

Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien

Eva Festl, Hedwig Lutz, Margit Schratzenstaller

Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien

Eva Festl, Hedwig Lutz, Margit Schratzenstaller

Mai 2009

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Begutachtung: Hans Pitlik

Inhalt

Österreich gibt im internationalen Vergleich einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Wirtschaftsleistung für Familienleistungen aus. Dennoch konnte weder eine Stabilisierung oder Steigerung der Fertilität noch das Ziel einer Gleichstellung im erforderlichen Umfang erreicht werden. Vor diesem Hintergrund geht die Studie der Frage nach, welche Auswirkungen unterschiedliche Ansätze der Familienförderung auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen und auf die materielle Situation von Familien haben können. Dazu werden nationale und internationale Analysen für die österreichische Situation strukturiert aufbereitet und mögliche Effekte alternativer Strategien aufgezeigt. Davon ausgehend werden die unmittelbaren Konsequenzen verschiedener Maßnahmen zur Familienförderung für die öffentlichen Haushalte abgeschätzt und das "Familienpaket", als Element der Steuerreform 2009, evaluiert. Die Reformoptionen für das österreichische System der Familienförderung, welche die Studie abschließend skizziert, umfassen im Bereich der Geldleistungen insbesondere die Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrags für kinderlose Familien sowie die Einführung eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes mit einer relativ geringen Bezugsdauer, einer Mindestinanspruchnahme durch den zweiten Elternteil sowie einer Auszahlungsobergrenze. Da eine quantitativ und qualitativ ausreichende Betreuungsinfrastruktur grundlegende Voraussetzung für die Steigerung und Sicherung der Frauenerwerbsbeteiligung ist, sind die jüngsten Schritte zu ihrem Ausbau zu begrüßen. Über die geplanten Investitionen hinaus wären aber weitere Ressourcen in diesen Bereich zu lenken. Schließlich soll in den Instrumentenkatalog der Vereinbarkeitspolitik neben dem Engagement der öffentlichen Hand sowie Instrumenten, die an der Ebene der privaten Haushalte ansetzen (etwa steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten), auch die betriebliche Ebene einbezogen werden, etwa durch eine höhere steuerliche Förderung betrieblicher Betreuungseinrichtungen.

Rückfragen: Eva.Festl@wifo.ac.at, Hedwig.Lutz@wifo.ac.at, Margit.Schratenstaller@wifo.ac.at

2009/077-1/A/WIFO-Projektnummer: 3708

© 2009 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien

Endbericht an die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Eva Festl, Hedwig Lutz, Margit Schratzenstaller

Mitarbeit: Klaus Grünberger, Christine Zulehner

Begutachtung: Hans Pitlik

Inhaltsverzeichnis	Seite
Executive Summary	1
<i>Potentielle Ziele und Aufgaben von Familienpolitik</i>	<i>1</i>
<i>Familienbezogene Instrumente und ihre Wirkungen</i>	<i>1</i>
<i>Das familienrelevante Steuer- und Transfersystem Österreichs</i>	<i>3</i>
<i>Familienpolitisches Instrumentarium in ausgewählten EU-Ländern</i>	<i>4</i>
<i>Umsetzung familienpolitischer Zielsetzungen im internationalen Vergleich</i>	<i>5</i>
<i>Beurteilung des Familienpaketes im Rahmen der Steuerreform 2009</i>	<i>7</i>
<i>Familienpolitische Reformbedarfe und -optionen in Österreich</i>	<i>7</i>
Vorbemerkung	10
1. Langfristige sozioökonomische Entwicklungen und Rahmenbedingungen	11
2. Potentielle Ziele und Aufgaben von Familienpolitik	15
3. Familienbezogene Instrumente	16
3.1 <i>Sicherung des Kinder-Existenzminimums</i>	<i>17</i>
3.1.1 <i>Familien splitting im Rahmen der Einkommensbesteuerung</i>	<i>17</i>
3.1.2 <i>Freibetrag</i>	<i>18</i>
3.1.3 <i>Kindergrundfreibetrag</i>	<i>20</i>
3.1.4 <i>Freigrenze</i>	<i>21</i>
3.1.5 <i>Absetzbeträge bzw. Negativsteuern</i>	<i>21</i>
3.1.6 <i>Monetäre Transfers</i>	<i>22</i>
3.2 <i>Kompensation des Einkommensverlustes während der Karenz</i>	<i>23</i>
3.3 <i>Abgeltung von Betreuungsaufwand nach der Karenzzeit</i>	<i>25</i>
3.3.1 <i>Berücksichtigung von direkten und indirekten Kosten der innerhäuslichen Betreuung von Kindern durch Eltern(teile) in Einkommensteuermodellen und Sozialversicherungssystemen</i>	<i>25</i>
3.3.2 <i>Berücksichtigung der Kosten außerhäuslicher Betreuung</i>	<i>35</i>

3.4	Zusammenfassung	38
4.	Familienpolitik im Spannungsfeld von Verteilungs- und Gendergerechtigkeit	39
4.1	Systematisierung von Instrumenten und ihrer Wirkung aus verteilungspolitischer und Genderperspektive	40
4.2	Sekundäre Einkommensverteilung – Nettoeinkommen	45
4.3	Primäre Einkommensverteilung – Bruttoeinkommen	46
4.4	Grenzen der Diskussion um genderpolitische Maßnahmen	46
4.5	Zusammenfassung	47
5.	Das familienrelevante Steuer- und Transfersystem Österreichs	48
5.1	Steuerliche Entlastung von Familien	50
5.2	Geldleistungen	52
5.3	Realtransfers	54
5.4	Familienförderung in der gesetzlichen Sozialversicherung	55
5.5	Betriebliche Familienpolitik	55
5.6	Zusammenfassung	56
6.	Familienpolitisches Instrumentarium in ausgewählten EU-Ländern	56
6.1	Deutschland	57
6.2	Frankreich	60
6.3	Niederlande	62
6.4	Schweden	64
6.5	Dänemark	69
6.6	Großbritannien	70
6.7	Zusammenfassung	72
7.	Umsetzung familienpolitischer Zielsetzungen im internationalen Vergleich	75
7.1	Horizontale Umverteilung	78
7.2	Vertikale Umverteilung	83
7.3	Prävention und Reduktion von Kinderarmut	85
7.4	Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. Müttern	89
7.5	Intrafamiliäre Arbeitsteilung	100
7.6	Zusammenfassung	104
8.	Abschätzung der direkten Auswirkungen verschiedener Reformoptionen auf das Budget	106
8.1	Hintergrund, Zielsetzung und Methodik	107
8.2	Reformmaßnahmen	110
8.2.1	Erhöhung Transfers	110
8.2.2	Kosten der externen Kinderbetreuung	118
8.2.3	Familienplitting und Absetzbeträge	124
8.2.4	Zusammenfassung	126
9.	Beurteilung des Familienpaketes im Rahmen der Steuerreform 2009	127
9.1	Darstellung der Maßnahmen des Familienpaketes	127
9.2	Beurteilung der Maßnahmen des Familienpaketes	129

9.2.1	Erhöhung des Kinderabsetzbetrages	130
9.2.2	Erhöhung des Unterhaltsabsetzbetrages	131
9.2.3	Arbeitgeberzuschuss zur Kinderbetreuung	131
9.2.4	Kinderfreibetrag	132
9.2.5	Steuerliche Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten	132
9.3	<i>Zusammenfassung</i>	133
10.	Familienpolitischer Reformbedarf und -optionen in Österreich	134
10.1	<i>Zur Rolle der einzelnen familienpolitischen Instrumentengruppen im familienpolitischen Instrumentenmix</i>	135
10.2	<i>Ansatzpunkte für Reformen in der österreichischen Familienpolitik</i>	136
10.2.1	Steuerliche Entlastung von Familien	136
10.2.2	Geldleistungen	138
10.2.3	Realtransfers	139
10.2.4	Betriebliche Familienpolitik	139
10.3	<i>Zusammenfassung</i>	140
	Literaturhinweise	142

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Systematisierung von Instrumenten nach ihrer Wirkung aus verteilungspolitischer und Genderperspektive	42
Übersicht 2:	Familienpolitische Ausgaben der öffentlichen Hand 2005 und 2006 (in Mio. €)	49
Übersicht 3:	Steuerliches Instrumentarium zur Familienförderung in Österreich 2008	50
Übersicht 4:	Monetäre familienpolitische Transfers in Österreich 2008	53
Übersicht 5:	Österreichische Betreuungsquoten (inkl. Tagesmütter) 2007	54
Übersicht 6:	Überblick über familienpolitische Instrumentarien in ausgewählten europäischen Ländern 2008	74
Übersicht 7:	Zusammenschau von Instrumenten, deren Ausgabenniveau und Indikatoren	77
Übersicht 8:	GINKoeffizient ausgewählter europäischer Staaten, 1995-2000	83
Übersicht 9:	Effektive Durchschnittssteuerbelastung bei Aufnahme einer Erwerbsarbeit durch Kurzarbeitslose mit 100% des Durchschnittseinkommens 2005	94
Übersicht 10:	Effektive Grenzsteuerbelastung von Teilzeitbeschäftigten 2005	95
Übersicht 11:	Haushalts- und Erwerbstypen als Anteil aller Haushalte mit Kindern, 1999-2000	100
Übersicht 12:	Zeitverwendung für Erwerbsarbeit sowie Haushalt und Familienpflege (tägliche Arbeitszeit in Stunden)	103
Übersicht 13:	Bezahlte Erwerbsarbeit und unbezahlte Familienarbeit in Österreich nach Geschlecht, 2002 ¹⁾	104
Übersicht 14:	Lebensformen nach Altersgruppen	108
Übersicht 15:	Merkmale der Erwerbstätigkeit von Paaren nach Alter des jüngsten Kindes	109
Übersicht 16:	Erwerbstätigkeit der im gleichen Haushalt lebenden Eltern aus der Sicht der Kinder (in % aller Kinder)	110
Übersicht 17:	Kosten einer Erhöhung der ungebundenen Transfers	111
Übersicht 18:	Die verschiedenen Kindergeldmodelle im Vergleich – Kosten bei maximaler Inanspruchnahme durch Eltern	112
Übersicht 19:	KindergeldbezieherInnen am Stichtag 31.3.2008 nach vorherigem unselbstständigen Erwerbseinkommen (höchste monatliche Bruttoverdienste 2005-2008)	114
Übersicht 20:	Modellannahmen zur Inanspruchnahme des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes durch Mütter und daraus resultierende Kosten	117
Übersicht 21:	Annahme der zusätzlichen Inanspruchnahme durch Väter und daraus resultierende Kosten	118
Übersicht 22:	Kinderbetreuung 2005	120

Übersicht 23:	Kinderbetreuung 2005 – Bundesländerunterschiede in den Durchschnittskosten je Kind ¹⁾	121
Übersicht 24:	Kosten für den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen	122
Übersicht 25:	Zur Illustration: Das französische Tarifsplittingmodell unter Anwendung der österreichischen Tarife und Strukturen	125
Übersicht 26:	Zusatzausgaben diverser Reformmaßnahmen im Überblick	126
Übersicht 27:	Familienpaket 2009	128
Übersicht 28:	Beurteilung der Maßnahmen des Familienpakets im Überblick	130

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Altersspezifische Erwerbsbeteiligung in Österreich	11
Abbildung 2:	Gesamtfertilitätsrate und Lebenserwartung von Frauen und Männern in Österreich zwischen 1961 und 2006	13
Abbildung 3:	Anteil unehelicher Kinder und Ehescheidungsraten zwischen 1961 und 2006	13
Abbildung 4:	Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und Teilzeitbeschäftigung von Frauen	14
Abbildung 5:	Steuerpflichtige Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nach Bruttobezügen 2007	40
Abbildung 6:	Bezug des Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrages nach Geschlecht als Anteil aller Männer bzw. Frauen eines Einkommensdezils	51
Abbildung 7:	Einsatz verschiedener Instrumente des Steuer- und Transfersystems für die Entlastung von Familien in % des BIP, 2003	76
Abbildung 8:	Effektive durchschnittliche Steuerbelastung von Alleinstehenden und Alleinerziehenden mit 67% des Durchschnittseinkommens 2007	78
Abbildung 9:	Effektive durchschnittliche Steuerbelastung von Ehepaaren mit bzw. ohne Kinder mit 100% und 33% des Durchschnittseinkommens 2007	79
Abbildung 10:	Horizontale Umverteilung durch die Steuer- und Transfersysteme Österreichs und Frankreichs 2007	81
Abbildung 11:	Armutsgefährdungsquote der unter und über 18-jährigen Bevölkerung 2006	86
Abbildung 12:	Korrelation von Müttererwerbsquote und Kinderarmut 2000	87
Abbildung 13:	Zusammenhang zwischen monetären Transfers und der Armutsgefährdung von Kindern 2005	88
Abbildung 14:	Teilzeitquoten von Frauen und Männern im Vergleich 2007	90
Abbildung 15:	Einkommensersatz während der Karenz	96
Abbildung 16:	Gegenüberstellung der Erwerbstätigkeit von Müttern mit unter 3-jährigen Kindern und der Betreuungsquote von 0- bis 2-Jährigen 2004/2005	99
Abbildung 17:	Kinderbetreuungsquoten im internationalen Vergleich, 1999-2005 (unter Berücksichtigung der EU-Vorgaben für 2010)	99

Executive Summary

Österreich gibt im internationalen Vergleich einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Wirtschaftsleistung für Familienleistungen aus. Dies ist umso bemerkenswerter, als diese hohen Ausgaben von einer unterdurchschnittlichen Fertilitätsquote und einer anhaltenden ökonomischen Schlechterstellung von Frauen im Vergleich zu Männern begleitet sind. Trotz der hohen Ausgaben konnten offensichtlich weder das Ziel der Stabilisierung bzw. Steigerung der Fertilität noch Gleichstellungsziele im erforderlichen Umfang erreicht werden. Ein wesentlicher Aspekt in diesem Zusammenhang ist die im internationalen Vergleich starke Konzentration familienbezogener Leistungen in Österreich auf finanzielle Transfers an Eltern und die geringe Bedeutung von Sachleistungen, wie etwa Einrichtungen für die Betreuung von Kindern. Dabei ist das quantitative Ausmaß der österreichischen Familienförderung in wesentlichen Teilen nicht vom Einkommen der Eltern abhängig, sondern von der Zahl der Kinder, deren Altersstruktur sowie Dauer des Schul- und Hochschulbesuchs. Gleichzeitig weisen jüngste Studien der OECD darauf hin, dass in den letzten Jahren die Steuerbelastung von Familien stärker gestiegen ist als jene von kinderlosen Haushalten, die Belastung von Geringverdienenden stärker als jene von Gutverdienenden. Vor diesem Hintergrund werden in dieser Studie familienpolitische Reformbedarfe und -optionen im österreichischen Steuer- und Transfersystem erarbeitet.

Potentielle Ziele und Aufgaben von Familienpolitik

Familienpolitik hat ganz grundsätzlich zum Ziel, ein "familienfreundliches" Umfeld zu schaffen. Eine Definition dessen, was familienfreundliche Rahmenbedingungen ausmacht, kann kaum wertfrei erfolgen. Dies lässt sich nicht zuletzt darauf zurückführen, dass die Ziele und Aufgaben von Familienpolitik im Kontext ökonomischer, demographischer und sozialer Entwicklungen selbst in stetigem Wandel begriffen sind. Jedenfalls relevante familienpolitische Zielsetzungen und Anforderungen sind die Berücksichtigung der horizontalen und vertikalen Leistungsfähigkeit, die Prävention und Reduktion der Kinderarmut sowie die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit bzw. die Beachtung von Gendergerechtigkeit. Nicht immer stehen diese Ziele und Anforderungen in einem harmonischen Verhältnis zueinander. Insbesondere befindet sich Familienpolitik im Spannungsfeld zwischen Verteilungs- und Gendergerechtigkeit.

Familienbezogene Instrumente und ihre Wirkungen

Familienbezogene Instrumente haben grundsätzlich drei mögliche Ansatzpunkte: die Sicherung des Kinder-Existenzminimums, die Kompensation des Einkommensverlustes während der Karenz und die Abgeltung des Betreuungsaufwandes nach der Karenz.

Zur Sicherung des Kinder-Existenzminimums können verschiedene, meist indirekte monetäre Transfers (d. h. steuerliche Erleichterungen) eingesetzt werden, die sich hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen sowie Effekte auf die Arbeitsanreize unterscheiden. Steuerliche Erleichterungen in Form von Familiensplitting, Frei- und Absetzbeträgen leisten einen Beitrag zur horizontalen Umverteilung, allerdings nur für Steuerpflichtige, deren Einkommen so hoch ist, dass sie Steuern bezahlen. Das Familiensplitting sowie Freibeträge sind aus Sicht der vertikalen Steuer-gerechtigkeit negativ zu beurteilen, da sie eine Degressionswirkung entfalten, d. h. die abso-

lute sowie relative Entlastung steigt mit dem Einkommen. Diese Degressionswirkung wird durch den Kindergrundfreibetrag sowie Absetzbeträge vermieden. Das Familiensplitting fördert das Allein- bzw. Zuverdienermodell und hat negative Anreize für die Aufnahme bzw. Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit durch Zweitverdienende (Frauen).

Direkte monetäre Transfers haben den Vorteil, dass sie eine horizontale Umverteilung unabhängig vom Vorhandensein eines zu versteuernden Einkommens bzw. einer Steuerschuld ermöglichen; auch tragen einkommensabhängige Transfers bzw. Transfers mit Fixbetrag zur vertikalen Umverteilung bei. Einkommensabhängige Transfers können einen Beitrag zur Verringerung der Kinderarmut leisten. Bei entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen bzw. Zweckwidmung können direkte Geldleistungen die Erwerbstätigkeit von Frauen fördern, während ungebundene Transfers negative Arbeitsanreize für Zweitverdienende (Frauen) beinhalten.

Die Höhe der finanziellen Kompensation für den Verdienstausschlag während der Karenz und die Länge der Erwerbsunterbrechung beeinflussen individuelle Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentscheidungen. Eine relativ kurze Karenzphase vermeidet Dequalifizierung und erleichtert die Re-Integration in den Arbeitsmarkt. Eine großzügige einkommensunabhängige Kompensation setzt negative Beschäftigungsanreize für weniger Verdienende (Frauen). Bei Pauschalbeträgen ist die Differenz zum vormaligen Einkommen für Männer in der Regel höher als für Frauen, weshalb eher Frauen ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen. Einkommensabhängige Ersatzleistungen setzen dagegen Anreize für eine stärkere Beteiligung der im Durchschnitt höher verdienenden Väter. Darüber hinaus kann eine höhere Väterbeteiligung erreicht werden, indem Dauer und/oder Höhe der Kompensationszahlungen an die Bedingung geknüpft werden, dass der Elternurlaub von beiden Eltern in Anspruch genommen wird. Auch Teilzeitregelungen verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Schließlich kann das Abgaben- und Transfersystem an der Abgeltung des Betreuungsaufwandes nach der Karenzzeit ansetzen, wobei zwischen innerhäuslicher und externer Betreuung zu unterscheiden ist.

Die Kosten innerhäuslicher Kinderbetreuung in Form eines völligen oder teilweisen Verzichts auf eine Erwerbstätigkeit (und damit ein Erwerbseinkommen) durch den die Betreuung übernehmenden Partner werden in unterschiedlichen Einkommensteuermodellen unterschiedlich berücksichtigt. Bei einer vollkommen individualisierten Besteuerung bleiben Erwerbsverhalten und Einkommenshöhe des Partners völlig unberücksichtigt. Splittingmodelle entlasten dagegen gemeinsam veranlagte Haushalte, wobei die Steuerentlastung für Alleinverdienerhaushalte maximiert wird. Die Individualbesteuerung unterstützt daher eine egalitäre innerfamiliäre Arbeitsteilung, während Splittingmodelle das Allein- oder Zuverdienermodell fördern. Für Zuverdienende (Frauen) kann die Individualbesteuerung positive Arbeitsanreize setzen; Haushaltsbesteuerungsmodelle bergen dagegen negative Arbeitsanreize für Zweitverdienende. Die Individualbesteuerung trägt nicht zur horizontalen Umverteilung zugunsten von Familien bei, vermeidet aber auch negative vertikale Umverteilungswirkungen. Splittingmodelle leisten einen Beitrag zur horizontalen Umverteilung zugunsten von Familien, haben aber negative vertikale Verteilungseffekte. In Europa überwiegt die Individualbesteuerung, allerdings zumeist mit Steuererleichterungen für Allein- oder Hauptverdienende. Auch Sozialversicherungssysteme, die auf dem Versicherungsprinzip aufbauen, können familiäre Erwerbsstrukturen be-

einflussen. So können Geringfügigkeits- und Beitragsbemessungsgrenzen eine sehr ungleiche innerfamiliäre Arbeitsteilung begünstigen. Auch die beitragsfreie Mitversicherung eines aufgrund der Übernahme von Betreuungspflichten nicht erwerbstätigen Partners sowie die Anrechnung betreuungsbedingt beitragsfreier Zeiten können eine ungleiche innerfamiliäre Arbeitsteilung verstärken.

Der Aufwand für externe Kinderbetreuung kann in Form von direkten oder indirekten monetären Transfers, von Gutscheinen oder von Realtransfers (teilweise) abgegolten werden. Wichtigstes Instrument im Katalog der Geldleistungen zur Abgeltung der Kosten außerhäuslicher Betreuung ist die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten in Form von Freibeträgen oder Absetzbeträgen. Freibeträge haben gegenüber Absetzbeträgen den Nachteil der Degressionswirkung; beide Instrumente entlasten Familien nur dann, wenn ihr Einkommen hoch genug ist, dass sie Steuern bezahlen. Die Erwerbstätigkeit von Frauen wird durch die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten insbesondere dann gefördert, wenn diese an die Erwerbstätigkeit beider Elternteile gekoppelt ist. Realtransfers (Betreuungseinrichtungen) verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und können gleichzeitig die Frauenerwerbstätigkeit und die Fertilität erhöhen. Gutscheine für Kinderbetreuung können Effizienz und Effektivität des Betreuungsangebotes steigern, stoßen aber bei einem fehlenden Angebot zumindest kurzfristig an ihre Grenzen. Eine nicht unwesentliche Rolle spielt schließlich auch die betriebliche Familienpolitik: Sie kann die Produktivität der Beschäftigten erhöhen und die Kosten für die Unternehmen durch Fluktuationen sowie für die Wiedereingliederung von Eltern nach der Karenzphase senken.

Das familienrelevante Steuer- und Transfersystem Österreichs

Die Familienleistungen beliefen sich in Österreich 2005 auf etwa 3% des BIP. Sie sind damit langfristig konstant, wegen der sinkenden Kinderzahl ist jedoch die Pro-Kopf-Förderung gestiegen. Die monetären direkten und indirekten Transfers dominieren deutlich vor den Realtransfers. Die direkten monetären Transfers (einschließlich Kinderabsetzbetrag) belaufen sich auf etwa 78% der gesamten Familienleistungen, weitere steuerliche Erleichterungen machen knapp 7% und Realtransfers gut 11% der öffentlichen Ausgaben für Familien aus.

Die österreichische Individualbesteuerung unterstützt eine egalitäre Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern. Die verringerte finanzielle Leistungsfähigkeit eines Allein- bzw. Hauptverdienenden wird durch den Alleinverdienerabsetzbetrag, die verringerte finanzielle Leistungsfähigkeit von Alleinerziehenden durch den Alleinerzieherabsetzbetrag berücksichtigt. Der Alleinverdienerabsetzbetrag wird primär von Männern, der Alleinerzieherabsetzbetrag hauptsächlich von Frauen beansprucht. Der Alleinverdienerabsetzbetrag beinhaltet negative Anreize für die Aufnahme/Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit von Zweitverdienenden (Frauen). Auch das einkommensunabhängige Kinderbetreuungsgeld setzt – zumal in Kombination mit der Möglichkeit einer relativ langen Bezugsdauer – negative Arbeitsanreize für Mütter. Realtransfers spielen in Österreich vor allem bei den unter 3-Jährigen, wo die Betreuungsquote lediglich 14% beträgt, eine untergeordnete Rolle. Auch die Qualität der Betreuungseinrichtungen in Hinsicht auf die Bedürfnisse berufstätiger Eltern hat Defizite: Nur ein Drittel der Betreuungsplätze für Vorschulkinder bietet erwerbsfreundliche Öffnungszeiten, was sich insbesondere auf die Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit von Frauen negativ auswirkt. Ein Ausbau

der Kinderbetreuungseinrichtungen ist für die nächsten Jahre geplant. Die Familienförderung im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung ist beträchtlich: Allein die budgetären Kosten aus der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern sowie dem Anspruch von Angehörigen auf Hinterbliebenenpension belaufen sich auf 5,7 Mrd. € jährlich – im Vergleich zu den reinen familienpolitischen Ausgaben in Höhe von gut 7,9 Mrd. € ein erheblicher Betrag. Die Bedeutung der betrieblichen Familienpolitik ist dagegen gering: 2007 stellten nur 76 österreichische Unternehmen betriebliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Familienpolitisches Instrumentarium in ausgewählten EU-Ländern

Eine Betrachtung ausgewählter EU-Länder (Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden, Dänemark und Großbritannien), die jeweils unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsmodellen zuzurechnen sind, zeigt eine erhebliche Variation der grundsätzlichen familienpolitischen Ausrichtung sowie des angewendeten familienpolitischen Instrumentariums. Die traditionell geprägte deutsche Familienpolitik wird in den letzten Jahren mit dem Ziel der Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit reformiert. Die pronatalistische Familienpolitik Frankreichs zielt auf eine gleichzeitige Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit und der Fertilität. Die niederländische Familienpolitik setzt einerseits stark auf an Erwerbstätigkeit gekoppelte monetäre Transfers, andererseits auf Arbeitsfreistellungsregelungen zur Kinderbetreuung. In Schweden liegt der familienpolitische Fokus auf der Förderung der Frauenerwerbstätigkeit durch Kinderbetreuungseinrichtungen und Armutsverringerung durch großzügige monetäre Transfers. Die dänische Familienpolitik forciert durch kurzen Elternurlaub und gesetzlichen Anspruch auf institutionelle Kinderbetreuung den schnellen Wiedereinstieg von Eltern in die Berufstätigkeit. In Großbritannien konzentriert sich die Familienpolitik auf die Armutsverringerung.

In einer direkten Gegenüberstellung von Höhe und Struktur der familienpolitischen Leistungen dieser Länder fällt zunächst auf, dass sich das Niveau der gesamten öffentlichen Ausgaben für Familienpolitik stark unterscheidet: Während Frankreich, Schweden und Dänemark zwischen 3,5% und 3,9% des BIP für Familienförderung ausgeben, sind es in Großbritannien, Österreich und Deutschland zwischen 3,1% und 3,3% des BIP und in den Niederlanden nur 2,1% des BIP. Verhältnismäßig den größten Anteil an den Gesamtausgaben nehmen in Frankreich, den Niederlanden, Schweden, Dänemark und Großbritannien die Realtransfers ein, während in Deutschland und Österreich Geldleistungen überwiegen. Die Abgeltung der direkten und indirekten Kinderkosten erfolgt mit Ausnahme von Dänemark und Schweden, die nur direkte monetäre Transfers gewähren, durch einen Mix von direkten Geldleistungen und steuerlichen Erleichterungen. Schweden, Dänemark und Deutschland kombinieren hohe (einkommensabhängige) Einkommensersatzleistungen mit einer relativ kurzen Karenzphase. In Frankreich und Österreich sind die maximalen Elternurlaubszeiten lang, jedoch gekoppelt mit niedrigen Pauschalzahlungen. Großbritannien und die Niederlande bieten kurze Karenzzeiten mit niedrigen Ersatzzahlungen. Divers sind schließlich auch die Vorkehrungen zur Abgeltung des Betreuungsaufwandes nach Ende der Elternzeit. Die Kosten innerhäuslicher Kinderbetreuung in Form der eingeschränkten oder Nichterwerbstätigkeit eines die Betreuung übernehmenden Partners werden innerhalb des Einkommensteuersystems nur in Deutschland (Ehegattensplitting) und Frankreich (Familiensplitting) berücksichtigt; alle anderen betrachteten Länder haben ein Individualsteuersystem. Von diesen berücksichtigen jedoch Österreich

(Alleinverdienerabsetzbetrag), Dänemark (Übertragung ungenutzter persönlicher Absetzbeträge) und Großbritannien (Übertragung ungenutzter persönlicher Freibeträge) die Unterhaltspflichten eines Allein- oder Hauptverdieners durch steuerliche Erleichterungen; während in den Niederlanden und Schweden die Erwerbs- und Einkommensverhältnisse des Partners keinerlei Berücksichtigung bei der Einkommensbesteuerung finden. Die Betreuungsquoten von Kindern unter 3 Jahren – als Indikator für die Dichte des Kinderbetreuungsnetzes – variieren sehr stark zwischen den betrachteten Ländern: Sie sind am niedrigsten in Deutschland und Österreich, wo sie etwa 10% betragen; in Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien liegen sie zwischen 25% und 30%; in Schweden bei 45% und in Dänemark bei 83%.

Umsetzung familienpolitischer Zielsetzungen im internationalen Vergleich

Der Grad der horizontalen Umverteilung – gemessen an der Differenz der effektiven Besteuerung kinderloser und Kinder betreuender Haushalte gleichen Erwerbstyps – ist generell für die meisten betrachteten Länder zwischen Single-Haushalten ohne und mit Kindern höher als zwischen Paarhaushalten ohne und mit Kindern. Bei Single-Haushalten ist der Grad der horizontalen Umverteilung in Österreich relativ hoch, ebenso wie in den Niederlanden und Dänemark. Selbiges gilt für österreichische Paarhaushalte, die in der betrachteten Ländergruppe relativ am stärksten entlastet werden. Interessant vor dem Hintergrund der aktuellen steuerpolitischen Diskussion in Österreich ist auch, dass das Ausmaß der horizontalen Umverteilung in Österreich durch Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag höher ist als in Frankreich durch Familiensplitting und direkte Geldleistungen.

Die vertikale Umverteilung beruht in Österreich, Schweden und Dänemark primär auf universalen Leistungen, während in Großbritannien einkommensabhängige Transfers dominieren. In allen hier untersuchten Ländern findet über die Familienpolitik insgesamt eine Umverteilung von oben nach unten statt, wenngleich von einer Reihe familienbezogener Instrumente tendenziell entgegengesetzte Verteilungswirkungen ausgehen. Dazu zählen insbesondere einkommensabhängige Ersatzleistungen während der Babypause, der Kinderfreibetrag sowie das Familiensplitting.

Trotz des hohen Ausmaßes der horizontalen Umverteilung waren in Österreich 2006 15% der Kinder armutsgefährdet; das sind mehr als doppelt so viele als noch Anfang der 1980er Jahre. Die Armutsgefährdung der österreichischen Kinder liegt zwar unter dem EU-Durchschnitt, aber höher als in Schweden und Dänemark, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden. Dabei sind insbesondere Mehrkindfamilien und Alleinerzieherhaushalte von Armut betroffen. Empirisch zeigt sich ein deutlich negativer Zusammenhang zwischen der Erwerbsquote von Müttern und der Armutsgefährdung von Kindern. Gleichzeitig korreliert das Niveau monetärer Leistungen nicht oder nur schwach mit der Armutsgefährdung von Kindern.

Bezüglich der Erwerbsquote von Frauen liegt Österreich über dem EU-Durchschnitt; die EU-Vorgabe der Erreichung einer Erwerbsbeteiligung von 60% aller Frauen bis 2010 ist bereits erfüllt. Allerdings wird die Erwerbsintegration der Frauen überschätzt, da die Höhe der Beschäftigungsquote unter anderem durch die lange Dauer der bezahlten Karenz (KinderbetreuungsgeldbezieherInnen zählen zu den Beschäftigten) sowie den hohen Teilzeitanteil (über 40%) der Frauen bedingt ist. Die Differenz der Erwerbsquoten von Müttern mit Kindern unter 12

Jahren und jener von kinderlosen Frauen ist in Österreich mit 15% überdurchschnittlich hoch. Der in Theorie postulierte negative Beschäftigungseffekt der Splittingmodelle scheint sich in der Praxis zu bestätigen: Deutschland und Frankreich weisen in der Gruppe der betrachteten Länder die niedrigsten, Dänemark und Schweden mit ihren weitgehend individualisierten Einkommensteuersystemen dagegen die höchsten Frauenerwerbsquoten auf. Dieser Zusammenhang wird durch Mikrosimulationsstudien bestätigt, wonach Splittingmodelle die Frauenerwerbsquote reduzieren und den Anteil geringfügiger bzw. Teilzeitbeschäftigung von Müttern erhöhen. Österreich mit seinem individualisierten Einkommensteuersystem vermeidet zwar solche durch das Einkommensteuersystem bedingten negativen Arbeitsanreize für Frauen, setzt aber negative Arbeitsanreize für Alleinerziehende bzw. Zweitverdienende. So ist etwa die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung aus der Arbeitslosigkeit heraus durch Alleinerziehende und Zuverdienende mit hohen Durchschnittssteuersätzen verbunden, aufgrund von hohen Abzügen durch Einkommensteuer, Sozialversicherung und den Verlust von Sozialleistungen. Auch für die Ausdehnung einer Teilzeitbeschäftigung stellt das Abgabensystem aufgrund einer relativ hohen Grenzsteuerbelastung eine Barriere dar. Schließlich wird das Erwerbsverhalten von Müttern auch durch die Ausgestaltung der Elternkarenz-Regelungen beeinflusst. Empirische Studien legen den Schluss nahe, dass eine lange Dauer des bezahlten Elternurlaubes die Erwerbsbeteiligung von Müttern negativ beeinflusst, während zwischen der Höhe der Einkommensersatzleistung und der Fertilitätsentscheidung ein positiver Zusammenhang besteht. Mikrosimulationsstudien für Deutschland zeigen, dass ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld mit kurzer Bezugsdauer die Erwerbsquote ebenso wie die wöchentliche Arbeitszeit von Müttern erhöht. In Österreich wählen zwei Drittel der Eltern das Kinderbetreuungsmodell mit geringen Ersatzleistungen und langer Bezugsdauer, das mit negativen Arbeitsanreizen für Mütter verbunden ist. Empirisch zeigt sich schließlich auch ein eindeutig positiver Zusammenhang zwischen der Müttererwerbsbeteiligung und dem Angebot an Kinderbetreuungsplätzen. Unter den betrachteten Ländern haben Dänemark und Schweden den höchsten Anteil erwerbstätiger Mütter mit Kindern unter 3 Jahren sowie von extern betreuten Kindern unter 3 Jahren. Österreich und Deutschland dagegen weisen die niedrigsten Betreuungsquoten von unter 3-Jährigen sowie die geringsten Erwerbstätigkeitsquoten von Müttern mit Kindern in dieser Altersklasse auf. In beiden Ländern werden die Barcelona-Ziele, die bis 2010 eine Versorgungsquote von 33% von unter 3-Jährigen vorsehen, deutlich verfehlt werden. Insgesamt gestaltet sich der Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit von Müttern in Österreich aufgrund der längeren Unterbrechungszeiten sowie des defizitären Angebotes an Kinderbetreuungseinrichtungen schwierig. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass erfolgreiche Reformen im Transfersystem zur Förderung eines frühen Wiedereinstieges von Müttern die Bereitstellung einer entsprechenden Betreuungsinfrastruktur erfordern.

Schließlich haben die unterschiedlichen familienbezogenen Steuer- und Transferregelungen Einfluss auf die innerfamiliäre Arbeitsteilung. Der Anteil der Doppelverdienerhaushalte an allen Haushalten mit Kindern – als ein Indikator für eine vergleichsweise egalitäre oder zumindest nicht allzu ungleiche Verteilung der Erwerbsarbeit innerhalb der Familie – ist in der betrachteten Ländergruppe am höchsten in Dänemark (85%) und Schweden (74%) und am niedrigsten in Deutschland (35,6%). In Österreich beläuft er sich immerhin auf knapp zwei Drittel. In Dänemark und Schweden sind sowohl bezahlte Erwerbsarbeit als auch unbezahlte Haushalts-

und Familienarbeit wesentlich gleichmäßiger zwischen den Geschlechtern verteilt als in Frankreich und Großbritannien. Österreich weist eine relativ ungleiche Verteilung der bezahlten Arbeit und insbesondere der unbezahlten Familienarbeit zwischen den Geschlechtern auf.

Beurteilung des Familienpaketes im Rahmen der Steuerreform 2009

Das im Rahmen der Steuerreform 2009 implementierte Familienpaket legt – auch wenn die Effekte quantitativ zum Teil begrenzt sein dürften – einen relativ starken Schwerpunkt auf die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit: Diese wird durch den Arbeitgeberzuschuss zur Kinderbetreuung, den Kinderfreibetrag sowie die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten unterstützt. Der Beitrag der Maßnahmen zur Verringerung der Kinderarmut ist insgesamt gering; lediglich die Erhöhung des Kinderabsetzbetrages wirkt in diese Richtung. Zur vertikalen Umverteilung tragen der erhöhte Kinderabsetzbetrag sowie der Arbeitgeberzuschuss zur Kinderbetreuung bei, während die Aufstockung des Unterhaltsabsetzbetrages ambivalent und der Kinderfreibetrag sowie die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten negativ wirken. Aus der Perspektive der Gendergerechtigkeit bzw. der Umverteilung zwischen den Geschlechtern wirkt lediglich die Erhöhung des Kinderabsetzbetrages eindeutig positiv; die Wirkungen des Arbeitgeberzuschusses zur Kinderbetreuung, des Kinderfreibetrages sowie der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten sind dagegen als ambivalent einzustufen. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Einführung neuer Instrumente insbesondere im Bereich der monetären Transfers die ohnehin schon jetzt nicht unerhebliche Komplexität des familienpolitischen Instrumentariums erhöht. Auch vertieft das Familienpaket das bestehende Ungleichgewicht zwischen monetären und realen Transfers: Gegen das Volumen des Familienpaketes (510 Mio. € pro Jahr) nehmen sich die zusätzlichen Ausgaben von Bund und Ländern für den Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur bzw. das verpflichtende letzte Kindergartenjahr in Höhe von bis zu 110 Mio. € jährlich relativ bescheiden aus. Allerdings sind sowohl der Zuschuss zu den Kinderbetreuungskosten als auch deren steuerliche Absetzbarkeit – wiewohl es sich dabei ebenfalls um monetäre Transfers handelt – von dieser Kritik auszunehmen, da sie als zweckgebundene Transfers gezielt die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen fördern. Kurzfristig stoßen diese beiden Maßnahmen bei einem defizitären Kinderbetreuungsangebot an ihre Grenzen. Längerfristig ist von ihnen jedoch nicht nur eine positive Wirkung auf die Frauenerwerbstätigkeit zu erwarten, sondern auch ein gewisser Druck auf die Politik, ausreichend Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen. Begrüßenswert ist schließlich die Einführung des Zuschusses zur Kinderbetreuung als erster Schritt hin zu einer stärkeren Förderung der Einbeziehung der betrieblichen Ebene in die gesamte Kinderbetreuungsinfrastruktur: Bisher waren nur Vorteile aus Betriebskindergärten lohnsteuerlich begünstigt, wovon Klein- und Mittelunternehmen und ihre ArbeitnehmerInnen nicht profitierten, da sich für diese die Einrichtung eines Betriebskindergartens nicht lohnte. Die neue Regelung ermöglicht nun die Förderung der Inanspruchnahme einer externen Betreuungseinrichtung durch den Betrieb.

Familienpolitische Reformbedarfe und -optionen in Österreich

Vor dem Hintergrund der genannten Defizite der österreichischen Familienpolitik werden abschließend Reformbedarfe und -optionen skizziert. Diese beziehen sämtliche Instrumentenka-

tegorien der Familienförderung – steuerliche Erleichterungen, direkte monetäre Transfers sowie Realtransfers – mit ein. Ansatzpunkte für Reformen in der österreichischen Familienpolitik sind die steuerliche Entlastung von Familien, direkte Geldleistungen, Realtransfers und die betriebliche Familienpolitik.

Innerhalb der steuerlichen Familienförderung ist insbesondere der Alleinverdienerabsetzbetrag problematisch. Da der Alleinverdienerabsetzbetrag das einzige steuerliche Instrument zur Berücksichtigung der geminderten finanziellen Leistungsfähigkeit eines Allein- oder Hauptverdieners im österreichischen Einkommensteuersystem darstellt, ist in der Abwägung zwischen dem Erfordernis des horizontalen Lastenausgleiches einerseits und dem Bestreben nach dem Abbau von steuerlich bedingten Erwerbshemmnissen von Frauen andererseits wohl ersterem der Vorzug zu geben; wenn das sonstige Steuer- und Transfersystem weitgehend von negativen Arbeitsanreizen für Frauen bereinigt ist, dürfte eine solche singuläre Steuervergünstigung das männliche Ernährermodell nicht nennenswert fördern. Allerdings sollte die Treffsicherheit des Alleinverdienerabsetzbetrages dadurch erhöht werden, dass er nur Familien mit Kindern gewährt wird; dies wäre auch eine Option zur Umschichtung von Mitteln zugunsten einer Steigerung des relativen Gewichtes der Realtransfers. Darüber hinaus wäre eine Integration des Kinderfreibetrages in den Kinderabsetzbetrag wegen seiner Degressionswirkung sowie aus administrativen Erwägungen überlegenswert. Ein unabhängig von der Einkommenshöhe aus gezahlter Betreuungsbonus würde die Degressionswirkung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten vermeiden. Schließlich sollte im Rahmen allgemeiner Reformen des österreichischen Abgabensystems die Problematik der sehr hohen Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastung, die insbesondere für Zuverdienende erwerbshemmend wirken, berücksichtigt werden.

Eine gleichmäßigere Teilhabe von Eltern am Erwerbsleben und in der privaten Betreuungsarbeit würde insbesondere durch ein einkommensabhängiges Kindergeld unterstützt, das mit einer relativ geringen Bezugsdauer und einer Mindestinanspruchnahme durch den zweiten Elternteil sowie zur Vermeidung unerwünschter Verteilungswirkungen mit einer Auszahlungsobergrenze zu koppeln wäre. Darüber hinaus erscheint zwar grundsätzlich die Option einer regelmäßigen automatischen Indexierung der bestehenden monetären Transferleistungen überlegenswert, um ihre reale Entwertung durch die Inflation zu verhindern. Eventuell sollte diese Indexierung vor dem Hintergrund des ohnehin hohen relativen Gewichtes monetärer familienpolitischer Leistungen jedoch auf jene monetären Transfers beschränkt werden, die der Armutsvermeidung dienen.

Eine quantitativ und qualitativ ausreichende Betreuungsinfrastruktur ist grundlegende Voraussetzung für die Steigerung und Sicherung der Frauenerwerbsbeteiligung. Die jüngsten Schritte zum Ausbau der Betreuungsinfrastruktur sind aus dieser Sicht begrüßenswert. Gerade im Bereich der unter 3-Jährigen sowie bei der Nachmittagsbetreuung von Schulkindern können die aktuellen Bemühungen jedoch nicht für ein ausreichendes, auch den Barcelona-Vorgaben genügendes Betreuungsangebot sorgen; vielmehr sind über die geplanten Investitionen hinaus weitere Ressourcen in diesen Bereich zu lenken.

Schließlich soll in den Instrumentenkatalog der Vereinbarkeitspolitik neben dem Engagement der öffentlichen Hand sowie Instrumenten, die an der Ebene der privaten Haushalte ansetzen (etwa die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten), auch die betriebliche

Ebene stärker mit einzubeziehen. Eine über den mit dem Familienpaket eingeführten steuer- und sozialversicherungsfreien Arbeitgeberzuschuss zu den Kinderbetreuungskosten hinausgehende Förderung könnte beispielsweise in der erhöhten Absetzbarkeit der Betriebskosten für Kindergärten oder finanziellen Zuschüssen an Unternehmen bestehen. Erwägenswert wäre auch die Förderung von Kooperationen mehrerer Unternehmen zur Errichtung einer gemeinsamen Betreuungseinrichtung durch entsprechende steuerliche Anreize.

Vorbemerkung

Österreich gibt im internationalen Vergleich einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Wirtschaftsleistung für Familienleistungen aus. Dies ist umso bemerkenswerter, als diese hohen Ausgaben von einer unterdurchschnittlichen Fertilitätsquote und einer anhaltenden ökonomischen Schlechterstellung von Frauen im Vergleich zu Männern¹⁾ begleitet sind. Trotz der hohen Ausgaben konnten offensichtlich weder das Ziel der Stabilisierung bzw. Steigerung der Fertilität noch Gleichstellungsziele im erforderlichen Umfang erreicht werden. Ein wesentlicher Aspekt in diesem Zusammenhang ist die im internationalen Vergleich starke Konzentration familienbezogener Leistungen in Österreich auf finanzielle Transfers an Eltern und die geringe Bedeutung von Sachleistungen, wie etwa Einrichtungen für die Betreuung von Kindern²⁾. Dabei ist das quantitative Ausmaß der österreichischen Familienförderung in wesentlichen Teilen nicht vom Einkommen der Eltern abhängig, sondern von der Zahl der Kinder, deren Altersstruktur sowie Dauer des Schul- und Hochschulbesuchs³⁾. Gleichzeitig weisen jüngste Studien der OECD darauf hin, dass in den letzten Jahren die Steuerbelastung von Familien stärker gestiegen ist als jene von kinderlosen Haushalten, die Belastung von Geringverdienenden stärker als jene von Gutverdienenden.

Familienpolitik hat ganz grundsätzlich zum Ziel, ein "familienfreundliches" Umfeld zu schaffen. Eine Definition dessen, was familienfreundliche Rahmenbedingungen ausmacht, kann kaum wertfrei erfolgen. Dies lässt sich nicht zuletzt darauf zurückführen, dass die Ziele und Aufgaben von Familienpolitik im Kontext ökonomischer, demographischer und sozialer Entwicklungen selbst in stetigem Wandel begriffen sind.

Die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien hat das WIFO 2008 damit beauftragt, verschiedene Optionen der finanziellen Unterstützung von Familien im Rahmen einer Steuerreform zu analysieren. Dabei soll insbesondere der Frage nachgegangen werden, welche Auswirkungen unterschiedliche Ansätze zur Familienförderung auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen und auf die materielle Situation von Familien haben können. Dies wird in den Kapiteln 1 bis 7 des vorliegenden Endberichts behandelt. Hierzu werden vorhandene nationale und internationale Analysen für die österreichische Situation strukturiert aufbereitet und als Ergebnis Wirkungsrichtungen, die alternative Strategien bezüglich verschiedener Zieldimensionen erwarten lassen, aufgezeigt. Davon ausgehend erfolgt in Kapitel 8 des Berichts eine Abschätzung der unmittelbaren budgetären Konsequenzen verschiedener Maßnahmen zur Familienförderung, die vor allem im Zuge des Vorhabens der Steuerreform in die österreichische Diskussion eingebracht worden sind. Kapitel 9 bietet eine kurze Einschätzung der Maßnahmen des Familienpaketes, das als Element der Steuerreform 2009 mit Wirkung ab 01.01.2009 implementiert worden ist. Im abschließenden Kapitel 10 werden schließlich Reformoptionen für das österreichische System der Familienförderung skizziert.

¹⁾ Ersichtlich beispielsweise an den im EU-Vergleich besonders hohen Erwerbseinkommensnachteilen von Frauen in Österreich.

²⁾ Allein beim Anteil vom Kindergeld/Karenzgeld am BIP lag Österreich Anfang dieses Jahrtausends – also noch bevor der Übergang zum Kinderbetreuungsgeld mit seinen Kostensteigerungen vollkommen vollzogen worden ist – gemeinsam mit den nordischen Staaten unangefochten an der Spitze. Demgegenüber waren die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen und Vorschulen nur halb so hoch wie im Durchschnitt der skandinavischen Länder (Data Gupta – Smith – Verner, 2008).

³⁾ Vgl. Guger (1998) sowie Guger – Mum (1999).

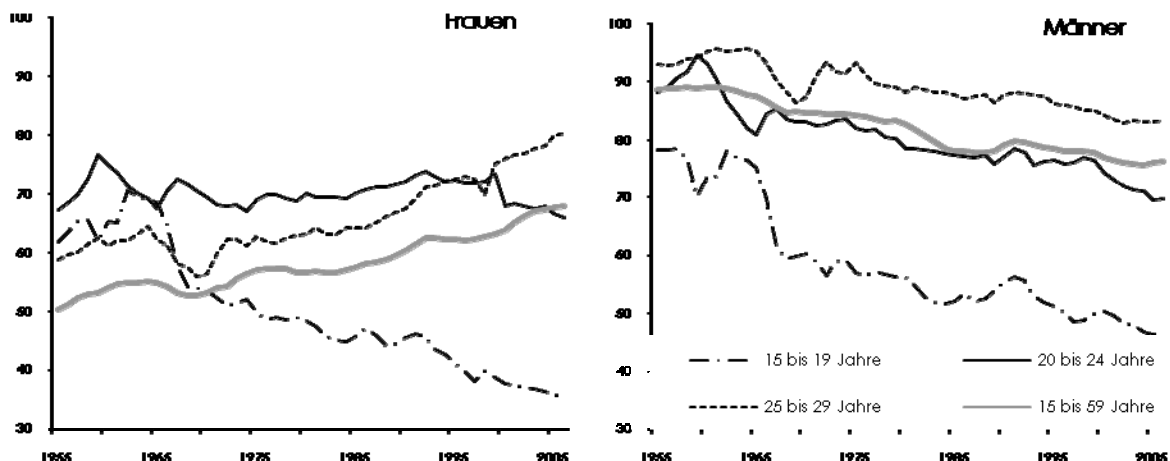
1. Langfristige sozioökonomische Entwicklungen und Rahmenbedingungen

In den letzten 50 Jahren hat in Österreich die Erwerbsbeteiligung von Frauen um mehr als ein Drittel zugenommen, während die Erwerbsquote der Männer im selben Zeitraum um über 10 Prozentpunkte gesunken ist (vgl. Abbildung 1). Allerdings stellen sich die Entwicklungen innerhalb verschiedener Altersgruppen äußerst heterogen dar.

Langfristig deutlich gestiegene Erwerbs- und Bildungsbeteiligung der Frauen

Die Erwerbsbeteiligung ging bei Frauen wie bei Männern sowohl bei Jugendlichen (steigende Bildungsbeteiligung) als auch bei höheren Altersgruppen (vorzeitiger Übertritt in den Ruhestand) langfristig zurück, sodass insgesamt eine zunehmende Konzentration auf das Haupterwerbsalter festzustellen ist. Dazu trug zudem die steigende Tendenz zur früheren Rückkehr ins Berufsleben von Frauen mit Kindern bei.

Abbildung 1: Altersspezifische Erwerbsbeteiligung in Österreich



Q: AMS, HSV, Statistik Austria, WIFO.

Die Bildungsexpansion war bei den Frauen wesentlich prägnanter als bei den Männern. So hat sich der Anteil der Mädchen mit Matura zwischen 1971 und 2001 auf 45% verdreifacht. Anfang des 21. Jahrhunderts hatten 40% der Burschen eine Matura, 1971 waren es nur 17%. Einen Universitätsabschluss hatten Anfang der 1970er Jahre lediglich 2,3% der 25- bis 29-jährigen Frauen. 2001 betrug ihr Anteil immerhin 12,6%. Hingegen sank der Anteil der männlichen Absolventen zwischen 1981 und 1991 von 7,8% leicht auf 7,2% ab⁴⁾. 2007 waren 54% aller Studierenden Frauen, allerdings konzentrierten sich ihre Studien typischerweise auf einige wenige Fächer⁵⁾.

Die Verlängerung der durchschnittlichen Ausbildungszeit und die zunehmende Erwerbsorientierung von Frauen hat in weiterer Folge auch zu einer Verzögerung des Fertilitätsverhaltens

⁴⁾ Zu berücksichtigen ist bei diesen Zahlen aber die zunehmende durchschnittliche Dauer von Studien.

⁵⁾ Landler (2008), Statistik Austria (2008A).

geführt. Waren Mütter bei der Geburt des ersten Kindes 1984 durchschnittlich 24,1 Jahre alt, waren sie 2007 im Mittel schon um 3,6 Jahre älter. Durch die Verzögerung der Geburt des ersten Kindes verkürzt sich das Zeitfenster, in dem Frauen Kinder bekommen können. Dies ist eine Ursache für die Verringerung der Zahl der Kinder pro Frau.

Halbierung der Fertilitätsrate auf 1,4 Kinder pro Frau in den letzten 50 Jahren

Die zeitliche Verschiebung der Geburt des ersten Kindes hat allerdings nicht zu einem Anstieg des Anteils der kinderlosen Frauen geführt, der konstant bei 18% liegt⁶⁾. Allerdings dürfen sinkende Fertilitätsraten nicht nur mit dem weiblichen Verhalten begründet werden. Eine wesentliche Rolle spielt auch der Kinderwunsch von Männern, der geringer ausgeprägt ist als jener von Frauen⁷⁾. Insbesondere finanzielle Aspekte, die Frage der Stabilität von Partnerschaften und erwartete Einschränkungen in Bezug auf Freizeit spielen dabei eine Rolle⁸⁾. Familienpolitische Ansätze, die an diesem Punkt ansetzen, müssten die Rahmenbedingungen derart verändern, dass sich Väter stärker in der Kinderbetreuung engagieren können.

Langfristig sinkende Fertilitätsrate aufgrund steigender Erwerbs- und Bildungsbeteiligung der Frauen, Destabilisierung traditioneller Partnerschaften sowie abnehmender Kinderwünsche der Männer

Während somit die Fertilitätsraten⁹⁾ seit den 1960ern stark gesunken sind (von 2,8 auf 1,4; vgl. Abbildung 2), hat sich die Lebenserwartung von Frauen und Männern im selben Zeitraum gleichermaßen deutlich erhöht.

Diese Entwicklung hat mehrere Implikationen: Erstens hat die Verlängerung der Lebenserwartung neben der Immigration zu einer Stabilisierung der Bevölkerungszahl geführt und so trotz sinkender Fertilitätsraten ein Schrumpfen der Gesellschaft bisher verhindert. Zweitens ergeben sich aus der steigenden Lebenserwartung – in Zusammenhang mit der in den letzten Jahrzehnten eingetretenen Verkürzung der Lebensarbeitszeit (ausbildungsbedingt späterer Berufseintritt bei hoher Bedeutung vorzeitiger Übertritte in den Ruhestand) und mit niedrigen Geburtenzahlen – Herausforderungen für die Finanzierung des umlagebasierten Pensionssystems. Drittens resultieren neue Notwendigkeiten, Beruf und Pflege von Angehörigen miteinander kombinierbar zu machen. Dies ist derzeit in der familiär wie beruflich besonders intensiven Phase zwischen Ausbildung und Ruhestand nur schwer möglich.

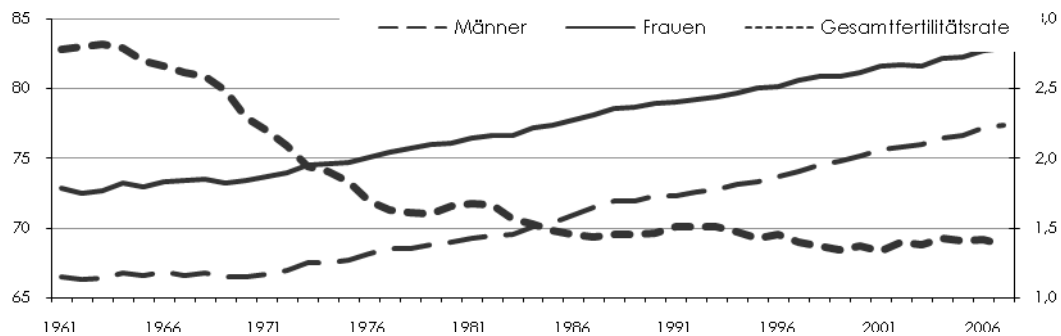
⁶⁾ Vgl. Kreyenfeld (2008)

⁷⁾ Vgl. für Österreich ÖIF (2005).

⁸⁾ Vgl. ÖIF (2006).

⁹⁾ Genauer gesagt, wird in Abbildung 2 die Gesamtfertilitätsrate gezeigt. Die Gesamtfertilitätsrate eines Kalenderjahres gibt an, wie viele lebendgeborene Kinder eine Frau zur Welt bringen würde, wenn im Laufe ihres Lebens dieselben altersspezifischen Fertilitätsverhältnisse herrschen würden wie in dem betreffenden Kalenderjahr (und wenn von der Sterblichkeit der Frau abgesehen würde).

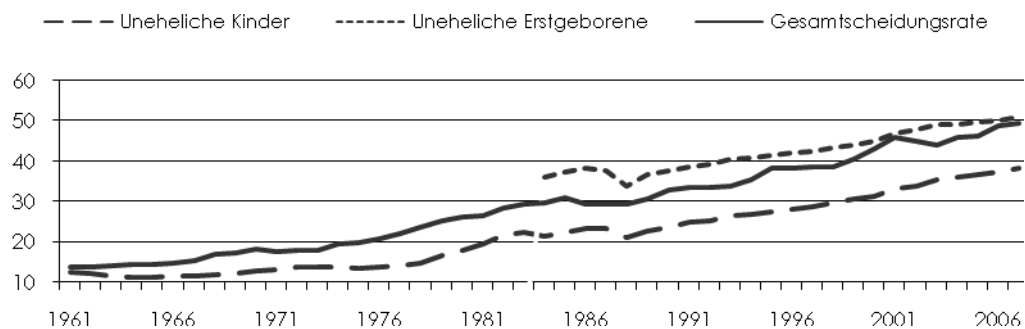
Abbildung 2: Gesamtfertilitätsrate und Lebenserwartung von Frauen und Männern in Österreich zwischen 1961 und 2006



Q: Statistik Austria.

Neben den genannten Faktoren hat auch die zunehmende Destabilisierung traditioneller Partnerschaften, die sich an der steigenden Scheidungsrate einerseits und dem zunehmenden Anteil außerehelich geborener Kinder andererseits ablesen lässt (vgl. Abbildung 3), zu einem Sinken der Fertilitätsrate beigetragen.

Abbildung 3: Anteil unehelicher Kinder und Ehescheidungsraten zwischen 1961 und 2006



Q: Statistik Austria.

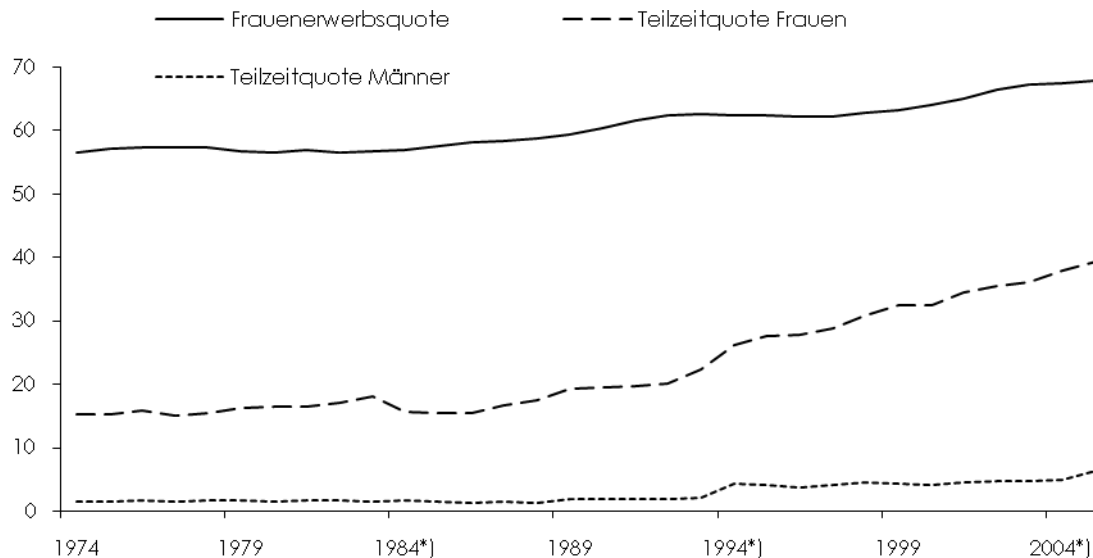
Die Summe dieser Entwicklungen hat aber nicht zu einer Auflösung traditioneller Rollenbilder geführt. Zwar stieg die Erwerbsquote von Frauen in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich an, doch nahm in den letzten Jahren vor allem die Teilzeitbeschäftigung zu (vgl. Abbildung 4). Währenddessen hat sich die Teilzeitquote der Männer ausgehend von einem sehr geringen Niveau nur marginal erhöht.

Traditionelle geschlechtsspezifische Rollenbilder und damit das Modell des männlichen Haupternährers und der weiblichen Zuverdienerin dominieren weiterhin

Eine Ablösung der traditionellen Rollenverteilung zwischen Frauen und Männern ist trotz steigendem Bildungsniveau und der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen damit nicht zu vermerken. Stattdessen hat sich in Österreich das prototypische Modell des männlichen Haupternährers und der weiblichen Zuverdienerin etabliert. 2006 machte diese Konstellation

36% aller Haushalte mit Kindern aus. In jedem vierten Haushalt mit Kindern war hingegen nur der Vater erwerbstätig, nur in jeder fünften Familie beide Elternteile vollzeitbeschäftigt.

Abbildung 4: Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und Teilzeitbeschäftigung von Frauen



Q: Erwerbsbeteiligung der Frauen zwischen 15 und 59: AMS, HSV, Statistik Austria, WIFO. Teilzeit-Quoten: Statistik Austria. *) Änderung des Teilzeitkonzepts *) bis 1993 "Lebensunterhaltskonzept", seit 1994 europäisches Labour Force Konzept.

Ob Familien armutsgefährdet sind oder nicht, hängt zum einen von der Höhe des Haushaltseinkommens ab und zum anderen von der Zahl der davon zu unterhaltenden Familienmitglieder. Besonders betroffen sind daher Mehrkindfamilien. Aber auch Haushalte von Alleinverdienenden und Alleinerziehenden sind häufiger von Armut bedroht als andere Familienkonstellationen.

Überdurchschnittliche Armutsgefährdung von Mehrkindfamilien sowie Alleinverdiener- und -erzieherhaushalten

Erwerbstätigkeit bildet nach wie vor das effektivste Instrument zur Armutsvermeidung. Dennoch stieg laut OECD die Armutsgefährdung von Haushalten mit zwei erwerbstätigen Personen von minimalem Niveau Mitte der 1990er Jahre ausgehend um 6 Prozentpunkte an. Der Anstieg sei damit höher als in Haushalten mit einer oder keiner erwerbstätiger Person¹⁰⁾. Dies ist im Zusammenhang mit der Zunahme atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse zu sehen. Damit wächst auch der Anteil der Working Poor, also derjenigen Familien, die trotz Berufstätigkeit aller Familienmitglieder im erwerbsfähigen Alter unter der Armutsschwelle leben.

¹⁰⁾ OECD (2008A): 135.

2. Potentielle Ziele und Aufgaben von Familienpolitik

Grundsätzlich kann Familienpolitik vielerlei – und nicht selten konfligierende – Ziele verfolgen. Die familienpolitischen Ziele zu definieren, abzugrenzen und zu reihen ist dabei eine politische Entscheidung. Unbestritten sind nur wenige Ziele, die Priorität anderer wechselt mit dem politischen, ökonomischen, demographischen und sozialen Kontext.

Familienpolitik beruht auf einer Reihe teilweise konfligierender Ziele

Relativ unstrittig sowie kontextunabhängig ist das Ziel der horizontalen Umverteilung zwischen kinderlosen Haushalten und Familien mit Kindern. Einen diesbezüglichen Anknüpfungspunkt bildet das finanzwissenschaftliche Prinzip der Leistungsfähigkeit. Die Ermittlung der ökonomisch-finanziellen Leistungsfähigkeit für Zwecke der Einkommensbesteuerung erfolgt unter Anwendung des so genannten Nettoprinzips in drei Etappen. Ausgangsbasis bildet die Summe aller vom steuerlichen Einkommensbegriff erfassten Einkünfte. Befreit sind davon unter anderem sozialpolitisch motivierte öffentliche Transfers, die der Grundsicherung dienen. In einem zweiten Schritt werden jene Aufwendungen in Abzug gebracht, die den Steuerpflichtigen zur Erzielung ihrer Einkünfte (d. h. durch Ausübung einer Berufstätigkeit bzw. selbständigen/gewerblichen Tätigkeit) zwangsläufig entstehen (objektives Nettoprinzip). Denn Aufwendungen, die von SteuerzahlerInnen getätigt werden müssen, um steuerpflichtiges Einkommen zu erzielen, können nicht selbst steuerbar sein. Für die Familienbesteuerung von größter Relevanz ist das subjektive Leistungsfähigkeitseinkommen, das durch den Abzug der für den Lebensbedarf notwendigen Aufwendungen ermittelt wird. Bei gleichem objektivem Nettoeinkommen muss das frei verfügbare Einkommen einer mehrköpfigen Familie zwangsläufig niedriger sein als das einer allein stehenden Person und begründet damit die Notwendigkeit horizontaler Umverteilung¹¹⁾.

Familienpolitik verfolgt horizontale sowie vertikale Verteilungsziele

Dabei können Familienleistungen mit dem Zweck des Lasten- bzw. Leistungsausgleiches mehr oder minder stark um vertikale Umverteilungselemente ergänzt werden, um die Chancengleichheit von Kindern mit unterschiedlichem ökonomischem Hintergrund zu fördern. Einen besonderen Aspekt der Lastenabgeltung stellt dabei die Vermeidung bzw. Bekämpfung von Kinderarmut dar. Diese beiden Dimensionen gewinnen im Lichte der zunehmenden Ungleichverteilung von Einkommen und dem signifikanten Anstieg der Kinderarmut an Bedeutung.

Neben horizontalen und vertikalen Verteilungsaspekten können familienpolitische Maßnahmen im Hinblick auf eine weitere verteilungspolitische Dimension, nämlich aus einer Genderperspektive, betrachtet werden. Derzeit sind unbezahlte Haus- und bezahlte Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern sehr ungleich verteilt. Dies ist unabhängig von Gerechtigkeitsaspekten und politischen Zielen allein aus individuellen ökonomischen Gründen vor dem Hintergrund der Destabilisierung von Partnerschaften einerseits und den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, die weniger häufig als früher eine konstante Erwerbstätigkeit sicherstellen, problematisch. Daher ist die Vermeidung von Maßnahmen, die eine ungleiche Aufteilung bezahl-

¹¹⁾ Vgl. Althammer (2000A): 216 f. und Nowotny (1999): 301.

ter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern fördern, aus familien- und frauenpolitischer Sicht geboten.

Familienpolitische Maßnahmen sollen die Gleichstellung der Geschlechter fördern

Dies lässt sich über zwei strategische Zielrichtungen verfolgen: erstens, eine gleichmäßigere Aufteilung der unbezahlten – bisher zum weit überwiegenden Teil von Frauen übernommenen – Haus-, Pflege- und Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern, d. h. stärkeres Engagement der Männer; zweitens, eine gleichmäßigere Verteilung der bezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern, d. h. eine stärkere Erwerbsbeteiligung der Frauen. Hierzu wäre eine entsprechende marktliche oder öffentliche Infrastruktur erforderlich, die eine Auslagerung der bisher im Haushalt informell erbrachten Leistungen auf den formalen Markt zu Preisen ermöglicht, die unter dem finanziellen Ertrag einer Erwerbstätigkeit liegen.

Die Förderung der Erwerbsbeteiligung der Frauen hat positive Wachstumseffekte

Jedoch werden mit der Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen nicht nur distributive Ziele, sondern auch allokatons- und wachstumspolitische Interessen verfolgt. An der Schnittstelle zur Bildungspolitik rückt die Verfügbarkeit und Fortentwicklung von Humankapital ins Aufgabenfeld der Familienpolitik. Dabei nimmt das Arbeitskräftepotential der Frauen eine Schlüsselposition ein. So resultiert die zunehmende Eingliederung des Haushaltssektors in den formalen Markt durch die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen insgesamt in größerer Effizienz und höherem wirtschaftlichem Wachstum¹²).

Die Stabilisierung der Bevölkerung im Erwerbsalter durch steigende Fertilitätsraten wirkt positiv auf das Wirtschaftswachstum

Nicht zuletzt kann aus wachstumspolitischen Überlegungen die Steigerung der Fertilität als Ziel familienpolitischen Handelns definiert werden: So ist bei gleichbleibend geringen Geburtenraten mittelfristig ein Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter zu erwarten, der sich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt¹³).

3. Familienbezogene Instrumente

Die Wirtschaftspolitik kennt eine Reihe möglicher Instrumente, die potentiell geeignet sind, familienpolitische Aufgaben und Ziele umzusetzen. Zur Familienförderung im engeren Sinn zählen direkte bzw. indirekte monetäre Transfers, das sind kinderbezogene steuerliche Entlastungen oder Geldleistungen (sie werden meist undifferenziert als Geldleistungen zusammengefasst), und Realtransfers. Diese drei Instrumentengruppen bilden den Schwerpunkt der nachfolgenden Analysen, doch werden auch andere Formen der Familienförderung behandelt: beispielsweise die Familienförderung durch die gesetzliche Sozialversicherung oder die betriebliche Familienpolitik. Außerdem werden verschiedene Modelle der Einkommensbe-

¹²) Vgl. Biffi (2007): 1.

¹³) Vgl. Aiginger – Tichy – Walterskirchen (2006).

steuerung mit in die Analyse eingebunden. Durch die Begünstigung bzw. Benachteiligung bestimmter Formen der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern und der Erwerbsanreizmechanismen können sie auch direkt Einfluss auf familienpolitisch relevante Größen nehmen.

Ansatzpunkte der Familienförderung sind die Sicherung des Kinder-Existenzminimums, die finanzielle Unterstützung von Eltern während der Karenz und die Abdeckung des Betreuungsbedarfes nach der Karenz

Instrumente, die der Familienförderung dienen, können an drei Lebensphasen ansetzen. Typischerweise beinhaltet das familienpolitische Instrumentarium Maßnahmen, die durch finanzielle Zuwendungen der Sicherung des Kinder-Existenzminimums dienen. Diese Leistungen erstrecken sich über die gesamte Zeit, in der Kinder von ihren Eltern unterhalten werden bzw. sich in Ausbildung befinden. Ein zweiter Block von Leistungen stellt auf die finanzielle Unterstützung von Eltern ab, die für einen befristeten Zeitraum nach der Geburt nicht bzw. nur eingeschränkt erwerbstätig sind. Der dritte Typ von Instrumenten bezieht sich auf den Betreuungsbedarf eines Kindes nach der Zeit der Karenz. Diese Ansätze können entweder auf eine Aufstockung des Haushaltseinkommens abzielen, wenn sich ein Elternteil für die weitere innerhäusliche Betreuung des Kindes entscheidet, oder die Bereitstellung und Inanspruchnahme externer Betreuungskosten unterstützen.

3.1 Sicherung des Kinder-Existenzminimums

Familienförderung im engeren Sinne stellt auf eine Reduktion von direkten oder indirekten Kinderkosten ab, um das Kinder-Existenzminimum abzusichern. Hierzu kann sich die Familienpolitik einer Reihe von Instrumenten bedienen, die im Folgenden behandelt werden.

3.1.1 Familiensplitting im Rahmen der Einkommensbesteuerung

Beim Familiensplitting werden zu Zwecken der Einkommensbesteuerung die Einkommen aller Haushaltmitglieder addiert und durch den so genannten Splittingdivisor dividiert. Je mehr Kinder ein (Ehe-)Paar hat, umso größer ist der Wert des Splittingdivisors, durch den das Haushaltseinkommen vor Anwendung des Einkommensteuertarifs dividiert wird: Und umso geringer ist bei einem progressiv verlaufenden Einkommensteuertarif die Progressionsstufe, in der das kumulierte und mittels Divisor gesplittete Einkommen veranlagt wird.

Familien splitting – Pros und Cons

Vorteile:

- Steuerliche Entlastung nimmt mit steigender Kinderzahl zu (horizontale Umverteilung)

Nachteile:

- Förderung des Allein- bzw. Zuverdienermodells
- Barriere für Frauenerwerbstätigkeit: Negative Anreize für Aufnahme/Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit durch Zweitverdienende (Frauen)
- Degressionswirkung – Entlastung nimmt mit steigendem Einkommen zu
- Entlastung nur bei Vorhandensein eines zu versteuernden Einkommens

Die gesamte Einkommensteuerschuld eines Haushaltes ergibt sich aus der Multiplikation der resultierenden Tarifbelastung mit dem Splittingdivisor. Die Höhe der finanziellen Entlastung für ein Kind ergibt sich dann aus der Differenz der Steuerlast bei Berücksichtigung und Nichtberücksichtigung des Kinder-Splittingfaktors.

Von diesem System der Einkommensbesteuerung gehen bei Anwendung eines progressiven Einkommensteuertarifes insbesondere drei Wirkungen aus:

(i) Das Familien splitting fördert einerseits das Modell des Allein- oder Zuverdienenden: Denn der Splittingvorteil, d. h. die steuerliche Entlastung von gemeinsam veranlagten Ehepaaren gegenüber der Individualbesteuerung, nimmt mit einem Einkommensunterschied zwischen den Ehepartnern zu und wird maximiert, wenn ein gegebenes Haushaltseinkommen nur durch einen Partner verdient wird.

(ii) Auf der anderen Seite stellt die gemeinsame Veranlagung des Haushaltseinkommens eine Barriere für die Frauenerwerbstätigkeit dar. Zum einen schmilzt der Splittingvorteil eines Doppelverdienerhaushalts mit identischem Haushaltseinkommen relativ zu jenem des Alleinverdienerhaushalts, und dies umso mehr, je mehr die Einkommensdifferenz sich verringert. Außerdem rutscht das Erwerbseinkommen der Zweitverdienenden bei gemeinsamer Veranlagung gegenüber der getrennten Besteuerung in eine höhere Progressionsstufe, wenn das Einkommen der Hauptverdienenden deutlich höher ist.

(iii) Zudem wächst der Splittingvorteil beim Familien splitting nicht nur mit zunehmender Kinderzahl, wie aus Sicht der horizontalen Leistungsfähigkeit erwünscht, sondern auch mit zunehmender Einkommensdiskrepanz zwischen Ehemann und Ehefrau und der absoluten Einkommenshöhe. Das Ausmaß des steuerlichen Vorteils im Vergleich zur Individualbesteuerung nimmt schließlich auch mit der Stärke der Progression des Einkommensteuertarifs sowie der Höhe des Spitzensteuersatzes zu – diese Degressionswirkung ist aus Sicht der vertikalen Dimension des Leistungsfähigkeitsprinzips nicht unproblematisch. Schließlich findet eine steuerliche Entlastung nur dann statt, wenn der Haushalt über ein zu versteuerndes Einkommen verfügt.

3.1.2 Freibetrag

Werden die obligatorischen Unterhaltsleistungen für Kinder nicht wie z. B. beim Familien splitting unmittelbar in das Einkommensteuermodell eingearbeitet, werden sie zumeist durch eine Steuerfreistellung per Kinderfreibetrag berücksichtigt. Einer strengen Interpretation des subjektiven Leistungsfähigkeitsprinzips folgend ist der Abzug eines einheitlichen Freibetrages von der

Bemessungsgrundlage das adäquate steuerliche Mittel¹⁴). Die nach dem objektiven Nettoprinzip ermittelten Einkünfte werden vor Anwendung des Steuertarifs nicht nur um die Ausgaben für die eigene Existenzsicherung, sondern auch die von unterhaltspflichtigen Kindern gekürzt. Auch die Kosten für Betreuung und Ausbildung von Kindern werden mitunter durch Freibetragsregelungen formal berücksichtigt. Auf diese Weise kann der geminderten Leistungsfähigkeit von Steuerpflichtigen mit Kindern im Sinne der horizontalen Gerechtigkeit Rechnung getragen werden.

Freibetrag – Pros und Cons

Vorteile:

- Berücksichtigung der geminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit aufgrund kinderbezogener Ausgaben (horizontale Umverteilung)

Nachteile:

- Degressionswirkung – Entlastung nimmt mit steigendem Einkommen zu
- Entlastung nur bei Vorhandensein eines zu versteuernden Einkommens

Freilich ist eine semantische Abgrenzung von fiskalischen Instrumenten, deren steuerrechtlich motiviertes Ziel horizontale Gerechtigkeit zwischen Kinderlosen und Familien ist, und familienpolitischen Maßnahmen, die eine explizite Förderung von Familien zum Ziel haben, bisweilen schwer vorzunehmen. So ist ein kinderbezogener Freibetrag, dessen Entlastungswirkung über das Existenzminimum eines Kindes hinausgeht, sicherlich auch als familienförderndes Instrument zu interpretieren. Allerdings sind Freibeträge wegen ihrer vertikalen Umverteilungseffekte im engeren Sinne nur dann legitim, wenn dem objektiven Nettoprinzip bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens Rechnung getragen werden soll. Abzüge von der Bemessungsgrundlage für Aufwendungen, die nicht "zwangsläufig" vorgenommen werden müssen, die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen streng genommen also nicht schmälern (die also der Umsetzung des subjektiven Nettoprinzips bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens dienen), sind umstritten. Nowotny (1999) zufolge machen internationale Vergleiche deutlich, dass die Auslegung und Anwendung des oft zitierten Leistungsfähigkeitsprinzips vielseitig ist, weil auf die Frage, wann gleiche steuerliche Leistungsfähigkeit zweier Steuerpflichtiger mit unterschiedlichen individuellen Merkmalen vorliegt, viele Antworten möglich sind¹⁵).

Ist die Notwendigkeit einer steuerlichen Freistellung des Existenzminimums von Eltern und Kindern grundsätzlich unbestritten, so wird eine Abzugsmethode mittels Freibetrag jedenfalls als nicht unproblematisch eingestuft. Da der Freibetrag vor Anwendung des Steuertarifs in Abzug gebracht wird, steigt die Entlastungswirkung bei einem progressiven Steuerverlauf mit zunehmendem Einkommen an. Der resultierende Degressionseffekt steht in Konflikt zur vertikalen Verteilungsgerechtigkeit¹⁶).

Während Befürworter des Kinderfreibetrages eine steuerliche Freistellung des Existenzminimums aus steuerrechtlicher Sicht für geboten halten und die degressiven Effekte als "system-

¹⁴) Vgl. Nowotny (1999): 328.

¹⁵) Vgl. Nowotny (1999): 329.

¹⁶) Vgl. Althammer (2000A): 221.

notwendige Kehrseite der Progression"¹⁷⁾ hinnehmen, sprechen sich dessen Gegner für eine progressionsunabhängige Förderung von Kindern aus. Sie sehen in der steuerlichen Berücksichtigung kindbedingter Aufwendungen weniger das bloße Erfordernis, die Grundsicherung für Kinder außerhalb der Sozialhilfe zu gewährleisten, sondern vielmehr eine Sozialzwecknorm, die eine gezielte Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip bedeutet¹⁸⁾. Sozialzwecknormen, die sowohl als Steuerverschärfungen als auch Steuerentlastungen wirken können, stellen auf ein definiertes Lenkungsziel – hier die Unterstützung von Familien – ab, was ungleiche Belastungswirkungen trotz gleicher Leistungsfähigkeit rechtfertigt.

Schließlich ist auch beim Freibetrag zu berücksichtigen, dass er nur dann eine steuerliche Entlastung bewirkt, wenn die steuerliche Bemessungsgrundlage mindestens so hoch ist wie der Freibetrag.

3.1.3 Kindergrundfreibetrag

Sollen die degressiven vertikalen Umverteilungseffekte von Kinderfreibetrag oder Familiensplitting vermieden werden, wäre auch eine Erhöhung der steuerlichen Nullzone um das Kinderexistenzminimum unter Beibehaltung aller anderen Tarifzonen möglich. Diese aus der wissenschaftlichen Debatte als "Kindergrundfreibetrag" bekannte Option stellt eine Tarifmodifikation dar. Hier wäre die Steuerersparnis im Gegensatz zum Freibetrag nicht progressionsabhängig, sondern verkürzte lediglich die erste Tarifstufe um das freizustellende Kinder-Existenzminimum. Dadurch wäre der Steuerentlastungsbetrag für alle Steuerpflichtigen mit einem zu versteuernden Einkommen über der tariflichen Nullzone zuzüglich des Kindergrundfreibetrages gleich¹⁹⁾.

Kindergrundfreibetrag – Pros und Cons

Vorteile:

- Berücksichtigung der geminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit aufgrund kinderbezogener Ausgaben (horizontale Umverteilung)
- Keine Degressionswirkung

Nachteile:

- Wenn die Summe der Kindergrundfreibeträge die erste Tarifzone übersteigt,
 - steigt der Eingangssteuersatz von Familien mit Kindern
 - steigt die steuerliche Entlastung für Kinder höherer Ordnungszahl
- Entlastung nur bei Vorhandensein eines zu versteuernden Einkommens

Allerdings nähme aufgrund der Progression in einem Stufengrenzsatztarif, wie er in Österreich angewendet wird, der Eingangs-Grenzsteuersatz von Familien mit Kindern im Vergleich zu

¹⁷⁾ Vgl. Althammer (2000A): 218.

¹⁸⁾ Vgl. Althammer (2000A): 222.

¹⁹⁾ Diese Aussage ist nur unter der Annahme zutreffend, dass das Produkt aus dem Kindergrundfreibetrag und der Anzahl der Kinder eines Haushaltes die 14.000 € breite erste Progressionsstufe nicht übersteigt. D. h. gibt es in einem Haushalt 4 Kinder, für die ein Kindergrundfreibetrag von je 5.000 € – insgesamt also 20.000 € – in Abzug gebracht werden kann, würden 0 € zum Steuersatz von 36,5% versteuert und 26.000 € abzüglich weiterer 6.000 € zum Steuersatz von 43,20%. Dadurch stiege die Steuerersparnis mit steigendem Einkommen.

kinderlosen Steuerpflichtigen zu, wenn die Summe der Kindergrundfreibeträge die erste Tarifzone überstiege. Dieser Effekt ließe sich nicht mit dem Prinzip der vertikalen Steuergerechtigkeit vereinbaren. Außerdem erhöhte sich die steuerliche Entlastung trotz gleichen Grundfreibetrages ab einer gewissen Kinderzahl, ebenfalls durch die Tarifprogression bedingt²⁰⁾. Dies stellte gewissermaßen eine automatische systemimmanente Geschwisterstaffelung dar. Beim österreichischen Stufengrenzsatztarif gilt dies dann, wenn aufgrund der Anzahl der Kinder die Summe der Kinderfreibeträge die erste Tarifzone übersteigt. Insgesamt hängt es von der Höhe des Kindergrundfreibetrages, der Breite der ersten Tarifzone und der Zahl der Kinder ab, ob dieser Effekt eintritt.

Auch der Kindergrundfreibetrag führt nur dann zu der angestrebten Steuerentlastung, wenn er nicht höher als die Steuerbemessungsgrundlage ist.

3.1.4 Freigrenze

Bei einer kinderbezogenen Steuerfreigrenze im Anschluss an die steuerfreie Nullzone würden nur jene entlastet, deren Einkünfte unter der Freigrenze, jedoch über der steuerfreien Nullzone liegen. Für alle darüber liegenden Einkommen wäre die Steuerersparnis null. Degressive Wirkungen würden hier zwar weitgehend vermieden, allerdings ließe sich dieses Instrument kaum mit dem Ziel der horizontalen Umverteilung hin zu allen kinderbetreuenden Haushalten unabhängig von der Höhe ihrer Einkünfte vereinbaren. Lediglich ergänzt um eine Einschleifregelung, die die sukzessive Verringerung eines Kinderfreibetrages bewirkt, bis dieser auf einem bestimmten Einkommensniveau wie eine Freigrenze ausläuft, könnte die Einführung einer "Kinderfreigrenze" angedacht werden. Durch die Kombination von Kinderfreibetrag und –grenze nähme die steuerliche Entlastung mit zunehmender Einkommenshöhe ab. Sichergestellt werden müsste, dass die Sicherung des Kinder-Existenzminimums auf der Höhe des Einkommensniveaus, wo die Freigrenze bzw. der Freibetrag ausläuft, auch ohne staatliche Unterstützungsleistungen gewährleistet ist. Familien ohne ein zu versteuerndes Einkommen profitieren von der Freigrenze nicht.

Freigrenze – Pros und Cons

Vorteile:

- Keine Degressionswirkung

Nachteile:

- Keine Entlastung von Familien oberhalb der Freigrenze (Verstoß gegen horizontale Umverteilung)
- Entlastung nur bei Vorhandensein eines zu versteuernden Einkommens

3.1.5 Absetzbeträge bzw. Negativsteuern

Steuerlich können kinderbezogene Aufwendungen außerdem durch Absetzbeträge berücksichtigt werden. Durch die Anwendung eines einheitlichen Abzugsbetrags von der individuel-

²⁰⁾ Vgl. Althammer (2000): 222.

len Steuerschuld werden alle abzugsberechtigten Steuerpflichtigen in gleicher Höhe entlastet.

Absetzbetrag – Pros und Cons

Vorteile:

- Berücksichtigung der geminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit aufgrund kinderbezogener Ausgaben oder Aufgabe/Einschränkung der Erwerbstätigkeit zur Kinderbetreuung (horizontale Umverteilung)
- Keine Degressionswirkung

Nachteile:

- Entlastung nur bei Vorhandensein einer Steuerschuld (wenn nicht negativsteuerfähig)

Ein degressiver Effekt wie beim Abzug der Freibeträge wird durch die einkommens- und progressionsunabhängige Wirkung der Absetzbeträge vermieden. Im familienpolitischen Kontext sind Abzüge kinderbezogener Aufwendungen jeder Form denkbar. Auch kann der verminderten finanziellen Leistungsfähigkeit von Familien, in denen nur ein Elternteil erwerbstätig ist, während der zweite für Kinderbetreuung und –erziehung sorgt, in Form von Absetzbeträgen (in Österreich z. B. Alleinverdienerabsetzbetrag) Rechnung getragen werden. Ebenso werden in einigen Ländern (wie in Österreich) Familien mit nur einem Elternteil durch einen Alleinerzieherabsetzbetrag finanziell entlastet²¹). Familien unterer Einkommensbereiche, die wegen ihrer zu geringen Einkünfte keine Einkommensteuer zahlen müssen, können Absetzbeträge im Gegensatz zu Freibeträgen trotzdem steuerlich geltend machen, wenn sie in Form von Negativsteuern ausbezahlt werden.

3.1.6 Monetäre Transfers

Eine Alternative bzw. Ergänzung zu den steuerlichen Regelungen stellen kinderbezogene Transferzahlungen dar. Durch öffentliche Transferzahlungen (in Form eines Fixbetrages) wird eine vertikale Umverteilung vorgenommen, deren verzerrende Wirkungen jedoch – nach Ansicht der Lehrbuch-Ökonomie – zu Lasten der ökonomischen Effizienz gehen. Kontextspezifisch werden öffentliche Transfers dann als effizient bezeichnet, wenn sie die Erwerbstätigkeit von Eltern, insbesondere der Mütter fördern. In welcher Weise diesem klassischen Trade-Off zwischen "equity" und "efficiency" begegnet wird, ist von der Priorisierung innerhalb einer Gesellschaft abhängig.

²¹) Vgl. Nowotny (1999): 326.

Monetäre Transfers – Pros und Cons

Vorteile:

- Horizontale Umverteilung unabhängig von Vorhandensein eines zu versteuernden Einkommens/Steuerschuld
- Vertikale Umverteilung durch einkommensabhängige Transfers bzw. Transfers mit Fixbetrag
- Verringerung der Kinderarmut durch einkommensabhängige Transfers
- Können bei entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen bzw. Zweckwidmung Erwerbstätigkeit von Frauen fördern

Nachteile:

- Ungebundene Transfers haben negative Arbeitsanreize für Zweitverdienende (Frauen)

Kinderbezogene einkommensabhängige Transfers dienen grundsätzlich dem Zweck, Familien finanziell zu unterstützen und so Armut zu verhindern bzw. abzubauen. Gängige Transfers sind beispielsweise Kinder- und Eltern- bzw. Kinderbetreuungsgeld. Einkommensabhängige Transfers sind zwar adäquate Mittel, um eine ungleiche Einkommensverteilung und absolute Armut zu reduzieren. Mit ihnen gehen allerdings auch negative Beschäftigungsanreize einher. Der arbeitsmarkttheoretische Begriff des Reservationslohns begründet den negativen Zusammenhang zwischen Transferleistung und Arbeitsangebot. Arbeitskräfte sind immer nur dann bereit, Arbeit anzubieten, wenn der potentielle Lohn über dem Reservationslohn liegt. Werden staatliche Unterstützungsleistungen ausbezahlt, erhöht sich der Reservationslohn und vermindert somit ceteris paribus den Anreiz zu arbeiten.

Eine Umkehrung dieses Effektes lässt sich erzielen, wenn sich nur erwerbstätige Eltern für Transfers qualifizieren können. Auf diese Weise werden staatliche Arbeitsanreize gesetzt, die insbesondere die tendenziell niedrige Erwerbsquote unter Müttern erhöhen sollen. Allerdings ist die soziale Treffsicherheit von Transfers, die an die Berufstätigkeit der Eltern gebunden sind, in Frage zu stellen. Anstatt vor allem einkommensschwächere Familien zu stützen, werden sozial schwache Familien, die aufgrund von Arbeitslosigkeit der Eltern in prekären Einkommensverhältnissen leben, nicht erreicht²²⁾.

3.2 Kompensation des Einkommensverlustes während der Karenz

Besondere Relevanz im familienpolitischen Kontext kommt den staatlichen Regelungen von Mutterschutz und Erziehungsurlaub zu, die vorzeichnen, ob die Erwerbstätigkeit mindestens eines Elternteils tendenziell für längere oder kürzere Zeit unterbrochen wird.

Der Mutterschutz ist per se an eine frühere Berufstätigkeit der Mutter gebunden. Während die Dauer des Mutterschutzes zumindest innerhalb der EU nicht sehr differiert, unterscheidet sich die Höhe der finanziellen Kompensation mitunter erheblich zwischen den Ländern. Die Gewährung von Mutterschutz erfolgt in Europa aber häufig ohne erwähnenswerte Auswirkungen auf Umverteilung oder Arbeitsangebotsentscheidungen.

Die Regulierung des Elternurlaues hingegen ist mit Auswirkungen auf familienpolitische Zielgrößen verbunden. In Abhängigkeit von der Höhe der finanziellen Kompensation für den Ver-

²²⁾ Vgl. Haan (2007): 1 f.

dienstausfall und der möglichen Länge der Erwerbsunterbrechung werden unterschiedliche individuelle Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentscheidungen begünstigt. So erleichtert eine großzügige einkommensunabhängige Kompensation zwar die Realisierung möglicher Kinderwünsche, setzt aber gleichzeitig negative Beschäftigungsanreize für die Zweitverdienenden.

Großzügige einkommensunabhängige Einkommensersatzleistungen haben negative Arbeitsanreize für Zweitverdienende (Frauen)

Auch die Länge des gesetzlich gewährten Elternurlaubs spielt eine Rolle für die Arbeitsangebotsentscheidungen der Eltern. Ist eine finanzielle Kompensation für eine vergleichsweise kurze Phase vorgesehen, entstehen bei reduzierter Erwerbsbeteiligung sehr rasch Einkommenseinbußen für einen Haushalt, zumal dann, wenn keine steuerlichen Entlastungen für Allein- oder Zuverdienerhaushalte vorgesehen sind. So gesehen ist es für jenen Elternteil, der den Elternurlaub in Anspruch genommen hat, finanziell sinnvoll, wieder in den Arbeitsmarkt einzutreten. Zudem bleibt die Integration in den Arbeitsmarkt bei kürzeren Elternpausen bestehen, etwaige Dequalifizierungen aufgrund von längeren beruflichen Unterbrechungen werden vermieden.

Relativ kurze Elternkarenz vermeidet Probleme der Dequalifikation und Reintegration in den Arbeitsmarkt

Was die konkrete Ausgestaltung angeht, dominieren insbesondere zwei Modelle: einkommensabhängige Leistungen einerseits und Pauschalbeträge andererseits. Einkommensabhängige Modelle bieten eine Einkommensersatzleistung im eigentlichen Sinne und spiegeln somit die ökonomische Leistungsfähigkeit von Familien wider. Systeme mit Pauschalbeträgen stellen dagegen eher eine Grundsicherung dar, die auf die Anerkennung der innerhäuslichen Betreuungsleistung und grundlegende soziale Absicherung von Familien abstellen. Beide Systeme können um Mindestbeträge (Untergrenzen) sowie Regelungen für einkommensschwache und Mehrkindfamilien ergänzt werden.

Von der Art der Ausgestaltung können in Abhängigkeit vom jeweiligen Leistungsniveau unterschiedliche Effekte ausgehen:

- Bei Pauschalbeträgen ist die Differenz zwischen Leistungshöhe und vormaligem Einkommen vor allem für Besserverdienende besonders hoch, was die Opportunitätskosten von Kindern steigen lässt und die Entscheidung für ein Kind behindern kann. Auch sind diese Differenzen aufgrund des Gender Pay Gap bei Männern höher, weshalb eher Frauen ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen.
- Für die Dauer des möglichen Leistungsbezugs ist der Wiedereinstieg ins Berufsleben bei einkommensabhängigen Zahlungen für Besserverdienende unattraktiver als bei Pauschalbeträgen. Pauschalbeträge (ab einer bestimmten Höhe) begünstigen dagegen die Unterbrechungen von Geringverdienenden und vor allem von Zweitverdienenden.

- Allerdings steigt durch die Koppelung an das Niveau der vormaligen Erwerbseinkünfte die Höhe der Leistung mit zunehmenden Einkommen an. Dadurch erhalten Geringverdienende im Vergleich zu Besserverdienenden absolut weniger ausbezahlt.
- Ein Vorteil des einkommensabhängigen Systems liegt darin, dass (ab einer bestimmten Einkommensersatzrate) die – im Vergleich zu den Müttern durchschnittlich mehr verdienenden – Väter weniger häufig aus finanziellen Gründen an einer Babykarenz gehindert sind.

Einkommensabhängige Einkommensersatzleistungen bieten positive Anreize für Väter zur Inanspruchnahme von Elternurlaub

Um Väter verstärkt zu einer Inanspruchnahme von Karenz bzw. zur Betreuung ihrer Kinder zu motivieren, sind sowohl beim einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld als auch bei Systemen mit Pauschalbeträgen Regelungen denkbar, die Länge und Höhe der Kompensationszahlungen an die Bedingung knüpfen, dass der Elternurlaub von beiden Elternteilen in Anspruch genommen wird.

Die verpflichtende Inanspruchnahme eines Teils des Elternurlaubs durch beide Eltern fördert egalitäre innerfamiliäre Arbeitsteilung

Eine egalitäre innerfamiliäre Arbeitsteilung wird auf diese Weise forciert und Humankapitalverluste aufgrund der Nicht-Erwerbstätigkeit eines Elternteils reduziert. Auch so genannte Teilzeitregelungen, bei der eine finanzielle Kompensation pro reduzierter Arbeitsstunde erfolgt, tragen zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, auch in frühen Stadien der Kindererziehung, bei²³⁾. Werden sie nicht von beiden PartnerInnen genutzt, wirken Teilzeitregelungen einer gleichmäßigeren innerfamiliären Arbeitsteilung allerdings eher entgegen.

3.3 Abgeltung von Betreuungsaufwand nach der Karenzzeit

3.3.1 Berücksichtigung von direkten und indirekten Kosten der innerhäuslichen Betreuung von Kindern durch Eltern(teile) in Einkommensteuermodellen und Sozialversicherungssystemen

Einkommensteuermodele können einen Bias zugunsten einer inner- oder außerhäuslichen Betreuung der Kinder beinhalten. Von grundlegender Bedeutung ist hierbei die Wahl des Einkommensteuersystems hinsichtlich der Steuereinheit; d. h. ob Familien als Ganzes oder einzelne Familienmitglieder ohne Berücksichtigung des Familienstandes getrennt voneinander zur Steuer veranlagt werden. Auf dieser konzeptionellen Differenzierung beruht die grundsätzliche Unterscheidung von Einkommensteuersystemen in Individualbesteuerung einerseits und Haushaltsbesteuerung andererseits.

Zwar ist ein System der Haushaltsbesteuerung nicht automatisch ein familienpolitisches Instrument: Die Besteuerung von Ehegatten ist von der steuerlichen Berücksichtigung kinderbezogener Aufwendungen zu trennen. Galt die Koppelung von Ehe und Familie früher noch als

²³⁾ Vgl. Dingeldey (1999): 62 f.

Regelfall, so löst sich dieser Zusammenhang zusehends auf. Familiengründungen finden im Zuge der Pluralisierung familialer Lebensformen in zunehmendem Maße außerhalb der Ehe statt. Alleinerziehende werden genauso wie nicht verheiratete und getrennt lebende Eltern von an die Ehe anknüpfende Regelungen nicht erreicht. Umgekehrt kann von einer Eheschließung nicht mehr automatisch auf einen Kinderwunsch geschlossen werden. Kinderlose Ehen profitierten von einer einkommensteuerlichen Privilegierung der Ehe, die auf einer familienpolitischen Motivation beruht, zwangsläufig auch²⁴). Dennoch ist eine Darstellung der Einkommensteuersysteme sowie ihrer familien-, steuer-, sozial- und genderpolitischen Effekte für die systematische Einbettung und Analyse der Wirkungsweise eines Familiensplittings erforderlich. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass sich die nachfolgende Analyse in aller Regel auf die Besteuerung zweier Ehepartner in unterschiedlichen Systemen der Einkommensbesteuerung bezieht. Auf die Behandlung der steuerlichen Belastung anderer Familienformen wird der Einfachheit halber verzichtet, obgleich Personen in nichtehelichen Beziehungen und Alleinerziehende nicht zwangsläufig wie Alleinstehende zur Steuer veranlagt werden. Im Folgenden werden die einzelnen Systeme der Familienbesteuerung kurz erläutert.

Individualbesteuerung

Bei einer vollkommen individualisierten Besteuerung erfolgt die Berechnung der Steuerschuld für jede einkommensteuerpflichtige Person gesondert. Familienstand bzw. familiäre Verhältnisse und damit verbundene allfällige Unterhaltsverpflichtungen bleiben ebenso wie Erwerbsverhalten und Einkommenshöhe des Partners gänzlich unberücksichtigt. Der Einkommensbesteuerung wird somit lediglich das individuelle Einkommen des Steuerpflichtigen zugrunde gelegt.

Individualbesteuerung berücksichtigt Erwerbsverhalten und Einkommenshöhe des Partners nicht

Seien mit S die gesamte Steuerschuld eines Haushaltes, mit Y_1 bzw. Y_2 die Einkommen beider Ehepartner und mit T der Steuertarif (die Steuerbetragsfunktion) bezeichnet, so beläuft sich bei individueller Einkommensbesteuerung die Gesamtsteuerschuld S eines Haushaltes auf:

$$S(Y_1, Y_2) = T(Y_1) + T(Y_2)$$

Varianten der Haushaltsbesteuerung

Hinter dem Oberbegriff der Haushaltsbesteuerung verbergen sich insbesondere drei Einkommensteuermodelle: die rohe Haushaltsbesteuerung, das Ehegattensplitting und das Familiensplitting. Gemeinsames Kriterium dieser Kategorisierung ist die Wahl des Steuersubjekts. Wie die Bezeichnung bereits vermuten lässt, werden (Ehe-) Partner bzw. Familien in diesen Systemen nicht getrennt, sondern gemeinsam zur Einkommensteuer veranlagt, was eine von Individualbesteuerung erwerbstätiger Familienmitglieder abweichende Einkommensteuerbelastung bewirkt.

²⁴) Vgl. Althammer (2002): 76.

Gegenüber der Individualbesteuerung werden gemeinsam veranlagte Haushalte bei der rohen Haushaltsbesteuerung höher besteuert, durch Splittingmodelle dagegen entlastet

Konkret können die drei Modelle der Haushaltsbesteuerung wie folgt charakterisiert werden:

Rohe Haushaltsbesteuerung

Im Falle der rohen Haushaltsbesteuerung werden die Erwerbseinkünfte beider Ehepartner addiert und das gemeinsam zu versteuernde Einkommen dem Grundtarif unterworfen. Ist dieser progressiv gestaltet, übersteigt ceteris paribus die Steuerschuld eines gemeinsam veranlagten Ehepaares jene bei Individualbesteuerung. Folglich werden bei gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen Ehepartner gegenüber Ledigen steuerlich diskriminiert, wenn sie beide Erwerbseinkommen beziehen, was der rohen Haushaltsbesteuerung den Beinamen "Heiratssteuer" bzw. "Heiratsstrafsteuer" eingebracht hat.

Obiger Notation folgend, ergibt sich für einen Haushalt folgende Gesamtsteuerschuld:

$$S(Y_1, Y_2) = T(Y_1 + Y_2)$$

Ehegattensplitting

Dagegen kann das Ehegattensplitting durch Anwendung des so genannten Splittingdivisors Ehepaare gegenüber getrennt Veranlagten steuerlich entlasten. Auch hier werden die Erwerbseinkünfte beider Ehepartner gemeinsam zur Einkommensteuer veranlagt, doch wird das kumulierte Einkommen vor Anwendung des Steuertarifs durch einen so genannten Splittingdivisor geteilt, der in der Praxis zumeist den Wert 2 annimmt; dieser spezielle Fall, in dem jedem Ehepartner der Splittingfaktor 1 zugewiesen wird, wird als Vollsplitting bezeichnet. Das aggregierte Haushaltseinkommen wird demzufolge halbiert, bevor es dem geltenden Steuertarif unterworfen wird. Die gesamte Einkommensteuerschuld eines Haushalts ergibt sich aus der Verdoppelung der resultierenden Tarifbelastung.

Formal stellt sich die Steuerschuld eines Ehepaares bei Ehegattensplitting wie folgt dar:

$$S(Y_1, Y_2) = 2 \cdot T\left(\frac{Y_1 + Y_2}{2}\right)$$

Eine steuerliche Entlastung gegenüber der Individualbesteuerung wird im Rahmen eines progressiven Steuertarifs dann bewirkt, wenn die beiden Einkommen unterschiedlich hoch sind: Denn das halbierte Einkommen fällt in eine niedrigere Progressionsstufe. Die Höhe des Steuervorteils hängt von der Einkommensdifferenz der beiden Partner und der Stärke der Tarifprogression ab. Er wird für den Fall eines Alleinverdienerhaushaltes maximiert.

Begründet wird die steuerliche Begünstigung von Ehepaaren gegenüber Alleinstehenden mit der Vorstellung von Ehe als umfassender Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft. Demzufolge fielen Entscheidungen über die innerfamiliäre Aufteilung von Haus- und Erwerbsarbeit gemeinsam. Eine Halbierung des zu versteuernden Einkommens beim steuerlichen Splittingver-

fahren stellte demnach eine reale Abbildung gegenseitiger Unterhaltsleistungen zwischen Ehepartnern dar und entspräche somit dem Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit²⁵⁾.

Familien splitting

Finden neben den Ehegatten auch die Kinder Berücksichtigung im Splittingdivisor, spricht man von Familiensplitting. Je mehr Kinder ein Ehepaar hat, umso größer ist der Wert des Splittingdivisors, durch den das Haushaltseinkommen vor Anwendung des Einkommensteuertarifs dividiert wird: Und umso geringer ist die Progressionsstufe, in der das kumulierte und mittels Divisor gesplittete Einkommen veranlagt wird²⁶⁾. Die steuerliche Belastung eines Haushaltes berechnet sich nach folgender Formel, wobei f den Splittingdivisor bezeichnet, der entsprechend der Kinderzahl variiert:

$$S(Y_1, Y_2) = f \cdot T\left(\frac{Y_1 + Y_2}{f}\right)$$

Das Familiensplitting kann ebenso wie das Ehegattensplitting bei gemeinsam veranlagten Paaren bzw. Familien gegenüber individuell Besteuernten eine steuerliche Entlastung bewirken. Der so genannte Splittingvorteil, d. h. die Differenz der steuerlichen Belastung bei getrennter und gemeinsamer Veranlagung, lässt sich folgendermaßen berechnen:

$$SV(Y_1, Y_2) = T(Y_1) + T(Y_2) - f \cdot T\left(\frac{Y_1 + Y_2}{f}\right)$$

Dabei hängt die Höhe des Splittingvorteils von drei Faktoren ab: der absoluten Höhe des Haushaltseinkommens, der Einkommensdifferenz beider Ehepartner und dem Steuertarif. Maximal ist die steuerliche Entlastung von Ehepaaren bzw. Familien bei möglichst einkommensstarken Alleinverdienerhaushalten. Denn der Splittingvorteil schmilzt mit zunehmender Nivellierung der beiden Haushaltseinkommen und abnehmendem Gesamteinkommen. Unterschiede in der steuerlichen Belastung gegenüber der Individualbesteuerung ergeben sich in allen Modellen der Haushaltsbesteuerung jedoch nur dann, wenn ein progressiver Einkommensteuertarif angewendet wird. In Flat-Tax-Modellen, die sich durch Anwendung eines einzigen, einheitlichen Grenzsteuersatzes auszeichnen, ist es für die gesamte Steuerschuld eines Haushalts unerheblich, ob die beiden Partner individuell oder zusammen veranlagt werden. Hier kann ein Splitting nur dann eine steuerliche Entlastung bewirken, wenn ein persönlicher Freibetrag im Einkommensteuertarif vorgesehen ist, da dieser bei Nichterwerbstätigkeit eines Partners doppelt genutzt werden kann.

Neben den dargestellten unbeschränkten Vollsplittingmodellen sind allerdings auch alternative Varianten von Ehegatten- und Familiensplitting denkbar. Durch die Anwendung einer Kappungsgrenze wird der Splittingvorteil auf einen Maximalbetrag begrenzt. Durch Abwandlungen des personenbezogenen Splittingfaktors auf Werte größer oder kleiner als 1 können

²⁵⁾ Vgl. Althammer (2002): 76 f.

²⁶⁾ Vgl. Dingeldey (2000): 3.

Entlastungswirkungen nach oben oder unten korrigiert werden. Eine weitreichendere Modifikation bilden die so genannten Realsplittingmodelle.

Realsplittingmodelle

Neben den Tarifsplittingsmodellen finden zunehmend auch Realsplittingvarianten Einzug in die wirtschaftspolitische Debatte und steuerpolitische Praxis. Grundsätzlich findet beim Realsplitting die individuelle Veranlagung Anwendung, allerdings werden fiktive Unterhaltszahlungen zwischen Ehepartnern bzw. Eltern und Kindern bei der Bestimmung der Steuerbemessungsgrundlage berücksichtigt. Auf diese Weise wird der besonderen ökonomischen Abhängigkeit von Ehepartnern auch im Rahmen der Individualbesteuerung Rechnung getragen. Somit sind Realsplittingmodelle genau genommen nicht dem Modell der Individualbesteuerung zuzurechnen, sondern bilden eine weitere Variante der Haushaltsbesteuerung. Beim Ehegattenrealsplitting gestaltet sich die Besteuerung der beider Partner wie folgt: Während der zum Unterhalt Verpflichtete einen Transfer B von seinem steuerpflichtigen Einkommen in Abzug bringen kann, muss der Empfänger die Unterhaltsleistung zu seiner Bemessungsgrundlage addieren. Die Steuerschuld des Unterhaltszahlers beläuft sich nach Berücksichtigung des Transfers auf

$$S(Y_1) = T(Y_1 - B),$$

während der Unterhalt empfangende zweite Ehepartner Einkommen in Höhe von

$$S(Y_2) = T(Y_2 + B)$$

versteuern muss.

Die Gesamtsteuerschuld des Haushaltes beträgt demnach:

$$S(Y_1, Y_2) = T(Y_1 - B) + T(Y_2 + B)$$

Aus steuerlicher Perspektive stellt sich die Frage nach der Höhe des Transfers B. Ist dieser unbeschränkt, so ergibt sich, wenn B in Höhe der halbierten Differenz der Einkommen beider Ehepartner angesetzt wird,

$$B = \frac{Y_1 - Y_2}{2},$$

folgende Gesamtsteuerbelastung für den Gesamthaushalt:

$$S(Y_1, Y_2) = T\left(Y_1 - \frac{Y_1 - Y_2}{2}\right) + T\left(Y_2 + \frac{Y_1 - Y_2}{2}\right),$$

was nach mathematischer Umformung genau der steuerlichen Belastung beim "echten" Ehegattensplitting entspricht:

$$S(Y_1, Y_2) = 2 \cdot T\left(\frac{Y_1 + Y_2}{2}\right)$$

Dies gilt jedoch nicht für beschränkte Realsplittingmodelle, wo ein Maximalbetrag für den innerfamiliären Transfer gesetzlich festgelegt wird. Übersteigt die Einkommensdifferenz der Ehepartner den gesetzlich festgelegten Höchstbetrag der fiktiven Unterhaltsleistung, ist die steuerliche Entlastung verglichen mit einer gemeinsamen Veranlagung beim Ehegattensplitting entsprechend geringer. Anders als bei den Tarifsplittingsmodellen wird beim beschränkten Real-

splitting anstelle einer vollständigen somit lediglich eine partielle Nivellierung der Einkommen beider Partner bewirkt, was als wirklichkeitsnäher gilt²⁷⁾.

Das Familienrealsplitting stellt die familienpolitische Erweiterung des Ehegattenrealsplittings dar. Auch hier werden alle Haushaltsmitglieder getrennt zur Einkommensteuer veranlagt. Neben Transferleistungen zwischen den Ehepartnern können allerdings auch fiktive Unterhaltszahlungen an Kinder vom Donator steuerlich in Abzug gebracht werden. Auch beim Familienrealsplitting steht die Frage nach einer adäquaten Bemessung der fiktiven kinderbezogenen Transfers im Raum²⁸⁾.

Wirtschaftspolitische Auswirkungen unterschiedlicher Einkommensteuermodelle

Neben der fiskalischen Funktion sind mit der Einkommensbesteuerung eine Reihe weiterer politischer Zielsetzungen verbunden. Vor allem mögliche distributive Effekte sowie beschäftigungspolitische Anreizwirkungen von Einkommensteuermodellen stehen im Zentrum theoretischer wie wirtschaftspolitischer Auseinandersetzungen.

Relevant sind dabei insbesondere folgende Fragestellungen:

- Welchen Einfluss hat das Einkommensteuersystem auf die innerfamiliäre Arbeitsteilung im Hinblick auf bezahlte Erwerbsarbeit und unbezahlte Familienarbeit?
- Welche beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Anreize werden gesetzt – vor allem für bislang nicht oder nur geringfügig erwerbstätige Ehepartner?
- Inwieweit findet eine Umverteilung zwischen Einkommensklassen, also eine Beeinflussung der personellen Einkommensverteilung, statt?

Innerfamiliäre Arbeitsteilung

Zunächst sollen die Auswirkungen der einzelnen Einkommensteuermodelle auf die innerfamiliäre Arbeitsteilung beleuchtet werden.

Bei Individualbesteuerung ist es steuerlich am günstigsten, wenn zu einem gegebenen Haushaltseinkommen beide Partner in gleichem Maße beitragen; wird ein identisches Haushaltseinkommen nur durch einen Partner erwirtschaftet, ist die Steuerschuld bei einem progressiven Einkommensteuertarif höher. Somit wird indirekt nicht nur eine gleichmäßige Aufteilung der Erwerbsarbeit, sondern auch der unbezahlten Arbeit im Haushalt unterstützt.

Individualbesteuerung unterstützt eine egalitäre innerfamiliäre Arbeitsteilung, Splittingmodelle fördern dagegen das Allein- oder Zuverdienermodell

Die Tarifsplittingsmodelle fördern dagegen tendenziell das Modell des Allein- oder Zuverdieners: Denn der Splittingvorteil nimmt mit zunehmender Einkommensdiskrepanz zwischen den Ehepartnern zu und wird maximiert, wenn ein gegebenes Haushaltseinkommen nur durch einen Partner verdient wird. Die Steuerersparnis des Ehepartners mit deutlich höheren Einkünften ist aufgrund der progressiven Ausgestaltung des Steuertarifs jedenfalls größer

²⁷⁾ Vgl. Buchholz (2000): 8.

²⁸⁾ Vgl. Bergs et al. (2006): 8 ff.

als die zusätzliche steuerliche Belastung des Zweitverdieners²⁹⁾). Die Splittingmodelle sind darüber hinaus mit einem steuerlichen Anreiz dafür verbunden, dass der Partner mit dem höheren Einkommen (in der Praxis zumeist der Ehemann) die Rolle des Allein- bzw. Hauptverdieners übernimmt, da dies den Einkommensunterschied der beiden Partner und damit auch den Steuervorteil vergrößert.

Für die Realsplittingmodelle gilt dieser Zusammenhang nur bedingt: Während von einem unbeschränkten Realsplitting dieselben Wirkungen auf die innerfamiliäre Arbeitsteilung ausgehen, entfaltet eine Begrenzung des maximal zulässigen Transferbetrags zwischen den Ehepartnern einen finanziellen Druck auf das Alleinverdienermodell. Eine möglichst ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Hausarbeit ist nicht optimal, sobald die Einkommensdiskrepanz den zulässigen Maximalbetrag der eheinternen Einkommensübertragung überschreitet.

Beschäftigungsanreize für Zweitverdienende

Auch ist das System der Einkommensbesteuerung relevant für Arbeitsangebotsentscheidungen von Zweitverdienenden, also insbesondere der Frauen. Ob es sich überhaupt lohnt, in den Arbeitsmarkt einzutreten, werden Zweitverdienerinnen primär an der Höhe der Besteuerung ihres Bruttoentgeltes festmachen. Nur wenn das durch die Erwerbstätigkeit zusätzlich verfügbare Einkommen die Opportunitätskosten, die sich durch den erforderlichen Zukauf von Haus- und Familienarbeit ergeben, übersteigen, werden sich die in der Regel für die Übernahme der unbezahlten Arbeit im Haushalt zuständigen Frauen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. deren Ausdehnung entschließen.

Individualbesteuerung kann positive Arbeitsanreize für Zweitverdienende setzen, Haushaltsbesteuerungsmodelle dagegen bergen negative Arbeitsanreize für Zweitverdienende (Frauen)

Hinsichtlich der Besteuerung von Zweitverdienereinkommen setzen Individual- und Haushaltsbesteuerungssysteme unterschiedliche Anreize. Bei einer getrennten Veranlagung ist die Höhe der Steuerschuld für das zweite Einkommen unabhängig vom Vorhandensein und der Höhe eines ersten Einkommens. Eine Reduktion des Arbeitsausmaßes des Erstverdieners und eine entsprechende Ausdehnung der Erwerbstätigkeit des Zweitverdieners reduziert sogar die Gesamtsteuerschuld des Haushaltes.

Dagegen birgt das System der rohen Haushaltsbesteuerung im Vergleich eindeutig negative Anreize für potentielle Zweitverdiener, da das zusätzliche Erwerbseinkommen jenem des Erstverdieners zugerechnet wird. Anstelle des Eingangssteuersatzes wird schon der erste verdiente Euro des Zweitverdieners dem Grenzsteuersatz des ersten Einkommens unterworfen. Auch beim Ehegatten- und Familiensplitting stellt die gemeinsame Veranlagung des Haushaltseinkommens eine Barriere für die Frauenerwerbstätigkeit dar. Zum einen schmilzt der Splittingvorteil eines Doppelverdienerhaushalts mit identischem Haushaltseinkommen relativ zu jenem des Alleinverdienerhaushalts, und dies umso mehr, je mehr die Einkommensdifferenz sich verringert. Außerdem rutscht das Erwerbseinkommen des Zweitverdieners bei gemeinsamer Ver-

²⁹⁾ Vgl. Althammer (2002): 68.

anlagung gegenüber der getrennten Besteuerung in eine höhere Progressionsstufe, wenn das Einkommen des Hauptverdieners deutlich höher ist³⁰⁾.

Eine Kappung des Splittingvorteils durch die Einführung eines beschränkten Realsplittings hätte erwartungsgemäß vor allem in den höheren Einkommensdezilen einen gegenläufigen Effekt. Durch die Begrenzung des Splittingvorteils werden die impliziten Grenzsteuersätze der Frauen, die bei gemeinsamer Veranlagung jenen der Männer entsprechen, gesenkt, sodass die Anreize, am Arbeitsmarkt zu partizipieren bzw. bestehende Erwerbstätigkeiten auszuweiten, erhöht werden³¹⁾.

Personelle Einkommensverteilung

Schließlich soll – zumindest im Rahmen der Einkommensteuertradition der westlichen Wohlfahrtsstaaten – eine sozial ausgewogene Einkommensbesteuerung das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit beachten.

Individualbesteuerung trägt nicht zur horizontalen Umverteilung zugunsten von Familien bei, vermeidet aber auch negative vertikale Verteilungswirkungen

Während die Steuerlast bei individueller Besteuerung für verheiratete Steuerpflichtige derselben Einkommenshöhe gleich hoch ist wie für unverheiratete und auch kein Unterschied in der Steuerlast zwischen den beiden einkommenserzielenden Partnern gemacht wird, werden bei der rohen Haushaltsbesteuerung Ehepaare, in denen beide Partner zum Erwerbseinkommen beitragen, gegenüber individuell veranlagten Paaren steuerlich benachteiligt, da das Einkommen des zweiten Partners in eine höhere Progressionsstufe fällt und somit die Gesamtsteuerschuld höher ausfällt: ein Verstoß gegen das Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit. Auch, dass durch die Anwendung der rohen Haushaltsbesteuerung Partner mit identischem Einkommen eine unterschiedliche Steuerlast tragen, verletzt das Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit.

Die rohe Haushaltsbesteuerung verstößt gegen die horizontale Steuergerechtigkeit

Das Steuermodell des Ehegattensplittings dagegen stellt Ehepaare, sofern die Einkommen der Partner differieren, bei identischer innerfamiliärer Arbeitsteilung und gleich hohem Haushaltseinkommen steuerlich besser als individuell besteuerte Partner. Maximiert wird der Splittingvorteil im Falle eines Einverdienerhaushaltes im Spitzeneinkommensbereich. Ähnliches gilt für das Familiensplitting. Der Splittingvorteil wächst nicht nur mit zunehmender Kinderzahl, wie aus Sicht der horizontalen Leistungsfähigkeit erwünscht, sondern wie beim Ehegattensplitting ebenfalls mit zunehmender Einkommensdiskrepanz zwischen Ehemann und Ehefrau und der absoluten Einkommenshöhe³²⁾. Das Ausmaß des steuerlichen Nachteils der rohen Haushaltsbesteuerung bzw. des steuerlichen Vorteils beider Splittingmodelle im Vergleich zur Individualbesteuerung nimmt schließlich auch mit der Stärke der Progression des Einkommensteu-

³⁰⁾ Vgl. Schratzenstaller (2003): 112 ff.

³¹⁾ Vgl. Bergs et al. (2006): 18 f.

³²⁾ Vgl. Dell et al. (2006): 50 ff.

ertarifs sowie der Höhe des Spitzensteuersatzes zu – eine aus Sicht der vertikalen Dimension des Leistungsfähigkeitsprinzips nicht unproblematische Wirkung.

Splittingmodelle tragen zur horizontalen Umverteilung zugunsten von Familien bei, haben aber unerwünschte vertikale Verteilungseffekte

Umgekehrt nehmen Individualsteuersysteme keine Rücksicht darauf, dass die steuerliche Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen, der aus seinem Einkommen auch den Unterhalt eines nicht oder nur geringfügig erwerbstätigen Ehepartners sowie der Kinder bestreiten muss, gegenüber einem allein stehenden Steuerpflichtigen mit identischem Einkommen gemindert ist: was ja letztlich das Anliegen der Splittingmodelle ist, die für eine umso höhere Entlastung sorgen, je größer die Einkommensdifferenz zwischen Allein- bzw. Hauptverdienenden und den zu unterhaltenden PartnerInnen sowie je höher die Kinderzahl ist. Freilich gilt auch, dass in progressiven Einkommensteuersystemen Allein- bzw. Hauptverdienende mit relativ geringen Einkommen durch die Splittingmodelle nur eine geringe steuerliche Entlastung erfahren.

Nachdem ein unbeschränktes Realsplitting dieselben distributiven Auswirkungen entfaltet wie die Tarifsplittingsmodelle, muss es an dieser Stelle nicht mehr gesondert behandelt werden. Besonderes Merkmal eines beschränkten Realsplittings ist es jedoch, dem Prinzip der Leistungsfähigkeit Rechnung tragen zu können, ohne zugleich dieselben vertikalen Umverteilungseffekte anderer Splittingvarianten zu erwirken. Eine Kappung des Einkommenstransfers in Höhe eines einheitlichen Maximalbetrags für Unterhaltsleistungen führt zu einer Reduktion des Splittingvorteils in den höheren Einkommensklassen. Denn nur wenn die Einkommensdifferenz die gesetzlich festgelegten fiktiven Unterhaltszahlungen überschreitet, führt die um den maximalen Transferbetrag modifizierte individuelle Veranlagung zu einer höheren steuerlichen Belastung als ein äquivalentes Tarifsplitting. Unterschreitet die Einkommensdiskrepanz zweier Ehegatten den maximal zulässigen Transferbetrag, wird die rechnerische Einkommensdifferenz hälftig auf beide Partner übertragen, was der steuerlichen Entlastung bei gemeinsamer Veranlagung entspricht. Die Splittingeffekte können sich im unteren und mittleren Einkommensbereich vollständig entfalten³³⁾.

In der steuerpolitischen Praxis gibt es nicht nur die genannten Modelle in Reinform. Zwar überwiegt in Europa inzwischen deutlich das Individualsteuermodell: etwa drei Viertel der europäischen Länder besteuern Ehepaare bzw. Familienmitglieder individuell.

In Europa überwiegt die Individualbesteuerung, allerdings zumeist mit Steuererleichterungen für Allein- oder Hauptverdienende

Allerdings gibt es in einer Reihe von Ländern mit Individualsteuersystemen steuerliche Begünstigungen für Paare, die in unterschiedlichem Ausmaß berücksichtigen, wenn einer der beiden Partner kein oder nur ein geringfügiges Erwerbseinkommen bezieht. Der in diesen Fällen entsprechend geringeren steuerlichen Leistungsfähigkeit des Haupt- oder Alleinverdieners wird beispielsweise Rechnung getragen durch die Möglichkeit, den persönlichen Absetzbetrag des nicht oder nur geringfügig verdienenden Partners durch den Allein- oder Hauptverdiener

³³⁾ Vgl. Bergs et al. (2006): 8 ff.

zu nutzen. Alternativ können Einkommensteile dem nicht erwerbstätigen oder geringer verdienenden Partner übertragen werden, um die Progression abzumildern. Weiters kann eine steuerliche Entlastung für Allein- bzw. Hauptverdiener durch die Koppelung eines Absetzbetrages für den Hauptverdiener an eine (meist sehr niedrige) Einkommensobergrenze für den Partner mit Hinzuverdienst bewirkt werden³⁴). Alleinverdienerabsetzbeträge oder die Übertragung von ungenutzten Grundfrei- bzw. -absetzbeträgen zwischen EhepartnerInnen weichen ein individualisiertes EinkommensteuermodeLL gleichermaßen auf und stellen eine systemische Annäherung an Tarifsplittingmodelle dar. Damit einher gehen analoge Effekte auf die innerfamiliäre Arbeitsteilung, die Beschäftigungsanreize für Zweitverdienende und unter Umständen die personelle Einkommensverteilung.

Das System der gesetzlichen Sozialversicherung

In welcher Form Familien von gesetzlichen Sozialversicherungssystemen betroffen sind, hängt von den direkten finanziellen Belastungen und Begünstigungen, die sich durch Steuer- und Beitragszahlungen ergeben, einerseits und den Leistungsansprüchen andererseits ab.

In überwiegend steuerfinanzierten Sozialsystemen ergeben sich familiäre Be- und Entlastungen den länderspezifischen Regulierungen von Bemessungsgrundlage und Steuerprogression entsprechend. In Ländern, die ihr Sozialsystem nach der Logik des Versicherungsprinzips finanzieren, beeinflussen unter Umständen familienspezifische Erwerbsstrukturen sowohl Beitragspflicht als auch Höhe der Beitragszahlungen. Geringfügigkeitsgrenzen, die eine Beitragspflicht erst nach Überschreiten einer bestimmten Arbeitszeit oder Einkommensgrenze festlegen, und Beitragsbemessungsgrenzen, die einen Höchstbetrag an zu leistenden Beitragszahlungen fixieren, können unter Umständen extreme Aufteilungen von Haus- und Erwerbsarbeit zwischen Partnern begünstigen.

Geringfügigkeits- und Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung können eine sehr ungleichmäßige innerfamiliäre Arbeitsteilung begünstigen

Da die Abgabenbelastung nach Überschreiten der Mindestgrenzen aufgrund hoher Grenzsteuersätze sprunghaft steigt, ein Überschreiten der Höchstgrenzen jedoch keine zusätzlichen Belastungen mit sich bringt, ist es für ein Ehepaar unter Umständen optimal, wenn ein Partner extrem kurze Arbeitszeit anbietet, während der zweite sehr lange arbeitet.

Verstärkt wird eine ungleiche innerfamiliäre Arbeitsteilung zudem durch die Gewährleistung einer beitragsfreien Mitversicherung nicht bzw. geringfügig beschäftigter Ehegatten. In den Versicherungssystemen (Kranken-, Pflege-, Unfallversicherung) lassen sich aus dem Erwerbsstatus der Hauptverdienenden Leistungsansprüche für Familienangehörige ableiten. Indirekt wird durch ein System der Mitversicherung das Modell der Versorgerehe gestützt. Entscheiden sich bisher nicht bzw. nur geringfügig beschäftigte Partner für einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt bzw. eine Ausdehnung ihrer Tätigkeit, steigt die Abgabenlast abrupt an, obwohl der Leistungsanspruch unverändert bleibt.

³⁴) Das Vorhandensein von Kindern ist keine Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Alleinverdienerabsetzbetrages; seine Höhe nimmt allerdings mit der Zahl der Kinder zu.

Beitragsfreie Mitversicherung sowie die Anrechnung betreuungsbedingt beitragsfreier Zeiten können ungleiche innerfamiliäre Arbeitsteilung verstärken

Neben der Mitversicherung von Familienmitgliedern wird Familien weiterer Schutz im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme gewährt. So werden beispielsweise die Kindererziehungszeiten für spätere Rentenzahlungen angerechnet, die Berücksichtigung von Kindern und Kosten für ihre Betreuung führen zu höheren Ansprüchen bei Arbeitslosigkeit³⁵).

3.3.2 Berücksichtigung der Kosten außerhäuslicher Betreuung

Zweckungebundene Transfers, also Geldleistungen – die an bestimmte Voraussetzungen geknüpft bar ausbezahlt werden – erhöhen direkt die Einkommen von Familien unabhängig von der konkreten Mittelverwendung. Dem stehen zweckgebundene Transfers in Form von Geldleistungen, Gutscheinen oder Realtransfers gegenüber. Sie erhöhen die Einkommen von Familien nur indirekt, indem sie Erwerbstätigkeit ermöglichen oder ansonsten privat anfallende Ausgaben obsolet machen oder vermindern. Damit verbunden ist auch eine staatliche Lenkung der Mittelverwendung in Bereiche, die einen volkswirtschaftlichen Nutzen versprechen. Sie werden im Bereich der Familienpolitik am häufigsten für die finanzielle Unterstützung externer Betreuungsmöglichkeiten verwendet.

Geldleistungen

Wichtigstes Instrument im Katalog der Geldleistungen zur Abgeltung der Kosten außerhäuslicher Betreuung ist die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten. Diese kann in Form von Freibeträgen oder in Form von Absetzbeträgen erfolgen. Freibeträge haben gegenüber Absetzbeträgen den Nachteil der Degressionswirkung; beide entlasten Familien nur dann, wenn ihr Einkommen hoch genug ist, dass sie Steuern bezahlen. Die Erwerbstätigkeit von Frauen wird durch die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten insbesondere dann gefördert, wenn diese an die Erwerbstätigkeit beider Elternteile gekoppelt ist.

Realtransfers

Realtransfers sind staatliche Leistungen, die allen Berechtigten kostenlos oder zu nicht kostendeckenden Preisen zur Verfügung gestellt werden. Realtransfers, die in aller Regel problemlos durch monetäre Transfers substituiert werden können, werden immer dann bevorzugt eingesetzt, wenn die staatliche Unterstützung an einen Verwendungszweck gebunden sein soll. Im Vergleich zu monetären Transfers lassen sich öffentliche Lenkungsziele durch Leistungsabgaben unmittelbarer und damit zielgenauer verfolgen. Auch eignen sich Realtransfers mitunter am besten zur Unterstützung unterer Einkommensschichten³⁶).

Realtransfers (Betreuungseinrichtungen) verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und können gleichzeitig zu mehr Frauenerwerbstätigkeit und höherer Fertilität beitragen

³⁵) Vgl. Bergs et al. (2006): 63 ff. und Althammer (2000B): 30 ff.

³⁶) Vgl. Zimmermann et al. (2005): 308.

Im Kontext familienpolitischer Maßnahmen sind vor allem staatliche Unterstützungsleistungen an der Schnittstelle zur Bildungspolitik zu erwähnen. Der kostenlose Zugang zu staatlichen und kommunalen Bildungseinrichtungen ebenso wie Lehrmittelfreiheit und unentgeltliche Schülerbeförderung sind Teil familienbezogener Realtransfers. Zunehmend an Bedeutung innerhalb der Familienpolitik gewinnt indes die Förderung des Angebots an Kinderbetreuungsplätzen.

Der Logik einer lebenslaufbezogenen Familienpolitik³⁷⁾ folgend ergibt sich die Notwendigkeit realer Transfers insbesondere für Vor- und Volksschulkinder. Durch ein der Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen entsprechendes Angebot ist eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf möglich, Frauenerwerbstätigkeit und Fertilität können gleichzeitig gesteigert werden³⁸⁾.

Gutscheine

Eine weitere Möglichkeit der Senkung von Kinderbetreuungskosten stellt das Gutschein-Modell dar. Dabei unterstützt die öffentliche Hand nicht die anbietenden Einrichtungen durch finanzielle Zuschüsse, sondern anspruchsberechtigte Eltern, deren Wahlfreiheit durch flexible Auswahlmöglichkeiten gestärkt wird. Da die Inanspruchnahme eines Gutscheines verpflichtend an den Zweck der Kinderbetreuung gebunden ist, wird eine nicht bezweckte Verwendung vermieden und eine zielgerichtete Förderung bewirkt. Dabei könnten die Gutscheine nach Bedürftigkeit, Höhe und Art der Leistung (z. B. die individuelle Sprachförderung) differenziert werden, was eine gezielte Förderung individueller Bedarfe bei gleichzeitig hoher Treffsicherheit ermöglichte.

Gutscheine für Kinderbetreuung können Effizienz und Effektivität des Betreuungsangebotes steigern, stoßen aber bei fehlendem Angebot an ihre Grenzen

Die im Gutschein enthaltende Förderkomponente wird an die von den Eltern ausgewählte Betreuungseinrichtung weitergegeben, wodurch eine partielle Abgeltung der Kinderbetreuungskosten erreicht wird. Tagesmütter könnten ebenso wie gemeinnützige und kommunale Anbieter in das Gutscheinsystem integriert werden. Durch die verstärkte Nachfrageorientierung entsteht ein Druck potentiellen Anbietern gegenüber, ihre Angebote an die Bedarfe der Eltern anzupassen, weil sie sonst nicht in Anspruch genommen und die in den Gutscheinen enthaltenen Leistungen nicht ausbezahlt werden. Dieses marktwirtschaftlich ausgestaltete System der Kinderbetreuung senkt theoretisch auch die Markteintrittsbarrieren. Denn durch die getroffenen Entscheidungen können persönliche Vorstellungen der Eltern unmittelbar sichtbar gemacht werden. Damit finden kundenfreundlichere Angebote schneller Eintritt in den Markt und tragen zu einem qualitativ hochwertigeren, vielschichtigeren und bedarfsgerechten Ausbau bei.

Von der Einführung eines Gutscheinmodells wären somit vor allem Effizienz- und Effektivitätssteigerungen zu erwarten. Einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (2008) zufolge

³⁷⁾ Eine lebenslaufbezogene Familienpolitik nimmt explizit Rücksicht darauf, dass sich Höhe und Struktur familienbezogener Leistungen im Lebensverlauf einer Familie ändern müssen, um sowohl den Bedürfnissen von Familien zu jedem Zeitpunkt im Familienzyklus gerecht werden zu können als auch staatliche Lenkungsziele realisieren zu können.

³⁸⁾ Vgl. Bonin et al. (2007): 5.

ge könnten mit der Umstellung auf ein Gutschein-Modell langfristig Bürokratiekosten eingespart werden. Die Beschäftigung von Eltern würde gefördert, weil der Verfall des Gegenwertes eines Gutscheines irrational wäre. Zudem könnte durch das Gutscheinsystem die Schwarzarbeit bekämpft werden, wenn finanzielle Zuschüsse, deren Verwendung nicht überprüft wird, durch Gutscheine ersetzt werden, die nur bei registrierten und akkreditierten Einrichtungen eingelöst werden können³⁹⁾. Allerdings sind dem Gutscheinsystem dann Grenzen gesetzt, wenn sich eine fehlende Nachfrage z. B. im ländlichen Raum nicht ihr entsprechendes Angebot schaffen kann.

Betriebliche Familienpolitik

Neben staatlichen Bemühungen haben die letzten Jahre allerdings auch vermehrt Bestrebungen von Seiten der Unternehmen gezeigt, ihre ArbeitnehmerInnen in Sachen Vereinbarkeit zu unterstützen.

Betriebliche Familienpolitik ist eine freiwillige Leistung von Unternehmen und tritt in der Praxis meist kombiniert mit einer mitarbeiterorientierten Arbeitszeitgestaltung oder Telearbeitsplätzen auf. Neben den Vorteilen, die erwerbstätigen Eltern offensichtlich erwachsen, bringt eine betriebliche Kinderbetreuung auch eine Reihe positiver Effekte für die Unternehmen mit sich. So könnten dem Labour-Turnover-Ansatz zufolge hoch qualifizierte Arbeitskräfte fürs Unternehmen gewonnen und Fluktuationen reduziert werden. Außerdem würden die Abwesenheitszeiten in der Elternzeit verkürzt und die Kosten für das Wiedereingliedern von ehemals karenzierten Beschäftigten gesenkt. Schließlich steigt dem Gift-Exchange-Ansatz zufolge auch die Motivation und Produktivität der Arbeitskräfte, wenn diese sich "fair" behandelt fühlen.

Betriebliche Familienpolitik kann Produktivität erhöhen und Kosten für Unternehmen durch Fluktuationen sowie für Wiedereingliederung senken

Dabei deckt der Begriff "betriebliche Familienpolitik" ein breites Spektrum möglicher Maßnahmen ab: Neben der Betreuung im Betrieb oder im betriebseigenen Kindergarten durch Beschäftigte des Unternehmens oder Dritte könnten Unternehmen auch Zuschüsse zu außerbetrieblichen – gemeinnützigen, kommunalen oder auch privaten – Einrichtungen für die Betreuung von MitarbeiterInnenkindern leisten. Würde eine entsprechend hohe Anzahl von MitarbeiterInnenkindern von einer außerbetrieblichen Einrichtung betreut, könnten sicherlich auch individuelle Vereinbarungen, die an die betrieblichen Arbeitszeitarrangements angepasst sind, getroffen werden.

Aus diesen Gründen wäre es aus der Sicht des Staates sinnvoll, Anreize zu schaffen, die die familienspezifischen Kosten für das Unternehmen unter das durch die betriebliche Familienpolitik gewonnene Nutzenniveau senken⁴⁰⁾. Mögliche steuerliche Maßnahmen betreffen dabei sowohl die Arbeitgeber- als auch die Seite der Beschäftigten.

³⁹⁾ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008B).

⁴⁰⁾ Vgl. Althammer (2007): 51 f.

3.4 Zusammenfassung

Familienbezogene Instrumente haben grundsätzlich drei mögliche Ansatzpunkte: die Sicherung des Kinder-Existenzminimums, die Kompensation des Einkommensverlustes während der Karenz und die Abgeltung des Betreuungsaufwandes nach der Karenz.

Zur Sicherung des Kinder-Existenzminimums können verschiedene, meist indirekte monetäre Transfers (d. h. steuerliche Erleichterungen) eingesetzt werden, die sich hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen sowie Effekte auf die Arbeitsanreize unterscheiden. Steuerliche Erleichterungen in Form von Familiensplitting, Frei- und Absetzbeträgen leisten einen Beitrag zur horizontalen Umverteilung, allerdings nur für Steuerpflichtige, deren Einkommen so hoch ist, dass sie Steuern bezahlen. Das Familiensplitting sowie Freibeträge sind aus Sicht der vertikalen Steuergerechtigkeit negativ zu beurteilen, da sie eine Degressionswirkung entfalten, d.h. die absolute sowie relative Entlastung steigt mit dem Einkommen. Diese Degressionswirkung wird durch den Kindergrundfreibetrag sowie Absetzbeträge vermieden. Das Familiensplitting fördert das Allein- bzw. Zuverdienermodell und hat negative Anreize für die Aufnahme bzw. Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit durch Zweitverdienende (Frauen).

Direkte monetäre Transfers haben den Vorteil, dass sie eine horizontale Umverteilung unabhängig vom Vorhandensein eines zu versteuernden Einkommens bzw. einer Steuerschuld ermöglichen; auch tragen einkommensabhängige Transfers bzw. Transfers mit Fixbetrag zur vertikalen Umverteilung bei. Einkommensabhängige Transfers können einen Beitrag zur Verringerung der Kinderarmut leisten. Bei entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen bzw. Zweckwidmung können direkte Geldleistungen die Erwerbstätigkeit von Frauen fördern, während ungebundene Transfers negative Arbeitsanreize für Zweitverdienende (Frauen) beinhalten.

Die Höhe der finanziellen Kompensation für den Verdienstausschlag während der Karenz und die Länge der Erwerbsunterbrechung beeinflussen individuelle Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentscheidungen. Eine relativ kurze Karenzphase vermeidet Dequalifizierung und erleichtert die Re-Integration in den Arbeitsmarkt. Eine großzügige einkommensunabhängige Kompensation setzt negative Beschäftigungsanreize für Zweitverdienende (Frauen). Bei Pauschalbeträgen ist die Differenz zum vormaligen Einkommen für Männer in der Regel höher als für Frauen, weshalb eher Frauen ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen. Einkommensabhängige Ersatzleistungen setzen dagegen Anreize für eine stärkere Beteiligung der im Durchschnitt höher verdienenden Väter. Darüber hinaus kann eine höhere Väterbeteiligung erreicht werden, indem Dauer und/oder Höhe der Kompensationszahlungen an die Bedingung geknüpft werden, dass der Elternurlaub von beiden Eltern in Anspruch genommen wird. Auch Teilzeitregelungen verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Schließlich kann das Abgaben- und Transfersystem an der Abgeltung des Betreuungsaufwandes nach der Karenzzeit ansetzen, wobei zwischen innerhäuslicher und externer Betreuung zu unterscheiden ist. Die Kosten innerhäuslicher Kinderbetreuung in Form eines völligen oder teilweisen Verzichts auf eine Erwerbstätigkeit (und damit ein Erwerbseinkommen) durch den die Betreuung übernehmenden Partner werden in unterschiedlichen Einkommensteuermodellen unterschiedlich berücksichtigt. Bei einer vollkommen individualisierten Besteuerung bleiben Erwerbsverhalten und Einkommenshöhe des Partners völlig unberücksichtigt. Splittingmodelle entlasten dagegen gemeinsam veranlagte Haushalte, wobei die Steuerentlas-

tung für Alleinverdienerhaushalte maximiert wird. Die Individualbesteuerung unterstützt daher eine egalitäre innerfamiliäre Arbeitsteilung, während Splittingmodelle das Allein- oder Zuverdienermodell fördern. Für Zuverdienende (Frauen) kann die Individualbesteuerung positive Arbeitsanreize setzen; Haushaltsbesteuerungsmodelle bergen dagegen negative Arbeitsanreize für Zweitverdienende. Die Individualbesteuerung trägt nicht zur horizontalen Umverteilung zugunsten von Familien bei, vermeidet aber auch negative vertikale Umverteilungswirkungen. Splittingmodelle leisten einen Beitrag zur horizontalen Umverteilung zugunsten von Familien, haben aber unerwünschte vertikale Verteilungseffekte. In Europa überwiegt die Individualbesteuerung, allerdings zumeist mit Steuererleichterungen für Allein- oder Hauptverdienende. Auch Sozialversicherungssysteme, die auf dem Versicherungsprinzip aufbauen, können familiäre Erwerbsstrukturen beeinflussen. So können Geringfügigkeits- und Beitragsbemessungsgrenzen eine sehr ungleiche innerfamiliäre Arbeitsteilung begünstigen. Auch die beitragsfreie Mitversicherung eines aufgrund der Übernahme von Betreuungspflichten nicht erwerbstätigen Partners sowie die Anrechnung betreuungsbedingt beitragsfreier Zeiten können eine ungleiche innerfamiliäre Arbeitsteilung verstärken. Der Aufwand für externe Kinderbetreuung kann in Form von direkten oder indirekten monetären Transfers, von Gutscheinen oder von Realtransfers (teilweise) abgegolten werden. Wichtigstes Instrument im Katalog der Geldleistungen zur Abgeltung der Kosten außerhäuslicher Betreuung ist die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten in Form von Freibeträgen oder Absetzbeträgen. Freibeträge haben gegenüber Absetzbeträgen den Nachteil der Degressionswirkung; beide Instrumente entlasten Familien nur dann, wenn ihr Einkommen hoch genug ist, dass sie Steuern bezahlen. Die Erwerbstätigkeit von Frauen wird durch die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten insbesondere dann gefördert, wenn diese an die Erwerbstätigkeit beider Elternteile gekoppelt ist. Realtransfers (Betreuungseinrichtungen) verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und können gleichzeitig die Frauenerwerbstätigkeit und die Fertilität erhöhen. Gutscheine für Kinderbetreuung können Effizienz und Effektivität des Betreuungsangebotes steigern, stoßen aber bei einem fehlenden Angebot zumindest kurzfristig an ihre Grenzen. Eine nicht unwesentliche Rolle spielt schließlich auch die betriebliche Familienpolitik: Sie kann die Produktivität der Beschäftigten erhöhen und die Kosten für die Unternehmen durch Fluktuationen sowie für die Wiedereingliederung von Eltern nach der Karenzphase senken.

4. Familienpolitik im Spannungsfeld von Verteilungs- und Gendergerechtigkeit

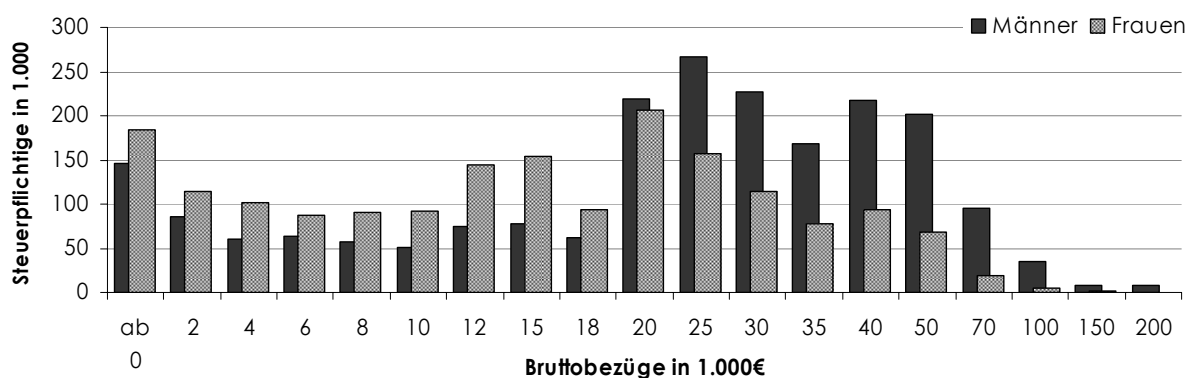
2007 machten gemäß dem jährlichen Einkommensbericht des Rechnungshofes in Österreich die Medianeinkommen unselbständig beschäftigter Frauen im Schnitt nur 59% der Männereinkommen aus⁴¹⁾. Eine wesentliche Ursache liegt in der kürzeren Arbeitszeit von Frauen im Vergleich zu Männern (siehe dazu auch Kapitel 6.4). Arbeitszeitbereinigt (d. h. bei Berücksichtigung nur der ganzjährig Vollzeitbeschäftigten) belief sich das durchschnittliche Medianeinkommen der Frauen demgegenüber auf 78% jener der Männer. Vertikale und horizontale berufliche Segregation, aber insbesondere auch Diskriminierung – Einkommensunterschiede, die

⁴¹⁾ Vgl. Rechnungshof (2008).

sich nicht aus Differenzen in den beobachtbaren Merkmalen zwischen Frauen und Männern erklären lassen – bilden weitere Ursachen für die Unterschiede in den Erwerbseinkommen.

Diese geringeren Erwerbschancen von Frauen werden auch anhand der Verteilung von Frauen und Männern auf Bruttoeinkommensklassen gemäß der Lohnsteuerstatistik 2007 deutlich (vgl. Abbildung 5). Frauen finden sich im Vergleich zu Männern sowohl absolut als auch relativ häufiger in den unteren Einkommensbereichen. Nachdem die Verteilung der Bruttoeinkommen nicht geschlechtsneutral ist, haben aber auch dem Zweck nach verteilungspolitische Maßnahmen automatisch eine geschlechtsspezifische Dimension.

Abbildung 5: Steuerpflichtige Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nach Bruttoeinkommen 2007



Q: Statistik Austria (2008C).

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob verteilungsgerechte Maßnahmen auch immer gendergerecht sind, das heißt, ob sie einen Beitrag zur Verbesserung der Einkommensposition von Frauen leisten. Ausgehend von den zwei bedeutendsten Ursachen für die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede – die geringere Arbeitszeit und die (statistische) Diskriminierung – sind zwei Ansätze zu deren Verringerung zu unterscheiden. Der eine versucht durch die Stärkung der absoluten oder relativen Einkommenserzielungsmöglichkeiten von Frauen⁴²⁾ eine Verringerung der Bruttoeinkommensdifferenzen zwischen Frauen und Männern (primäre Einkommensverteilung) herbeizuführen. Ein zweiter Instrumententypus setzt – gegeben die geschlechtsspezifischen Bruttoeinkommensdifferenzen – an der Verteilung zwischen den Einkommensklassen an (sekundäre Einkommensverteilung).

4.1 Systematisierung von Instrumenten und ihrer Wirkung aus verteilungspolitischer und Genderperspektive

Im Folgenden werden in einem ersten Schritt Ansatzpunkte zur Verteilungs- und Gendergerechtigkeit formuliert. Dabei werden die Wirkungen von Instrumenten danach differenziert, ob sie zu einer Verringerung der Unterschiede in den Bruttoerwerbseinkommen (primäre Ein-

⁴²⁾ **Absolut:** Aufnahme bzw. Ausdehnung der Erwerbstätigkeit von Frauen; **relativ:** gleichmäßigere Aufteilung von bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern und dadurch Verringerung der geschlechtsspezifischen Einkommensdifferenzen gegebenenfalls durch Einschränkung der Erwerbstätigkeit von Männern.

kommensverteilung) oder der verfügbaren Nettoeinkommen (sekundäre Einkommensverteilung) beizutragen geeignet sind.

Maßnahmen, die Arbeitsanreize für Zuverdienende (Frauen) stärken und eine gleichmäßigere geschlechtsspezifische Arbeitsteilung fördern, können die primäre geschlechtsspezifische Einkommensverteilung nivellieren

Im Speziellen die geschlechtsspezifischen Bruttoeinkommensdifferenzen zu verringern und damit die *primäre geschlechtsspezifische Einkommensverteilung* zu nivellieren vermögen Maßnahmen, die

- Arbeitsanreize für Zuverdienerinnen stärken bzw. hohe (effektive) Grenzsteuersätze vermeiden⁴³⁾,
- eine egalitärere Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern fördern bzw. Maßnahmen, die das Male Breadwinner Modell stützen, meiden.

Maßnahmen, die höhere Einkommen bzw. Männer stärker belasten oder niedrige Einkommen bzw. Frauen stärker entlasten, können die sekundäre geschlechtsspezifische Einkommensverteilung nivellieren

Prinzipiell zu einer egalitäreren sekundären Einkommensverteilung zwischen den Besser- und Schlechterverdienenden sowie zwischen Männern und Frauen tragen Instrumente bei, die

- Besserverdienende stärker belasten als Geringverdienende bzw. Besserverdienende weniger stark entlasten als Geringverdienende,
- Männer stärker belasten als Frauen bzw. Männer weniger stark entlasten als Frauen.

Übersicht 1 systematisiert familienpolitische Instrumente nach ihrer Wirkung aus verteilungspolitischer sowie aus Genderperspektive. Dabei ist vorweg zu betonen, dass eine generelle, abstrakte Beurteilung der Verteilungseffekte einzelner Maßnahmen nicht immer eindeutig möglich ist, sondern dass die konkreten Verteilungswirkungen auch von der konkreten Ausgestaltung abhängen, etwa von der Höhe von Einkommenshöchst- oder -untergrenzen.

⁴³⁾ In Österreich nehmen Frau in den meisten Fällen die Rolle der Zuverdienerin ein, vgl. Kapitel 6.4 und 7.4.

Übersicht 1: Systematisierung von Instrumenten nach ihrer Wirkung aus verteilungspolitischer und Genderperspektive

Grundsätzliche Ausgestaltung	Erläuterung zur Ausgestaltung	Konkretes Instrument	Vertikale Umverteilung		Umverteilung zwischen Geschlechtern	
			Primäre Einkommensverteilung	Sekundäre Einkommensverteilung	Primäre Einkommensverteilung	Sekundäre Einkommensverteilung
Absolut gleicher Leistungsbetrag mit Einkommenshöchstgrenze	Individuelles Einkommen	KBG (österreichisches System)	–	+	–	–
	Haushaltseinkommen	MkZ, Elternbeiträge ¹⁾	–	+	–	o
	Einkommen des Partners	AVAB	–	+	–	–
Absolut gleicher Leistungsbetrag mit Einkommensuntergrenze	Individuelles Einkommen	WTC	+	+	+	+
Einkommensabhängiger Leistungsbetrag	Progressiv	½ Freibeträge	o	–	o	–
	Progressiv	Frei übertragbare Freibeträge	o	–	–	–
	Regressiv	–	–	+	–	+
	Proportional	Einkommensabhängiges KBG	o	–	+	+
Einkommensunabhängiger Leistungsbetrag	Kinderstaffelung	Familienbeihilfe	o	+	o	o
	Altersstaffelung	Familienbeihilfe	o	–	o	o
Realtransfers		Kostenlose Kinderbetreuung	+	+	+	+
Armutsgefährdete Familientypen	Alleinerziehende	AEAB	o	+	o	+
	Mehrkindfamilien	MkZ	o	+	o	o

Q: WIFO-Darstellung; – negative Wirkung auf das Ziel einer ausgeglicheneren Verteilung, + positiver Beitrag zum Ziel einer ausgeglicheneren Verteilung, o keine Wirkung. – ¹⁾ Wiener Modell.

Maßnahmen wie das Kinderbetreuungsgeld, die in absolut gleicher Höhe an alle Leistungsberechtigten ausbezahlt werden, setzen automatisch negative Erwerbsanreize, die umso höher sind, je geringer die Erwerbseinkommenschancen der betreffenden Personen sind. Dies gilt umso mehr, als für einen Leistungsanspruch eine individuelle Zuverdienstgrenze nicht überschritten werden darf. Dementsprechend resultiert daraus ein negativer Effekt auf die primäre Einkommensverteilung. Allerdings hat das Kinderbetreuungsgeld als Leistung, die nahe der Geburt eines Kindes typischerweise von jüngeren Haushalten mit relativ schlechteren Einkommensverhältnissen in Anspruch genommen wird, grundsätzlich auch einen positiven Effekt auf die sekundäre Einkommensverteilung. Die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede steigen durch dieses Instrument aufgrund der stärkeren Inanspruchnahme durch Frauen.

Pauschale individuelle Transfers mit Einkommenshöchstgrenzen setzen negative Arbeitsanreize für Frauen, wirken negativ auf die primäre und positiv auf die sekundäre Einkommensverteilung

Anders verhält es sich bei Maßnahmen, deren Anspruchsberechtigung nicht an das individuelle (Erwerbs-) Einkommen, sondern wie im Fall des Mehrkindzuschlages oder der Elternbeiträge zur externen Kinderbetreuung in Wien an das Familien-Netto-Einkommen gekoppelt sind.

Die Inanspruchnahme ist dann nicht geschlechtsspezifisch und hat daher anders als beim Kinderbetreuungsgeld keine negativen Auswirkungen auf die Nettoeinkommensdifferenz von Frauen und Männern. Allerdings können Förderungen, die vom Haushaltseinkommen abhängen, negative Erwerbsanreize für Frauen implizieren: Nämlich dann, wenn zur Vermeidung meist hoher Transferentzugsraten der Partner mit dem geringeren Einkommenspotential – in der Regel die Frau – keine oder nur eine geringfügige Erwerbsarbeit aufnimmt.

An das Familieneinkommen gekoppelte Pauschalleistungen sind neutral bezüglich der geschlechtsspezifischen Einkommensverteilung, haben aber negative Arbeitsanreize für Frauen

Ähnlich wie beim Kinderbetreuungsgeld, wo die Anspruchsberechtigung an den eigenen Zuverdienst gebunden ist, haben Instrumente, die nur dann bezogen werden können, wenn das Erwerbseinkommen des Partners eine Zuverdienstgrenze nicht überschreitet, negative Effekte auf die geschlechtsspezifischen Einkommensdifferenzen. Nachdem in Österreich Frauen viel häufiger ZuverdienerInnen sind als Männer, schränken Zuverdienstgrenzen typischerweise ihre ohnehin schlechteren Einkommenserzielungsmöglichkeiten weiter ein.

Im Gegensatz zu Instrumenten mit Zuverdiensthöchstgrenzen setzen Maßnahmen, die ab einem bestimmten Erwerbsausmaß gewährt werden, positive Erwerbsanreize und sind aus verteilungs- wie genderpolitischer Perspektive vorteilhaft. Uneingeschränkt gilt dies allerdings nur für die Verteilung der Bruttoeinkommen. Die Wirkung auf die Verteilung der Nettoeinkommen ist weniger eindeutig. Wird eine Leistung wie beim WTC in Großbritannien nur an ehemals geringfügig oder nicht beschäftigte Elternteile gewährt, wird die sekundäre Einkommensverteilung positiv beeinflusst. Wird beispielsweise die Möglichkeit der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten an eine Erwerbstätigkeit gekoppelt, wird diese womöglich häufiger von Besserverdienenden in Anspruch genommen als von Geringverdienern und entfaltet damit regressive Verteilungswirkungen.

An das Erwerbsausmaß gekoppelte Leistungen setzen positive Arbeitsanreize und wirken positiv auf die primäre (geschlechtsspezifische) Einkommensverteilung

Was Leistungen angeht, deren Höhe vom Einkommensniveau abhängig ist, lassen sich grundsätzlich drei Fälle unterscheiden: Jene Instrumente, die ein steigendes Leistungsniveau mit zunehmender Einkommenshöhe bewirken (typisch dafür: Freibeträge). Der diametral entgegengesetzte Fall wäre eine mit zunehmendem Einkommen sinkende relative Leistungshöhe (typisch dafür: Absetzbeträge). Und schließlich sind Maßnahmen denkbar, wo sich das Leistungsniveau proportional zum Einkommen bemisst.

Prinzipiell haben Freibeträge sowohl aus Verteilungs- als auch aus Genderperspektive eine negative Wirkung auf die Nettoeinkommensverteilung, weil der absolute Entlastungsbetrag mit zunehmendem Einkommen steigt. Dabei gehen grundsätzlich keine Effekte auf die Bruttoeinkommensposition aus. Wie sich Freibeträge auf die Bruttoeinkommensverteilung von Frauen im Vergleich zu Männern auswirken, ist hingegen weniger eindeutig. Können Freibeträge – die beispielsweise als Abgeltung der Unterhaltskosten von Kindern konzipiert sind – zwischen den Elternteilen übertragen werden, wird der Elternteil mit dem höheren zu versteu-

ernden Einkommen den Freibetrag zur Gänze in Anspruch nehmen, weil bei einem progressiven Tarif die steuerliche Entlastung mit zunehmendem Einkommen steigt. In der Praxis trifft dies häufiger auf Männer zu. Auf diese Weise werden allerdings Elternpaare, die unbezahlte und bezahlte Arbeit egalitär untereinander aufteilen, aufgrund der progressiven Entlastung im Vergleich zu Doppelverdienerhaushalten benachteiligt. Genau umgekehrt verhält es sich, wenn von jedem Elternteil nur jeweils der halbe Freibetrag geltend gemacht werden kann.

Freibeträge wirken negativ auf die (geschlechtsspezifische) sekundäre Einkommensverteilung

Dagegen verzeichnen Maßnahmen, deren Leistungshöhe mit sinkendem Einkommen steigt, positive Effekte auf die sekundäre Einkommensverteilung. Allerdings sinken mit dem Niveau einer Leistung zunehmend auch die Beschäftigungsanreize. Dies gilt insbesondere für Geringverdienende und für Frauen.

Das Gegenteil trifft zu beim einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld, das als Beispiel von Maßnahmen, deren Leistungsbetrag proportional zum Einkommen steigt, herangezogen wird. Es hat keinerlei Auswirkungen auf die Arbeitsanreize unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und insgesamt keinen Effekte auf die primäre Einkommensverteilung. Allerdings begünstigt es grundsätzlich Eltern mit höheren Erwerbseinkommen, weil diese einen höheren Absolutbetrag an Transferleistungen zugesprochen erhalten. Damit trägt es zu einer weiteren Spreizung der sekundären Einkommensverteilung zwischen Eltern mit Kleinkindern aus unterschiedlichen Erwerbsschichten bei. Gleichzeitig zeitigt das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld aber aufgrund der höheren Anreize für eine Väterbeteiligung in der Kinderbetreuung einerseits und für eine intensivere Erwerbstätigkeit der Frauen andererseits durchwegs positive Wirkung auf die Gleichstellung der Geschlechter.

Einkommensabhängige Ersatzleistungen während des Elternurlaubes wirken positiv auf Väterbeteiligung und eine gleichmäßigere innerfamiliäre Arbeitsteilung

Universale kinderbezogene Leistungen können von Staffeln in Abhängigkeit von Kinderzahl und Alter ergänzt sein. Während sich Betragsaufstockungen mit steigender Kinderanzahl positiv auf die sekundäre Einkommensverteilung auswirken, weil das Armutsrisiko typischerweise mit der Anzahl der Kinder zunimmt, gehen von Leistungen, deren Höhe mit dem Alter der Kinder steigt, eher negative Umverteilungseffekte aus, weil infolge geringerem Betreuungsbedarfs und senioritätsbezogener Verdienstentwicklung die Erwerbseinkommenschancen der Eltern mit zunehmendem Alter der Kinder steigen.

Ausschließlich positive Umverteilungseffekte haben Realtransfers, hier speziell für Kinderbetreuungsplätze. Sie ermöglichen beiden Elternteilen die Aufnahme bzw. Ausweitung einer Erwerbstätigkeit. Damit können aufgrund von Beschränkungen in den externen Rahmenbedingungen bestehende Differenzen in den Bruttoeinkommen reduziert werden. Gleichzeitig profitieren diejenigen am meisten, die sich die Inanspruchnahme externer Betreuung ansonsten nicht hätten leisten können. Erwähnenswert sind auch die bildungspolitischen Aspekte, die insbesondere Kindern aus bildungsferneren, einkommensschwächeren Haushalten zugute kommen.

Betreuungseinrichtungen haben positive (geschlechtsspezifische) Verteilungswirkungen

Maßnahmen wie der Alleinerzieherabsetzbetrag, die nur an ein Kriterium der Haushaltszusammensetzung gebunden sind, wirken neutral im Hinblick auf die Aufnahme bzw. Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit, haben allerdings dann positive Umverteilungswirkungen, wenn sie armutsgefährdeten Gruppen zugute kommen. Nachdem in Österreich primär Frauen alleinerziehend sind, werden damit auch positive geschlechtsspezifische Verteilungseffekte erzielt.

4.2 Sekundäre Einkommensverteilung – Nettoeinkommen

Aufgrund der aktuell niedrigeren Erwerbseinkommenschancen von Frauen kommen Maßnahmen, die auf individueller Ebene von oben nach unten umverteilen, automatisch Frauen häufiger als Männern zu Gute. Dagegen profitieren Frauen von degressiv wirkenden Maßnahmen, bei denen der Leistungsbetrag mit dem Einkommen steigt, weniger stark als Männer.

Maßnahmen, die an der gegebenen primären personellen Einkommensverteilung ansetzen, wirken bezüglich der Gender- und Verteilungsgerechtigkeit in dieselbe Richtung, d. h. von regressiv wirkenden Maßnahmen profitieren per Definition Haushalte mit höheren Einkommen und damit relativ mehr Männer als Frauen.

Daher gilt ganz grundsätzlich für individuelle Systeme:

- Frauen profitieren weniger stark von Instrumenten, die am zu versteuernden Einkommen ansetzen, also an dem Tarif und Freibeträgen, da diese BezieherInnen unterer Einkommen weniger stark entlasten.
- Freigrenzen sind aus einer Genderperspektive nicht sinnvoll, weil sie aufgrund des darauf folgenden Anspruchsverlusts eine hohe Grenzsteuerbelastung für jene bedeuten, die die Freigrenze überschreiten. Damit werden für Frauen infolge ihrer höheren Arbeitsangebotselastizität besonders negative Erwerbsanreize gesetzt. Auch im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit eignen sich Freigrenzen wenig, da Haushalte ohne Steuerschuld auch von Freigrenzen nicht profitieren können.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Ansätze, die der vertikalen Umverteilung nicht förderlich sind, meist auch nicht zu einer verstärkten Gleichstellung zwischen den Geschlechtern beitragen.

Maßnahmen, die negativ auf die vertikale Verteilung wirken, wirken auch negativ auf die geschlechtsspezifische Einkommensverteilung

Deshalb ist aus verteilungs- und aus genderpolitischer Perspektive die Rolle der Steuerpolitik innerhalb der Familienpolitik grundsätzlich kritisch zu sehen. Einzige Ausnahme stellt der negativsteuerfähige Absetzbetrag dar. Dieser kann sowohl zur Abgeltung der Unterhaltskosten als auch zur Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten sinnvollerweise eingesetzt werden, weil die Entlastung einkommensunabhängig ist und damit Frauen und Männern im gleichen Maße zugute kommt. Allerdings ist zu beachten, dass Absetzbeträge, die an bestimmte Vorausset-

zungen gekoppelt sind (etwa das tatsächliche Anfallen von Kinderbetreuungskosten) und daher im Rahmen der Einkommensteuer- bzw. Arbeitnehmerveranlagung geltend gemacht werden, eine eingeschränkte soziale Treffsicherheit haben. Die Arbeitnehmerveranlagung wird nämlich weniger häufig von den unteren Einkommensgruppen beantragt und auch Frauen machen weniger häufig eine Arbeitnehmerveranlagung als Männer (41,3% vs. 49,3%)⁴⁴⁾. Dieses Problem sollte allerdings durch die geplante automatische Arbeitnehmerveranlagung beseitigt werden.

Anders stellt sich das Bild dar, wenn (wie beim Familiensplitting) der gesamte Haushalt mit seinem gesamten Einkommen als Basis herangezogen wird. Bei einem solchen Zugang ist ein Zielkonflikt zwischen Verteilungsgerechtigkeit (auf Haushaltsebene) und Gerechtigkeit naheliegend. Dieser Zielkonflikt tritt beispielsweise auch bei manchen verteilungspolitisch motivierten Modellen wie bei sozial gestaffelten Elternbeiträgen für Kinderbetreuung zu Tage, weil sie aufgrund der höheren Grenzsteuersätze bei Wegfall bzw. Reduktion des Zuschusses eine Erwerbstätigkeit unattraktiver machen und so das Verharren in niedrigen Einkommensverhältnissen stützen.

4.3 Primäre Einkommensverteilung – Bruttoeinkommen

Grundsätzlich ist bei allen Maßnahmen, die Anreize im Hinblick auf die Erzielung von Bruttoeinkommen setzen (und damit die primäre Einkommensverteilung beeinflussen können), ein Konflikt zwischen den Zielen der Verteilungs- und Gerechtigkeit möglich. Dies lässt sich am Beispiel des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes illustrieren, das in der Regel für kürzere Perioden bezogen werden kann als einkommensunabhängige Transfers.

Es reduziert die Opportunitätskosten eines Kindes im Anschluss an die Geburt durch die Koppelung an das vorhergehende Einkommensniveau. Somit ist eine Erwerbsunterbrechung auch für Männer, die durchschnittlich mehr als Frauen verdienen, weniger kostspielig als bei einem einkommensunabhängigen Kinderbetreuungsgeld. Andererseits wird durch die meist relativ kurze Bezugsdauer ein schnellerer Wiedereinstieg in den Beruf gefördert, was mit weniger Dequalifizierungsverlusten für Frauen verbunden ist. Damit setzt ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld an den Einkommenserzielungschancen von Frauen im Vergleich zu Männern an. Einerseits werden Männer durch eine Verringerung der Kosten einer Erwerbsunterbrechung zur Inanspruchnahme des Kinderbetreuungsgeldes angehalten, was die egalitäre Aufteilung von bezahlter Erwerbs- und unbezahlter Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern fördert. Damit wird auch der statistischen Diskriminierung von Frauen entgegen gewirkt. Andererseits steht die Koppelung an die vorhergehenden Einkommen im Konflikt zum Ziel der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit. Denn BezieherInnen des Kinderbetreuungsgeldes mit höheren Einkommen haben Anspruch auf eine absolut höhere Leistung.

4.4 Grenzen der Diskussion um genderpolitische Maßnahmen

Zwar ist eine Reihe von Instrumenten denkbar, die die Arbeitsangebotsentscheidung von Frauen positiv beeinflussen, allerdings sind die Entscheidungen gegen eine Aufnahme bzw. Ausweitung einer Erwerbstätigkeit weniger oft ökonomisch rational als gemeinhin angenom-

⁴⁴⁾ Vgl. Statistik Austria (2008A): 765.

men. So weist eine jüngst publizierte Studie von Biffl (2008) darauf hin, dass sich Frauen, die in Mehrpersonenhaushalten leben, ihr Beschäftigungsausmaß vom Haushalts-, nicht jedoch vom individuellen Einkommen abhängig machen, ungeachtet ihres Bildungsgrades. Die zunehmende Karriereorientierung schließe sich noch nicht in einer Vollzeitbeschäftigung nieder⁴⁵). Inwieweit die Entscheidung, erwerbstätig zu sein oder nicht, von restringierten Kinderbetreuungsmärkten abhängt und inwieweit sie von sozialen Normen geprägt ist, bleibt hier unklar. Allerdings lässt die Wertestudie des ÖIF vermuten, dass traditionelle Rollenzuschreibungen in Österreich auch im 21. Jahrhundert noch stark verankert sind.

Die in Österreich zu beobachtende Ambivalenz zwischen Familie und Beruf lässt sich nicht nur auf politische Anreizsysteme bzw. institutionelle Beschränkungen zurückführen, sondern ist ebenso Ergebnis persönlicher Entscheidungen. Auf EU-SILC Daten des Jahres 2004 basieren Erhebungen des Österreichischen Instituts für Familienforschung (ÖIF) zu Einstellungen und Werthaltungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ihnen zufolge gaben 72% der Befragten an, dass es für eine gute Mutter zwingend notwendig sei, möglichst viel Zeit mit ihrem Kind zu verbringen. 60% der Befragten fanden, dass dies bei unter 1,5-Jährigen den ganzen Tag bedeutete, bei über 1,5-Jährigen waren immerhin noch 35% dieser Meinung. Nahezu 50% fanden, dass zumindest eine halbtägige Betreuung durch die Mutter selbst erfolgen sollte. Gefragt, ob das Bild einer guten Mutter mit einer Erwerbstätigkeit vereinbar wäre, gaben 28% der befragten Frauen und 24% der Männer an, dies sei "eher nicht" möglich. 22% der Männer und immerhin 15% der Frauen negierten dies gänzlich. Währenddessen befanden 60%, nach dem Vaterbild befragt, dass es die Hauptaufgabe eines guten Vaters sei, die finanzielle Absicherung der Familie zu gewährleisten. Immerhin jede/r zweite Befragte erwartet von einem guten Vater auch, dass dieser mehr Aufgaben in der Familien übernimmt und sich gleichberechtigt um die Kinder kümmert⁴⁶).

Dieses tradierte Rollenverständnis kann heutzutage nicht mehr zur Legitimierung von geschlechtsspezifischen Ungleichstellungen verwendet werden, seine Persistenz muss aber bei der Gestaltung von Politiken mit bedacht werden.

4.5 Zusammenfassung

Maßnahmen, die Arbeitsanreize für Zuverdienende (Frauen) stärken und eine gleichmäßigere geschlechtsspezifische Arbeitsteilung fördern, können die primäre geschlechtsspezifische Einkommensverteilung nivellieren. Maßnahmen, die höhere Einkommen bzw. Männer stärker belasten oder niedrige Einkommen bzw. Frauen stärker entlasten, können die sekundäre geschlechtsspezifische Einkommensverteilung nivellieren. Grundsätzlich wirken Instrumente, die der vertikalen Umverteilung nicht förderlich sind, auch negativ auf die geschlechtsspezifische Einkommensverteilung. Eine generelle, abstrakte Beurteilung der allgemeinen sowie geschlechtsspezifischen Verteilungseffekte einzelner Maßnahmen ist nicht immer eindeutig möglich, da die konkreten Verteilungswirkungen auch von der konkreten Ausgestaltung abhängen, etwa von der Höhe von Einkommenshöchst- oder -untergrenzen. Jedoch lassen sich wohl die folgenden Wirkungszusammenhänge generalisierend festhalten: Pauschale indivi-

⁴⁵) Vgl. Biffl (2008): 792 f.

⁴⁶) Vgl. Kapella et al. (2007): 10 ff.

duelle Transfers mit Einkommenshöchstgrenzen setzen negative Arbeitsanreize für Frauen und wirken somit negativ auf die primäre geschlechtsspezifische Einkommensverteilung, haben aber positive Effekte auf die sekundäre Einkommensverteilung. An das Familieneinkommen gekoppelte pauschale Leistungen sind neutral bezüglich der geschlechtsspezifischen Einkommensverteilung, bergen aber negative Arbeitsanreize für Frauen. Instrumente, die an das Erwerbsausmaß gekoppelt sind, setzen jedenfalls positive Arbeitsanreize und wirken positiv auf die primäre (geschlechtsspezifische) Einkommensverteilung. Die Wirkung auf die sekundäre Einkommensverteilung ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung: Sie ist beispielsweise im Falle der steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten positiv, wenn diese in Form eines negativsteuerfähigen Absetzbetrages gewährt wird, aber negativ, wenn sie als Freibetrag konzipiert ist. Freibeträge wirken negativ auf die (geschlechtsspezifische) sekundäre Einkommensverteilung. Einkommensabhängige Ersatzleistungen während des Elternurlaubes fördern die Väterbeteiligung und eine gleichmäßigere innerfamiliäre Arbeitsteilung und beeinflussen somit die primäre geschlechtsspezifische Einkommensverteilung positiv. Betreuungseinrichtungen schließlich haben grundsätzlich positive (geschlechtsspezifische) Verteilungswirkungen.

5. Das familienrelevante Steuer- und Transfersystem Österreichs

Die Leistungen für Familien stellen in Österreich einen gewichtigen Bestandteil innerhalb der Sozialausgaben dar. Sie beliefen sich 2005 auf knapp 8 Mrd. € und machten damit gut 3% des BIP aus. Zwar blieb der Anteil der familienbezogenen Aufwendungen gemessen am BIP seit den 1980ern konstant, dies allerdings bei einem sinkenden Anteil der Kinder und Jugendlichen, sodass die Pro-Kopf-Förderung zunahm. Absolut gesehen stiegen die Ausgaben seither um das 3-fache, real immerhin um 55% an.

Im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung sind die Familienleistungen langfristig konstant – wegen der sinkenden Kinderzahl steigt jedoch die Pro-Kopf-Förderung

Wie Übersicht 2 zeigt, dominieren in Österreich die Geldleistungen: Direkte monetäre Transfers (einschließlich Kinderabsetzbetrag) machen ca. 78% aller Familienleistungen aus, indirekte monetäre Transfers (sonstige steuerliche Leistungen für Familien ohne Kinderabsetzbetrag) weitere 6,6%. Sie werden maßgeblich durch den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanziert, der mit einem Volumen von 5,5 Mrd. € das bedeutendste Finanzierungsinstrument des familienpolitischen Instrumentariums darstellt. Primäres Ziel des FLAF ist die horizontale Umverteilung von kinderlosen Personen zu Familien. Die Leistungen für Familien mit Kindern werden fast zur Gänze durch Dienstgeberbeiträge, die die Lohnsumme mit 4,5% belasten, finanziert. Aber auch landwirtschaftliche Betriebe leisten einen eigenen Beitrag; Selbständige und freie Berufe dagegen tragen nur indirekt über die Anteile an der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer bei.

Übersicht 2: Familienpolitische Ausgaben der öffentlichen Hand 2005 und 2006 (in Mio. €)

Familienleistungen nach ESSOSS 2006¹⁾ (nur direkte Transfers)		
Familienbeihilfe	3.156	42,5%
Kinderabsetzbetrag	1.158	15,6%
Kinderbetreuungs- und Karenzgeld (inkl. Zuschuss zum KBG)	1.000	13,5%
Wohngeld und Teilzeitbeihilfe	359	4,8%
Kindergärten	886	11,9%
Familienleistungen der Länder und Gemeinden (ohne Kindergärten)	506	6,8%
Sonstiges ²⁾	352	4,8%
Gesamt	7.418	100%
Sonstige steuerliche Leistungen für Familien 2005		
Alleinverdienerabsetzbetrag (inkl. Kinderzuschläge)	345	65,3%
Alleinerzieherabsetzbetrag (inkl. Kinderzuschläge)	115	21,8%
Unterhaltsabsetzbetrag	68	12,9%
Gesamt	528	100%
Direkte Transfers und sonstige steuerliche Leistungen für Familien gesamt		
Davon direkte monetäre Transfers	6.179	77,8%
Davon Realtransfers	886	11,2%
Davon sonstige steuerliche Leistungen für Familien	528	6,6%
Davon sonstiges	352	4,4%
Gesamt	7.946	100%

Q: Statistik Austria, BMSK, BMF. – ¹⁾ Ohne Überweisungen. – ²⁾ Schul- und Lehrlingsfahrtbeihilfen, Geburtenbeihilfen, Mutter-Kind-Pass-Bonus, Kleinkindbeihilfe, Schüler- und Lehrlingsfreifahrten, Schulbücher, Härteausgleich, Familienberatungsstellen, Unterhaltsvorschüsse etc.

Die finanzielle Entlastung von Familien erfolgt jedoch nicht nur im Rahmen des FLAF. Als Reaktion auf ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) aus dem Jahre 1991, das eine stärkere Berücksichtigung der Familienleistungen im Einkommensteuerrecht forderte, stehen die Maßnahmen der Familienpolitik in Österreich nach der Abkehr von der steuerlichen Familienförderung in den 1970er Jahren wieder auf zwei Säulen: Transferzahlungen einerseits und steuerliche Entlastungsmaßnahmen andererseits⁴⁷⁾. 2005 machten Steuererleichterungen (inkl. Kinderabsetzbetrag) gut ein Fünftel der familienbezogenen Leistungen aus.

In Österreich dominieren die monetären direkten und indirekten Transfers deutlich vor den Realtransfers

Den kleinsten Ausgabenposten im familienbezogenen Maßnahmenbündel Österreichs nehmen die Realtransfers ein. Deren Volumen kann de facto mit den Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen gleichgesetzt werden. Letztere liegen im Zuständigkeitsbereich der Länder und Gemeinden, die anders als der Bund das Gros ihrer Geld- und Sachleistungen einkommensabhängig konzipieren und damit auf eine Umverteilung zwischen Familien unterschiedlicher Einkommensklassen abstellen⁴⁸⁾. Ihr Anteil an sämtlichen Familienleistungen ist mit gut einem Zehntel relativ niedrig.

⁴⁷⁾ Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1999): 56.

⁴⁸⁾ Das heterogene länderspezifische Angebot an Familienleistungen umfasst neben den zumeist sozial gestaffelten Kindergartenbeiträgen auch einkommensabhängige Familienzuschüsse, Stipendien, Ferienaufenthalte etc.

5.1 Steuerliche Entlastung von Familien

Übersicht 3 enthält das geltende steuerliche Instrumentarium zur Familienförderung in Österreich.

Seit der Abschaffung der Haushaltsbesteuerung 1973 werden Einkommensbeziehende in Österreich individuell, d. h. ungeachtet der Einkünfte anderer Haushaltsmitglieder, zur Steuer veranlagt. Anders als bei den Tarifsplittingsmodellen und allen anderen Formen der Haushaltsbesteuerung ist für die Berechnung der individuellen Steuerschuld irrelevant, wie viele Personen von einem Einkommen versorgt werden (müssen). Dadurch wird eine egalitäre Aufteilung von Haus- und Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern unterstützt, weil bei einem gegebenen Haushaltseinkommen die Steuerschuld dann am geringsten ist, wenn beide Partner in gleichem Maße dazu beitragen.

Übersicht 3: *Steuerliches Instrumentarium zur Familienförderung in Österreich 2008*

Leistung	Höhe der Leistung p.a.	Anspruchsvoraussetzung
Kinderabsetzbetrag	610,80 € (700,80 €) ¹⁾	Keine
Unterhaltsabsetzbetrag	306 € (350,40 €) ¹⁾ für erstes Kind 458,40 € (525,60 €) ¹⁾ für zweites Kind 610,80 € (700,80 €) ¹⁾ für jedes weitere Kind	Unterhaltungspflicht des getrennt lebenden Elternteils für Kind(er) ohne Bezug der Familienbeihilfe
Alleinverdienerabsetzbetrag	364 €	Jährlicher Zuverdienst max. 2.200 € (kinderlos) bzw. 6.000 € (mit Kindern)
Alleinerzieherabsetzbetrag	364 €	Mind. 6 Monate p.a. keine eheähnliche oder Lebensgemeinschaft
Kinderzuschlag zu AVAB und AEAB	130 € für erste Kinder 175 € für zweite Kinder 220 € für jedes weitere	Bezug von AVAB/AEAB

Q: BMF, AK. – ¹⁾ In Klammer: ab 2009.

Die österreichische Individualbesteuerung unterstützt eine egalitäre Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern

Andererseits wird der geminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit von Haupt- oder Alleinverdienenden durch die vollständige oder teilweise Übernahme des Unterhalts für den nicht oder nur geringfügig erwerbstätigen Partner im österreichischen Steuersystem durch den Alleinverdienerabsetzbetrag (AVAB) Rechnung getragen. Anspruch auf den Grundbetrag des AVAB in Höhe von 364 € jährlich haben alle Allein- bzw. Hauptverdienenden, wenn die jährlichen Einkünfte der Partnerin 2.200 € nicht überschreiten. Mit dem Vorhandensein von Kindern steigt sowohl die Zuverdienstgrenze als auch der absetzbare Betrag. Neben der besonderen finanziellen Belastung des Alleinverdienenden sollen so auch die Einkommenseinbußen jenes Elternteils, der seine Erwerbstätigkeit zur innerhäuslichen Betreuung der Kinder reduziert oder gänzlich unterbrochen hat, partiell kompensiert werden.

Der Alleinverdienerabsetzbetrag berücksichtigt die verringerte finanzielle Leistungsfähigkeit eines Allein- bzw. Hauptverdienenden

Anspruch auf Leistungen derselben Höhe haben Alleinerziehende in Form des Alleinerzieherabsetzbetrages (AEAB), denen eine verringerte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bescheinigt wird, da sie mit nur einer möglichen Einkommensquelle für den Unterhalt mehrerer Familien-

mitglieder aufkommen müssen. Umgekehrt können Elternteile, die von ihren Kindern getrennt leben und von Gesetzes wegen zu Unterhaltszahlungen für ihre Kinder verpflichtet sind, einen nach der Anzahl der Kinder gestaffelten Fixbetrag von ihrer Steuerschuld in Abzug bringen.

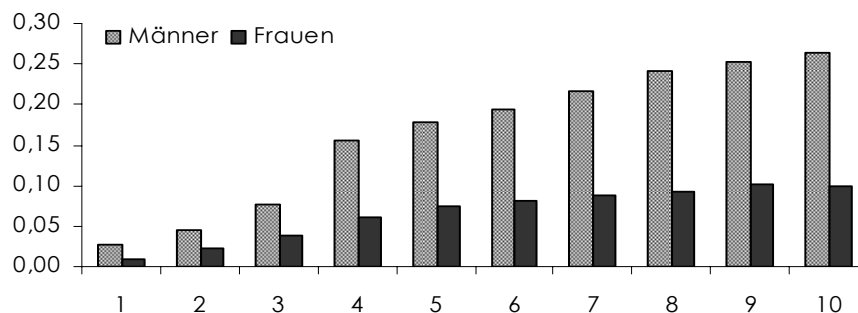
Der Alleinerzieherabsetzbetrag berücksichtigt die verringerte finanzielle Leistungsfähigkeit von Alleinerziehenden

Die Einkommen von Alleinerzieher- und Alleinverdienerfamilien werden in Österreich derzeit mithilfe von AVAB und AEAB in gleicher Höhe aufgestockt. Österreichweit beanspruchen ca. 600.000 Haushalte mit rund 800.000 Kindern den AVAB. Über 20% der Beziehenden haben allerdings keine zu unterhaltenden Kinder (mehr). Den Alleinerzieherabsetzbetrag bringen ca. 200.000 Steuerpflichtige von ihrer Steuerschuld in Abzug. Davon betroffen sind rund 290.000 Kinder. Während der AVAB typischerweise von Männern bezogen wird, nehmen Frauen öfter den AEAB in Anspruch.

Der Alleinverdienerabsetzbetrag wird primär von Männern, der Alleinerzieherabsetzbetrag von Frauen beansprucht

Abbildung 6 zeigt die Inanspruchnahme von AVAB bzw. AEAB durch Frauen und Männer je Einkommensdezil. Wie ersichtlich wird, nimmt der Anteil der Männer innerhalb eines Einkommensdezils, die entweder AVAB oder AEAB in von ihrer Steuerschuld in Abzug bringen, mit dem Einkommen zu. Hingegen steigt die Inanspruchnahme durch Frauen wesentlich weniger stark.

Abbildung 6: Bezug des Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrages nach Geschlecht als Anteil aller Männer bzw. Frauen eines Einkommensdezils



Q: Integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (2004): 272 f.

Über 35% der Kinder, deren Elternteil Anspruch auf den AEAB hat, leben in einem Haushalt mit jährlichen Einkünften von weniger als 10.000 €. Selbiges trifft allerdings auch auf 11% der Kinder in Alleinverdienerhaushalten zu. Die Mehrzahl der Kinder, von denen ein Elternteil Anspruch auf den AVAB hat, lebt aber in Haushalten mit jährlichen Einkünften von über 30.000 €. Hingegen lebt nur ein Viertel der Kinder mit allein erziehenden Eltern in Haushalten mit Einkünften von mehr als 30.000 € pro Jahr. Die Treffsicherheit des AVAB wird zudem dadurch gemindert, dass der Grundbetrag (ohne Kinderzuschläge) auch von Haushalten ohne Kinder in Anspruch genommen werden kann.

Unweigerlich sind mit dem Instrument des Alleinverdienerabsetzbetrages negative Anreize für einen nicht bzw. nur geringfügig beschäftigten Elternteil verbunden, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. eine geringfügige Beschäftigung über die Zuverdienstgrenze hinaus auszuweiten.

*Der Alleinverdienerabsetzbetrag hat negative Anreize für die Aufnahme/
Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit von Zweitverdienenden (Frauen)*

Da die Kinderzuschläge an die Bezugsberechtigung des Alleinverdienerabsetzbetrages gekoppelt sind, entfielen mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch den Zuverdienenden in einer Familie mit 3 Kindern der Anspruch auf den AVAB in Höhe von 889 € pro Jahr. Werden außerdem mögliche zusätzliche Kosten für die außerfamiliäre Betreuung der Kinder, allfällige Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt, mag die Aufnahme bzw. Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit durch die zuverdienende Person nicht lohnend sein.

Das quantitativ bedeutendste Instrument der steuerlichen Familienförderung stellt der Kinderabsetzbetrag dar. Seine Wiedereinführung im Jahr 1993 folgte der Erkenntnis des VfGH aus dem Jahre 1991, wonach es eine "außergewöhnliche Belastung" sei, wenn der Unterhalt für Kinder lediglich durch direkte monetäre Transferleistungen, jedoch in keiner Form auch steuerlich berücksichtigt würde.

*Der Kinderabsetzbetrag ist zusammen mit der Familienbeihilfe die zentrale
Maßnahme zur Sicherung des Kinder-Existenzminimums*

Kinderabsetzbetrag und Familienbeihilfe machen mehr als die Hälfte aller familienbezogenen Aufwendungen aus und sind die zentralen Maßnahmen zur Sicherung des Kinder-Existenzminimums. Da der Kinderabsetzbetrag als Negativsteuer bar ausbezahlt wird, stellt er trotz formaler Klassifizierung als steuerliches Instrument de facto eine Transferleistung dar. Im Unterschied zur Familienbeihilfe wird er jedoch nicht aus dem FLAF, sondern aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Was Zweck und Wirkung angeht, ist er allerdings mit der Familienbeihilfe gleichzusetzen.

5.2 Geldleistungen

Übersicht 4 enthält die Geldleistungen in Österreich im Überblick. Unter den Geldleistungen, deren gesamtes Volumen höher ist als die Summe aus steuerlichen Instrumenten zur Familienförderung und Realtransfers, stellt die Familienbeihilfe die ausgabenstärkste Leistung dar.

Quantitativ dominieren Geldleistungen vor Steuererleichterungen und Realtransfers

Rund 54% der Aufwendungen des FLAF fließen in die Familienbeihilfe, die nach Anzahl und Alter der Kinder gestaffelt eine Verringerung der kinderbedingten Mehrkosten bewirkt. Um der erhöhten Armutsgefährdung von Mehrkindfamilien entgegen zu wirken, haben Familien für dritte und weitere Kinder zusätzlich zur Familienbeihilfe Anspruch auf einen monatlichen

Mehrkindzuschlag von 36,40 €, solange das jährliche Haushaltseinkommen die Grenze von 55.000 € nicht überschreitet⁴⁹⁾).

Neben den Aufwendungen für die Familienbeihilfe machen die während des Mutterschutzes und der Karenz gewährten Leistungen den zweitgrößten Ausgabenposten innerhalb der familienbezogenen monetären Transfers aus. Seit 1.1.2008 gelten die neuen Regelungen des Kinderbetreuungsgeldes. Durch die Anhebung der Zuverdienstgrenze und das Angebot mehrerer Zeitmodelle sollen die Flexibilität für Eltern und Anreize für eine Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit erhöht werden. Die Vollausschöpfung der Leistung ist an eine Beteiligung der Väter geknüpft, was im bisherigen Modell aber nur sehr wenig genutzt worden ist. Dabei wäre ein stärkeres Engagement der Väter zu befürworten, um die negativen Konsequenzen betreuungsbedingter Erwerbsunterbrechungen für Mütter zu reduzieren⁵⁰⁾.

Das einkommensunabhängige Kinderbetreuungsgeld setzt negative Arbeitsanreize für Mütter

Anders als beispielsweise in Deutschland oder Schweden besteht eine einkommenskompensierende Unterstützung in Österreich allerdings nur für die Dauer des Mutterschutzes. Das Kinderbetreuungsgeld ist von etwaigen vorangegangenen Einkünften unabhängig⁵¹⁾. Daher ist der Einkommensentgang umso größer, je höher das zuvor bezogene Erwerbseinkommen war, und macht eine kinderbedingte Berufsunterbrechung für Besserverdienende anders als bei einkommensbasierten Ersatzzahlungen häufig kostspielig. Dies hat auch Implikationen für die innerfamiliäre Arbeitsteilung, da ein finanzieller Anreiz dafür besteht, dass der Elternteil mit dem geringeren Verdienst – häufig die Mutter – in Karenz geht.

Übersicht 4: Monetäre familienpolitische Transfers in Österreich 2008

Leistung	Höhe der monatlichen Leistung	Anspruchsvoraussetzung
Familienbeihilfe	1. Kind 105,40 € bis 152,70 € 2. Kind 118,20 € bis 165,50 € 3. Kind 140,40 € bis 187,70 € 4. Kind 155,44 € bis 202,70 € zusätzlich 50 € für jedes weitere Kind + 13. Auszahlung im September jedes Jahres	Höhe altersabhängig
Kinderbetreuungsgeld	436 € für 30(36) Monate 624 € für 20(24) Monate 800 € für 15(18) Monate	Jährlicher Zuverdienst max. 16.200 € max. Anspruchsdauer (in Klammern) nur bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile
Wochengeld	100% der vormaligen Einkünfte für 16 Wochen 7,55 € täglich für Arbeitslose, geringfügig Beschäftigte	Vor Beginn der Schutzfrist mindestens 13 Wochen ununterbrochen andauerndes Arbeitsverhältnis

Q: BMF, AK.

⁴⁹⁾ Die für den Bezug des Mehrkindzuschlages maximale Einkommenshöhe orientierte sich bis Ende 2007 an der 12-fachen monatlichen Höchstbeitragsgrundlage zur Sozialversicherung, die 2007 46.080 € betrug; zum 01.01.2008 wurde diese Regelung von einer fixen Grenze von 55.000 € abgelöst.

⁵⁰⁾ Diese reichen von der Dequalifizierung bei längerer Berufsunterbrechung und daraus resultierenden Einkommensverlusten bis hin zur statistischen Diskriminierung aller Frauen, wenn Arbeitgeber aufgrund von traditionellen Rollenzuschreibungen unbegründeterweise antizipieren, dass Frauen ihre Erwerbstätigkeit öfter unterbrechen werden als Männer und aufgrund der Doppelbelastung von Familie und Beruf weniger produktiv, flexibel und mobil sein werden.

⁵¹⁾ Vgl. Leitner et al. (2005): 9.

5.3 Realtransfers

Realtransfers spielen in Österreich nur eine untergeordnete Rolle, was sich im relativ geringen Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen (vor allem für bestimmte Altersgruppen) unmittelbar bemerkbar macht. Übersicht 5 zeigt den Anteil der unter 3-Jährigen, die in öffentlichen Einrichtungen oder von Tageseltern betreut werden. Zwar hat sich der Anteil der 0- bis 2-Jährigen, die außerfamiliär betreut werden, seit 1995 mehr als verdoppelt, doch sind es österreichweit nach wie vor lediglich 13,9% der unter 3-Jährigen⁵²⁾. Hingegen erreichte der Anteil der 3- bis 5-Jährigen in außerhäuslicher Betreuung 2007 mit knapp 87% ein weitaus höheres Niveau.

Realtransfers spielen in Österreich vor allem bei den unter 3-Jährigen mit einer Betreuungsquote von 14% eine untergeordnete Rolle

Zwischen den Bundesländern bestehen erhebliche Unterschiede, was das Ausmaß der institutionellen Betreuung angeht: Während im urbanen Wien ein Viertel der Kinder unter 3 Jahren institutionell betreut werden, sind es in Oberösterreich und der Steiermark weniger als 10%. Bei den Kindern zwischen 3 und 5 Jahren reicht die Bandbreite von 80% in Kärnten bis 97% im Burgenland.

Übersicht 5: Österreichische Betreuungsquoten (inkl. Tagesmütter) 2007

Alter	AUT	BGL	KTN	NOE	OOE	SBG	STM	TIR	VBG	W
0-2 Jahre	13,9	16,1	15,0	12,0	7,4	12,6	8,5	13,3	12,0	25,0
3-5 Jahre	86,6	97,1	79,5	94,9	85,8	85,8	83,2	87,2	82,6	83,3

Q: Kindertagesheimstatistik 2007/08, eigene Berechnungen.

Werden die bestehenden Betreuungsplätze auf ihre Erwerbsfreundlichkeit hin untersucht, muss das bestehende Angebot für Vorschulkinder allerdings neu bewertet werden. Der von der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien konzipierte und im Rahmen der 15a-Vereinbarung zum Ausbau der Kinderbetreuung adaptierte Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf (VIF) bescheinigt lediglich einem Drittel der Betreuungsplätze für 3- bis 5-Jährige erwerbsfreundliche Öffnungszeiten⁵³⁾.

Nur ein Drittel der Betreuungsplätze für Vorschulkinder bietet erwerbsfreundliche Öffnungszeiten

In den kommenden Jahren soll in Österreich der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur vorangetrieben werden. Eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern (Art. 15A) sieht in den Jahren 2008 bis 2010 jährliche Bundes-Zuschüsse von 20 Mio. € vor, davon 15 Mio. € zur Schaffung von zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen. Diese Anstoßfinanzierung muss von den Ländern ver-

⁵²⁾ Vgl. Statistik Austria (2008B): 69.

⁵³⁾ Neben dem Angebot eines Mittagessens muss eine Kinderbetreuungseinrichtung von Montag bis Freitag an mindestens 45 Stunden pro Woche, davon an 4 Tagen mindestens 9,5 Stunden, geöffnet sein, um als erwerbsfreundlich klassifiziert zu werden. Unterbrochen sein darf das grundsätzlich ganztägige Betreuungsangebot einer Institution maximal 5 Wochen.

doppelt werden⁵⁴⁾). Zudem ist im Rahmen der konjunkturstützenden Maßnahmen ein jährliches Volumen von 70 Mio. € für die Jahre 2009 und 2010 für die Einführung des kostenlosen letzten Kindergartenjahres reserviert worden.

5.4 Familienförderung in der gesetzlichen Sozialversicherung

Neben den "klassischen" Instrumenten der Familienpolitik⁵⁵⁾ sind auch in der gesetzlichen Sozialversicherung familienfördernde Komponenten enthalten – etwa in Form der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern in der Krankenversicherung. Die aus den Beitragszahlungen des Hauptverdienenden abgeleiteten Leistungsansprüche belaufen sich auf budgetäre Kosten im Ausmaß von 2,1 Mrd. € jährlich.

Weitere familienfördernde Elemente innerhalb der gesetzlichen Sozialversicherung umfassen die Anrechnung von Kindererziehungszeiten für spätere Pensionszahlungen, die Berücksichtigung von Kindern und den Kosten für deren Betreuung bei der Anspruchshöhe im Falle von Arbeitslosigkeit oder den Anspruch von Angehörigen auf Hinterbliebenenpension. Allein letztere Maßnahme verursacht jährliche Kosten in Höhe von 3,6 Mrd. €.

5.5 Betriebliche Familienpolitik

2007 stellten nur 76 österreichische Unternehmen betriebliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten zur Verfügung⁵⁶⁾, was dafür spricht, dass die familienspezifischen Kosten durch zu geringe induzierte Produktivitätszuwächse tatsächlich oder zumindest in der Wahrnehmung der Unternehmen nicht kompensiert werden.

Nur wenige Unternehmen bieten betriebliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten an

Bei der Arbeitgeberin stellen familienbezogene betriebliche Leistungen – genauso wie Löhne und andere Leistungen, die den Beschäftigten zugute kommen – einen betrieblichen Aufwand dar, der sich beim Unternehmen Steuer mindernd auswirkt. Dies betrifft Personengesellschaften ebenso wie Kapitalgesellschaften. Auch in Österreich kann ein Unternehmen familienbezogene Ausgaben als Betriebsausgaben absetzen (§ 3 Abs. 1 Z 13 EStG 1988) und so den zu versteuernden Gewinn reduzieren.

In Österreich können betriebliche Aufwendungen erstens für betriebseigene Kindergärten, die den MitarbeiterInnen verbilligt oder kostenlos zur Verfügung gestellt werden, als Betriebsausgaben gewinnmindernd abgesetzt werden. Zweitens können seit 2009 Zuschüsse des Arbeitgebers an die ArbeitnehmerInnen zur Kinderbetreuung in einer Höhe von bis zu 500 € jährlich steuer- und sozialversicherungsfrei geleistet werden.

⁵⁴⁾ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend (2008): 1.

⁵⁵⁾ Auch die Familienleistungen aus der gesetzlichen Sozialversicherung werden der ESSOSS-Klassifikation zufolge nicht zu den Sozialleistungen für Familien gezählt.

⁵⁶⁾ Vgl. Statistik Austria (2008B): 47.

5.6 Zusammenfassung

Die Familienleistungen beliefen sich in Österreich 2005 auf etwa 3% des BIP. Sie sind damit langfristig konstant, wegen der sinkenden Kinderzahl ist jedoch die Pro-Kopf-Förderung gestiegen. Die monetären direkten und indirekten Transfers dominieren deutlich vor den Realtransfers. Die direkten monetären Transfers (einschließlich Kinderabsetzbetrag) belaufen sich auf etwa 78% der gesamten Familienleistungen, weitere steuerliche Erleichterungen machen knapp 7% und Realtransfers gut 11% der öffentlichen Ausgaben für Familien aus.

Die österreichische Individualbesteuerung unterstützt eine egalitäre Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern. Die verringerte finanzielle Leistungsfähigkeit eines Allein- bzw. Hauptverdienenden wird durch den Alleinverdienerabsetzbetrag, die verringerte finanzielle Leistungsfähigkeit von Alleinerziehenden durch den Alleinerzieherabsetzbetrag berücksichtigt. Der Alleinverdienerabsetzbetrag wird primär von Männern, der Alleinerzieherabsetzbetrag wird hauptsächlich von Frauen beansprucht. Der Alleinverdienerabsetzbetrag beinhaltet negative Anreize für die Aufnahme/Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit von Zweitverdienenden (Frauen). Auch das einkommensunabhängige Kinderbetreuungsgeld setzt – zumal in Kombination mit der Möglichkeit einer relativ langen Bezugsdauer – negative Arbeitsanreize für Mütter. Realtransfers spielen in Österreich vor allem bei den unter 3-Jährigen, wo die Betreuungsquote lediglich 14% beträgt, eine untergeordnete Rolle. Auch die Qualität der Betreuungseinrichtungen in Hinsicht auf die Bedürfnisse berufstätiger Eltern hat Defizite: Nur ein Drittel der Betreuungsplätze für Vorschulkinder bietet erwerbsfreundliche Öffnungszeiten, was sich insbesondere auf die Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit von Frauen negativ auswirkt. Ein Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen ist für die nächsten Jahre geplant. Die Familienförderung im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung ist beträchtlich: Allein die budgetären Kosten aus der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern sowie dem Anspruch von Angehörigen auf Hinterbliebenenpension belaufen sich auf 5,7 Mrd. € jährlich – im Vergleich zu den reinen familienpolitischen Ausgaben in Höhe von gut 7,9 Mrd. € ein erheblicher Betrag. Die Bedeutung der betrieblichen Familienpolitik ist dagegen gering: 2007 stellten nur 76 österreichische Unternehmen betriebliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten zur Verfügung.

6. Familienpolitisches Instrumentarium in ausgewählten EU-Ländern

Nachdem Ziele und Aufgaben der Familienpolitik sowie die Instrumente zu deren Umsetzung bislang theoretisch abgehandelt wurden, richtet sich der Fokus nachfolgender Analyse auf den Erfolg praktischer Familienpolitik in ausgewählten OECD-Ländern, die für verschiedene Steuermodelle bzw. Wohlfahrtsstaatsmodelle⁵⁷⁾ stehen, verschiedene Arbeitsmarkttypen darstellen und unterschiedliche familien- bzw. frauenpolitische Strategien verfolgen.

Einer statischen Betrachtung der einzelnen nationalen Familienpolitiken folgt die Untersuchung grundlegender Wirkungszusammenhänge von angewandten Instrumenten und Zielgrößen. Zu diesem Zwecke wird zu ermitteln versucht, ob Begünstigungen und Belastungen bestimmter Haushaltstypen und familiärer Erwerbsmuster durch nationale Steuer- und Transfersysteme eine Entsprechung in den international divergierenden familienpolitischen Kenn-

⁵⁷⁾ Vgl. zur grundlegenden Typologie von Wohlfahrtsstaaten Esping-Andersen (1990).

zahlen finden. Idealerweise sollen neben den Effekten umfassender Maßnahmenbündel auch Rückschlüsse auf Effektivität und Effizienz einzelner familienpolitischer Instrumente gezogen werden können. Empirisch-deskriptive Vergleiche werden durch Simulationsergebnisse bestehender Untersuchungen jüngerer Datums ergänzt.

So soll ein internationaler Ländervergleich einerseits die Position der österreichischen Familienpolitik im internationalen Umfeld bestimmen und andererseits mit Bezug auf nationale und internationale Erfahrungswerte eine grobe Abschätzung der Effekte verschiedener Reformoptionen für die österreichische Familienpolitik ermöglichen. In die folgende Betrachtung werden Deutschland, Frankreich und die Niederlande als konservative Wohlfahrtsstaaten, Schweden und Dänemark als Vertreter des sozialdemokratischen skandinavischen Modells und Großbritannien als liberaler Wohlfahrtsstaat mit einbezogen.

6.1 Deutschland

Der familienpolitische Policy Mix Deutschlands fußt auf einem klassisch-konservativen Familienverständnis. Esping-Andersen (1999: 83) umschreibt ihn als "familialistisch", Gauthier (1996: 203 f.) als "traditionell", und Pfau-Effinger (2005: 4) sieht die deutsche Familienpolitik vom "Vertragsmodell der männlichen Versorgerehe" dominiert. Diese Zuschreibungen gehen insbesondere auf die Wahl des Einkommensteuermodells, die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems und den Vorrang monetärer Transfers vor familienbezogenen Sach- und Dienstleistungen zurück. In den letzten Jahren sind allerdings Reformprozesse eingeleitet worden, die das Bild der traditionell geprägten Familienpolitik Deutschlands langsam aufweichen.

Die traditionell geprägte Familienpolitik Deutschlands wird in den letzten Jahren mit dem Ziel einer Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit reformiert

Seit 1958 findet in Deutschland das Einkommensteuermodell des Ehegattensplittings Anwendung. Der gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren liegt die Prämisse zugrunde, dass jeder Partner an den gemeinsam erwirtschafteten Ressourcen der bezahlten Erwerbs- und unbezahlten Hausarbeit in gleicher Weise partizipiert. Das Ehegattensplitting bilde somit "den Transfer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nach, der sich in der Realität der intakten Durchschnittsehe vollzieht"⁵⁸). Ersteres begünstigt eine traditionelle Rollenverteilung von Mann und Frau, da die Steuervergünstigung mit zunehmender Einkommensdifferenz beider Ehepartner ansteigt und in Alleinverdienerhaushalten maximiert wird. Die Anreize für den nicht oder nur geringfügig beschäftigten Ehepartner, eine Beschäftigung aufzunehmen bzw. auszuweiten, sind aufgrund der hohen Grenzsteuerbelastung gering. Diese negativen Anreizmechanismen werden durch das System der beitragsfreien Familienmitversicherung in der Sozialversicherung noch verstärkt. Denn Zuverdienende, deren monatliches Einkommen 355 € bzw. 400 € bei geringfügiger Beschäftigung nicht übersteigt, werden durch den haupterwerbstätigen Ehepartner im System der Familienmitversicherung beitragsfrei mitversichert⁵⁹). Steigt das Bruttoeinkommen über die Geringfügigkeitsgrenze, fallen die Nettoverdienste wegen der zusätzlichen Abgabenbelastung durch die Sozialversicherungsbeiträge (20,55%) zunächst unter das

⁵⁸) Althammer (2000A): 34, ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1982 zitierend.

⁵⁹) Vgl. Bundesministerium für Gesundheit (2008).

Niveau bei maximaler geringfügiger Beschäftigung⁶⁰⁾ und erreichen dieses erst wieder bei einer Teilzeitbeschäftigung im Ausmaß von 17 Stunden pro Woche⁶¹⁾.

Zwar ist eine vergleichsweise hohe Abgabenbelastung (38,8%)⁶²⁾ grundsätzlich mit großzügigen sozialstaatlichen Leistungen und damit einem hohen Dekommodifizierungsgrad⁶³⁾ verbunden. Dies gilt jedoch vornehmlich für die Hauptverdienenden. Die Leistungsansprüche von nicht oder nur geringfügig beschäftigten EhepartnerInnen werden von jenen der HauptverdienerInnen lediglich abgeleitet, nicht jedoch auf Basis individueller Bürgerrechte gewährt⁶⁴⁾. Personen, die außerhalb des Erwerbslebens stehen und auch auf Basis ihres Familienstandes keine Leistungsansprüche geltend machen können, haben lediglich Zugang zu subsidiären Leistungen der Sozialhilfe.

Was die Kompensation für kinderbezogene Mehrkosten angeht, so setzt das deutsche Steuer- und Transfersystem auf großzügige Geldleistungen. Eine logische Verlängerung des Ehegattensplittings stellt der jährliche Kinderfreibetrag in Höhe von 5.848 € für Ehepaare und 2.924 € für Alleinerziehende dar. Nachdem die Ausgaben für Kinder zwingend notwendige Aufwendungen für einen Haushalt bedeuten, die seine Leistungsfähigkeit verringern, soll ein Betrag, der die Existenzsicherung des Kindes gewährleistet, schon vor Anwendung des Steuertarifs in Abzug gebracht werden können. Dieser wird im Rahmen einer Günstigerprüfung allerdings nur dann gewährt, sollte der steuerliche Entlastungsbetrag durch den Kinderfreibetrag die Summe des alternativ gewährten monatlichen Kindergeldes überschreiten. Für Ehepaare mit einem unterhaltspflichtigen Kind übertrifft die Entlastung durch den Kinderfreibetrag die Summe des Kindergeldes ab einem jährlichen Haushaltseinkommen von über 63.000 €. Bezugsberechtigt sind demnach vor allem die oberen drei Einkommensdezile⁶⁵⁾. Maximal ist die steuerliche Entlastung durch den Kinderfreibetrag bei einem Haushaltseinkommen von über 119.000 €, wo sie 2.447 € beträgt.

Alle anderen Haushalte mit unterhaltspflichtigen Kindern bis zum 25. Lebensjahr beziehen Kindergeld. Dieses beläuft sich für alle ersten, zweiten und dritten Kinder auf jeweils 1.848€ pro Jahr. Für vierte und weitere Kinder erhöht sich der Auszahlungsbetrag um je 300 €. Zudem werden auch die besonderen finanziellen Belastungen von Alleinerziehenden berücksichtigt. Zusätzlich zum Anspruch auf Kindergeld bzw. auf Abzug eines Kinderfreibetrages steht diesen ein jährlicher Freibetrag in Höhe von 1.308 € zu. Sollte der zweite Elternteil keine Alimente zahlen, kann für einen Zeitraum von maximal 72 Monaten zudem ein monatlicher Unterhaltsvorschuss, der sich für Kinder unter 6 Jahren auf 125€ und für 6- bis 12-Jährige auf 168€ beläuft, beantragt werden⁶⁶⁾.

⁶⁰⁾ Bei durchschnittlichem Stundenlohn bis zu einer maximalen Arbeitszeit von 6 Stunden.

⁶¹⁾ Vgl. *Dearing et al.* (2007): 8.

⁶²⁾ Unter Berücksichtigung von Steuerzahlungen sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung (OECD, 2007B).

⁶³⁾ Der Dekommodifizierungsgrad gibt das Ausmaß der Marktabhängigkeit von Arbeitskräften und Sozialleistungsempfängern an; je höher er ist, desto mehr sind Sozialleistungen und (frühere) Erwerbstätigkeit entkoppelt.

⁶⁴⁾ Vgl. *Esping-Andersen* (1999): 18.

⁶⁵⁾ Vgl. *Steiner et al.* (2007): 4.

⁶⁶⁾ Vgl. *BMFSFJ* (2008C): 5.

Machen die staatlichen Ausgaben für Kindergeld, die auf die Verringerung der kinderbedingten Mehrkosten abstellen, mit 0,8% des BIP das Gros der monetären Transfers in Deutschland aus, so werden weitere 0,2% des BIP für Ersatzzahlungen während des Mutterschutzes und Elternurlaubs aufgewendet. Sie bezwecken eine gänzliche oder teilweise Kompensation der Einkommenseinbußen, die jenem Elternteil entstehen, der seine berufliche Tätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung unterbricht oder stundenmäßig reduziert. In den konservativen Staaten, wo die Betreuung von (Klein-)Kindern primär in den Verantwortungsbereich der Familie gelegt wird, sind Freistellungen typischerweise mehrjährig⁶⁷⁾. Auch in Deutschland wird dem betreuenden Elternteil eine 3-jährige Jobgarantie gewährt, wenn auch die Dauer der Ersatzleistungen jüngst reformiert wurde. Bislang waren Eltern berechtigt, einen Pauschalbetrag in Höhe von 300€ für einen Zeitraum von 24 Monaten zu beziehen (Regelbetrag); beim so genannten Budget-Modell wurde für einen einjährigen Zeitraum ein höherer Pauschalbetrag (450 €) gewährt, um einen Anreiz für eine verkürzte Babypause zu setzen. Seit 2007 gelten die Regelungen des Elterngelds: 67% des wegfallenden Nettoeinkommens – mindestens 300€, maximal jedoch 1.800€ monatlich – werden nur noch für eine Dauer von 12 Monaten ausbezahlt. Außerdem soll die Möglichkeit einer zweimonatigen Verlängerung der Bezugsdauer auch den zweiten Elternteil dazu veranlassen, Elternzeit zu nehmen. Der Anspruch auf Elterngeld besteht auch dann, wenn der betreuende Elternteil einer wöchentlichen Erwerbstätigkeit von maximal 30 Stunden nachgeht. Sollte während des 24-monatigen Elternurlaubs ein zweites Kind zur Welt kommen, wird das Elterngeld um einen 10%igen Geschwisterbonus aufgestockt. Dieser beträgt mindestens 75 € pro Monat⁶⁸⁾.

Das Festhalten an einem "traditionellen" Familienverständnis, das den Ehemann primär als Versorger und die Ehefrau in der Rolle von Hausfrau und Mutter sieht, vermag die bislang untergeordnete Rolle von Sachleistungen innerhalb des familienpolitischen Instrumentariums zu erklären. So werden in Deutschland nach wie vor lediglich 0,4% des BIP für die externe Kinderbetreuung aufgebracht⁶⁹⁾. Und so standen 2004 nur für knapp 10% der 0- bis 2-Jährigen öffentliche Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung⁷⁰⁾. Bis 2013 soll die Zahl der Kinderbetreuungsplätze jedoch auf 750.000 mehr als verdreifacht werden. Damit wäre für 35% der Kinder unter 3 Jahren ein Krippenplatz vorhanden, was der geschätzten Nachfrage in Deutschland entspräche⁷¹⁾ und zudem das Ziel von Barcelona erfüllte⁷²⁾. Um Nettoeinkommensausfälle aufgrund der Ausgaben für Kinderbetreuung zu verringern, können seit 2006 zwei Drittel der Kosten für Kinderbetreuung bis zu einer Maximalgrenze von 4.000 € jährlich in Abzug gebracht werden, solange beide Elternteile bzw. Alleinerziehende erwerbstätig sind⁷³⁾. Während des Kindergartenalters wird – aufgrund der mit dem Kindergartenbesuch verbundenen pädagogischen Zielsetzungen – keine Erwerbstätigkeit der Eltern für die Abzugsfähigkeit vorausgesetzt.

⁶⁷⁾ Vgl. *Leitner et al.* (2005): 9.

⁶⁸⁾ Vgl. *BMFSFJ* (2008cC): 3.

⁶⁹⁾ OECD Social Expenditure Database.

⁷⁰⁾ Vgl. *OECD* (2007A): 136.

⁷¹⁾ Vgl. *BMFSFJ* (2008A): 2.

⁷²⁾ Wie vom Europäischen Rat (2002: 12) beschlossen, soll bis 2010 in allen Mitgliedstaaten für mindestens 33% der Kinder unter 3 Jahren ein Kinderbetreuungsplatz zur Verfügung stehen.

⁷³⁾ Vgl. *BMFSFJ* (2008C): 10.

6.2 Frankreich

Esping-Andersen ordnet auch Frankreich dem Typ des konservativen Wohlfahrtsstaates zu, obgleich die französische – im Gegensatz zur deutschen und österreichischen – Familienpolitik eine stark pronatalistische Prägung aufweist, während die familialistische Komponente ungleich weniger ausgeprägt ist als in den deutschsprachigen Ländern⁷⁴).

Die französische Familienpolitik zielt auf eine gleichzeitige Erhöhung von Frauenerwerbstätigkeit und Fertilität

In Frankreich wird ebenso wie in Deutschland eine Tarifsplittingsmethode zur Berechnung der Steuerschuld herangezogen. Anders als in Deutschland erfahren beim französischen Familiensplitting jedoch nicht nur Ehepaare eine steuerliche Minderentlastung. Auch Kinder schlagen mit einem Faktor von 0,5 im Splittingfaktor zu Buche, der sich ab dem dritten Kind auf 1 verdoppelt. Einer Äquivalenzskala gleich soll so eine Annäherung an die Leistungsfähigkeit eines Haushaltes in Abhängigkeit von seiner Zusammensetzung bewirkt werden. Die Höhe des Splittingfaktors orientiert sich an den Grenzkosten jedes Kindes, die empirischen Untersuchungen von *Ekert-Jaffé* (1994) zufolge für dritte und weitere Kinder aufgrund von Mehrkosten für Unterkunft, Babyausstattung und dergleichen überproportional zunehmen⁷⁵). Bei aller interpretativen Vorsicht kann die Verdoppelung des Splittingfaktors ab dem dritten Kind allerdings auch als Abbildung der explizit angestrebten Förderung von Mehrkindfamilien durch die französische Politik verstanden werden⁷⁶).

Ähnlich dem deutschen Modell von Ehegattensplitting und Kinderfreibetrag steigt – durch die Progression des Steuertarifs bedingt – auch beim Familiensplitting die Höhe der Steuerentlastung mit zunehmendem Einkommensniveau an. Deren maximale Höhe ist allerdings auf 2.159 € für die ersten beiden Kinder und 4.318 € für jedes weitere festgeschrieben⁷⁷). Auch die Höhe der steuerlichen Entlastung von Alleinerziehenden, die verglichen mit jedem verheirateten Elternteil Anspruch auf einen zusätzlichen halben Faktor haben (1,5 statt 1), ist auf dem Niveau von 1.577 € gedeckelt⁷⁸). Aufgrund der steuerlichen Mehrentlastung von Mehrkindfamilien zahlen 70% aller Familien mit drei Kindern keine Steuern, während dies lediglich auf 10% aller 2-Kind-Familien zutrifft⁷⁹).

Ergänzt wird die finanzielle Entlastung von Familien in Frankreich im Rahmen des Systems der Haushaltsbesteuerung durch weitere monetäre Transfers und Absetzbeträge. Eine einkommensgeprüfte Einmalzahlung zum Zeitpunkt der Entbindung beläuft sich auf 863,79 €. Aufgrund großzügiger Einkommensobergrenzen sind etwa 90% aller französischen Familien bezugsberechtigt. Während das Kindergeld Familien mit nur einem Kind verwehrt wird, beziehen 2-Kind-Familien monatlich 120,32 €, Familien mit drei Kindern 274,47 € und 154,15 € für jedes weitere Kind. Dieser Betrag steigt um 33,84€ für Kinder zwischen 11 und 16 Jahren und 60,16 €

⁷⁴) Vgl. Esping-Andersen (1999): 82.

⁷⁵) Vgl. Dell et al. (2006): 2.

⁷⁶) Vgl. Fagnani (2005): 40.

⁷⁷) Vgl. Steiner et al. (2007): 5.

⁷⁸) Vgl. Dell et al. (2006): 51.

⁷⁹) Vgl. Dell et al. (2006): 52.

bei über 16-Jährigen an⁸⁰). Für Familien mit mindestens drei Kindern ist überdies ein Mehrkindzuschlag von 1.654 € pro Jahr vorgesehen, sofern ihr jährliches Haushaltseinkommen 25.000 € nicht übersteigt. Der gezielten Entlastung von Mehrkindfamilien liegt die Annahme zugrunde, dass die Entscheidung für dritte und weitere Kinder primär auf Basis ökonomischer Überlegungen gefällt wird⁸¹). Eine überproportionale Entlastung von Familien mit mindestens drei Kindern steht demnach ganz im Zeichen der französischen Tradition pronatalistischer Familienpolitik, die durch politische Intervention eine Erhöhung der Geburtenzahlen bezweckt.

Auch die Dauer von Mutterschutz sowie Elternzeit und damit die Gesamthöhe der kompensatorischen Zahlungen während der Babypause ist im französischen Modell gestaffelt nach der Anzahl der Kinder. Während der Mutterschutz bei ersten und zweiten Kindern 16 Wochen beträgt, können Mütter bei jedem weiteren Kind 26 Wochen in Mutterschutz gehen. Währenddessen haben sie bis zu einem monatlichen Maximalbetrag von 2.432 € Anspruch auf einen 100%igen Ersatz ihres früheren Einkommens⁸²). Im Anschluss an den Mutterschutz können sowohl Vater als auch Mutter für die Betreuung ihres Kindes 2 Jahre in Elternurlaub gehen und währenddessen eine monatliche Zahlung von 536,03 € beziehen. Ab dem zweiten Kind kann die Bezugsdauer auf maximal 3 Jahre ausgedehnt werden.

Sollte der beurlaubte Elternteil zwischen dem 18. und 29. Lebensmonat des jüngsten Kindes eine Vollzeitbeschäftigung aufnehmen, können die Kinderbetreuungszahlungen dennoch zwei weitere Monate bezogen werden. Auch während des Elternurlaubes werden durch Teilzeit-Varianten finanzielle Anreize geschaffen, in den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Geht der beurlaubte Elternteil einer Beschäftigung nach, die mindestens 16 Stunden pro Woche umfasst, 50% eines Vollzeitarbeitsverhältnisses jedoch nicht übersteigt, werden immerhin 407,60 € Kinderbetreuungsgeld ausbezahlt. Bewegt sich das Ausmaß einer Erwerbstätigkeit zwischen 50 und 80% einer Vollzeitstelle, reduziert sich der Betrag auf 308,23 €. Familien mit mindestens 3 Kindern wird ein erhöhter monatlicher Satz von 766,53 € gewährt, wenn die Berufsunterbrechung die Dauer eines Jahres nicht übersteigt⁸³). Diverse Karenz-Modelle stellen demnach darauf ab, einen vollständigen Ausstieg der Eltern aus der Berufstätigkeit zu verhindern oder zumindest einen möglichst frühen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt herbeizuführen.

Im Gegensatz zu einer idealtypisch konservativen Politik ist jedoch nicht nur die Erhöhung der Fertilitätsrate erklärtes Ziel französischer Familienpolitik. Gleichzeitig stellt die Erwerbstätigkeit beider Elternteile ein zentrales Politikanliegen dar. Anders als deutsche und österreichische Familienpolitik, die auf Basis des männlichen Ernährermodells konzipiert ist, beabsichtigt französische Politik, auch das Arbeitspotential von Frauen auszuschöpfen. Ausdruck dieser familienpolitischen Agenda ist das Angebot externer Kinderbetreuung in Frankreich, das unvergleichlich höher ist als in allen anderen konservativen Staaten. Die Ausgaben für Kinderbetreuung machen in Frankreich rund 1,5% des BIP aus, was mehr skandinavischem Niveau entspricht als jenem Deutschlands oder Österreichs. Dennoch übersteigt die Nachfrage nach öffentlichen Kinderbetreuungsplätzen, deren Preis am Einkommensniveau der Eltern festge-

⁸⁰) Vgl. CNAF (2008).

⁸¹) Vgl. Gauthier (1996): 203.

⁸²) Vgl. OECD (2007A): 122.

⁸³) Vgl. CNAF (2008).

macht wird⁸⁴⁾, nach wie vor das Angebot⁸⁵⁾). 2004 waren knapp 30% der 0- bis 3-Jährigen in öffentlicher Kinderbetreuung untergebracht. Dabei können bis zu einem jährlichen Betrag von 2.300 € 50% der anfallenden Kosten von der Steuer abgesetzt werden. Ab dem 3. Lebensjahr besuchen nahezu 100% aller 3- bis 6jährigen kostenfreie, ganztägige Vorschulen⁸⁶⁾.

So scheint das Eigentümliche der französischen Familienpolitik weniger das Familiensplitting als vielmehr die besondere Förderung von Mehrkindfamilien zu sein. Deren überproportionale Entlastung wird sowohl durch das Einkommensteuersystem, Transfer- und Absetzbeträge, Höhe und Dauer der Ersatzleistungen während der Babypause als auch durch die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten betrieben.

6.3 Niederlande

Die Ausgaben für Familien liegen in den Niederlanden deutlich unter dem europäischen Mittel und jenen der nord- und westeuropäischen Staaten. Das relativ niedrige Ausgabenniveau ist Reflex der von den Niederlanden verfolgten impliziten Familienpolitik: Diese verzichtet soweit möglich auf direkte Eingriffe und setzt stattdessen an den Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik an. Auch Transfers, die letztlich Familien zugute kommen, werden weniger auf Haushaltsebene geprüft, sondern sind häufiger an individuelle Anspruchsvoraussetzungen geknüpft. Dies zeigt sich auch am System der Einkommensbesteuerung, das als weitgehend individualisiert angesehen werden kann. Die bislang mögliche Übertragung nicht ausgeschöpfter Absetzbeträge zwischen erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Ehepartnern lief mit 2007 aus.

Das Kindergeld in den Niederlanden ist vom Einkommen der Eltern unabhängig, variiert jedoch mit dem Alter der Kinder und wird jährlich an den Verbraucherpreisindex angepasst. 2008 wurden für Kinder bis 5 Jahre 775 € jährlich bezahlt, 941 € für Kinder bis einschließlich 11 Jahre und 1.107 € für Kinder zwischen 12 und 17 Jahren⁸⁷⁾. Damit ist die Höhe des Kindergeldes z. T. deutlich geringer als entsprechende Zahlungen in Österreich durch Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag. In Österreich ist die Leistungshöhe sogar von ersten (!) Kindern in Abhängigkeit vom Alter des Kindes um 121% bis 142% höher. Die Staffelung nach der Anzahl der Kinder in Österreich, die in den Niederlanden abgeschafft wurde, verstärkt die Differenz noch mehr.

Allerdings existieren einige – in Österreich nicht existente – Absetzbeträge, die Eltern mit unterhaltspflichtigen Kindern zusätzlich entlasten können. Sie sind jedoch an Einkommen oder Erwerbstätigkeit gekoppelt bzw. werden nur an Alleinerziehende ausbezahlt. Dazu zählen Steuergutschriften für Niedrigeinkommensbeziehende:⁸⁸⁾ der Child Tax Credit beträgt 939 € für Einkommen bis 29.978 € und wird darüber sukzessive reduziert, bis er bei einem Einkommensniveau von 45.309 € gänzlich ausläuft. Alleinerziehende können einen Absetzbetrag in Höhe von 1.437 € beanspruchen, wenn mindestens ein Kind unter 27 Jahren im selben Haushalt

⁸⁴⁾ Die Kosten eines Platzes variieren je nach Kommune, beliefen sich 2003 jedoch auf etwa 300 bis 350 € pro Monat.

⁸⁵⁾ Vgl. *Fagnani* (2005): 42.

⁸⁶⁾ Vgl. *OECD* (2007A): 136.

⁸⁷⁾ http://www.svb.nl/internet/uk/social_insurance_schemes/akw/rates_and_payment_dates/index.jsp#1.

⁸⁸⁾ http://ontduiken.belastingdienst.nl/variabel/buitenland/en/private_taxpayers/private_taxpayers-32.html#P400_44392.

lebt. Der Alleinerzieherabsetzbetrag ist verglichen mit jenem Österreichs wesentlich großzügiger. Für Alleinerziehende, die erwerbstätig sind, wird der Alleinerzieherabsetzbetrag zusätzlich um 4,3% der Einkünfte bis zum einem Höchstbetrag von 1.437 € aufgestockt. Der so genannte Combination Tax Credit in Höhe von 149 € kommt erwerbstätigen Eltern mit Kindern unter 12 Jahren zugute. Zusätzlich 700 € wird Elternteilen ohne Partner gewährt bzw. wird an jenen Elternteil mit dem niedrigeren Einkommen, der sich nicht selbst für den Bezug des Combination Tax Credits qualifiziert, geleistet.

Eine Reihe von Absetzbeträgen ist somit direkt an eine Erwerbstätigkeit geknüpft. Das Vorhandensein von Kindern berechtigt hingegen lediglich zum Bezug des, verglichen mit Österreich, relativ niedrigen Kindergeldes.

So setzen die niederländischen Absetzbeträge dem österreichischen AVAB entgegengesetzte Signale. Statt die Steuerschuld von Erwerbstätigen mit nicht erwerbstätigen Ehepartnern zu mindern, werden zusätzliche Absetzbeträge in den Niederlanden immer an eine Erwerbstätigkeit geknüpft.

Zudem ist das Instrumentarium der Niederlande wesentlich differenzierter und setzt an ganz konkreten Problemlagen an: z. B. der Combination Tax Credit, der berufstätigen Eltern von Kindern in einem Alter, wo es einer Betreuung bedarf, gewährt wird. Allerdings stellen die hohen Grenzsteuersätze für Zweitverdienende in Kombination mit dem rapiden Auslaufen der einkommensabhängigen Zuschüsse für Kinderbetreuungskosten einen negativen Anreiz für die Ausweitung der Beschäftigung von „Zuverdienenden“ dar, was die extrem hohe Teilzeitbeschäftigung niederländischer Frauen zum Teil zu erklären vermag⁸⁹⁾.

Die niederländische Familienpolitik setzt einerseits stark auf an Erwerbstätigkeit gekoppelte monetäre Transfers, andererseits auf Arbeitsfreistellungsregelungen zur Kinderbetreuung

Neben Instrumenten zur finanziellen Entlastung von Familien ist die Vielzahl der Arbeitsfreistellungsregelungen, die nicht zwangsläufig an den Familienstand gekoppelt sein müssen, charakteristisch für die Niederlande. Besonders prominent ist hier das Arbeitskontenmodell: Es erlaubt Arbeitskräften, durch Überstunden Zeit anzusparen, die zu einem späteren Zeitpunkt für Weiterbildung, Pflege, Urlaub, Kinderbetreuung oder auch "echte" Arbeitsteilzeit eingesetzt werden kann. Es können bis zu 12% des Jahresbruttogehalts oder ein entsprechender Anteil der Arbeitsstunden angespart werden, max. jedoch 210% eines jährlichen Bruttobezugs. Ein Absetzbetrag von maximal 191 € pro Jahr, der bei Inanspruchnahme angesparten Arbeitsgehalts gewährt wird, unterstützt die Nutzung des Arbeitskontenmodells⁹⁰⁾. Derzeit ist eine Ausdehnung des Arbeitskontenmodells auf den gesamten Lebensverlauf geplant, die eine noch flexiblere Gestaltung erlauben soll.

Speziell für Eltern besteht nach der Geburt eines Kindes Anspruch auf eine unbezahlte Freistellung bis zur Vollendung des 8. Lebensjahres, insgesamt allerdings maximal die 13-fache Wochenarbeitszeit bzw. 6 Monate. Eine staatliche Geldleistung besteht in den Niederlanden

⁸⁹⁾ OECD (2008C).

⁹⁰⁾ http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=391813&lijstm=0,310_6057,334_13662.

nicht. Stattdessen wird die betriebliche Entgeltfortzahlung durch steuerliche Förderungen unterstützt. Allerdings ist der Anspruch auf Elternzeit nur im öffentlichen Sektor signifikant, wo eine Lohnfortzahlung besteht. Dort nehmen 50% der berechtigten Frauen die Elternzeit in Anspruch. Insgesamt verzichteten jedoch 75% auf Elternzeit, meist aus finanziellen Gründen.

Daneben besteht maximal drei Mal jährlich für höchstens 2 Wochen die Möglichkeit der Freistellung zur Betreuung kranker Kinder oder pflegebedürftiger Familienangehöriger. Mindestens 70% des Bruttoeinkommens müssen in dieser Zeit vom Arbeitgeber weiterbezahlt werden. Zudem besteht die Möglichkeit, die Arbeitszeit um mindestens ein Drittel zu kürzen. Die freigewordene Drittel-Arbeitsstelle wird staatlich bezuschusst, wenn sie mit einer arbeitslosen oder behinderten Person oder mit einer Mutter, die ihre Berufstätigkeit zur internen Kinderbetreuung mehrjährig unterbrochen hat, nachbesetzt wird.

Grundsätzlich obliegen Quantität und Qualität der Kinderbetreuungsinfrastruktur sowie deren Finanzierung den Gemeinden und Kommunen, allerdings leistet die Regierung punktuelle finanzielle Zuschüsse. Etwa drei Viertel der bestehenden Einrichtungen werden von Betrieben für die Kinder ihres Personals angemietet. Arbeitgeber und Gewerkschaften gründen dabei häufig Stiftungen zur Finanzierung der Kinderbetreuung. 1995 wurden darüber hinaus Steuerermäßigungen für Arbeitgeber und Eltern eingeführt, die Kinderbetreuungseinrichtungen nutzen bzw. neu einrichten.

Erst seit Anfang der 1990er Jahre forciert die Regierung den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, um das Erwerbspotenzial insbesondere der Mütter auszuschöpfen. Allerdings besteht nach wie vor eine große Diskrepanz zwischen der Betreuung von unter 3-Jährigen ($\frac{1}{3}$ wird von Tageseltern betreut) und Vorschulkindern (öffentlich finanzierte Vorschulen werden von fast allen 4- und 5-Jährigen besucht und gewährleisten daher eine fast flächendeckende Versorgung). Derzeit werden Kinder in den Niederlanden typischerweise an zwei Tagen von der nur Teilzeit beschäftigten Mutter betreut, an zwei weiteren Tagen durch Institutionen und am 5. Tag der Arbeitswoche von Verwandten⁹¹⁾.

Das Besondere in den Niederlanden ist die Dreiteilung der Kostentragung externer Kinderbetreuung zwischen Arbeitgebern, Eltern und der öffentlichen Hand. Bisher wurden 30% der Kosten von der öffentlichen Hand getragen, 25% von den Betrieben und die verbleibenden 45% von den Eltern. Nur bei 13% der betreuten Kinder tragen Eltern die vollen Kosten. Seit 2007 sind die Beiträge von Arbeitgebern allerdings verpflichtend⁹²⁾. Zusätzlich wurde im Zuge des "Dutch Child Care Act" 2005 die Absetzbarkeit von maximal 6,10 € pro betreuter Stunde von der steuerlichen Bemessungsgrundlage für erwerbstätige Eltern ermöglicht, deren Kinder zwischen 0 und 12 Jahren alt sind und in akkreditierten Einrichtungen betreut werden. Der tatsächliche Freibetrag ist einkommensabhängig, außerdem werden Studierenden und Alleinerziehenden günstigere Konditionen eingeräumt.

6.4 Schweden

In den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten liegt Familienpolitik primär in der Verantwortung des Staates. Einer hohen steuerlichen Belastung, die eine knapp 50%ige Abgabenquote

⁹¹⁾ OECD (2007A).

⁹²⁾ OECD (2008c):105.

zur Folge hat, stehen großzügige staatliche Leistungen gegenüber, die die erwerbsmäßige Einkommenserzielung ergänzen, bisweilen sogar weitgehend oder vollständig ersetzen. Dies gilt für jede Form der Sozialpolitik und so auch für die Familienpolitik⁹³).

Die schwedische Familienpolitik zielt auf die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit durch Kinderbetreuungseinrichtungen und Armutsverringering durch großzügige monetäre Transfers

In den nordischen Ländern, wo die Frauenerwerbsquote signifikant höher und eheähnliche Gemeinschaften häufiger sind als in den konservativen Staaten, stellen nationale Steuer- und Transfersysteme auf die finanzielle Unabhängigkeit des Individuums ab. So ist das System der Individualbesteuerung die logische Konsequenz der Betonung individueller Rechte, insbesondere auch die der Frauen. Die Berechnung der Steuerschuld erfolgt abhängig von der individuellen Einkommenshöhe. Weder Familienstand noch Erwerbsstatus bzw. Einkommen des Partners sind von Belang. Alleinverdienende werden so wie verheiratete Doppelverdienende und Ledige besteuert, auf Begünstigungen für Alleinverdienerhaushalte etwa in Form von Absetzbeträgen wird in Schweden verzichtet. Vielmehr soll durch das gänzlich individualisierte Steuersystem ein gewisser Druck dahingehend ausgelöst werden, dass beide Ehepartner erwerbstätig sind und Erwerbs- und Hausarbeit egalitär untereinander aufteilen⁹⁴).

Auch das System der sozialen Sicherung basiert in Schweden wie in allen anderen sozialdemokratischen Staaten überwiegend auf einer Steuerfinanzierung. Anstatt nicht oder nur geringfügig Beschäftigte durch ein System der Familienmitversicherung auch ohne Beitragszahlungen mitzuversichern, existieren in Schweden weder Geringfügigkeitsgrenzen noch Mindesteinkommen. Daher entstehen für geringfügig Beschäftigte keine relativen Einkommensvorteile, ihre Einkommen werden im selben Umfang wie solche aus Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen belastet⁹⁵).

Grundsätzlich wird die staatliche Unterstützung von Familien in den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten weniger durch das Einkommensteuersystem als vielmehr mittels direkter Geld- und Sachleistungen vollzogen. Was die explizite Förderung von Familien durch monetäre und Realtransfers angeht, so ist auch diese vom Gedanken des Egalitarismus und großzügigen Leistungen geprägt. In Schweden steigen Kindergeldzahlungen sukzessive mit der Anzahl der Kinder an. Für erste Kinder beläuft sich der jährliche Transferbetrag auf SEK 12.600 ((1.278 €)⁹⁶), steigt beim zweiten um 10%, ab dem dritten um 34% an und verdoppelt sich für fünfte und weitere Kinder. Überdies werden auch die Unterhaltszahlungen im Falle getrennt lebender Eltern durch den Staat in Höhe von SEK 1.273 (129 €) pro Monat subventioniert.

Da Ersatzleistungen an das Einkommensniveau vor dem Mutterschutz gekoppelt werden, fallen die Einkommenseinbußen während der Babypause in Schweden nur sehr gering aus. In den ersten 390 der insgesamt 480 Tagen des Elternurlaubes werden bis zu einem Jahreseinkommen von SEK 403.000 (40.890 €) 80% des vorhergehenden Verdienstes an die Eltern aus-

⁹³) Vgl. Badelt et al. (2001): 38.

⁹⁴) Vgl. Dingeldey (1999): 59.

⁹⁵) Vgl. Dingeldey (1999): S. 100 f.

⁹⁶) Kurs vom 3.11.2008: 1 SEK = 0,1015 EUR.

bezahlt. Mindestens 60 der 390 Tage, in denen ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld bezogen werden kann, müssen allerdings vom zweiten Elternteil in Anspruch genommen werden. In den verbleibenden 90 Tagen ist der Zahlungsbetrag nicht mehr an das Einkommensniveau gekoppelt, sondern wird in Form eines Fixbetrages ausbezahlt. Dieser beträgt SEK 180 (18,27 €) pro Tag und entspricht dem Kinderbetreuungstarif vormals geringfügig bzw. nicht beschäftigter Eltern, deren Kinderbetreuungsgeld mangels Erwerbstätigkeit also nicht an ein ehemaliges Einkommen gekoppelt wurde.

Best Practice: Die skandinavischen Länder

Im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung sind in Dänemark und Schweden die Ausgaben für Familienleistungen relativ hoch: Sie belaufen sich in Schweden auf 3,5% des BIP, in Dänemark auf 3,9% des BIP. In beiden Ländern dominieren dabei die Realtransfers: Die Ausgaben für Sachleistungen erreichen in Schweden über die Hälfte, in Dänemark knapp drei Fünftel der gesamten familienpolitischen Ausgaben.

In den skandinavischen Ländern stellen die Steuer- und Transfersysteme auf die finanzielle Unabhängigkeit des Individuums ab. Sowohl Schweden als auch Dänemark wenden für die Einkommensbesteuerung ein System der Individualbesteuerung an, das Anreize für eine gleichmäßige Aufteilung eines gegebenen Erwerbseinkommens auf beide Partner setzt. Schweden verzichtet völlig auf Begünstigungen für Alleinverdienerhaushalte, vielmehr soll durch das gänzlich individualisierte Steuersystem ein gewisser Druck dahingehend ausgelöst werden, dass beide Partner erwerbstätig sind und bezahlte Erwerbsarbeit sowie unbezahlte Familienarbeit egalitär untereinander aufteilen. In Dänemark können zur steuerlichen Entlastung von Alleinverdienerhaushalten ungenutzte Teile des Grundfreibetrages auf den Ehegatten übertragen werden, eine institutionelle Begünstigung des "männlichen Versorgermodells" kann aus dieser singulären steuerlichen Regelung jedoch nicht abgeleitet werden. Die finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern erfolgt in beiden Ländern primär mittels direkter monetärer Transfers. In Schweden wird während der Karenzzeit eine einkommensabhängige Ersatzleistung gewährt: In den ersten 390 Tagen des Elternurlaubes werden 80% des vorhergehenden Verdienstes ausbezahlt; die Ersatzleistung ist mit 2.500 € monatlich gedeckelt. Mindestens 60 der 390 Tage müssen vom zweiten Elternteil in Anspruch genommen werden. Auch das dänische Modell setzt auf vergleichsweise kurze, jedoch hohe Kompensation während der Elternzeit: In den 24 Wochen nach der Geburt haben Eltern Anspruch auf Elterngeld; während in den ersten 14 Wochen nur die Mutter bezugsberechtigt ist, kann in den verbleibenden Wochen auch der Vater Anspruch auf eine Berufsfreistellung und den Bezug des Elterngeldes erheben. Gesetzlich festgeschrieben ist lediglich eine Ersatzleistung in Höhe des Arbeitslosengeldes, allerdings sind in vielen Kollektivvereinbarungen 100%ige Kompensationen vorgesehen. Das Besondere am skandinavischen Modell ist also, dass das Kinderbetreuungsgeld nur für eine relativ kurze Zeit ausbezahlt wird, in dieser Zeit jedoch auf relativ hohem Niveau. Diese Regelung vermeidet negative Erwerbsanreize für den geringer verdienenden Partner und setzt stattdessen Anreize für den höher verdienenden Partner, in Karenz zugehen. Gleichzeitig werden durch die Forcierung eines raschen Wiedereinstieges in den Beruf Probleme der Reintegration und der Dequalifizierung vermindert. Als Voraussetzung für einen raschen Wiedereinstieg stellen beide Länder eine gut ausgebaute Kinderbetreuungsinfrastruktur zur Verfügung. In Schweden besteht ein Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz für 1- bis 5-jährige Kinder, in Dänemark ab dem 7. Lebensmonat.

Der Erfolg der skandinavischen Familienpolitik lässt sich an verschiedenen Indikatoren ablesen. So ist zunächst die Erwerbsquote der Frauen überdurchschnittlich hoch (70,7% in Schweden, 73,4% in Dänemark), ihre Teilzeitquote dagegen liegt unter dem Durchschnitt (39,5% in Schweden, 35,8% in Dänemark; wobei zu beachten ist, dass es sich dabei um Teilzeitarbeit mit langen Wochenstunden handelt). Die Erwerbsquote von Müttern mit Kindern unter 12 Jahren ist in beiden Ländern hoch; in Dänemark übersteigt sie sogar jene von kinderlosen Müttern.

Auch der Anteil der erwerbstätigen Mütter mit Kindern unter 2 Jahren liegt in beiden Ländern über dem Durchschnitt (71,9% in Schweden, 71,4% in Dänemark). Schließlich sind auch die Betreuungsquoten für Kinder bis 2 Jahre hoch (40% in Schweden, 62% in Dänemark). Gleichzeitig gelingt es sowohl in Schweden als auch in Dänemark, eine hohe Frauenerwerbsbeteiligung mit einer hohen Fertilität zu verbinden; in beiden Ländern erreicht die Fertilitätsrate über 1,8 Kinder pro Frau. Beide Länder verfolgen darüber hinaus eine effektive Politik zur Bekämpfung der Kinderarmut. Der Anteil der armutsgefährdeten Kindern liegt in beiden Ländern unter dem EU-Durchschnitt (15% in Schweden, 10% in Dänemark); die Zahl der unter der Armutsgrenze liegenden Haushalte wird in Schweden und Dänemark um ca. 80% reduziert. Die Aufteilung von bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Familienarbeit auf die Geschlechter ist in beiden Ländern vergleichsweise egalitär. So beträgt der Anteil der Doppelverdienerhaushalte an allen Haushalten mit Kindern in Schweden 74%, in Dänemark sogar 85%. Im Vergleich etwa zu Großbritannien oder Frankreich sind in Schweden und Dänemark sowohl Erwerbsarbeit als auch der Arbeitseinsatz für Haushalt und Familienpflege wesentlich gleichmäßiger auf Frauen und Männer verteilt: Die Relation aus der täglichen Erwerbsarbeit von Frauen zu jener von Männern beträgt drei Viertel in Dänemark bzw. über zwei Drittel in Schweden und die Relation aus der täglich verwendeten Zeit für Haushalt und Familienpflege von Männern zu jener von Frauen jeweils gut zwei Drittel.

Das Besondere am skandinavischen Modell ist, dass – ähnlich wie inzwischen in Deutschland – das Kinderbetreuungsgeld zwar nur ein gutes Jahr ausbezahlt wird, in dieser Zeit jedoch auf relativ hohem Niveau. Bemerkenswert ist auch, dass das Kinderbetreuungsgeld nicht unmittelbar im Anschluss an den Mutterschutz bezogen werden muss. Gesetzlich festgeschrieben ist lediglich, dass eine Inanspruchnahme erfolgen muss, bevor das Kind sein 8. Lebensjahr vollendet hat. Zu jedem Zeitpunkt kann das Betreuungsgeld halbtags, vierteltags oder auch achterweise (stundenweise) ausbezahlt werden. Eine maximale Flexibilität ist für erwerbstätige Eltern somit gewährleistet⁹⁷⁾.

In Skandinavien dominieren tendenziell Realtransfers über monetäre familienbezogene Leistungen. Schweden gibt jährlich 1,95% des BIP für Sach- und Dienstleistungen aus, darunter 86% für öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen. Was die Kosten institutioneller Kinderbetreuung angeht, so werden Eltern stark unterstützt. Während der Preis für einen Kinderbetreuungsplatz vor der "Maximum Fee" Reform 2002 zwischen den verantwortlichen Gemeinden stark variierte und zumeist sowohl vom Einkommen der Eltern als auch der Zahl der Betreuungsstunden abhängig war, führen längere Arbeitszeiten und höhere Gehälter seither nicht mehr zu Betreuungsmehrkosten für berufstätige Eltern. Die Kosten für einen Kinderbetreuungsplatz belaufen sich auf 3% für erste, 2% für zweite und 1% des Bruttohaushaltseinkommens für dritte Kinder. Für jedes weitere Kind fallen keine Betreuungskosten an. Der Kostenbeitrag ist nach oben gedeckelt. 2002 waren Einkünfte, die ein monatliches Einkommen von SEK 38.000 (3.857 €) übersteigen, von Gebühren befreit. Daher fallen pro Kind maximal SEK 1.140 (116 €) pro Monat an. Durch die starke Senkung der Kinderbetreuungskosten, von der insbesondere besser verdienende Doppelverdienerhaushalte profitierten, konnten 2003 nur 10% der tatsächlichen Kosten durch Gebühren abgedeckt werden. Für die restlichen Kosten kamen der Zentralstaat und die Gemeinden auf. In Schweden sind Gemeinden dazu

⁹⁷⁾ Vgl. OECD (2007A): 126.

verpflichtet, einen Kinderbetreuungsplatz für 1- bis 5-Jährige zur Verfügung zu stellen. Engpässe gibt es im schwedischen System per Definition also nicht. Neben erwerbstätigen Eltern haben auch arbeitslose und in Karenz befindliche Eltern Anspruch auf die staatlich subventionierte Kinderbetreuung. Zudem stehen Kindern im Alter von 4 und 5 Jahren pro Woche 15 Stunden kostenlose Kinderbetreuung zu⁹⁸⁾.

6.5 Dänemark

Auch das dänische Einkommensteuersystem kann als formal individualisiert bezeichnet werden. Ehepartner werden ebenfalls individuell besteuert, doch werden steuerliche Begünstigungen für Verheiratete und/oder Paare gewährt. So können in Dänemark von einem Partner ungenutzte Teile des Grundfreibetrages auf den Ehegatten übertragen werden⁹⁹⁾. Dies betrifft insbesondere Alleinverdienerhaushalte. Eine institutionelle Begünstigung des "männlichen Versorgermodells" kann aus dieser singulären steuerlichen Regelung jedoch nicht pauschal abgeleitet werden. Ansonsten werden im Rahmen des Einkommensteuersystems auch in Dänemark keine familienbezogenen Leistungen gewährt.

Stattdessen wird die finanzielle Entlastung bzw. Unterstützung von Familien mit Kindern primär durch Kindergeldzahlungen vorgenommen. Anders als in Schweden bemisst sich die Höhe des Kindergeldes in Dänemark jedoch nicht nach der Anzahl, sondern dem Alter eines Kindes. Für alle 0- bis 2-Jährigen sind DNK 13.892 (1.866 €)¹⁰⁰⁾ pro Jahr vorgesehen, bei 3- bis 5-Jährigen sinkt dieser Betrag auf DNK 12.552 (1.686 €), bei Kindern im Alter zwischen 7 und 17 auf DNK 9.876 (1.327 €). Alleinerziehende haben Anspruch auf einen jährlichen Pauschalbetrag von DNK 4.428 (595 €), weitere DNK 4.504 (605 €) pro Kind und DNK 11.304 (1.519 €), falls der zweite Elternteil seinen Unterhaltspflichten nicht nachkommt.

Auch das dänische System setzt auf vergleichsweise kurze, jedoch hohe Kompensation während Mutterschutz und Elternzeit: 4 Wochen vor der Geburt haben Eltern Anspruch auf Mutterschutzgeld, in den 24 darauf folgenden Wochen auf Elterngeld. Während in den ersten 14 Wochen nur die Mutter bezugsberechtigt ist, kann in den verbleibenden Wochen auch der Vater Anspruch auf eine Berufsfreistellung und den Bezug des Elterngeldes erheben. Gesetzlich festgeschrieben ist lediglich eine finanzielle Kompensation in Höhe des Arbeitslosengeldes, allerdings sind in vielen Kollektivvereinbarungen 100%ige Kompensationen vorgesehen. Zudem können in Ergänzung zum Elternurlaub zwischen 13 und 52 Wochen Kinderbetreuungsgeld bezogen werden. Die Zahlungen belaufen sich jedoch nur auf 60% der höchsten Rate an Arbeitslosengeld, was weit unter dem durchschnittlichen dänischen Einkommensniveau liegt¹⁰¹⁾.

Die dänische Familienpolitik forciert durch kurzen Elternurlaub und gesetzlichen Anspruch auf institutionelle Kinderbetreuung schnellen Wiedereinstieg von Eltern

⁹⁸⁾ Vgl. Brink et al. (2007): 3 f.

⁹⁹⁾ Vgl. OECD (2008b): 199.

¹⁰⁰⁾ Kurs vom 03.11.2008: 1DNK = 0,1343 EUR.

¹⁰¹⁾ Vgl. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2008).

Die im Vergleich zu den konservativen Staaten kurze Bezugsdauer ist sichtlich darauf ausgelegt, einen möglichst schnellen Wiedereinstieg des betreuenden Elternteils ins Berufsleben zu forcieren. Dieser ist allerdings nur dann möglich, wenn ein ausreichendes Netz an Kinderbetreuung aufgebaut und Plätze zu moderaten Preisen und flexiblen Öffnungszeiten angeboten werden. Dänemark ist mit seinen Ausgaben für Realtransfers im Allgemeinen und Kinderbetreuung im Besonderen, die mit 2,13% des BIP zu Buche schlagen, OECD-Spitze. Wie in Schweden haben Eltern auch hier einen gesetzlichen Anspruch auf institutionelle Betreuung ab dem 7. Lebensmonat, solange kein Elternteil in Mutterschutz oder Elternurlaub ist. Dabei müssen mindestens $\frac{2}{3}$ der allfälligen Kosten von den Gemeinden übernommen werden. Für Haushalte mit einem jährlichen Einkommen von unter 16.215 €¹⁰²⁾ werden weitere 30% der Kinderbetreuungskosten von den Gemeinden übernommen. Diese staatlichen Zuschüsse werden bis zum einem jährlichen Einkommen von 50.300 € schrittweise reduziert. Bei jedem weiteren Kind werden die Einkommensgrenzen um 1.000 € angehoben, die Kosten zudem um weitere 50% reduziert. So beliefen sich die durchschnittlichen monatlichen Kosten für außerhäusliche Kinderbetreuung ohne einkommensabhängige Zuschüsse auf 280 €, d. h. mehr als das Doppelte der maximalen Höhe in Schweden¹⁰³⁾.

6.6 Großbritannien

Wie in anderen liberalen Wohlfahrtsstaaten wird das Gros familienbezogener Leistungen auch in Großbritannien typischerweise an Einkommensobergrenzen gebunden, da primär einkommensschwächere Familien unterstützt werden sollen.

Grundsätzlich kommt in Großbritannien das System der Individualbesteuerung zur Anwendung. Nachdem jedoch ein doppelter Grundfreibetrag, der jedem Ehepaar unabhängig vom individuellen Erwerbsverhalten zusteht, wahlweise zwischen den Ehepartnern übertragen werden kann, werden Alleinverdienerhaushalte bei gleicher Einkommenshöhe weniger stark belastet als Doppelverdienerhaushalte. Dennoch kann das britische Steuersystem als weitgehend individualisiert betrachtet werden; steuerliche Entlastungen aufgrund des Familienstandes werden prinzipiell nicht gewährt.

Obgleich der familienpolitische Fokus auf der Reduktion des Armutsrisikos von Familien liegt, haben alle Eltern unabhängig von der Höhe ihres Einkommens Anspruch auf Kindergeld. Letzteres beläuft sich auf einen jährlichen Betrag von £ 977,60 (1.215 €)¹⁰⁴⁾ für das erste und £ 652,60 (811 €) für jedes weitere Kind. Wie in den USA werden auch in Großbritannien alle familienpolitischen Leistungen jährlich an den Verbraucherpreisindex angepasst.

In Großbritannien fokussiert die Familienpolitik auf Armutsverringering

Nach dem universal gewährten Kindergeld stellt der "Child Tax Credit" (CTC) das quantitativ wichtigste familienpolitische Instrument Großbritanniens dar. Da durch den CTC primär Familien der unteren und mittleren Einkommensklassen entlastet werden sollen, sind Leistungsansprüche an Einkommensobergrenzen gebunden. Ungefähr 90% aller Familien in Großbritanni-

¹⁰²⁾ In EUR ausgewiesene Beträge von Simonsen (2005) übernommen.

¹⁰³⁾ Vgl. Simonsen (2005): 2 ff.

¹⁰⁴⁾ Kurs vom 03.11.2008: 1 GBP = 1,2434 EUR.

en qualifizieren sich im Rahmen des CTC für einen jährlichen Absetzbetrag von £ 545 (678 €). Dieser wird pro Familie bis zu einem jährlichen Haushaltseinkommen von £ 50.000 (62.157 €) gewährt. Weitere 50% aller Haushalte mit Kindern können jährlich bis zu £ 2.085 (2.590 €) pro Kind in Abzug bringen¹⁰⁵). Bezugsberechtigt sind Eltern, deren jährliche Einkünfte £ 15.575 (19.349 €) nicht übersteigen. Für jedes darüber hinaus verdiente Pfund wird der Maximalbetrag des CTC um 6,67% abgeschmolzen.

Der "Working Tax Credit" (WTC) stellt das arbeitsmarktpolitische Pendant zum CTC dar. Auch für den WTC qualifizieren sich lediglich einkommensschwächere Familien. Neben einer finanziellen Unterstützung bezweckt der WTC außerdem, die Aufnahme einer regulären Beschäftigung für bis dato nicht erwerbstätige Elternteile attraktiver zu machen. Anspruchsberechtigt sind Familien und Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern nämlich nur dann, wenn mindestens ein Elternteil mehr als 16 Stunden pro Woche arbeitet. Die Leistungen bestehen aus 4 Hauptelementen: Alle Anspruchsberechtigten erhalten eine jährliche Steuerrückerstattung von £ 1.800 (2.237 €). Dieser Betrag wird um £ 735 (913 €) aufgestockt, wenn zumindest ein Elternteil mehr als 30 Stunden pro Woche arbeitet. Alleinerziehende und Ehepartner profitieren zudem von einem Abzugsbetrag in Höhe von £ 1.770 (2.199 €). Schließlich können 80% der wöchentlichen Aufwendungen für Kinderbetreuung, maximal bis zu £ 175 (218 €) für ein Kind bzw. £ 300 (373 €) bei zwei oder mehr Kindern, steuerlich geltend gemacht werden. Sämtliche Leistungen werden jedoch nur bis zu einem jährlichen Nettoeinkommen von £ 6.420 (7.981 €) in voller Höhe ausbezahlt. Für jedes darüber hinaus verdiente Pfund reduziert sich der Maximalbetrag des WTC um 39p¹⁰⁶).

Was die Ersatzleistungen während der Babypause angeht, ist das britische System deutlich großzügiger als das US-amerikanische. Für Mütter ist eine Freistellung von maximal 52 Wochen für die Betreuung des Kindes vorgesehen, 39 davon bezahlt. Während in den ersten 6 Wochen nach der Geburt 90% der Einkommenseinbußen durch staatliche Transfers abgedeckt werden, ist der maximale Auszahlungsbetrag in den verbleibenden 33 Wochen auf 154€ pro Woche begrenzt¹⁰⁷).

Was die Kinderbetreuungsinfrastruktur angeht, hinkt auch Großbritannien hinter den im Barcelona-Prozess definierten Zielgrößen her. 26% der 0- bis 2-Jährigen sind in öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen untergebracht, sowie 80% der Kinder zwischen 3 und 5 Jahren. Familien, die sich für den Bezug des WTC qualifizieren, können bis zu 80% der Kosten für die außerhäusliche Betreuung ihres Kindes in Abzug bringen. Zudem haben alle Eltern ungeachtet ihres Erwerbseinkommens Anspruch auf eine kostenlose wöchentliche Betreuung ihres 4- oder 5-jährigen Kindes im Ausmaß von 12,5 Stunden. Auf eine institutionelle Betreuung von 8 bis 18 Uhr soll schon bald ein Rechtsanspruch bestehen¹⁰⁸). Nichtsdestotrotz sind die durchschnittlichen Gebühren für einen Kinderbetreuungsplatz in Großbritannien überdurchschnittlich hoch. Im OECD-Vergleich waren die Nettoverdienste nach Abzug der Kinderbetreuungskosten lediglich in Irland noch geringer¹⁰⁹). 2004 betrugen die Kosten externer Kinderbetreuung für ei-

¹⁰⁵) Vgl. Levy *et al.* (2006): 16.

¹⁰⁶) Vgl. Thode (2002): 17 ff. und OECD (2008b): 432.

¹⁰⁷) Vgl. OECD (2007A): 122.

¹⁰⁸) Ebd.: 127.

¹⁰⁹) Ebd.: 156.

nen allein erziehenden Elternteil mit durchschnittlichem Einkommen trotz staatlicher Zuschüsse und Rabatte mehr als ein Fünftel seiner/ihrer Einkünfte.

Einer aktuellen Studie der Daycare Trust zufolge lag der Anstieg der Betreuungskosten für ein 2-jähriges Kind in Großbritannien seit 2002 jedes Jahr über der Inflationsrate. Für die Nachmittagsbetreuung von Schulkindern betrug die Preissteigerung sogar das 6-fache der allgemeinen Teuerungsrate. Die jährlichen Kosten eines Kinderbetreuungsplatzes in England belaufen sich 2008 auf durchschnittlich £ 8.268 (10.278 €)¹¹⁰).

6.7 Zusammenfassung

Die grundsätzliche familienpolitische Ausrichtung sowie das angewendete familienpolitische Instrumentarium differiert erheblich zwischen den hier betrachteten Ländern Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden, Dänemark und Großbritannien. Die traditionell geprägte deutsche Familienpolitik wird in den letzten Jahren mit dem Ziel der Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit reformiert. Die pronatalistische Familienpolitik Frankreichs zielt auf eine gleichzeitige Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit und der Fertilität. Die niederländische Familienpolitik setzt einerseits stark auf an Erwerbstätigkeit gekoppelte monetäre Transfers, andererseits auf Arbeitsfreistellungsregelungen zur Kinderbetreuung. In Schweden liegt der familienpolitische Fokus auf der Förderung der Frauenerwerbstätigkeit durch Kinderbetreuungseinrichtungen und Armutsverringern durch großzügige monetäre Transfers. Die dänische Familienpolitik forciert durch kurzen Elternurlaub und gesetzlichen Anspruch auf institutionelle Kinderbetreuung den schnellen Wiedereinstieg von Eltern in die Berufstätigkeit. In Großbritannien konzentriert sich die Familienpolitik auf die Armutsverringern.

Übersicht 6 fasst die wichtigsten familienbezogenen Leistungen der hier dargestellten Länder nochmals zusammen. Zunächst fällt auf, dass sich das Niveau der gesamten öffentlichen Ausgaben für Familienpolitik stark unterscheidet: Während Frankreich, Schweden und Dänemark zwischen 3,5% und 3,9% des BIP für Familienförderung ausgeben, sind es in Großbritannien, Österreich und Deutschland zwischen 3,1% und 3,3% des BIP und in den Niederlanden nur 2,1% des BIP. Verhältnismäßig den größten Anteil an den Gesamtausgaben nehmen in Frankreich, den Niederlanden, Schweden, Dänemark und Großbritannien die Realtransfers ein, während in Deutschland und Österreich Geldleistungen überwiegen. Die Abgeltung der direkten und indirekten Kinderkosten erfolgt mit Ausnahme von Dänemark und Schweden, die nur direkte monetäre Transfers gewähren, durch einen Mix von direkten Geldleistungen und steuerlichen Erleichterungen. Schweden, Dänemark und Deutschland kombinieren hohe (einkommensabhängige) Einkommensersatzleistungen mit einer relativ kurzen Karenzphase. In Frankreich und Österreich sind die maximalen Elternurlaubszeiten lang, jedoch gekoppelt mit niedrigen Pauschalzahlungen. Großbritannien und die Niederlande bieten kurze Karenzzeiten mit niedrigen Ersatzzahlungen. Divers sind schließlich auch die Vorkehrungen zur Abgeltung des Betreuungsaufwandes nach Ende der Elternzeit. Die Kosten innerhäuslicher Kinderbetreuung in Form der eingeschränkten oder Nichterwerbstätigkeit eines die Betreuung übernehmenden Partners werden innerhalb des Einkommensteuersystems nur in Deutschland (Ehegattensplitting) und Frankreich (Familiensplitting) berücksichtigt; alle anderen betrachteten

¹¹⁰) Vgl. Daycare Trust (2008): 2.

Länder haben ein Individualsteuersystem. Von diesen berücksichtigen jedoch Österreich (Alleinverdienerabsetzbetrag), Dänemark (Übertragung ungenutzter persönlicher Absetzbeträge) und Großbritannien (Übertragung ungenutzter persönlicher Freibeträge) die Unterhaltspflichten eines Allein- oder Hauptverdieners durch steuerliche Erleichterungen; während in den Niederlanden und Schweden die Erwerbs- und Einkommensverhältnisse des Partners keinerlei Berücksichtigung bei der Einkommensbesteuerung finden. Die Betreuungsquoten von Kindern unter 3 Jahren – als Indikator für die Dichte des Kinderbetreuungsnetzes – variieren sehr stark zwischen den betrachteten Ländern: Sie sind am niedrigsten in Deutschland und Österreich, wo sie etwa 10% betragen; in Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien liegen sie zwischen 25% und 30%; in Schweden bei 45% und in Dänemark bei 83%.

Übersicht 6: Überblick über familienpolitische Instrumentarien in ausgewählten europäischen Ländern 2008

			Österreich	Deutschland	Frankreich	Niederlande	Schweden	Dänemark	Großbritannien
Transfers in % des BIP	Gesamt		3,1	3,0	3,8	2,1	3,5	3,9	3,3
	Dir. monetär / steuerl. / real		2,5 / -- / 0,6	1,2 / 1,0 / 0,8	1,4 / 0,8 / 1,6	0,8 / 0,5 / 0,9	1,6 / -- / 1,9	1,6 / -- / 2,3	2,2 / 0,4 / 0,8
Abgeltung Kinderkosten	Direkt ¹⁾		1.370 € bis 2.440 € (2.913 €)	1.848 €	0 € bis 2.572€	775 € bis 1.107 €	1.278€ - 1.712€	1.327€ - 1.866€	811 € bis 1.215 €
	Indirekt		Absetzbetrag 611 €	Freibetrag Ehepaar 5.848 €	Splittingfaktor 0,5 (max. 2.159 €) bzw. 1 (max. 4.318 €)	Child Tax Credit, Combination Tax Credit	--	--	Child Tax Credit, Working Tax Credit
Karenz-Regelungen ²⁾	Höhe der monatlichen Kompensation		436 € / 624 € / 800 €	67% (300 € bis 1.800 €)	536,03 €	Tarifvereinbarungen	80% bis 2.726 € → 583 €	100% (Arbeitgeber)	616 € → 0 €
	Dauer ³⁾		30(6) / 20(4) / 15(3) Monate	52(8) Wochen	104 Wochen	Max. 6 Monate	330(60) Tage → 90 Tage	13 bis 52 Wochen	33 → 13 Wochen
Kompensation Betreuungs- aufwand	Inner- häu- sliche Betreu- ung	Steuersystem	Nein (Individualbesteuerung)	Ja (Ehegattensplitting)	Ja (Familiensplitting)	Nein (Individualbesteuerung)	Nein (Individualbesteuerung)	Nein (Individualbesteuerung)	Nein (Individualbesteuerung)
		Begünstigungen Alleinverdiener	Ja (AVAB)	Ja (Splittingvorteil maximal)	Ja (Splittingvorteil maximal)	Nein	Nein	Ja (Übertragung ungenutzter persönlicher Absetzbeträge)	Ja (Übertragung ungenutzter persönlicher Freibeträge)
	Externe Betreu- ung	Infrastruktur: Betreuung < 3J	10,8	8,6	27	29	45	83	26
		Kosten	--	2/3 bis 4.000 € (Freibetrag)	50% bis 2.300 €	Dreiteilung der Kosten / Freibetrag max. 6,10/Stunde	max. 135 € / Monat ≈ 10% der Kosten	Max. 1/3 der Kosten	Working Tax Credit bis zu 80%

¹⁾ Staffelungen nach Alter und Ordnungszahl. Vierte und weitere Kinder werden hier nicht berücksichtigt. – ²⁾ Die Regelungen zum Mutterschutz unterscheiden sich nicht stark und werden daher nicht dargestellt. – ³⁾ "X(Y)": X Monate stehen einem Elternpaar jedenfalls zu. Y Monate nur dann, wenn sich auch der 2. Elternteil für die Betreuung des gemeinsamen Kindes freistellen lässt.

7. Umsetzung familienpolitischer Zielsetzungen im internationalen Vergleich

Die obige Beschreibung der wichtigsten familienpolitischen Instrumente von sieben OECD-Staaten und sporadische Vergleiche innerhalb derselben Wohlfahrtsstaatstypen haben bereits erste Einblicke in mögliche Ausprägungen von Familienpolitik geliefert. Welche Wirkungen einzelne familienpolitische Instrumente haben, soll durch die nun folgende Gegenüberstellung von Zielgrößen und Instrumenten noch deutlicher herausgearbeitet werden.

Abbildung 7 vergleicht das Gesamtvolumen der familienbezogenen Ausgaben im OECD-Raum. Enthalten sind dabei sowohl direkte und indirekte monetäre Transfers als auch Ausgaben für Sachleistungen. Gemessen am Anteil am nationalen BIP wenden Dänemark, Schweden und Frankreich mit bis zu 4% am meisten für die finanzielle Entlastung bzw. Förderung von Familien auf. Österreich und Deutschland positionieren sich mit rund 3% des BIP im OECD-Mittelfeld, während die Niederlande mit 2,1% des BIP zu den Ländern mit den geringsten familienbezogenen Ausgaben zählen. Großbritannien liegt mit 3,3% des BIP hingegen im oberen Drittel und gibt – trotz der mehrheitlich auf kleinere Einkommen gerichteten Maßnahmen – für die finanzielle Entlastung von Familien insgesamt mehr aus als Österreich und Deutschland, deren familienpolitische Instrumente Haushalte aller Einkommensklassen adressieren.

Familienleistungen gemessen am BIP am höchsten in Dänemark, am niedrigsten in den Niederlanden – Österreich im Mittelfeld

Neben der absoluten Höhe ist allerdings auch die Gegenüberstellung der Struktur nationaler familienpolitischer Policy Mixes aufschlussreich (vgl. Abbildung 7). Unterschieden werden steuerliche Entlastungen (d. h. indirekte monetäre Transfers), direkte monetäre Transfers und Realtransfers. Erstere umfassen insbesondere Splitting- und Freibetragsregelungen, die durch eine Reduktion des zu versteuernden Einkommens eine steuerliche Entlastung von Familien bewirken. Im Gegensatz dazu werden steuerliche Absetzbeträge den direkten monetären Transfers zugeordnet. Da sie nach Berechnung der Steuerschuld in Abzug gebracht und zu meist in Form einer Negativsteuer auch bar ausbezahlt werden, ist ihre Wirkung identisch mit jener von direkten Geldleistungen. Neben Kinderabsetzbeträgen und Kindergeldzahlungen, die eine Kompensation der finanziellen Mehrkosten von Kindern herbeiführen sollen, werden auch die Ersatzleistungen während des Mutterschutzes und der darauf folgenden Babypause (Karenz) unter dem Posten der monetären Transfers subsumiert. Die Realtransfers beziehen sich hingegen vor allem auf die staatlichen Ausgaben für die öffentliche Kinderbetreuung, beinhalten jedoch auch alle anderen Sachleistungen, z. B. kostenfreie Busfahrten in die Schule.

Folgende grobe Rückschlüsse über die länderspezifischen Schwerpunktsetzungen innerhalb des familienpolitischen Instrumentariums können auf der Grundlage dieser internationalen Vergleichszahlen getroffen werden.

Deutschland und Frankreich entlasten Familien stark durch Steuervergünstigungen und Freibetragsregelungen

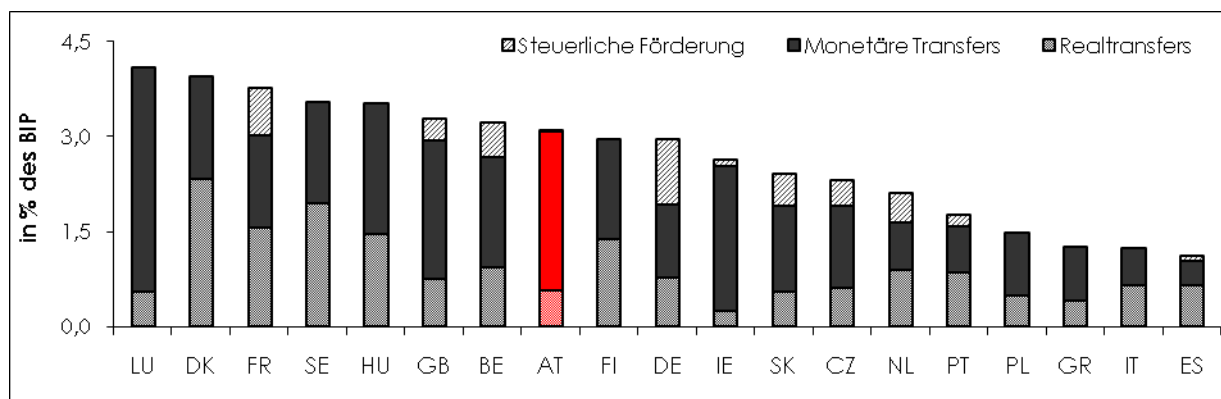
Während Deutschland und Frankreich Familien zu einem erheblichen Teil durch Steuervergünstigungen und Freibetragsregelungen entlasten (zwischen 0,8% des BIP in Frankreich und einem Prozent in Deutschland), basieren familienbezogene Leistungen in Großbritannien und Österreich vor allem auf direkten monetären Transfers, entweder in Form von Absetzbeträgen oder Kindergeldleistungen.

Österreich und Großbritannien entlasten Familien stark durch direkte monetäre Transfers

Dabei haben die Ausgaben für Mutterschutz- und Kinderbetreuungsgeld mit 0,1 bzw. 0,3% des BIP nur einen vergleichsweise geringen Anteil an den gesamten direkten Geldleistungen. In den skandinavischen Ländern genauso wie in Frankreich und den Niederlanden machen Realtransfers, die sich fast zur Gänze aus Aufwendungen für die öffentliche Kinderbetreuung zusammensetzen, einen Großteil der staatlichen Ausgaben für die finanzielle Entlastung bzw. Förderung von Familien aus.

In Schweden, Dänemark, Frankreich und den Niederlanden machen Realtransfers den Großteil der Familienleistungen aus

Abbildung 7: Einsatz verschiedener Instrumente des Steuer- und Transfersystems für die Entlastung von Familien in % des BIP, 2003



Q: SOCX (2007).

Übersicht 7: Zusammenschau von Instrumenten, deren Ausgabenniveau und Indikatoren

		AT		DE		FR		NL		SE		DK		UK		Jahr	Quelle
Instrumente																	
Existenzminimum	Ausgaben	2,1		0,8		1,1		0,7		0,9		1,0		0,8		2003	SOCX 2007
	Geldleistungen ¹⁾	X		X		X		x		X		X		x		2008	
	Steuererleichterungen ²⁾	x		X		X		X		--		--		X		2008	
Karenz	Ausgaben	0,3		0,2		0,3		0		0,7		0,6		0,1		2003	SOCX 2007
	Höhe ³⁾	x		X		x		x		X		X		x		2008	
	Dauer ⁴⁾	X		X		X		x		x		x		x		2008	
Betreuung	Ausgaben Realtransfers	0,6		0,8		1,6		0,9		1,9		2,3		0,8		2003	SOCX 2007
	Extern ⁵⁾	--		X		X		X		X		X		≈X		2008	
	Intern ⁶⁾	x		X		X		--		--		≈ X		≈ X		2008	
Indikatoren																	
Fertilität	TFR	1,40		1,32		2,00		1,70		1,85		1,83		1,84		2006	Eurostat 2008
Horizontale UV	EATR Ehepaar mit/ohne Kinder	21	30	30	37	18	24	27	32	19	25	34	39	19	24	2007	OECD 2008
	EATR Single mit/ohne Kinder	7	28	22	37	15	26	7	31	13	25	13	39	7	24	2007	OECD 2008
Vertikale UV + Kinderarmut	Armutsgefährdungsquote Kinder	0,15		0,12		0,14		0,14		0,15		0,10		0,24		2006	Eurostat 2008
	Gini-Koeffizient	29,1		28,3		32,7		30,9		25,0		24,7		36,0		1995-2000	WDI 2007
Erwerbstätigkeit Frauen + intrafamiliäre Arbeitsteilung	Erwerbsquote Frauen	63,5		62,2		57,7		67,7		70,7		73,4		65,8		2006	Eurostat 2008
	Teilzeitquote Frauen	40,7		45,3		30,2		74,8		39,5		35,8		41,4		2007	Eurostat 2008
	Differenz Erwerbsquote kinderloser Frauen und Mütter zwischen 25 und 49 Jahren mit unter 12-jährigen K.	-15,1		-17,6		-7,7		-11,2		82,5% (2005) ⁷⁾		+2,8 (2003)		-19,8		2006	Eurostat 2008
	Erwerbstätigkeit Mütter mit 0-2 jährigen Kindern	26,2		36,1		53,7		69,4		71,9		71,4		52,6		2005	OECD 2007
	Betreuungsquote 0-2 Jahre	10,8		9,0		28,0		30,0		40,0		62,0		26,0		99-05	OECD

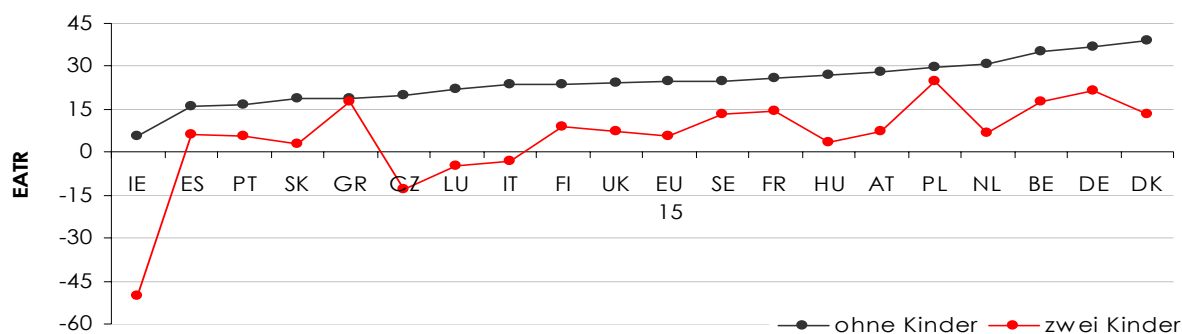
¹⁾ (Minimaler Wert + maximaler Wert) / 2 – "X" ab 1.750 €, "X" zwischen 1.250 € und 1.750 €, "x" unter 1.250 €. – ²⁾ Entlastungsbetrag – "X" ab 3.000 €, "X" zwischen 1.500 € und 3.000 €, "x" unter 1.500 €. – ³⁾ Einkommensersatz bzw. Grundsicherung – "X" ab 2.000 €, "X" zwischen 1.000 € und 2.000 €, "x" unter 1.000 €. – ⁴⁾ Maximale Bezugsdauer – "X" mehr als 2 Jahre, "X" zwischen 1 und 2 Jahre, "x" unter 1 Jahr. – ⁵⁾ Entlastungsbetrag für Alleinverdienende – "X" ab 2.000 €, "X" zwischen 1.000 € und 2.000 €, "x" bis 1.000 €. – ⁶⁾ Entlastungsbetrag – "X" ab 2.000 €, "X" zwischen 1.000 € und 2.000 €, "x" bis 1.000 € – bei Abschätzung der Förderung in den Niederlanden und Dänemark wird vereinfachend angenommen, dass sich die durchschnittlichen Kosten eines Kinderbetreuungsplatzes auf gut 4.000 € belaufen. Müssen Eltern nur für ein Drittel dieser Kosten aufkommen, ist die Förderkomponente > 2.000 € und damit mit "X" zu bezeichnen. – ⁷⁾ Keine diesbezüglichen Daten von Eurostat für Schweden. Allerdings weist die OECD die Erwerbsquote von Müttern mit Kindern zwischen 0 und 16 Jahren in Schweden mit 82,5% aus. vgl. OECD (2007A): 46.

7.1 Horizontale Umverteilung

Der horizontale Lasten- bzw. Leistungsausgleich zwischen kinderbetreuenden und kinderlosen Haushalten wird gemeinhin als wichtigstes familienpolitisches Anliegen diskutiert. Nachdem Familien mit Kindern im Vergleich zu Alleinstehenden oder kinderlosen Ehepaaren unvermeidliche Mehrkosten für den Unterhalt ihrer Kinder entstehen, wird ihre finanzielle und damit auch steuerliche Leistungsfähigkeit geschmälert.

Der Grad der horizontalen Umverteilung lässt sich beispielsweise an der Differenz der effektiven Besteuerung von kinderlosen und kinderbetreuenden Haushalten gleichen Erwerbstyps ablesen. Verglichen wird zum einen die durchschnittliche effektive Steuerbelastung¹¹¹⁾ (effektiver Durchschnittssteuersatz EATR) von Alleinstehenden mit der von allein erziehenden Eltern mit zwei Kindern, unter der Annahme, dass sich die jährlichen Einkünfte beider Haushaltstypen auf 67% des durchschnittlichen Einkommens im produzierenden Gewerbe belaufen (vgl. Abbildung 8). Analog wird die Umverteilung von kinderlosen Ehepaaren zu Ehepaaren mit zwei Kindern, deren jährliches Gesamteinkommen 33% über dem durchschnittlichen Niveau liegt, durch die Differenz der steuerlichen Belastung abzuschätzen versucht.

Abbildung 8: Effektive durchschnittliche Steuerbelastung von Alleinstehenden und Alleinerziehenden mit 67% des Durchschnittseinkommens 2007



Q: OECD (2008B): 68.

In Österreich – wie in den meisten der hier angeführten Länder – findet zwischen Alleinstehenden und Alleinerziehenden eine stärkere Umverteilung statt als zwischen kinderlosen Ehepaaren und solchen mit zwei Kindern.

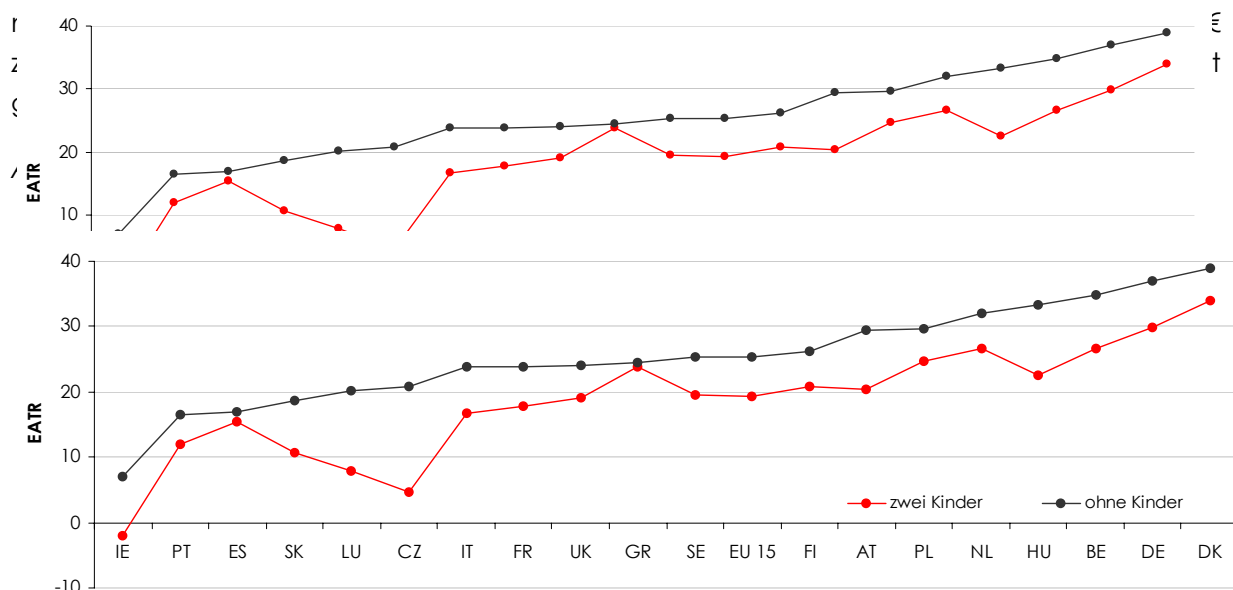
Horizontale Umverteilung zwischen Alleinstehenden und Alleinerziehenden in Österreich ebenso wie in den meisten europäischen OECD-Ländern stärker als zwischen Paaren mit und ohne Kindern

¹¹¹⁾ Berücksichtigt werden bei der effektiven durchschnittlichen Belastung sowohl Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge als auch Transfers in Form von Absetzbeträgen und direkten Geldleistungen.

So war die effektive durchschnittliche Steuerbelastung eines allein erziehenden Elternteils mit einem jährlichen Bruttoeinkommen von 25.100 € nach Berücksichtigung von Sozialversicherung und direkten Geldleistungen (i. e. Kinderabsetzbetrag und Familienbeihilfe) um 74% geringer als die von allein stehenden Steuerpflichtigen mit gleichem Markteinkommen. Was das Niveau der horizontalen Umverteilung angeht, befindet sich Österreich insgesamt im oberen Mittelfeld der EU 19.

Horizontale Umverteilung zu Familien mit Kindern in Österreich relativ hoch

Auch bei verheirateten Paaren findet eine vergleichsweise hohe Umverteilung hin zu solchen



Q: OECD (2008B): 68.

Potential zur horizontalen Umverteilung haben grundsätzlich alle staatlichen Leistungen, die nur Familien mit Kindern zugute kommen. Der Grad der Umverteilung kann in den meisten Ländern durch das Niveau der direkten Entlastungen durch Familienbeihilfe, Kinderabsetzbeträge oder -freibeträge angenähert werden. Deren Höhe kann nach der Anzahl der Kinder, deren Alter oder dem Einkommensniveau eines oder beider Elternteile variieren und entfaltet so unterschiedlich hohe distributive Wirkungen. Allerdings zielen einzelne familienpolitische Instrumente auf die explizite Umverteilung hin zu Alleinerziehenden bzw. Ehepaaren mit Kindern ab. So profitieren in den meisten Ländern Alleinerziehende in der einen oder anderen Form von zusätzlichen Transferzahlungen, wodurch der oftmals prekären Einkommenssituation von Familien mit nur einem Elternteil Rechnung getragen werden soll. Umgekehrt haben auch Ehepaare mit Kindern mitunter Anspruch auf Zusatzleistungen, wenn sich ein Elternteil primär der Betreuung der Kinder widmet, während der zweite erwerbstätige Elternteil für die finanzielle Versorgung der gesamten Familie verantwortlich ist. Nachdem die Unterhaltspflichten

gegenüber Kindern und PartnerIn (mit geringem oder fehlendem Erwerbseinkommen) die Leistungsfähigkeit des erwerbstätigen Elternteils verringern, können zusätzliche Kosten in Abzug gebracht werden.

2005 wurde von der OECD eine Studie zum Einfluss der nationalen Steuer- und Transfersysteme auf das Äquivalenzeinkommen¹¹²⁾ von kinderlosen Haushalten und solchen mit zwei Kindern (mit gleichem Markteinkommen) publiziert. Im Zentrum stand dabei die Frage, um wieviel Prozent sich die Unterschiede in den Äquivalenzeinkommen zwischen den beiden Haushaltstypen durch die Steuer- und Transfersysteme reduzierten. Entsprechend dieser Untersuchungen erreicht in Österreich sowohl die Umverteilung hin zu Alleinerziehenden als auch die hin zu Ehepaaren mit Kindern ein relativ hohes Niveau. Dabei lässt sich der distributive Effekt fast zur Gänze auf die im internationalen Vergleich sehr großzügigen Geldleistungen der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrages zurückführen. Der Alleinverdienerabsetzbetrag habe keinerlei Einfluss auf die Entlastung von Ehepaaren mit Kindern, während der Alleinerzieherabsetzbetrag gut 10% der Umverteilung von Alleinstehenden zu Alleinerziehenden ausmache, so die OECD (2005)¹¹³⁾.

Ein Alleinerzieherfreibetrag wirkt sich auch in Deutschland auf die horizontale Umverteilung hin zu Alleinerziehenden aus und erklärt sicherlich zu Teilen, warum die Umverteilung von Singles zu Alleinerziehenden größer ist als die von kinderlosen Ehepaaren zu Paaren mit zwei Kindern¹¹⁴⁾. Grundsätzlich geht für alle Haushaltstypen eine relativ hohe horizontale Umverteilung vom deutschen Steuer- und Transfersystem aus, wenn gleich sie den Grad der distributiven Effekte in Österreich nicht erreicht.

Hingegen übertrifft die horizontale Umverteilung durch das deutsche Steuer- und Transfersystem jene Frankreichs. Obgleich aus obiger Graphik keine prononcierte Differenz ersichtlich wird, schätzen sowohl Baclet *et al.* (2005) als auch die OECD (2005) den distributiven Effekt in Deutschland um ein Vielfaches höher ein als in Frankreich¹¹⁵⁾. Die Differenz zwischen den Äquivalenzeinkommen könne in Deutschland im Vergleich zu Frankreich für Alleinerziehende um mehr als das Doppelte, nämlich um 26,5%, reduziert werden, während jene bei Ehepaaren um das 1,5fache (12,4%) verringert würde¹¹⁶⁾. Dies lässt sich vor allem auf die degressive Wirkung des Familiensplittings zurückführen. Nachdem die jährlichen Einkünfte eines Alleinerziehenden in diesem exemplarischen Haushaltstyp nur 67% des durchschnittlichen Einkommens im produzierenden Gewerbe betragen, sind die finanziellen Entlastungen durch das Familiensplitting, die mit zunehmenden Einkünften steigen, eher gering. Zudem erfolgt eine hohe steuerliche Entlastung erst ab dem dritten Kind¹¹⁷⁾. Diese Schlussfolgerung legt auch ei-

¹¹²⁾ Die Bruttobezüge des Haushalts werden dabei nach Personenzahl und -struktur gewichtet. Für Informationen zur OECD-Äquivalenzskala siehe OECD (2005): 23 und 38.

¹¹³⁾ Vgl. OECD (2005): 67.

¹¹⁴⁾ Vgl. OECD (2005): 83.

¹¹⁵⁾ Vgl. Baclet *et al.* (2005): 17.

¹¹⁶⁾ gl. OECD (2005): 52.

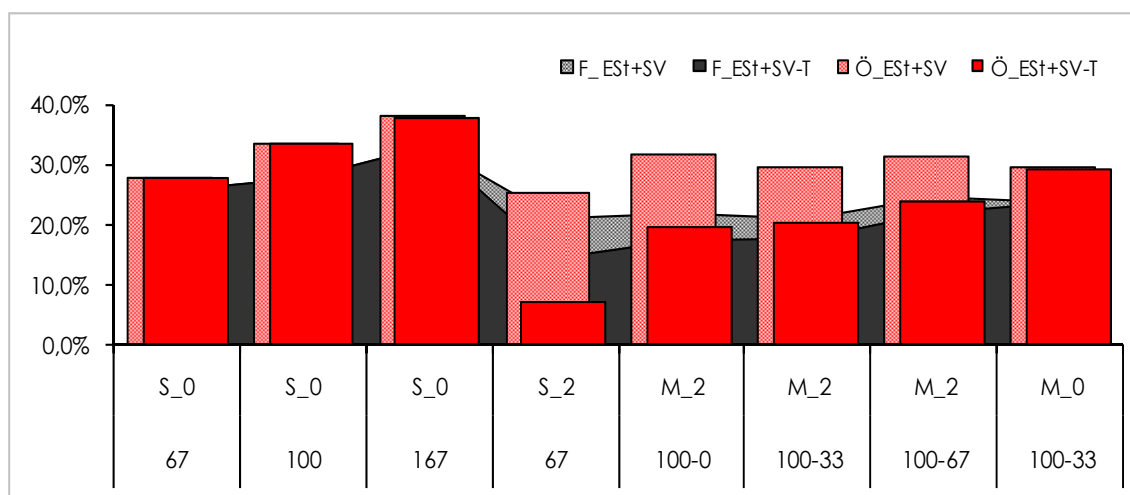
¹¹⁷⁾ Die OECD geht bei ihren Berechnungen hingegen von dem wahrscheinlicheren Fall einer 2-Kind-Familie aus.

ne Studie von Steiner et al. (2006) nahe, die die distributiven Wirkungen einer Einführung des französischen Familiensplittings in Deutschland untersucht. Obwohl Familien mit 3 Kindern nur 15% aller Haushalte mit Kindern ausmachen, würden 50% der Kosten eines Familiensplittings für die Entlastung von 3-Kind-Familien aufgewendet¹¹⁸⁾.

Auch in Österreich erreichen Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag ein höheres Niveau an horizontaler Umverteilung als das französische Familiensplitting, das um stark nach der Anzahl der Kinder gestaffelte direkte Transferleistungen ergänzt wird.

Horizontale Umverteilung in Österreich durch Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag höher als in Frankreich durch Familiensplitting und direkte Transfers

Abbildung 10: Horizontale Umverteilung durch die Steuer- und Transfersysteme Österreichs und Frankreichs 2007



S_0: Single ohne Kinder. S_2: Single mit 2 Kindern. M_0: Ehepaar ohne Kinder. M_2: Ehepaar mit 2 Kindern. Die Zahlen entlang der X-Achse geben jeweils das Einkommen von Alleinstehenden bzw. der beiden Erwachsenen im Haushalt im Verhältnis zum durchschnittlichen Einkommen im Produzierenden Gewerbe an.

Q: OECD (2008B): 150 f. und 214 f.

Abbildung 10 zeigt die durchschnittliche Steuer- und Sozialabgabenbelastung repräsentativer Haushaltstypen vor und nach der Berücksichtigung familienbezogener Transfers, nämlich der "Allocations familiales" für Frankreich und der Familienbeihilfe, des Kinderabsetzbetrages sowie des Alleinerzieher- und Alleinverdienerabsetzbetrages, für Österreich. Da lediglich familienbezogene Transfers berücksichtigt werden, sind beide Balken (rot und hellrot bzw. grau und hellgrau) bei kinderlosen Haushalten in Österreich und Frankreich (S_0 und M_0) jeweils

¹¹⁸⁾ Vgl. Steiner et al. (2006): 17.

gleich hoch. Erkennbar ist hingegen, dass die durchschnittliche Belastung nach Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen in Österreich bei gleicher relativer Einkommenshöhe höher ist als in Frankreich.

Besonders groß ist die Differenz zwischen der Belastung österreichischer und französischer Haushalte nach Abzug von Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen aufgrund des Familiensplittings bei Ehepaaren mit zwei Kindern (M₂; gemeint ist der Höhenunterschied zwischen den hellgrauen und hellroten Flächen). Werden allerdings auch familienbezogene Transfers (rot und grau) berücksichtigt, so liegt die durchschnittliche Belastung von Haushalten mit Kindern in Österreich und Frankreich fast gleichauf, das Einkommen von Alleinerziehenden wird durch das Steuer- und Transfersystem Frankreichs sogar deutlich stärker belastet als durch das österreichische. D.h. obwohl die Belastung für Kinderlose in Österreich mit Steuern und Sozialabgaben die in Frankreich immer übersteigt (S₀ und M₀), ist die steuerliche Belastung von Familien mit zwei Kindern einschließlich Transferzahlungen auf demselben Niveau. Das Ausmaß der horizontalen Umverteilung zwischen Steuerpflichtigen ohne und mit Kindern ist in Österreich also höher.

In Schweden, wo keinerlei Entlastungen auf Basis des Familienstandes gewährt werden, lässt sich die Umverteilungswirkung zur Gänze auf die direkten Transferzahlungen zur Minderung der finanziellen Lasten von Eltern zurückführen. Was die Umverteilung hin zu Alleinerziehenden in Dänemark betrifft, so überrascht die vergleichsweise geringe Minderbelastung im Vergleich zu Singles, trotz der zusätzlich gewährten Leistungen für Alleinerziehende (mindestens 1.748,62 € jährlich, was abhängig vom Alter der Kinder eine Aufstockung des gewöhnlichen Kindergelds um knapp $\frac{1}{3}$ bis $\frac{2}{3}$ zur Folge hat). Die OECD-Berechnungen bewerten den Grad der horizontalen Umverteilung entsprechend höher und setzen das Niveau mit jenem in Österreich gleich¹¹⁹⁾.

Im Falle Großbritanniens ist davon auszugehen, dass das hohe Umverteilungsniveau von Alleinstehenden zu Alleinerziehenden vor allem auf die hier angenommene Einkommenshöhe zurückzuführen ist. Bei einem Vergleich der Umverteilung auf höherem Einkommensniveau, wo sich Alleinerziehende nicht für die großzügigen, einkommensabhängigen Leistungen (CTC) qualifizierten, wäre der Umverteilungseffekt sicherlich kleiner. Etwa die Hälfte der monetären Leistungen sind in Großbritannien an eine Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt¹²⁰⁾. Sie machen bei Alleinerziehenden den Löwenanteil der Umverteilungswirkung aus. Nur ein Viertel der Reduktion der Einkommensdifferenz ist universalen Transferzahlungen zuzuschreiben.

Grundsätzlich findet in allen hier untersuchten Staaten eine Umverteilung hin zu Familien mit Kindern statt, um deren kinderbezogenen Mehrkosten im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips Rechnung zu tragen. Allerdings kann schwer nachvollzogen werden, welche Instrumente im Einzelnen für die distributiven Wirkungen verantwortlich sind.

¹¹⁹⁾ Vgl. OECD (2005): 76 f.

¹²⁰⁾ Die Ausgaben für die universal gewährten Kindergeldzahlungen belaufen sich auf 0,84% des BIP, während der transferähnliche Teil des WTC 0,26%, jener des CTC 0,54% des BIP beträgt (SOCX, 2007).

7.2 Vertikale Umverteilung

Neben der horizontalen Umverteilung, die eine Einkommensumschichtung von kinderlosen zu Familien mit Kindern vorsieht, wird aufgrund von Gerechtigkeitsvorstellungen in allen OECD-Staaten auch eine mehr oder minder starke vertikale Umverteilung zwischen Familien unterschiedlicher Einkommenshöhe vorgenommen.

Einen ersten Überblick über die bestehende Ungleichverteilung von Einkommen aller Haushalte liefert Übersicht 8, die die Höhe des Gini-Koeffizienten für die hier primär untersuchten Länder abbildet. Während die Ungleichverteilung in den skandinavischen Staaten am niedrigsten ist¹²¹⁾, wiesen Österreich und Deutschland einen Koeffizienten knapp unter 30 aus. Unwesentlich stärker ist die Ungleichverteilung der Einkommen in den Niederlanden und Frankreich. In Großbritannien ist die Schere zwischen hohen und niedrigen Einkommen von den hier betrachteten Ländern am höchsten.

Übersicht 8: Gini-Koeffizient ausgewählter europäischer Staaten, 1995-2000

AT	DE	FR	NL	SE	DK	UK
29,1	28,3	32,7	30,9	25,0	24,7	36,0

Q: United Nations Development Programme (2008).

Da die Einkommensteuertarife in allen der hier untersuchten Staaten progressiv gestaltet sind, findet zwangsläufig auch zwischen Familien mit höheren Einkommen zu solchen mit niedrigeren Einkommen eine Umverteilung statt. Diese ist jedoch hauptsächlich auf kinderunabhängige Komponenten des Steuersystems wie den Tarif, Grundfreibeträge, Grundabsetzbeträge oder steuerfreie Tarifzonen zurückzuführen. Inwieweit von einzelnen familienpolitischen Instrumenten distributive Effekte ausgehen, ist unklar¹²²⁾.

Eine Mikrosimulationsstudie von Immervoll et al. (2006), die unter anderem die distributiven Effekte von universalen Transfers und einkommensabhängigen Leistungen¹²³⁾ vergleicht, lässt ungefähre Rückschlüsse zu, welchen Instrumenten in den hier untersuchten Ländern die größte Rolle bei der vertikalen Umverteilung zukommen könnte. Die Ergebnisse zeigen, dass in den skandinavischen Ländern und Österreich der vertikale Umverteilungseffekt primär von universalen Leistungen ausgeht.

In Österreich, Schweden und Dänemark beruht die vertikale Umverteilung primär auf universalen Leistungen, in Großbritannien dagegen auf einkommensabhängigen Transfers

Dagegen dominieren in Großbritannien die einkommensabhängigen Transfers bei der Umverteilung von oben nach unten. Grundsätzlich sei in Ländern mit relativ gleichmäßiger Einkom-

¹²¹⁾ Je kleiner ein Gini-Koeffizient ist, umso gleichmäßiger ist die Einkommensverteilung in einem Land; das Niveau liegt zwischen 0 und 100.

¹²²⁾ Vgl. OECD (2005): 48 ff.

¹²³⁾ Diese müssen jedoch nicht zwangsläufig auf das Vorhandensein von Kindern bezogen sein.

mensverteilung der Umverteilungseffekt durch einkommensunabhängige Transfers und die Einkommensbesteuerung sehr hoch. Unter jenen Ländern, deren Ungleichverteilung vergleichsweise hoch ist, haben jene Instrumente den größten distributiven Effekt, die abhängig vom Einkommen gewährt werden¹²⁴).

Berechnungen der OECD in "Taxing Working Families. A Distributional Analysis"¹²⁵) weisen in allen hier untersuchten Ländern eine Umverteilung von oben nach unten aus, wenngleich von einer Reihe familienbezogener Instrumente tendenziell entgegengesetzte distributive Wirkungen ausgehen. Dazu zählen insbesondere einkommensabhängige Ersatzleistungen während der Babypause, der Kinderfreibetrag sowie das Familiensplitting.

In allen betrachteten Ländern leistet Familienpolitik insgesamt positiven Beitrag zur vertikalen Umverteilung, trotz Degressionseffekten von Splittingmodellen und Freibeträgen

Die tendenziell degressive Wirkung des französischen Familiensplittings machen z. B. Vergleiche mit dem deutschen Steuer- und Transfersystem deutlich. Verglichen mit dem deutschen Modell profitierten von einer Einführung des Familiensplittings in Deutschland nur die oberen drei Einkommensdezile. Für alle anderen Einkommensklassen entfaltet die gegenwärtige deutsche Familienpolitik identische Entlastungswirkungen¹²⁶).

Ähnliches gilt für den Kinderfreibetrag. Seiner grundsätzlich degressiven Wirkung wird in den Berechnungen der OECD nicht Rechnung getragen, da die Einkommen der hier betrachteten Haushaltstypen zu niedrig sind. Bei Einkünften in Höhe von 67% bzw. 133% (28.633 € respektive 57.122 €) des Durchschnittseinkommens ist die steuerliche Entlastung durch den Kinderfreibetrag kleiner als die direkten Auszahlungen des Kindergeldes. 2005 war ein Kinderfreibetrag erst ab einer Einkommenshöhe von 63.000 € pro Jahr vorteilhafter als das Kindergeld, bewirkte jährlich also eine Reduktion der Steuerlast über 1.208 € pro Kind. Maximal war die steuerliche Entlastung mit 2.447 € pro Kind ab einem jährlichen Einkommen von 119.000 €¹²⁷).

Neben Kinderfreibetrag und Familiensplitting wird auch die Verteilungswirkung einkommensabhängig gewährter Ersatzleistungen während der Babypause häufig als unerwünscht empfunden, weil die Transferleistung absolut (wenn auch nicht relativ) mit zunehmendem Einkommen ansteigt. In jenen Ländern, die zur Minderung des Einkommensentgangs von einer solchen Regelung Gebrauch machen – dazu zählen Schweden, Dänemark und Deutschland –, ist die Einkommensersatzleistung daher Verteilungswirkungen meist an Obergrenzen gebunden. In Schweden werden 80% des vorhergehenden Einkommensniveaus nur bis zu einem maximalen Betrag von ca. 2.850 € pro Monat ausbezahlt, in Deutschland 67% bis maximal 1.800 €. Dagegen können in Dänemark gegenüber den öffentlichen Haushalten zwar nur

¹²⁴) Vgl. Immervoll et al. (2006): 11 ff.

¹²⁵) OECD (2005).

¹²⁶) Vgl. Steiner et al. (2006): 21.

¹²⁷) Vgl. Steiner et al. (2007): 4.

subsidiäre Leistungsansprüche geltend gemacht werden. Kollektivvereinbarungen sehen allerdings 100%ige Kompensationen vor.

Nicht zuletzt können von der steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten degressive Wirkungen ausgehen, auch wenn diese nicht in Form von Freibeträgen, sondern von Absetzbeträgen gewährt wird. Obgleich die anteiligen Absetzbeträge erst nach Ermittlung der Steuerschuld subtrahiert werden und somit formell für jedes Kind gleich sind, können davon nur Eltern profitieren, deren Einkommen so hoch ist, dass überhaupt eine Steuerschuld besteht. Eine steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten zielt demnach klar darauf ab, durch die Verringerung der Opportunitätskosten des Kindes eine Erwerbstätigkeit beider Elternteile zu fördern. Dass hier ein Konflikt zwischen allokativen und distributiven Zielvorstellungen besteht, zeigt auch das Beispiel Schwedens. Dort wurden zur Förderung der Arbeitsmarktpartizipation von Müttern für die grundsätzlich einkommensabhängigen Gebühren öffentlicher Kinderbetreuung Maximalbeträge eingeführt. Untersuchungen von *Brink et al.* (2007) kamen zu dem Ergebnis, dass in Anbetracht der bereits sehr hohen Erwerbsbeteiligung von Müttern die beschäftigungspolitischen Effekte der Maximum Fee Reform allerdings als vernachlässigbar klein zu bewerten sind. Außerdem profitierten von den maximalen Betreuungskosten Ehepaare und Haushalte mit hohen Einkünften mehr als Alleinerziehende und kleine Einkommensbezieher. Eine kostengleiche Erhöhung des Kindergeldes wäre aus sozialpolitischer Perspektive demnach vorzuziehen gewesen, so die Autoren¹²⁸⁾.

7.3 Prävention und Reduktion von Kinderarmut

Eng mit der Frage nach der vertikalen Umverteilung verknüpft ist die der Reduktion von Kinderarmut. Insgesamt sind in der EU Kinder relativ häufiger von Armut betroffen als die restliche Bevölkerung.

Trotz der relativ großen finanziellen Entlastung von Haushalten mit Kindern durch die horizontale Umverteilung waren in Österreich 2006 15% der Kinder armutsgefährdet (vgl. Abbildung 11).

Verdoppelung des Anteils der armutsgefährdeten Kinder in Österreich seit Anfang der 1980er Jahre auf 15%

Das sind anteilmäßig mehr als doppelt so viele als noch Anfang der 1980er Jahre.¹²⁹ Zwar sind damit in Österreich immer noch weniger Kinder armutsgefährdet als im europäischen Durchschnitt, jedoch mehr als in den skandinavischen Ländern, in Deutschland, Frankreich oder den Niederlanden.

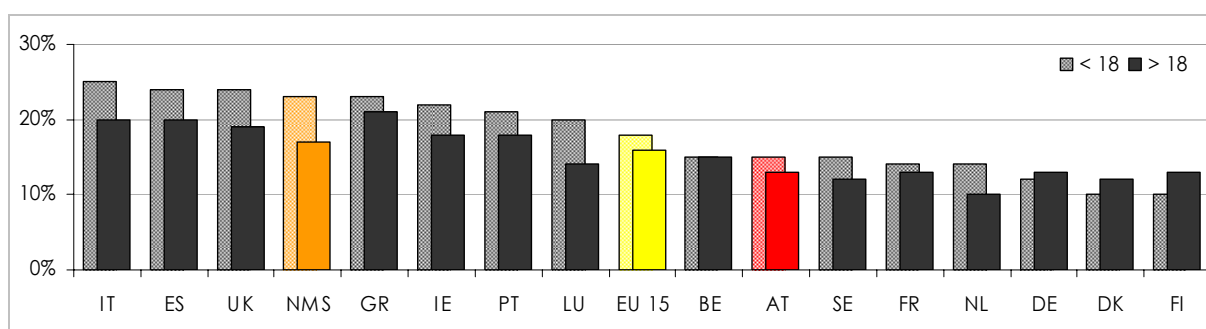
¹²⁸⁾ Vgl. *Brink et al.* (2007): 22 ff.

¹²⁹⁾ 1980 waren nur 5,5% aller Kinder von Armut betroffen (*Whiteford et al.*, 2007: 18).

Armutsgefährdung von Kindern in Österreich höher als in Schweden, Dänemark, Deutschland, Frankreich und Niederlanden

Dabei sind in Österreich insbesondere zwei Familientypen besonders von Armut betroffen: einerseits Familien mit nur einem Elternteil. Diese machten 2006 laut Mikrozensus 4% aller Haushalte aus, repräsentierten jedoch 10% der armutsgefährdeten Haushalte. Andererseits Familien mit drei oder mehr Kindern, welche 2006 mit 12% überproportional in der Armutsbevölkerung vertreten waren (8% aller Haushalte).

Abbildung 11: Armutsgefährdungsquote der unter und über 18-jährigen Bevölkerung 2006
60% des Medianeinkommens



NMS: Neue Mitgliedstaaten nach der Erweiterungsrunde 2004, Q: Eurostat.

Die hier betrachteten Länder unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich des Anteils armer oder armutsgefährdeter Familien, sondern auch in der Effizienz der Maßnahmen, die zu deren Reduktion eingesetzt werden. Die Zahl der unter der Armutsgrenze lebenden Haushalte wird in Schweden und Dänemark durch das Steuer- und Transfersystem um 78% respektive 80% reduziert. Aber auch die Steuer- und Transferpolitik Frankreichs ist als effektiv einzustufen. Bei 74% aller Haushalte mit einem Markteinkommen unter der Armutsgrenze kann das verfügbare Einkommen durch staatliche Maßnahmen auf 60% des Medianeinkommens aufgestockt werden¹³⁰⁾.

Zur Reduktion von Armut setzt Politik zumeist an zwei Lösungsstrategien an: Zum einen soll das unter der Armutsgrenze liegende Markteinkommen durch Steuervergünstigungen oder Geldleistungen zumindest auf das Niveau des Existenzminimums bzw. über die definierte Armutsgrenze angehoben werden. Zum Zweiten sollen für erwerbslose Elternteile Anreize gesetzt werden, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. auszudehnen, um das Familieneinkommen aus eigener Kraft zu erhöhen. Im OECD-Schnitt waren 55% der Haushalte von arbeitslosen Alleinerziehenden armutsgefährdet, das sind 2,5mal so viele wie von erwerbstätigen Alleinerziehenden. 42,5 Prozent der Familien mit zwei erwerbslosen Elternteilen lagen unter der Armuts-

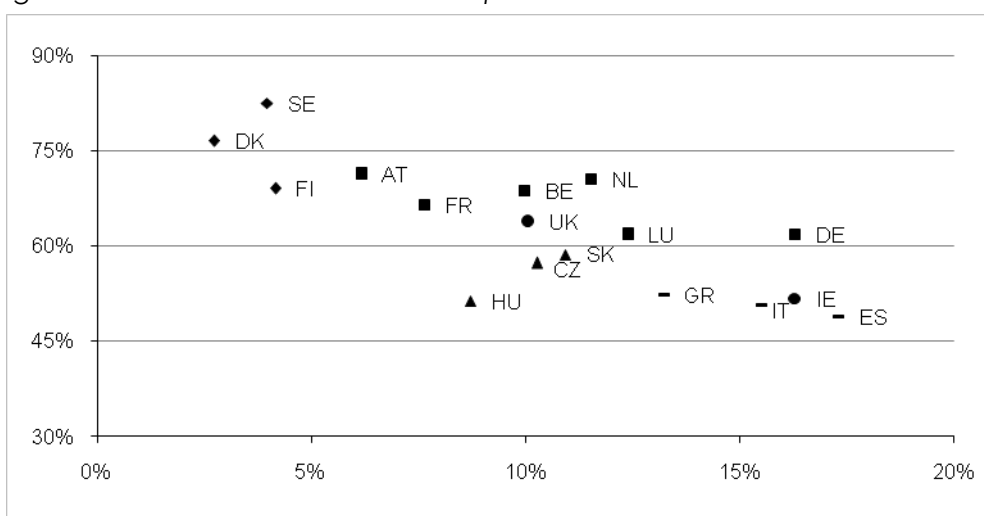
¹³⁰⁾ Vgl. Whiteford et al. (2007): 28.

schwelle, im Vergleich zu 13% der Haushalte mit wenigstens einem erwerbstätigen Elternteil und 4%, wenn beide Eltern berufstätig waren¹³¹⁾.

Deutlich negativer Zusammenhang zwischen Erwerbsquote von Müttern und Armutsgefährdung von Kindern

Abbildung 12 bestätigt, dass zwischen der Erwerbsquote von Müttern und dem Anteil der von Armut betroffenen Kinder ein deutlich negativer Zusammenhang besteht. Der Korrelationskoeffizient betrug immerhin $-0,78$.

Abbildung 12: Korrelation von Müttererwerbsquote und Kinderarmut 2000



Q: OECD (2008A).

Grundsätzlich ist Kinderarmut in jenen Ländern am geringsten, wo sich die Erwerbsbeteiligung von Eltern auf hohem Niveau befindet und gleichzeitig eine effektive Umverteilung durch das Steuer- und Transfersystem stattfindet¹³²⁾.

Die Einzelwirkungen beider Instrumententypen können mitunter in einem konkurrierenden Verhältnis zueinander stehen. Aus dem Einsatz einer so genannten "Benefit Strategy" resultieren mitunter Negativanreize auf die Arbeitsaufnahme, die die positiven Auswirkungen einer "Work Strategy" kompensieren, wie Großbritannien exemplarisch zeigt. Dort geht eine 1%ige Reduktion von Kinderarmut durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen mit einer 0,92%igen Erhöhung der Zahl von Haushalten ohne Erwerbstätigen einher. In den skandinavischen Ländern, wo ohnehin ein hohes Niveau an Erwerbstätigkeit vorherrscht, ist der Korrelationskoeffizient hingegen stark negativ, d. h. Umverteilung geht nicht zu Lasten der Erwerbstätigkeit.

Dass von einer Steigerung monetärer Transfers nicht zwangsläufig eine Reduktion der Armutsgefährdungsquote von Kindern ausgehen muss, legt Abbildung 13 nahe. Sie zeigt, dass zwi-

¹³¹⁾ Vgl. Whiteford et al. (2007): 19.

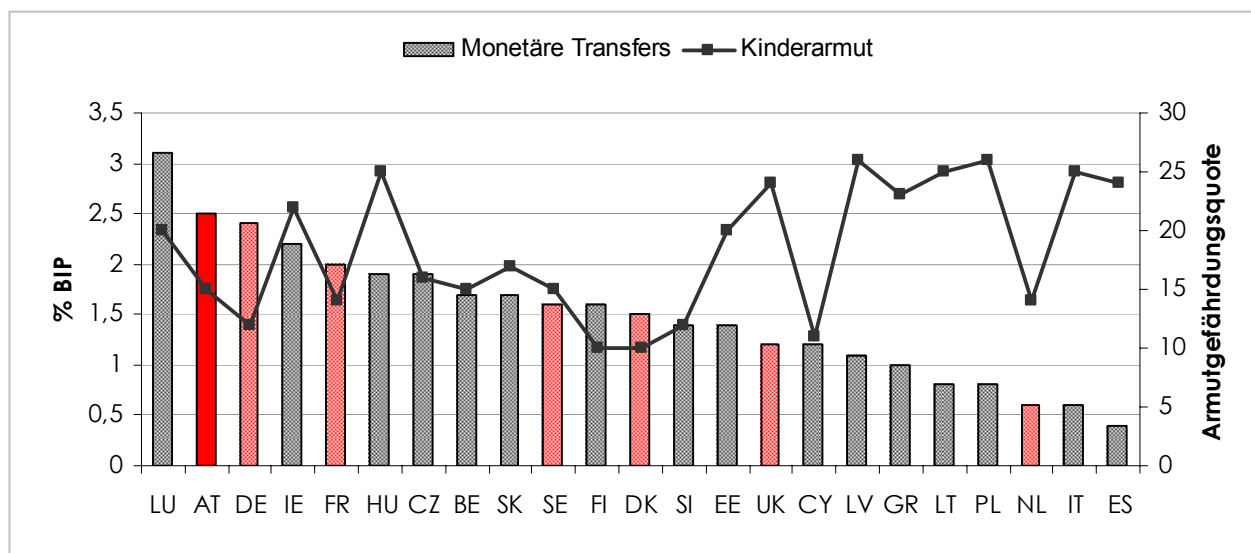
¹³²⁾ Vgl. OECD (2007A): 17.

schen dem Niveau monetärer Familienleistungen und dem Anteil armutsgefährdeter Kinder in Europa kein bzw. nur ein sehr schwacher Zusammenhang besteht.

Nur schwacher Zusammenhang zwischen Niveau monetärer Familienleistungen und Armutsgefährdung von Kindern

Während die familienbezogenen Geldleistungen in Österreich weit überdurchschnittlich sind, liegt der Anteil der armutsgefährdeten Kinder im europäischen Mittel. Nur für Länder, die weniger als 1% des BIP an Geldleistungen für Familien aufbringen, kann – abgesehen von den Niederlanden – ein überdurchschnittlicher Anteil armer Kinder beobachtet werden.

Abbildung 13: Zusammenhang zwischen monetären Transfers und der Armutsgefährdung von Kindern 2005¹⁾



Q: Eurostat. – ¹⁾ Wie aus Übersicht 12 ersichtlich wird, machen Ausgaben für Kinderbetreuungsgeld, Wochengeld und ähnliches in den meisten der hier betrachteten Länder einen wesentlich geringeren Anteil an den gesamten monetären Transfers aus als Kindergeld bzw. Familienbeihilfe.

Allerdings hat auch eine "Work Strategy" in Abhängigkeit von den länderspezifischen Rahmenbedingungen unterschiedliche Erfolgsaussichten. Maßnahmen zur Reduzierung von Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Erhöhung der Zahl der Doppelverdienerhaushalte hätten beispielsweise in Großbritannien, Deutschland und Frankreich signifikant positive Effekte auf die Armutsreduktion. In Österreich, wo auch unter den erwerbstätigen Familien eine relativ hohe Armutsgefährdung besteht, hätte ein rein beschäftigungspolitisch motiviertes Instrumentarium allerdings weniger Aussicht auf eine Reduktion von Armut, wie Whiteford et al. (2007) schätzten¹³³⁾.

¹³³⁾ Vgl. Whiteford et al. (2007): 30.

So ist Vereinbarkeitspolitik auch in zunehmendem Maße ein Anliegen der Familien- und Sozialpolitik geworden: In Großbritannien ging eine wachsende Integration von Müttern in den Arbeitsmarkt mit einer Reduktion von Kinderarmut einher¹³⁴⁾. Dort wurden die Anstrengungen, bisher nicht erwerbstätige Elternteile in den Arbeitsmarkt zu integrieren, in den letzten Jahren verstärkt, etwa durch kontinuierliche Erhöhungen der Absetzbeträge von WTC und CTC, die in Abhängigkeit vom Einkommensniveau und einer etwaigen Erwerbstätigkeit vor allem Familien mit kleinen Einkommen zugute kommen. Zudem soll durch eine Reihe von so genannten "New Deals", die u.a. finanzielle Anreize für Alleinerziehende setzen, auf Jobsuche zu gehen, die staatliche Offensive zur Förderung der Erwerbstätigkeit forciert werden¹³⁵⁾. Was die Ausgestaltung der Transfers angeht, zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen Österreich und Großbritannien. Während sich die monatlichen Ausgaben pro Kind im untersten Einkommensdezil in Großbritannien auf 48 € belaufen, betrug das Ausgabenniveau in Österreich nur 34 € pro Kind. Eine Einführung des britischen Instrumentenkatalogs führte in Österreich daher dazu, dass es keine Kinder mehr gäbe, die in Haushalten mit Einkünften unter der Armutsgrenze leben. Wird das 60%ige Medianeinkommen zur Definition der Armutsgrenze herangezogen, würde die Armutsquote von Kindern um 5 Prozentpunkte sinken. Nichtsdestotrotz stuften Levy et al. (2006) die österreichische Politik zur Reduktion von Armut insgesamt als effektiver ein. Nachdem das Ausgabenniveau jenes in Großbritannien um 25% übersteigt, wird die Kinderarmut weniger durch explizit armutsreduzierende Instrumente als vielmehr durch universale allgemeine Transfers zur Minderung der finanziellen Lasten von Eltern mit Kindern reduziert¹³⁶⁾. Damit gleicht die österreichische Politik jener der skandinavischen Länder.

Österreichs Politik zur Reduktion von Kinderarmut sehr effektiv

Einzig Schweden, Dänemark und Österreich¹³⁷⁾ wird von der EU unter den hier untersuchten Ländern eine "gute" Politik zur Reduktion von Kinderarmut bescheinigt¹³⁸⁾.

7.4 Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. Müttern

Was die Erwerbsquoten von Frauen und Männern angeht, liegt Österreich über dem europäischen Durchschnitt. So hat es bereits die EU-Vorgabe einer 60%igen Erwerbsbeteiligung aller Frauen bis 2010 erfüllt.

Österreich erfüllt EU-Vorgabe einer 60%igen Erwerbsbeteiligung von Frauen – Erwerbsintegration aber unter anderem wegen hoher Teilzeitquote überschätzt

¹³⁴⁾ Vgl. Levy et al. (2006): 4.

¹³⁵⁾ Vgl. Whiteford et al. (2007): 13 ff.

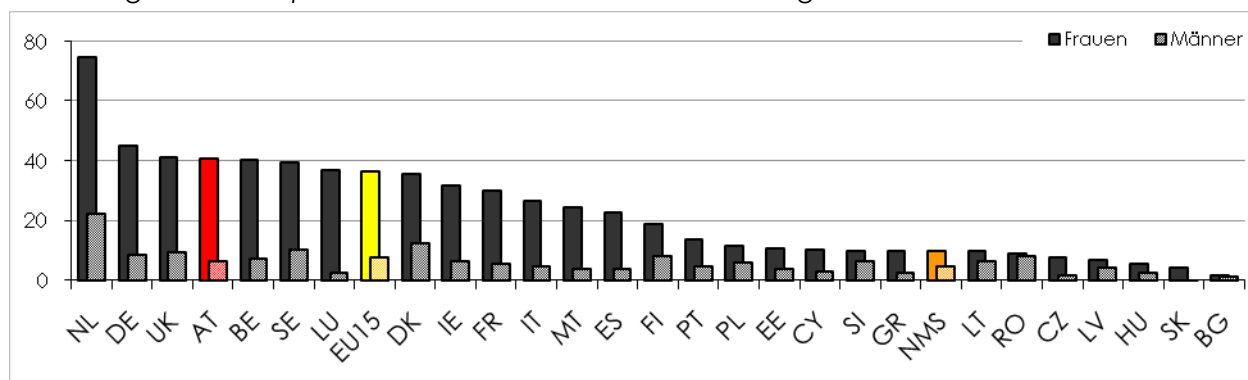
¹³⁶⁾ Vgl. Levy et al. (2006): 30 ff.

¹³⁷⁾ Neben Zypern, Finnland, Niederlande und Slowenien.

¹³⁸⁾ Vgl. Europäische Kommission (2008): 4.

Allerdings wird die Integration von Frauen ins Beschäftigungssystem bei Messung mit der Beschäftigungsquote in mehrfacher Hinsicht überschätzt; insbesondere durch die relativ lange Dauer der bezahlten Karenz (da KinderbetreuungsgeldbezieherInnen zu den Beschäftigten gezählt werden) und durch den hohen Teilzeitanteil in Österreich. 2006 waren 63,5% der Frauen beschäftigt, davon aber 43,5% in Teilzeit (vgl. Abbildung 14). Damit erreichte Österreich nach den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland die höchste Teilzeitquote unter den EU 27¹³⁹⁾. Dementsprechend reduziert sich die Frauenbeschäftigungsquote bei Umrechnung in Vollzeitäquivalente um 13,6 Prozentpunkte.

Abbildung 14: Teilzeitquoten von Frauen und Männern im Vergleich 2007



Q: Eurostat.

Währenddessen war der Anteil der in Teilzeit erwerbstätigen Männer wesentlich geringer und lag mit 6,2% unter dem europäischen Mittel. 2006 war in über 80% der Haushalte, in denen Paare mit Kindern unter 18 Jahren lebten, der Mann in Vollzeit erwerbstätig. Nur in jedem fünften dieser Haushalte waren zusätzlich die Frauen Vollzeit erwerbstätig. War das jüngste Kind unter 3 Jahre alt, betrug der Anteil sogar nur 6%; war das jüngste Kind zwischen 3 und 5 Jahre alt, verdoppelte sich dieser Anteil. Der Anteil der Paare mit männlichem Hauptverdiener und weiblicher Zuverdienerin war mit 38,2% das am häufigsten gelebte Erwerbsmodell. In 4% der Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren war kein Elternteil berufstätig¹⁴⁰⁾.

Dabei unterbrechen insbesondere Frauen ihre Berufstätigkeit oft über die Karenz hinaus für die Betreuung ihrer Kinder. Während die Erwerbsquote der 20- bis 49-jährigen Männer mit unter 12-jährigen Kindern in Österreich sogar über jener von kinderlosen Männern desselben Altersabschnittes liegt, ist die Erwerbsquote von Müttern mit Kindern unter 12 Jahren um 15 Prozentpunkte niedriger als jene von Frauen ohne Kinder. Im EU-Durchschnitt beträgt diese Differenz lediglich 13 Prozentpunkte, in Frankreich oder Finnland nur die Hälfte. In Dänemark arbeiten Frauen mit Kindern im Schnitt sogar häufiger als kinderlose Frauen.

¹³⁹⁾ Ca. 30% bei EU 27, ca. 35% bei EU 15.

¹⁴⁰⁾ Vgl. Mikrozensus Jahresdurchschnittswerte 2006.

*Differenz der Erwerbsquoten von Frauen ohne und mit Kindern in Österreich
überdurchschnittlich hoch*

Für eine Analyse möglicher Ursachen der differierenden nationalen Erwerbsbeteiligung von Frauen und Müttern werden in der vorliegenden Arbeit folgende Annahmen getroffen:

- Das Einkommensteuersystem hat maßgeblichen Einfluss auf das Niveau der Frauenerwerbsquote.
- Ob Mütter erwerbstätig sind und wie lange sie ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, hängt insbesondere von Angebot und Kosten öffentlicher Betreuungsplätze sowie der Bezugsdauer von Ersatzleistungen während der Babypause ab.

Der in der Theorie prognostizierte negative Effekt einer gemeinsamen Besteuerung von Ehepartnern scheint sich auch in der Praxis zu bestätigen. Deutschland und Frankreich, die Einkünfte nach Maßgabe des Tarifsplittings besteuern, weisen die niedrigsten der hier beobachteten Frauenerwerbsquoten auf, während die nordischen Staaten, deren Einkommensteuersysteme von *Dingeldey* (1999) als völlig oder fast individualisiert beschrieben werden, die höchsten Frauenerwerbsquoten aufweisen.

Diese erste "oberflächliche" Einschätzung wird weiters durch eine Reihe vergleichender Mikrosimulationsstudien bekräftigt. Letztere quantifizieren die Effekte auf die zu untersuchende Variable durch "What if"-Simulationen. Dabei werden die nationalen steuerlichen Regelungen eines Landes auf Mikrodaten zu Erwerbs-, Einkommens- und Familienstrukturen eines anderen übertragen, um distributive Effekte und Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung zu quantifizieren.

Eine Mikrosimulationsstudie von *Gustafsson* (1992), die die Wirkungen einer Implementierung des schwedischen Einkommensteuersystems in Deutschland auf die Arbeitsanreize von Frauen untersucht und umgekehrt, kommt zu folgenden Ergebnissen: Das Haushaltseinkommen eines schwedischen Alleinverdienerpaares wäre unter dem deutschen Ehegattensplitting um jährlich 2.160 € (SEK 20.000) höher, während deutsche Ehepaare, in denen nur ein Partner erwerbstätig ist, bei Anwendung der Individualbesteuerung nach schwedischer Art Einkommenseinbußen von 2.516 € (SEK 23.300) zu verbuchen hätten. Daher sänke der Anteil der erwerbstätigen Frauen in Schweden um knapp ein Viertel auf 60,4%, während die Frauenerwerbsquote in Deutschland bei Anwendung der Individualbesteuerung nach schwedischer Prägung um fast ein Fünftel auf 60% anstiege¹⁴¹⁾.

Gemäß Mikrosimulationsstudien reduzieren Splittingmodelle die Frauenerwerbsquote und erhöhen den Anteil geringfügig bzw. teilzeitbeschäftigter Mütter

Eine weitere aktuelle Mikrosimulationsstudie von *Dearing et al.* (2007), die einen Vergleich von Österreich und Deutschland anstellt, lässt ähnliche Rückschlüsse in Bezug auf den Zusam-

¹⁴¹⁾ Vgl. *Gustafsson* (1992): 81.

menhang von Einkommensteuermodell und Frauenerwerbsquote zu. Besonders interessant ist ein Switch der Steuersysteme von Deutschland und Österreich, weil institutionelle Rahmenbedingungen, z. B. das Angebot und die Kosten von Kinderbetreuung, und normative Wertvorstellungen dieser beiden Länder besonders ähnlich sind.

Dearing et al. (2007) kommen zu dem Ergebnis, dass trotz eines Anstieges des verfügbaren Einkommens in Österreich nach Einführung eines Ehegattensplittings die Arbeitsanreize, also der finanzielle Gewinn durch zusätzliche Arbeitszeit, abnehmen. Dies gilt sowohl für den Eintritt in eine Teilzeitbeschäftigung als auch für die Ausdehnung der Erwerbstätigkeit von Teil- zu Vollzeit. Die Änderung des verfügbaren Einkommens führte daher in weiterer Folge zu einem 2,4%igen Rückgang der Erwerbsquote von Müttern in Österreich. Die Teilzeitquote sank um 1 Prozentpunkt, während der Anteil der in Vollzeit erwerbstätigen Mütter um 1,4% zurückginge. Umgekehrt stiegen die Arbeitsanreize für Mütter, insbesondere eine Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen, würde die Besteuerung auf Basis des individuellen Einkommens auch in Deutschland eingeführt. Hier nähme die Erwerbsquote sogar um 6,15% zu, wovon 4,47 Prozentpunkte auf einen Anstieg der Teilzeit-Arbeitsverhältnisse zurückzuführen wären¹⁴²). Auswirkungen eines System-Shifts sind demnach vor allem auf die Teilzeitquoten von Müttern zu erwarten. Während in Deutschland die Mehrzahl aller Mütter geringfügig oder in Teilzeit beschäftigt ist, liegt diese Quote in Österreich deutlich unter deutschem Niveau¹⁴³). *Dearing et al.* (2007) folgern, dass das unterschiedliche Niveau geringfügig oder in Teilzeit beschäftigter Mütter auf das Einkommensteuersystem zurückgeführt werden kann¹⁴⁴).

Schließlich bestätigt auch eine dritte Studie von *Steiner et al.* (2004), die die Anpassung des Erwerbsverhaltens beider Ehepartner nach einem Wechsel zur Individualbesteuerung in Deutschland untersucht, den Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Einkommenssteuersystem. Während die Erwerbsbeteiligung der Frauen um 4,85% anstiege, fiel die Erwerbsquote der Männer um 0,91%. Die Männer reduzierten ihre wöchentliche Arbeitszeit um 1,82 Stunden, dagegen würden die Frauen ihre Erwerbstätigkeit um 11,40 Stunden ausweiten. Aufgrund der im Vergleich zu Männern deutlich höheren Arbeitsangebotselastizität von Frauen ist grundsätzlich eine relativ stärkere Reaktion der Arbeitsangebotsentscheidung von Frauen auf die Höhe der effektiven Besteuerung zu erwarten.

Die folgenden Übersichten liefern Informationen darüber, wie stark die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Kurzeitarbeitslosen bzw. die Ausdehnung einer Teilzeitbeschäftigung besteuert wird. Berücksichtigt werden neben Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen auch einkommensabhängige Steuer- und Transferleistungen, Sozialhilfe sowie etwaige Geldleistungen für Kinder, deren Alter mit 4 und 6 Jahren angenommen wird. Da der Anspruch mancher

¹⁴²) Vgl. *Dearing et al.* (2007): 16 ff.

¹⁴³) 11,7% der österreichischen Frauen mit Kindern unter 3 Jahren arbeiten geringfügig oder Teilzeit. In Deutschland beträgt diese Quote 25,9%. Bei Müttern mit 3- bis 10-jährigen Kindern beträgt die Differenz beider Länder sogar knapp 20 Prozentpunkte, 33,7% in Österreich und 52% in Deutschland.

¹⁴⁴) Vgl. *Dearing et al.* (2007): 21.

Leistungen auf Haushaltsebene bestimmt wird, werden 3 Haushaltstypen jeweils mit und ohne Kinder miteinander kontrastiert.

Es zeigt sich, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Österreich mitunter mit hohen durchschnittlichen Steuersätzen verbunden ist. Vor allem bei der Annahme einer Teilzeitstelle sind die Abzüge durch Steuern, Sozialversicherung und den Verlust von Sozialleistungen so hoch, dass sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aus der Arbeitslosigkeit heraus sowohl für AlleinerzieherInnen als auch für Alleinverdienerhaushalte nicht lohnt.

Hohe effektive Durchschnittssteuerbelastung in Österreich birgt negative Anreize für Arbeitslose für Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung

In Österreich ist in dieser Darstellung die effektive durchschnittliche Belastung von Haushalten mit Kindern ausnahmslos höher als die von Kinderlosen, was noch einmal die vergleichsweise geringeren finanziellen Anreize zur Erwerbstätigkeit von Eltern(teilen) betont (vgl. Übersicht 9). Für die anderen betrachteten Länder gilt dieser Zusammenhang wesentlich eingeschränkter.

Übersicht 9: Effektive Durchschnittssteuerbelastung bei Aufnahme einer Erwerbsarbeit durch Kurzarbeitslose mit 100% des Durchschnittseinkommens 2005

HH: Haushalt, 1: Alleinstehend bzw. Alleinerziehend, 1-0: der zweite Ehepartner ist erwerbslos, 1-1: der zweite Ehepartner verdient 67% des Durchschnittseinkommens

Kinder	0 >> 1/3						0 >> 1/2						0 >> 2/3						0 >> Vollzeit					
	0			2			0			2			0			2			0			2		
HH	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1
AT	67	67	72	82	83	87	87	89	91	101	103	83	82	83	87	87	89	91	70	70	73	73	74	76
DE	78	78	105	88	84	102	93	93	108	105	105	127	88	84	102	93	93	108	77	73	86	80	79	90
FR	72	69	73	74	70	74	70	69	72	72	71	74	74	70	74	70	69	72	77	74	76	73	72	76
NL	71	71	68	72	70	70	71	72	69	75	78	72	72	70	70	71	72	69	76	75	75	76	76	75
SE	74	74	74	74	74	74	82	77	74	82	79	74	74	74	74	82	77	74	74	74	74	80	76	74
DK	76	76	76	75	75	75	80	80	78	79	79	79	75	75	75	80	80	78	78	76	75	81	81	77
UK	79	67	44	68	68	38	73	71	43	67	64	46	68	68	38	73	71	43	57	57	37	68	68	39

Q: OECD (2007B): 110.

In Übersicht 10 werden die effektiven Grenzsteuersätze der 19 europäischen Länder in der OECD dargestellt, die sich bei Ausdehnung einer Teilzeitbeschäftigung ergeben. Sie zeigt, dass die effektive Grenzsteuerbelastung in Österreich bei der Ausweitung einer Teilzeitbeschäftigung je nach Haushaltstyp zwischen 36% und 62% schwankt. Im Vergleich zu den skandinavischen Ländern, wo die Erwerbsbeteiligung der Frauen auch in Vollzeitäquivalenten gemessen deutlich höher ist, ist die effektive steuerliche Belastung jeder zusätzlichen Arbeitseinheit allerdings für jeden der hier betrachteten Haushaltstypen geringer. Besonders hoch war die effektive Grenzsteuerbelastung bei Verdoppelung der Erwerbstätigkeit – ausgehend von einem Wochenstundenausmaß in Höhe eines Drittels einer Vollzeitstelle.

Relativ hohe Grenzsteuerbelastung in Österreich birgt negative Anreize für Ausdehnung einer Teilzeitbeschäftigung

Dies lässt sich darauf zurückführen, dass der relativ hohe steuerfreie Grundfreibetrag überschritten wird, aber auch auf den Verlust sonstiger Begünstigungen im Zuge der Ausweitung der Erwerbstätigkeit (z. B. Entfall des Alleinverdienerabsetzbetrags oder von bedarfsgeprüften Transferleistungen)¹⁴⁵⁾. Die Steuerreform 2009 wird diese Problematik hoher Durchschnitts- und Grenzsteuersätze bei Teilzeitbeschäftigten nur leicht entschärfen. Zwar werden die ersten beiden Grenzsteuersätze gesenkt, allerdings in nur geringem Umfang: Der Eingangssteuersatz wird von 38½% auf 36,5%, der mittlere Grenzsteuersatz von 43,6% auf 43,2% reduziert.

Übersicht 10: Effektive Grenzsteuerbelastung von Teilzeitbeschäftigten 2005

HH: Haushalt, 1: Alleinstehend bzw. Alleinerziehend, 1-0: der zweite Ehepartner ist erwerbslos, 1-1: der zweite Ehepartner verdient 67% des Durchschnittseinkommens

Kinder	1/2 >> Vollzeit						1/3 >> 2/3						2/3 >> Vollzeit					
	0			2			0			2			0			2		
	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1	1	1-0	1-1
AT	45	45	45	45	45	45	36	47	36	41	62	36	45	45	45	45	45	45
DE	54	45	53	60	58	53	51	58	50	81	78	51	55	50	54	54	52	54
FR	39	29	35	34	33	33	34	35	36	55	55	31	35	29	32	24	23	31
NL	39	46	39	50	51	40	69	81	43	54	76	43	34	31	34	37	36	35
SE	35	45	35	51	54	35	57	82	35	52	92	35	35	35	35	49	39	35
DK	48	49	43	60	71	49	82	74	49	75	93	60	50	46	43	61	59	43
UK	35	43	33	69	72	33	58	69	33	84	84	33	33	33	33	59	63	33

Q: OECD (2007B): 115.

Doch nicht nur das Einkommensteuersystem selbst übt Einfluss auf das Erwerbsverhalten von Frauen respektive Müttern aus. Auch die länderspezifische Ausgestaltung der Elternkarenz-

¹⁴⁵⁾ Dabei sind die Kosten für externe Betreuungsmöglichkeiten in den Berechnungen nicht berücksichtigt, d. h. die Höhe der Grenzsteuerbelastung steht nicht zwingendermaßen in direktem Zusammenhang zu der Erwerbsbeteiligung der Frauen in einem Land.

Regelungen spiegelt sich in der Erwerbsbeteiligung von Müttern wider. Dabei sind zwei Effekte voneinander zu trennen. Empirische Studien legen den Schluss nahe, dass

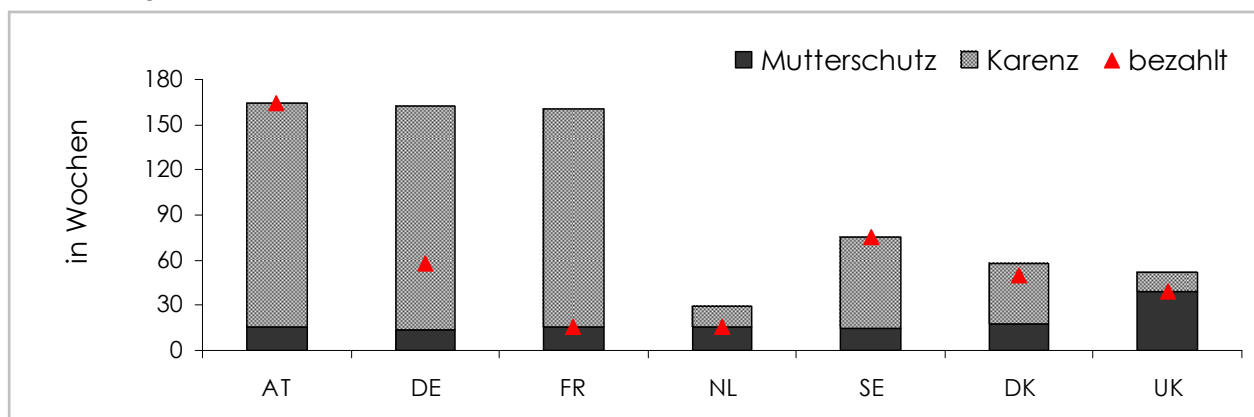
- die Höhe der relativen Einkommenskompensation die Fertilitätsentscheidung beeinflusst, weil die indirekten Kosten mit steigenden Ersatzleistungen sinken, während
- die Dauer der bezahlten Freistellung auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern wirkt.

Die Gegenüberstellung nationaler Regelungen zeigt, dass die zeitliche Freistellung von Müttern für die Kinderbetreuung in konservativen Wohlfahrtsstaaten typischerweise sehr großzügig bemessen ist (vgl. Abbildung 15).

Die Dauer des bezahlten Elternurlaubs beeinflusst die Erwerbsbeteiligung von Müttern, die Höhe der Einkommensersatzleistung die Fertilitätsentscheidung

Sowohl in Österreich als auch in Frankreich sowie bis vor kurzem in Deutschland sind mehrjährige Berufsunterbrechungen für die Betreuung von Kleinkindern vorgesehen, während die institutionelle Freistellung in den skandinavischen Ländern und Großbritannien auf ca. ein Jahr begrenzt ist. Allerdings variiert nicht nur die Dauer, sondern auch die Höhe der Ersatzleistungen, die während Mutterschutz und Elternurlaub gewährt werden, mitunter erheblich. Während die Ersatzleistungen in den skandinavischen Ländern und neuerdings auch in Deutschland an das frühere Einkommensniveau gekoppelt sind, werden in Österreich, Frankreich und Großbritannien einkommensunabhängige Transfers ausbezahlt. In den Niederlanden haben Mütter hingegen keinerlei Anspruch auf einkommenskompensierende Zahlungen.

Abbildung 15: Einkommensersatz während der Karenz



Q: OECD (2007A), WIFO-Darstellung.

Welche Anreizeffekte von der Ausgestaltung der Regelungen ausgehen, soll exemplarisch anhand eines Vergleichs der drei konservativen Staaten gezeigt werden. Dort sind sowohl die finanzielle Absicherung als auch die Unterstützung bei der Kinderbetreuung traditionell weniger stark ausgeprägt als in Skandinavien. Schweden und Dänemark geben jährlich zwischen 0,6% und 0,7% ihres BIP für Kompensationszahlungen aus, während sich die Geldleistungen in

Österreich, Deutschland und Frankreich auf nur 0,2% bis 0,3% des BIP belaufen¹⁴⁶⁾. Dennoch unterbrechen Frauen in Österreich und Deutschland ihre Erwerbstätigkeit länger. Aus diesem Grund wurden in den letzten Jahren verstärkt Anstrengungen unternommen, eine schnellere Re-Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt zu forcieren: die Reformen in Österreich und Deutschland sind Ausdruck dessen.

In Deutschland wurde mit 1.1.2007 das bis dato einkommensunabhängige Erziehungsgeld durch das einkommensabhängige und kürzer dauernde Elterngeld ersetzt, was eine Annäherung an das skandinavische Modell bedeutete. Seit 2007 erhalten Eltern auch nach dem Mutterschutz für die Dauer eines Jahres bzw. 14 Monate 67% ihres vorherigen Nettoeinkommens. Zwar ist die Kompensation damit immer noch niedriger als in den nordischen Staaten, wo Eltern Anspruch auf Ersatzleistungen in Höhe von 80 bis 100% ihres ehemaligen Einkommens haben.

Gemäß Mikrosimulationsstudien für Deutschland erhöht ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld mit kurzer Bezugsdauer Erwerbsquote und wöchentliche Arbeitszeit von Müttern

Jedoch haben Mikrosimulationen von Spieß et al. (2006) ergeben, dass alle Familienformen, d. h. Alleinerziehende wie auch Ehepaare, von einer deutschen Adaption des skandinavischen Modells finanziell profitieren, bei einem Anstieg der fiskalischen Kosten um 16% auf 3,5 Mrd. €. Naturgemäß profitieren besser verdienende Eltern absolut mehr von einem einkommensabhängigen Elterngeld als Personen ohne vorheriges Erwerbseinkommen oder mit niedrigen Verdiensten. Was die Arbeitsmarktpartizipation der Frauen angeht, haben die Simulationen jedoch ergeben, dass sich im zweiten Jahr der Freistellung, nachdem die Bezugsdauer des Elterngeldes ausläuft, die Müttererwerbsquote um 3 Prozentpunkte auf 39% erhöhte. Im Schnitt würden wöchentlich 12% mehr Stunden gearbeitet¹⁴⁷⁾.

Anders als in Deutschland und Frankreich, wo das Elterngeld bis zu einer bestimmten wöchentlichen Arbeitszeit gewährt wird, wird seit 2002 das Kinderbetreuungsgeld in Österreich bis zu einer jährlichen Zuverdienstgrenze in Höhe von 16.200 € ausbezahlt. Übersteigt das Einkommen diese Grenze, geht der Leistungsanspruch zur Gänze verloren. Erste Evaluierungen der österreichischen Karenz-Regelungen von Lutz (2004) hatten ergeben, dass trotz der Einführung einer Zuverdienstgrenze die Anreize für längere Unterbrechungen aufgrund der Ausweitung der maximalen Bezugsdauer von 24 auf 36 Monate insgesamt gestiegen waren¹⁴⁸⁾. In weiterer Folge wurden zur Schaffung von Arbeitsanreizen von Müttern zwei weitere Varianten des Kinderbetreuungsgeldes beschlossen, die bei geringerer Dauer der Inanspruchnahme höhere monatliche Leistungen vorsehen.

¹⁴⁶⁾ Zu beachten ist, dass sich die Daten auf das Jahr 2003 beziehen. Seither gab es sowohl in Österreich als auch in Deutschland umfassende Reformen des Kinderbetreuungsgeldes.

¹⁴⁷⁾ Vgl. Spieß et al. (2006): 13.

¹⁴⁸⁾ Vgl. Lutz (2004): 30 f.

Aber auch nach Umstellung vom Karenz- auf das "Kinderbetreuungsgeld neu", das verschiedene Kurzzeitvarianten neben der maximalen Bezugsdauer von 3 Jahren bietet, blieb die Inanspruchnahme der längsten Variante (max. 30 Monate für den ersten Elternteil, insgesamt 36 Monate bei Inanspruchnahme durch beide Eltern) nach wie vor die beliebteste. 66% der 44.807 Eltern, die in den ersten drei Quartalen des Jahres 2008 Kinderbetreuungsgeld beantragten, wählten die Langzeitvariante. Nur 24,7% bzw. 9,3% entschieden sich für die Varianten 20+4 bzw. 15+3¹⁴⁹⁾.

Zwei Drittel der österreichischen Eltern wählen das Kinderbetreuungsgeld-Modell mit geringen Ersatzleistungen und langer Bezugsdauer, das mit negativen Arbeitsanreizen für Mütter verbunden ist

Während es insbesondere in Österreich und Deutschland aufgrund der hohen Kosten und des mangelnden Angebots an externen Kinderbetreuungsmöglichkeiten bei gleichzeitig hohen familienbezogenen Transferzahlungen ökonomisch rational ist, Kinder selbst zu betreuen und die Erwerbstätigkeit länger zu unterbrechen, treten Mütter in den skandinavischen Ländern 1 bis 1,5 Jahre nach der Geburt ihres Kindes wieder in den Arbeitsmarkt ein und lassen ihre Kinder typischerweise extern betreuen. Diesen Zusammenhang gibt auch Abbildung 16 wieder, die dem Ausmaß der Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter drei Jahren den Anteil der 0- bis 3-Jährigen in öffentlicher Kinderbetreuung gegenüberstellt. Sie bekräftigt erneut den positiven Zusammenhang zwischen der Frauenerwerbsbeteiligung und dem Angebot an Kinderbetreuungsplätzen.

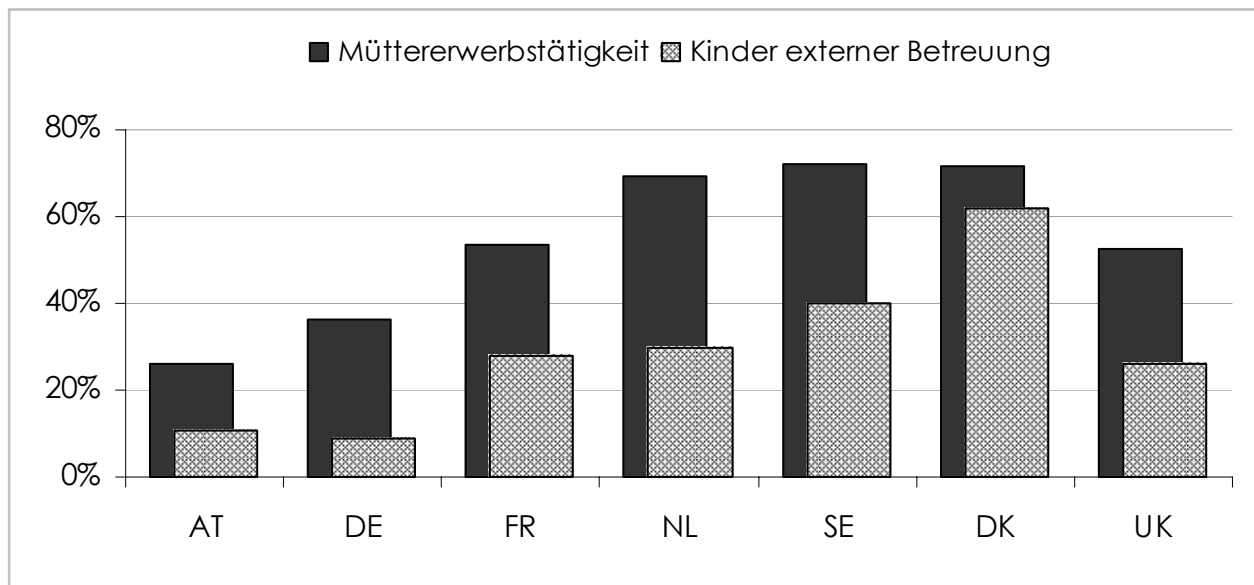
Eindeutig positiver Zusammenhang zwischen Müttererwerbsbeteiligung und Angebot an Kinderbetreuungsplätzen

Wiederum sind die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten Spitzenreiter, während Österreich und Deutschland ein nur rudimentär ausgeprägtes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen für unter 3-Jährige offerieren. So werden auch die Barcelona-Ziele, die bis 2010 eine Deckungsrate an Kinderbetreuungsplätzen für unter 3-Jährige in Höhe von 33% vorsehen, in Österreich und Deutschland klar verfehlt werden (vgl. Abbildung 17). Auch in Frankreich und Großbritannien sind nach wie vor weniger als ein Drittel aller Kleinkinder in öffentlicher Kinderbetreuung, dennoch ist der Anteil verglichen mit Deutschland und Österreich mehr als doppelt so groß. Der hohe Anteil erwerbstätiger Mütter in den Niederlanden relativiert sich, wenn der hohe Anteil teilzeitbeschäftigter Mütter berücksichtigt wird. Mit nordischen Verhältnissen, die sich durch ein weit überdurchschnittliches Angebot öffentlicher Kinderbetreuung und einem hohen Anteil erwerbstätiger Mütter auszeichnet, kann die Situation in den Niederlanden sicherlich nicht verglichen werden¹⁵⁰⁾.

¹⁴⁹⁾ APA Presseaussendung vom 13.10.2008.

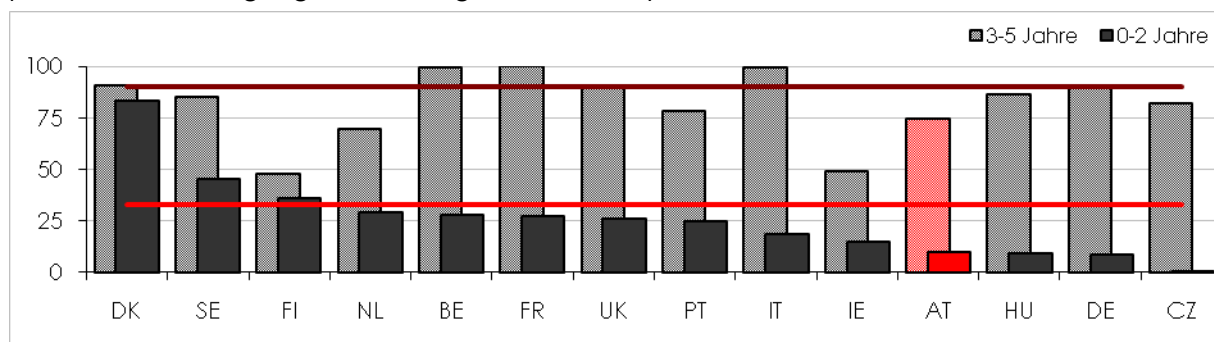
¹⁵⁰⁾ Vgl. Europäischer Rat (2002): 12.

Abbildung 16: Gegenüberstellung der Erwerbstätigkeit von Müttern mit unter 3-jährigen Kindern und der Betreuungsquote von 0- bis 2-Jährigen 2004/2005



Q: OECD (2007A), Mikrozensus (2005) für die Erwerbstätigkeit von Müttern in Österreich.

Abbildung 17: Kinderbetreuungsquoten im internationalen Vergleich, 1999-2005 (unter Berücksichtigung der EU-Vorgaben für 2010)



Q: Nationale Aktionspläne 1999-2005, Statistik Austria (2008B): 70.

In Folge längerer Unterbrechungszeiten und des defizitären Angebotes an Kinderbetreuungsplätzen gestaltet sich der Wiedereinstieg von Müttern in Österreich und Deutschland besonders schwer. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass auf eine frühere Erwerbsintegration von Müttern abzielende Reformen im Transfersystem ihre Wirksamkeit nur unter Berücksichtigung entsprechender Betreuungsinfrastruktur entfalten können.

Erfolgreiche Reformen im Transfersystem zur Förderung einer früheren Erwerbsintegration von Müttern erfordern entsprechende Betreuungsinfrastruktur

Dies ist auch als mögliche Erklärung der hohen Müttererwerbstätigkeit in Frankreich anzuführen. Dort gehen vom Einkommensteuersystem ähnlich negative Arbeitsanreize aus wie in Deutschland¹⁵¹⁾. Dennoch ist die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kleinstkindern aufgrund des besser ausgebauten Netzes an privater und öffentlicher Kinderbetreuung, der finanziellen Unterstützung bei den Betreuungskosten und nicht zuletzt aufgrund der höheren gesellschaftlichen Akzeptanz arbeitender Mütter mehr als doppelt so hoch.

7.5 Intrafamiliäre Arbeitsteilung

Eng mit der Frage nach der Frauenerwerbstätigkeit verbunden ist die der institutionellen Unterstützung einer egalitären Aufteilung von Erwerbs- und Hausarbeit zwischen Frau und Mann. Eine grundsätzliche Modernisierung der Geschlechterkulturen, die sich in einem relativen Bedeutungsverlust der traditionellen Hausfrauenehe manifestiert, zeigt sich an der merklichen Zunahme der Zahl von Doppelverdienerhaushalten in allen OECD-Staaten (vgl. Übersicht 11): Waren in den 1980ern nur in 52% aller Haushalte zumindest zwei Erwachsene auf dem Arbeitsmarkt aktiv, belief sich der Anteil der Doppelverdienerhaushalte im Jahr 2000 bereits auf knapp 60%. Umgekehrt ist der Anteil der Haushalte mit zwei Erwachsenen, jedoch nur einem Erwerbstätigen im selben Zeitraum von 38% auf 30% gesunken. Der Anteil der Haushalte mit einem Erwachsenen und zumindest einem Kind ist von 6% auf 7,5% gestiegen¹⁵²⁾. Allerdings variieren diese Quoten zwischen einzelnen Ländern mitunter stark. Während in Deutschland lediglich in 35,6% aller Haushalte mit Kindern zwei Erwerbstätige leben, beträgt der Anteil der Doppelverdienerhaushalte mit Kindern in Schweden 74% und in Dänemark sogar 85%. In Österreich beläuft sich der Anteil der Doppelverdienerhaushalte auf immerhin zwei Drittel.

Übersicht 11: Haushalts- und Erwerbstypen als Anteil aller Haushalte mit Kindern, 1999-2000

	Zwei Erwachsene im Haushalt, davon erwerbstätig			Ein Erwachsener im Haushalt, davon erwerbstätig	
	2	1	0	1	0
DE	35,6	43,7	6,7	9,0	5,0
AT	64,3	27,4	1,6	5,6	1,0
FR	57,4	30,0	4,9	5,1	2,5
NL	63,1	23,9	3,5	4,8	4,8
SE	74,0	7,2	1,7	14,9	2,2
DK	84,7	7,3	3,8	3,4	0,7
UK	59,5	21,1	4,1	8,0	7,3

Q: Whiteford et al. (2007).

Diese deskriptiven Betrachtungen lassen vor dem Hintergrund der länderspezifischen Steuer- und Transfersysteme erste Schlüsse zu. Wie zu erwarten, ist der Anteil der Doppelverdienerhaushalte in den skandinavischen Ländern am höchsten.

¹⁵¹⁾ Vgl. z. B. Steiner et al. (2006) für eine Quantifizierung der Arbeitsanreize für Frauen in Deutschland und Frankreich.

¹⁵²⁾ Der Anteil der Alleinerziehenden wird durch diese Form der Zählung unterschätzt, da Alleinerziehende, die mit Erwachsenen leben – seien es Eltern, erwachsene Kindern oder andere – nicht als Haushalte mit einem alleinerziehenden Elternteil wahrgenommen werden.

Anteil der Doppelverdienerhaushalte am höchsten in Schweden und Dänemark

In Schweden ist der Anteil der erwerbstätigen Frauen fast so hoch wie jener der Männer. Dies gilt sogar für Mütter mit Kindern unter 6 Jahren. Zwar arbeiten auch in Schweden ein Viertel aller Frauen Teilzeit, dies entspricht allerdings einer durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden. Zurückzuführen ist die hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen – neben dem völlig individualisierten Einkommensteuersystem – insbesondere auf die Ausweitung der staatlichen Infrastruktur und professionalisierte Serviceleistungen, die Frauen entlasten und ihre Arbeitsmarktchancen verbessern. Neben einem gut ausgebauten Kinderbetreuungsnetz für Kinder jeder Altersstufe ist allerdings auch ein sozialer Konsens bezüglich der Gleichberechtigung relevant¹⁵³⁾.

In den konservativen Wohlfahrtsstaaten ist das Modell des männlichen Ernährermodells noch ungleich präsenter. Vor allem in Österreich und Deutschland bestehen aufgrund des beschränkten Angebots an externer Kinderbetreuung nach wie vor erhebliche Restriktionen für Frauen, am Erwerbsleben teilzunehmen. Innerfamiliäre Arrangements, die eine Vollzeit-erwerbstätigkeit beider Elternteile mit externer Betreuung der/des Kinder/Kindes vorsehen, sind in Österreich und Deutschland daher schwer zu realisieren.

In Deutschland wirken die einem Tarifsplitting inhärenten negativen Arbeitsanreize für Zweitverdienende einer egalitären Aufteilung im Sinne des Doppelbetreuer-/Doppelversorgermodells entgegen und stützen stattdessen das männliche Alleinverdienermodell. Denn der Splittingvorteil ist maximal, wenn nur ein Ehepartner erwerbstätig ist, und schmilzt bis zur Gänze ab bei gleich hohen Erwerbseinkünften von Frau und Mann. Die Anreizsystematik des Ehegattensplittings bezüglich einer egalitären Aufteilung von Erwerbsarbeit rollen auch Berechnungen von *Steiner et al.* (2004) auf. Sie beziffern das unterschiedliche Niveau des Splittingvorteils bei gleich bleibend hohem Haushaltseinkommen, doch wechselnden innerfamiliären Erwerbsarrangements. Diese Darstellungen beziehen sich auf den deutschen Einkommensteuertarif aus dem Jahre 2003. Bei einem jährlichen Einkommen von 100.000 € war der Splittingvorteil für einen Alleinverdienerhaushalt mit 9.757 € maximal. Steuerte bei gleicher Einkommenshöhe der zweite Ehepartner nur 10% zum Haushaltseinkommen bei, schrumpfte die steuerliche Vergünstigung auf 5.524 €. Betrug der Hauptverdienst hingegen 70.000 €, während der Zweitverdienende jährliche Einkünfte von 30.000 € bezog, belief sich der Splittingvorteil nur noch auf 1.618 €¹⁵⁴⁾. Diese ungleiche Aufteilung im Sinne des Hausfrauenmodells der männlichen Versorgerehe bzw. des Vereinbarkeitsmodells der männlichen Versorgerehe wird durch das Lohngefälle zwischen Mann und Frau noch verstärkt. Letzteres beträgt 15,4% bzw. 15,5% in Österreich und Deutschland sowie 11,4% in Frankreich¹⁵⁵⁾.

¹⁵³⁾ Vgl. *Andreß* (2006): 538 f.

¹⁵⁴⁾ Vgl. *Steiner et al.* (2004): 545.

¹⁵⁵⁾ Vgl. *Mandel et al.* (2006): 38.

In Großbritannien, wo universale familienbezogene Leistungen nur rudimentär ausgeprägt sind, müssen Frauen öfter aus finanziellen Zwängen einer Erwerbstätigkeit nachgehen als beispielsweise in den skandinavischen Ländern. Andreß (2006) zufolge ist dies einer der Bestimmungsfaktoren für die hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen in liberalen Ländern. Dass die Teilzeitquote der Frauen in Großbritannien knapp 40% beträgt, führt er auf das mangelnde Angebot bzw. die hohen Kosten externer Kinderbetreuung zurück. Eine Teilzeitbeschäftigung stellte für britische Mütter demnach die einzige Möglichkeit dar, Familien und Beruf miteinander zu verbinden. Bei überdurchschnittlich hohen Frauenerwerbsquoten in Großbritannien ist die Diskrepanz zwischen der Bezahlung von Männern und Frauen mit 21,9% wesentlich höher als im OECD-Durchschnitt von 14,2%¹⁵⁶).

Neben dem Einkommensteuersystem und dem Ausbau der öffentlicher Betreuungsinfrastruktur stellt auch die Koppelung der maximalen Bezugsdauer des Kinderbetreuungsgeldes an die Inanspruchnahme durch beide Elternteile eine Möglichkeit dar, eine egalitäre Aufteilung der Erwerbs- und Hausarbeit von Seiten des Staates zu forcieren. Solche Regelungen haben in den skandinavischen Ländern schon seit vielen Jahren Bestand und gelten seit kurzem auch in Österreich und Deutschland. Doch zeigen Erhebungen, dass sich eine beiderseitige Inanspruchnahme in annähernd gleichem Umfang noch nirgends wirklich durchgesetzt hat. Denn solange die Einkommensmöglichkeiten von Männern größer sind als die von Frauen, ist eine gänzlich egalitäre Aufteilung der Erwerbs- und Hausarbeit aus ökonomischen Gesichtspunkten nicht rational. Dies gilt in besonderem Maße für Länder, in denen eine Form der Haushaltsbesteuerung zur Anwendung kommt.

Abschließend sollen trotz einer beschränkten Datenlage (nicht für alle der hier betrachteten Länder sind entsprechende Daten verfügbar, und die internationale Vergleichbarkeit der Daten ist begrenzt) die vorhandenen Daten zur Zeitverwendung von Männern und Frauen kurz präsentiert werden (vgl. Übersicht 12). Danach sind in Dänemark und Schweden sowohl Erwerbsarbeit als auch der Arbeitseinsatz für Haushalt und Familienpflege wesentlich egalitärer verteilt als in Frankreich und Großbritannien. In den beiden skandinavischen Ländern beträgt die Relation aus der täglichen Erwerbsarbeit von Frauen zu jener von Männern drei Viertel bzw. über zwei Drittel und die Relation aus der täglich verwendeten Zeit für Haushalt und Familienpflege von Männern zu jener von Frauen jeweils gut zwei Drittel. In Frankreich und Großbritannien dagegen machen diese Relationen jeweils nur gut die Hälfte aus.

¹⁵⁶) Vgl. Andreß (2006): 537 f. und Mandel et al. (2006): 38.

Übersicht 12: Zeitverwendung für Erwerbsarbeit sowie Haushalt und Familienpflege
(tägliche Arbeitszeit in Stunden)

	Erwerbsarbeit (in Stunden)	Haushalt und Familienpflege (in Stunden)
Dänemark		
Frauen	2:59	3:20
Männer	4:00	2:17
Ratio ¹⁾ (in %)	74,6	68,5
Schweden		
Frauen	2:40	3:44
Männer	3:57	2:33
Ratio ¹⁾ (in %)	67,5	68,3
Frankreich		
Frauen	1:55	4:13
Männer	3:16	2:16
Ratio ¹⁾	58,7	53,8
Großbritannien		
Frauen	1:56	3:41
Männer	3:25	2:03
Ratio ¹⁾	56,6	55,7

Q: Eurostat. – ¹⁾ Erwerbsarbeit: Frauen/Männer; Haushalt und Familienpflege: Männer/Frauen.

Für Österreich liegen keine nach vergleichbarer Erhebungsmethode ermittelten Daten vor. Übersicht 13 sind die mit dem Mikrozensus 2002 erhobenen Daten zur geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung für Österreich zu entnehmen¹⁵⁷⁾. Die Relation der unbezahlten Arbeit der Männer zu jener der Frauen im Haushalt liegt bei knapp einem Viertel, für die unbezahlte Arbeit für Kinderbetreuung beträgt sie knapp ein Drittel, und für die gesamte unbezahlte Arbeit gut ein Viertel. Spiegelverkehrt verhält sich die Relation der bezahlten Erwerbsarbeit der Frauen zu jener der Männer, die nicht einmal zwei Drittel erreicht. Interessant ist auch, dass Männer nur gut drei Viertel des gesamten Arbeitspensums von Frauen verrichten. Auch in Österreich ist somit sowohl die Erwerbsarbeit als insbesondere die unbezahlte Arbeit ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt.

¹⁵⁷⁾ Die aktuellsten verfügbaren Daten zur Zeitverwendung in Österreich stammen von einer Sondererhebung im Rahmen des Mikrozensus 2002. Die letzte Zeitverwendungserhebung wurde 1992 durchgeführt. Derzeit läuft eine von der Bundesministerin für Frauen, Medien und öffentlichen Dienst in Auftrag gegebene Zeitverwendungserhebung, deren Ergebnisse voraussichtlich ab Herbst 2009 veröffentlicht werden.

Übersicht 13: *Bezahlte Erwerbsarbeit und unbezahlte Familienarbeit in Österreich nach Geschlecht, 2002¹⁾*

		Frauen	Männer
Unbezahlte Arbeit im Haushalt	in Stunden/Woche	20,0	4,7
	in % an Gesamtarbeitszeit	44,2	13,5
	Ratio ²⁾ (in %)	23,5	
Unbezahlte Arbeit für Kinderbetreuung	in Stunden/Woche	8,0	2,5
	in % an Gesamtarbeitszeit	17,6	7,0
	Ratio ²⁾ (in %)	31,3	
Gesamte unbezahlte Arbeit	in Stunden/Woche	28,0	7,2
	in % an Gesamtarbeitszeit	61,8	20,5
	Ratio ²⁾ (in %)	25,7	
Bezahlte Erwerbsarbeit	in Stunden/Woche	17,3	27,9
	in % an Gesamtarbeitszeit	38,2	79,4
	Ratio ²⁾ (in %)	62	
Gesamtarbeitszeit	in Stunden/Woche	45,2	35,1
	Ratio ²⁾ (in %)	77,7	

Q: Statistik Austria (2003). – ¹⁾ Wohnbevölkerung ab 18 Jahren. – ²⁾ Bezahlte Erwerbsarbeit: Frauen/Männer; unbezahlte Arbeit: Männer/Frauen; Gesamtarbeitszeit: Männer/Frauen.

7.6 Zusammenfassung

Die Familienleistungen gemessen am BIP sind in der Gruppe der betrachteten Länder am höchsten in Dänemark (3,9%) und am niedrigsten in den Niederlanden (2,1%); Österreich befindet sich mit 3,1% des BIP im Mittelfeld. Die Struktur der familienpolitischen Ausgaben unterscheidet sich stark zwischen den betrachteten Ländern: Deutschland und Frankreich entlasten Familien stark durch steuerliche Erleichterungen und Freibetragsregelungen. Dagegen basieren familienbezogene Leistungen in Österreich und Großbritannien vor allem auf direkten monetären Transfers (Absetzbeträge und Kindergeldzahlungen). In Schweden, Dänemark, Frankreich und den Niederlanden machen Realtransfers den Großteil der Familienleistungen aus. Der Grad der horizontalen Umverteilung – gemessen an der Differenz der effektiven Besteuerung kinderloser und Kinder betreuender Haushalte gleichen Erwerbstyps – ist generell für die meisten betrachteten Länder zwischen Single-Haushalten ohne und mit Kindern höher als zwischen Paarhaushalten ohne und mit Kindern. Bei Single-Haushalten ist der Grad der horizontalen Umverteilung in Österreich relativ hoch, ebenso wie in den Niederlanden und Dänemark. Selbiges gilt für österreichische Paarhaushalte, die in der betrachteten Ländergruppe relativ am stärksten entlastet werden. Interessant vor dem Hintergrund der aktuellen steuerpolitischen Diskussion in Österreich ist auch, dass das Ausmaß der horizontalen Umverteilung in Österreich durch Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag höher ist als in Frankreich durch Familiensplitting und direkte Geldleistungen.

Die vertikale Umverteilung beruht in Österreich, Schweden und Dänemark primär auf universalen Leistungen, während in Großbritannien einkommensabhängige Transfers dominieren. In allen hier untersuchten Ländern findet über die Familienpolitik insgesamt eine Umverteilung von oben nach unten statt, wenngleich von einer Reihe familienbezogener Instrumente tendenziell entgegengesetzte Verteilungswirkungen ausgehen. Dazu zählen insbesondere ein-

kommensabhängige Ersatzleistungen während der Babypause, der Kinderfreibetrag sowie das Familiensplitting.

Trotz des hohen Ausmaßes der horizontalen Umverteilung waren in Österreich 2006 15% der Kinder armutsgefährdet; das sind mehr als doppelt so viele als noch Anfang der 1980er Jahre. Die Armutsgefährdung der österreichischen Kinder liegt zwar unter dem EU-Durchschnitt, aber höher als in Schweden und Dänemark, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden. Dabei sind insbesondere Mehrkindfamilien und Alleinerzieherhaushalte von Armut betroffen. Empirisch zeigt sich ein deutlich negativer Zusammenhang zwischen der Erwerbsquote von Müttern und der Armutsgefährdung von Kindern. Gleichzeitig korreliert das Niveau monetärer Leistungen nicht oder nur schwach mit der Armutsgefährdung von Kindern.

Bezüglich der Erwerbsquote von Frauen liegt Österreich über dem EU-Durchschnitt; die EU-Vorgabe der Erreichung einer Erwerbsbeteiligung von 60% aller Frauen bis 2010 ist bereits erfüllt. Allerdings wird die Erwerbsintegration der Frauen überschätzt, da die Höhe der Beschäftigungsquote unter anderem durch die lange Dauer der bezahlten Karenz (KinderbetreuungsgeldbezieherInnen zählen zu den Beschäftigten) sowie den hohen Teilzeitanteil (über 40%) der Frauen bedingt ist. Die Differenz der Erwerbsquoten von Müttern mit Kindern unter 12 Jahren und jener von kinderlosen Frauen ist mit 15% überdurchschnittlich hoch. Der in Theorie postulierte negative Beschäftigungseffekt der Splittingmodelle scheint sich in der Praxis zu bestätigen: Deutschland und Frankreich weisen in der Gruppe der betrachteten Länder die niedrigsten, Dänemark und Schweden mit ihren weitgehend individualisierten Einkommensteuersystemen dagegen die höchsten Frauenerwerbsquoten auf. Dieser Zusammenhang wird durch Mikrosimulationsstudien bestätigt, wonach Splittingmodelle die Frauenerwerbsquote reduzieren und den Anteil geringfügiger bzw. Teilzeitbeschäftigung von Müttern erhöhen. Österreich mit seinem individualisierten Einkommensteuersystem vermeidet zwar solche durch das Einkommensteuersystem bedingten negativen Arbeitsanreize für Frauen, setzt aber negative Arbeitsanreize für Alleinerziehende bzw. Zweitverdienende. So ist etwa die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung mit hohen Durchschnittssteuersätzen verbunden; die Abzüge durch Einkommensteuer, Sozialversicherung und den Verlust von Sozialleistungen sind so hoch, dass sich etwa die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung aus der Arbeitslosigkeit heraus durch Alleinerziehende und Zuverdienende kaum lohnt. Auch für die Ausdehnung einer Teilzeitbeschäftigung stellt das Abgabensystem aufgrund einer relativ hohen Grenzsteuerbelastung eine Barriere dar. Schließlich wird das Erwerbsverhalten von Müttern auch durch die Ausgestaltung der Elternkarenz-Regelungen beeinflusst. Empirische Studien legen den Schluss nahe, dass eine lange Dauer des bezahlten Elternurlaues die Erwerbsbeteiligung von Müttern negativ beeinflusst, während zwischen der Höhe der Einkommensersatzleistung und der Fertilitätsentscheidung ein positiver Zusammenhang besteht. Mikrosimulationsstudien für Deutschland zeigen, dass ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld mit kurzer Bezugsdauer die Erwerbsquote ebenso wie die wöchentliche Arbeitszeit von Müttern erhöht. In Österreich wählen zwei Drittel der Eltern das Kinderbetreuungsmodell mit geringen Ersatzleistungen und langer Bezugsdauer, das mit negativen Arbeitsanreizen für Mütter verbunden ist.

Empirisch zeigt sich schließlich auch ein eindeutig positiver Zusammenhang zwischen der Müttererwerbsbeteiligung und dem Angebot an Kinderbetreuungsplätzen. Unter den betrachteten Ländern haben Dänemark und Schweden den höchsten Anteil erwerbstätiger Mütter mit Kindern unter 3 Jahren sowie von extern betreuten Kindern unter 3 Jahren. Österreich und Deutschland dagegen weisen die niedrigsten Betreuungsquoten von unter 3-Jährigen sowie die geringsten Erwerbstätigkeitsquoten von Müttern mit Kindern in dieser Altersklasse auf. In beiden Ländern werden die Barcelona-Ziele, die bis 2010 eine Versorgungsquote von 33% von unter 3-Jährigen vorsehen, deutlich verfehlt werden. Insgesamt gestaltet sich der Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit von Müttern in Österreich aufgrund der längeren Unterbrechungszeiten sowie des defizitären Angebotes an Kinderbetreuungseinrichtungen schwer. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass erfolgreiche Reformen im Transfersystem zur Förderung eines frühen Wiedereinstieges von Müttern die Bereitstellung einer entsprechenden Betreuungsinfrastruktur erfordern.

Schließlich haben die unterschiedlichen familienbezogenen Steuer- und Transferregelungen Einfluss auf die innerfamiliäre Arbeitsteilung. Der Anteil der Doppelverdienerhaushalte an allen Haushalten mit Kindern – als ein Indikator für eine vergleichsweise egalitäre oder zumindest nicht allzu ungleiche Verteilung der Erwerbsarbeit innerhalb der Familie – ist in der betrachteten Ländergruppe am höchsten in Dänemark (85%) und Schweden (74%) und am niedrigsten in Deutschland (35,6%). In Österreich beläuft er sich immerhin auf knapp zwei Drittel. In Dänemark und Schweden sind sowohl bezahlte Erwerbsarbeit als auch unbezahlte Haushalts- und Familienarbeit wesentlich gleichmäßiger zwischen den Geschlechtern verteilt als in Frankreich und Großbritannien. In Österreich sind bezahlte Arbeit und insbesondere unbezahlte Familienarbeit relativ ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt.

8. Abschätzung der direkten Auswirkungen verschiedener Reformoptionen auf das Budget

Im vorliegenden Abschnitt der Studie geht es um die Frage, welche direkten Auswirkungen verschiedene, in Diskussion befindliche Reformoptionen in einer ersten Runde kurzfristig auf das Budget haben könnten. Damit wird eine zumindest doppelte Einschränkung des Untersuchungsfokus vorgenommen. Erstens werden keine Anpassungen aufgrund von Reaktionen der betreffenden Personen bzw. Institutionen berücksichtigt. Zweitens werden auch keine sonstigen längerfristigen strukturellen Änderungen (z. B. aufgrund der von Statistik Austria erwarteten demographischen Entwicklung) und deren daraus resultierenden Einflüsse auf das Budget untersucht.

Wesentlich für die mit einer Reform verbundenen Kosten für die öffentliche Hand sowie die zu erwartende Wirkung ist die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Reform. Immerhin handelt es sich dabei jeweils um das Drehen an einem spezifischen Rädchen in einer komplexen Maschinerie des Abgabensystems einerseits, Geldtransfers an Familien und/oder das Angebot und die Finanzierung von Sachleistungen (Kinderbetreuung) andererseits. Wenn es daher da-

rum geht, die quantitativen Konsequenzen verschiedener Reformoptionen auch nur grob abzuschätzen, bedarf es einer dementsprechend genauen Spezifikation der untersuchten Reformen vor dem Hintergrund des gesamten Abgaben-, Transfer- und Betreuungssystems.

Für die weitere Bearbeitung sind Informationen über verschiedene Variable und Wirkungszusammenhänge notwendig. Zu den relevanten Variablen zählen beispielsweise die Haushaltszusammensetzung (Paare, Alleinerziehende, Anzahl und Alter der Kinder), Verteilung der Einkommenshöhe und der Einkommenszusammensetzung (Alleinverdienende/Doppelverdienende), Inanspruchnahme von Kinderbetreuung, private Ausgaben für Kinderbetreuung, usw. Als Beispiel für relevante Wirkungszusammenhänge ist die Steigerung/ Senkung der Erwerbsneigung in Abhängigkeit von der Höhe der Kinderbetreuungskosten (vgl. *Mahringer, 2005*) oder im Zusammenhang mit dem Übergang auf das Haushaltssplitting (vgl. *Dearing et al., 2007*) zu nennen. Bedeutsam sind die konkreten Haushaltsstrukturen wie auch die Häufigkeit der entsprechenden Erwerbskonstellationen (Alleinverdiener-, Doppelverdienerhaushalte in verschiedenen Bereichen der Einkommensverteilung) insbesondere für die Abbildung von Verteilungseffekten. Diese können in dem Maße dargestellt werden, als auf vorhandene Publikationen von Statistik Austria zurückgegriffen wird, in denen sowohl der Haushalts- als auch der Einkommenskontext abgebildet sind (eigene Auswertungen sind im Rahmen dieses Projektes nicht möglich).

8.1 Hintergrund, Zielsetzung und Methodik

Methodisch basieren die Ausführungen im wesentlichen auf der Haushaltsstruktur laut Mikrozensus 2006, dem Einkommens- und Erwerbsprofil von Personen im Haushaltskontext laut EU-Silc 2005 und den abgabenrechtlichen Rahmenbedingungen 2007. Bevor die weiteren Analysen erfolgen, seien noch einmal die quantitative Bedeutung und die Struktur familiärer Lebensformen in Erinnerung gerufen (vgl. Übersicht 14).

Wird als Familie eine Konstellation von Eltern(teilen) mit im Haushalt lebenden Kindern verstanden, so ist diese Lebensphase insbesondere auf mittlere Altersgruppen (30 bis 49 Jahre) konzentriert, wobei Frauen häufiger als Männer mit den Kindern zusammen leben, was beispielsweise daraus ersichtlich wird, dass diese Lebensform zwar auf rund 72% der 30- bis 49-jährigen Frauen zutrifft, aber nur auf 51% der 30- bis 39-jährigen Männer, bzw. 64% der 40- bis 49-jährigen Männer. Mit zunehmendem Alter steigt dann der Anteil der Ehepaare, die ohne Kinder leben.

15% der Kinder unter 15 Jahren bzw. 21% aller Kinder leben laut Mikrozensus 2007 bei alleinerziehenden Elternteilen – Überwiegend bei ihrer Mutter, rund 72% (69% aller Kinder) bei verheirateten Eltern und 13% (10%) bei zusammen lebenden Eltern.

Übersicht 14: Lebensformen nach Altersgruppen

Angaben in % der Frauen bzw. Männer der jeweiligen Altersgruppe

	Kind in Familie	Allein-lebend	Lebensge-fährte/in ohne Kinder	Ehemann / -frau ohne Kinder	Lebensge-fährte/in mit Kindern	Ehemann / -frau mit Kindern	Alleiner-ziehende/r Mutter / Vater	Sonstiges HH-Mitglied
20-24 Jahre								
Männer	72,6	10,7	5,4	(.)	(.)	(.)	(.)	5,4
Frauen	51,8	10,8	11,1	5,2	4,4	7,0	2,8	7,0
25-29 Jahre								
Männer	35,7	20,4	13,8	6,1	6,4	12,9	(.)	4,5
Frauen	17,9	17,9	14,5	10,0	8,5	22,8	5,4	3,2
30-39 Jahre								
Männer	11,9	19,3	7,3	7,4	9,0	42,0	(.)	2,5
Frauen	3,5	10,6	5,8	7,0	9,3	53,5	9,0	1,2
40-49 Jahre								
Männer	6,0	15,6	3,6	9,3	5,6	56,0	2,2	1,6
Frauen	1,8	9,9	3,1	11,9	4,9	55,3	11,7	1,4
50-59 Jahre								
Männer	2,0	15,3	3,8	29,9	2,8	41,8	2,4	2,0
Frauen	1,3	17,0	3,6	36,3	1,8	30,2	7,9	1,9
60-69 Jahre								
Männer	(.)	16,1	3,4	57,3	(.)	17,7	1,7	1,8
Frauen	(.)	28,4	2,8	50,7	(.)	9,0	4,4	3,5

Q: Statistik Austria, Mikrozensus Jahresergebnisse 2006.

Werden die Paare mit Kindern unter 18 Jahren auf die Erwerbsbeteiligung der Eltern hin betrachtet, wird die Dominanz des Prinzips des männlichen Alleinverdieners oder des Hauptverdieners deutlich (vgl. Übersicht 15). In 38% der betreffenden Haushalte ist der Mann vollzeit-erwerbstätig und die Frau als Teilzeitkraft, in weiteren knapp 25% der Haushalte geht ausschließlich der Mann einer Erwerbstätigkeit nach. Nur jedes fünfte Paar besteht aus zwei Vollzeitbeschäftigten, wobei selbst mit größeren Kindern (jüngstes Kind 15 bis 17 Jahre alt) nur bei 35% der Paare beide in Vollzeit tätig sind. Demgegenüber sind die Haushalte, in denen primär oder ausschließlich die Frau einer Berufstätigkeit nachgeht, ebenso rar gesät (insgesamt knapp 5%) wie Haushalte, in denen beide Elternteile in Teilzeit arbeiten (1,5%) oder solche ohne erwerbstätigem Elternteil (4%).

Anteilmäßig die meisten Kinder leben damit in Familien, in denen die Mütter teilzeitbeschäftigt sind (vgl. Übersicht 16). Besonders hoch ist der betreffende Anteil für Kinder zwischen 3 und 15 Jahren, von denen mehr als 40% mit teilzeitbeschäftigten Müttern leben. Andererseits sind Väter zumeist vollzeiterwerbstätig oder bei zunehmendem Alter der Kinder in Pension (und damit als Nicht-Erwerbsperson ausgewiesen). Auffällig ist zudem der Umstand, dass ab dem Kindergartenalter anteilmäßig beinahe doppelt so viele Kinder mit der Arbeitslosigkeit der Mütter konfrontiert sind als mit der Arbeitslosigkeit der Väter. Dies verweist recht eindeutig auf die – in Zusammenhang mit der gegebenen Betreuungsinfrastruktur und der innerfamiliä-

ren Aufgabenteilung zu sehenden – schlechteren Chancen von Frauen mit Kindern auf dem Erwerbsarbeitsmarkt.

Übersicht 15: Merkmale der Erwerbstätigkeit von Paaren nach Alter des jüngsten Kindes

	Alter des jüngsten Kindes in Jahren						
	0-2	3-5	6-9	10-14	Unter 15 gesamt	15-17	<18 Insg.
Anzahl in 1.000							
Insgesamt	196,6	135,8	158,2	203	693,6	116,2	809,8
Beide vollzeitbeschäftigt	11,7	17,1	30,5	59,9	119,2	40,6	159,8
Beide teilzeitbeschäftigt					10,7		11,9
Beide nicht erwerbstätig	11,6			6,5	28,6		33,5
Nur Mann erwerbstätig	72,8	40,7	35	32,9	181,4	16,8	198,2
Nur Frau erwerbstätig				9,5	22,8	8,3	31,1
Mann Vollzeit / Frau Teilzeit	35,3	65,3	76,6	88,0	265,1	43,2	308,3
Frau Vollzeit / Mann Teilzeit					6,6		7,8
Mann oder Frau Elternka- renz	58,7				59,1		59,1
In %							
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Beide vollzeitbeschäftigt	6,0	12,6	19,3	29,5	17,2	34,9	19,7
Beide teilzeitbeschäftigt					1,5		1,5
Beide nicht erwerbstätig	5,9			3,2	4,1		4,1
Nur Mann erwerbstätig	37,0	30,0	22,1	16,2	26,1	14,5	24,5
Nur Frau erwerbstätig				4,7	3,3	7,2	3,8
Mann Vollzeit / Frau Teilzeit	17,9	48,1	48,4	43,3	38,2	37,1	38,1
Frau Vollzeit / Mann Teilzeit					1,0		1,0
Mann oder Frau Elternka- renz	29,9				8,5		7,3

Q: Statistik Austria, Mikrozensus Jahresergebnisse 2006.

Passend zu diesem Bild sind auch weitere Befragungsergebnisse aus dem Mikrozensus (vgl. *Statistik Austria*, 2006), laut denen 8% der Frauen mit Kindern bis 14 Jahren gerne mehr Wochenstunden erwerbstätig sein möchten. Rund ein Viertel der nicht erwerbstätigen oder teilzeitbeschäftigten Frauen begründen dies mit fehlenden Betreuungsangeboten, rund 20% mit zu teuren bzw. schlechten Kinderbetreuungsangeboten (siehe *Statistik Austria*, 2006, 24).

Vor dem Hintergrund der geringeren Erwerbsbeteiligung von Frauen und in Verbindung mit ihren schlechteren Arbeitsverdiensten verwundert es wenig, wenn entsprechend der integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik Frauen 36% des Gesamteinkommens erzielten und 26% der Einkommensteuerleistungen erbrachten. Während Frauen die Mehrzahl der Fälle in den Einkommensstufen unter 15.000 € jährlich stellen, liegt ihr Anteil in der Gruppe 20.000 € bis 25.000 € bereits bei nur mehr 37%, bei 50.000 € bis 70.000 € gar nur mehr bei einem Fünftel und in den höheren Einkommensgruppen noch niedriger.

Übersicht 16: *Erwerbstätigkeit der im gleichen Haushalt lebenden Eltern aus der Sicht der Kinder (in % aller Kinder)*

	Alter des Kindes in Jahren						Summe
	0-2	3-5	6-9	10-14	15-18	19-24	
Mit Mutter im Haushalt	99,5	99,1	99,3	98,7	96,9	95,8	98,0
Erwerbstätig (inkl. Karenz)	55,8	59,2	67,3	73,3	74,7	70,1	68,3
Erwerbstätig (ohne Karenz)	26,2	54,1	64,9	71,9	74,2	70,0	63,6
Vollzeit	7,3	12,5	19,0	27,6	35,6	36,6	25,4
Teilzeit	18,9	41,6	45,9	44,3	38,6	33,4	38,2
Arbeitslos	2,8	5,2	4,8	4,5	4,0	2,4	3,9
Nicht-Erwerbsperson	40,9	34,7	27,3	20,9	18,2	23,3	25,8
Mit Vater im Haushalt	90,7	89,6	87,8	86,5	85,0	85,1	87,0
Erwerbstätig	82,0	80,5	81,1	79,2	76,3	72,1	78,1
Vollzeit	77,9	78,4	77,6	75,5	73,1	68,7	74,7
Teilzeit	4,0	3,3	3,5	3,7	3,2	3,5	3,5
Arbeitslos	4,0	3,2	2,6	2,5	2,1	1,2	2,4
Nicht-Erwerbsperson	4,8	4,6	4,1	4,8	6,5	11,9	6,4
Anzahl der Kinder gesamt (in 1.000)	237,6	240,5	342,4	479,3	385,3	405,7	2.090,8

Q: Statistik Austria, Mikrozensus Jahresergebnisse 2006.

Im Folgenden werden die budgetären Auswirkungen verschiedener Reformmaßnahmen genauer untersucht, wobei der methodische Zugang bei der Kostenabschätzung von der konkreten Maßnahmeform abhängig ist. Dabei werden die untersuchten Reformmaßnahmen in drei Gruppen untergliedert: erstens Ansätze zur Reduzierung der Kinderbetreuungskosten für Eltern, zweitens Ansätze in Zusammenhang mit dem Ziel des Familiensplittings und drittens Ansätze zur Erhöhung allgemeiner Transfers.

8.2 Reformmaßnahmen

8.2.1 Erhöhung Transfers

Eine direkte Erhöhung der Geldleistungen für Haushalte mit Kindern kann entweder an der Familienbeihilfe bzw. am Kinderabsetzbetrag ansetzen oder an Einkommensersatzleistungen für kinderbetreuende Eltern, dem Kinderbetreuungsgeld. Im Folgenden werden die zu erwartenden budgetären Auswirkungen verschiedener Reformansätze präsentiert, wobei das Augenmerk einerseits auf dem einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld liegt, das von der ÖVP 2008 vorgeschlagen wurde, andererseits auf Anpassungen der Familienbeihilfe bzw. des Kinderabsetzbetrags in unterschiedlicher Höhe.

Erhöhung der ungebundenen Transfers: 13. Familienbeihilfe und weitere Erhöhung der Familienbeihilfe oder des Kinderabsetzbetrags

Bereits im Herbst 2008 beschlossen wurde die Einführung einer 13. Familienbeihilfe. Dies entspricht einer Steigerung der Ausgaben um +8,3%. Ausgehend von einem Gesamtvolumen 2007 für diese Position laut Bundesrechnungsabschluss des Familienlastenausgleichsfonds von 2,948 Mrd. € entspricht das absolut einem Anstieg um 245 Mio. € (vgl. Übersicht 17). Zusätzlich wurden für das Untersuchungsjahr die Aufwendungen im Bundeshaushalt berücksichtigt, die aus der (im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes 2008 abgeschafften) Selbstträgerschaft resultieren. Eine Steigerung der Familienbeihilfe um 100 € jährlich je Kind schlägt mit insgesamt rund +175 Mio. € an direkten zusätzlichen Kosten zu Buche. Dementsprechend würde etwa eine Ausweitung der Familienbeihilfe um beispielsweise 10 € monatlich (das wären gegenüber dem status quo +7,7%), d. h. dann 130 € jährlich Kosten von 227,5 Mio. € nach sich ziehen.

Der Kinderabsetzbetrag beträgt 610 € jährlich. Ausgehend von den realisierten Aufwendungen des Jahres 2005 würde eine Steigerung um 100 € je Kind (das wären 16,4%) rund 190 Mio. € zusätzlicher Budgetkosten entsprechen. Eine Ausweitung dieses Instruments auf beispielsweise 1.910 € je Kind – ein Vorschlag in dieser Größenordnung wurde vom Katholischen Familienverband unterbreitet – würde damit Kosten von rund 2.470 Mio. € nach sich ziehen.

Übersicht 17: Kosten einer Erhöhung der ungebundenen Transfers

Instrument	Zusatzkosten in Mio. €
13. Familienbeihilfe (FLAF)	245
Erhöhung Familienbeihilfe um 100 € jährlich je Kind (FLAF)	175
Erhöhung Kinderabsetzbetrag um 100 € jährlich je Kind	190
Erhöhung Kinderabsetzbetrag auf 1.910 € jährlich je Kind (KFVB)	2.470

Q: WIFO-Berechnungen.

Einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld

Das Kinderbetreuungsgeld wird in Österreich bisher unabhängig vom vorherigen Einkommen in Form eines Fixbetrages gewährt, dessen Höhe davon abhängt, wie lange Eltern die Transferleistung beziehen wollen, für welche von drei möglichen Dauervarianten sie sich daher entschieden haben. Derzeit beziehen durchschnittlich rund 162.000 Personen Kindergeld (156.000 Frauen und rund 6.300 Männer), davon sind 5.200 Frauen und 1.200 Männer selbstständig tätig. Mehr als die Hälfte der aktuellbeziehenden Männer sind während des Bezugs selbstständig oder unselbstständig erwerbstätig, aber lediglich rund 14% der Frauen.

Insbesondere in den skandinavischen Ländern ist das einkommensabhängige Karenzgeld verbreitet. Auch in Österreich wurde es immer wieder von verschiedenen politischen Parteien, insbesondere von den Grünen, gefordert. Zuletzt präsentierte die ÖVP im Zuge des Wahlkampfes 2008 den Vorschlag, das Kinderbetreuungsgeld um eine einkommensabhängige Variante zu ergänzen. An Details dieses Modells sind bekannt, dass sich die Transferleistung auf

80% des letzten Nettoeinkommens belaufen soll, mindestens aber 1.000 € und höchstens 2.000 € betragen solle¹⁵⁸). Es würde für einen Elternteil bis zu 12 Monate ausbezahlt, bei entsprechender Inanspruchnahme durch beide Eltern bis zu 14 Monate. Im Vergleich dazu besteht die derzeit kürzeste Variante des Kinderbetreuungsgeldes in einem Bezug von 15 Monaten (beide Eltern 18 Monate) mit einheitlich 800 € monatlich. Weiteres ist bisher noch nicht fixiert. So ist beispielsweise unklar, auf welchen Zeitraum sich die Berechnung der relevanten Einkommen bezieht, ob Sonderzahlungen mitberücksichtigt werden, ob lediglich erwerbstätige Eltern einen Anspruch hätten oder ob dieses Modell wie alle anderen Varianten des Kinderbetreuungsgeldes allen Eltern offen steht. In der Folge wird davon ausgegangen, dass Letzteres zutrifft, dass somit keine Einschränkung des Kreises der Anspruchsberechtigten vorgenommen wird.

Übersicht 18 enthält die maximalen Kosten je Kind der verschiedenen Kinderbetreuungsgeldmodelle.

Übersicht 18: Die verschiedenen Kindergeldmodelle im Vergleich – Kosten bei maximaler Inanspruchnahme durch Eltern

Bezugsdauer / Tagsatz	Maximale Kosten je Kind in €			
	Unselbständig beschäftigt (Wochengeld)		Nicht unselbständig beschäftigt (kein Wochengeld)	
	Inanspruchnahme			
	Nur Frau	Frau und Mann	Nur Frau	Frau und Mann
30+6 Monate à 14,53 € täglich	12.375	15.026	13.259	15.910
20+4 Monate à 20,8 € täglich	11.388	13.919	12.653	15.184
15+3 Monate à 26,6 € täglich	10.518	12.945	12.136	14.564
12+2 Monate				
Minimum	10.000	12.000	12.000	14.000
Maximum	20.000	24.000	24.000	28.000

Q: WIFO-Berechnungen. – Anmerkungen: Ohne Berücksichtigung des Umstands, dass während Bezug von Wochengeld kein Kinderbetreuungsgeld anfällt; dementsprechend Überschätzung der Kosten bei beschäftigten Eltern, insbesondere bei der einkommensabhängigen Variante; Annahme, dass bei Paaren jeweils die Frau den längeren Betreuungs-geldbezug aufweist.

Das einkommensabhängige Kinderbetreuungsmodell ist für folgende Gruppen von Eltern besonders attraktiv:

- für diejenigen, die kurzfristig ein höheres Haushaltseinkommen benötigen, als mit den bisherigen Transferleistungen zur Verfügung stand. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie entweder eine Verbesserung der Einkommenssituation nach Ablauf der 12-14 Monate erwarten, sodass sie auf kein weiteres Betreuungsgeld angewiesen sind, oder zumindest keine relative Verschlechterung erwarten (weil andere Einkommensquellen zur Kompensation erschlossen werden können, sodass die Einkommen nicht geringer sind als bei Entscheidung für eine andere Kinderbetreuungsgeldoption),

¹⁵⁸) Dies bedeutet bei Nettoeinkommen zwischen 1.250 € und 2.500 € eine Nettoersatzrate von 80%, bei niedrigeren oder fehlenden Verdiensten eine höhere Ersatzrate, bei höheren Erwerbseinkommen eine niedrigere Ersatzrate.

- für relativ gut verdienende Eltern (wie weiter unten angeführt, ist deren Anteil an den KinderbetreuungsgeldbezieherInnen momentan sehr gering),
- für Eltern, die eine eher kürzere Einschränkung bzw. Unterbrechung ihrer Erwerbstätigkeit planen, weil sie nicht im gleichen Ausmaß durch Verlust von Transferleistungen für ihre Berufstätigkeit pönalisiert werden wie im jetzigen System.

Unabhängig von der jeweiligen persönlichen Erwerbs- und Berufssituation bzw. persönlichen Vorlieben über die Dauer der Erwerbseinschränkung bzw. des Transferleistungsbezugs wird dieses Modell umso stärker angenommen werden (können), je besser ausgebaut und qualitativ hochwertiger die Angebote an Kleinkinderbetreuung sind. Ohne entsprechende flankierende Maßnahmen im Bezug auf die Betreuungsinfrastruktur würde diese neue Option des einkommensabhängigen Transfers für einen Teil der Leistungsbeziehenden nach Erschöpfen des Leistungsanspruchs darin münden, dass Mütter anschließend ohne entsprechende finanzielle Absicherung die Kinderbetreuung weiter übernehmen – der Haushalt daher mit relativ größeren materiellen Einbußen zu rechnen hat oder andere Systeme der sozialen Sicherung stärker in Anspruch genommen werden müssen.

Das einkommensabhängige Modell fördert die Beteiligung des Vaters, sofern bisher aus finanziellen Gründen auf seine Arbeitszeitreduktion zur Kinderbetreuung verzichtet wurde, denn die höchste Transferzahlung wird erzielt, wenn der besserverdienende Elternteil möglichst lange das einkommensabhängige Betreuungsgeld bezieht (solange das vorherige Einkommen nicht zu sehr die 2.500 € Netto-Grenze überschritten hat).

Hintergrund für die weitere Berechnung – Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen bei Geburt eines Kindes – Wieviele hätten Transfers von über 1.000 € zu erwarten?

Von den 76.250 Geburten des Jahres 2007 entfielen laut Demographischem Jahrbuch von Statistik Austria rund 19.500 auf Hausfrauen/Pensionistinnen, 1.400 auf Schülerinnen/ Studentinnen, 7.100 auf Mütter mit unbekanntem Lebensunterhalt, 2.800 auf selbständig erwerbstätige Frauen, 45.500 waren unselbständig beschäftigt (oder arbeitslos vorgemerkt). Schon daran wird deutlich, dass lediglich eine begrenzte Zahl der Frauen zumindest potentiell aus einer Erwerbstätigkeit ein Nettoeinkommen von über 1.250 € monatlich erzielen, sodass sie ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld oberhalb des Minimums von 1.000 € erhielten.

Die zumeist eher geringeren Verdienste werden weiter deutlich, wenn auf Grundlage der anonymisierten Individualdaten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger die vorherigen Erwerbseinkommen der Personen betrachtet werden, die Ende März 2008 Kinderbetreuungsgeld bezogen (vgl. Übersicht 19). Wenn die BezieherInnen seit 2005 überhaupt Erwerbseinkommen aus einer sozialversicherungsrechtlich abgesicherten unselbständigen Beschäftigung erzielen konnten, dann betrug es in 50% der Fälle höchstens 1.429 € monatlich brutto (ohne Sonderzahlungen), das entspricht nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge 1.171 € und würde damit kein einkommensabhängiges Karenzgeld von über 1.000 € nach sich ziehen.

75% der vorherigen EinkommensbezieherInnen verdienten weniger als 1.990 € brutto¹⁵⁹). Einkommen in einer Höhe, welche die Deckelung nach oben nach sich ziehen würden (über 2.500 € netto), sind in der derzeitigen Struktur der Leistungsbeziehenden quantitativ kaum relevant¹⁶⁰).

Übersicht 19: KindergeldbezieherInnen am Stichtag 31.3.2008 nach vorherigem unselbständigen Erwerbseinkommen (höchste monatliche Bruttoverdienste 2005-2008)

Dezile	Monatliche Bruttoeinkommen		Monatsentgelte nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge (18,07%)	
	Ohne Sonderzahlungen	Mit Sonderzahlungen	Ohne Sonderzahlungen	Mit Sonderzahlungen
5%	531	662	435	435
10%	654	832	536	536
25%	1.014	1.232	831	831
50%	1.429	1.718	1.171	1.408
75%	1.989	2.388	1.630	1.956
90%	2.598	3.160	2.129	2.589
95%	3.149	3.843	2.580	3.149
99%	3.819	4.873	3.129	3.992

Q: WIFO.

Abschätzung der direkten Auswirkungen auf das Budget

Eine Abschätzung der Kosten für dieses Modell hat folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Wie viel % der Eltern (der Mütter, der Väter) würden das neue Modell nutzen?
- Wie hoch wäre dabei die zusätzliche Inanspruchnahme durch Väter?
- Welchen Einkommensgruppen gehören die Eltern an, die sich für das einkommensabhängige Modell entscheiden?

Zur Ermittlung der Mehrkosten muss das ermittelte Ergebnis mit jener budgetären Belastung kontrastiert werden, die sich bei Beibehaltung des status quo ergeben würde. Sie ergeben sich damit aus der veränderten Dauer der Inanspruchnahme (in Monaten) insbesondere auch durch Väter sowie durch die veränderten monatlichen Kosten.

Vor dem skizzierten Hintergrund beruhen die Berechnungen der Zusatzkosten auf folgenden Annahmen und methodischen Schritten:

- Dauer der Inanspruchnahme durch Mütter: Wenn sich Mütter für die kurze Variante entscheiden, dann beziehen sie die Transfers über den gesamten Zeitraum hinweg, also maximal 12 Monate lang (bzw. höchstens bis zum 1. Geburtstag des Kindes).

¹⁵⁹) Das sind 1.630 € nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, vor Steuern, bei Anwendung des reinen ESt-Tarifs ohne Absetzbeträge etc. ergebe sich bei dieser Einkommenshöhe – bei ganzjähriger Beschäftigung – ein Nettoeinkommen von knapp 1.370 € sowie ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld von etwa 1.100 €.

¹⁶⁰) Allerdings ist davon auszugehen, dass mit der Möglichkeit des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes die Inanspruchnahme durch (besser verdienende) Väter tendenziell steigt.

- Tendenziell wird die einkommensabhängige Variante von Eltern gewählt, die sich ansonsten für die nächstkürzere Variante (15+3 Monate) entschieden hätten. Dementsprechend sind die Zusatzkosten gegenüber diesem Modell zu ermitteln (zur Kontrastierung wird auch der Unterschied zur momentan längstmöglichen Bezugsdauer dargestellt). Als Bandbreite wird eine Inanspruchnahme durch 10% bzw. 20% der Eltern dargestellt.
- Höhe der Transferleistung: Die monatliche Einkommensersatzleistung beträgt 1.000-2.000 € bzw. 80% des vorherigen Nettoverdienstes. Gegeben die Alters- und Erwerbsstruktur von Frauen, die Kinder zur Welt bringen, ist davon auszugehen, dass der Großteil der betreffenden Frauen 1.000 € monatlich beziehen würde. Denn diese Höhe wäre für alle zuvor nichterwerbstätigen Frauen sowie für alle zuvor Erwerbstätigen mit Nettoeinkommen unter 1.250 € monatlich – damit also für die meisten Teilzeitbeschäftigten, aber auch viele Vollzeitbeschäftigte – vorgesehen. Vor diesem Hintergrund werden 2 Varianten gerechnet, einmal die Auswirkungen eines einkommensabhängigen Karenzgelds in Höhe von durchschnittlich 1.350 €, einmal in Höhe von durchschnittlich 1.100 €.
- Inanspruchnahme durch Väter: In Deutschland besteht mit dem Elterngeld ein ähnliches Modell wie das in Österreich diskutierte¹⁶¹⁾. Dort beträgt laut Statistischem Bundesamt¹⁶²⁾ der Anteil der Väter an den bewilligten Elterngeldanträgen für Geburten von Jänner-Juni 2008 bereits 13,7%, im Jahr 2007 waren es noch 10,5% gewesen. Eine vergleichbare positive Tendenz kann auch für Österreich erwartet werden. Vor diesem Hintergrund wird angenommen, dass durch das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld 10% der Väter zusätzlich zu einer Inanspruchnahme motiviert werden (ergänzt durch die Zahlen bei Inanspruchnahme durch 20% der Väter).

Die Höhe der zusätzlichen Kosten wird in Folge auch in wesentlichem Maße davon abhängen, in welchem Ausmaß das einkommensabhängige Modell tatsächlich Väter zu einer stärkeren Inanspruchnahme der Leistungen motiviert. Wird nämlich ausschließlich auf die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen in Folge der Inanspruchnahme durch Frauen geschaut, so sind Zusatzkosten gegenüber der momentan kürzesten Variante von rund 26,4 Mio. € zu erwarten, wenn 10% der Mütter die einkommensabhängige Variante wählen (bei einem Durchschnittssatz von 1.350 € monatlich). Allerdings kann die Auszahlungssumme für Mütter auch niedriger liegen – z. B. bei durchschnittlich 1.100 € monatlich. Dies wird dann begünstigt, wenn Mann und Frau sehr unterschiedlich hohe Erwerbseinkommen erzielen und der Vater nunmehr das Kinderbetreuungsgeld beziehen möchte. In diesem Fall entstehen kaum Zusatzkosten durch die Mütter, aber durch die zusätzliche Inanspruchnahme der Väter.

Schätzungen der ÖVP gingen von Mehrkosten durch das einkommensabhängige Kindergeld von Höhe 15-30 Mio. € aus. Mit dieser Höhe ist zu rechnen, wenn beispielsweise 10% der Väter

¹⁶¹⁾ Wobei die Einkommensersatzrate dort jedoch nur 67% beträgt und keine alternativen Bezugsmodelle vorgesehen sind. Zudem ist eine Erwerbstätigkeit von 30 Stunden wöchentlich möglich.

¹⁶²⁾ Vgl. <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Sozialleistungen/KindergeldElterngeld/Tabellen/Content75/BewilligteElterngeldantraegeGeschlechtQuote,renderPrint.psml>.

zusätzlich mit 1.500 € monatlich für 2 Monate Kinderbetreuungsgeld beziehen (22,5 Mio. €) oder wenn 10% der Mütter für 11 Monate auf das einkommensabhängige Modell mit durchschnittlich 1.350 € umsteigen.

Übersicht 20 enthält die Annahmen zur Inanspruchnahme eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes durch Mütter und die daraus resultierenden Kosten. Dabei werden die Kosten für vier Varianten geschätzt. In Beispiel 1 wird davon ausgegangen, dass 7.500 Mütter (das sind 10% eines Geburtsjahrganges) für 12 (bzw. 11) Monate das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld in Höhe von durchschnittlich 1.350 € pro Monat beziehen. Gegenüber der ersten Alternative, der längsten aktuellen Variante des Kinderbetreuungsgeldes, wäre dies mit Mehrkosten von 22,06 Mio. € verbunden (bei 11 Monaten Bezugsdauer 15,25 Mio. €). Wird davon ausgegangen, dass die betreffenden Mütter sich ansonsten für die kürzeste Kinderbetreuungsgeldvariante entschieden hätten, betragen die Zusatzkosten 30,478 Mio. € (bzw. 26,42 Mio. €). In Beispiel 2 wird die durchschnittliche Höhe des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes auf 1.100 € monatlich reduziert (bei stärkerer Inanspruchnahme durch Frauen mit geringeren Bemessungsgrundlagen). Beispiele 3 und 4 unterscheiden sich von den ersten beiden ausschließlich durch höhere Inanspruchnahme des neuen Modells (15.000 anstelle von 7.500 Frauen).

Übersicht 20: Modellannahmen zur Inanspruchnahme des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes durch Mütter und daraus resultierende Kosten

	Einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld	Basisvarianten – derzeitiges Kinderbetreuungsgeld	
Anzahl	7.500	7.500	7.500
...% der Mütter	10	10	10
Dauer in Monaten ¹⁾	12 / 11	30 / 29	15 / 14
Beispiel 1: monatliche Höhe in €	1.350	442	809
Zusatzkosten des einkommensabhängigen Modells gegenüber den Basisvarianten			
In Mio. €		22,060 / 15,250	30,478 / 26,421
Beispiel 2: monatliche Höhe in €	1.100	442	809
Zusatzkosten des einkommensabhängigen Modells gegenüber den Basisvarianten			
In Mio. €		–0,440 / –5,375	7,978 / 5,796
Anzahl	15.000	15.000	15.000
...% der Mütter	20	20	20
Dauer in Monaten ¹⁾	12 / 11	30 / 29	15 / 14
Beispiel 3: monatliche Höhe in €	1.350	442	809
Zusatzkosten des vorgeschlagenen Modells gegenüber den Basisvarianten			
In Mio. €		44,121 / 30,500	60,956 / 52,843
Beispiel 4: monatliche Höhe in €	1.100	442	809
Zusatzkosten des vorgeschlagenen Modells gegenüber den Basisvarianten			
In Mio. €		–0,879 / –10,750	15,956 / 11,593

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Die tatsächliche Bezugsdauer ist für erwerbstätige Mütter wegen des Wochengelds kürzer als 12 / 30 bzw. 15 Monate. Aus diesem Grund wird eine zweite Version der Kostenbelastung ausgewiesen, in welcher durchschnittlich 1 Monat Wochengeld abgezogen wird, in dem kein Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld besteht. Dies senkt tendenziell die zusätzlichen Kosten des einkommensabhängigen Karenzgelds.

Die tatsächlichen Kostensteigerungen werden umso höher sein, je erfolgreicher das einkommensabhängige Modell in der Erhöhung der Inanspruchnahme der Leistungen – insbesondere bei Vätern – ist und je stärker auch in Zukunft die Inanspruchnahme durch obere Einkommensschichten ist.

Übersicht 21 enthält die zusätzlichen Kosten einer zusätzlichen Inanspruchnahme durch Väter für unterschiedliche Szenarien, die sich bezüglich der angenommenen durchschnittlichen monatlichen Höhe des Kinderbetreuungsgeldes sowie der Anzahl der Väter, die zusätzlich Kinderbetreuungsgeld in Anspruch nehmen, unterscheiden. Wenn etwa 15.000 zusätzliche Väter (das sind 20% der Väter eines Geburtsjahrganges) das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld für einen Zeitraum von 2 Monaten beziehen, so entstehen dadurch zusätzliche Kosten von 37,5 Mio. €, wenn das durchschnittliche monatliche Auszahlungsniveau 1.250 € beträgt, bzw. von 45 Mio. €, wenn die Väter ein durchschnittliches Kinderbetreuungs-

geld von 1.500 € erhalten. Bei einem durchschnittlichen monatlichen Kinderbetreuungsgeld von 2.000 € betragen die Zusatzkosten 60 Mio. €.

Übersicht 21: *Annahme der zusätzlichen Inanspruchnahme durch Väter und daraus resultierende Kosten*

	Angenommene durchschnittliche monatliche Höhe des Kinderbetreuungsgelds		
	2.000 €	1.500 €	1.250 €
Dauer der Inanspruchnahme: 2 Monate			
Anzahl (zusätzlich)	7.500	7.500	7.500
Kosten (zusätzlich) in Mio. €	30.000	22.500	18.750
Väter			
Anzahl (zusätzlich)	15.000	15.000	15.000
Kosten (zusätzlich) in Mio. €	60.000	45.000	37.500

Q: WIFO-Berechnungen.

8.2.2 Kosten der externen Kinderbetreuung

Im Gegensatz zu den im vorangegangenen Abschnitt skizzierten Ansätzen, die auf eine Beeinflussung der Familieneinkommen durch Anpassungen der allgemeinen direkten Transfers abzielen, sind die hier vorgestellten Reformmaßnahmen auf eine Senkung der Kosten von Familien für die entgeltliche Betreuung von Kindern durch Dritte fokussiert. Grundsätzlich ist dabei zu berücksichtigen, dass in manchen Bundesländern besonders die Versorgungslage im Hinblick auf Betreuungsangebote Defizite aufweist, wodurch die Chancen zur Erwerbstätigkeit von Eltern eingeschränkt werden. Andererseits können aber die (regional unterschiedlichen) Kosten der Inanspruchnahme von Betreuungsleistungen das Haushaltsbudget von Familien besonders stark belasten und damit auch negative Arbeitsanreize speziell für Frauen mit Kindern setzen. Nicht nur die Höhe der Betreuungskosten wirken dabei möglicherweise erwerbsmindernd, sondern auch etwaige soziale Staffelungen. Denn wenn diese ausschließlich am Haushaltseinkommen, unabhängig von der Erwerbsbeteiligung der Eltern, ansetzen, so mögen sie finanziell schlechter gestellte Familien zwar unmittelbar entlasten. Wenn die soziale Staffelung aber sehr steil angelegt ist – sodass die privat zu tragenden Kosten mit zunehmendem Haushaltseinkommen rasch steigen – so wirkt sie einem etwaigen verstärkten Engagement der betreffenden Eltern am Arbeitsmarkt entgegen, weil sie ein höheres Arbeitsangebot weniger lohnend macht.

Laut der Haushaltsbefragung EU-SILC 2005 von Statistik Austria beliefen sich die durchschnittlichen Ausgaben für Kinderbetreuung in österreichischen Familien in Abhängigkeit von der Zahl der Kinder auf 110 bis 134 € je Haushalt monatlich¹⁶³). Zum Vergleich dazu ergeben sich auf Basis der Kindertagesheimstatistik von Statistik Austria absolute jährliche Kosten der Eltern von durchschnittlich 680 € je Kind mit einem Spektrum zwischen 300 € (Vorarlberg) bis 1.150 € (Wien). Nach der Kindertagesheimstatistik von Statistik Austria gaben private Haushalte im

¹⁶³) Für 2006 wurden bereits Werte zwischen 141 € (2 Kinder) und 182 € (3+ Kinder) ausgewiesen.

Jahr 2005 rund 187 Mio. € für Kinderbetreuungseinrichtungen aus, davon 113 Mio. € für die Inanspruchnahme von öffentlichen Betreuungseinrichtungen, 74 Mio. € für private Einrichtungen (siehe Bayerl, 2008). Der von den Eltern getragene Anteil an den Gesamtkosten entspricht damit rund 10% bei öffentlichen und 31% bei privaten Einrichtungen. Zu berücksichtigen sind dabei einerseits bedingt durch die regional unterschiedlichen Kostenbeitragsregelungen die Bundesländerunterschiede: Der Anteil der von den Eltern getragenen Kosten bei öffentlicher Betreuung liegt zwischen rund 7% in Niederösterreich und Vorarlberg und 17% (Wien) bzw. 19% (Kärnten) (vgl. Übersicht 22). Wird das gesamte Betreuungsangebot eines Bundeslands in Betracht gezogen, so schwankt der zu entrichtende Elternbeitrag zwischen knapp 8% in Niederösterreich und 24% in Wien.

Dies ist einerseits vor dem regional unterschiedlichen quantitativen Angebot an Betreuungseinrichtungen zu sehen. Andererseits gilt es insbesondere auch an die Qualitätsunterschiede in der regionalen Versorgungsstruktur zu denken. Denn grundsätzlich kann der Aspekt der Qualität einer externen Betreuung und der Aspekt der Kosten nicht voneinander getrennt werden¹⁶⁴). Die einzige Klassifikation, die zumindest den quantitativen Qualitätsaspekt stärker explizit in Betracht zieht, besteht aus dem Vereinbarkeitsindikator der AK Wien. Dabei werden Betreuungsplätze auf Basis der Öffnungszeiten danach typisiert, ob sie mit einer Vollzeiterwerbstätigkeit der Eltern kompatibel sind.¹⁶⁵ Dies traf 2007 österreichweit nur auf 12% der betreuten Kinder bis zu 6 Jahren zu. Dabei ist der Anteil in Wien mit 42% deutlich höher als in allen anderen Bundesländern. An zweiter Stelle findet sich Salzburg mit 11%, an letzter Stelle die Steiermark mit knapp 2%.

¹⁶⁴) Eine Regelung der Qualität der Leistungen ist dabei insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass Eltern (weil sie während der Leistungserbringung nicht anwesend sind) die Qualität selbst nur zum Teil überprüfen können und daher großes Vertrauen in jene Institution / Person setzen müssen, der sie ihr Kind anvertrauen.

¹⁶⁵) Neben dem Angebot eines Mittagessens muss eine Kinderbetreuungseinrichtung von Montag bis Freitag an mindestens 45 Stunden pro Woche, davon an 4 Tagen mindestens 9,5 Stunden, geöffnet sein, um als erwerbsfreundlich klassifiziert zu werden. Unterbrochen sein darf das grundsätzlich ganzjährige Betreuungsangebot einer Institution maximal 5 Wochen.

Übersicht 22: Kinderbetreuung 2005

	Anzahl der Kinder in Betreuungseinrichtungen			In 1.000 €	
	Öffentlich	Privat	Gesamt	Gesamtaufwand	Davon Elternbeitrag
Österreich	187.111	87.793	274.904	1.137.040	187.165
Burgenland	7.568	908	8.476	34.599	4.022
Kärnten	9.648	7.142	16.790	66.004	12.852
Niederösterreich	46.374	6.723	53.097	238.598	17.122
Oberösterreich	26.819	19.805	46.624	194.170	33.974
Salzburg	13.243	3.933	17.176	70.059	12.709
Steiermark	21.547	7.931	29.478	139.215	17.315
Tirol	16.959	4.874	21.833	62.209	7.283
Vorarlberg	10.768	2.943	13.711	35.953	4.150
Wien	34.185	33.534	67.719	296.233	77.739

Q: Statistik Austria.

Die Gesamtkosten von Maßnahmen im Zusammenhang mit externer Kinderbetreuung sind im Wesentlichen von folgenden Faktoren abhängig:

Die Kosten der externen Kinderbetreuung setzen sich zusammen aus

- der Höhe der Betreuungskosten je Stunde für Kinder unterschiedlichen Alters,
- dem Ausmaß der Inanspruchnahme der Betreuungsangebote (Anzahl der Plätze, Stunden für Kinder unterschiedlichen Alters).

Natürlich kann hinter unterschiedlich hohen Stundenkosten wiederum eine unterschiedlich hohe Qualität der Leistung stecken, ebenso wie die Inanspruchnahme von der Quantität und Qualität des Betreuungsangebots abhängig ist.

Die mittleren Kosten je Kind hängen unter anderem von der Altersstruktur der betreuten Kinder, der Betreuungsintensität und -qualität ab. Aber auch unterschiedlich hohe Investitionen und Rückzahlungsverbindlichkeiten spielen eine Rolle. Zur Vereinfachung wird im Folgenden vom österreichweiten Mittelwert in Höhe von rund 4.100 € je Kind jährlich ausgegangen (vgl. Übersicht 23). Das entspricht monatlich rund 345 € je Kind, wovon durchschnittlich 288 € von der öffentlichen Hand getragen und 57 € durch Elternbeiträge aufgebracht werden.

Übersicht 23: *Kinderbetreuung 2005 – Bundesländerunterschiede in den Durchschnittskosten je Kind¹⁾*

	Durchschnittliche Kosten je Kind in % des Österreich-Mittels		
	Gesamt	Elternbeitrag	Öffentlich
Burgenland	98,7	69,7	104,4
Kärnten	95,0	112,4	91,6
Niederösterreich	108,6	47,4	120,7
Oberösterreich	100,7	107,0	99,4
Salzburg	98,6	108,7	96,6
Steiermark	114,2	86,3	119,7
Tirol	68,9	49,0	72,8
Vorarlberg	63,4	44,5	67,1
Wien	105,8	168,6	93,4
Österreich	100,0	100,0	100,0
Österreich absolut je Kind	4.136	681	3.455

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Die Werte ergeben sich aus den staatlichen Aufwendungen für Kinderbetreuung dividiert durch die Zahl der Kinder in privaten oder öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen.

Vor diesem Hintergrund werden die voraussichtlichen Konsequenzen verschiedener Maßnahmen zur Reduzierung der privaten Kosten externer Kinderbetreuung diskutiert.

Kostenlose Kinderbetreuung

Ein Ansatz liegt in der für Eltern kostenlosen Bereitstellung institutioneller Betreuungsangebote. Diese Maßnahme bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich:

- Sie setzt positive Anreize für ein höheres Arbeitsangebot von Frauen (weil nicht ein Teil des Erwerbseinkommens für zusätzliche Betreuungskosten aufgewandt werden muss);
- sie erhöht die Anreize für Eltern, ihre Kinder institutioneller Betreuung anzuvertrauen, wodurch eine weitere Förderung von Kindern mit unterschiedlichstem familiärem Hintergrund möglich wird;
- sie ist in der Regel für einkommensschwächere Familien absolut finanziell bedeutsamer – damit ist die relative Entlastung gerade für diese Familien auch höher.

Auch wenn – nicht zuletzt aufgrund von pädagogischen Aspekten – vieles für eine für die Eltern unentgeltlich zu nutzende institutionelle Kinderbetreuung spricht, so wird ein solcher Ansatz entweder relativ kostspielig, oder es erfolgt eine Eingrenzung auf bestimmte Gruppen von Kindern (so wie jüngst die Einführung einer kostenlosen Betreuung für 5-bis 6-Jährige – das kostenlose letzte Kindergartenjahr – im Rahmen der Konjunkturbelebungsmaßnahmen beschlossen wurde, wobei die Frage, ob die Kosten halbtags oder auch für Ganztagsbetreuung vollständig von der öffentlichen Hand übernommen werden, unterschiedlich diskutiert wird).

Ausgehend von der Struktur und dem Niveau der Inanspruchnahme im Jahr 2005 (rund 275.000 Kinder in Kindertagesheimen) würde eine vollständige Übernahme aller Kostenbeiträge der Eltern durch die öffentliche Hand Gesamtkosten in Höhe von 183 Mio. € nach sich zie-

hen (vgl. Übersicht 24). Wird lediglich für einen Teil der Kinder bzw. der Inanspruchnahme eine Kostenerstattung geboten, sinkt diese Summe entsprechend.

Obwohl im Ergebnis alle Eltern von dieser Maßnahme profitieren, sind die unmittelbar größten NutznießerInnen vom Umstieg auf dieses neue System primär Eltern, die derzeit relativ hohe Beiträge für die externe Betreuung entrichten. Dazu zählen – je nach spezifischer Ausgestaltung des Betreuungssystems in einer Region – neben besser verdienenden Eltern vor allem voll berufstätige Eltern, Eltern, die in Regionen mit gut ausgebauter Betreuungsinfrastruktur leben oder solche mit mehreren Kindern. Die weiteren Auswirkungen dieses Ansatzes hängen nicht nur davon ab, inwieweit diese höheren Kosten für die öffentliche Hand einerseits das Angebot an kostenloser Betreuung beeinflusst, sondern auch davon, welche zusätzlichen Nachfrageeffekte nach Betreuungsleistungen konkret zu erwarten sind. So weist eine Schätzung von Mahringer (2005) darauf hin, dass eine kostenlose Kinderbetreuung im Jahr 1995 die Beschäftigungsquote von Frauen um 7 bis 8 Prozentpunkte gesteigert hätte.

In dem Maße, in dem beispielsweise die Betreuung für Kinder unter 3 Jahren oder für Volksschulkinder ausgebaut und entsprechend nachgefragt wird, kommt es zu entsprechenden Steigerungen der Gesamtkosten, wenn alle diese Betreuungsleistungen ohne Beiträge der Eltern verfügbar sein sollen. Unter der Annahme, dass ausgehend von der derzeitigen Angebotsstruktur ein Drittel der unter 3jährigen einen kostenlosen Betreuungsplatz finden, was einer Ausweitung gegenüber 2007 um ca. 50.000 Plätze entsprechen würde, und auch jeder dieser Plätze durchschnittlich 4.100 € kostet, so ist dieser Ausbau mit Zusatzkosten von weiteren rund 205 Mio. € verbunden. Angenommen, zusätzlich sollte auch rund die Hälfte der 6-9jährigen Kinder einen Platz in (für Eltern kostenloser) Nachmittagsbetreuung finden, so wäre das – ausgehend von der Betreuungsquote 2007 – mit einer Ausweitung um rund 120.000 Plätze verbunden (und entsprechenden zusätzlichen Kosten).

Übersicht 24: Kosten für den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen

Instrument	Zusatzkosten in Mio. €
Kostenlose Kinderbetreuung – Betreuungsstruktur und –ausmaß 2005	183
Betreuungsquote 0- bis 2-Jährige steigt von 12% auf 33%	205
Nachmittagsbetreuung 6- bis 9-Jährige steigt von 14% auf 50%	492

Q: WIFO-Berechnungen. Annahme jeweils: Durchschnittskosten je Platz jährlich 4.100 €.

Eine Alternative bzw. eine Ergänzung zur kostenlosen Bereitstellung von Betreuungsleistungen liegt in der sozialen Staffelung in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen. Beispielsweise könnten bestimmte Obergrenzen für die externen Kinderbetreuungskosten (in % des Einkommens) eingeführt werden, wie es etwa in Schweden der Fall ist. Solche prozentuelle Deckelungen würden die Budgets schlechter verdienender Haushalte absolut weniger belasten als besser verdienende, und zudem die Zusatzkosten weiterer Kinder reduzieren. Gleichzeitig bleibt – in Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung – ein Erwerbsanreiz erhalten. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die Ermäßigung von einer Erwerbsbeteiligung der Eltern abhängig gemacht wird. Der Aspekt der Erwerbsbeteiligung könnte beispielsweise insofern be-

rücksichtigt werden, als das Erwerbseinkommen des zweiten Verdienenden lediglich zu einem bestimmten Prozentsatz in die Bestimmung des relevanten Haushaltseinkommens einfließt. Eine Abschätzung der Gesamtkosten dieser sozialen Staffelung übersteigt leider die Möglichkeiten dieses Forschungsvorhabens, weil dies neben einer genauen Modellierung der Form der sozialen Staffelung auch eine Berücksichtigung der Haushalts- und Erwerbsstruktur auf individueller Ebene voraussetzen würde.

Allerdings lassen sich die Konsequenzen eines solchen Modells für Paarhaushalte mit Kindern in externer Betreuung folgendermaßen illustrieren: Angenommen, die von den Eltern zu tragenden Gesamtkosten für externe Betreuung sollen 10% des Haushaltseinkommens nicht übersteigen. Bei einem Haushaltseinkommen von 2.000 € entspricht dies 200 € monatlich, bei 5.000 € Monatseinkommen 500 € monatlich – unabhängig davon, ob dieses Einkommen von einem Elternteil erzielt wird oder von beiden. Ein positiver Anreiz zur Erwerbsbeteiligung beider Elternteile wird dann gesetzt, wenn beispielsweise der Verdienst des zweiten Elternteils nur zu 50% in die Bemessung einfließt. Verdienen in diesem Fall beide Elternteile je 1.000 €, so beträgt die Bemessungsgrundlage 1.500 € (und nicht 2.000 €) – somit ergeben sich Betreuungskosten von höchstens 150 € (anstelle von 200 €); verdient jeder Elternteil 2.500 €, dann beläuft sich die Bemessungsgrundlage auf 3.750 € – dieser Haushalt muss maximal 375 € selbst finanzieren (anstelle von 500 €).

Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, Gutscheine zur Kinderbetreuung und Kinderbetreuungsbonus

Ein anderer Zugang zur finanziellen Entlastung von Eltern bei der externen Kinderbetreuung liegt in der Gewährung von Gutscheinen bzw. eines finanziellen Bonus für die entgeltliche externe Kinderbetreuung im Rahmen des Einkommenssteuersystems. Der unmittelbare Unterschied zwischen den beiden Ansätzen liegt primär darin, dass Gutscheine unmittelbar gegen Leistungen eingetauscht werden können, während Regelungen über das Steuersystem wie bei einem Kinderbetreuungsbonus erstens einer Vorfinanzierung durch die Eltern bedarf und zweitens den aktiven Akt der Steuerveranlagung voraussetzt, um in den Genuss des Bonus zu kommen.

Dabei können diese Finanzierungserleichterungen ohne Anknüpfung an eine Erwerbstätigkeit der Eltern konzipiert sein oder die Erwerbstätigkeit der Eltern voraussetzen. In der österreichischen Steuerreformdiskussion wurden Modelle mit einheitlichem – einkommensunabhängigen – Absolutbetrag diskutiert. Theoretisch könnte die Höhe aber auch sozial gestaffelte Ermäßigungen der Betreuungskosten wieder spiegeln.

Wenn eine Negativsteuer vorgesehen ist, kann zudem die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten in Form eines Absetzbetrags von der Wirkung auf die Eltern her mit dem Bonusmodell gleichgesetzt werden. Grundsätzlich stellt sich auch dabei die Frage, ob ein bestimmter Prozentsatz oder die gesamten Betreuungskosten absetzbar sind, oder auch nur bis zu einer bestimmten Obergrenze.

Ein einheitlicher Absolutbetrag hat einen prozentuell größeren Effekt auf die Kosten eher günstigerer Angebote – wie zum Beispiel für Halbtagsbetreuung. Relativ geringer ist demgegenüber der Entlastungseffekt für Eltern, die längere (ganztags) oder intensivere (Kleinstkinder) Betreuung benötigen, wenn auch gerade durch die Verbilligung der Betreuungskosten auch eine erhöhte Nachfrage nach Betreuungsleistungen ausgelöst werden kann.

Eine Einschränkung des Kreises der Anspruchsberechtigten ist im Modell des Betreuungsbonus vorgesehen, das von AK und ÖGB vorgeschlagen wurde. Dieses sieht eine Gewährung des Bonus bei Erwerbstätigkeit vor, wobei dies über Erwerbseinkommen von mindestens 6.000 € jährlich definiert wurde, was de facto in etwa der Mindestanforderung einer ganzjährigen Teilzeitbeschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze entspricht. Die vorgeschlagene Höhe von 50 € monatlich liegt leicht unter dem tatsächlichen durchschnittlichen monatlichen Elternbeitrag in Kinderbetreuungseinrichtungen von 57 € im Jahr 2005.

Bei insgesamt rund 58% aller Paare mit Kindern unter 15 Jahren sind beide Elternteile entweder teilzeit- oder vollzeitbeschäftigt (vgl. Übersicht 13). Je jünger das letztgeborene Kind ist, umso geringer ist der Anteil der Elternkonstellationen mit zwei Beschäftigten, umso geringer ist damit auch der Kreis der Anspruchsberechtigten¹⁶⁶). Insgesamt leben rund 450.000 Kinder bis 10 Jahre (von insgesamt rund 820.000) bzw. rund 816.000 Kinder bis 14 Jahre (von 1,3 Mio.) in einem grundsätzlich anspruchsberechtigten Haushalt mit (auch) erwerbstätiger Mutter. Die zu erwartenden Gesamtkosten sind vom Ausmaß der Inanspruchnahme von kostenpflichtiger institutioneller Betreuung abhängig – und in weiterer Folge von Anpassungen im Erwerbsverhalten der Mütter. Der Bonus bei ganzjähriger Inanspruchnahme von Betreuungsleistungen beträgt 600 € je Kind. Dies würde bei einer Größenordnung von 280.000 betreuten Kindern Kosten von 168 Mio. € mit sich bringen, bei 450.000 Kindern 270 Mio. €, bei 500.000 Kindern 300 Mio. €.

8.2.3 Familiensplitting und Absetzbeträge

Unter dem Titel "Familiensplitting" sollen die budgetären Auswirkungen verschiedenster Maßnahmen ermittelt und ausgewiesen werden. Ihr gemeinsames Kennzeichen ist die Abkehr bzw. die weitere Aufweichung des Individualprinzips der Einkommensbesteuerung ohne Berücksichtigung des familiären Lebenskontexts. Demzufolge sind sowohl die Effekte von wirklichen Splittingmodellen von prinzipiellem Interesse – den Systemen Frankreichs bzw. Deutschlands, als auch Änderungen der in Österreich vorhandenen Absetzbeträge (Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag), die Einführung von Freibeträgen für Angehörige ebenso wie von niedrigeren Steuertarifen für Familien. Allerdings stößt die empirische Analyse der Auswirkungen – insbesondere von verschiedenen ausländischen Beispielen – rasch an ihre Grenzen, wenn nicht alle Aspekte des Steuer- und Abgabenmodells berücksichtigt werden. Denn de facto kann nicht ein Teil eines gesamten abgestimmten Systems herausgenommen und einer

¹⁶⁶) Gleichzeitig kann die niedrigere Inanspruchnahme auch nicht unabhängig von den Kosten gesehen werden, wenn die Betreuung umso aufwändiger und damit teurer wird, je kleiner die Kinder sind – gleichzeitig aber das Absolutniveau des Förderbeitrags immer gleich bleibt.

Bewertung zugrunde gelegt werden. Dies lässt sich am Beispiel des französischen Modells des Familiensplittings ansatzweise illustrieren.

Das französische Modell

Zur Ermittlung der Steuerschuld im französischen Modell werden die Einkommen beider Ehepartner zusammengezählt. Der daraus resultierende Betrag wird durch die Summe der Splittingfaktoren von Eltern und Kindern geteilt. Dann wird der Einkommensteuertarif angewandt und das Ergebnis mit der Summe der Splittingfaktoren multipliziert, um zur Steuerschuld zu kommen. Dabei kommen folgende Splittingfaktoren zur Anwendung: je 1 für EhepartnerInnen, 1,5 für AlleinerzieherInnen, 0,5 für erste und zweite Kinder, 1 für jedes weitere Kind. Konkret bedeutet dies für unterschiedliche Haushaltstypen folgende Splittingfaktoren: Alleinerziehende mit 1 Kind: 2,0, mit 2 Kindern: 2,5, mit 3 Kindern: 3,5; Paare mit 1 Kind 2,5, mit 2 Kindern 3,0 mit 3 Kindern; 4,0. Allerdings ist die maximale Ersparnis durch die Splittingfaktoren nach oben gedeckelt (für erste und zweite Kinder 2.159€, 4.318 € für jedes weitere Kind; der halbe zusätzliche Faktor für AlleinerzieherInnen darf sich auf max. 1.577 € belaufen).

Wird dieses Modell nun mit dem österreichischen System der Individualbesteuerung für verschiedene Einkommensgruppen und -typen – auf Basis des österreichischen Einkommensteuer- und Sozialversicherungssystems – verglichen, so zeigen sich aufgrund des Familiensplittings durchwegs deutlich niedrigere Steuerzahlungen in Frankreich (vgl. Übersicht 25). Am geringsten ist der Unterschied naturgemäß bei Haushalten von Doppelverdienenden. De facto hat Frankreich aber über das System des Familiensplittings hinaus ein anderes Steuer- und Transfersystem¹⁶⁷). Eine entsprechende Berücksichtigung und Isolierung der einzelnen Einflussfaktoren und die Nutzbarmachung der Informationen im Hinblick auf die Konsequenzen einer Übertragung des französischen Systems auf Österreich übersteigt die Möglichkeiten dieser Arbeit; auch weil dies erst dann sinnvoll erscheint, wenn auf Basis eines Individualdatensatzes eine entsprechende Modellierung der ökonomischen Konsequenzen erfolgt.

Übersicht 25: Zur Illustration: Das französische Tarifsplittingsmodell unter Anwendung der österreichischen Tarife und Strukturen

Erwerbseinkommenshöhe (in % des Durchschnittsverdiensts 2007)	Steuern in Frankreich bei österreichischem Einkommensteuertarif und österreichischen Sozialversicherungsbeiträgen			Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in Österreich nach Abzug von Kinderabsetzbetrag und AVAB		
PartnerIn 1 / PartnerIn 2	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder
133 / 0	5.215	5.139	4.992	10.833	10.047	9.217
133 / 67	13.613	11.118	7.784	15.033	14.422	13.812
133 / 33	5.313	5.238	5.088	11.327	10.716	10.106
100 / 100	13.613	11.118	7.784	15.151	14.540	13.930
100 / 0	3.818	3.744	3.608	6.776	5.990	5.160
100 / 33	3.915	3.843	3.696	7.270	6.659	6.049

Zusätzlich Kindergeld bzw. Familienbeihilfe (Min.)

0 1.440 3.294 1.265 2.683 4.368

Q: Statistik Austria, allgemeiner Einkommensbericht 2008, WIFO-Berechnungen.

¹⁶⁷⁾ So unterscheidet sich etwa auch die Tarifstruktur, Unterschiede gibt es auch in Bezug auf Freibeträge etc.

Absetzbeträge

Eine Möglichkeit zur Berücksichtigung der familiären Konstellation liegt in höheren Absetzbeträgen oder in Freibeträgen für PartnerIn bzw. Kinder. Dies ist aber mit erheblichen zusätzlichen Kosten (zumindest) durch Einnahmenausfälle verbunden: Der Alleinverdienerabsetzbetrag 2005 machte inklusive Familienzuschläge 345 Mio. € aus (davon entfielen 60 Mio. € auf kinderlose Paare). Würde der Grundbetrag zum Alleinverdienerabsetzbetrag von derzeit 364 € auf 2.600 € jährlich erhöht¹⁶⁸⁾, so wäre dies bei rund 600.000 das volle Ausmaß beanspruchenden Haushalten mit zusätzlichen Kosten von 1.342 Mio. € verbunden. Wird der Alleinerzieherabsetzbetrag ebenso stark ausgeweitet, so kommen bei ca. 200.000 Anspruchsberechtigten weitere 447 Mio. € dazu. Mit einem solchen Konzept werden aber, wie etwa in Kapitel 4.1 ausgeführt, besonders unter den gegebenen sonstigen Rahmenbedingungen starke erwerbshemmende Anreize für Frauen gesetzt: Mehr als ein Viertel aller Alleinverdienerhaushalte (nach EU-Silc 2005) von selbständig und unselbstständig beschäftigten Paaren mit Kindern unter 19 Jahren sind in einem Erwerbseinkommensbereich, der ihnen aufgrund der geringen Höhe ohne Auszahlung als Negativsteuer kein volles Ausschöpfen eines solch hohen Alleinverdienerabsetzbetrags erlaubt.

8.2.4 Zusammenfassung

Übersicht 26 gibt einen Überblick über die geschätzten Zusatzausgaben, die für die in diesem Kapitel behandelten Reformmaßnahmen anfallen würden.

Übersicht 26: Zusatzausgaben diverser Reformmaßnahmen im Überblick

Maßnahme	Zusatzausgaben in Mio. €
13. Familienbeihilfe	245
Erhöhung Familienbeihilfe um 100 € p.a.	175
Erhöhung Kinderabsetzbetrag um 100 € p.a.	190
Erhöhung Kinderabsetzbetrag auf 1.910 € p.a.	2.470
Einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld	max. 121
Kostenlose Kinderbetreuung bei gleichbleibender Betreuungsinfrastruktur	183
Kostenlose Kinderbetreuung bei Erhöhung der Betreuungsquote 0- bis 2-Jährige von 12% auf 33%	205
Erhöhung der Nachmittagsbetreuungsquote 6- bis 9-Jährige von 14% auf 50%	492
Kinderbetreuungsbonus 600 € p.a.	max. 300
Erhöhung Grundbetrag Alleinverdienerabsetzbetrag auf 2.600 € p.a.	1.342
Erhöhung Grundbetrag Alleinerzieherabsetzbetrag auf 2.600 € p.a.	447

Q: WIFO-Zusammenstellung.

¹⁶⁸⁾ Ein entsprechender Vorschlag – die Erhöhung des Alleinverdienerabsetzbetrages auf 2.683 € jährlich – wurde vom Katholischen Familienverband in die Diskussion eingebracht.

9. Beurteilung des Familienpaketes im Rahmen der Steuerreform 2009

9.1 Darstellung der Maßnahmen des Familienpaketes

Als eine konjunkturstimulierende Maßnahme gegen die sich zunehmend verschärfende Wirtschaftskrise wurde im November 2008 in Ergänzung zu den gleichzeitig verabschiedeten Konjunkturpaketen das Vorziehen der ursprünglich für 2010 geplanten Steuerreform beschlossen. Neben einer allgemeinen Tarifierentlastung im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer von jährlich 2,3 Mrd. € und der mit einem Steuerausfall von 100 Mio. € zu Buche schlagenden Erweiterung der Spendenabsetzbarkeit¹⁶⁹⁾ umfasst die Steuerreform 2009 auch ein Familienpaket mit einem Volumen von insgesamt 510 Mio. € (vgl. Übersicht 27)¹⁷⁰⁾.

Im Rahmen dieses Familienpaketes werden zunächst zwei bereits bestehende steuerliche Instrumente aufgestockt: So wird der Kinderabsetzbetrag für jedes Kind von derzeit 50,90 € auf 58,40 € monatlich erhöht; diese Maßnahme hat laut Schätzungen des BMF ein Volumen von 165 Mio. € jährlich. Die entsprechende Erhöhung des Unterhaltsabsetzbetrages von 25,50 € (38,20 € bzw. 50,90 €) auf 29,20 € (43,80 € bzw. 58,40 €) für das erste (zweite bzw. jedes weitere) Kind verursacht budgetäre Kosten von 10 Mio. € pro Jahr.

Darüber hinaus wurden drei neue Instrumente (wieder-)eingeführt:

Erstens wird für jedes Kind ein jährlicher Kinderfreibetrag von 220 € gewährt, was einen jährlichen Steuerausfall von 165 Mio. € verursachen wird.

Zweitens sind erstmals Kinderbetreuungskosten für Kinder bis zum 10. Lebensjahr als außergewöhnliche Belastung steuerlich absetzbar: Ein Betrag von bis zu 2.300 € jährlich kann (ohne Selbstbeteiligung) steuerlich geltend gemacht werden, sofern er für Kinderbetreuung in einer institutionellen Einrichtung (Kinderkrippe, Kindergarten, Internat, Hort) oder durch eine Person, die pädagogische Mindestanforderungen nachweisen kann, verausgabt wird. Für diese Maßnahme schätzt das BMF einen Steuerentgang von 160 Mio. € pro Jahr.

Drittens können Arbeitgeber allen Beschäftigten bzw. Beschäftigtengruppen einen Zuschuss von bis zu 500 € pro Jahr und Kind als steuer- und sozialversicherungsfreien Lohnbestandteil für die Kinderbetreuung gewähren; Voraussetzung dafür ist die Betreuung eines Kindes unter 10 Jahren in einer institutionellen Kinderbetreuungseinrichtung oder durch eine pädagogisch vergleichbar tätige Person. Der Zuschuss kann direkt geleistet oder in Form von Gutscheinen bei einer Kinderbetreuungseinrichtung eingelöst werden; als Missbrauchsschranke müssen die Begünstigten eine Erklärung bezüglich der zweckentsprechenden Verwendung des Zuschusses leisten. Der resultierende Steuerausfall wird vom BMF auf 10 Mio. € veranschlagt.

¹⁶⁹⁾ Im Jahr 2010 kommt ein Unternehmerpaket in Höhe von 150 Mio. € netto hinzu, das eine Entlastung von 300 Mio. € pro Jahr durch die Erhöhung des Gewinnfreibetrages von 10% auf 13% für einkommensteuerpflichtige Gewinne vorsieht, die zur Hälfte kompensiert wird durch den Entfall der Begünstigung für nicht entnommene Gewinne.

¹⁷⁰⁾ Vgl. zu Details Gierlinger – Sutter (2009).

Übersicht 27: Familienpaket 2009

Maßnahme	Volumen p.a. in Mio. €
Erhöhung Kinderabsetzbetrag	165
Anpassung Unterhaltsabsetzbetrag	10
Neuer Kinderfreibetrag	165
Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten	160
Zuschuss des Arbeitgebers zur Kinderbetreuung	10
Gesamt	510

Q: BMF.

Was die tatsächlichen budgetären Kosten dieser Maßnahmen betrifft, ist insbesondere die Schätzung der steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten mit größeren Unsicherheiten behaftet. Einerseits ist zu erwarten, dass die Kosten der institutionellen Kinderbetreuung für Eltern sinken. Das ergibt sich sowohl durch den verpflichtenden und damit kostenlosen Halbtagsbesuch von 5-6jährigen in Kindergärten als auch durch die in den verschiedenen Bundesländern beabsichtigten bzw. beschlossenen oder implementierten kostenlosen Angebote für andere Altersgruppen. Andererseits können auch nicht-institutionelle Betreuungsleistungen steuerlich geltend gemacht werden. Aufgrund der relativ niedrigen Mindestanforderungen an den Nachweis der pädagogischen Eignung (aktuell sind mindestens 8 Stunden bzw. 20 Stunden Kurs als Nachweis diskutiert) und der infolge der steuerlichen Abzugsfähigkeit deutlichen Kostenreduktion je Betreuungsstunde – speziell für besserverdienende Eltern – kann dies durch eine höhere Inanspruchnahme privater entgeltlicher Betreuungsleistung (mehr als) aufgewogen werden. Darüber hinaus besteht natürlich auch die Möglichkeit des Mißbrauchs der neuen Regelung. Dies wäre dann der Fall, wenn tatsächlich keine entgeltlichen Betreuungsleistungen erbracht wurden.

Die Bandbreite der potentiellen Kostenbelastung für das Budget durch die Reduktion der Steuerbemessungsgrundlage durch externe Kinderbetreuungskosten lassen sich anhand verschiedener Szenarien auf Basis von EU-Silc abschätzen. Zu diesem Zweck wurden die in der Befragung 2006 ausgewiesenen Einkommensangaben mittels Tariflohnindex und der aktuellen WIFO-Prognose für 2009 auf die Werte des Jahres 2009 hochgerechnet, die in der Befragung angegebenen tatsächlich angefallenen Kinderbetreuungskosten mittels Verbraucherpreisindex an das Preisniveau des Jahres 2009 angehoben und die Zahl der Kinder in der Altersgruppe bis 10 Jahre entsprechend der demographischen Schätzungen von Statistik Austria angepasst. Die Ermittlung erfolgt für Nichtselbständigen-Haushalte, die Ergebnisse werden auf Selbständigen-Haushalte proportional umgelegt um zu einem Gesamtwert zu kommen.¹⁷¹ Insgesamt ergibt sich auf Basis der durchgeführten Berechnungen eine mögliche Spannbreite der Steuerausfälle zwischen 120 Mio. € und 584 Mio. € jährlich. Die untere Grenze

¹⁷¹ Zu berücksichtigen ist auch, dass in der EU-Silc Befragung besser verdienende Haushalte eher unterrepräsentiert sind, schlechter verdienende Haushalte überrepräsentiert. Dies führt gemeinsam mit dem Umstand, dass die Absetzmöglichkeiten auch für Kinder gelten, die nicht in Österreich leben, zu einer tendenziellen Unterschätzung der Steuerausfälle. Allerdings sind die Unsicherheiten im Hinblick auf die Verhaltensreaktionen der Haushalte – mit den entsprechenden daraus resultierenden Auswirkungen auf Budget – so groß, dass diese Unschärfe der Datengrundlage unserer Ansicht nach in Kauf genommen werden können.

resultiert dabei beispielsweise, wenn bei gegenüber dem Jahr 2007/08 unveränderter Betreuungsquote (institutionelle Betreuung inkl. Tageseltern laut Kindertagesheimstatistik) der unter 3-jährigen (13%), 3-5-jährigen (85%) und 6-10-jährigen (21%) je betreutem Kind 100 € monatlich steuerlich geltend gemacht werden. Kosten der gleichen Größenordnung von 120 Mio. € resultieren bei Annahme, dass allgemein ein Fünftel des möglichen Freibetrags von den Eltern angeführt werden. Umgekehrt implizieren Steuerausfälle von 584 Mio. €, dass für jedes Kind von beiden Elternteilen der mögliche Höchstbetrag von 2.300 € jährlich voll ausgeschöpft wird. Innerhalb dieses breiten Spektrums sind verschiedene realistische Varianten angesiedelt:

- Würden zum Beispiel für jedes Kind von 3 bis 10 Jahren 100 € monatlich steuerlich geltend gemacht (keinerlei Berücksichtigung der Kosten für Kinder unter 3 Jahren in diesem Szenario wegen der geringen Betreuungsquote von 12% der Kinder dieser Altersgruppe) so resultieren daraus Einnahmenausfälle für die öffentliche Hand von 213 Mio. €, bei monatlichen Kosten von 150 € pro Kind steigt der Steuerentgang auf 319 Mio. €.
- Gegenüber 2007/08 unveränderte altersabhängige Betreuungsquoten ergeben bei Kosten von 150 monatlich je Kind ein Volumen von 177 Mio. €, bei monatlichen Kosten von 200 € von 233 Mio. €.
- Eine Erhöhung der steuerlich relevanten Betreuungsquote um 10 Prozentpunkte für Kinder ab 3 Jahre (auf 95% bei 3-5-jährigen bzw. 31% bei 6-10-jährigen) und um 5 Prozentpunkte für Kinder unter 3 Jahren (auf 18%) würde bei monatlichen Kosten von 100 € (1.200 € jährlich) zum Beispiel das Budget mit 145 Mio. € belasten, bei monatlichen Kosten von 150 € (1.800 € jährlich) mit 214 Mio. €.

9.2 Beurteilung der Maßnahmen des Familienpaketes

Der vorliegende Abschnitt nimmt eine Beurteilung der Maßnahmen anhand der bereits in den vorhergehenden Ausführungen verwendeten wichtigsten Kriterien zur Evaluierung familienpolitischer Maßnahmen vor:

- Wirkungen auf die Frauenerwerbstätigkeit,
- Wirkungen auf die Kinderarmut,
- Verteilungsgerechtigkeit, genauer Ausmaß der vertikalen Umverteilung hinsichtlich der primären und der sekundären Einkommensverteilung,
- Wirkungen auf die Gendergerechtigkeit, genauer Ausmaß der Umverteilung zwischen den Geschlechtern hinsichtlich der primären und der sekundären Einkommensverteilung.

Übersicht 28 bietet einen Überblick über die Beurteilung der Elemente des Familienpakets anhand der genannten Kriterien.

Übersicht 28: Beurteilung der Maßnahmen des Familienpakets im Überblick

	Erhöhung der Frauenerwerbs- tätigkeit	Verringerung der Kinderarmut	Vertikale Umverteilung	Gendergerechtig- keit/Umverteilung zwischen Geschlechtern
Erhöhung Kinderabsetzbetrag	Neutral	Positiv	Positiv	Positiv
Erhöhung Unterhaltsabsetzbetrag	Neutral	Neutral	Ambivalent	Negativ
Arbeitgeberzuschuss zur Kinderbetreuung	Positiv	Neutral	Positiv	Ambivalent
Kinderfreibetrag	Positiv	Neutral	Negativ	Ambivalent
Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten	Positiv	Neutral	Negativ	Ambivalent

Q: WIFO-Darstellung.

9.2.1 Erhöhung des Kinderabsetzbetrages

Der Kinderabsetzbetrag ist mit Hinsicht auf das Ziel der Steigerung der **Frauenerwerbstätigkeit** neutral; für die Beurteilung seiner Erhöhung sind aufgrund seiner Zielsetzung primär sozial- und verteilungspolitische Kriterien von Interesse.

Die Erhöhung des Kinderabsetzbetrages verringert Kinderarmut und trägt zur vertikalen Umverteilung sowie zur Umverteilung zwischen Männern und Frauen bei

Zur Verringerung bereits existierender **Kinderarmut** leistet die Erhöhung des Kinderabsetzbetrages einen positiven Beitrag, wenn auch nur in geringer Höhe. Zwar wird der Kinderabsetzbetrag unabhängig vom Vorhandensein einer Steuerschuld an alle Familien mit Kind(ern) ausbezahlt, und damit auch an jene, deren Einkommen so gering sind, dass sie keine oder nur eine geringe Steuerschuld haben. Doch kann die Erhöhung von 15% nicht einmal zur Hälfte die reale Entwertung des seit seiner Einführung 1993 konstanten Kinderabsetzbetrages ausgleichen; die Preissteigerung beläuft sich seither auf knapp 34%. Der Beitrag zur **vertikalen Umverteilung** – konkret zum Ausgleich der sekundären Einkommensverteilung – ist positiv: Es profitieren alle Einkommen, aufgrund der automatischen Auszahlung sogar unabhängig von Arbeitnehmer- oder Einkommensteuerveranlagung; auch sinkt die relative Entlastung mit zunehmendem Einkommen. Auch zur Erhöhung der **Gendergerechtigkeit** bzw. zur **Umverteilung zwischen den Geschlechtern** trägt der Kinderabsetzbetrag bei: So wird er in Zweielternfamilien überwiegend an die Mütter ausbezahlt. Zudem sind 18% aller Familien alleinerziehende Frauen mit Kind(ern), während alleinerziehende Väter mit Kind(ern) nur 3% aller Familien ausmachen. Der erwähnte Vorteil des Kinderabsetzbetrages, dass er auch von geringen Einkommen genutzt werden kann, kommt angesichts der Konzentration der Frauen in den unteren Einkommensgruppen eher den Frauen zugute, sodass der Kinderabsetzbetrag zu einer Nivellierung der sekundären Einkommensverteilung zwischen den Geschlechtern beiträgt.

9.2.2 Erhöhung des Unterhaltsabsetzbetrages

Der Unterhaltsabsetzbetrag, der im Falle getrennt lebender Eltern einen Teil der Unterhaltslasten des unterhaltspflichtigen Elternteils ausgleichen soll, wirkt neutral auf das Ziel der Erhöhung der **Frauenerwerbstätigkeit** sowie der Verringerung der **Kinderarmut**. Aus diesen Gründen leistet der Unterhaltsabsetzbetrag auch einen eher geringen Beitrag zur **vertikalen Umverteilung**.

Der Beitrag des Unterhaltsabsetzbetrages zur vertikalen Umverteilung ist ambivalent

Zwar sinkt die relative Entlastung mit dem Einkommen; jedoch können die unteren Einkommen aufgrund einer fehlenden Steuerschuld den Unterhaltsabsetzbetrag nicht nutzen, während er am anderen Ende der Einkommensverteilung keiner Obergrenze unterliegt. Bezüglich der **Gendergerechtigkeit** ist festzuhalten, dass der Unterhaltsabsetzbetrag überwiegend direkt den Männern zugute kommt, da sie in der Gruppe der Unterhaltsverpflichteten eindeutig dominieren. In dieser Perspektive vertieft er somit tendenziell geschlechtsspezifische Unterschiede in der sekundären Einkommensverteilung.

Die Erhöhung des Unterhaltsabsetzbetrages kommt überwiegend Vätern zugute

Der ebenso wie der Kinderabsetzbetrag 1993 eingeführte Unterhaltsabsetzbetrag wurde seit seiner Einführung nicht mehr erhöht. Die seither eingetretene Preissteigerung von insgesamt knapp 34% wird durch die im Rahmen des Familienpaketes vorgenommene Erhöhung um 14,5% um deutlich weniger als die Hälfte kompensiert.

9.2.3 Arbeitgeberzuschuss zur Kinderbetreuung

Der Arbeitgeberzuschuss zur Kinderbetreuung unterstützt die **Frauenerwerbstätigkeit**, da er die Opportunitätskosten einer Erwerbstätigkeit von Müttern reduziert. Zur Verringerung der materiellen **Kinderarmut** leistet er keinen direkten Beitrag; indirekt kann er dieses Ziel allerdings sehr wohl unterstützen, da das Ausmaß der Frauenerwerbstätigkeit einerseits und der Kinderarmut andererseits in einem negativen Zusammenhang stehen.

Der Arbeitgeberzuschuss zur Kinderbetreuung trägt zur vertikalen Umverteilung sowie zur Umverteilung zwischen den Geschlechtern bei und fördert die Frauenerwerbstätigkeit

Bezogen auf die **vertikale Einkommensverteilung** wirkt der Zuschuss grundsätzlich positiv, da er als fixer Betrag mit einer Obergrenze (maximal 500 € jährlich) zu einer mit steigendem Einkommen sinkenden relativen Entlastung führt; wenngleich er keinen Einkommensobergrenzen unterliegt. Da der Zuschuss die Frauenerwerbstätigkeit fördert, sind positive Wirkungen auf die **Einkommensverteilung zwischen den Geschlechtern** möglich. Bezüglich der sekundären Einkommensverteilung zwischen Männern und Frauen ist ebenfalls zu erwarten, dass diese ten-

denziell nivelliert wird: Es hat nur jener Elternteil Anspruch auf den Kinderbetreuungszuschuss, der auch den Kinderabsetzbetrag bezieht; das sind überwiegend Frauen.

9.2.4 Kinderfreibetrag

Der Kinderfreibetrag enthält ein Element zur Förderung der **Frauenerwerbstätigkeit**: Machen ihn beide Elternteile geltend, so steht beiden EinkommensbezieherInnen 60% des Freibetrages zu, also jeweils 132 € pro Jahr; sodass der pro Jahr insgesamt abziehbare Betrag statt 220 € bei Inanspruchnahme durch nur ein Elternteil 264 € beträgt. Der Effekt dürfte allerdings gering sein: Erstens ist der Betrag sehr niedrig und kann daher die Opportunitätskosten der Erwerbstätigkeit zweier Elternteile ceteris paribus nicht annähernd ausgleichen. Zweitens ist bei einem hohen Einkommensunterschied zwischen den beiden Elternteilen die Inanspruchnahme durch nur einen Elternteil – nämlich durch jenen mit dem höheren Grenzsteuersatz – insgesamt vorteilhafter.

Der Kinderfreibetrag enthält ein kleines Element zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit

Zur Verringerung der **Kinderarmut** ist der Kinderfreibetrag nicht geeignet: wegen seiner degressiven Wirkung und weil er von Eltern mit einem zu versteuernden Einkommen von unter 11.000 € pro Jahr nicht in Anspruch genommen werden kann. Aufgrund der Degressionswirkung ist der Beitrag des Kinderfreibetrages zur vertikalen Umverteilung bezogen auf die sekundäre Einkommensverteilung negativ. In Hinblick auf die **Gendergerechtigkeit** ist der Kinderfreibetrag einerseits als positiv zu beurteilen, da er die Frauenerwerbstätigkeit fördert und damit die primäre Einkommensverteilung zwischen den Geschlechtern nivelliert; dieser Effekt ist aber, wie erläutert, insgesamt gering.

Hinsichtlich der vertikalen Umverteilung wirkt der Kinderfreibetrag negativ, hinsichtlich der Geschlechtergerechtigkeit ambivalent

Zudem haben beide Elternteile Anspruch auf die Hälfte des Freibetrages, sodass er nicht automatisch dem Elternteil mit dem höheren Einkommen (in der Regel dem Vater) zugute kommt. Bezogen auf die sekundäre Einkommensverteilung zwischen Männern und Frauen hat der Kinderfreibetrag andererseits negative Wirkungen, da er höhere Einkommensschichten, in denen sich Männer konzentrieren, gegenüber niedrigeren Einkommensschichten, in denen Frauen überdurchschnittlich häufig anzutreffen sind, begünstigt.

9.2.5 Steuerliche Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten

Von der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastungen sind positive Wirkungen auf die **Frauenerwerbstätigkeit** zu erwarten, da die Opportunitätskosten einer Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern sinken. Allerdings ist zu berücksichti-

gen, dass die Gewährung der Steuererleichterung nicht an die gleichzeitige Erwerbstätigkeit beider Elternteile gekoppelt ist.

Die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten unterstützt die Frauenerwerbstätigkeit

Auf die **Kinderarmut** hat die Maßnahme keinen direkten Einfluss. Die degressive Wirkung der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten sorgt dafür, dass die Ungleichheit der sekundären Einkommensverteilung verstärkt wird, sodass die Maßnahme aus Sicht der **vertikalen Umverteilung** negativ zu bewerten ist; zumal Kinderbetreuungskosten nur dann abgesetzt werden können, wenn ein zu versteuerndes Einkommen vorhanden ist. Da sie die Frauenerwerbstätigkeit fördern kann, kann die Maßnahme einen positiven Beitrag zur **Gendergerechtigkeit** leisten.

Die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten wirkt negativ auf die vertikale Umverteilung und ambivalent hinsichtlich der Gendergerechtigkeit

Allerdings begünstigt sie gleichzeitig wegen ihrer degressiven Wirkung Männer mehr als Frauen.

9.3 Zusammenfassung

Das Familienpaket legt – auch wenn die Effekte quantitativ zum Teil begrenzt sein dürften – einen relativ starken Schwerpunkt auf die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit: Diese wird durch den Arbeitgeberzuschuss zur Kinderbetreuung, den Kinderfreibetrag sowie die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten unterstützt.

Familienpaket fokussiert auf Förderung der Frauenerwerbstätigkeit

Der Beitrag der Maßnahmen zur Verringerung der Kinderarmut ist insgesamt gering; lediglich die Erhöhung des Kinderabsetzbetrages wirkt in diese Richtung. Zur vertikalen Umverteilung tragen der erhöhte Kinderabsetzbetrag sowie der Arbeitgeberzuschuss zur Kinderbetreuung bei, während die Aufstockung des Unterhaltsabsetzbetrages ambivalent und der Kinderfreibetrag sowie die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten negativ wirken. Aus der Perspektive der Gendergerechtigkeit bzw. der Umverteilung zwischen den Geschlechtern wirkt lediglich die Erhöhung des Kinderabsetzbetrages eindeutig positiv; die Wirkungen des Arbeitgeberzuschusses zur Kinderbetreuung, des Kinderfreibetrages sowie der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten sind dagegen als ambivalent einzustufen.

Begrenzter Beitrag des Familienpaketes zur Verringerung der Kinderarmut, zur vertikalen Umverteilung und zur Gendergerechtigkeit

Ergänzend zu dieser Bewertung aufgrund wichtiger familienpolitischer Ziele sind darüber hinaus einige weitere Kritikpunkte anzuführen. Erstens erhöht die Einführung neuer Instrumente insbesondere im Bereich der monetären Transfers die ohnehin schon jetzt nicht unerhebliche Komplexität des familienpolitischen Instrumentariums. Zweitens vertieft das Familienpaket das Ungleichgewicht zwischen monetären und realen Transfers, das – wie gezeigt – in Österreich bereits vor dieser Reform stark ausgeprägt war: Gegen das Volumen des Familienpaketes (510 Mio. € pro Jahr) nehmen sich die zusätzlichen Ausgaben von Bund und Ländern für den Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Höhe von bis zu 110 Mio. €¹⁷²⁾ jährlich relativ bescheiden aus. Allerdings sind sowohl der Zuschuss zu den Kinderbetreuungskosten als auch deren steuerliche Absetzbarkeit – wiewohl es sich dabei ebenfalls um monetäre Transfers handelt – von dieser Kritik auszunehmen, da sie als zweckgebundene Transfers gezielt die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen fördern. Kurzfristig stoßen diese beiden Maßnahmen bei einem defizitären Kinderbetreuungsangebot an ihre Grenzen. Längerfristig ist von ihnen jedoch nicht nur eine positive Wirkung auf die Frauenerwerbstätigkeit zu erwarten, sondern auch ein gewisser Druck auf die Politik, ausreichend Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen.

Die nur ungenügende Valorisierung von Kinder- und Unterhaltsabsetzbetrag sowie der Verzicht auf die Inflationsanpassung bei den übrigen monetären Transfers (Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag, Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld) relativiert sich jedenfalls vor dem Hintergrund eines durch das jüngste Familienpaket weiter steigenden Anteils der monetären Transfers an den gesamten Familienleistungen.

Begrüßenswert ist schließlich die Einführung des Zuschusses zur Kinderbetreuung als erster Schritt hin zu einer stärkeren Förderung der Einbeziehung der betrieblichen Ebene in die gesamte Kinderbetreuungsinfrastruktur: Bisher waren nur Vorteile aus Betriebskindergärten lohnsteuerlich begünstigt, wovon Klein- und Mittelunternehmen und ihre ArbeitnehmerInnen nicht profitierten, da sich für diese die Einrichtung eines Betriebskindergartens nicht lohnte. Die neue Regelung ermöglicht nun die Förderung der Inanspruchnahme einer externen Betreuungseinrichtung durch den Betrieb (Gierlinger — Sutter, 2009).

10. Familienpolitischer Reformbedarf und -optionen in Österreich

Das österreichische System der Familienförderung erweist sich als im internationalen Vergleich relativ leistungsfähig, insbesondere was die Zielsetzung des horizontalen Ausgleichs zwischen Kinderlosen und Haushalten mit Kindern betrifft. Weniger erfolgreich zeigt sich Österreich, wenn es um die Erreichung potentieller anderer familienpolitischer Ziele – neben dem Verteilungsziel – geht: Es hat eine sehr niedrige Fertilitätsquote, auch weil Frauen wesentlich weni-

¹⁷²⁾ Bundeszuschuss von jährlich 20 Mio. € zum Ausbau der Betreuungsinfrastruktur in den Jahren 2009 bis 2010, der von den Ländern verdoppelt werden muss (vgl. Abschnitt 4.3), sowie die im Rahmen der Konjunkturbelebungsmaßnahmen beschlossenen Zusatzausgaben von 70 Mio. € jährlich ab dem Jahr 2009 für die Einführung des kostenlosen letzten Kindergartenjahres.

ger Kinder bekommen, als sie eigentlich wollen; die Beschäftigungsquote der Frauen ist zwar überdurchschnittlich hoch, was aber lediglich auf die langen Karenzzeiten und die hohe Teilzeitquote zurückzuführen ist, während die geschlechtsspezifischen Entlohnungsunterschiede vergleichsweise hoch geblieben sind; vom Ziel der gerechten Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit – speziell auch der Betreuungsarbeit – zwischen den Geschlechtern ist Österreich weit entfernt, ein gleich bleibend großer Teil der unbezahlten Betreuungsarbeit wird von Frauen erbracht; Kinder sind überdurchschnittlich oft von Armut bedroht. Dies ist der Hintergrund, vor dem in diesem abschließenden Kapitel familienpolitischer Reformbedarf und -optionen in Österreich skizziert werden.

10.1 Zur Rolle der einzelnen familienpolitischen Instrumentengruppen im familienpolitischen Instrumentenmix

Die im Folgenden dargelegten Reformnotwendigkeiten und -optionen für Österreich beschränken sich nicht auf die steuerlichen Instrumente der Familienförderung (indirekte monetäre Transfers), sondern beziehen auch direkte monetäre Transfers sowie Realtransfers (d. h. im Wesentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen) mit ein. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe.

Erstens hat sich für Österreich herausgestellt, dass zwar das österreichische Individualbesteuerungssystem an sich keine Hemmnisse für die Frauenerwerbstätigkeit birgt, dass jedoch das österreichische Steuer- und Transfersystem in seiner Gesamtheit primär das Modell des männlichen Hauptversorgers und der weiblichen Zuverdienerin unterstützt, wobei die Frau hauptverantwortlich für die private Reproduktions- und Betreuungsarbeit bleibt. Diese Rollenmodelle werden getragen durch das Zusammenspiel bestimmter steuerlicher Regelungen mit relativ großzügigen kinderbezogenen Geldleistungen, relativ langen Karenzzeiten mit einer vergleichsweise geringen finanziellen Absicherung durch das einkommensunabhängige Kindergeld sowie das Defizit an kostengünstigen Betreuungsangeboten für Kinder, die mit einer Vollzeiterwerbstätigkeit vereinbar sind. Umgekehrt haben die obigen ländervergleichenden Betrachtungen gezeigt, dass der Erfolg der Familienpolitik hinsichtlich der wichtigsten familienpolitischen Ziele entscheidend auf dem Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Geld- und Sachleistungen beruht. In diesem Sinne sind Reformoptionen für sämtliche familienbezogenen Instrumentengruppen so zu formulieren, dass das familienpolitische Gesamtkonzept in sich konsistent ist und widersprüchliche Wirkungen so weit wie möglich vermieden werden.

Zweitens können steuerliche Instrumente nicht im Dienste aller wichtigen familienpolitischen Ziele eingesetzt werden. Sie haben im Wesentlichen dort ihren Platz, wo es um die Berücksichtigung der eingeschränkten finanziellen Leistungsfähigkeit von Familien im Allgemeinen bzw. von bestimmten Familientypen im Besonderen, also um die horizontale Umverteilung, geht. Ihr potentieller Beitrag zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit beschränkt sich im Grunde auf die Berücksichtigung externer Kosten für Kinderbetreuung, um die Opportunitätskosten einer Erwerbstätigkeit zu senken. Steuerliche Erleichterungen für Kinderbetreuungskosten stoßen jedoch dort an ihre Grenzen, wo das Kinderbetreuungsangebot defizitär ist. Auch zur Prävention und Reduzierung von Kinderarmut können Steuererleichterungen nur dann beitragen,

wenn sie auch bei Nichtvorhandensein eines zu versteuernden Einkommens bzw. einer Steuerschuld genutzt werden können, was nur für Negativsteuern zutrifft. Zur Bekämpfung der Kinderarmut sind daher erstens direkte Geldleistungen das Instrument der Wahl, die gegenüber mit einem Negativsteuerelement gekoppelten Absetzbeträgen den Vorzug eines geringeren Verwaltungsaufwandes haben und zudem nicht im Wege der Steuerveranlagung beantragt werden müssen. Zweitens sind letztlich auch Betreuungseinrichtungen von Relevanz, als eine notwendige Voraussetzung für die Erwerbstätigkeit von Frauen, die – wie gezeigt – mit zu den effektivsten Armutsvermeidungsstrategien gehört. Schließlich gilt es, negative Wirkungen von Steuervergünstigungen möglichst zu vermeiden; dabei geht es insbesondere um negative Arbeitsanreize sowie unerwünschte Verteilungswirkungen.

10.2 Ansatzpunkte für Reformen in der österreichischen Familienpolitik

Im Folgenden werden Reformbedarfe und -optionen in den Bereichen steuerliche familienbezogene Instrumente, direkte Geldleistungen, Realtransfers und betriebliche Familienpolitik behandelt.

10.2.1 Steuerliche Entlastung von Familien

Das österreichische Einkommensteuersystem selbst, das Steuerpflichtige grundsätzlich nach dem Prinzip der Individualbesteuerung besteuert, beinhaltet im Gegensatz zu den verschiedenen Formen der Haushaltsbesteuerung bzw. des Einkommenssplittings (Ehegatten- oder Familiensplitting) keine Erwerbsbarrieren für Frauen bzw. keine unerwünschten individuellen Verteilungswirkungen. Empirische Untersuchungen und Simulationsmodelle verweisen auf den negativen Effekt von Steuersplittingmodellen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen. Da die Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im Erwerbsalter aus verschiedensten Gründen ein relativ unbestrittenes Ziel darstellt, und da zudem von Splittingmodellen unerwünschte Verteilungswirkungen ausgehen, scheint die weitere Verfolgung einer Strategie der Einführung eines Splittingmodells in Österreich wenig empfehlenswert. Denn allein angesichts der erwarteten demographischen Entwicklung mit alternden Gesellschaften und einem Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter scheint ein verstärktes Engagement von Frauen auf dem Arbeitsmarkt aus ökonomischer Sicht erstrebenswert.

Das individualisierte Einkommensteuersystem liefert freilich auch keinen Beitrag zum horizontalen Familienlastenausgleich. Zudem ist das Einkommensteuersystem vor dem österreichischen institutionellen Hintergrund nicht als primäres Instrumentarium zur Armutsreduktion zu sehen, was beispielsweise die nur sehr schwach ausgebaute Komponente der Negativsteuern aufzeigt. Die Aufgabe der horizontalen Umverteilung im Allgemeinen und der Armutsreduktion im Besonderen übernehmen zusätzliche steuerliche Instrumente – der Kinderabsetzbetrag, der Alleinverdiener- und -erzieherabsetzbetrag einschließlich der Kinderzuschläge, der Unterhaltsabsetzbetrag und neuerdings der Kinderfreibetrag sowie die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten und der steuerfreie Arbeitgeberzuschuss zu den Kinderbetreuungskosten.

Zu bedenken ist, dass 70.000 Alleinerziehende und 62.000 Alleinverdienende mit insgesamt 200.000 Kindern sich unter der tarifrelevanten Einkommensgrenze befinden. Steuerliche Entlastungen über den Tarif sind für sie daher nicht wirksam, solange keine höhere Negativsteuer vorgesehen oder die steuerfreie Tarifzone ausgedehnt wird. Das Steuersystem kann dennoch im Rahmen spezieller Steuerinstrumente Unterstützung bei der Milderung von Armutsrisiken leisten. Der wesentlichste steuerpolitische Ansatz dafür ist im österreichischen System der Alleinverdienerabsetzbetrag bzw. der Alleinerzieherabsetzbetrag. Zudem gibt es den einkommensabhängigen Mehrkindzuschlag.

Einige dieser steuerlichen Instrumente zur horizontalen Umverteilung stehen jedoch in irgendeiner Form in Konflikt mit Zielen der vertikalen Umverteilung, der Gendergerechtigkeit oder der Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit.

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen sind steuerliche Ansätze, die einen Ausgleich dafür leisten, dass ein Elternteil aufgrund der Übernahme von Betreuungspflichten nicht oder nur eingeschränkt einer Erwerbstätigkeit nachgehen kann, aus einer Genderperspektive problematisch, weil Frauen die geringeren Erwerbseinkommenschancen haben und ihnen primär die Verantwortung für die unbezahlte Haushalts- und Betreuungsarbeit zugewiesen wird. Dem entsprechend haben diese Ansätze eine tendenziell erwerbshemmende Wirkung auf Frauen. Aus dieser Perspektive ist insbesondere der Alleinverdienerabsetzbetrag problematisch. Da der Alleinverdienerabsetzbetrag das einzige steuerliche Instrument zur Berücksichtigung der geminderten finanziellen Leistungsfähigkeit eines Allein- oder Hauptverdieners im österreichischen Einkommensteuersystem darstellt, ist in der Abwägung zwischen dem Erfordernis des horizontalen Lastenausgleiches einerseits und dem Bestreben nach dem Abbau von steuerlich bedingten Erwerbshemmnissen von Frauen andererseits wohl ersterem der Vorzug zu geben; wenn das sonstige Steuer- und Transfersystem weitgehend von negativen Arbeitsanreizen für Frauen bereinigt ist, dürfte eine solche singuläre Steuervergünstigung das männliche Ernährermodell nicht nennenswert fördern. Allerdings sollte die Treffsicherheit des Alleinverdienerabsetzbetrages dadurch erhöht werden, dass er nur Familien mit unterhaltspflichtigen Kindern gewährt wird. Die Nichterwerbstätigkeit eines Partners in einer Partnerschaft ohne Kinder ist eine persönliche Entscheidung, und die teilweise Kompensation für die resultierende verringerte Leistungsfähigkeit des Alleinverdienenden aus öffentlichen Mitteln ist schwerlich zu rechtfertigen. Diese Beschränkung des Alleinverdienerabsetzbetrages wäre eine Option zur Umschichtung von Mitteln zur Erhöhung des relativen Gewichtes der Realtransfers.

Weiters haben Steuerinstrumente, die in Form von Freibeträgen die steuerliche Bemessungsgrundlage reduzieren, eine aus verteilungspolitischer Perspektive unerwünschte Degressionswirkung. Hierbei handelt es sich konkret um den neu eingeführten Kinderfreibetrag sowie die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten. Beide Maßnahmen bewirken eine mit dem Einkommen steigende Entlastung, die auch aus einer Genderperspektive problematisch ist. Eine Integration des Kinderfreibetrages in den Kinderabsetzbetrag wäre auch aus steueradministrativen Erwägungen überlegenswert. Ein unabhängig von der Einkommenshöhe ge-

leisteter Betreuungsbonus würde die Degressionswirkung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten vermeiden. Eine Subjektförderung durch Gutscheine hätte erstens den Vorteil, dass vorweg keine bzw. weniger Barmittel für die Betreuung aufgebracht werden müssten. Zweitens käme die Begünstigung auch jenen Eltern zugute, die keine Steuerveranlagung machen.

Schließlich haben die obigen Analysen auch gezeigt, dass hohe Grenz- und Durchschnittssteuerbelastungen durch Einkommensteuer- und Sozialversicherungsbeitragszahlungen für Zuverdienende negative Anreize setzen, eine Beschäftigung über ein geringfügiges Niveau hinaus auszudehnen. Mit der Abmilderung dieses Problems sind familienpolitische Reformen im engeren Sinne überfordert; es sollte jedoch bei künftigen Abgabenreformen berücksichtigt werden.

10.2.2 Geldleistungen

Unter den direkten monetären Transfers ist es insbesondere die bestehende Kinderbetreuungsgeldregelung, die die traditionelle Rollenverteilung stützt: Die lange Bezugsdauer von maximal 30 Monaten für ein Elternteil fördert eine lange Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, und die relativ geringe einkommensunabhängige pauschale Ersatzleistung macht es für die in der Regel mehr als die Mütter verdienenden Väter finanziell unattraktiv, in Karenz zu gehen. Somit beinhaltet die geltende Regelung negative Arbeitsanreize für Frauen. Eine gleichberechtigte Teilhabe am Erwerbsleben und in der privaten Betreuungsarbeit würde insbesondere durch ein einkommensabhängiges Kindergeld unterstützt, das mit einer relativ geringen Bezugsdauer zu koppeln wäre. Zur Vermeidung unerwünschter Verteilungseffekte könnte der Auszahlungsbetrag entsprechend der deutschen bzw. schwedischen Regelung nach oben begrenzt sowie mit einem Mindestbetrag festgesetzt werden. Diese Ausgestaltung scheint dazu geeignet, das Engagement der Väter in der Kinderbetreuung zu fördern und die negativen Anreize für eine Erwerbstätigkeit der Mütter zu beseitigen. Gemäß den obigen Schätzungen wäre die Einführung eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes mit zusätzlichen Kosten von maximal 120 Mio. € verbunden. Allerdings kann von einer Verkürzung der bezahlten Karenzzeit nur dann ein positiver Effekt auf die Erwerbsbeteiligung der Mütter bzw. auf ihr Erwerbseinkommen erwartet werden, wenn ein entsprechendes Angebot an adäquater Kinderbetreuung vorhanden ist.

Darüber hinaus erscheint zwar grundsätzlich die Option einer regelmäßigen automatischen Indexierung der bestehenden monetären Transferleistungen überlegenswert, um ihre reale Entwertung durch die Inflation zu verhindern. Eventuell sollte diese Indexierung vor dem Hintergrund des ohnehin hohen relativen Gewichtes monetärer familienpolitischer Leistungen jedoch auf jene monetären Transfers beschränkt werden, die der Armutsvermeidung dienen. Bezüglich der übrigen Geldleistungen sollte auf eine regelmäßige automatische Anpassung an die allgemeine Preissteigerungsrate verzichtet werden; vielmehr sollten Erhöhungen nicht ohne öffentliche Diskussion und außerhalb des parlamentarischen Prozesses umgesetzt werden.

10.2.3 Realtransfers

Grundlegende Voraussetzung für die Steigerung und Sicherung der Frauenerwerbsbeteiligung ist eine entsprechende Organisation von Pflege- und Betreuungsleistungen – sowohl für Kinder als auch für Kranke, Behinderte und Alte. Nur mit einer qualitativ hochwertigen und effizienten Infrastruktur, die unbezahlte Arbeit im Privathaushalt substituieren kann, bleiben – bei gegebener geschlechtsspezifischer Segmentierung der Arbeit – ausreichend weibliche Ressourcen für andere Tätigkeitsfelder, die für den Erhalt der Produktiv- und Innovationskraft sowie, damit im Zusammenhang, der Wettbewerbs- und Wachstumsfähigkeit der Wirtschaft notwendig sein werden. Zudem ist das beste Mittel zur Bekämpfung der materiellen Armut von Familien die Erhöhung der Erwerbschancen der Mütter, was die Qualität der Arbeitsplätze wie auch das Stundenausmaß betrifft. Da die Betreuungsinfrastruktur den wesentlichsten Ansatzpunkt für eine nachhaltige Integration von Menschen mit Betreuungspflichten in das Erwerbsleben darstellt, wird damit auch ein höherer Risikoausgleich innerhalb eines Haushalts möglich, sodass bei etwaigem Arbeitsplatzverlust von Angehörigen das Verarmungsrisiko weniger stark steigt. Zudem sind durch qualitativ hochwertige, für Eltern günstige und mit den Herausforderungen der Arbeitswelt vereinbare Betreuungsplätze fertilitätssteigernde Wirkungen zu erwarten, weil sie die direkten und indirekten Kosten von Kindern speziell für Frauen senken. Denn wenn Erwerbstätigkeit und Kinder besser vereinbar werden, müssen sie weniger längerfristige Einbußen in ihren Erwerbschancen befürchten und können auf die bestmögliche Förderung ihrer Kinder vertrauen.

Österreich verwendet relativ viele Mittel für monetäre Leistungen, weist aber erhebliche Defizite bei der Betreuungsinfrastruktur auf. Dementsprechend liegt in diesem Bereich ein wesentlicher Ansatzpunkt, wenn das Ziel in einer Entlastung von Familien liegt. Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur und die großzügige öffentliche Förderung der Inanspruchnahme der betreffenden Angebote wären vor diesem Hintergrund der primäre Hebel zur Steigerung der Erwerbsbeteiligungschancen von Frauen. Dies betrifft nicht nur die Quantität der Frauenerwerbstätigkeit (im Sinne von mehr Köpfen oder längerer Arbeitszeit), sondern auch ihre Qualität, weil infolge der geringeren betreuungsbedingten Beschränkungen die Wahlmöglichkeiten der Frauen unter verschiedenen Arbeitsplätzen größer werden (wovon wiederum produktivitätssteigernde Effekte zu erwarten sind). Die jüngsten Schritte zum Ausbau der Betreuungsinfrastruktur sind aus dieser Perspektive begrüßenswert. Gerade im Bereich der unter 3-Jährigen sowie bei der Nachmittagsbetreuung von Schulkindern können die aktuellen Bemühungen jedoch nicht für ein ausreichendes, auch den Barcelona-Vorgaben genügendes Betreuungsangebot sorgen; vielmehr sind über die geplanten Investitionen hinaus weitere Ressourcen in diesen Bereich zu lenken.

10.2.4 Betriebliche Familienpolitik

Wie gezeigt, ist bislang die Bedeutung der betrieblichen Familienpolitik in Österreich gering. Instrumente zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf setzen bislang primär an der Ebene der privaten Haushalte an (beispielsweise steuerliche Berücksichtigung von

Kinderbetreuungskosten) oder involvieren die öffentliche Hand in Form der Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen. Dabei erscheint es aus unterschiedlichen Gründen sinnvoll, in den Instrumentenkatalog der Vereinbarkeitspolitik auch die betriebliche Ebene mit einzubeziehen.

Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung wurde mit dem Familienpaket 2009 gesetzt, durch die Einführung des steuer- und sozialversicherungsfreien Arbeitgeberzuschusses zu den Kinderbetreuungskosten. Diese Maßnahme zielt, wie erläutert, auf Betriebe ab, für die sich aufgrund ihrer geringen Größe die Einrichtung eines eigenen Betriebskindergartens nicht lohnt. Eine noch weitergehende Förderung – zur Forcierung der Einrichtung eigener Kindergärten – könnte beispielsweise durch die erhöhte Absetzbarkeit der Betriebskosten für betriebliche Kinderbetreuungseinrichtungen über das derzeit mögliche Niveau hinaus erfolgen oder durch finanzielle Zuschüsse, die Unternehmen wie in Frankreich neben den steuerlichen Erleichterungen gewährt werden. Erwägenswert wäre auch die Förderung von Kooperationen mehrerer Unternehmen zur Errichtung einer gemeinsamen Betreuungseinrichtung durch entsprechende steuerliche Anreize.

10.3 Zusammenfassung

Die vor dem Hintergrund der genannten Defizite der österreichischen Familienpolitik skizzierten Reformbedarfe und -optionen beziehen sämtliche Instrumentenkategorien der Familienförderung – steuerliche Erleichterungen, direkte monetäre Transfers sowie Realtransfers – mit ein. Ansatzpunkte für Reformen in der österreichischen Familienpolitik sind die steuerliche Entlastung von Familien, direkte Geldleistungen, Realtransfers und die betriebliche Familienpolitik. Innerhalb der steuerlichen Familienförderung ist insbesondere der Alleinverdienerabsetzbetrag problematisch. Im Rahmen einer Reform der Familienförderung sollte seine Treffsicherheit dadurch erhöht werden, dass er nur Familien mit Kindern gewährt wird. Die hierdurch freiwerdenden Mittel könnten in eine Erhöhung der Realtransfers umgeschichtet werden. Darüber hinaus wäre eine Integration des Kinderfreibetrages in den Kinderabsetzbetrag wegen seiner Degressionswirkung sowie aus administrativen Erwägungen überlegenswert. Ein Betreuungsbonus würde die Degressionswirkung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten vermeiden. Schließlich sollte im Rahmen allgemeiner Reformen des österreichischen Abgabensystems die Problematik der sehr hohen Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastung, die insbesondere für Zuverdienende erwerbshemmend wirken, berücksichtigt werden. Eine gleichmäßigere Teilhabe von Eltern am Erwerbsleben und in der privaten Betreuungsarbeit würde insbesondere durch ein einkommensabhängiges Kindergeld unterstützt, das mit einer relativ geringen Bezugsdauer und einer Mindestinanspruchnahme durch den zweiten Elternteil sowie zur Vermeidung unerwünschter Verteilungswirkungen mit einer Auszahlungsobergrenze zu koppeln wäre. Darüber hinaus erscheint zwar grundsätzlich die Option einer regelmäßigen automatischen Indexierung der bestehenden monetären Transferleistungen überlegenswert, um ihre reale Entwertung durch die Inflation zu verhindern. Eventuell sollte diese Indexierung vor dem Hintergrund des ohnehin hohen relativen Gewich-

tes monetärer familienpolitischer Leistungen jedoch auf jene monetären Transfers beschränkt werden, die der Armutsvermeidung dienen. Bezüglich der übrigen Geldleistungen sollte auf eine regelmäßige automatische Anpassung an die allgemeine Preissteigerungsrate verzichtet werden; vielmehr sollten Erhöhungen nicht ohne öffentliche Diskussion und außerhalb des parlamentarischen Prozesses umgesetzt werden.

Eine quantitativ und qualitativ ausreichende Betreuungsinfrastruktur ist grundlegende Voraussetzung für die Steigerung und Sicherung der Frauenerwerbsbeteiligung. Die jüngsten Schritte zum Ausbau der Betreuungsinfrastruktur sind aus dieser Sicht begrüßenswert. Gerade im Bereich der unter 3-Jährigen sowie bei der Nachmittagsbetreuung von Schulkindern können die aktuellen Bemühungen jedoch nicht für ein ausreichendes, auch den Lissabon-Vorgaben genügendes Betreuungsangebot sorgen; vielmehr sind über die geplanten Investitionen hinaus weitere Ressourcen in diesen Bereich zu lenken. Schließlich soll in den Instrumentenkatalog der Vereinbarkeitspolitik neben dem Engagement der öffentlichen Hand sowie Instrumenten, die an der Ebene der privaten Haushalte ansetzen (etwa die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten), auch die betriebliche Ebene stärker mit einzubeziehen. Eine über den mit dem Familienpaket eingeführten steuer- und sozialversicherungsfreien Arbeitgeberzuschuss zu den Kinderbetreuungskosten hinausgehende Förderung könnte beispielsweise in der erhöhten Absetzbarkeit der Betriebskosten für Kindergärten oder finanziellen Zuschüssen an Unternehmen bestehen. Erwägenswert wäre auch die Förderung von Kooperationen mehrerer Unternehmen zur Errichtung einer gemeinsamen Betreuungseinrichtung durch entsprechende steuerliche Anreize.

Literaturhinweise

- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Wien, 2006.
- Althammer, J., "Familienbesteuerung im Spannungsfeld zwischen horizontaler und vertikaler Verteilungsgerechtigkeit", in: Jans, B., Habisch, A., Stutzer, E. (Hrsg.), Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift zum 70. Geburtstag von Max Wingen, Graftschaff, 2000, S. 215-224.
- Althammer, J., Ökonomische Theorie der Familienpolitik. Theoretische und empirische Befunde zu ausgewählten Problemen staatlicher Familienpolitik, Heidelberg, 2000.
- Althammer, J., "Familienbesteuerung – Reformen ohne Ende?", DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 2002, 71(1), S. 67-82.
- Althammer, J., "Gesamtwirtschaftliche Effekte betrieblicher Familienpolitik", in Dilger, A., Gerlach, I., Schneider, H. (Hrsg.), Betriebliche Familienpolitik: Potenziale und Instrumente aus multidisziplinärer Sicht, Wiesbaden, 2007.
- Andreß, H., Borgloh, B., Bröckel, M., Giesselmann, M., Hummelsheim, D., "The Economic Consequences of Partnership Dissolution – A Comparative Analysis of Panel Studies from Belgium, Germany, Great Britain, Italy, and Sweden", European Sociological Review 22 (5), 2006, S. 533-560.
- APA Presseaussendung vom 13.10.2008, "Kindergeld: Langzeitvariante am Beliebtesten", [<http://journale.apa.at/cms/journale/karriere/story.pdf?sessionid=a9L9jeLTWc-?doc=CMS1223882203695>].
- Baclet, A., Dell, F., Wrohlich, K., "Income Taxation and Household Size: Would French Family Splitting Make German Families Better off?", DIW Discussion Paper 542, Berlin, 2005.
- Bach, S., Buslei, H., Svindland, D., Baumgartner, H., Flach, J., Teichmann, D., "Untersuchungen zu den Wirkungen der gegenwärtigen Ehegattenbesteuerung auf Grundlage von fortgeschriebenen Einzeldaten der Einkommensteuerstatistik", DIW-Materialien 27, Berlin, 2003.
- Badelt, Ch., Österle, A., Grundzüge der Sozialpolitik. Allgemeiner Teil: Sozialökonomische Grundlagen, Wien, 2001.
- Bayerl, N., Aufwendungen im Kinderbetreuungswesen 2000-2006, Statistische Nachrichten, 2008, 5, S. 372-382.
- Bergs, Ch., Fuest, C., Peichl, A., Schäfer, Th., "Reformoptionen der Familienbesteuerung. Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte", Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Köln, 2006, 8(6).
- Biffi, G., "The Employment of Women in the European Union", WIFO Working Paper 297, Wien, 2007.
- Biffi, G., "Verteilung der Haushaltseinkommen aus einer Gender-Perspektive", WIFO Monatsberichte, 2008, 82(10), S. 783-796.
- Bonin, H., Spieß, C. K., Inanspruchnahme familienbezogener Leistungen im Lebensverlauf. Expertise für das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, 2007.
- Brink, A., Nordblom, K., Wahlberg, R., "Maximum Fee vs. Child Benefit: A Welfare Analysis of Swedish Child-Care Fee Reform", IZA Discussion Paper 2748, Bonn, 2007.
- Buchholz, W., "Familienlastenausgleich – Politische Konzepte und Verteilungswirkungen", Regensburg, 2000, mimeo.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, "Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht", Berlin, 2006.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008A), "Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege", Berlin, 2008.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008B), "Monitor Familienforschung Nr. 12. Gutscheine: Gezielte Förderung für Familien", Berlin, 2008.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008C), "Übersicht über die Höhe familienpolitisch relevanter Regelleistungen und Steuerermäßigungen in der Bundesrepublik Deutschland", Berlin, 2008.
- Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend, "Initiative zum Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes und zur sprachlichen Frühförderung", Wien, 2008.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, "Österreichischer Familienbericht 1999. Familie – zwischen Anspruch und Alltag", Wien, 1999.

- CNAF – Caisse Nationale d'Allocations Familiales, "Les enfants (naissance, adoption, garde)", Paris, 2008.
- Datta Gupta, N., Smith, N., Verner, M. (2008): "The impact of Nordic countries' family-friendly policies on employment, wages and children.", *Review of Economics of the Household* (i.E.).
- Daycare Trust, "Childcare Costs Survey 2008", Oxford, 2008.
- Dearing, H., Hofer, H., Lietz, Ch., Winter-Ebmer, R., Wrohlich, K., "Why are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany? A Comparative Micro Simulation Analysis", IHS Reihe Ökonomie 213, Wien, 2007.
- Dell, F., Wrohlich, K., "Income Taxation and its Family Components in France", CESifo DICE Report, 2006, 4(4), S. 50-54.
- Dingeldey, I. "Begünstigungen und Belastungen familialer Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Steuer- und Sozialversicherungssystemen – Ein Vergleich zehn europäischer Länder", Graue Reihe des IAT, Institut Arbeit und Technik, 1999, 44(4).
- Dingeldey, I., "International Comparison of Tax Systems and their Impact on the Work-Family Balancing", 2000, mimeo.
- Esping-Andersen, G., *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990.
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, 1999.
- Europäische Kommission, *Proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*, Brüssel, 2008.
- Europäischer Rat, "Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Barcelona, 15. und 16. März 2002", 2002.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, "Parental Leave – Denmark", Brüssel, 2008.
- Eurostat, *Wie Frauen und Männer die Zeit verbringen*, Statistik kurz gefasst, 2003, 12.
- Fagnani, J., "Family Policy in France: Old Challenges, New Tensions", CESifo DICE Report, 2005, 3(2), S. 40-44.
- Gauthier, A. H., *The State and the Family*, Oxford, 1996.
- Gierlinger, B.M., Sutter, Ph., *Die Eckpfeiler des Steuerreformgesetzes 2009*, Österreichische Steuerzeitung, 2009, 62(5), S. 93-102.
- Guger, A., "Verteilungswirkungen familienpolitischer Maßnahmen". Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Wien, 1998.
- Guger, A., Mum, D., "Die Verteilungswirkungen des Familienpakets 1998", Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Wien, 1999.
- Guger, A., Marterbauer, M., "Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – ein Update", WIFO Working Paper 307, Wien, 2007.
- Gustafsson, S., "Separate taxation and married women's labor supply. A comparison of West Germany and Sweden", *Journal of Population Economics*, 1992, 5(1), S. 61-85.
- Haan, P., Wrohlich, K., "Optimal Taxation: The Design of Child Related Cash- and In-Kind-Benefits", IZA Discussion Paper 3128, Bonn, 2007.
- Immervoll, H., Levy, H., Mantovani, D., O'Donoghue, C., Sutherland, H., Verbiest, G., "Household Incomes and Redistribution in the European Union: Quantifying the Equalising Properties of Taxes and Benefits", IHS Reihe Ökonomie 184, Wien, 2006.
- Kapella, O., Rille-Pfeiffer, Ch., "Einstellungen und Werthaltungen zu Themen der Vereinbarkeit von Familie und Erwerb", ÖIF Working Paper 66, Wien, 2007.
- Kreyenfeld, M., "Ökonomische Unsicherheit und der Aufschub der Familiengründung", in: Szydlik, M. (Hrsg.), *Flexibilisierung: Folgen für Arbeit und Familie*, Wiesbaden, 2008, S. 232-254.
- Landler, F., *Die Qualifikationsstruktur der österreichischen Bevölkerung im Wandel*, Wien, 2008.
- Leitner, A., Wroblewski, A., "Wohlfahrtsstaaten und Balance von Familie und Beruf: Politiken zur Förderung von WLB in internationaler Perspektive", IHS, Wien, 2005.
- Levy, H., Lietz, Ch., Sutherland, H., "Alternative Tax-Benefit Strategies to Support Children in the European Union: Recent Reforms in Austria, Spain and the UK", IHS Reihe Ökonomie 185, Wien, 2006.
- Lutz, H., "Wiedereinstieg und Beschäftigung von Frauen mit Kleinkindern. Ein Vergleich der bisherigen Karenzregelung mit der Übergangsregelung zum Kinderbetreuungsgeld", Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Wien, WIFO, 2004.

- Mahringer, H., Kinderbetreuungsbeihilfe; In: Lutz H., Mahringer H., Pöschl A.: Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, WIFO, Wien 2005.
- Mandel, H., Shalev, M., "A Class Perspective on Gender Inequality: How Welfare States Shape the Gender Pay Gap", LIS Working Paper 433, Luxembourg, 2006.
- Nowotny, E., Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, Berlin, 1999.
- OECD, Taxing Working Families. A Distributional Analysis, Paris, 2005.
- OECD, Babies and Bosses (2007A), Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings for OECD Countries, Paris, 2007.
- OECD, Benefits and Wages 2007 (2007B), OECD Indicators, Paris, 2007.
- OECD (2008A), Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris, 2008.
- OECD (2008B), Taxing Wages 2006-2007. Special Feature: Tax Reforms and Tax Burdens, Paris, 2008.
- OECD (2008C), Economic Survey Netherlands, Paris, 2008.
- Pfau-Effinger, B., "Wandel der Geschlechterkultur und Geschlechterpolitiken in konservativen Wohlfahrtsstaaten – Deutschland, Österreich und Schweiz", 2005, mimeo.
- Rechnungshof, Einkommensbericht 2008, Wien, 2008.
- Schnatmeyer, D., "Frauen und Führung. Berufliche Segregation und Konzepte zur Chancengleichheit", Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, 2003.
- Schatzenstaller, M., "Frauen und Männer im deutschen Steuersystem" in: Wrede, B. (Hrsg.), Geld und Geschlecht – Tabus, Paradoxien, Ideologien, Opladen, 2003, S. 103-120.
- Simonsen, M., "Availability and Price of High Quality Day Care and Female Employment", Department of Economics Working Paper 19, University of Aarhus, 2005.
- Spieß, C., Wrohlich, K., "The Parental Leave Benefit Reform in Germany: Costs and Labour Market Outcomes of Moving towards the Scandinavian Model", IZA Discussion Paper 2372, Bonn, 2006.
- Statistik Austria, Integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik, Wien, 2004.
- Statistik Austria, Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Modul der Arbeitskräfteerhebung 2005, Wien, 2006.
- Statistik Austria (2008A), Hochschulstatistik 2007/2008, Wien, 2008.
- Statistik Austria (2008B), Kindertagesheimstatistik 2007/2008, Wien, 2008.
- Statistik Austria (2008C), Lohnsteuerstatistik 2007, Wien, 2008.
- Steiner, V., Wrohlich, K., "Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives – A Microsimulation Study for Germany", CESifo Economic Studies, 2004, 50(3), S. 541-568.
- Steiner, V., Wrohlich, K., "Introducing Family Tax Splitting in Germany: How Would It Affect the Income Distribution and Work Incentives?", DIW Discussion Paper 612, Berlin, 2006.
- Steiner, V., Wrohlich, K., "Introducing Family Tax Splitting in Germany: How Would It Affect the Income Distribution, Work Incentives and Household Welfare?", SOEP Paper 44, DIW Berlin, 2007.
- Thode, E., "Internationaler Reformmonitor – Was können wir von anderen lernen?", Aus Politik und Zeitgeschichte, 2002, 33(46-47), S. 13-21.
- Whiteford, P., Adema, W., "What Works Best in Reducing Child Poverty: Benefit or Work Strategy?", OECD Social, Employment and Migration Working Paper 51, Paris, 2007.
- Wrohlich, K., "Labour Supply and Child Care Choices in a Rationed Child Care Market", IZA Discussion Paper 2053, Bonn, 2006.
- Zimmermann, H., Henke, K. D., Finanzwissenschaft, München, 2005.