleistungen im Fall von Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen stehen in allen Ländern auf einer eigenen rechtlichen Basis. Eine Ausnahme bilden in dieser Hinsicht die Niederlande, wo es keine gesonderte Regelung für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten gibt. In den meisten Ländern besteht eine Liste von amtlich anerkannten Berufskrankheiten (typischerweise 50 bis 70 Krankheiten). Einzig in Schweden sind die anerkannten Berufskrankheiten nicht definiert, die Anerkennung einer Berufskrankheit basiert auf einem Nachweissystem. Auch Belgien kennt die Möglichkeit, außerhalb der Listen eine Berufskrankheit festzustellen. Für die anderen sieben Vergleichsländer sind die Berufskrankheiten definiert (v.a. Österreich, Deutschland, Großbritannien und Slowenien).

⁴⁸⁾ Als arbeitslos gelten Personen, die innerhalb der nächsten 14 Tage verfügbar sind. Es gibt keine Qualitätsuntersuchungen zu der Frage, wie arbeitslose Personen die länger als zwei Wochen krank sind die Frage im LFS beantworten.

⁴⁹⁾ In Dänemark sind die zuständigen Behörden auf lokaler Ebene (Gemeinden) angesiedelt.

- Der kurzfristige Leistungsbezug im Fall von Berufskrankheit unterscheidet sich nicht von jenem in anderen Krankheitsfällen. Bei anerkannten Berufskrankheiten verkürzen sich lediglich die Wartezeiten/Karenzzeiten und in Deutschland, Slowenien und Belgien liegen höhere Ersatzraten vor. In Österreich, Großbritannien, Schweden, Dänemark, Finnland (in den ersten vier Wochen) gelten, im Fall von Berufskrankheiten, die gleichen Regelungen wie beim Krankengeld. Bei bleibender Erwerbsunfähigkeit und daraus folgender Berentung bestehen ähnlich wie im Fall von anderen Formen von Invaliditätspensionierung große Unterschiede zwischen den Ländern.

4.3.2. *Im Fall der geminderten Erwerbsfähigkeit*

Insgesamt verzeichneten die Sicherungssysteme im Fall von dauerhaften gesundheitlichen Einschränkungen in der Vergangenheit zahlreiche Reformen. Bezogen sich die Reformen der 1990er Jahre eher auf die Veränderungen der Anspruchsvoraussetzungen, steht gegenwärtig der längere Verbleib auf dem Erwerbsarbeitsmarkt und der spätere Pensionsübertritt auf der Reformagenda (OECD, 2003 und 2006A).

Die länderspezifischen Sicherungssysteme bei vorübergehender und/oder dauerhafter Erwerbsunfähigkeit zeigen, dass es neben den unterschiedlichen Zielstellungen der Systeme (Einkommensersatzfunktion versus Mindestsicherung) auch keine gleiche Definition von Erwerbsfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit gibt. Neben den unterschiedlichen Grenzen der gesundheitlichen Erwerbsminderung (Erwerbsunfähigkeit ist definiert zwischen einer körperlichen Beeinträchtigung von 25% (Schweden) bis 60% (Finnland) wird auch in einem unterschiedlichen Ausmaß die Fähigkeit ein bestimmtes Einkommen zu erreichen und damit die Arbeitsmarktlage für die Beurteilung der Leistungshöhe herangezogen.

Folgende strukturelle Gemeinsamkeiten lassen sich feststellen:

- In den neun Vergleichsländern gibt es obligatorische Systeme für ArbeitnehmerInnen und Selbständige. Die einzige Ausnahme besteht für Selbständige in Deutschland, hier besteht für einzelne Selbständigengruppen weder eine Pflichtversicherung noch eine Versicherungspflicht. Darüber hinaus garantieren die vorhandenen Formen von Volkspensionen in Finnland, Schweden und den Niederlanden auch der Gruppe der Nichterwerbstätigen im Erwerbsalter eine finanzielle Unterstützung im Fall der vorübergehenden oder dauernden Invalidität.
- Die Finanzierung der Erwerbsunfähigkeitspensionen folgt der Systematik der anderen Versicherungszweige in der Sozialversicherung. Sie ist entweder beitrags- oder steuerfinanziert oder sie ist als eine Mischform beider organisiert.
- Bei den beitragsfinanzierten Systemen folgt die Bemessungsgrundlage für Erwerbsminderungsleistungen ebenfalls jener der Sozialleistungen. Parallel zu diesen werden hier auch die geltenden Mindestbeitragsgrundlagen (Österreich, Deutschland, Großbritannien) für diesen Regelkreis des Sozialsystems angewandt.
- Für den Bezug einer krankheitsbedingten Dauerleistung sind das Ausmaß und die Art der Erwerbsminderung bzw. Erwerbsunfähigkeit ausschlaggebend. Einzig in Deutsch-

land wird für die teilweise Erwerbsminderung auch die tatsächliche Arbeitsmarktsituation herangezogen: Hier muss auch ein der Erwerbsminderung entsprechender Arbeitsplatz vermittelt werden können, ansonsten wird die gesundheitliche Teilerwerbsminderung in eine volle Erwerbsminderungspension umgeformt.

- Einer einmal festgestellten gesundheitlichen Erwerbsminderung folgt in der überwiegenden Zahl der Länder eine mehr oder weniger regelmäßige Überprüfung. Einzig in Belgien gibt es keine Möglichkeit der Revision, so wie auch in Österreich, wenn die Pension aufgrund einer Erwerbsminderung oder Invalidität unbefristet gewährt wurde.
- Die Anspruchsvoraussetzungen unterscheiden sich in zweierlei Hinsicht: zum einen dahingehend, ob die Erwerbsminderung durch einen Arbeitsunfall oder andere Faktoren verursacht wurde, und zum anderen, in welchem Alter die Erwerbsminderung eingetroffen ist. Bei Arbeitsunfällen gibt es in keinem der Vergleichsländer eine Wartezeit. Für Invaliditätspensionen bei jungen Erwerbstätigen ist die notwendige Mindestversicherungsdauer geringer als mit zunehmenden Alter. In Großbritannien ist weiters der Bezug des „short-term incapacity benefit“ im Ausmaß von 52 Wochen Voraussetzung.
- Die Leistungshöhe der Transfers bei dauerhaften krankheitsbedingten Erwerbsbeendigungen lässt sich in drei Länder-Gruppen einteilen: In den versicherungszentrierten Ländern ist die Leistungshöhe von der Einkommenshöhe und der Versicherungsdauer – einschließlich hypothetischer Versicherungsmonate bis zu einem definierten Pensionsalter (Deutschland, Österreich, Slowenien) – bestimmt. Die Transferhöhe in den nordischen Ländern orientiert sich an Grundbeträgen (Finnland, Niederlande, Schweden) oder Festbeträgen (Großbritannien). In der dritten Ländergruppe beeinflussen der Grad der Erwerbsminderung und der Familienstand die Leistungshöhe (Belgien, Dänemark).
- Das Zusammentreffen mit anderen Sozialleistungen ist in den meisten Ländern bis zu einem definierten Höchstbetrag möglich, darüber gibt es Leistungskürzungen. In Finnland und den Niederlanden wird der Grundbetrag auch wegen einkommensabhängiger Altersleistungen gekürzt. Bei Pflegeleistungen und Behindertenhilfen gibt es in keinem der Vergleichsländer Leistungskürzungen der Erwerbsminderungsleistung.
- Beim Zusammentreffen von Erwerbsminderungsleistungen mit Erwerbseinkommen gibt es ebenfalls keine Kürzungen, solange bestimmte geringe Zuverdienstgrenzen nicht überschritten werden. In den Niederlanden und Finnland hat eine Arbeitsaufnahme Auswirkungen auf den Erwerbsminderungsgrad, in Belgien muss die Arbeitsaufnahme von ärztlicher Seite genehmigt werden.

4.3.3. Die einzelnen Länder – Details bei Krankheit und geminderter Erwerbsfähigkeit

Belgien

Krankheit: Lohnfortzahlung des Arbeitgebers: bei ArbeiterInnen zwei Wochen, bei Angestellten ein Monat. Krankengeld für höchstens ein Jahr.

Langfristige Arbeitsunfähigkeit/Invalidität: Das obligatorische System für alle Erwerbstätigen ist überwiegend durch Beiträge finanziert, die Leistungshöhe der ArbeitnehmerInnen ist dabei einkommensabhängig, während Selbständige Pauschalbeträge erhalten. Erwerbsunfähig sind Personen, die wegen ihrer Krankheit oder auch Behinderung nicht mehr in der Lage sind 1/3 des Einkommens einer ähnlichen Person (Beruf, Bildung) zu erzielen. Die Leistungshöhe bestimmt sich durch das entgangene Einkommen (mit Höchstgrenzen) und den Familienstand und beträgt zwischen 40% (Alleinstehende) und 65% (Personen mit Unterhaltspflichten) des entgangenen Einkommens. Die Pension unterliegt der Krankenversicherung (3,55%). Für die Leistungshöhe gibt es keine anrechenbaren beitragsfreien Zeiten. Bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit braucht es eine ärztliche Genehmigung. Rehabilitationsmaßnahmen umfassen sowohl die berufliche wie auch die gesundheitliche Wiedereingliederung.

Dänemark

Krankheit: Eltern eines schwer erkrankten Kindes unter 14 Jahren haben den gleichen Leistungsanspruch wie bei eigener Krankheit. Es besteht zudem die Möglichkeit geminderte (Teil-)Leistungen bei nicht vollständiger Arbeitsunfähigkeit zu beziehen. Dänemark hat keine gesetzliche Entgeltfortzahlung, dennoch ist sie in vielen Kollektivverträgen vorgesehen. Krankengeld kann bis zu 52 Wochen innerhalb von 18 Monaten bezogen werden.

Langfristige Erwerbsunfähigkeit/Invalidität: Das steuerfinanzierte universelle Modell umfasst nicht nur die Erwerbstätigen, sondern alle EinwohnerInnen. Erwerbsunfähig sind jene, die ihren Lebensunterhalt nicht mehr selber bestreiten können, wobei der Mindestgrad der Erwerbsminderung bei 50% festgesetzt ist. Da es sich um eine universelle Leistung handelt, entsteht der Anspruch bereits nach drei Wohnsitzjahren⁵⁰⁾ zwischen dem 15. und dem 65. Lebensjahr. Die Leistungshöhe setzt sich aus dem Grundbetrag und einem einkommensbezogenen Teil zusammen. Der Transfer unterliegt der Besteuerung, nicht aber den Sozialabgaben. Bei Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit erfolgt eine Kürzung der Invaliditätsleistung.

Deutschland

Krankheit: Hier besteht die Möglichkeit, Krankengeld auch für die Pflege eines kranken Kindes zu beanspruchen (höchstens zehn Arbeitstage, Alleinerziehende 20 Arbeitstage pro Jahr bei Erkrankung eines Kindes unter zwölf Jahren). Die Lohnfortzahlung ist auf sechs Wochen beschränkt, der Krankengeldbezug auf 78 Wochen also 1,5 Jahre innerhalb von drei Jahren.

Langfristige Arbeitsunfähigkeit/Invalidität: Das obligatorische System für unselbständig Erwerbstätige kennt drei unterschiedliche Pensionsarten aufgrund von Gesundheitseinschränkungen. Die volle Erwerbsminderung ist gegeben, wenn Versicherte nicht mehr als drei Stun-

⁵⁰⁾ Nach zehn Jahren Wohnsitz in Dänemark, davon fünf Jahre vor Pensionsbeginn, haben auch AusländerInnen die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt.

den täglich am allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können. Eine Teilminderung bezieht sich auf jene, deren Gesundheitszustand eine tägliche Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden nicht zulässt. Bei einer Arbeitsfähigkeit von täglich zwischen drei bis sechs Stunden ist die Vermittlung eines Arbeitsplatzes Voraussetzung für eine Teilleistung, ansonsten entsteht ein Anspruch auf Volleistung. Die Leistungshöhe bestimmt sich durch die Beitragsdauer, das erzielte Einkommen und das Ausmaß der beitragsfreien anrechenbaren Zeiten (Krankheit, Rehabilitationszeiten, Arbeitslosigkeitszeiten, Zurechnungszeiten bis zum 60. Lebensjahr). Bei einer Erwerbstätigkeit, die ein Einkommen über der Zuverdienstgrenze mit sich bringt, erfolgt eine Pensionskürzung. Derzeit erfolgt ein schrittweiser Übergang zur nachgelagerten Besteuerung, Krankenversicherungs- und Pflegeversicherungsbeiträge sind zu leisten. Teilleistungen sind möglich.

Niederlande

Krankheit: Das System wurde in den 1990er Jahren stark reformiert. Die gesetzliche Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber deckt nunmehr die ersten beiden Jahre der Krankheit. Das Krankengeldgesetz (Ziektewet, ZW) fungiert als Sicherheitsnetz für solche ArbeitnehmerInnen, die kein Arbeitsverhältnis mehr mit einem Arbeitgeber haben, sowie in einigen weiteren Sonderfällen.

Langfristige Erwerbsunfähigkeit/Invalidität: Die Niederlande befinden sich gegenwärtig in einem Systemübergang, wo das Hauptaugenmerk auf die (gesundheitliche und berufliche) Rehabilitation – und weniger auf die Einkommenssicherung – gelegt wird. Erwerbsunfähig sind jene, die nicht mehr in der Lage sind das zu verdienen, was eine vergleichbare Arbeitskraft in ähnlicher Beschäftigung verdient. Der Mindestgrad der Erwerbsminderung beträgt 35% (im alten System 15%). Die Leistungshöhe (Grundbetrag und Einkommensabhängigkeit) beträgt bei Nichterwerbstätigen 75% des letzten Arbeitsverdienstes, bei Erwerbstätigen 75% des Einkommensunterschieds (bis zur Höchstbeitragsgrundlage). Die Beschäftigungsaufnahme verändert den Grad der Erwerbsminderung und reduziert damit die Leistung. Teilleistungen sind möglich. In den Niederlanden ist ein Anreizsystem etabliert, das krankheitsbedingte Erwerbsaustritte auf der betrieblichen Ebene reduziert. Krankheitsbedingte Dauerleistungen müssen von den Betrieben finanziert werden (Experience Rating): Die Arbeitgeber tragen (1) bis zu zwei Jahren die Invaliditätsleistungen ihrer (ehemals) Beschäftigten. (2) Ihr Beitragssatz zur Krankenversicherung (diese schließt auch Invaliditätsleistungen ein) hängt von der Anzahl der vom Betrieb freigesetzten Kranken/Invaliden ab und ist zweigegliedert. Der einheitliche Beitragssatz für alle Arbeitgeber und der vom Krankheitsgeschehen abhängige Beitragssatz.

Um den hohen Beitragssätzen entgegen zu wirken, wurden die Arbeitsbelastungen und Unfallgefahren etc. strukturell verringert. Der Zustrom zu krankheitsbedingten Leistungen konnte seit der Einführung erheblich reduziert werden (Koning, 2004).

Österreich

Krankheit: Je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses gebührt zwischen sechs und zwölf Wochen Entgeltfortzahlung in voller Lohnhöhe; danach besteht für weitere vier Wochen Anspruch auf Weitergewährung des halben Lohns. Krankengeld kann in der Regel für 52 Wochen – nach Satzung bis zu 78 Wochen – bezogen werden. Es gibt keinen Kündigungsschutz während des Krankenstands.

Langfristige Erwerbsunfähigkeit/Invalidität: Das für ArbeitnehmerInnen und Selbständige obligatorische System ist erwerbszentriert und beitragsfinanziert. Ein wesentlicher Unterschied zu den anderen Vergleichsländern liegt in der Definition der Invalidität, Erwerbs- bzw. Berufsunfähigkeit. Diese unterscheidet sich in Abhängigkeit von dem Qualifikationsniveau der Versicherten. Seit 2000 gilt auch für ungelernte Versicherte ein Berufsschutz, sofern sie das 57. Lebensjahr vollendet haben. Versicherte mit einem Leistungsbezug dürfen einer Erwerbstätigkeit bis zu einem monatlichen Gesamteinkommen (1.021,87 € im Jahr 2009) nachgehen, bei einem höheren Einkommen erfolgt eine stufenweise Leistungsverringerung. Eine Teilpension auf der (Berechnungs-)Grundlage einer teilweisen Erwerbsminderung gibt es hingegen nicht. Als einziges Land gibt es im österreichischen System keine automatische Umbuchung in eine Alterspension beim Erreichen des Regelpensionsalters.

Finnland

Krankheit: Besonderes Krankengeld (erityishoitara) wird an den Elternteil gezahlt, der an der Pflege und Rehabilitation seines Kindes im Alter bis zu 16 Jahren im Krankenhaus teilnimmt. Entgeltfortzahlung wird je nach Tarifvertrag für ein bis zwei Monate bezahlt, Krankengeld kann für höchstens 300 Tage (ohne Sonntage) in einer Periode von zwei Jahren bezogen werden. Der Beitragssatz der Unternehmen hängt vom betrieblichen Krankheitsgeschehen ab und liegt zwischen 0,4% und 7,5% der Lohnsumme (experience rating).

Langfristige Erwerbsunfähigkeit/Invalidität: Finnland hat ein duales System, eine steuerfinanzierte Mindestpension und eine einkommensabhängige Leistung bei geminderter Erwerbsfähigkeit. Selbständige sind erst nach viermonatiger Tätigkeit pflichtversichert. Die Invaliditätspension wird gewährt, wenn voraussichtlich die Erwerbsfähigkeit auf mindestens ein Jahr gemindert ist, für über 60-Jährige gelten strengere Voraussetzungen. Bei unter 20-Jährigen müssen vor der Leistungsgewährung die Rehabilitationsaussichten geprüft werden. Der Bezug einer Teilinvaliditätspension ist möglich, wenn die Arbeitsfähigkeit auf 3/5 verringert ist, ansonsten gebührt eine Vollpension. Im dualen System wird die Mindestpension gekürzt, wenn der einkommensbezogene Teil der Pension einen Grenzbetrag übersteigt. Für diesen Teil der Pension werden in Finnland auch bis zu fünf Versicherungsjahre für ein abgeschlossenes Studium angerechnet. Finnland hat als einziges Land keine Höchstbeitragsgrundlage und damit keine Höchstpensionen, die Mindestpension richtet sich nach der Wohnsitzdauer und entsteht in voller Höhe, wenn 80% der Zeit zwischen dem 18. und dem 65. Lebensjahr Finnland der Wohnsitz war. Bei Wiederaufnahme einer Beschäftigung kann die Invaliditätspension für sechs bis maximal 60 Monate suspendiert oder gänzlich aufgehoben werden.

Slowenien

Krankheit: Auch eine Form von Pflegeurlaub (also Pflege von kranken Familienmitgliedern) wird durch die Krankengeldregelung erfasst. Allerdings ist dieser Pflegeurlaub nur in Ausnahmefällen länger als 15 Arbeitstage. Entgeltfortzahlung wird für die ersten 30 Tage gewährt. Das Krankengeld wird für ein Jahr bezogen, kann durch Entscheidung einer Kommission auch verlängert werden.

Langfristige Erwerbsunfähigkeit/Invalidität: Hier gibt es sowohl für Beschäftigte als auch für Selbständige ein obligatorisches beitragsfinanziertes System, in dem auch Arbeitslose und Personen mit Elternschaftsleistungen versichert sind. Die Erwerbsunfähigkeit teilt sich in drei Stufen: (I) den vollständigen Verlust der Arbeitsfähigkeit, der vorliegt, wenn medizinische oder andere Rehabilitationsmaßnahmen zu keiner Verbesserung führen; (II) den teilweisen Verlust der Arbeitsfähigkeit (mindestens 50%) und eine (III) geminderte Erwerbsfähigkeit, die keine Vollzeitarbeit im gelernten Beruf zulässt. Die Leistungshöhe orientiert sich an dem früheren Einkommen, der Versicherungsdauer und der Invaliditätsstufe sowie dem Alter und dem Geschlecht⁵¹). Gemäß den dargestellten Invaliditätsstufen gibt es in Slowenien eine Teilpension.

Schweden

Krankheit: Rehabilitationsgeld (rehabiliteringsersättning) wird im Anschluss an eine Krankheitsperiode gezahlt, wenn die betroffene Person an einer beruflichen Trainingsmaßnahme teilnimmt. Der Betrag entspricht dem Krankengeld (sjukpenning).

Entgeltfortzahlung seitens des Arbeitgebers erfolgt nur für die ersten beiden Wochen im Krankenstand. Der anschließende Krankengeldbezug ist nicht zeitlich begrenzt, bei lang anhaltenden Arbeitsunfähigkeitsfällen ist die Möglichkeit gegeben, auf Aktivitätsausgleich (aktivitetsersättning) (für Personen im Alter von 19 bis 29 Jahren) und Krankheitsausgleich (30 bis 64 Jahre) umzusteigen.

Langfristige Erwerbsunfähigkeit/Invalidität: Das für ArbeitnehmerInnen und Selbständige obligatorische schwedische beitragsfinanzierte System, wird von steuerfinanzierten Pauschalleistungen für EinwohnerInnen ergänzt. Leistungsbezug gibt es bei einer vollständigen oder teilweisen (mind. 25%) Reduktion der Arbeitsfähigkeit. Jüngere Erwerbsgeminderte erhalten den Aktivitätsausgleich, Ältere den Krankheitsausgleich. Diese Leistungen unterscheiden sich in ihrer Befristung (begrenzte Bewilligung für Jüngere) und der Leistungshöhe. Die Leistungshöhe des einkommensbezogenen Teils richtet sich nicht nach der Versicherungsdauer, sondern nach dem Einkommen von drei Einkommensjahren, die in einer altersabhängigen Rahmenfrist vor dem Pensionsantritt liegen. Im Unterschied zu den anderen Vergleichsländern wird die

⁵¹) Die Steigerungspunkte der Frauen (der Prozentsatz eines jeden Versicherungsjahres für die Pensionshöhenberechnung) sind etwas höher als jene der Männer. 15 Versicherungsjahre entsprechen bei Männern 35 und bei Frauen 40 Steigerungspunkte (SSPTW, 2008).

Leistungshöhe vom angenommenen zukünftigen Erwerbseinkommen (auf der Basis der drei besten vergangenen Einkommensjahre bis zur Höchstbeitragsgrundlage) der Versicherten und dem Grad der Erwerbsminderung berechnet. Der garantierte Ausgleich ist von der Dauer des Wohnsitzes abhängig. Teilpensionen auf der Grundlage der Erwerbsminderung sind möglich, Erwerbseinkommen kann neben der Leistung bezogen werden.

Großbritannien

Krankheit: Die Krankengeldregelung wurde in den 1990er Jahren auf die betriebliche Ebene gestellt. Das gesetzlich festgesetzte Mindest-Krankengeld („statutory sick pay“) wird demnach vom Arbeitgeber bezahlt (und in vielen Fällen sowohl hinsichtlich der Bezugsdauer als auch der Bezugshöhe gegenüber den gesetzlichen Mindeststandards aufgestockt). Der Anspruch auf Statutory sick pay ist auf maximal sechs Monate begrenzt. Beschäftigte, die die Grundvoraussetzungen für statutory sick pay nicht erfüllen, haben bei Erfüllung bestimmter Beitragsvoraussetzungen von Anfang an Anspruch auf „short-term incapacity benefit“. Nach spätestens einem Jahr wechselt man von short-term auf long-term incapacity benefit.

Langfristige Arbeitsunfähigkeit/Invalidität: Das obligatorische System umfasst sowohl ArbeitnehmerInnen als auch Selbständige, die ein Einkommen über der Mindestbeitragsgrundlage erzielen. Großbritannien ist das einzige Land, wo der Bezug einer vorübergehenden Krankengeldleistung („statutory sick pay“) die Voraussetzung für eine Dauerleistung ist. Die Erwerbsminderung setzt den Krankengeldbezug für die Dauer von einem Jahr voraus. Die Leistungshöhe wird von einem Pauschalsatz und einer altersabhängigen Zulage bestimmt. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Ergänzungsleistungen für Behinderte und Pflegebedürftige, sowie Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfen. Neben der Langzeitinvaliditätsleistung ist nur unter bestimmten Bedingungen eine Beschäftigung möglich, und auch dann gelten relativ geringe Zuverdienstgrenzen, im Jahr 2008 waren es rund 400 € pro Monat.

5. Soziale Sicherungssysteme in einer Phase sozialer Bedürftigkeit

5.1. Einleitung

Monetäre Sozialleistungen können sozialversicherungsrechtlich, universell oder bedarfsgeprüft organisiert sein (Dimmel – Pfeil, 2009). Die soziale Mindestsicherung zählt zur letztgenannten Kategorie. Sie ist bedürftigkeitsabhängig, beitragsunabhängig und subsidiär und soll all jenen zukommen, die durch das vorgelagerte soziale Netz fallen oder von diesen Leistungen gar nicht bzw. nur unzureichend versorgt werden. Als eine, dem Existenzminimum entsprechende, Mindestsicherung soll sie bedürftigen Personen ein menschenwürdiges Leben ermöglichen und einen Beitrag zur Bekämpfung von Armut⁵²⁾ leisten. Die Ursachen der Armutgefährdung sind vielfältig. Im Wesentlichen sind sie von der Einbindung in den Arbeitsmarkt und der Haushaltszusammensetzung (Kinderanzahl) bestimmt und reichen von Arbeitslosigkeit, Krankheit, fehlender bzw. mangelnder Verwertbarkeit der Qualifikation am Arbeitsmarkt und niedrig entlohnter Beschäftigung bis hin zur Schwierigkeit, Familie und Beruf zu vereinbaren.

5.2. Sozialhilfesysteme im Ländervergleich

Alle neun untersuchten Länder verfügen über ein Mindestsicherungssystem, das zumindest aus einer allgemeinen, beitragsunabhängigen, finanziellen Mindestleistung besteht. Sieben der neun Länder verwenden hierfür den Begriff „Sozialhilfe“, in Großbritannien wird von Einkommensunterstützung⁵³⁾ gesprochen, in Belgien vom „Recht auf soziale Integration“⁵⁴⁾. Im Folgenden wird jedoch der Einfachheit halber stets der Begriff der Sozialhilfe verwendet. Darüber hinaus gibt es in allen Ländern, mit Ausnahme von Österreich, besondere, beitragsunabhängige Minima. Diese besonderen Mindestsicherungsleistungen sind auf spezielle Zielgruppen zugeschnitten, sollen Personen in besonderen Lebenslagen unterstützen oder bestimmte Aufwände abgelten.

Eine Reihe von Ländern sieht für Ältere und Menschen mit Behinderung eine eigene Mindestsicherung vor: Belgien, Deutschland, Finnland, Schweden und Großbritannien nehmen die Gruppe der Älteren aus der allgemeinen Mindestsicherung heraus, hilfebedürftige Menschen mit Behinderung fallen in allen neun Ländern – außer in Österreich – unter die besondere Mindestsicherung. Daneben gewähren einige Länder besondere Mindestsicherungsleistungen für bestimmte Fälle, Lebenslagen oder Aufwände.

⁵²⁾ „Armutgefährdung“ (nach Sozialleistungen): Alle Personen, deren äquivalisiertes Haushaltseinkommen unterhalb eines festgelegten Schwellenwertes (60% des Medians = Armutgefährdungsschwelle) liegt, gelten als armutsgefährdet.

⁵³⁾ Der englische Ausdruck lautet "income benefit".

⁵⁴⁾ Der französische Ausdruck dafür ist "droit à l'intégration sociale". Dabei handelt es sich um eine Kombination aus monetärer Leistung (Integrationsseinkommen) und Maßnahmen zur beruflichen und sozialen Integration.

Übersicht 9: Mindestsicherungssysteme im Ländervergleich

	BE	DK	DE	NL	AT	FI	SI	SE	UK
Allgemeine Mindestsicherung	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Besondere Mindestsicherung									
Für bestimmte Personengruppen	x	x	x	x		x	x	x	x
Für bestimmte Fälle/Lebenslagen	x	x	x	x		x			x

Q: AMS-Studie, MISSOC. – Anm.: Hierbei handelt es sich um eine grobe Zuordnung. Die Anspruchsvoraussetzung für die besondere Mindestsicherung in bestimmten Fällen bzw. für bestimmte Gruppen unterscheidet sich in national spezifischer Weise.

Aus der Trennung in allgemeine und besondere Mindestsicherung kann jedoch nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass Hilfsbedürftigen in Ländern ohne besondere Mindestsicherung automatisch eine finanzielle Belastung entsteht. So erhalten beispielsweise in Finnland und Großbritannien Bedürftige Wohngeld in Form einer besonderen Mindestsicherung. Im deutschen Mindestsicherungssystem ist im Gegensatz dazu keine besondere Transferleistung zur Abgeltung von Wohnungskosten vorgesehen; vielmehr werden die tatsächlich entstandenen Wohnungskosten zur Gänze im Rahmen der allgemeinen Mindestsicherung abgegolten. Ob in einem Land alle Hilfsbedürftigen unter die allgemeine Mindestsicherung fallen, oder ob für bestimmte Bevölkerungsgruppen oder Lebenslagen besondere Mindestsicherungsleistungen vorgesehen sind, kann historisch gewachsen oder sozialpolitisch motiviert sein. Unabhängig von der Organisation des Systems sollte die Qualität der sozialen Sicherungssysteme daran gemessen werden, in wie weit sie in der Lage sind, Armut zu verhindern; und die Mindestsicherung ist lediglich ein Teil des Systems.

5.2.1. Allgemeine Mindestsicherung

In allen neun Ländern gibt es gesetzliche Regelungen zur sozialen Mindestsicherung, wobei die Gesetzgebungskompetenz – mit Ausnahme von Österreich und mit gewissen Einschränkungen Deutschland – auf nationaler Ebene liegt. In Österreich sind die neun Bundesländer für die gesetzliche Regelung zuständig. In Deutschland ist prinzipiell der Bund zuständig, für Sozialhilfe nach SGB XII ist allerdings eine Sozialhilfeöffnungsklausel vorgesehen die es den Ländern ermöglicht, von den bundesweiten Richtsätzen abzuweichen. Eine Regelung die in der Praxis aber kaum genutzt wird.

Eine Handvoll Gemeinsamkeiten zeichnen die allgemeinen Mindestsicherungssysteme der Länder aus: Erstens werden die Leistung beitragsunabhängig erbracht, d. h. sie werden von der öffentlichen Hand und damit über das Steuersystem finanziert. Zweitens handelt es sich um subsidiäre Leistungen, d. h. Leistungen aus anderen Sicherungssystemen oder Unterhalt durch dritte Personen müssen zuerst voll ausgeschöpft werden. Dem Differenzprinzip folgend wird – nach Ausschöpfung anderer Ansprüche und unter Berücksichtigung von vorhandenen Einkommen und Vermögen – lediglich die Differenz zur gesetzlich festgelegten Mindestsicherungshöhe ausgeglichen. Drittens besteht der Anspruch auf Sozialhilfe grundsätzlich solange, wie sich die Person in einer Notlage befindet. Viertens handelt es sich bei der Sozialhilfe um einen individualisierten Rechtsanspruch. Es wird für jeden Einzelfall neu berechnet, wobei die

Hilfe für Bedarfsgemeinschaften⁵⁵⁾ gewährt wird. Und schließlich fünftens, schwingt in allen Ländern der Zusatz mit, dass Sozialhilfe kein Almosen ist, sondern „eine gesetzlich verankerte Unterstützung für ein menschenwürdiges Dasein“ (*Sozialkompass Europa*, 2007); Sozialhilfe wird zudem als ein Instrument zur sozialen Integration gesehen. Die Betroffenen sollen möglichst rasch wieder auf eigenen Beinen stehen und sich aus der Abhängigkeit staatlicher Leistungen befreien. Dies kommt beispielsweise in Dänemark gut zur Geltung, dessen Ansatz, staatliche Leistungen an die Annahme von Integrationsangeboten (Qualifizierungen, Jobangebote, etc.) zu koppeln, unter dem Begriff „Fördern und Fordern“ bekannt ist. Die „fördernde“ Komponente des Konzepts ist die finanzielle Leistung, die „fordernde“ Komponente der temporäre Verlust der Leistung bei Nichtteilnahme an Aktivierungsmaßnahmen⁵⁶⁾.

Neben Dänemark setzen auch andere Länder konkrete Maßnahmen zur sozialen Integration im Rahmen der allgemeinen Mindestsicherung. In Finnland werden spezielle Integrationsmaßnahmen für Langzeit- und jüngere HilfeempfängerInnen angeboten; in Schweden ist die Sozialhilfe eng mit den aktiven Maßnahmen zur Integration am Arbeitsmarkt verknüpft. Die Niederlande schlagen bei der Förderung der sozialen Integration einen ähnlichen Weg wie Dänemark ein: Mit den BezieherInnen von Sozialhilfe wird ein individueller Aktionsplan festgelegt, der die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen (z. B. Bewerbungstrainings) beinhaltet. Um einen Anreiz zur Arbeitssuche zu setzen wird ein Teil der Erwerbseinkünfte nicht auf die Sozialhilfe angerechnet. Ähnliche Ansätze verfolgt Belgien. Einkünfte aus einer Beschäftigung⁵⁷⁾ werden in Belgien erst nach Abzug eines indexierten Pauschalbetrags zur Berechnung des Existenzminimums berücksichtigt. Bei Studierenden wird ein Teil der Nettoeinkünfte, die aus einer Beschäftigung zur Erlangung von Berufserfahrung während eines Studiums erzielt werden, ebenfalls nicht angerechnet. Großbritannien setzt als soziale Integrationsmaßnahme stark auf Freibeträge bei Arbeitseinkommen, die bei der Berechnung der Sozialhilfe nicht angerechnet werden. Zudem soll das Steuer- und Leistungssystem sicherstellen, dass sich Arbeit lohnt. In diesem Sinn erhalten Alleinerziehende nach Arbeitsaufnahme für weitere zwei Wochen Sozialhilfe, auch wenn sie bereits aus der Sozialhilfe ausgeschieden sind. Dasselbe gilt für Wohngeld, Beihilfen für Hypothekenzinsen und lokale Steuerbeihilfen (Gewährung für vier Wochen). Slowenien setzt neben der Beratung und der Bevorzugung von SozialhilfebezieherInnen bei der Aufnahme von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf Anreize für die Arbeitgeberseite. Unternehmen bekommen eine Subvention in Höhe des zwölfwachen Grundbetrags des Mindesteinkommens⁵⁸⁾, wenn sie eine Person unbefristet einstellen, die in den letzten drei

⁵⁵⁾ Eine Bedarfsgemeinschaft umfasst den bzw. die im gemeinsamen Haushalt lebende(n) PartnerIn sowie die minderjährigen Kinder. Alleinstehende bilden eine eigene Bedarfsgemeinschaft.

⁵⁶⁾ Maßnahmen zur Aktivierung umfassen beispielsweise Umschulungen, flexible Beschäftigungsverhältnisse, Jobtrainings oder Ausbildungen. Ohne triftigen Grund führt die Nichtteilnahme an Aktivierungsmaßnahmen zum Verlust der Sozialhilfe für den Zeitraum der Maßnahme.

⁵⁷⁾ Zeitliche Befristung: Dieser Arbeitsanreiz gilt für Beschäftigungsaufnahmen während höchstens drei Jahren.

⁵⁸⁾ Der zwölfwache Grundbetrag des Mindesteinkommens beträgt 2.555,64 € (Stand 1.7.2008).

Jahren mindesten 24 Monate lang Sozialhilfe bezogen hat. Prämien für die Arbeitgeberseite gibt es auch in den Niederlanden, wenn Betriebe LeistungsbezieherInnen ab 50 Jahren einstellen. Gleichzeitig gibt es auch Prämien oder Schulungen für hilfsbedürftige, weit vom Arbeitsmarkt entfernte, Personen, wenn sie ein Arbeitsverhältnis annehmen. Beratung, Unterstützung und das teilweise außer Acht lassen von Arbeitseinkünften bei der Berechnung des anzurechnenden Einkommens fällt in Deutschland unter den Titel „begleitende Maßnahmen zur sozialen Integration“. Österreich kennt aufgrund der föderalen Organisation und Abwicklung der allgemeinen Mindestsicherung keine allgemeinen Regelungen zur Förderung der sozialen Integration.

Übersicht 10: Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug einer allgemeinen Mindestsicherung

	BE	DK	DE ¹⁾	NL	AT	FI	SI	SE	UK
Personenkreis									
... Hilfsbedürftige	x	x	x ²⁾	x	x	x	x	x	
... nicht erwerbsfähige Hilfsbedürftige			x ²⁾						
... Hilfsbedürftige Personen ohne Vollzeitbeschäftigung oder ohne jene die sich nicht arbeitslos melden müssen									x
Staatsangehörigkeit									
... keine Bedingungen						x	x	x	
... legal im Land Lebende			x	x					
... Inländer und bestimmte Ausländer ³⁾	x				x				
... Nachweis des Wohnsitzes im Staatsgebiet		x							x
Wohnsitz									
... tatsächlicher Aufenthalt im Staatsgebiet			x						x
... bereits längerfristiger Wohnsitz im Staatsgebiet		x ⁴⁾							
... ständiger/legaler Wohnsitz im Staatsgebiet	x			x	x	x	x	x	
Alter									
... keine Altersbedingung		x ⁶⁾	x ⁵⁾		x	x ⁶⁾	x ⁶⁾	x ⁶⁾	
... ab 16 Jahren									x
... ab 18 Jahren	x ⁷⁾			x					
Bereitschaft zur Arbeit	x	x	x	x	x	x	x	x	
Ausschöpfung anderer Ansprüche (Sozialleistungen, Unterhalt)	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Q: AMS-Studie, MISSOC, 1.1.2009, Ergänzungen aus Interviews mit ExpertInnen (BE, DE, DK). – ¹⁾ Die MISSOC Datenbank führt das Arbeitslosengeld II (ALG II) nicht als Mindestsicherung, obwohl dieses bedürftigkeitsgeprüft, bedarfsorientiert, beitragsunabhängig und steuerfinanziert ist. ALG II wird in der MISSOC Datenbank unter der Rubrik „Arbeitslosigkeit“ geführt. Laut nationaler Expertin hat es eindeutig den Charakter einer Mindestsicherung; eine Revision der Klassifikation wurde bereits angeregt. – ²⁾ Hilfe zum Lebensunterhalt (Kapitel 3 SBG XII) erhalten Hilfebedürftige, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten nicht erwerbsfähige Hilfsbedürftige (Kapitel 4 SBG XII). – ³⁾ Im Wesentlichen EU Staatsangehörige, Konventionsflüchtlinge, Angehörige von Vertragsstaaten mit Fürsorgeabkommen; in Belgien zusätzlich AusländerInnen die im Geburtenregister registriert sind; in Österreich unterliegen nicht-gleichgestellte Fremde regionalen Regelungen. – ⁴⁾ AntragstellerInnen müssen in sieben der letzten acht Jahre ihren Wohnsitz in Dänemark gehabt haben (sonst Eingliederungshilfe). – ⁵⁾ Personen ab 65 Jahre oder dauerhaft voll Erwerbsgeminderte erhalten ab 18 Jahren eine „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“. – ⁶⁾ Sozialhilfe ist eine Familienleistung; Praxis: unter 18-Jährige bekommen selten eine individuelle Sozialhilfe, da die Eltern unterhaltspflichtig sind. DK: Laut dänischen Experten ab 18. – ⁷⁾ Ausnahme: Minderjährige die Kinder haben, verheiratet oder schwanger sind.

Anspruch auf Sozialhilfe haben prinzipiell bedürftige Personen oder Haushalte (Familien), die sich in Notlage befinden und alle anderen Ansprüche (u. a. Unterhaltsforderungen, Leistungen anderer sozialer Sicherungssysteme) bereits ausgeschöpft haben. In Deutschland wird der Kreis der Bezugsberechtigten (in der Klassifikation der MISSOC Datenbank) auf Hilfsbedürft-

tige eingeschränkt, die nicht erwerbsfähig sind⁵⁹⁾, in Großbritannien auf Personen die entweder weniger als 16 oder mehr Wochenstunden arbeiten oder sich nicht arbeitslos melden müssen. Die Bedürftigen müssen durchwegs – mit Ausnahme von Großbritannien – ihre Arbeitsbereitschaft unter Beweis stellen. Der Nachweis der Arbeitsbereitschaft kann in Großbritannien entfallen, da arbeitsfähige Personen eher einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben. In den anderen Ländern müssen Hilfsbedürftige unter bestimmten Umständen nicht aktiv nach Arbeit suchen bzw. eine zumutbare Beschäftigung annehmen. Dazu zählen gesundheitliche Probleme, ein bestimmtes Alter, die Absolvierung einer Ausbildung oder Betreuungspflichten.

Exkurs: Mindestsicherung in Deutschland

Das deutsche Mindestsicherungssystem umfasst laut dem deutschen statistischen Bundesamt (2008) folgenden Katalog an Transferleistungen: (1) Arbeitslosengeld II/Sozialgeld nach dem SGB II⁶⁰⁾, (2) die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Rahmen der Sozialhilfe nach dem SGB XII, (3) die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Rahmen der Sozialhilfe nach dem SGB XII, (4) Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und (4) Leistungen der Kriegsopferfürsorge nach dem Bundesvorsorgegesetz. Quantitativ am bedeutendsten – sowohl im Hinblick auf die Ausgaben als auch EmpfängerInnen – sind Leistungen nach dem SGB II, die als Arbeitslosengeld II an hilfsbedürftig, erwerbsfähige Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren bzw. als Sozialgeld an die im gemeinsamen Haushalt lebenden, nicht erwerbsfähigen Familienangehörigen (vor allem Kinder) ausbezahlt werden. Sozialhilfe nach dem SGB XII ist als soziales Auffangnetz für bedürftige Menschen ab 65 Jahren und dauerhaft voll erwerbsgeminderten Personen ab 18 Jahren, sowie deren im gemeinsamen Haushalt lebenden Kinder konzipiert.

Die MISSOC Datenbank behandelt das Arbeitslosengeld II (ALG II) nicht als Transferleistung der Rubrik „soziale Mindestsicherung“; stattdessen wird ALG II in der Rubrik „Arbeitslosigkeit“ geführt. Dies obwohl ALG II bedürftigkeitsgeprüft, bedarfsorientiert, beitragsunabhängig und steuerfinanziert ist. Laut nationaler Expertin wurde bereits eine Revision der Klassifikation in der MISSOC Datenbank angeregt.

Zur Bedürftigkeit können noch Anforderungen im Hinblick auf die Staatsbürgerschaft, den Wohnsitz und das Alter kommen: In Dänemark müssen ausländische Staatsangehörige seit mehr als sieben Jahren ihren Wohnsitz im Land haben⁶¹⁾; in Großbritannien haben AntragstellerInnen, die in den letzten zwei Jahren im Ausland gelebt haben, den Nachweis für ihren gewöhnlichen Wohnsitz in Großbritannien zu erbringen. Belgien, die Niederlande, Deutsch-

⁵⁹⁾ Eine Einschränkung die im Grunde unzulässig ist, da ALG II, die quantitativ wichtigste Transferleistung im Rahmen der Mindestsicherung, ausgeblendet wird.

⁶⁰⁾ Sozialgesetzbuch (SGB), zweites Buch (II); Die Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe) werde umgangssprachlich als Hartz IV bezeichnet.

⁶¹⁾ Leistungen, die mehr als sechs Monate bezogen werden, erhalten nur dänische StaatsbürgerInnen, dänischen Staatsbürgern gleichgestellte sowie AusländerInnen mit Wohnsitz in Dänemark seit mehr als sieben Jahren.

land⁶²⁾, und mit Einschränkungen Österreich⁶³⁾ machen den Anspruch am legalen Aufenthalt im Land fest. Als weiteres Kriterium knüpfen fünf von neun Ländern den ständigen bzw. legalen Wohnsitz mit dem Anspruch auf Sozialhilfe: Die Niederlande, Österreich, Finnland, Slowenien und Schweden. In Belgien, Deutschland und Großbritannien ist der tatsächliche Aufenthalt ausschlaggebend. In Dänemark müssen Antragsteller und Antragstellerinnen zumindest sieben von acht Jahren ihren Wohnsitz im Lande gehabt haben, um Sozialhilfe beziehen zu können; andernfalls steht ihnen eine Eingliederungshilfe zu. Das Alter, ab dem Sozialhilfe beansprucht werden kann, ist typischerweise an die Volljährigkeit gekoppelt (18 Jahre), da in vielen Ländern Sozialhilfe eine Familienleistung darstellt und für Minderjährige die Eltern unterhaltspflichtig sind. Davon abweichend kann Sozialhilfe in Großbritannien mit 16 Jahren beantragt werden, in Deutschland haben auch Kinder einen eigenen Anspruch.

Den Bedürftigen steht Sozialhilfe, als letztes soziales Sicherheitsnetz, für die Dauer der Notlage in Form einer beitragsunabhängigen Leistung zu. Die Höhe der Beträge wird in den meisten Ländern national vorgegeben, ohne regionale Differenzierung. Davon abweichend gibt es in Finnland – je nach Gemeindeklasse – zwei unterschiedliche, national vorgegebene Leistungssätze; in den Niederlanden obliegt den Gemeinden die Entscheidung über Zusatzleistungen für Wohnen (für Alleinlebende) und in Schweden wird das Leistungsniveau auf nationaler und lokaler Ebene bestimmt.⁶⁴⁾ Gänzlich den Regionen überlassen ist die Festlegung des Leistungsniveaus nur in Österreich. In Deutschland können die Länder von den Bundesrichtsätzen für Sozialhilfeleistungen nach SGB XII abweichen, tun dies in der Praxis jedoch kaum. Die Höhe der allgemeinen Mindestsicherung differiert zwischen den Staaten, wobei in Dänemark und den Niederlanden die Leistung zusätzlich besteuert und in den Niederlanden außerdem mit Sozialabgaben belastet wird.

In Deutschland und Schweden gibt es fixe Regelsätze für bestimmte Positionen, bei anderen Positionen werden die realen Kosten übernommen. Beispielsweise kommen in Deutschland fixe Regelsätze für Verbrauchsausgaben des Haushalts – wie z. B. Ernährung, Hausrat und Körperpflege – zur Anwendung; die Kosten für eine angemessene Wohnung und Heizung werden dagegen in voller Höhe abgedeckt. In Österreich legt jedes Bundesland Richtsätze zur Abdeckung des Bedarfs an Nahrung, Körperpflege, Beheizung und Beleuchtung, Kleinhausrat etc. fest. Der Bedarf der nicht durch den Richtsatz gedeckt ist (z. B. Unterkunft, Kleidung) ist durch zusätzliche Sach- oder Geldleistungen zu decken. In den Niederlanden orientieren sich

⁶²⁾ Ausgenommen sind AsylbewerberInnen. Sie erhalten eine Leistung aus dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

⁶³⁾ In Österreich gibt es regional unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Staatsbürgerschaft. Jedenfalls bekommen folgende Personengruppen in allen Bundesländern Sozialhilfe: InländerInnen, Konventionsflüchtlinge, Personen aus Staaten mit denen Gegenseitigkeit besteht und Fremde, bei denen sich eine Gleichstellung aus dem Staatsverträgen ergibt.

⁶⁴⁾ Schweden: Für bestimmte Ausgaben gibt es nationale Leistungssätze, andere werden auf lokaler Ebene bestimmt.

die gesetzlich festgelegten Standardsätze am Nettomindestlohn; in Belgien, Finnland, Slowenien und Großbritannien ist ein gesetzlich festgelegtes Mindesteinkommen die Ausgangsbasis. Allen Ländern gemeinsam sind jedoch unterschiedlich hohe Grundbeträge in Abhängigkeit von der Haushaltszusammensetzung. Mit anderen Worten differieren die Beträge je nachdem ob die Person alleinstehend, verheiratet oder in Partnerschaft lebend ist, minderjährige Kinder zu versorgen hat oder aber kinderlos ist.

Übersicht 11: Leistung aus der allgemeinen Mindestsicherung

	BE	DK	DE	NL	AT	FI	SI	SE	UK
Leistungsniveau, Festlegung...									
... auf nationaler Ebene	x	x	x ¹⁾			x ²⁾	x		x
... auf nationaler und lokaler Ebene			x ¹⁾	x ³⁾				x	
... auf regionaler Ebene					x				
Besteuerung und Sozialabgaben auf Sozialhilfe		x ⁴⁾		x					
Festlegung des Minimums – Bezugsbasis:									
... Höchstbetrag der Leistungen bei Arbeitslosigkeit		x ⁵⁾							
... Regelsätze für Verbrauchsausgaben der Haushalte und Übernahme der Kosten für Wohnung und Heizung			x		x ⁶⁾			x ⁷⁾	
... Nettomindestlohn				x					
... gesetzlich festgelegtes Minimum	x					x	x		x
Anrechnung von Einkommen/Vermögen, Ausnahmen...									
... für geringes Vermögen		x	x ⁸⁾	x		x ⁹⁾			x
... für bestimmte Sozialleistungen	x	x	x		x	x	x		x
... für einen geringen Teil des Arbeitseinkommens		x				x			
Rückgriff (Regress)...									
... bei falschen/fehlenden Angaben zur finanziellen Lage	x	x	x	x	x	x	x		
... von bestimmten Unterhaltspflichtigen (unter Umständen)	x		x	(x)	x ¹⁰⁾	x			
... bei schuldhaften Verhalten (z. B. begangene Straftat)			x						
... bei Dritten (Verursachern eines Unfalls/Krankheit)	x								
... aus der Erbschaft eines verstorbenen Hilfeempfängers				x	x		x		
... wenn die Sozialhilfe als Vorschuss für zu erwartende Einkommen oder während der Geltendmachung anderer Leistungen aus der sozialen Sicherung gewährt wurde						x		x	x

Q: AMS-Studie, MISSOC, 1.1. 2009, Ergänzungen aus Interviews mit Expertinnen (AT, BE, DE, FI). – ¹⁾ Die Leistungen nach dem SGB II werden national festgelegt, bei den Leistungen nach SGB XII gibt es eine Sozialhilfeöffnungsklausel, wonach Länder von den Regelsätzen abweichen können. Davon wird in der Praxis kaum Gebrauch gemacht. – ²⁾ In Finnland gibt es zwei Leistungsniveaus, je nach Gemeindeklasse. – ³⁾ In den Niederlanden entscheiden die Gemeinden über Zusatzleistungen beim Wohnen (für Alleinlebende); diese können bis zu 20% des Nettomindestlohns betragen. – ⁴⁾ Nur Besteuerung, keine Sozialabgaben. – ⁵⁾ Laut dänischen Experten gibt es Regelsätze für Verbrauchsausgaben der Haushalte und die Kosten für Wohnung und Heizung werden übernommen. Die MISSOC Datenbank weicht hier jedoch klar von der Expertenmeinung ab „Bezugsbasis ist der Höchstbetrag der Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Die Mindestsicherung beläuft sich bei Personen mit in Dänemark lebenden Kindern auf 80% dieses Betrages und bei Personen ohne Kinder auf 60%. Sondersätze für junge Menschen unter 25 Jahren und für die Eingliederungshilfe (starthjælp).“ – ⁶⁾ In Österreich werden die Kosten für Unterkunft und Heizung – je nach Bundesland – durch einen pauschalen Zuschuss getragen oder es werden die tatsächlichen Kosten (sofern angemessen) übernommen. Zusätzliche gewähren einige Länder Wohn- und Heizbeihilfen – ⁷⁾ In Schweden werden für einige Posten die Richtsätze per Gesetz festgelegt, für andere Posten müssen die Gemeinden die realen Kosten tragen (sofern sie angemessen sind). – ⁸⁾ Laut MISSOC Datenbank ist „Vermögen [...] bis auf bestimmte Schonbeträge ebenfalls vorab einzusetzen.“ Hier gibt es eine Abweichung zur Meinung der nationalen Expertin. – ⁹⁾ Ausgenommen sind Eigentumswohnung/Eigenheim sowie Vermögen das notwendig ist um einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nachzugehen bzw. den Familienunterhalt zu bestreiten. – ¹⁰⁾ Ausnahmen vom Rückgriff bei unterhaltspflichtigen Personen gibt es in einzelnen Bundesländern.

Die Höhe des garantierten Minimums wird national unterschiedlich festgelegt: In Dänemark orientiert sich die Mindestsicherung am Höchstbetrag der Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Personen mit in Dänemark lebenden Kindern bekommen 80%, Personen ohne Kinder 60% dieser Bezugsbasis als garantiertes Minimum.⁶⁵⁾

Neben einem garantierten Minimum gibt es in manchen Ländern spezielle Zuschüsse zu Wohn- und Heizungskosten bzw. deren Abgeltung in voller Höhe (wenn die Kosten angemessen sind). National spezifische Regelungen gibt es auch im Hinblick auf Familienleistungen, die in der Regel nicht auf die allgemeine Mindestsicherung angerechnet, sondern zusätzlich gewährt werden. Darüber hinaus gibt es, mit Ausnahme von Belgien und Schweden, in allen Ländern besondere Zulagen und einmalige Leistungen für außergewöhnliche Situationen, bestimmte Gruppen oder spezielle Lebenslagen. Zu den begleitenden Ansprüchen aus der allgemeinen Mindestsicherung zählen neben den bereits erwähnten sozialen Integrationsmaßnahmen begleitende Ansprüche bei Krankheit. Sechs der neun Länder sehen einen umfassenden Schutz im Krankheitsfall vor, indem entweder eine freiwillige Krankenversicherung möglich ist, der Gesundheitsdienst generell kostenlos ist oder die Krankenversicherungsbeiträge übernommen werden.⁶⁶⁾ Davon abweichend sehen die Niederlande einkommensabhängige Beitragssätze für Arbeitseinkommen und Sozialleistungen sowie eine Nominalprämie für ab 18-Jährige⁶⁷⁾ vor. In Schweden wird ein geringer Selbstbehalt für bestimmte Kosten eingehoben, und in Großbritannien gibt es einen Katalog an kostenlosen Leistungen, der sich auf die Rezeptgebühr, die Zahnbehandlung, Sehtests, Fahrtkosten zum Arztbesuch bei Vorliegen einer ärztlichen Überweisung, Milch für Schwangere und Schulmahlzeiten beschränkt.

⁶⁵⁾ Sondersätze gibt es in Dänemark für unter 25-Jährige und für EingliederungshilfebezieherInnen. Hier gibt es einen Unterschied zur nationalen Expertenmeinung (Interview): Laut nationaler Experten orientiert sich die Sozialhilfe an Richtsätzen für Verbrauchsausgaben des Haushalts. Kosten für Wohnung und Heizung werden übernommen.

⁶⁶⁾ In Deutschland fallen für Alters-/Zusatzpensionen und etwaige Arbeitseinkommen Krankenversicherungsbeiträge an.

⁶⁷⁾ Abhängig von der Einkommens- und Familiensituation kann eine Beihilfe beantragt werden.

Übersicht 12: Begleitende Ansprüche aus der allgemeinen Mindestsicherung

	BE	DK	DE	NL	AT	FI	SI	SE	UK
Begleitende Ansprüche bei Krankheit									
... umfassender Schutz bei Krankheit	x	x	x		x	x ¹⁾	x		
... KV-Beiträge			x ²⁾	x					
... geringer Selbstbehalt für bestimmte Leistungen								x	
... Aufzählung kostenloser Leistungen ³⁾									x
Besondere Zulagen und einmalige Leistungen		x	x	x	x	x	x		x
Maßnahmen zur Förderung der sozialen Integration									
... Aktivierungsmaßnahmen		x		x		x		x	
... Arbeitseinkommen werden nur teilweise zur Berechnung des Existenzminimums herangezogen	x		x	x		x ⁴⁾			x
... Beratung und Unterstützung						x	x		
... Subvention für Arbeitgeber bei Beschäftigungsaufnahme							x		
... verlängerter Sozialhilfeanspruch trotz Arbeitsaufnahme									x

Q: AMS-Studie, MISSOC, 1.1.2009, Ergänzungen aus Interviews mit ExpertInnen (DE, FI). – ¹⁾ Ausgaben für grundlegende medizinische Versorgung werden bei der Festlegung des Leistungsanspruches berücksichtigt. – ²⁾ Alters-/Zusatzpensionen oder Arbeitsentgelte. – ³⁾ Kostenlos sind NHS Rezepte (NHS National Health Service), NHS Zahnbehandlung, NHS Sehtests, Milch für Schwangere und Schulmahlzeiten. Darüber hinaus gibt es Gutscheine für Blinde und Hilfe für Fahrtkosten für eine NHS Behandlung, sofern eine Überweisung vom Arzt, Fach- oder Zahnarzt vorliegt. – ⁴⁾ Bis Ende 2009 läuft ein Versuchsprojekt, wonach 20% des monatlichen Haushaltseinkommens aus Arbeit (maximal 150 €) bei der Berechnung des Existenzminimums außer Betracht gelassen.

Nicht nur der Zugang bzw. Verbleib in Sozialhilfe ist an bestimmte Vorgaben und Anforderungen gebunden, sondern in einigen Ländern auch der Ausstieg aus der Sozialhilfe. Prinzipiell sehen alle Länder die Möglichkeit des Regresses auf geleistete Sozialhilfe vor. Die meisten schränken den Rückgriff jedoch auf zu Unrecht bezogene Leistungen, auf schuldhaftes Verhalten bzw. auf den Fall, dass Sozialhilfeleistungen als Vorschuss gewährt wurden, ein: In Belgien, Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Österreich, Finnland, Slowenien und Schweden wird bei falschen oder fehlenden Angaben zur finanziellen Lage die Beihilfe zurückgefordert, in Slowenien mit Zinsen. In Deutschland ist ein Rückgriff bei schuldhaften Verhalten (z. B. durch Begehung einer Straftat) möglich. In Finnland, Schweden und Großbritannien muss die Sozialhilfe von den Hilfebedürftigen zurückbezahlt werden, wenn sie als Vorschuss für zu erwartende Einkommen oder während der Geltendmachung anderer Leistungen aus der sozialen Sicherung gewährt wurde. Die Rückforderung der Sozialhilfe von Dritten ist ebenfalls in einigen Ländern vorgesehen: In Belgien können die Verursacher einer Unfalls oder einer Krankheit, die zur Bewilligung der Sozialhilfe geführt haben, zur Rückzahlung der Beihilfe aufgefordert werden. In den Niederlanden, Österreich und Slowenien kann auf die Erbschaft von verstorbenen LeistungsempfängerInnen zurückgegriffen werden. Darüber hinaus sehen vier der neun Länder – Belgien, Deutschland, die Niederlande und Österreich – die Möglichkeit vor, die Leistung von bestimmten Unterhaltspflichtigen zurückzufordern. In Österreich können auch die Hilfsbedürftigen – je nach Bundesland – selbst zur Rückzahlung der Leistung verpflichtet werden – ohne dass ein ungerechtfertigter Bezug oder schuldhaftes Verhalten vorliegen. Die Verpflichtung ist meist auf drei Jahre begrenzt und kennt Ausnahmen für einzelne Leistungen und bestimmte Situationen. Gerade die Regelung in Österreich stellt sich als Hemmschuh für die Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt dar (Bock-

Schappelwein, 2004). Sobald das Erwerbseinkommen eine bestimmte Höhe erreicht, kann die erhaltene Sozialhilfe sukzessive zurückgefordert werden.

5.2.2. Besondere Mindestsicherung

Neben der allgemeinen Mindestsicherung sehen acht von neun Ländern besondere, beitragsunabhängige Minima für bestimmte Personengruppen, Lebenslagen oder Aufwände vor. Österreich geht hier einen anderen Weg: Alle Hilfsbedürftigen werden im Rahmen der allgemeinen Mindestsicherung erfasst.⁶⁸⁾

Eine besondere, beitragsunabhängige Mindestsicherung für Ältere⁶⁹⁾ sieht die Sozialgesetzgebung in Belgien, Deutschland, Finnland, Slowenien und Großbritannien vor. In Finnland ist diese Unterstützung auf Einwanderer zugeschnitten, die aufgrund unzureichender Versicherungszeiten keinen Anspruch auf eine Volkspension haben. Voraussetzung ist jedoch, dass sie nach Vollendung des 16. Lebensjahres mindestens fünf Jahre ihren Wohnsitz in Finnland gehabt haben. Eine Mindestaufenthaltsdauer im Land sieht auch Slowenien vor: Die Hilfsbedürftigen müssen im Alter von 15 bis 65 Jahren mindestens 30 Jahre in Slowenien gelebt haben und dürfen keinen Anspruch auf eine in- oder ausländische Pension haben. In Großbritannien erhalten Männer und Frauen ab 60 Jahren, die ihren gewöhnlichen Wohnsitz im Vereinigten Königreich haben, eine bedarfsabhängige Mindesteinkommensgarantie in Form einer Steuergutschrift. In Österreich erhalten hilfebedürftige Personen im Pensionsalter eine Leistung aus der allgemeinen Mindestsicherung.⁷⁰⁾

Neben den Älteren gibt es oftmals für Menschen mit Behinderungen besondere, beitragsunabhängige Mindestsicherungsleistungen. Diese greifen dann, wenn aus gesundheitlichen Gründen der Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen oder Vermögen nicht mehr bestritten werden kann. Anspruchsberechtigt sind – in national spezifischer Weise – Hilfsbedürftige in Belgien, Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Finnland, Slowenien und Großbritannien.⁷¹⁾ In Schweden gibt es Hilfe durch einen persönlichen Helfer und finanzielle Unterstützung für Personen mit bestimmten funktionellen Störungen.⁷²⁾

⁶⁸⁾ In Österreich umfasst die Sozialhilfe die Sicherung des Lebensbedarfs, die Hilfe in besonderen Lebenslagen und die sozialen Dienste. Hilfesuchende haben einen Rechtsanspruch auf die Sicherung des Lebensbedarfs, kein solcher Rechtsanspruch besteht auf die anderen beiden Leistungen.

⁶⁹⁾ Mit Ausnahme von Großbritannien, wo ein Anspruch ab dem Alter von 60 Jahren besteht, müssen die Hilfsbedürftigen in Belgien, Deutschland, Finnland und Slowenien 65 Jahre alt sein.

⁷⁰⁾ In Österreich erhalten Personen mit einer Eigen- oder Hinterbliebenenpension, deren Gesamteinkommen unter einer bestimmten Grenze liegt, von der Pensionsversicherung eine Ausgleichszulage zur Aufstockung des Gesamteinkommens und zur Sicherung eines Mindesteinkommens. Haben sie keinen Pensionsanspruch können sie, sofern sie bedürftig sind, Sozialhilfe beziehen.

⁷¹⁾ In Belgien haben Personen mit Behinderung im Alter von 21 bis 65 Jahren Anspruch auf eine Einkommensersatzbeihilfe und Eingliederungshilfe, ab 65 Jahren auf Pflegebeihilfe. In Deutschland sind eine dauerhaft volle Erwerbsminderung ab 18 Jahren sowie der gewöhnliche Aufenthalt im Land Voraussetzung für den Bezug. In den Niederlanden sind unverheiratete Personen unter 21 Jahren, die bei den Eltern leben ausgenommen, ebenso wie Personen die

Daneben gibt es eine Fülle weiterer – länderspezifischer – beitragsunabhängiger, besonderer Mindestsicherungsleistungen in speziellen Fällen, Lebenslagen oder für bestimmte Aufwände. Eine Auswahl stellen folgende Leistungen dar:

- Leistung eines Unterhaltsvorschusses (Belgien),
- Hilfe für besondere persönliche Ausgaben wie z. B. Reisekosten, Umzug in eine bessere Wohnung und medizinische Versorgung (Dänemark),
- Erstattung des Verdienstaufschlags, wenn Personen zu Hause ein behindertes Kind unter 18 Jahren oder ein sterbendes Familienmitglied pflegen (Dänemark),
- Hilfe für körperlich oder geistig behinderte Menschen, die ihren eigenen Haushalt führen (Dänemark),
- Leistung für Blinde (Deutschland),
- Mindestsicherung für Personen in Ausbildung (BAföG, Deutschland),
- Einkommensausgleich für Personen die Arbeitslosengeld beziehen und deren Einkommen unter einem sozialen Minimum liegt (Niederlande),
- Wohngeld (Finnland, Großbritannien),
- Bestattungsbeihilfen, Kaltwettergeld und Mutterschaftshilfe (Großbritannien).

Die Auflistung der besonderen Mindestsicherungsleistungen verdeutlicht die Unterschiede in der Organisation und Ausgestaltung von Mindestsicherungssystemen: So firmiert beispielsweise die deutsche Ausbildungsförderung (BAföG) unter der besonderen Mindestsicherung, während die österreichische Ausbildungsförderung (Schulbeihilfe, Heimbeihilfe sowie Studienförderung) eine eigenständige, bedarfsgeprüfte Transferleistung abseits der Sozialhilfe darstellt. Ein weiteres Beispiel ist der niederländische Einkommensausgleich für Personen mit einem geringen Arbeitslosengeldbezug. In den Niederlanden handelt es sich um eine besondere Mindestsicherung, in Österreich fällt sie unter die allgemeine Mindestsicherung (Richtsatzergänzung).

Zusammenfassend ist für die Beurteilung der Mindestsicherung nicht von Belang, ob für bestimmte Gruppen oder in bestimmten Lebenslagen eigene Mindestleistungen vorgesehen sind. Relevant ist vielmehr, wie gut das gesamte Sicherungssystem – als Kombination von vorgelagertem und residualem Sicherungsnetz – Armut verhindert. Die Mindestsicherung als residuales Sicherungsnetz ist lediglich ein Teil des Systems.

nach dem 31.12.1971 geboren wurden, mit einem Partner zusammenleben und kein Kind unter zwölf Jahren im gemeinsamen Haushalt haben. In Finnland haben Behinderte im Alter von 16 bis 65 Jahren mit mindestens fünf Jahren Wohnsitz in Finnland Anspruch auf eine besondere Mindestsicherung aufgrund von Invalidität. In Großbritannien sind Steuerabsetzbeträge vorgesehen.

⁷²⁾ Zu den Personen mit funktionellen Störungen zählen: geistig Zurückgebliebene, Autisten, Personen die unter erheblichen und dauerhaften funktionellen Störungen des Gehirns aufgrund einer Gehirnverletzung als Erwachsener leiden sowie Personen mit irreparablen physischen oder geistigen funktionellen Störungen.