

Hedwig Lutz, Margit Schratzenstaller

Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien durch die öffentlichen Haushalte

Im internationalen Vergleich sind die Ausgaben für Familienleistungen in Österreich überdurchschnittlich hoch. Gleichzeitig werden wichtige familienpolitische Ziele wie die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer, eine gleichmäßige Aufteilung bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern oder die Anpassung der tatsächlichen an die individuell bzw. von der Gesellschaft gewünschte Kinderzahl nur unzureichend erreicht. Das große Übergewicht monetärer Leistungen, von denen viele die Nichterwerbstätigkeit oder die nur geringfügige bzw. Teilzeiterwerbstätigkeit von Frauen unterstützen, spielt hier eine wesentliche Rolle.

Der vorliegende Beitrag fasst die Ergebnisse einer WIFO-Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien zusammen: Eva Festl, Hedwig Lutz, Margit Schratzenstaller, *Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien* (März 2010, 150 Seiten, 60 €, kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38701&typeid=8&display_mode=2) • Begutachtung: Alois Guger, Hans Pitlik • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at, Hedwig.Lutz@wifo.ac.at

Österreich gibt im internationalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Anteil des BIP für Familienleistungen aus. Dies ist umso bemerkenswerter, als diese hohen Ausgaben von einer unterdurchschnittlichen Gesamtfertilitätsrate¹⁾ (2007 Österreich 1,38, Durchschnitt der EU 27: 1,55) und einer anhaltenden ökonomischen Schlechterstellung von Frauen gegenüber Männern begleitet sind.

Die Beschäftigungsquote²⁾ von Frauen betrug 2008 65,8%. Sie lag damit deutlich über dem entsprechenden Lissabon-Ziel für 2010 (EU-weit 60%), aber gleichzeitig um 12,7 Prozentpunkte unter der Beschäftigungsquote von Männern (78,5%). Während die Teilzeitquote von Frauen in Österreich mit 41,1% 2008 weit über dem EU-27-Durchschnitt (30,6%) lag, entsprach die Teilzeitquote der Männer mit 6,9% etwa dem Durchschnitt der EU 27³⁾.

Dabei beträgt die durchschnittliche Arbeitszeit teilzeitbeschäftigter Frauen in Österreich 21,3 Stunden pro Woche. Sie erzielen damit zumeist ein Einkommen, das zur eigenständigen Finanzierung des Lebensunterhaltes nicht ausreichen würde. Überwiegend erhält weiterhin der Mann die Familie: In einem Viertel (24,5%) aller Paarkhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren ist der Mann mit einer Vollzeitbeschäftigung alleinverdienend (in nur 4% die Frau⁴⁾). In 20% dieser Haushaltsgruppe gehen beide Elternteile einer Vollzeitbeschäftigung nach, in 4% der Haushalte ist kein Elternteil erwerbstätig. Am häufigsten (38%) sind allerdings der Mann vollzeitbeschäftigt und die

Ausgangssituation

¹⁾ Die Gesamtfertilitätsrate eines Kalenderjahres gibt an, wieviele lebendgeborene Kinder eine Frau zur Welt bringen würde, wenn im Laufe ihres Lebens dieselbe altersspezifische Fertilität gelten würde wie in diesem Kalenderjahr (und wenn die Sterblichkeit der Frau nicht berücksichtigt wird).

²⁾ Beschäftigungsquote: unselbständig und selbständig Beschäftigte in Prozent der Bevölkerung im Erwerbsalter (15 bis 64 Jahre).

³⁾ Im Jahr 2009 verringerte sich der Abstand zwischen den Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern weiter (Österreich auf 10,5 Prozentpunkte, Durchschnitt der EU 27 auf 12,1 Prozentpunkte), weil Männer stärker vom Beschäftigungseinbruch im Gefolge der Wirtschaftskrise betroffen waren. Dabei stieg die Teilzeitquote der Frauen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt um 1,3 Prozentpunkte, EU-weit dagegen um nur 0,4 Prozentpunkte. Die Teilzeitquote der Männer erhöhte sich um rund 0,5 Prozentpunkte (EU 27 +0,4 Prozentpunkte; Eurostat, 2010A). Diese Entwicklung ist allerdings primär als temporär und konjunkturbedingt zu sehen.

⁴⁾ Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus Jahresergebnisse 2006; WIFO-Berechnungen.

Frau teilzeitbeschäftigt. In rund 7% der Paarhaushalte mit minderjährigen Kindern ist ein Elternteil in Karenz. Gleichzeitig übernehmen Frauen nach wie vor den weitaus größeren Anteil der unbezahlten Haus- und Betreuungsarbeit: Ihr Anteil sank seit 2000 nur geringfügig von 69% auf 66%⁵⁾). Neben der nach wie vor bestehenden Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt dürften diese Faktoren wesentlich dafür sein, dass der Indikator des Gender Pay Gap für Österreich an 25. Stelle im EU-Ranking liegt⁶⁾). Höher ist er nur in der Slowakei und in Estland. Laut ökonomischen Untersuchungen sind zwischen 54% und 97% des Lohnunterschieds nicht durch Arbeitszeit, Bildung usw. zu erklären (Grünberger – Zulehner, 2009). Zuletzt war sogar eine Zunahme des Gender Pay Gap zu verzeichnen (Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt, 2010).

Trotz der hohen öffentlichen Ausgaben im Rahmen der Familienpolitik wurden bisher offenbar weder Ziele der Stabilisierung oder Steigerung der Fertilität noch Gleichstellungsziele im erforderlichen Umfang erreicht. Wie die Armutsgefährdungsquote von Kindern zeigt, die mit 15% zwar im EU-Vergleich unterdurchschnittlich, aber dennoch beträchtlich ist (Eurostat, 2010B), wurden auch die Verteilungsziele der Familienpolitik nur unzureichend erreicht. Dies ist der Hintergrund einer Studie des WIFO zu möglichen Optionen der Familienförderung in Österreich (Festl – Lutz – Schratzenstaller, 2010), deren wichtigste Ergebnisse hier zusammengefasst werden.

Ziele der Familienpolitik

Familienpolitik hat grundsätzlich zum Ziel, ein "familienfreundliches" Umfeld zu schaffen. Was familienfreundliche Rahmenbedingungen ausmacht, kann kaum wertfrei definiert werden, nicht zuletzt weil sich die Ziele und Aufgaben der Familienpolitik im Kontext ökonomischer, demographischer und sozialer Entwicklungen selbst stetig wandeln. Jedenfalls relevant sind die Berücksichtigung der horizontalen und vertikalen Leistungsfähigkeit⁷⁾, die Prävention und Verringerung der Kinderarmut sowie die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit bzw. die Herstellung von Gendergerechtigkeit und insbesondere die Unterstützung einer egalitären Aufteilung von bezahlter Erwerbs- und unbezahlter Haus- bzw. Betreuungsarbeit zwischen Frauen und Männern. Mit der Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen werden nicht nur Verteilungsziele, sondern auch allokatons- und wachstumspolitische Interessen verfolgt.

An der Schnittstelle zur Bildungspolitik rückt die Verfügbarkeit und Fortentwicklung von Humankapital in das Aufgabenfeld der Familienpolitik. Das Arbeitskräftepotential der Frauen nimmt hier eine Schlüsselposition ein. So hat die zunehmende Eingliederung des Haushaltssektors in den formalen Markt durch die verstärkte Arbeitsmarktpartizipation von Frauen insgesamt eine Effizienzsteigerung und eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums zur Folge (Biffi, 2007). Mittelfristig ist darüber hinaus bei gleichbleibend geringer Geburtenrate ein Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter zu erwarten, der u. a. durch eine verstärkte Arbeitsmarktintegration der Frauen kompensiert werden muss, wenn negative Wachstumseffekte vermieden werden sollen. Nicht zuletzt aus diesen wachstumspolitischen Überlegungen heraus kann auch die Angleichung der tatsächlichen an die gewünschte Kinderzahl – sowohl auf der individuellen als auch auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene – als Ziel familienpolitischen Handelns definiert werden. Nicht immer stehen diese Ziele und Anforderungen in einem harmonischen Verhältnis zueinander. Insbesondere befindet sich die Familienpolitik im Spannungsfeld zwischen Verteilungs- und Gendergerechtigkeit.

⁵⁾ <http://www.diestandard.at>, 7. März 2010.

⁶⁾ In Österreich waren die Stundenverdienste der Frauen 2006 je nach Datenquelle und Definition im Durchschnitt um 20% (EU-SILC) bis 25% (Verdienststrukturerhebung) niedriger als die der Männer (Geisberger – Till, 2009).

⁷⁾ Gemäß dem Prinzip der horizontalen Leistungsfähigkeit sollen, vereinfacht gesagt, Steuerpflichtige mit einer identischen steuerlichen Leistungsfähigkeit (gemessen z. B. am Einkommen) eine identische Steuerlast tragen. Nach dem Prinzip der vertikalen Leistungsfähigkeit sollen Steuerpflichtige mit einer höheren steuerlichen Leistungsfähigkeit auch höhere Steuerzahlungen leisten.

Familienpolitische Instrumente und ihre Wirkungen

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

Zur Sicherung des Kinder-Existenzminimums können verschiedene, meist indirekte monetäre Transfers (d. h. Steuererleichterungen) eingesetzt werden, die sich hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen sowie der Effekte auf die Arbeitsanreize unterscheiden. Steuererleichterungen in Form von Ehegatten- bzw. Familiensplitting, Frei- und Absetzbeträgen leisten einen Beitrag zur horizontalen Umverteilung, allerdings nur für Steuerpflichtige, deren Einkommen die Untergrenze der Steuerpflicht übersteigt. Das Ehegatten- bzw. Familiensplitting sowie Freibeträge entfalten eine aus Sicht der vertikalen Steuergerechtigkeit problematische Degressionswirkung, d. h. die absolute wie die relative Entlastung steigt mit dem Einkommen. Diese Degressionswirkung wird durch den Kindergrundfreibetrag sowie Absetzbeträge vermieden. Das Ehegatten- bzw. 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 oder solche mit Fixbetrag zur vertikalen Umverteilung bei. Transfers können helfen, die Kinderarmut zu verringern. Bei entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen bzw. Zweckwidmung können direkte Geldleistungen die Erwerbstätigkeit von Frauen fördern, während ungebundene Transfers tendenziell negative Arbeitsanreize für Zweitverdienende (Frauen) beinhalten.

Die Höhe der finanziellen Kompensation für den Verdienstentgang während der Karenz und die Länge der Erwerbsunterbrechung beeinflussen die individuelle Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentscheidung. Eine relativ kurze Karenzphase vermeidet Dequalifizierung und erleichtert die Reintegration in den Arbeitsmarkt. Eine großzügige einkommensunabhängige Kompensation setzt negative Beschäftigungsanreize für Personen mit niedrigerem Einkommen (üblicherweise Frauen). Für Männer ist die Differenz zwischen den Pauschalbeträgen und dem zuvor bezogenen Einkommen 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 besserverdienenden Väter an der Betreuung und Erziehung der Kinder. Darüber hinaus kann die Väterbeteiligung gesteigert werden, indem man Dauer und/oder Höhe der Kompensationszahlungen an die Bedingung knüpft, 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 der innerhäuslichen Kinderbetreuung in Form eines vollständigen oder teilweisen Verzichts eines Elternteils auf eine Erwerbstätigkeit (und damit auf ein Erwerbseinkommen) werden in unterschiedlichen Einkommensteuermodellen unterschiedlich berücksichtigt. Bei einer vollkommen individualisierten Besteuerung bleiben Erwerbsverhalten und Einkommenshöhe des anderen Elternteils unberücksichtigt. Splittingmodelle entlasten dagegen gemeinsam veranlagte Haushalte, wobei die Steuerentlastung für Alleinverdienerhaushalte am höchsten ist.

Die Individualbesteuerung unterstützt daher eine egalitäre innerfamiliäre Arbeitsteilung, während Splittingmodelle das Allein- oder Zuverdienermodell fördern. Im Gegensatz zur Individualbesteuerung bergen Haushaltsbesteuerungsmodelle 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 ein Sozialversicherungssystem, das auf dem Versicherungsprinzip aufbaut, kann die Erwerbsstrukturen der Familien beeinflussen. So können Geringfügigkeits- und Beitragsbemessungsgrenzen eine sehr ungleiche innerfamiliäre Arbeitsteilung begünstigen. Auch die beitragsfreie Mitversicherung eines wegen 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 die Untergrenze der Steuerpflicht übersteigt. 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 fehlendem Angebot zumindest kurzfristig an ihre Grenzen. Eine wesentliche Rolle spielt schließlich auch die betriebliche Familienpolitik: Sie kann die Produktivität der Beschäftigten erhöhen und die Kosten der Fluktuation sowie der Wiedereingliederung von Eltern nach der Karenzphase für die Unternehmen senken.

Höhe, Struktur und Wirkung der Familienleistungen

Die Familienleistungen machten einschließlich der steuerlichen Leistungen in Österreich 2005 etwa 2,9% des BIP aus (Abbildung 1), mehr als im Durchschnitt der EU 15 (2,6% des BIP) und der OECD 26⁸⁾ (2,3% des BIP). Der Anteil der Realtransfers an den gesamten Familienleistungen war in Österreich mit 0,5% des BIP relativ niedrig; er lag unter dem Durchschnitt der EU 15 (0,9% des BIP) und der OECD 26 (1,3% des BIP).

Die Familienleistungen sind damit in Österreich langfristig konstant, wegen der sinkenden Kinderzahl nahm jedoch die Pro-Kopf-Förderung zu. Die monetären direkten und indirekten Transfers dominieren deutlich vor den Realtransfers (Übersicht 1).

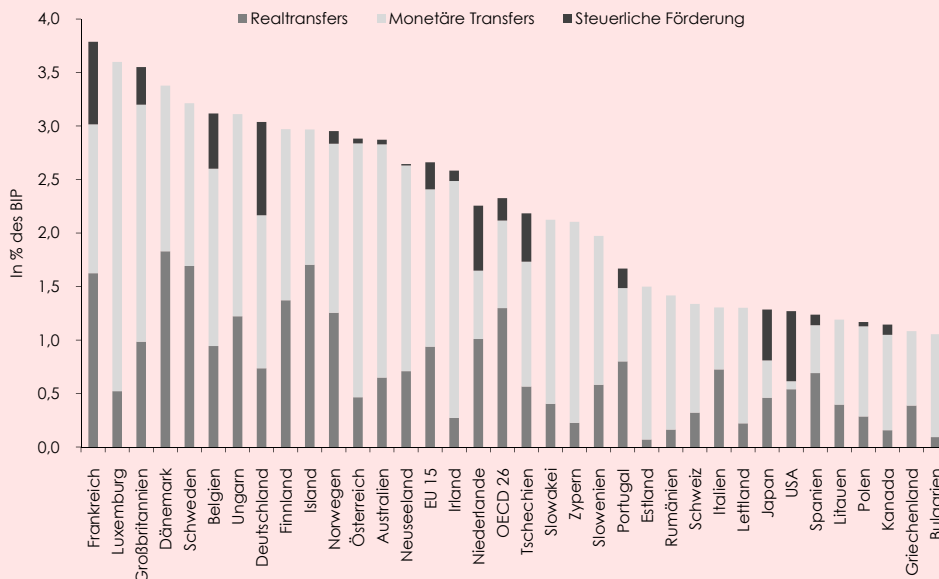
Die Familienleistungen betragen 2008 insgesamt rund 8,5 Mrd. €. Die direkten monetären Transfers (einschließlich Kinderabsetzbetrag) erreichten 2008 etwa 77,3% der gesamten Familienleistungen, weitere Steuererleichterungen machten knapp 5,8% der öffentlichen Aufwendungen für Familien aus. Kinderabsetzbetrag und Familienbeihilfe waren mit 54,2% aller öffentlichen familienbezogenen Aufwendungen die zentralen Maßnahmen zur Sicherung des Kinder-Existenzminimums. Der Anteil der Realtransfers, deren Volumen mit den Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen gleichgesetzt werden kann, war mit 12,4% relativ gering.

Das österreichische System der Individualbesteuerung unterstützt eine egalitäre Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern: Bei gegebenem Haushaltseinkommen wird die Steuerschuld eines Haushalts minimiert, wenn beide Partner in gleicher Höhe zum Haushaltseinkommen beitragen. Die verringerte finanzielle Leistungsfähigkeit eines Allein- bzw. Hauptverdienenden wird durch den Alleinverdienerabsetzbetrag, jene von Alleinerziehenden durch den Alleinerzieherabsetzbetrag berücksichtigt. Der Alleinverdienerabsetzbetrag wird primär von Männern, der Alleinerzieherabsetzbetrag hauptsächlich von Frauen beansprucht. Der Alleinverdienerabsetzbetrag vermittelt negative Anreize für die Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit von Zweitverdienenden (Frauen). Auch die einkommensunabhängigen Varianten des Kinderbetreuungsgeldes setzen – zumal in Kombination mit der Möglichkeit einer relativ langen Bezugsdauer – negative Arbeitsanreize für Mütter.

⁸⁾ Sample der OECD-Länder ohne Slowenien, Estland, Rumänien, Schweiz, Lettland, Litauen, Griechenland, Bulgarien, Malta und Türkei (OECD, 2010A).

Abbildung 1: Öffentliche Ausgaben für Familienleistungen unter Berücksichtigung verschiedener Instrumente des Steuer- und Transfersystems

2005



Q: OECD (2010A).

Übersicht 1: Struktur der Familienleistungen in Österreich

	2008	
	Mio. €	Anteile in %
Familienpolitische Ausgaben der öffentlichen Hand (Familienleistungen nach ESSOSS 2008, nur direkte Transfers)	7.993	100,0
Familienbeihilfe	3.443	43,1
Kinderabsetzbetrag	1.154	14,4
Kinderbetreuungs- und Karenzgeld (einschließlich Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld)	1.045	13,1
Wochengeld und Teilzeitbeihilfe	392	4,9
Kindergärten	1.054	13,2
Familienleistungen der Länder und Gemeinden (ohne Kindergärten)	522	6,5
Sonstiges ¹⁾	384	4,8
Sonstige steuerliche Leistungen für Familien	490	100,0
Alleinvertidenerabsetzbetrag (einschließlich Kinderzuschläge)	320	65,3
Alleinerzieherabsetzbetrag (einschließlich Kinderzuschläge)	90	18,4
Unterhaltsabsetzbetrag ²⁾	80	16,3
Direkte Transfers und sonstige steuerliche Leistungen für Familien insgesamt	8.483	100,0
Direkte monetäre Transfers	6.555	77,3
Realtransfers	1.054	12,4
Sonstige steuerliche Leistungen für Familien	490	5,8
Sonstiges	384	4,5

Q: Statistik Austria (2010B), Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Unterhaltsvorschüsse, Schüler- und Studentenbeihilfen, Betriebshilfe, Geburten-, Kleinkindbeihilfe, Mutter-Kind-Pass-Bonus, Familienhärteausgleich, Familienberatungsstellen, Gebührenbefreiungen. – ²⁾ WIFO-Schätzung aufgrund vorläufiger Daten des Finanzministeriums.

Realtransfers spielen in Österreich eine untergeordnete Rolle; vor allem für die unter 3-Jährigen betrug die Betreuungsquote 2009/10 lediglich 15,8%. Zwar stieg sie in den letzten Jahren deutlich (1995 4,6%, 2005 10,2%), die EU-Zielvorgabe einer Betreuungsquote von 33% für Kinder bis 3 Jahre bis zum Jahr 2010 wird jedoch weit verfehlt (Statistik Austria, 2010A). Hingegen erreichte der Anteil der 3- bis 5-Jährigen in außerhäuslicher Betreuung 2009/10 mit 88,5% ein wesentlich höheres Niveau.

Best Practice: die skandinavischen Länder

Im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung sind in Dänemark und Schweden die Ausgaben für Familienleistungen relativ hoch (Schweden 3,2% des BIP, Dänemark 3,4% des BIP). In beiden Ländern dominieren dabei die Realtransfers: Die Ausgaben für Sachleistungen erreichen jeweils gut die Hälfte der gesamten familienpolitischen Ausgaben (Schweden 52,7%, Dänemark 54,2%).

In den skandinavischen Ländern stellt das Steuer- und Transfersystem 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 das vollständig individualisierte Steuersystem einen gewissen Druck dahingehend ausüben, dass beide Partner erwerbstätig sind und bezahlte Erwerbsarbeit sowie unbezahlte Familienarbeit egalitär untereinander aufteilen. In Dänemark können zur Steuerentlastung von Alleinverdienerhaushalten ungenutzte Teile des Grundfreibetrages auf den Partner 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 durch direkte monetäre Transfers. In Schweden wird während der Karenzzeit eine einkommensabhängige Ersatzleistung gewährt: In den ersten 390 Tagen des Elternurlaubs werden 80% des vorhergehenden Erwerbseinkommens ausgezahlt; die Ersatzleistung ist mit 2.500 € monatlich gedeckelt. Mindestens 60 der 390 Tage Elternurlaub müssen vom zweiten Elternteil in Anspruch genommen werden. Auch das dänische Modell setzt auf eine 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 eine Berufsfreistellung und das Elterngeld in Anspruch nehmen. Gesetzlich festgeschrieben ist lediglich eine Ersatzleistung in Höhe des Arbeitslosengeldes, allerdings ist in vielen Kollektivvereinbarungen eine Kompensation von 100% vorgesehen.

Das Besondere am skandinavischen Modell ist also, dass das Kinderbetreuungsgeld nur für eine relativ kurze Zeit ausgezahlt wird, in dieser Zeit jedoch auf relativ hohem Niveau. Diese Regelung vermeidet negative Erwerbsanreize für den Partner mit dem niedrigeren Einkommen und setzt stattdessen Anreize für den besserverdienenden Partner, in Karenz zu gehen. 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 die Erwerbsquote der Frauen überdurchschnittlich hoch (Schweden 70,7%, Dänemark 73,4%), ihre Teilzeitquote dagegen liegt unter dem Durchschnitt (Schweden 39,5%, Dänemark 35,8%; allerdings bei hoher Wochenstundenzahl). Die Erwerbsquote von Müttern mit Kindern unter 12 Jahren ist in beiden Ländern hoch; in Dänemark übersteigt sie sogar jene von kinderlosen Frauen. Auch der Anteil der erwerbstätigen Mütter mit Kindern unter 2 Jahren liegt in beiden Ländern über dem Durchschnitt (Schweden 71,9%, Dänemark 71,4%). Schließlich sind auch die Betreuungsquoten für Kinder bis 2 Jahre hoch (Schweden 40%, Dänemark 62%). Gleichzeitig ist sowohl in Schweden als auch in Dänemark die hohe Frauenerwerbsbeteiligung mit einer hohen Fertilität verbunden (Fertilitätsrate über 1,8 Kinder pro Frau).

Beide Länder verfolgen darüber hinaus eine effektive Politik zur Bekämpfung der Kinderarmut, der Anteil der armutsgefährdeten Kinder liegt unter dem EU-Durchschnitt (Schweden 15%, Dänemark 10%). Die Zahl der Haushalte unter der Armutsgrenze wird in Schweden und Dänemark durch die Regelungen des Steuer- und Transfersystems um etwa 80% gesenkt. Die Aufteilung von bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Familienarbeit auf Frauen und Männer ist in beiden Ländern vergleichsweise egalitär. So beträgt der Anteil der Doppelverdienerhaushalte an allen Haushalten mit Kindern in Schweden 74%, in Dänemark sogar 85%. Sowohl die Erwerbsarbeit als auch der Arbeitseinsatz für Haushalt und Familienpflege sind in Schweden und Dänemark wesentlich gleichmäßiger auf Frauen und Männer verteilt als etwa in Großbritannien oder Frankreich (tägliche Erwerbsarbeit von Frauen Dänemark 74,6%, Schweden 67,5% von jener der Männer, täglicher Zeitaufwand der Männer für Haushalt und Familienpflege 68,5% bzw. 68,3% von jenem der Frauen).

Eine detaillierte Darstellung und Evaluierung des familienpolitischen Instrumentariums in ausgewählten Ländern mit unterschiedlichem Wohlfahrtsstaattyp (Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden, Dänemark und Großbritannien) bieten *Festl – Lutz – Schratzenstaller* (2010).

Allerdings können diese hohen Betreuungsquoten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Qualität der Betreuungseinrichtungen den Bedürfnissen berufstätiger Eltern nicht voll entspricht: Nur ein Drittel der Betreuungsplätze für Vorschulkinder bietet gemäß dem von der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien konzipierten und im Rahmen der "15a-Vereinbarung" zwischen Bund und Ländern zum Ausbau der Kin-

derbetreuung adaptierten Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf (VIF) erwerbsfreundliche Öffnungszeiten. Das wirkt sich insbesondere auf die Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit von Frauen negativ aus. Ein Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen wird seit einigen Jahren forciert. So erhalten auf der Grundlage der Finanzausgleichsvereinbarung 2008 die Länder in den Jahren 2009 und 2010 einen Bundeszuschuss von jährlich 20 Mio. € zum Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur, der von ihnen zu verdoppeln ist. Im Rahmen der Konjunkturbelebungsmaßnahmen werden ab dem Jahr 2009 (befristet bis 2013) weitere 70 Mio. € jährlich für das verpflichtende kostenfreie letzte Kindergartenjahr an die Länder gewährt.

Schließlich ist auch die Familienförderung im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung beträchtlich. Für die öffentliche Hand entstanden aus der beitragsfreien Mitversicherung von Angehörigen in der Krankenversicherung (Kinder und nicht erwerbstätige Partner) 2008 Kosten von 1,93 Mrd. € (*Hauptverband, 2009A*), aus der Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Pensionsversicherung von 1,12 Mrd. € (Bundeshaushalt, Erfolg), und die Hinterbliebenenpensionen machten 3,83 Mrd. € aus (*Hauptverband, 2009B*). Diese Aufwendungen, die zu einem beträchtlichen Teil die Nicht- oder nur teilweise Erwerbstätigkeit eines Partners unterstützen, erreichten insgesamt 6,88 Mrd. € – im Vergleich mit den familienpolitischen Leistungen im engeren Sinne (2008: 8,48 Mrd. €) ein erheblicher Betrag.

Die Bedeutung der betrieblichen Familienpolitik ist dagegen gering: 2007 stellten nur 76 österreichische Unternehmen betriebliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten zur Verfügung; ihre Zahl stieg bis 2009 leicht auf 83 Betriebe (*Statistik Austria, 2010A*).

Jüngst wurden in Österreich zwei familienpolitische Schritte gesetzt: die Ergänzung der einkommensunabhängigen Pauschalleistungsvarianten des Kinderbetreuungsgeldes durch eine einkommensabhängige Option sowie das Familienpaket im Rahmen der Steuerreform 2009.

Eine gleichmäßigere Teilhabe von Eltern am Erwerbsleben und an der privaten Betreuungsarbeit wird durch die seit 2010 gewährte Option eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes unterstützt (80% des zuvor bezogenen Nettogehalts, mindestens 1.000 €), das mit einer relativ geringen Bezugsdauer (höchstens 12 Monate bei Bezug durch einen Elternteil⁹⁾) und einer Mindestinanspruchnahme durch den zweiten Elternteil (weitere 2 Monate, d. h. insgesamt höchstens 14 Monate) sowie zur Vermeidung unerwünschter Verteilungswirkungen mit einer Auszahlungsobergrenze (monatlich 2.000 €) gekoppelt ist.

Die neue Variante wird bislang eher wenig in Anspruch genommen; angesichts des Mangels an Betreuungsangeboten für die unter 3-Jährigen überrascht dies nicht. Allerdings ist eine deutlich steigende Tendenz festzustellen: Im Mai 2010 hatten laut Kinderbetreuungsgeld-Statistik des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend bereits knapp 7% aller Leistungsbeziehenden mit einem Kind unter 1 Jahr die neue Variante gewählt. Von den Angestellten hatten sich 10% dafür entschieden, von den Vertragsbediensteten rund 12%. Weniger attraktiv ist diese kurze Form hingegen insbesondere für Arbeitslose und nicht Berufstätige. Rund 16% der Väter, die vor dem 1. Geburtstag ihres Kindes Kinderbetreuungsgeld bezogen, hatten die kürzeste Variante gewählt. Die Väterbeteiligung ist hier also höher, wenn auch die Väter nach wie vor lediglich 1,5% aller Fälle von Kinderbetreuungsgeld für Kinder unter 1 Jahr stellen.

Als eine konjunkturstimulierende Maßnahme gegen die sich verschärfende Wirtschaftskrise wurde im November 2008 beschlossen, die ursprünglich für 2010 geplante Steuerreform vorzuziehen. Neben einer allgemeinen Tarifentlastung im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer von jährlich 2,3 Mrd. € und der mit einem Steueraus-

Beurteilung jüngster familienpolitischer Reformmaßnahmen

Einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld

Familienpaket im Rahmen der Steuerreform 2009

⁹⁾ Bei Inanspruchnahme durch nur einen Partner wird das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld bis zum 1. Geburtstag des Kindes gewährt, da ein Wochengeldanspruch angerechnet wird.

fall von 100 Mio. € verbundener Erweiterung der Spendenabsetzbarkeit¹⁰⁾ umfasste die Steuerreform 2009 auch ein Familienpaket mit einem Volumen von insgesamt 510 Mio. € (Übersicht 2; Gierlinger – Sutter, 2009).

Im Rahmen dieses Familienpaketes wurden zunächst zwei bestehende steuerliche Instrumente aufgestockt: Die Anhebung des Kinderabsetzbetrages für jedes Kind von 50,90 € auf 58,40 € monatlich belastet die öffentlichen Haushalte laut Schätzungen des Finanzministeriums mit 165 Mio. € jährlich. Die entsprechende Erhöhung des Unterhaltsabsetzbetrages von 25,50 € für das erste, 38,20 € für das zweite und 50,90 € jedes weitere Kind auf 29,20 €, 43,80 € bzw. 58,40 € verursacht Kosten von 10 Mio. € pro Jahr.

Darüber hinaus wurden drei Instrumente neu oder wieder eingeführt:

- Ein für jedes Kind gewährter Kinderfreibetrag von 220 € pro Jahr bedeutet einen jährlichen Steuerausfall von 165 Mio. €.
- Erstmals sind 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 pädagogisch vergleichbar tätige Person ausgegeben wurde. Für diese Maßnahme schätzt das Finanzministerium einen Steuerentgang von 160 Mio. € pro Jahr.
- Arbeitgeber können allen Beschäftigten bzw. Beschäftigtengruppen für die Kinderbetreuung einen Zuschuss von bis zu 500 € pro Jahr und Kind als steuer- und sozialversicherungsfreien Lohnbestandteil 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 abgeben. Der resultierende Steuerausfall wird vom Finanzministerium auf 10 Mio. € veranschlagt.

Übersicht 2: Familienpaket im Rahmen der Steuerreform 2009

	Volumen p. a. in Mio. €
Abhebung des Kinderabsetzbetrags	165
Anpassung des Unterhaltsabsetzbetrags	10
Einführung eines neuen Kinderfreibetrags	165
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	160
Zuschuss des Arbeitgebers zur Kinderbetreuung	10
Insgesamt	510

Q: Bundesministerium für Finanzen.

Übersicht 3 gibt einen Überblick über die zu erwartenden Wirkungen des Familienpaketes hinsichtlich wichtiger familienpolitischer Zieldimensionen: Wirkungen auf die Frauenerwerbstätigkeit, Wirkungen auf die Kinderarmut, Verteilungsgerechtigkeit (Ausmaß der vertikalen Umverteilung hinsichtlich der primären und der sekundären Einkommensverteilung), Wirkungen auf die Gendergerechtigkeit (genauer: Ausmaß der Umverteilung zwischen Frauen und Männern hinsichtlich der primären und der sekundären Einkommensverteilung).

Das Familienpaket legt – auch wenn die Effekte quantitativ zum Teil begrenzt sein dürften – einen relativ starken Schwerpunkt auf die Förderung der Frauenerwerbstä-

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

tigkeit. Diese wird durch den Arbeitgeberzuschuss zu den Kosten der Kinderbetreuung, den Kinderfreibetrag sowie die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten unterstützt. Der Beitrag der Maßnahmen zur Verringerung der Kinderarmut ist insgesamt gering; lediglich die Anhebung des Kinderabsetzbetrages wirkt direkt in diese Richtung. Allerdings können alle Maßnahmen, die die Frauenerwerbstätigkeit fördern, indirekt die Armutsgefährdung von Kindern verringern, da empirisch zwischen der Müttererwerbstätigkeit und der Armutsgefährdung von Haushalten ein enger negativer Zusammenhang besteht (OECD, 2003, Förster – Mira D'Ercole, 2005).

Übersicht 3: Beurteilung der Maßnahmen des Familienpakets im Überblick

	Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit	Verringerung der Kinderarmut	Vertikale Umverteilung	Gendergerechtigkeit, Umverteilung zwischen Geschlechtern
Anhebung des Kinderabsetzbetrags	Neutral	Positiv	Positiv	Positiv
Anpassung des Unterhaltsabsetzbetrags	Neutral	Neutral	Negativ	Negativ
Einführung eines neuen Kinderfreibetrags	Positiv	Neutral	Negativ	Ambivalent
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	Positiv	Neutral	Negativ	Ambivalent
Zuschuss des Arbeitgebers zur Kinderbetreuung	Positiv	Neutral	Positiv	Positiv

Q: WIFO.

Zur vertikalen Umverteilung tragen der erhöhte Kinderabsetzbetrag sowie der Arbeitgeberzuschuss zu den Kinderbetreuungskosten bei, während die Aufstockung des Unterhaltsabsetzbetrages (Agwi *et al.*, 2010), der Kinderfreibetrag sowie die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten aufgrund ihrer Degressionswirkung als problematisch zu beurteilen sind.

Aus der Perspektive der Gendergerechtigkeit bzw. der Umverteilung zwischen Frauen und Männern wirken die Erhöhung des Kinderabsetzbetrages und der Arbeitgeberzuschuss zu den Kinderbetreuungskosten positiv. Die Effekte des Kinderfreibetrages sowie der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten sind dagegen als ambivalent einzustufen. Zwar bewirken sie einerseits positive Erwerbsanreize für Frauen. Andererseits aber kommen sie wegen ihrer degressiven Wirkung Personen mit höherem Einkommen überproportional zugute und können von jenen 40% der Steuerpflichtigen, deren zu versteuerndes Einkommen 11.000 € nicht überschreitet (in der Mehrzahl Frauen), nicht genutzt werden.

Die Einführung neuer Instrumente insbesondere im Bereich der monetären Transfers erhöht zudem die ohnehin erhebliche Komplexität des familienpolitischen Instrumentariums. Auch wirkt das Familienpaket dem bestehenden Ungleichgewicht zwischen monetären und realen Transfers nicht entgegen: Angesichts des Volumens des Familienpaketes von 510 Mio. € pro Jahr erscheinen die zusätzlichen Ausgaben von Bund und Ländern für den Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur bzw. das verpflichtende letzte Kindergartenjahr mit bis zu 110 Mio. € jährlich gering. Allerdings sind sowohl der Zuschuss zu den Kinderbetreuungskosten als auch deren steuerliche Absetzbarkeit – wiewohl ebenfalls monetäre Transfers – von dieser Kritik auszunehmen, da sie als zweckgebundene Transfers gezielt die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen fördern. Kurzfristig stoßen diese beiden Maßnahmen bei nicht ausreichendem 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. Zu begrüßen ist schließlich die Einführung des Zuschusses zu den Kinderbetreuungskosten als erster Schritt hin zu einer stärkeren Einbeziehung der betrieblichen Ebene in die gesamte Kinderbetreuungsinfrastruktur: Bisher waren nur Vorteile aus Betriebskindergärten lohnsteuerbegünstigt; davon profitierten Klein- und Mittelunternehmen und ihre Beschäftigten nicht, da sich für diese die Einrichtung eines Betriebskindergartens nicht lohnte. Die neue Regelung ermöglicht nun die För-

derung der Inanspruchnahme einer externen Betreuungseinrichtung durch den Betrieb.

Der ungenügenden Valorisierung von Kinder- und Unterhaltsabsetzbetrag sowie dem Verzicht auf die Inflationsanpassung der anderen monetären Transfers (Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag, Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld) steht jedenfalls ein weiterer Anstieg des Anteils der monetären Transfers an den gesamten Familienleistungen durch das jüngste Familienpaket gegenüber.

Reformbedarf und -optionen für Österreich

Ausgehend von den eingangs skizzierten Defiziten der österreichischen Familienpolitik bezüglich der Erreichung wichtiger Ziele werden im Folgenden Reformbedarf und -optionen aufgezeigt. Dabei werden nicht nur die steuerlichen Instrumente der Familienförderung (indirekte monetäre Transfers) berücksichtigt, sondern auch direkte monetäre Transfers sowie Realtransfers (d. h. im Wesentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen). Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe:

- In Österreich birgt zwar das Individualbesteuerungssystem an sich keine Hemmnisse für die Frauenerwerbstätigkeit, das Steuer- und Transfersystem unterstützt aber in seiner Gesamtheit primär das Modell des Mannes als Hauptversorger und der Frau als Zuverdienerin, wobei die Frau hauptverantwortlich für die Kinder 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 durch das Defizit an kostengünstigen Kinderbetreuungsangeboten, die mit einer Vollzeit-erwerbstätigkeit vereinbar sind. Wie umgekehrt der internationale Vergleich zeigt (vgl. dazu im Detail *Festl – Lutz – Schratzenstaller, 2010*), beruht der Erfolg der Familienpolitik hinsichtlich der wichtigsten familienpolitischen Ziele entscheidend auf dem Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Geld- und Sachleistungen. In diesem Sinne sind Reformoptionen für alle 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 sind im Wesentlichen dann angebracht, wenn 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 Kinderbetreuungskosten, um die Opportunitätskosten einer Erwerbstätigkeit zu senken. Steuererleichterungen für Kinderbetreuungskosten können jedoch nur bei einem ausreichenden Kinderbetreuungsangebot die gewünschte Wirkung entfalten. Auch zur Prävention und Verringerung von Kinderarmut können Steuererleichterungen nur dann beitragen, wenn sie auch genutzt werden können, obwohl kein zu versteuerndes Einkommen bzw. keine Steuerschuld vorliegt, was nur für Negativsteuern zutrifft. Zur Bekämpfung der Kinderarmut sind daher einerseits direkte Geldleistungen das Instrument der Wahl; sie haben gegenüber mit einem Negativsteuerelement gekoppelten Absetzbeträgen den Vorzug eines geringeren Verwaltungsaufwandes und müssen zudem nicht im Wege der Steuerveranlagung beantragt werden. Andererseits sind letztlich auch Betreuungseinrichtungen eine notwendige Voraussetzung für die Erwerbstätigkeit von Frauen, die – wie erwähnt – 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.

Die österreichische Individualbesteuerung enthält keine Erwerbsbarrieren für Frauen. Sie liefert freilich auch keinen Beitrag zum horizontalen Familienlastenausgleich. Zudem ist das Einkommensteuersystem in Österreich aus institutionellen Gründen nicht als primäres Instrumentarium zur Verringerung von Armut zu sehen, wie etwa die nur sehr schwach ausgebaute Komponente der Negativsteuern zeigt. Die Aufgabe der

Steuerliche Entlastung von Familien

horizontalen Umverteilung im Allgemeinen und der Armutsverringerung im Besonderen übernehmen zusätzliche steuerliche Instrumente: der Kinderabsetzbetrag, der Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag einschließlich der Kinderzuschläge, der Unterhaltsabsetzbetrag und neuerdings der Kinderfreibetrag sowie die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten und der steuerfreie Arbeitgeberzuschuss zu den Kinderbetreuungskosten.

Eine beträchtliche Zahl von Alleinerziehenden bzw. Alleinverdienenden bezieht allerdings Einkommen unter der Tarifgrenze: Dies betraf im Jahr 2009 nach vorläufigen Berechnungen 78.000 Alleinverdienende bzw. 100.000 Alleinerziehende. Steuerentlastungen über den Tarif sind für sie nicht wirksam, solange nicht eine höhere Negativsteuer vorgesehen oder die steuerfreie Tarifzone ausgedehnt wird. Das Steuersystem kann dennoch im Rahmen spezieller Steuerinstrumente die Milderung des Armutsrisikos unterstützen. 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 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 erwerbstätig sein kann, aus einer Genderperspektive problematisch. Sie haben eine tendenziell erwerbshemmende Wirkung auf Frauen, weil Frauen die geringeren Erwerbseinkommenschancen haben und ihnen primär die Verantwortung für die unbezahlte Haushalts- und Betreuungsarbeit zugewiesen wird. Das gilt insbesondere für den Alleinverdienerabsetzbetrag, der allerdings das einzige steuerliche Instrument zur Berücksichtigung der geminderten finanziellen Leistungsfähigkeit eines Allein- oder Hauptverdieners im österreichischen Einkommensteuersystem ist. Zwischen dem Erfordernis des horizontalen Lastenausgleiches einerseits und dem Abbau von steuerlich bedingten Erwerbshemmnissen von Frauen andererseits ist deshalb 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. Derzeit beanspruchen etwa 312.000 Haushalte mit rund 601.000 Kindern den Alleinverdienerabsetzbetrag. Rund 47% der Beziehenden haben allerdings keine unterhaltspflichtigen Kinder (mehr). Die Nichterwerbstätigkeit eines Partners in einer Partnerschaft ohne Kinder ist eine persönliche Entscheidung, sodass die teilweise Kompensation für die verringerte Leistungsfähigkeit des Alleinverdienenden aus öffentlichen Mitteln schwerlich zu rechtfertigen ist. Für Haushalte, die keine betreuungspflichtigen Kinder mehr haben, kann der Alleinverdienerabsetzbetrag aber nicht übergangslos gestrichen werden, da die betreffenden Frauen die Entscheidung für eine Aufgabe oder starke Einschränkung der Erwerbstätigkeit zur Kinderbetreuung kaum rückgängig machen können. Ein Abbau des Alleinverdienerabsetzbetrages für Haushalte mit nicht mehr betreuungspflichtigen Kindern sollte daher erst bei relativ jungen Geburtsjahrgängen der Frauen ansetzen. Diese Beschränkung des Alleinverdienerabsetzbetrages wäre eine Option zur Umschichtung von Mitteln, um das Gewicht der Realtransfers zu erhöhen.

Weiters haben Steuerinstrumente, die in Form von Freibeträgen die Steuerbemessungsgrundlage senken, eine aus verteilungspolitischer Perspektive unerwünschte Degressionswirkung. Das betrifft konkret 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. Ein unabhängig von der Einkommenshöhe geleisteter 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 abgeben. Auch der Unterhaltsabsetzbe-

trag ist aus Sicht der vertikalen Umverteilung sowie der Gendergerechtigkeit problematisch.

Wie die Analyse zudem gezeigt hat, setzt eine hohe Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge für Zuverdienende negative Anreize, eine Beschäftigung über ein geringfügiges Niveau hinaus auszudehnen. Mit der Milderung dieses Problems sind familienpolitische Reformen im engeren Sinne überfordert; bei künftigen Reformen des österreichischen Abgabensystems sollte jedoch berücksichtigt werden, dass derzeit Haushalte mit niedrigerem und mittlerem Einkommen auch mit Kindern überdurchschnittlich stark mit Steuern und Sozialbeiträgen belastet werden (OECD, 2010B).

Geldleistungen

Unter den direkten monetären Transfers stützt insbesondere die bestehende Kinderbetreuungsgeldregelung die traditionelle Rollenverteilung: Die lange Bezugsdauer von bis zu 30 Monaten für einen Elternteil fördert eine lange Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, und die relativ geringe einkommensunabhängige pauschale Ersatzleistung macht es für Väter, die in der Regel mehr verdienen als die Mütter, finanziell unattraktiv, in Karenz zu gehen. Somit enthält die geltende Regelung negative Arbeitsanreize für Frauen. Eine gleichmäßigere Teilhabe am Erwerbsleben und an der privaten Betreuungsarbeit wird durch die 2010 eingeführte zusätzliche Option eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes unterstützt, das mit einer relativ geringen Bezugsdauer gekoppelt ist. Das Engagement der Väter in der Kinderbetreuung kann dadurch gefördert und die negativen Anreize für eine Erwerbstätigkeit der Mütter beseitigt werden. 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 adäquate Kinderbetreuungsmöglichkeiten angeboten werden. Gleichzeitig sollte der allmähliche Abbau der parallel bestehenden Betreuungsgeldvarianten mit geringer Pauschalzahlung und langen Bezugszeiten erwogen werden. Ebenso wären Varianten einer gleichzeitigen "Teilzeitkarenz" für beide Eltern zu erwägen: Damit könnten längere Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen vermieden werden, die mit langfristigen Einkommensverlusten und geringeren Karrierechancen sowie Problemen des Wiedereinstiegs einhergehen.

Darüber hinaus liegt es nahe, die direkten Geldleistungen und die steuerlichen Erleichterungen, die primär im Dienst des horizontalen Familienleistungsausgleichs stehen – die Familienbeihilfe, der Kinderabsetzbetrag und der Kinderfreibetrag –, zu einer einzigen einkommensunabhängigen Transferleistung zusammenzufassen. Dies würde auch die Komplexität des derzeitigen Systems verringern.

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, bleibt den Frauen – bei gegebener geschlechtsspezifischer Segmentierung der Arbeit – ausreichend Zeit für andere Tätigkeitsfelder, die für den Erhalt der Produktiv- und Innovationskraft und damit der Wettbewerbs- und Wachstumsfähigkeit der Wirtschaft notwendig sind. Zudem ist das beste Mittel zur Bekämpfung der materiellen Armut von Familien die Erhöhung der Erwerbschancen der Mütter, sowohl bezüglich der Qualität der Arbeitsplätze als auch der Arbeitszeit. Da die Betreuungsinfrastruktur der wesentliche Ansatzpunkt für eine nachhaltige Integration von Menschen mit Betreuungspflichten in das Erwerbsleben ist, wird damit auch ein höherer Risikoausgleich innerhalb eines Haushalts möglich, sodass bei etwaigem Arbeitsplatzverlust von Angehörigen das Verarmungsrisiko weniger stark steigt. Wenn zudem qualitativ hochwertige, für Eltern günstige und mit den Herausforderungen der Arbeitswelt vereinbare Betreuungsplätze zur Verfügung stehen, kann dies die Fertilität erhöhen, weil die direkten und indirekten Kosten der Kinder speziell für Frauen sinken. Frauen müssen weniger längerfristige Einbußen in ihren Erwerbschancen befürchten und können auf die bestmögliche Förderung ihrer Kinder vertrauen, wenn Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung besser vereinbar werden.

Österreich wendet relativ viel für monetäre Leistungen auf, die Betreuungsinfrastruktur weist aber erhebliche Defizite auf. Deshalb liegt in diesem Bereich ein wesentli-

cher Ansatzpunkt, um die Familien zu entlasten. Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur und die großzügige öffentliche Förderung ihrer Inanspruchnahme wären vor diesem Hintergrund der primäre Hebel zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Dies betrifft nicht nur die Quantität der Frauenerwerbstätigkeit (Arbeitsplätze, Arbeitszeit), sondern auch ihre Qualität, weil wegen der geringeren betreuungsbedingten Beschränkungen die Wahlmöglichkeiten der Frauen unter verschiedenen Arbeitsplätzen größer werden. Davon sind wiederum produktivitätssteigernde Effekte zu erwarten. Die jüngsten Schritte zum Ausbau der Betreuungsinfrastruktur sind aus dieser Perspektive zu begrüßen. Gerade im Bereich der Betreuung der unter 3-Jährigen und der Nachmittagsbetreuung von Schulkindern reichen die aktuellen Bemühungen jedoch nicht aus, um ein Betreuungsangebot zu gewährleisten, das auch der EU-Zielvorgabe einer Betreuungsquote von 33% entspricht. Vielmehr sollten weitere Ressourcen in diesen Bereich gelenkt werden, die aus einer Verringerung der Geldleistungen zu finanzieren wären.

Wie gezeigt, ist bislang die Bedeutung der betrieblichen Familienpolitik in Österreich gering. Instrumente zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf setzen primär an der Ebene der privaten Haushalte an (etwa steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten) oder involvieren die öffentliche Hand in Form der Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen. Aus unterschiedlichen Gründen sollte aber in den Instrumentenkatalog der Vereinbarkeitspolitik auch die betriebliche Ebene einbezogen werden.

Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung wurde mit dem Familienpaket 2009 gesetzt. Die Einführung des steuer- und sozialversicherungsfreien Arbeitgeberzuschusses zu den Kinderbetreuungskosten zielt, wie erläutert, auf Betriebe ab, für die sich aufgrund ihrer geringen Größe die Einrichtung eines eigenen Betriebskindergartens nicht lohnt. Um die Einrichtung eigener Kindergärten zu forcieren, könnten etwa die Betriebskosten betrieblicher Kinderbetreuungseinrichtungen über das derzeit mögliche Niveau hinaus absetzbar sein oder den Unternehmen wie in Frankreich neben den Steuererleichterungen finanzielle Zuschüsse gewährt werden. Zu überlegen wäre auch die Förderung von Kooperationen mehrerer Unternehmen zur Errichtung einer gemeinsamen Betreuungseinrichtung mit entsprechenden steuerlichen Anreizen. Freilich müsste durch eine Zertifizierung sichergestellt werden, dass die Standards, die für öffentliche Betreuungseinrichtungen gelten, auch im betrieblichen Bereich eingehalten werden.

Betriebliche Familienpolitik

Agwi, M., Festl, E., Guger, A., Knittler, K., "Familienpolitische Leistungen und ihre Bedeutung", in Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, 5. Familienbericht 1999-2009: Die Familie an der Wende zum 21. Jahrhundert, Band II, Wien, 2010.

Biffl, G., "The Employment of Women in the European Union", WIFO Working Paper, Wien, 2007, (297), http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=29578&typeid=8&display_mode=2.

Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt (Hrsg.), Frauenbericht 2010 – Bericht betreffend die Situation von Frauen in Österreich im Zeitraum von 1998 bis 2008, Wien, 2010.

Eurostat (2010A), Data Explorer, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_eppga&lang=de (abgerufen am 8. Juni 2010).

Eurostat (2010B), Data Explorer, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_ov1a1&lang=de (abgerufen am 9. Juni 2010).

Festl, E., Lutz, H., Schratzenstaller, M., Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien, WIFO, Wien, 2010, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38701&typeid=8&display_mode=2.

Förster, M. F., Mira D'Ercole, M., "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2005, (22).

Geisberger, T., Till, M., "Der neue EU-Strukturindikator 'Gender Pay Gap'", Statistische Nachrichten, 2009, (1), S. 64-70.

Gierlinger, B. M., Sutter, Ph., "Die Eckpfeiler des Steuerreformgesetzes 2009", Österreichische Steuerzeitung, 2009, 62(5), S. 93-102.

Grünberger, K., Zulehner, Ch., "Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(2), S. 139-150, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=35202&typeid=8&display_mode=2.

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2009A), Statistisches Handbuch 2008, Wien, 2009.

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2009B), Finanzstatistik Berichtsjahr 2008, Wien, 2009.

Literaturhinweise

OECD, *Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life*, Paris, 2003.

OECD (2010A), *Social Expenditure Database (SOCX)*, <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=817868> (abgerufen am 9. Juni 2010).

OECD (2010B), *Taxing Wages*, Paris, 2010.

Statistik Austria, *Mikrozensus 2006*, Wien, 2007.

Statistik Austria (2010A), *Kindertagesheimstatistik 2009/10*, Wien, 2010.

Statistik Austria (2010B), *Sozialausgaben*, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialschutz_nach_eu_konzept/sozialausgaben/index.html, Wien, 2010.

Options for Family Support Benefits – Summary

In 2005, family benefits in Austria made up 2.9 percent of GDP, an above-average rate in an international context. The emphasis is clearly on monetary transfers, both direct and indirect, over their in-kind alternatives. Direct monetary transfers (including tax credits for children) made up some 77 percent of total family benefits in 2008, while other tax breaks provided for just under 6 percent and in-kind transfers for over 12 percent of public expenditures on families.

The Austrian system of individual taxation fosters an egalitarian division of labour between men and women. The reduced financial capacity of a sole or main earner is accounted for by the sole earner's tax credit, that of a single parent by the single parent tax credit. The former includes a negative incentive for a possible second earner (usually the wife) to take up work. Similarly, the lump-sum variants of child care benefit provide a negative work incentive for mothers – especially when combined with the option of getting payments over a relatively long time.

One of the priorities of the family package implemented within the scope of the 2009 tax reform was to get more women into gainful employment (even though effects are likely to be quantitatively limited): employer's child-care grant, child allowance and the tax-deductibility of child-care costs all serve this end. The family package cannot compensate, however, for the historical imbalance between monetary and in-kind transfers: compared to the sheer volume of the family package within the tax reform (€ 510 million per year), the additional sums of up to € 110 million annually spent by federal and Länder authorities to extend the child-care infrastructure and to make the last kindergarten year obligatory and free of charge are quite modest. Also it should be noted that the introduction of new schemes, especially with regard to monetary transfers, further complicates an already rather intricate system of family policy tools.

When it comes to tax breaks for families, the sole earner's tax credit at the very least should be better targeted by making it available only to families with children, at least for the younger generations of parents. Furthermore it would only be logical to bundle direct monetary benefits and tax breaks that mostly serve to compensate for child-related financial burdens – family allowance, tax credit for children, child allowance – into a single income-independent transfer. Such a measure would have the added bonus of reducing the complexity of the current system.

The new option of an income-dependent child-care benefit is payable for a relatively short period and the maximum duration is granted only on condition that the second parent takes child-care leave for a minimum period. It encourages a more equitable participation of parents in gainful employment and private child care. Nevertheless, reducing the period of paid leave will have a more positive effect on mothers' participation rate and their income from work only when they have a suitable range of child-care facilities available to them. When it comes to the under-three-year-olds, where only 15.8 percent receive external child care, current efforts do not suffice to meet the Barcelona target of providing external child care for one third of the children below three years by the year 2010; additional resources need to be directed to this field. At the same time, consideration should be given to the gradual phasing-out of currently existing child-care benefit variants which combine a relatively low lump-sum cash benefit with a relatively long duration of the claim.