

Die Untersuchung des ungarischen Familienförderungssystems aus der Sicht der aktuellen demographischen Trends

Szilvia Závecz, PhD Student¹⁹

Westungarische Universität, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

ABSTRAKT Der Rückgang der Bevölkerungszahl und die steigende Rate der Kinderarmut stellen immer größere soziale und fiskalische Herausforderungen in den meisten europäischen Ländern, darunter auch in Ungarn dar. Das Familienförderungssystem könnte dazu beitragen, diese negativen Trends zu stoppen und sowohl die Fertilitätsrate zu erhöhen als auch die Ursachen sozialer Probleme wie Kinderarmut zu beheben. Ungarn hat ein relativ großzügiges Familienförderungssystem. Unter den Visegrad-Staaten gibt Ungarn am meisten für die Förderung von Familien aus (2,9% des BIP in Jahr 2010) und liegt damit deutlich über dem EU-Durchschnitt, trotzdem blieben bisher die erwarteten positiven Auswirkungen aus. Somit stellt sich für die Forschung die Frage, ob die negativen Trends mit einem Förderungssystem wirklich beeinflusst werden können und ob eine signifikante Verbindung zwischen der Höhe der Familienförderung und der Fertilität besteht? Wenn sich die finanzielle Förderung von Familien nicht auf die Fertilitätsrate auswirkt, mit welchen anderen Mittel könnte dann das Wachstum der Geburtenrate erreicht werden, damit die Finanzierung der Wohlfahrtsstaaten auch in Zukunft gewährleistet werden kann. Von meinen Forschungsergebnissen ausgehend schlage ich realisierbare Veränderungen in der Familienpolitik vor, welche auch unter der Bedingung eines knappen staatlichen Budgets eine wirksame (gezielte und effektive) Umverteilung garantieren können.

SCHLÜSSELBEGRIFFE: Familienförderung, Alterung der Gesellschaft, Fertilitätsrate, Wohlfahrtsstaat

Einleitung

Die in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts gebildeten Wohlfahrtsstaaten sind die institutionalisierten Formen der sozialen Solidarität. Ihre wichtigsten Ziele sind die Herstellung der Lebensgrundlagen und der Gerechtigkeit, die Gleichstellung der Lebenschancen bzw. der Verteilung der Güter. Diese Ziele sollten durch die staatlichen Einkommenstransfers und Sozialleistungen gesichert werden.

Wegen den derzeitigen gesellschaftlichen, demographischen Veränderungen stehen die Sozialleistungssysteme in den meisten EU Ländern (u.a. in Ungarn)

unter Druck. In meinen Augen spielt das Programm zur Familienförderung jetzt eine wichtigere Rolle als je zuvor, da es gleichzeitig mit zwei sozialen Herausforderungen konfrontiert ist:

- Eine der größten Herausforderungen – in der Studie hat dieses Thema Priorität – sind die demographischen Veränderungen, besonders der Rückfall der Fertilitätszahlen, die immer eine schwierige finanzielle Belastung für die Gesellschaft bedeuten und die Nachhaltigkeit der Wohlfahrtsstaaten beeinflussen. Der Rückgang der Geburtszahlen und die alternde Bevölkerung führen dazu, dass immer weniger aktive Arbeitnehmer die Ausgaben für die erhöhte inaktive Bevölkerung finanzieren müssen, wodurch aber ein Haushaltsdefizit verursacht wird.
- Darüber hinaus erhöht die Belastung des Wohlfahrtsstaates, dass sich in einigen EU-Mitgliedstaaten (wie z.B. Ungarn) die Kinderarmut zu erhöhen begann, was nichts anderes ist, als die Vererbung – die sog. „Reproduktion“ – der Armut zwischen den Generationen. Diese Tendenz kann langfristig die Auswirkungen der Überalterung der Bevölkerung beschleunigen, weil die Unsicherheit, die Knappheit und der Mangel an geeigneten Vorbildern nicht zu einem der gesellschaftlichen Norm entsprechenden Erwachsensein führen.

Obwohl es sich um zwei „getrennte“ Effekte handelt, haben sie die gleiche Wirkung: Beide reduzieren die Zahl der aktiven Bevölkerung und erhöhen die Anzahl der inaktiven Menschen – egal ob sie Rentner sind oder zur Gruppe der Arbeitslosen gehören. Darauf basierend sollten die Kinder für die Wohlfahrtspolitik mit einer hohen Priorität behandelt werden. Beide Probleme sollen durch das Programm zur Familienförderung behandelt werden.

Die Basis für meine Forschung ist die Tatsache, dass Ungarn seit Jahren schon viel Geld in die Familienförderung investiert (z.B. standen die BIP-anteilige Unterstützungsausgaben in 2010 an 8. Stelle unter den EU-Mitgliedstaaten)(Eurostat 2011a), trotzdem kann keine signifikante positive Veränderung in der Fertilitätsrate erreicht werden. Das Hauptziel meiner Forschung ist die Prüfung der dominanten finanziellen Subventionsformen.²⁰ Es geht um folgende Frage: Was kann man aus sinkenden Geburtenraten mit Berücksichtigung der langfristigen Nachhaltigkeit des Wohlfahrtssystems ableiten?

Demografische Herausforderungen in der Europäischen Union

Gemäß der Denkweise der paternalistischen Ökonomen rechtfertigen die aktuellen demographischen Herausforderungen den staatlichen Eingriff mittels

²⁰ Diese Forschung beschäftigt sich nicht mit in dem Steuerungssystem gesicherte Familienförderungen.

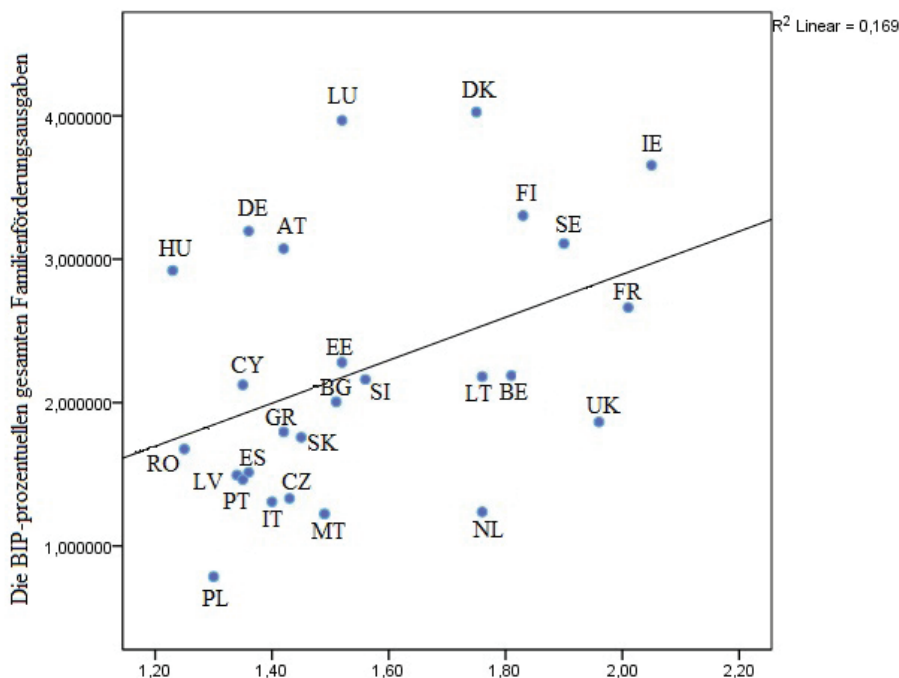
sozialpolitischer Maßnahmen, um die langfristige Nachhaltigkeit des Wohlfahrtsstaats zu sichern. Nach der ökonomischen Theorie der Familie ist die Geburt eines Kindes für die Mutter mit einem Gewinnverlust verbunden. Entweder muss sie ihre berufliche Tätigkeit für einige Jahre komplett einstellen oder einschränken, und dies zieht eindeutig eine Verringerung des Einkommens nach sich. Die Bevölkerungspolitik versucht einerseits diesen Einnahmenverlust der Mütter zu kompensieren, andererseits bemüht sie sich, die sozialen Anpassungsschwierigkeiten zu reduzieren. Es ist aber immer noch unklar unter den Ökonomen, ob die Reduzierung der Bevölkerungszahl eindeutig als negativer Effekt behandelt werden soll. Laut Stiglitz (Stiglitz 2000) birgt die sinkende Bevölkerungszahl auch positive Aspekte. In einer alternden Gesellschaft sind die bestehenden materiellen Bedingungen (Gebäude, Autobahnen, Straßen) ausreichend, größere Investitionen werden nicht mehr benötigt. Die Versorgung mit Produktionsfaktoren verbessert sich, was sich wiederum auf die Arbeitsproduktivität positiv auswirkt. Der Nachteil dieses demographischen Prozesses ist die langfristige Unhaltbarkeit des Wohlfahrtssystems, die mit der negativen Entwicklung des Arbeitskräfteangebots und mit der Reduktion der gezahlten Leistungen zusammenhängt. Bei den bevölkerungspolitischen Entscheidungen der EU-Mitgliedstaaten werden die alternden Gesellschaften eindeutig als Problem behandelt, die Nachteile der sinkenden Bevölkerungszahl erweisen sich schwerwiegender als die Vorteile. Die Forschung hat jedoch gezeigt, dass das zu erwartende Lebensniveau der Haushalte in den Ländern mit schrumpfender Bevölkerung höher ist als jenes in den Staaten mit wachsender Population. (R.Lee, S. Lakkoff 1988)

In meiner Forschung untersuche ich die totale Fertilitätsrate unter den demographischen Indikatoren, da diese Rate das umfassendste Bild von den demographischen Prozessen eines Landes bzw. von der künftigen Größe und Alterstruktur der Bevölkerung bietet. Um den Fortbestand bzw. die Reproduktion der Bevölkerung zu sichern, muss die totale Fertilitätsrate in den Industriestaaten langfristig auf dem Niveau (KSH/eurostat Tabellen 1990–2011) von 2,1 sein, weil eine Reproduktion nur dann möglich ist, wenn die Anzahl der Kinder die Generation ihrer Eltern ersetzt, d.h. dieser Indexwert muss größer sein als 2. Der Fall dieses Werts unter 1,3 führt auf zur raschen Reduktion und einem Verschwinden der Bevölkerung.

Heutzutage haben sich in der Europäischen Union drei Fertilitätsregionen gebildet (siehe Abbildung 1). (Eurostat2011b) Die günstigsten Raten haben die nördlichen und nordwestlichen Länder. Im Jahr 2011 betrug die durchschnittliche Rate dieser Region 1,9, wobei Irland (2,05) und Frankreich (2,01) am besten abschneiden. Die mittlere Region ist durch eine Fertilitätsrate von 1,4 bis 1,75 gekennzeichnet, wobei die südlichen Staaten die höheren Werte aufweisen. Die niedrigsten Fertilitätszahlen wurden in Mitteleuropa gefunden, mit einem regionalen Durchschnitt von etwa 1,32 und auch Ungarn gehört seit Jahren zu dieser dritten

Geburtenzahl-Region. In Ungarn hat sich das Problem zusätzlich verschärft, nachdem unter den EU-Staaten hier die niedrigste Rate seit 2011 gemessen wurde.

Abbildung 1: Die totale Fertilitätsrate in Jahr 2011 in der Europäischen Union



Quelle: Eurostat (2011b)/ aus der Datenbank: Population and social conditions/Population

Der Rückgang der Fertilität ist seit den 50er Jahren zwar im unterschiedlichen Maße, aber in allen europäischen Ländern zu beobachten. In den meisten ehemaligen sozialistischen Ländern hat die Wende diesen Prozess beschleunigt. Der Zeitpunkt der Familiengründung hat sich ständig verschoben, im Jahre 1990 lag das durchschnittliche Alter der Mütter (erste Geburt) in unserem Land bei 23 Jahren (KSH 1991) und im Jahr 2011 hat es sich sogar auf 30 erhöht. (Üveges Sára 2013) Um diesem Trend entgegenwirken zu können, wurden schon verschiedene Versuche unternommen. Die Erscheinung der Geldleistungen, die Berechtigungserweiterung von Unterstützungsformen für die Familien, die Einführung von familienfreundlichen Steuersystemen haben den Rückgang der Geburtenzahl reduzieren können, waren aber nicht ausreichend um ihn zu stoppen.

Diese Tendenz bestätigt der aktuellste EU-Bericht (European Economy 2012) über die Überalterung der Bevölkerung. Danach wird der Anteil der älteren

Menschen in der EU in Zukunft noch viel höher sein als heute. Bis 2060 werden fast 30% der Europäer 65 Jahre oder noch älter sein.

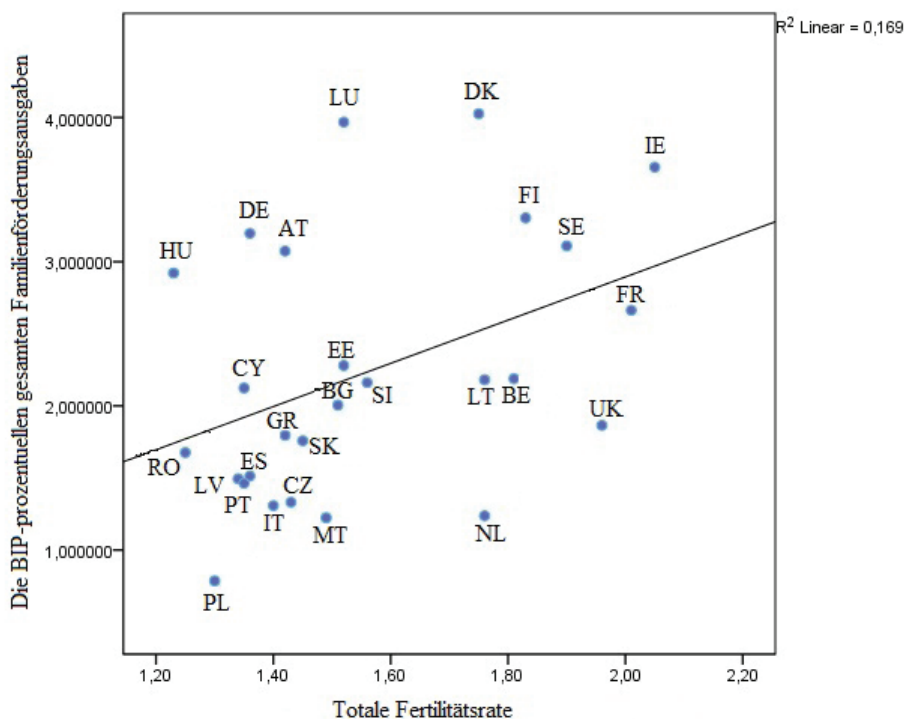
Es gibt zwei Szenarien zum demographischen Wandel. (Huisman C., Imhof van E. 1999) Das erste Szenario prognostiziert ein einheitliches und gemäßigtes, das zweite ein von Land zu Land unterschiedliches, differenziertes, radikales Bild des Alterns. Obwohl die prognostizierten demographischen Daten in den beiden Szenarien divergieren, sind sich beide einig, dass die Überalterung der Gesellschaft in zwei Zeithorizonten ernsthafte Folge haben wird. In den Jahren nach 2020 ist ein rascher Rückgang zu erwarten, da die in der Baby-Boom-Zeit Geborenen das Rentenalter erreichen und sich damit plötzlich die Anzahl der älteren Menschen drastisch erhöht und die aktive Bevölkerung abnimmt. Die nächste langfristige Verschlechterung wird für 2050 vorhergesagt, wenn aufgrund der niedrigen Geburtenrate in den letzten Jahrzehnten, im Vergleich zur aktuellen Zahl der aktiven Bevölkerung, eine radikale Abnahme prognostiziert wird. Die Szenarien stimmen desweiteren darin überein, dass einige Mitgliedstaaten, die jetzt in einer günstigen Lage sind, einen erheblichen Rückgang der Bevölkerung – trotz ihrer jüngeren Altersstruktur – hinnehmen werden müssen, denn die Statistiken zeigen, dass ihrer Altersstruktur sich allmählich immer mehr dem EU-Durchschnitt annähert. Diese Prognose wird dadurch bestätigt, dass die Alterungsindizes in allen EU Ländern im Vergleich zu 2005 eine Erhöhung zeigen.(Eurostat 2011b) Aufgrund dieser Daten sind alle EU-Staaten aufgefordert, die negativen Prozesse mit verschiedenen bevölkerungspolitischen Mitteln umzukehren oder zumindest zu bremsen.

Allerdings ist es wichtig zu bemerken, dass es nicht ausreichend ist, ausschließlich die bevölkerungspolitischen Ziele in den Vordergrund zu stellen, weil dies allein die Probleme der Wohlfahrtsstaaten nicht lösen kann. Ungarn, Lettland und Rumänien gehörten im Jahr 2011 nicht nur zu den Ländern mit der niedrigsten Geburtenraten, sondern verzeichneten auch die höchste Kinderarmut. Bei diesen Ländern darf das Ziel der Familienpolitik nicht nur die Erhöhung der Kinderzahl sein, sondern auch soziale Elemente müssen in die Förderungsformel aufgenommen werden. Die Situation wird zusehends schwieriger, da in diesen Ländern die Anzahl der jugendlichen Arbeitslosen sehr hoch ist. (Eurostat 2011c) Wenn die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Umschulung der Arbeitskräfte innerhalb der beschäftigungspolitischen Maßnahmen keine ständige Priorität haben, dann werden durch die Familienförderungssystem immer mehr Inaktive produziert. Basierend auf dieser Annahme kann man behaupten, dass die Bremsung der bestehenden demographischen Tendenz oder ihre eventuelle Umkehrung in den Ländern mit niedriger Fertilitätsrate nicht unbedingt mit der Verbesserung der Nachhaltigkeit des Wohlfahrtsstaates verbunden ist.

Der Einfluss des EU-Familienförderungssystems auf die Fertilität

Nach der ökonomischen Theorie der Fertilität kann die finanzielle Familienförderung durch eine Reduzierung der Fixkosten die Fertilität positiv beeinflussen. Im ersten Teil meiner Forschung prüfe ich diese Hypothese. Ein Vergleich wird durch das weit verzweigte und von Land zu Land abweichende Familienförderungssystem erschwert sowie durch die Tatsache, dass zusätzliche sozialpolitische Maßnahmen existieren, die die Familienpolitik indirekt beeinflussen. Bei der Prüfung der Auswirkungen der Familienförderung auf die Fertilität wurde der BIP-Prozentsatz der Familienförderungsausgaben von 2010 in allen EU-Staaten mit ihren totalen Fertilitätsraten von 2011 verglichen.

Abbildung 2: Die Wirkung der Familienförderungssysteme auf die totale Fertilitätsrate



Quelle: eigene Berechnung aufgrund der EUROSTAT [2011a] Daten und gestützt auf András Gá-bos [2004]

Die BIP-prozentuelle Familienförderung zeigt, wie viel Geld ein Mitgliedstaat im Vergleich zu seinen Möglichkeiten für familienpolitische Zwecke ausgibt. Aus der zeitlichen Verschiebung dieser beiden Kriterien ergibt sich die Basis der

Folgenabschätzung, ob die Entscheidungen bezüglich Familiengründungen in 2011 von den in 2010 verfügbaren Unterstützungsbeträgen betroffen sind. Mit der Hilfe des SPSS-Programms habe ich aus den Daten eine Trendlinie errechnet, um zu erfahren, ob es eine Verbindung zwischen den beiden Kriterien gibt. Die Untersuchung führte zu einer steigenden Trendlinie, die auf eine positive Beziehung zwischen den Kriterien verweist, was Folgendes nahelegt: Je höher die BIP-prozentuale Familienförderung in einem EU-Mitgliedstaat ist, desto höher ist die Bereitschaft, Kinder zu haben. Allerdings betrug der Korrelationskoeffizient zwischen der Familienförderung des Mitgliedstaats und der totalen Fertilitätsrate nur 0,411 (bei einem Signifikanzniveau von 5 %), d.h. die Beziehung unter den Kriterien ist schwach und unbedeutend. Das bestätigt auch Abbildung 2, indem wir mehrere solche Länder finden, die für Familienförderung BIP-prozentual annähernd das gleiche ausgeben, in denen aber die Auswirkungen auf die Fertilität signifikant unterschiedlich sind. Ungarn ist ein gutes Beispiel hierfür, da es unter den Ländern, die eine ähnlich niedrige Fertilitätsrate haben, einen überdurchschnittlich hohen Anteil des BIP in Familienförderung investiert. Als Ursachen für die schwache Korrelation könnten folgende Umstände gesehen werden:

- Es ist nicht egal, welche Familienförderungsformen ein Land hat.
- Die Höhe der für die Haushalte bezahlten Transfereinkommen ist nicht der einzige und wichtigste Faktor bei Familiengründungsentscheidungen.

Die aktuellen Förderungsformen in Ungarn

Es ist, wie gesagt, hinsichtlich der Fertilitätsrate nicht egal, welche Förderungsformen ein Land hat. Im ungarischen Familienförderungssystem überwiegen die finanziellen Transfers, welche die folgenden drei Formen haben:

- unveräußerliches Recht
- an eine Einkommensprüfung gebundene Sozialhilfe
- versicherungsbasierte Pflege

Die durch das Förderungssystem zur Verfügung gestellten Subventionen haben Auswirkungen auf die Fertilität, auf Einkommensungleichheiten und auf die Arbeitsmarktsituation der Frauen. Die Vorsorge als unveräußerliches Recht umfasst so genannte universelle Leistungen, die von jedem Mitglied der unterstützten Zielgruppe in Anspruch genommen werden können, d.h. die Förderberechtigung ist unabhängig von der aktuellen Einkommenssituation und von den vorherigen Löhnen. Diese Leistungen sollen die Chancengleichheit der Familien gewährleisten und dienen nebenbei auch demographischen Zielen. Im Fall der Familienförderungen gilt auch die horizontale Umverteilung, durch welche sich die Ressourcen der Gruppen mit besserer Vermögenslage (Haushalte ohne Kinder) in die Richtung der anderen „benachteiligten“ Gruppen (Haushalte mit Kindern) bewegen. Innerhalb der Subventionen sind die universellen Leistungen die teuersten, aber gleichzeitig

die billigsten hinsichtlich der administrativen Kosten, da sie auf dem einfachsten und transparentesten Berechtigungssystem beruhen. In dem aktuellen ungarischen Familienförderungssystem sind die Familienbeihilfe und das Kinderbetreuungsgeld („GYES“) universelle Subventionen. Die Familienbeihilfe wird allen Familien gewährt, die mindestens ein Kind haben, und der Betrag ist von der Kinderanzahl und der Familienstruktur abhängig. Im Jahre 2010 (Vgl. das 1998. / LXXXIV. Gesetz über die Familienförderungen.) hat die Regierung diese Förderungsform mit der Erfüllung der Schulpflicht verbunden. Wenn das schulpflichtige Kind mehr als fünfzig Stunden unentschuldigt von der Schule abwesend ist, werden die Auszahlungen der Familienbeihilfe gestoppt. Danach wird in jedem dritten Monat überprüft, ob der schulpflichtige Schüler die Schule besucht, und die Familienbeihilfe wird nur dann ausgezahlt (in Form von Sachbezügen), wenn er in diesen dritten Monaten kein einziges Mal gefehlt hat. Das Kinderbetreuungsgeld, das auch „Babyjahr“ genannt wird, ist sowohl einkommens- als auch versicherungsunabhängig. Der Betrag entspricht der jeweiligen minimalen Altersrente. Die Unterstützung kann bis zum dritten Lebensjahr des Kindes in Anspruch genommen werden.

An eine Anspruchsprüfung gebundene Sozialhilfen dienen am ehesten der Reduktion von Armut. Bei dieser Unterstützungsart ist das niedrige Einkommen ein Berechtigungskriterium, diese Subventionen haben also eindeutig sozialpolitische Ziele. Genau so, wie die vertikale Umverteilung, wo der Staat die Bevölkerungsschicht mit niedrigem Einkommen unterstützt, indem er das Geld einer reich(er)en Schicht der Gesellschaft entzieht. Die selektiven, einkommensabhängigen Leistungen bieten eine diskretionäre Unterstützung, die nach einer individuellen Untersuchung der Frage festgestellt wird, ob die jeweilige Familie die Versorgung wirklich nötig hat. Diese Methode ist kompliziert, schwer durchschaubar und teuer, da sie eine detaillierte Prüfung erfordert. Im Falle von einkommensabhängigen Förderungen kann die Definition des Berechtigungsniveaus ein ernsthaftes Problem verursachen. Denn je strenger eine Regelung ist, desto höher wird die Anzahl solcher Leute sein, die eine Hilfe benötigen, aber daran nicht teilhaben können. Je lockerer andererseits eine Kontrolle ist, umso mehr Menschen bekommen auch ohne einen berechtigten Anspruch Förderungen. Diese Leute sind die so genannten Schwarzfahrer. Bei den universellen Unterstützungen ist nicht zu befürchten, dass Berechtigte vom System übergangen werden, aber bei den einkommensabhängigen kann es passieren, wenn die betreffenden Personen aufgrund der vorgeschriebenen Kriterien nicht als arm gelten. Eine Form von Sozialhilfe ist das Kindererziehungsgeld „GYET“, das einkommensunabhängig bezahlt wird. Diese Unterstützung kann von Eltern in Anspruch genommen werden, wenn sie drei oder mehr minderjährigen Kinder gleichzeitig erziehen und das jüngste Kind zwischen zwei und acht Jahre alt ist. Die Höhe des Kindererziehungsgelds entspricht der jeweiligen minimalen Altersrente.

In Hinsicht auf die Beschäftigungspolitik ist die versicherungsbasierte Pflege wichtig, da hier die Berechtigung mit Lohnabzügen verbunden ist, und so hat es eine Nebenwirkung auf die Bereitschaft bzw. Motivation zur Teilnahme auf dem Arbeitsmarkt. Die Präsenz von solchen Förderungsformen im System ist notwendig, weil die Fertilität – in den meisten Fällen – nur auf Kosten der Beschäftigung gesteigert werden kann. Nicht zuletzt funktionieren diese Förderungsformen als Bremssystem gegenüber solchen Förderungsarten, die für einige Gesellschaftsschichten leicht eine Arbeitslosigkeitsfalle generieren können. Eine versicherungsabhängige Subvention ist das Kinderbetreuungsgeld „GYED“, das bis zum ersten Geburtstag des Kindes in der Höhe von 70% des durchschnittlichen Einkommens aber bis maximal 70% des doppelten jeweiligen Minimallohns beansprucht werden kann. Nur diejenigen Personen können diese Förderungsart nutzen, die in den letzten 365 Tagen vor der Geburt versichert waren.

Die Familienpolitik wird oft als Mittel zur Verwirklichung anderer gesellschaftspolitischer Ziele benutzt, welche nach den Interessen der verschiedenen Politike(r)n – absichtlich oder unabsichtlich – manchmal in die gleiche Richtung wirken, manchmal jedoch einander entgegenwirken oder eine einander schwächende redistributive Wirkung haben.

Unter den aktuellen Familienförderungsformen ist die Familienbeihilfe die einzige, die gleichzeitig zwei gesellschaftspolitischen Zielen dient, ohne gegen ein anderes Ziel zu wirken. Alle andere wirken entweder gegen die Sozial- oder gegen die Beschäftigungspolitik. Das Kinderbetreuungsgeld kann nur von jenen beansprucht werden, die 365 Tage lang vor der Geburt versichert waren, sodass bestimmte Personen davon ausgeschlossen sind, z.B. Mütter die sehr jung entbunden haben und dementsprechend kein ausreichendes Arbeitsverhältnis vor der Geburt gehabt haben. So kann sich das Kinderbetreuungsgeld negativ auf sozialpolitische Ziele auswirken. Da das Kinderbetreuungsgeld eine unveräußerliche, sowohl von dem Einkommen als auch von dem Rechtsverhältnis unabhängige Subvention ist, die insgesamt 3 Jahre lang in Anspruch genommen werden kann, wirkt es gegen beschäftigungspolitische Ziele. Die Anzahl der Leute, die diese Förderung beanspruchen, ist unter den niedrigeren Einkommensschichten höher. Eine Erklärung dafür ist, dass es in unserem Land sehr viele Haushalte mit niedrigem Einkommen gibt, die drei oder noch mehr Kinder haben. Andererseits ist das Kindererziehungsgeld jene Familienförderungsform, die die Eltern am längsten ausbezahlt bekommen können. Das kann leicht eine Arbeitslosigkeitsfalle generieren, die das Problem einer Beschäftigung in der Familie mit bewusster Familienplanung langfristig lösen kann.

Tabelle 1: Familienförderungsformen und ihre Auswirkungen

Förderungsform	Welchem Ziel dient das?	Auswirkungen auf andere Sozialpolitiken:
<i>Familienbeihilfe</i>	Bevölkerungspolitik ¹ Sozialpolitik	die beiden Politiken verstärken einander
<i>Kinderbetreuungszulage</i>	Beschäftigungspolitik	negative Auswirkung auf sozialpolitische Ziele
<i>Kinderbetreuungsgeld</i>	Bevölkerungspolitik	wirkt gegen beschäftigungspolitische Ziele
<i>Kindererziehungsgeld</i>	Sozialpolitik	wirkt gegen beschäftigungspolitische Ziele

Quelle: Szilvia Závecz [2012]

Die Regierung hat im Jahr 2013 ein Konzept ausgearbeitet, das die einmalige Mutterförderung bei der Geburt des ersten Kindes von 64.000 Forint auf 288.000 Forint erhöht. Die deutliche Erhöhung dieser Förderung kann den Willen zur Familiengründung steigern, da laut einer Umfrage über die Kosten der Geburt des ersten Kindes mehrere Paare die Familiengründung wegen dieser Kosten verwerfen oder verschieben würden. Wenn diese Subvention erreichen könnte, dass der durchschnittliche Alter der Mütter bei der ersten Geburt niedriger wäre, könnte dies auch die Entscheidung über ein zweites Kind beeinflussen. Allerdings kann diese Förderung als Nebeneffekt die Häufigkeit von „Familiengründung als Lebensunterhalt“²¹ erhöhen. Die Regierung möchte dieses Problem so beheben, dass sie die Berechtigungskriterien für das Kinderbetreuungsgeld verschärft und diese Unterstützung nur von volljährigen Mütter in Anspruch genommen werden kann. Der Staat würde mit der Auszahlung der Subventionen nicht aufhören, wenn jemand vor dem Zahlungstichtag noch ein anderes Kind bekommt oder anfängt wieder zu arbeiten. Das Konzept beinhaltet auch die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation der Mütter, die zwei oder drei Kinder haben. Im Rahmen des Arbeitsschutzaktionsplans könnten Arbeitgeber, die solche Mütter einstellen, eine Lohnnebenkostenvergünstigung beanspruchen. (Joó Hajnalka 2013) Es bleibt fraglich, ob die Regierung für die Umsetzung der im Jahr 2014 geplanten Maßnahmen genug Geld hat und ob diese wirklich die erwartete Verbesserung des Fertilitätsniveaus bringen können.

Beginn der ungarischen Familienpolitik

Im Falle der Familienförderungssysteme gibt es viel Zweifel über die Auswirkungen und die Wirksamkeit. Es gibt kein überzeugendes Forschungsergebnis und es

21 Strategisches Kinderkonzept: Mütter die für Beihilfe, Familienförderung und Einkommenserhöhung Kinder haben [Gyenei Márta 1998]

existiert keine eingespielte Methode, die einheitlich verfolgt werden könnte. Jedes Land muss für sich die Gründe für die Bevölkerungsreduktion erkennen und angemessen behandeln. Die demographischen Prozesse haben langfristige Auswirkungen, deswegen lohnt es sich, die Faktoren, die in der Vergangenheit zur Veränderung geführt haben, und die darauffolgenden familienpolitische Maßnahmen, zu untersuchen, die die aktuelle demographische Situation geformt haben.

Die ungarischen Fertilitätszahlen sind seit 1876 verfügbar. Trotz der damaligen hohen Rate der Babysterblichkeit wurden damals in einer Familie durchschnittlich fünf Kinder geboren, die totale Fertilitätsrate hat sich bei 5,3 bewegt. Der langsame Rückgang der Fertilität begann in der Mitte der 1880er Jahren. Am Anfang des 20. Jahrhunderts hat sich die Fertilität leicht erhöht. In 1912 ist die Familienbeihilfe eingeführt geworden, wobei nur eine kleine Schicht von Beamten sie in Anspruch nehmen konnte. Während des Ersten Weltkrieges ist die Geburtenrate vorübergehend deutlich zurückgefallen. Ungarn hatte den höchsten Geburtenverlust unter den Ländern, die an dem Ersten Weltkrieg teilgenommen haben. (Andorka Rudolf 1987) Obwohl die Anzahl der Geburten in den Jahren nach dem Krieg gestiegen ist, konnte das Niveau vor dem Weltkrieg nicht mehr erreicht werden. Die totale Fertilitätsrate lag 1930 nur noch bei 2,8. Der sukzessive Rückfall der Geburten hat sich in der ersten Hälfte der 30er Jahren wieder beschleunigt. Diese Erscheinung war in mehreren europäischen Ländern zu beobachten, aber die höchste Rateverminderung von allen hatte Ungarn. (Varga Beatrix 2007) Der Zweite Weltkrieg hat die ungarischen Fertilitätszahlen nicht so stark beeinflusst, wie der Erste und die steigende Fertilität in den Nachkriegsjahren war auch nicht mehr so spektakulär wie vorher. (Kamarás Ferenc 2000) In den 1950er Jahren hat die erneut fallende Rate der Fertilität auch die Aufmerksamkeit der Politiker auf sich gelenkt. Es entstand die Ministerrat-Verordnung Nr. 1004/1953 (bekannt als Ratko-Gesetz), deren wichtigster Punkte das Abtreibungsverbot und die Kinderlosesteuer waren. (Vgl. das 1952./IV. Gesetz.)

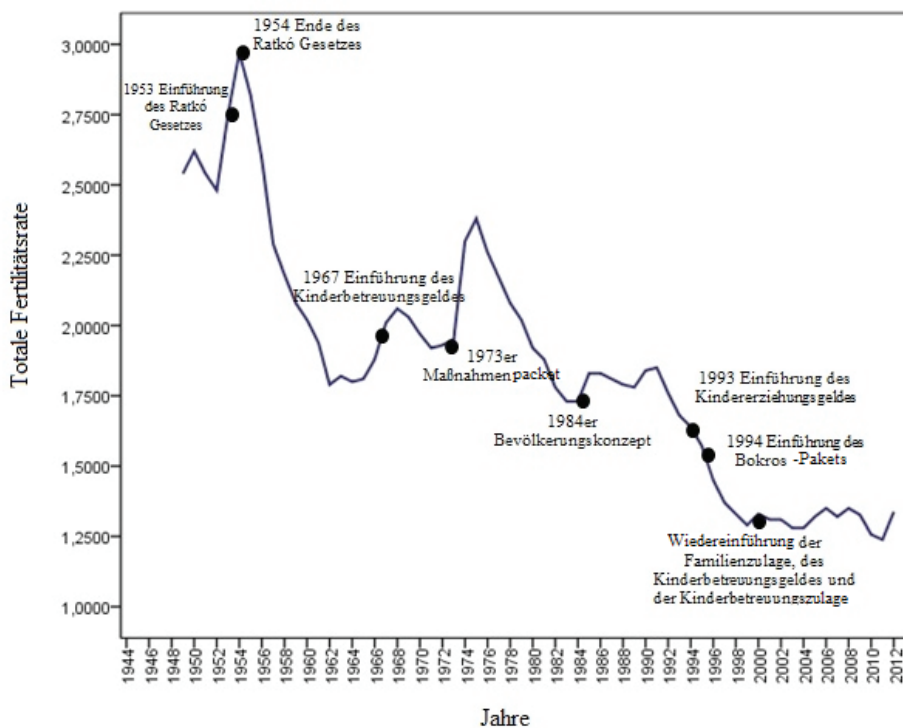
Das Gesetz hat zu einer beträchtlichen Steigerung der Geburtenzahlen geführt, die Fertilitätsrate erreichte in 1953 den Wert 3. Die strenge Regelung war in der Bevölkerung nicht beliebt und wurde nach einem Jahr durch die Regierung aufgehoben. Das hat einen beispiellosen Rückfall verursacht. Im europäischen Kontext hatte Ungarn schon damals die niedrigste Fertilitätsrate. (Kamarás Ferenc 2000) 1962 erreichte unsere totale Fertilitätsrate den Tiefpunkt 1,8. (KSH Datenbank 2012) Laut einigen Demographen hat auch die Niederschlagung der Revolution in 1956 beim radikalen Rückgang der Geburtenrate eine wichtige Rolle gespielt, denn die Anzahl der Geburten sank in jenen sozialen Schichten am meisten, die sich selbst als eindeutige Verlierer der Revolution fühlten. (Varga Beatrix 2007) Zwischen 1962 und 1965 hat die Fertilitätsrate eine leichte Steigerung gezeigt. Es ist der Regierung klar geworden, dass die niedrigen Geburtenzahlen langfristig sozioökonomische Probleme verursachen können. Am Anfang der 1960er Jahre kam es zu erheblichen gesellschaftliche Veränderungen, das Familienmodell mit zwei Gehältern bzw. die

Beschäftigung der Frauen wurde üblich. Es war offensichtlich: Wenn die Regierung die Lust zur Familiengründung steigern will, dann sind Maßnahmen erforderlich, die die existierende Spannung zwischen der Mutter- und Arbeitsrolle aufheben. Darauf basierend ist 1967 das Kinderbetreuungsgeld eingeführt worden. Es war ein fixer Betrag, der einen Viertel des durchschnittlichen Gehaltes der Mütter ausmachte und bis zum dritten Lebensjahr des Kindes automatisch an die Familie ausbezahlt wurde. Nach der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes hat sich die Bereitschaft zur Familiengründung wieder belebt, aber ihre Wirkung dauerte nicht so lang an, da nach 1969 wieder ein Rückgang kam. Daraufhin hat die Regierung 1973 ein neues und komplexes Förderungspaket eingeführt, das die Abtreibung streng regelte; gleichzeitig wurden die Familienbeihilfe und das Kinderbetreuungsgeld erhöht. Wie das Ratko-Gesetz im Jahr 1953 hatte auch diese Regelung mit der Einschränkung der Abtreibung einen bedeutenden Effekt auf der totalen Fertilitätsrate, die 1975 den Wert von 2,38 (KSH Datenbank 2012) erreichte. Die Steigerung hat sich wieder nicht als dauerhaft erwiesen, zwischen 1975 und 1984 erfuhr die totale Fertilitätsrate einen dramatischen Rückgang.²² Bis 1984 fiel diese Rate auf 1,7 zurück. Die Regierung arbeitete 1984 ein langfristiges Bevölkerungskonzept aus, das die Verbreitung von Familien mit mehreren Kindern angestrebte. Dieses Konzept betonte die soziale Wichtigkeit der Familiengründung unter den Frauen mit höherem Einkommen. Als Ergebnis der Verordnung erhöhte sich die totale Fertilitätsrate leicht, aber nach 1987 hat sie sich wieder dem Niveau von 1984 angenähert. Seit Anfang der 1980er Jahre hat sich die sinkende Fertilität mit einer Überalterung der Mütter verbunden, was die Anzahl der Familien mit mehreren Kindern weiter reduziert hat. Die leichte Steigerung zwischen 1990 und 1991 ist auf die Generation zurückzuführen, die in der ersten Hälfte der 1960er Jahren geboren wurden und das gebärfähige Alter erreicht haben. Von 1992 bis 1999 ist erneut eine Reduzierung der Geburten erfolgt. Im Hintergrund standen komplexe soziale und wirtschaftliche Veränderungen wie z.B. die Arbeitslosigkeit, die Angst vor Arbeitslosigkeit und die negative Diskrimination der Mütter mit Kleinkindern auf dem Arbeitsmarkt. Auch staatliche Maßnahmen haben zum Rückgang der Geburtenanzahl beigetragen. Obwohl 1993 das Kindererziehungsgeld und die Schwangerschaftszulage eingeführt worden sind, hat sich das Bokros-Paket negativ auf die Geburtenrate ausgewirkt. Im Rahmen dieses Pakets wurde das Kinderbetreuungsgeld gestrichen und die Familienbeihilfe als einkommensabhängig eingestuft. Wegen dieser Maßnahmen hat ein Teil der Paare ihre Entscheidung über die Familiengründung auf unbestimmte Zeit verschoben. Ein Jahr nach dem Regierungswechsel von 1999 wurde versucht,

22 Varga Beatrix [2007]: "... Die Rückfall kann auch damit erklärt werden, dass der Wert der Familienbeihilfe in Vergleich zum Durchschnittslohn kontinuierlich gesunken ist. Die Überfüllung der Kinderbetreuungseinrichtungen hat die Lust der Familiengründungen auch negativ beeinflusst..." Seite 55.

die Elemente des Familienförderungssystems zurückzubringen: Die Familienbeihilfe wurde wieder als universale Unterstützung eingestuft, die Kriterien der Einkommensabhängigkeit und Versicherungsabhängigkeit beim Kinderbetreuungsgeld aufgehoben und das Kinderbetreuungsgeld im Jahr 2000 wieder eingeführt. In den folgenden Jahren ist keine neue Förderungsvariante gekommen, die Regierung hat nur die Beträge der Subventionen und die Zahlungsdauer geändert. 2002 hat der Staat die Familienbeihilfe um 20 % erhöht und der 13. Monatsbetrag wurde ebenfalls eingeführt. Seit 2006 hat sich die Anspruchsberechtigung auf das Kinderbetreuungsgeld geändert, indem nach dem ersten Geburtstag des Kindes die Mütter täglich bis zu acht Stunden arbeiten dürfen. Die Wirtschaftskrise in Herbst 2008 und die darauf folgenden Sparmaßnahmen haben die Fertilitätsrate negativ beeinflusst. 2009 wurde im Rahmen des Sparpaketes der Bajnai-Regierung die 13. Familienbeihilfe gestrichen und die Auszahlung des Familienbetreuungsgeldes von 3 auf 2 Jahre gesenkt. Diese letzte Maßnahme hat die Orbán-Regierung 2011 wieder rückgängig gemacht.

Abbildung 3: Die Auswirkungen der familienpolitischen Maßnahmen auf die totale Fertilitätsrate



Quelle: Szilvia Závecz [2013]

Die Konklusion meiner Analyse ist, dass die staatlichen Interventionen weder in der Vergangenheit noch heutzutage die fundamentalen Fertilitätsprozesse langfristig ändern können. Die Fertilität ist seit der Einführung der ersten Familienförderungsform (die Familienbeihilfe) im Jahr 1912 mit kurzen Ausnahmen kontinuierlich gesunken. Alle kurzen Steigerungsperioden können mit einer Familienförderungsmaßnahme verbunden werden. Zudem kann festgestellt werden, dass die Rate auf die Maßnahmen, die die Fertilität negativ beeinflussten, empfindlicher und dauerhafter reagiert, als auf die, die Familiengründung unterstützen sollten.

Zusammenfassung

In den letzten Jahren ist Ungarn unter den EU-Staaten zu dem Land mit der niedrigsten Fertilität geworden, was langfristig zum unfinanzierbaren Wohlfahrtssystem führen kann. Die Regierung möchte die Familiengründungslust durch die Familienpolitik positiv beeinflussen. Der ungarische Staat zahlt Jahr für Jahr bedeutende Beträge für Versorgung von Kindern aus, während der Bevölkerungsverminderung nicht aufgehalten werden kann. In der Studie suche ich die Antwort auf die Frage, ob die Fertilität mit wirtschaftlichen Mitteln beeinflusst werden kann und wie solche Versuche in der Vergangenheit bewertet werden können.

Die erste Analyse – die Effektprüfung – hat bestätigt, dass die Beziehung auf EU-Ebene zwischen der Fertilitätsrate und den Familienausgaben schwach ist. Das heißt, dass die Länder mit großzügigen Förderungssystemen nicht unbedingt eine hohe Fertilitätsrate haben. Die schwache Beziehung zwischen den zwei Kriterien kann damit erklärt werden, dass die Größe der an die Haushalte ausbezahlten Förderungen nicht der einzige und der wichtigste Faktor ist, wenn es darum geht, die Entscheidung über Familiengründung zu treffen. Vermutlich wirken die besseren gesamtwirtschaftlichen Aussichte positiv auf die Geburtenlust. Diese Erscheinung kann noch mit folgenden Punkten erklärt werden:²³

- mit der verlängerten Versicherungsdauer der infrastrukturellen Bedingungen des Familienlebens,
- mit der steigenden Teilnahme der Frauen an der Hochschulbildung und mit der sukzessiv wachsenden Anzahl der Karrierefrauen,
- mit der schwierigen Verträglichkeit zwischen der Familie und dem Arbeitsplatz,
- mit Schwächungen der Stabilität von Ehen,
- mit den steigenden Kosten der Familiengründung,
- und nicht zuletzt mit den instabilen Familienförderungssystemen.

In unserem Land erschweren die ständige Veränderung, die Unsicherheit und die Schwankungen der Wertbeständigkeit der Familienförderung die Familienplanung. Die staatlichen Maßnahmen, die die Fertilität negativ betreffen, haben starke und langfristige Auswirkungen. Um den negativen demographischen Trend zu bremsen, braucht man eine kalkulierbare, langfristige und über mehrere Wahlperioden gültige Bevölkerungspolitik.

Es ist auch wichtig zu erwähnen, dass wir heutzutage von der einfachen Reproduktionsebene so weit entfernt sind, dass es kurzfristig nur die Bremsung dieser negativen Tendenz ein realistisches Ziel sein kann. Die familienpolitischen Versuche in der Vergangenheit, die die Fertilität verbessern sollten, zeigen uns, dass die demographische Lage kurzfristig mit Geldunterstützung zu verbessern ist, aber ausschließlich mit dieser Methode können die ungünstige demographische Prozesse langfristig nicht aufgehalten werden. Von den europäischen Erfolgsgeschichten kann folgende Konsequenz gezogen werden: Nur die Länder können die Fertilität auf hohes Niveau halten, deren Familienpolitik die ganze Kindererziehung umfasst und vielseitig unterstützt.

Man darf die Tatsache nicht vergessen, dass allein die Roma-Bevölkerung von den bevölkerungspolitischen Problemen nicht betroffen ist. Ihre Anzahl wächst so rasch, dass – laut einigen Prognosen (Hablicsek László 2007) - ihr Anteil in 2050 den Nicht-Roma-Anteil überschreiten wird. Das könnte eine Lösung aus bevölkerungspolitischer Sicht für beunruhigende demographische Schwierigkeiten sein, aber die Lösung auf die Problemen ist nicht so einfach, da die Roma-Bevölkerung durch niedrige Schulung gekennzeichnet ist und ihre Beschäftigungsrate extrem niedrig ist. Gerade deswegen ist es sehr wichtig, innerhalb der Familienpolitik nicht nur die Bevölkerungspolitik in den Mittelpunkt zu stellen, sondern auch andere Bereiche wie Sozial- und Berufspolitik Wert zu berücksichtigen.

Es stellt sich die Frage, wenn diese Förderungsformen nicht genug wirksam sind, wie man dann den Wohlfahrtsstaat nachhaltig aufrechterhalten kann?

Eine Lösung könnte sein: (Kamarás Ferenc 2000)

- die Verschiebung des Pensionsalters - entsprechend der besseren Lebenserwartung, wodurch der schnelle Rückgang der Anzahl der Aktiven gebremst wird,
- die Erhöhung der Bevölkerungszahl mit Hilfe der Migrationspolitik,
- die Reform des Versicherungssystems für ältere Leute (fordert Solidarität zwischen den Generationen).

Eine Lösung könnte noch sein, ein Rentensystem einzuführen, das die wirtschaftliche Sicherheit der Eltern mit der Anzahl der aufgezogenen Kinder und mit den von ihren Kindern einbezahlten Beiträgen verbindet.

Die Konklusion meiner Untersuchung ist, dass Ungarn viel für Familienförderung ausgibt, was aber kaum Auswirkungen auf die Fertilität hat. Trotzdem halte ich es für wichtig, die Unterstützung der Kinder nicht zu verringern, da sie unsere Zukunft bedeuten, und sie werden hoffentlich einmal die Säulen dieses Wohlfahrtsystems sein.

Literatur

- Andorka Rudolf (1987): *Gyermekszám a fejlett országokban* Gondolat Kiadó Budapest 273. o.
- European Economy [2012]: *The 2012 Ageing Report / Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, European Commission, Brussels
- Gábos András [2004]: *Egy egységes családpolitika kialakulásának esélye az Európai Unióban*, Esély 2004/5, Budapest
- Gyenei Márta [1998]: „Stratégiai gyerek”, *Népszabadság*, 1998.XI.14., Budapest
- Hablicsek László [2007]: *Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére*, *Demográfia*, 2007.50.évf.1. szám
- Huisman C., Imhof van E.[1999]: *EPC99 European Population Scenarios 1996–2020*, Hague, NIDI
- Kamarás Ferenc [2000]: *Termékenység, népesség-reprodukció*, *Társadalmi Riport 2000*, Tárki, Budapest
- Kamarás Ferenc [2000]: *A termékenység alakulása és befolyásoló tényezői*. Századvég, tavaszi szám, 3–28. o.
- KSH [1991]: *Magyarország népesedése 1990*, *Demográfiai Évkönyv*, Központi Statisztika Hivatal, Budapest 1991
- Lakner Zoltán [2006]: *A családpolitika rendszere*, *Esély 2006/3*, Budapest of Common Market Studies, Brussels
- R.Lee, S. Lakkoff[1988]: *Intergenerational Flows of Time and Goods:Consequences of Slowing Population Growth*. *Journal of Political Economy*, University of Chicago, Chicago, 1988
- Stiglitz Joseph E [2000]: *A kormányzati szektor gazdaságtana*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2000
- Závecz Szilvia [2012]: *A népességfogyástól a gyermekszegénységig: A hazai családtámogatási rendszer dilemmái*, *Economia* I.évf.1.szám, NYME-KTK,Sopron
1998. jáhrige LXXXIV. Gesetz über die Familienförderungen
1952. jáhrige IV. Gesetz

Quellen im Internet:

- Eurostat [2011a]/Population and social conditions/Social protection Zeitpunkt des Downloads: 2013. 09. 19. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/introduction
- Eurostat [2011b]/Population and social conditions/Population Zeitpunkt des Downloads: 2013. 09. 19. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>

- Eurostat [2011c]/Population and social conditions/Labour market Zeitpunkt des Downloads: 2013. 09. 19. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction
- Joó Hajnalka [2013] Háromszázezret ad a kormány az első gyerekért Zeitpunkt des Downloads: 2013. 09. 23. <http://www.origo.hu/itthon/20130619-elkeszult-a-kormany-demografiai-koncepcioja.html>
- KSH /eurostat- Teljes termékenységi arányszám (1990–2011) Zeitpunkt des Downloads: 2013. 09. 19. http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdde220.html
- Üveges Sára [2013]: Pénz hozhatja a gyereket?, Hetek XVII/30. lapszám Zeitpunkt des Downloads: 2013. 09. 23. http://hetek.hu/belfold/201307/penz_hozhatja_a_gyereket
- Varga Beatrix [2007] Magyarországi természetes népmozgalmi események egyes gazdasági-társadalmi tényezők tükrében Zeitpunkt des Downloads: 2013. 09. 23. http://www.gei.uni-miskolc.hu/phd/teziszuzetek/varga_phd.pdf

(Footnotes)

- 1 In der Analyse wurden Subventionen unter die Bevölkerungspolitik eingeordnet, die mit einer horizontalen Umverteilung auf alle Haushalte mit Kindern gezielt haben.

