

Margit Schratzenstaller

Langfristige Entwicklung von Höhe und Struktur der Familienleistungen in Österreich

Langfristige Entwicklung von Höhe und Struktur der Familienleistungen in Österreich

In Österreich liegen die Familienleistungen der öffentlichen Hand gemessen am BIP knapp über dem OECD-Durchschnitt. Die monetären Familienleistungen überwiegen gegenüber den Sachleistungen erheblich, allerdings verringerte sich ihr Anteil seit 2000 deutlich. Gleichzeitig wurden mit einer Reihe von Reformen des Instrumentariums der monetären Leistungen Anreize für eine höhere Väterbeteiligung gesetzt und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Elternteile verbessert. Die Aufwendungen der öffentlichen Hand für Familien im engeren Sinne stiegen in Österreich zwischen 2000 und 2016 von 6,6 Mrd. € auf knapp 10,3 Mrd. €. Mit 2,9% des BIP lagen sie 2016 etwas unter dem Wert des Jahres 2000 (3,1%) und stagnieren de facto seit 2006. Da die Zahl der Kinder und Jugendlichen bis 19 Jahre langfristig rückläufig ist, wachsen die Pro-Kopf-Familienleistungen langfristig: Von 3.540 € pro Kind 2000 stiegen sie bis 2016 nominell auf fast 6.000 €.

Long-term Trends of Level and Structure of Family Benefits in Austria

Family benefits in Austria, as a percentage of GDP, slightly exceed the OECD average. Monetary benefits largely dominate benefits in kind, although their share has decreased markedly since 2000. At the same time, several reforms within the monetary benefit system have encouraged the participation of fathers and improved the compatibility of work and family obligations for both parents. Austrian public expenditure on family support, in a narrower sense, has increased from 6.6 billion € in 2000 to nearly 10.3 billion € in 2016. At a ratio of 2.9 percent of GDP in 2016, spending has edged down from 3.1 percent in 2000 and has virtually stagnated since 2006. Since the population up to age 19 is in secular decline, per-capita family benefits follow a long-term upward trend, rising from 3,540 € per child in 2000 to almost 6,000 € nominal in 2016.

Kontakt:

Dr. Margit Schratzenstaller: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, margit.schatzenstaller@wifo.ac.at

JEL-Codes: D10, H31, H53, J13, J22 • **Keywords:** Familienpolitik, Familienleistungen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld, Familienlastenausgleichsfonds

Begutachtung: Christoph Badelt, Silvia Rocha-Akis • **Wissenschaftliche Assistenz:** Andrea Sutrich (andrea.sutrich@wifo.ac.at)

1. Einleitung

In Österreich liegen die Familienleistungen der öffentlichen Hand gemessen am BIP knapp über dem OECD-Durchschnitt. Die monetären Familienleistungen überwiegen gegenüber den Sachleistungen merklich. Allerdings verringerte sich ihr Anteil seit 2000. Gleichzeitig wurden mit einer Reihe von Reformen des Instrumentariums der monetären Leistungen Anreize für eine höhere Väterbeteiligung gesetzt und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Elternteile verbessert.

Familienbezogene Leistungen können im Steuer- und Transfersystem in Form von Realtransfers (vor allem Betreuungseinrichtungen) oder monetären Transfers (direkte Geldleistungen oder indirekte monetäre Transfers, d. h. Steuererleichterungen) gewährt werden. Die einzelnen Instrumente unterscheiden sich in ihren Verteilungswirkungen und den Anreizen bezüglich der bezahlten Erwerbsarbeit¹⁾.

Direkte Geldleistungen werden (gegebenenfalls bedarfsgeprüft, also einkommensabhängig) unmittelbar an die anspruchsberechtigten Familien ausgezahlt. Sie umfassen zunächst Geldleistungen mit dem Ziel des Lastenausgleichs, die bis zu einem bestimmten Alter der Kinder geleistet werden, sowie Einkommensersatzleistungen während der Elternkarenz bzw. der Kleinstkindphase. Indirekte monetäre Transfers

¹⁾ Zu den familienbezogenen Instrumenten des Steuer- und Transfersystems und ihren Wirkungen siehe im Detail *Festl – Lutz – Schratzenstaller* (2010), *OECD* (2011). Die Verteilungswirkungen einzelner Geld- und Sachleistungen für Familien im Jahr 2010 untersuchen *Rocha-Akis et al.* (2016).

(Steuererleichterungen) beziehen sich überwiegend auf die Einkommensteuer²⁾. In der Praxis sind hier Kinderfrei- oder -absetzbeträge zur Berücksichtigung des Kinder-Existenzminimums sowie der Ausgaben für die Kinderbetreuung außer Haus bzw. durch Dritte am bedeutendsten. Dagegen ist die Zusammenveranlagung für (Ehe-)Paare, die bei unterschiedlichem Einkommen der Partner die gesamte Steuer-schuld des Paares gegenüber der Individualbesteuerung verringert (z. B. Ehegatten-splitting in Deutschland), oder die Zusammenveranlagung aller Familienmitglieder, die sich in jedem Fall steuermindernd auswirkt, sofern steuerpflichtige Einkünfte erzielt werden und Kinder zur Familie gehören (z. B. Familiensplitting in Frankreich), inzwi-schen nur mehr in einer kleinen Minderheit der Industrieländer als Standardmodell anzutreffen³⁾. Erleichterungen bzw. Ausnahmeregelungen im Abgabensystem um-fassen außerdem die Ermäßigung oder Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen: etwa die beitragsfreie Mitversicherung für nicht erwerbstätige Eltern sowie Kinder in der Krankenversicherung, aber auch die Gewährung von betreuungsbedingten Bei-tragszeiten in der Pensionsversicherung (*Schratzenstaller – Dellinger, 2018B*). Diese werden allerdings, auch gemäß internationaler Konvention, nicht den Familienlei-stungen im engeren Sinne zugerechnet, sondern als Familienleistungen im weiteren Sinne betrachtet (vgl. dazu im Detail Kapitel 2.4).

2. Das familienrelevante Steuer- und Transfersystem in Österreich

2.1 Instrumentarium zur monetären Familienförderung in Österreich

Die universellen (einkommensunabhängigen) monetären Familienleistungen im en-geren Sinne umfassen auf Bundesebene⁴⁾ drei Instrumente zur Berücksichtigung der direkten Kinderkosten und damit zum horizontalen Lastenausgleich: den Kinderab-setzbetrag, die Familienbeihilfe und den Kinderfreibetrag. Der einkommensabhän-gige Mehrkindzuschlag zum Kinderabsetzbetrag dient auch dem vertikalen Lasten-ausgleich. Nach internationaler Konvention werden die eher indirekten familienbe-zogenen Leistungen nicht dazu gezählt, insbesondere die Befreiung von Sozialversi-cherungsbeiträgen und öffentliche Ausgaben aufgrund von abgeleiteten Ansprü-chen in der Sozialversicherung.

In Österreich werden die direkten Geldleistungen und einige weitere, budgetär we-niger bedeutsame Familienleistungen wie etwa der Mutter-Kind-Pass, Schulbücher und Familienberatungsstellen (nicht jedoch Kinderbetreuungseinrichtungen) über den Familienlastenausgleichsfonds finanziert (siehe Kasten), während Steuererlei-cherungen das Aufkommen der veranlagten Einkommen- bzw. Lohnsteuer⁵⁾ verrin-gern.

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben des Familienlastenausgleichsfonds stiegen langfristig von jeweils 0,5 Mrd. € im Jahr 1968 auf etwa 7 Mrd. € 2016 (+5,7% im Jah-resdurchschnitt; Abbildung 1). Der Reservefonds erwirtschaftete insbesondere in den 1970er-Jahren erhebliche Überschüsse (die Leistungsausweitungen zur Folge hatten) und wies ab 2003 ein stetig wachsendes Defizit auf, das erst ab 2012 verringert wur-de. Laut Bundesrechnungsabschluss 2016 betrug der Negativsaldo des Reservefonds per 31. Dezember 2016 2,5 Mrd. € (*Rechnungshof, 2017*).

²⁾ Familien- bzw. kinderbezogene Ermäßigungen sind theoretisch auch bei anderen Steuerarten denkbar und in der Praxis auch anzutreffen (z. B. Ausnahmebestimmungen für sehr nahe Verwandte in vielen Erb-schaftssteuersystemen); sie können hier jedoch nicht näher betrachtet werden.

³⁾ In der EU gehören dazu neben Deutschland und Frankreich auch Irland, Luxemburg und Portugal. Einige Länder bieten darüber hinaus eine Zusammenveranlagung als Option an (*Schratzenstaller – Dellinger, 2018A, 2018B*).

⁴⁾ Hinzu kommen familienrelevante direkte Transfers der Bundesländer (etwa Babygeld, Mutter-Kind-Zuschüsse, Kinder- und Jugenderholungsaktionen, Familienurlaube; *Rechnungshof, 2011*).

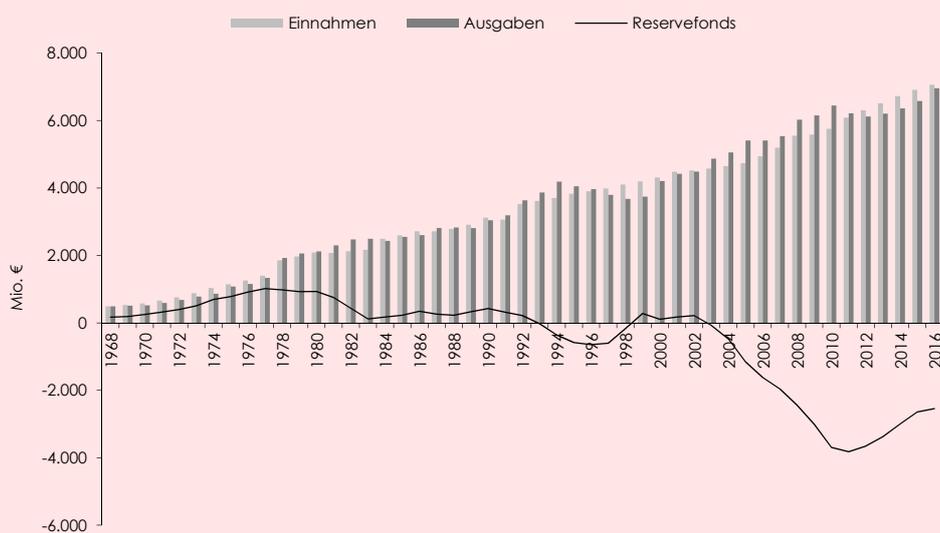
⁵⁾ Der Kinderabsetzbetrag wird zu 25% gegenüber der veranlagten Einkommensteuer und zu 75% gegen-über der Lohnsteuer verrechnet; Kinderfreibetrag und Betreuungsfreibetrag senken das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer.

Der Familienlastenausgleichsfonds

Der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) wurde 1955 eingerichtet und ist ein Sonderfonds, über den die direkten familien- bzw. kinderbezogenen Geldleistungen – insbesondere Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld – sowie einige Familienleistungen mit geringerem Budgetvolumen (z. B. Mutter-Kind-Pass, Familienberatungsstellen und Schulbücher) finanziert werden. Der FLAF speist sich hauptsächlich aus den Einnahmen aus dem zweckgebundenen Dienstgeberbeitrag zum FLAF sowie Anteilen am Aufkommen von veranlagter Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der FLAF-Beitrag wird auf die Lohnsumme erhoben und beträgt seit dem 1. Jänner 2018 3,9%. Er wurde zum 1. Jänner 2017 von 4,5% auf 4,1% und zum 1. Jänner 2018 um weitere 0,2 Prozentpunkte gesenkt. Etwaige Überschüsse der Einnahmen über die Ausgaben sind in den Reservefonds für Familienbeihilfen zu überführen. Übersteigen in einem Jahr die laufenden Ausgaben die laufenden Einnahmen, so erfolgt die Abgangsdeckung aus dem Reservefonds. Sind keine Reserven vorhanden, dann tritt der Bund in Vorlage; die so entstehenden Verbindlichkeiten des Reservefonds gegenüber dem Bund sind durch künftige Überschüsse auszugleichen.

Q: Mayrbäurl (2010).

Abbildung 1: Langfristige Entwicklung des Familienlastenausgleichsfonds



Q: Bundesministerium für Finanzen, Rechnungshof, WIFO-Zusammenstellung.

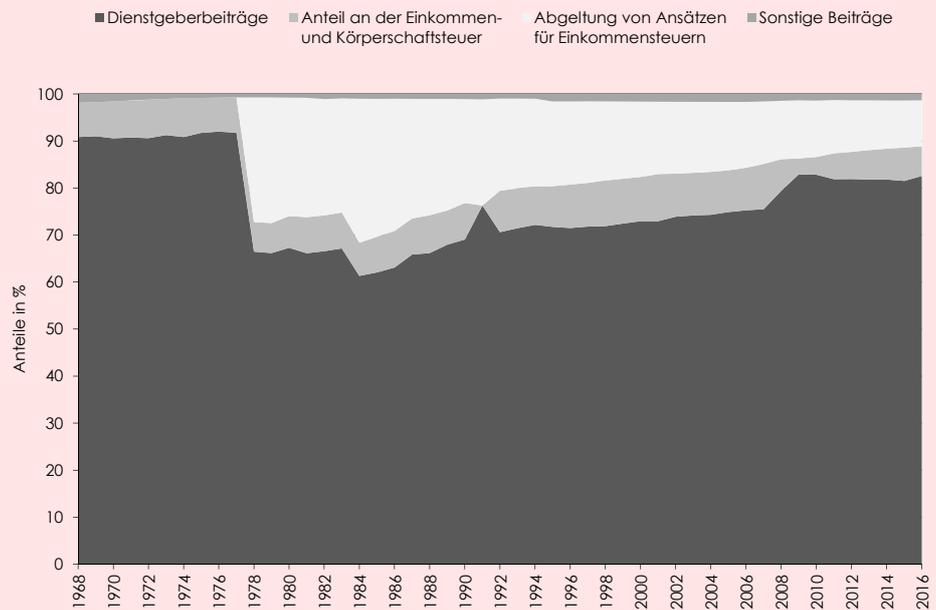
Bis Ende der 1970er-Jahre stammten über 90% der Gesamteinnahmen des FLAF aus dem Dienstgeberbeitrag (Abbildung 2). Der im Finanzausgleichsgesetz geregelte konjunkturabhängige Anteil aus Steuereinnahmen⁶⁾ betrug rund 7% der Einnahmen, der Rest entfiel auf Beiträge der Länder sowie auf Selbstbehalte und Refundierungen. Aufgrund der Einführung weiterer steuerbasierter Einnahmequellen⁷⁾ im Jahr 1978 ging der Anteil der Einnahmen aus dem FLAF-Beitrag auf gut 66% zurück, stieg jedoch wegen des seit 1987 mit 690,4 Mio. € unveränderten Betrages aus Steuereinnahmen bis 2016 kontinuierlich wieder auf knapp 83%. Die aus Steuermitteln finanzierten Anteile halbierten sich von knapp 33% 1978 auf rund 16% 2016. Durch die

⁶⁾ Anteil von Einkommen- und Körperschaftsteuer gemäß § 10 Abs. 2 FAG in Prozent des Nettoaufkommens dieser Steuern.

⁷⁾ Abgeltung von Ansätzen aus der Einkommensteuer gemäß § 39 Abs. 2 lit b FLAG 1967; zu einem Viertel gespeist aus der veranlagten Einkommensteuer, zu drei Vierteln aus dem Aufkommen an Lohnsteuer, seit 1987 fixiert mit 690,392.000 €.

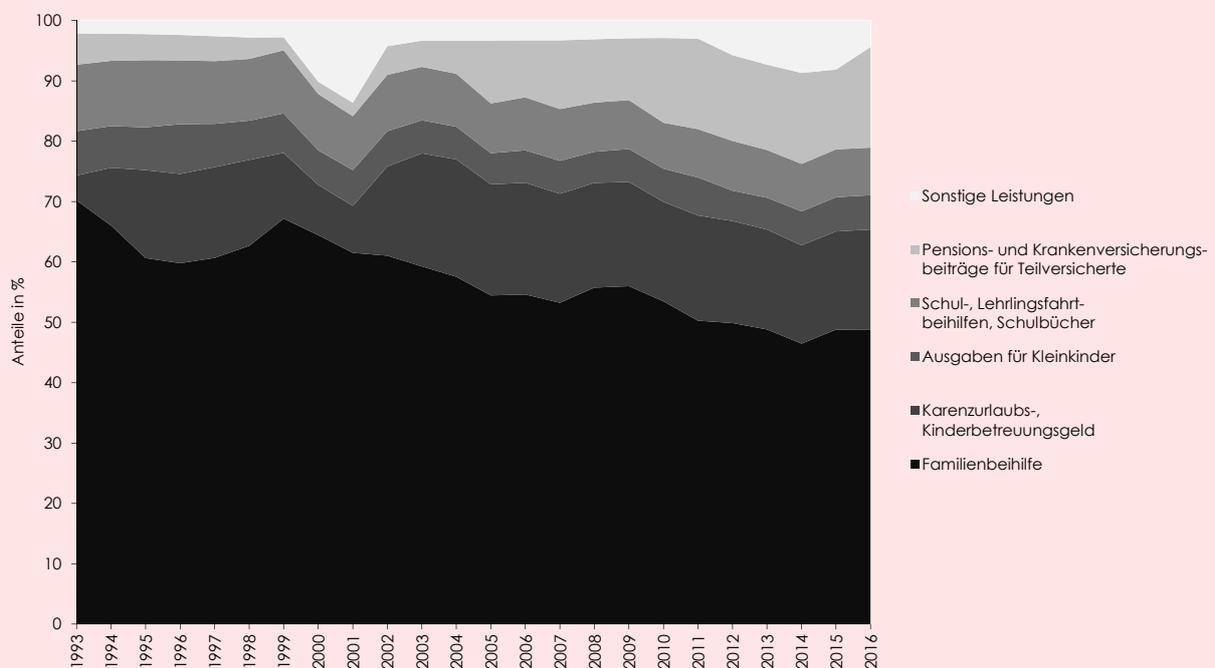
schrittweise Senkung des FLAF-Beitrages und des konjunkturabhängigen Teils der Steuereinnahmen ist ab 2017 eine Verschiebung dieser Relationen zu erwarten.

Abbildung 2: Struktur der Einnahmen des Familienlastenausgleichsfonds



Q: Bundesministerium für Finanzen, Rechnungshof, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, WIFO-Zusammenstellung.

Abbildung 3: Struktur der Ausgaben des Familienlastenausgleichsfonds ab 1993



Q: Bundesministerium für Finanzen, Rechnungshof, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, WIFO-Zusammenstellung. Sonstige Leistungen: Familienhärteausgleich, Familienberatung, Unterhaltsvorschüsse, Forschung. Ausgaben für Kleinkinder: Wochengeld, Betriebshilfe, Geburtenbeihilfe, Mutter-Kind-Pass, Kleinkindbeihilfe.

War der FLAF ursprünglich auf die Familienbeihilfe fokussiert gewesen, so verbreiterte sich sein Leistungsspektrum im Laufe der letzten Jahrzehnte erheblich. Die Ausgaben für Familienbeihilfe sind mit knapp 3,5 Mrd. € 2016 der größte Posten, ihr Anteil sank

jedoch seit Errichtung des FLAF kontinuierlich und betrug 2016 noch knapp 49%. Wesentliche Positionen mit steigendem Anteil sind die Ausgaben für das Kinderbetreuungsgeld (knapp 1,2 Mrd. € bzw. 17% der Gesamtausgaben) und die sonstigen Leistungen, insbesondere die Zuschüsse an die Pensionsversicherung für wegen Kinderbetreuung gewährte Ersatzzeiten (etwa 1,1 Mrd. € bzw. rund 15% der Gesamtausgaben).

Übersicht 1: Entwicklung des Familienlastenausgleichsfonds seit 1993

	1993	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Mio. €								
Einnahmen	3.617	4.312	5.757	6.085	6.303	6.511	6.723	6.908	7.060
Dienstgeberbeiträge ¹⁾	2.584	3.146	4.768	4.983	5.163	5.325	5.500	5.629	5.828
Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer	307	405	216	333	364	408	441	492	447
Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuern	690	690	690	690	690	690	690	690	690
Sonstige Beiträge	36	71	81	78	86	87	93	96	95
Ausgaben	3.864	4.206	6.446	6.213	6.290	6.484	6.740	6.932	7.060
Familienbeihilfe	2.712	2.711	3.447	3.124	3.138	3.166	3.132	3.382	3.448
Karenzurlaubsgeld, Kinderbetreuungsgeld ²⁾	160	350	1.062	1.084	1.062	1.074	1.099	1.129	1.169
Wochengeld und Betriebshilfe	150	208	320	354	281	305	338	352	356
Geburtenbeihilfe, Mutter-Kind-Pass ³⁾	133	33	36	36	36	37	39	39	46
Schul-, Lehrlingsfreifahrt, -beihilfe	344	301	389	393	413	407	426	447	445
Schulbücher	83	92	102	106	107	106	106	104	110
Familienhärteausgleich, Familienberatung	8	10	13	13	14	14	13	12	13
Unterhaltsvorschüsse	51	81	112	118	122	126	133	135	133
Pensionsbeiträge Teilversicherte	199	85	836	860	820	844	941	839	1.096
Krankenversicherungsbeiträge Teilversicherte	0	0	70	72	72	74	76	78	81
Sonstige Leistungen ⁴⁾	24	334	60	53	226	332	438	414	163
Saldo	- 247	106	- 690	- 128	183	27	0	0	0
Korrekturen	7	- 277	0	0	- 17	254	380	352	101
Stand Reservefond per 31. Dezember	- 24	109	-3.696	-3.824	-3.657	-3.376	-2.996	-2.643	-2.542
	Anteile in %								
Einnahmen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dienstgeberbeiträge	71,4	73,0	82,8	81,9	81,9	81,8	81,8	81,5	82,5
Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer	8,5	9,4	3,8	5,5	5,8	6,3	6,6	7,1	6,3
Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuern	19,1	16,0	12,0	11,3	11,0	10,6	10,3	10,0	9,8
Sonstige Beiträge	1,0	1,6	1,4	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4
Ausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Familienbeihilfe	70,2	64,5	53,5	50,3	49,9	48,8	46,5	48,8	48,8
Karenzurlaubsgeld, Kinderbetreuungsgeld ²⁾	4,2	8,3	16,5	17,4	16,9	16,6	16,3	16,3	16,6
Wochengeld und Betriebshilfe	3,9	4,9	5,0	5,7	4,5	4,7	5,0	5,1	5,0
Geburtenbeihilfe, Mutter-Kind-Pass ³⁾	3,4	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Schul-, Lehrlingsfreifahrt, -beihilfe	8,9	7,1	6,0	6,3	6,6	6,3	6,3	6,4	6,3
Schulbücher	2,1	2,2	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,6
Familienhärteausgleich, Familienberatung	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Unterhaltsvorschüsse	1,3	1,9	1,7	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9
Pensionsbeiträge Teilversicherte	5,2	2,0	13,0	13,8	13,0	13,0	14,0	12,1	15,5
Krankenversicherungsbeiträge Teilversicherte	0,0	0,0	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Sonstige Leistungen ⁴⁾	0,6	8,0	0,9	0,9	3,6	5,1	6,5	6,0	2,3

Q: Bundesministerium für Finanzen, Rechnungshof, WIFO-Zusammenstellung. Ab 2012: Ausgaben einschließlich der an den Reservefonds abgeführten Überschüsse (2015: 352 Mio. €, 2016: 101 Mio. €). – ¹⁾ Einschließlich Beiträge von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben. – ²⁾ Einschließlich Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld. – ³⁾ Einschließlich Mutter-Kind-Pass-Bonus und Kleinkindbeihilfe. – ⁴⁾ In-Vitro-Fertilisation, Schülerunfallversicherung, Verwaltungsaufwand u. Ä.; 2000/2012: Auszahlung an Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger, ab 2012 Auszahlung an Reservefonds.

2.2 Die wichtigsten monetären Familienleistungen im Detail

Die grundsätzlich einkommensunabhängigen Leistungen aus Kinderabsetzbetrag⁸⁾ und Familienbeihilfe betragen für das erste Kind insgesamt jährlich zwischen 2.068,80 € (Kinder bis 2 Jahre) und 2.682,00 € (Kinder ab 19 Jahren). Ab dem zweiten Kind werden Zuschläge zur Familienbeihilfe (Geschwisterstaffelung) geleistet, die mit

⁸⁾ Der Kinderabsetzbetrag verringert zwar formal als Absetzbetrag die Steuerschuld und bietet somit eine vom Einkommen unabhängige absolut konstante Entlastung bzw. eine mit dem Einkommen sinkende relative Entlastung, wird in Österreich aber wie ein direkter Transfer zusammen mit der Familienbeihilfe ausgezahlt.

der Zahl der Kinder steigen. Der Kinderabsetzbetrag wird durch einen einkommensabhängigen Mehrkindzuschlag ab dem dritten Kind ergänzt. Der Kinderfreibetrag, der nur Eltern mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen über 11.000 € entlastet und für eine mit dem Einkommen steigende absolute Entlastung sorgt (Degressivwirkung), beträgt bei Inanspruchnahme durch einen Elternteil 440 € und bewirkt pro Kind eine Steuererminderung um höchstens 220 € pro Jahr (Einkommen, die dem Spitzensteuersatz von 50% unterliegen⁹⁾). Wird er durch beide Elternteile in Anspruch genommen, dann beträgt er jeweils 300 € und bietet eine Entlastung um bis zu 300 € (bei einem Spitzensteuersatz von 50%)¹⁰⁾ für jeden Elternteil (*Fink – Rocha-Akis*, 2018, in diesem Heft).

Der Unterhaltsabsetzbetrag entlastet Elternteile, die von ihren Kindern getrennt leben und Unterhaltszahlungen leisten, und trägt damit auch zum horizontalen Lastenausgleich bei.

Mit der jüngsten Reform zum 1. März 2017 wurden die vier Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldes durch ein flexibles Kinderbetreuungsgeldkonto mit Pauschalzahlungen ersetzt. Das 2009 eingeführte einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld existiert weiterhin. Somit gibt es nunmehr zwei Varianten des Bezuges von Kinderbetreuungsgeld:

- ein flexibles Kinderbetreuungsgeldkonto (Pauschalssystem) mit einer Bezugsdauer zwischen 365 und 851 Tagen für einen Elternteil bzw. zwischen 456 und 1.063 Tagen bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile¹¹⁾ mit einer mit steigender Anspruchsdauer abnehmenden monatlichen Pauschalzahlung zwischen 1.050 € und 450 €,
- das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld (höchstens 14 Monate mit bzw. höchstens 12 Monate ohne nicht übertragbare Partnermonate) entweder mit einer Pauschalzahlung von 1.000 € monatlich oder einkommensabhängig (80% des Wochengeldes bzw. eines fiktiven Wochengeldes, höchstens 2.000 € monatlich).

Um Eltern, die Kinderbetreuungsgeld beziehen, eine Teilzeitbeschäftigung zu ermöglichen, gilt für das Kinderbetreuungsgeldkonto eine individuelle Zuverdienstgrenze von 60% der Letzteinkünfte, mindestens aber von 16.200 € pro Jahr. In der einkommensabhängigen Variante ist der Zuverdienst auf 6.800 € jährlich begrenzt.

Höchstens 2.300 € können für Kinder bis zum 10. Lebensjahr jährlich an Ausgaben für Kinderbetreuung als Freibetrag geltend gemacht werden¹²⁾; die höchste Steuerentlastung (für Steuerpflichtige, die dem Spitzensteuersatz von 50% unterliegen) beträgt 1.150 € pro Jahr¹³⁾. Entlastet werden nur Eltern mit einem zu versteuernden individuellen Einkommen über 11.000 € jährlich.

Seit seiner Reform 2011 wird der Alleinverdienerabsetzbetrag von 364 € jährlich nur gewährt, wenn für Kinder Familienbeihilfe bezogen wird. Das Einkommen des nicht oder nur geringfügig verdienenden Elternteils darf 6.000 € jährlich nicht überschreiten. Alleinerziehende Eltern erhalten einen Alleinerzieherabsetzbetrag von 364 € jährlich. Beide Absetzbeträge sind mit Kinderzuschlägen gekoppelt, die mit steigender Kinderzahl erhöht werden (1. Kind 130 €, 2. Kind 175 €, jedes weitere Kind 220 €), und dienen dem horizontalen Lastenausgleich.

⁹⁾ 242 € p. a. für Steuerpflichtige, die dem mit der Steuerreform 2015/16 eingeführten temporären Einkommensteuerspitzenatz von 55% unterliegen.

¹⁰⁾ 330 € p. a. für Steuerpflichtige, die dem temporären Einkommensteuerspitzenatz von 55% unterliegen.

¹¹⁾ 20% der gesamten Anspruchsdauer sind somit nicht übertragbar für den anderen Elternteil reserviert.

¹²⁾ Alleinerziehende können unter Umständen einen höheren Betrag steuerlich geltend machen.

¹³⁾ 1.265 € p. a. für Steuerpflichtige, die dem temporären Einkommensteuerspitzenatz von 55% unterliegen.

Übersicht 2: Monetäre Familienleistungen des Bundes in Österreich

		Monatlich In €		Jährlich In €	Kosten 2016 Mio. €
Direkte monetäre Transfers					
Familienbeihilfe ¹⁾²⁾³⁾	2016 und 2018	Bis 2 Jahre 3 bis 9 Jahre 10 bis 18 Jahre Ab 19 Jahren ³⁾	114,00 121,90 141,50 165,10	1.368,00 bis 1.981,20	3.448 ⁴⁾
Geschwisterstaffelung ¹⁾	2016 und 2018 jeweils +1,9%	2 Kinder 3 Kinder	7,10 pro Kind 17,40 pro Kind	2 Kinder 3 Kinder	170,40 626,40
Schulstartgeld	Seit 2011; einmal jährlich (September), ersetzt die 2008 eingeführte 13. Zahlung der Familienbeihilfe, für Kinder von 6 bis 15 Jahren				100,00
Kinderabsetzbetrag ¹⁾			58,40		700,80
Mehrkindzuschlag ¹⁾	Ab dem 3. Kind, wenn das Familieneinkommen unter 55.000 € brutto p. a. liegt		20,00		240,00
Kinderbetreuungsgeld Pauschalsystem	Kinderbetreuungsgeldkonto, unabhängig von vorheriger Erwerbstätigkeit; Zuverdienstgrenze: 60% der Letzteinkünfte, aber mindestens 16.200 € p. a. ⁵⁾ Anspruchsdauer 365 bis 851 Tage; bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile Verlängerung auf 456 bis 1.063 Tage ⁷⁾	1.050,00 bis 450 ⁶⁾			1.171
Einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld	Zuverdienstgrenze 6.800 € p. a. Anspruchsdauer höchstens 365 Tage; bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile Verlängerung auf höchstens 456 Tage	80% des vorherigen Nettobezuges	Höchstens	28.000,00	
Partnerschaftsbonus	Bei Aufteilung der Inanspruchnahme des Kinderbetreuungsgeldes zwischen den Eltern zwischen 50 : 50 und 60 : 40		1.000,00 ⁸⁾		
Familienzeitbonus	Für erwerbstätige Väter bei Inanspruchnahme unmittelbar nach der Geburt	Höchstens	700,00 ⁹⁾		
Indirekte monetäre Transfers (Steuererleichterungen)					
Alleinvertienerabsetzbetrag, Alleinerzieherabsetzbetrag ¹⁰⁾			41,17		494,00 ¹⁰⁾
Kinderzuschlag		2. Kind Jedes weitere Kind	14,58 18,33	1. Kind Jedes weitere Kind	175,00 220,00
Unterhaltsabsetzbetrag		1. Kind 2. Kind Jedes weitere Kind	29,20 43,80 58,40	1. Kind 2. Kind Jedes weitere Kind	350,40 525,60 700,80
Kinderfreibetrag ¹²⁾	Inanspruchnahme durch einen Elternteil: 440 € Inanspruchnahme durch beide Elternteile jeweils 300 €	Höchstens	18,33	Höchstens	220,00 ¹³⁾
Absetzbarkeit Kinderbetreuung ¹²⁾	Für Kinder bis zum 10. Lebensjahr, absetzbar höchstens 2.300 €	Höchstens	95,80	Höchstens	1.150,00 ¹³⁾

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ Familienbeihilfe wird mit Kinderabsetzbetrag und etwaiger Geschwisterstaffelung ausgezahlt, unabhängig von der Höhe der Einkommensteuerschuld, daher als direkter monetärer Transfer klassifiziert. Zur Geschwisterstaffelung ab dem 4. Kind: <http://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/familienbeihilfenbetragee.html>. – ²⁾ Zuschlag für ein erheblich behindertes Kind pro Monat: 155,90 €. – ³⁾ Anspruch grundsätzlich begrenzt bis zum vollendeten 18. Lebensjahr, für Kinder in Ausbildung höchstens bis zum vollendeten 24. Lebensjahr. – ⁴⁾ Statistik Austria (2017), Familienbeihilfe einschließlich Mehrkindzuschlag. – ⁵⁾ In allen Pauschalvarianten zum Kinderbetreuungsgeld gilt eine individuelle Zuverdienstgrenze von 60% der Letzteinkünfte; liegt der daraus errechnete Betrag unter 16.200 €, so gilt eine Zuverdienstgrenze von 16.200 € pro Jahr. – ⁶⁾ Monatsbetrag umso höher, je kürzer die Anspruchsdauer. – ⁷⁾ D. h. 20% unübertragbar für den anderen Elternteil reserviert. – ⁸⁾ Einmalzahlung von 500 € je Elternteil. – ⁹⁾ Einmalzahlung. – ¹⁰⁾ Einschließlich Kinderzuschlags von 130 €. Berücksichtigung jährlich durch Arbeitgeber oder durch Veranlagung; wird auf Antrag als Negativsteuer ausgezahlt. Wenn ein Alleinvertienerabsetzbetrag beansprucht wird: Einkünfte des Partners bzw. der Partnerin höchstens 6.000 € p. a. – ¹¹⁾ Schätzung des Bundesministeriums für Finanzen (2017). – ¹²⁾ Für Kinder, für die ein Kinderabsetzbetrag oder ein Unterhaltsabsetzbetrag zusteht; wird jährlich im Rahmen der Einkommensteueranmeldung geltend gemacht; Abschaffung 2019 geplant. – ¹³⁾ Annahme: Spitzensteuersatz 50%.

2.3 Schwerpunkte von Reformen der Familienleistungen in Österreich seit 2000

Seit Anfang der 2000er-Jahre wurden in Österreich eine Reihe von familienpolitischen Reformen umgesetzt, die einen deutlichen Fokus auf die Stärkung der Väterbeteiligung sowie die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erkennen lassen. Bereits 1996 waren in Österreich nicht übertragbare Partnermonate für den Bezug des Kinderbetreuungsgeldes eingeführt worden, allerdings war die Inanspruchnahme wegen der gewährten niedrigen Pauschalleistung gering (Dörfler –

Blum – Kaindl, 2014). Die Ergänzung der ursprünglich vier Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldes um eine einkommensabhängige Variante mit kurzer Bezugsdauer 2009 kann als eine Maßnahme zur Erhöhung der Väterbeteiligung gelten. 2011 wurde ein "Papamonat" im öffentlichen Dienst eingeführt¹⁴⁾, dem zum 1. März 2017 ein Familienzeitbonus für erwerbstätige Väter folgte, die sich im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber unmittelbar nach der Geburt des Kindes für höchstens einen Monat ausschließlich der Familie widmen. Ebenfalls seit dem 1. März 2017 wird für alle Varianten des Kinderbetreuungsgeldes ein Partnerschaftsbonus gewährt: Wird die insgesamt in Anspruch genommene Betreuungszeit im Verhältnis von 50 : 50 bis höchstens 60 : 40 zwischen den Eltern aufgeteilt, dann erhalten beide eine zusätzliche einmalige Zahlung von jeweils 500 €.

Die Vereinbarkeit soll darüber hinaus mit dem zum 1. März 2017 eingeführten flexiblen Kinderbetreuungsgeldkonto als Ersatz für die bis dahin gewährten vier Pauschalvarianten erleichtert werden. Seit 2004 besteht ein Rechtsanspruch auf Elternteilzeit bis zum 7. Lebensjahr des Kindes. Auch der Ausbau der vorschulischen Kinderbetreuung sowie der schulischen Nachmittagsbetreuung seit 2008, wofür den Bundesländern bis einschließlich 2018 zweckgebundene Zusatzmittel des Bundes zur Verfügung gestellt werden, dient der Verbesserung der Vereinbarkeit.

Seit 2010 werden darüber hinaus die Steuererleichterungen für Familien kontinuierlich ausgebaut. Der 2010 eingeführte Kinderfreibetrag wurde 2016 verdoppelt; bei Inanspruchnahme durch einen Elternteil beträgt er 440 €, bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile jeweils 300 € jährlich. Ebenfalls seit 2010 sind Ausgaben für die Kinderbetreuung in Kinderbetreuungseinrichtungen oder durch pädagogisch qualifizierte Personen bis zu 2.300 € jährlich für Kinder unter 10 Jahren steuerlich absetzbar. Zudem wurde 2010 die Steuer- und Abgabefreiheit eines Zuschusses des Arbeitgebers von 500 € eingeführt; dieser Betrag wurde 2013 auf 1.000 € erhöht¹⁵⁾. Für 2019 ist die Einführung eines Familienbonus geplant: ein Steuerabsetzbetrag von 1.500 € jährlich pro Kind bis zum 18. Lebensjahr und von 500 € jährlich für Kinder über dem 18. Lebensjahr, für die Familienbeihilfe bezogen wird. Für Alleinerziehende bzw. Alleinverdienende, die aufgrund eines zu geringen Einkommens diesen Familienbonus nicht nutzen können, wird der Alleinerzieher- bzw. Alleinverdienerabsetzbetrag um 250 € pro Kind erhöht. Im Gegenzug werden der Kinderfreibetrag und die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten abgeschafft. Die Nettoentlastung durch diese Neuregelung ab 2019 wird auf knapp 1,19 Mrd. € jährlich geschätzt (*Bundesministerium für Finanzen, 2018*).

Schließlich wurde die Familienbeihilfe, die seit 2000 nicht mehr angepasst worden war, seit 2014 in drei Schritten erhöht: zum 1. Juli 2014 um 4% und zum 1. Jänner 2016 und 2018 um jeweils 1,9%.

2.4 Familienleistungen im engeren Sinne im Überblick

Die Aufwendungen der öffentlichen Hand¹⁶⁾ für Familien im engeren Sinne¹⁷⁾ stiegen in Österreich zwischen 2000 und 2016 von 6,6 Mrd. € auf knapp 10,3 Mrd. € (Übersicht 3). Gemessen am BIP lagen sie 2016 mit 2,9% des BIP etwas unter dem Wert des Jahres 2000 (3,1%) und stagnieren de facto seit 2006; 2003 und 2010 erreichten sie 3,2% des BIP. Da die Zahl der Kinder und Jugendlichen bis 19 Jahre langfristig rückläufig ist, hält die langfristige Tendenz steigender Pro-Kopf-Familienleistungen an: Von 3.540 € pro Kind 2000 erhöhten sie sich bis 2016 nominell auf fast 6.000 €. Dabei wiesen die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen pro Kind (unter 6 Jahren) die größte Dynamik auf: Sie stiegen zwischen 2000 und 2016 auf mehr als das Dreifache.

¹⁴⁾ In den ersten acht Wochen nach der Geburt eines Kindes können Väter höchstens vier Wochen unbezahlte Karenzzeit beanspruchen.

¹⁵⁾ Diese Steuererleichterung wird in Übersicht 2 nicht berücksichtigt, da der entstehende Steuerausfall nicht bekannt ist. Bei ihrer Einführung wurden die Steuermindereinnahmen vom BMF auf 10 Mio. € geschätzt.

¹⁶⁾ Die von den Bundesländern gewährten Geld- und Sachleistungen sind hier nur so weit enthalten, als sie im Rahmen der ESSOSS-Systematik (Europäisches System der Sozialschutzstatistik) erfasst sind.

¹⁷⁾ D. h. ohne indirekte familienbezogene Leistungen, insbesondere die Befreiung von den Sozialversicherungsbeiträgen und öffentliche Ausgaben aufgrund von abgeleiteten Ansprüchen in der Sozialversicherung.

che (4.183 €). Dagegen nahmen die gesamten Familienleistungen pro Kind um 69%, die direkten Geldleistungen pro Kind um 44% und die Steuererleichterungen pro Kind um 59% zu.

Seit 2000 verändert sich die Struktur der Familienleistungen erheblich. Zwar überwiegen die monetären Transfers (direkte Geldleistungen und Steuererleichterungen) mit 69,4% der Gesamtleistungen (2016), ihr Anteil ging jedoch seit 2000 (80,7%) merklich zurück. Die direkten Geldleistungen dominieren mit 63,1% der gesamten Familienleistungen, verloren aber seit 2000 (74,1%) kontinuierlich an Bedeutung. Der Anteil der Steuererleichterungen ist gleichbleibend gering (2000: 6,6%, 2016: 6,3%). Gleichzeitig verdoppelte sich der Anteil der Ausgaben für Betreuungseinrichtungen zwischen 2000 und 2016 von 10,4% auf 20,5% der Gesamtleistungen.

Übersicht 3: Familienleistungen der öffentlichen Hand

	2000	2005	2010	2016
	Mio. €			
<i>Insgesamt</i>	6.552	7.773	9.409	10.278
Direkte Geldleistungen	4.854	5.714	6.324	6.481
Familienbeihilfe (einschließlich Mehrkindzuschlag)	2.923	3.144	3.447	3.448
Kinderabsetzbetrag	1.150	1.163	1.319	1.336
Kinderbetreuungs- und Karenzgeld	414	995	1.062	1.171
Wohngeld und Teilzeitbeihilfe	318	347	449	503
Geldleistungen der Länder und Gemeinden	49	65	47	23
Steuererleichterungen für Familien	436	505	639	643
Alleinverdiener-, Alleinerzieherabsetzbetrag ¹⁾	436	436	436	258
Unterhaltsabsetzbetrag	.	69	72	75
Kinderfreibetrag	.	.	88	200
Absetzbarkeit Kinderbetreuung	.	.	44	110
Kinderbetreuungseinrichtungen	683	842	1.553	2.110
Sonstige Leistungen für Familien	579	712	893	1.044
Sachleistungen der Länder und Gemeinden ohne Kindergärten	308	368	506	653
Sonstiges ²⁾	271	344	387	391
	In % der gesamten Familienleistungen			
<i>Insgesamt</i>	100,0	100,0	100,0	100,0
Direkte Geldleistungen	74,1	73,5	67,2	63,1
Steuererleichterungen für Familien	6,6	6,5	6,8	6,3
Kinderbetreuungseinrichtungen	10,4	10,8	16,5	20,5
Sonstige Leistungen für Familien	8,8	9,2	9,5	10,2
	In % des BIP			
<i>Insgesamt</i>	3,1	3,1	3,2	2,9
Direkte Geldleistungen	2,3	2,2	2,1	1,8
Steuererleichterungen für Familien	0,2	0,2	0,2	0,2
Kinderbetreuungseinrichtungen	0,3	0,3	0,5	0,6
Sonstige Leistungen für Familien	0,3	0,3	0,3	0,3
	In € je Kind ³⁾			
<i>Insgesamt</i>	3.540	4.304	5.417	5.995
Direkte Geldleistungen	2.623	3.164	3.640	3.780
Steuererleichterungen für Familien	235	279	368	375
Kinderbetreuungseinrichtungen ⁴⁾	1.337	1.755	3.278	4.183
Sonstige Leistungen für Familien	313	394	514	609

Q: Bundesministerium für Finanzen, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Ohne Schüler- und Lehrlingsfreifahrt sowie Schulbuchaktion; diese werden gemäß ESSOSS der Staatsfunktion "Bildung" zugerechnet. – Ohne Geldleistungen der Bundesländer. – ¹⁾ Einschließlich Kinderzuschläge. – ²⁾ Betriebshilfe, Geburtenbeihilfe, Kleinkindbeihilfe, Mutter-Kind-Pass-Bonus, Familienhärteausgleich, Familienberatungsstellen, Gebührenbefreiungen. – ³⁾ Jahresdurchschnittsbevölkerung 0 bis 19 Jahre. – ⁴⁾ Je Kind unter 6 Jahren.

Mit der geplanten Einführung des Familienbonus 2019, der im Vollausbau einen Steuerausfall von 1,5 Mrd. € jährlich bewirken dürfte (Bundesministerium für Finanzen, 2018), werden die Steuererleichterungen künftig deutlich an Gewicht gewinnen, auch wenn im Gegenzug der Kinderfreibetrag und die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten (geschätzte Mehreinnahmen von 310 Mio. €) abgeschafft werden. Die resultierende jährliche steuerliche Nettoentlastung von 1,19 Mrd. € wird die derzeit bis einschließlich 2018 fixierten Zusatzmittel für den Ausbau der vorschuli-

schen Betreuungseinrichtungen und der schulischen Nachmittagsbetreuung weit übersteigen. Zusammen mit der neuerlichen Erhöhung der Familienbeihilfe 2018 wird die Einführung des Familienbonus den langfristig rückläufigen Trend des Anteils der Geldleistungen an den gesamten Familienleistungen ab 2019 jedenfalls aufhalten.

2.5 Familienleistungen im engeren Sinne im internationalen Vergleich

Österreichs Familienleistungen liegen mit 2,6% des BIP (2013) knapp über dem OECD-Durchschnitt von 2,4% des BIP (Abbildung 4). Seit 2005 (2,8%) haben die Familienleistungen damit in Österreich an Gewicht verloren, im Durchschnitt der OECD dagegen gewonnen (2005: 2,2%). In ausgewählten Vergleichsländern, die jeweils unterschiedliche Modelle von Familienpolitik und Wohlfahrtsstaat repräsentieren¹⁸⁾, sind abweichende Entwicklungen festzustellen: In Dänemark und Schweden (als Vertreter eines sozialdemokratisch-egalitären Modells) und auch in Deutschland (als konservatives kontinentaleuropäisches Modell) wurden die Familienleistungen gemessen an der Wirtschaftsleistung ausgeweitet, in Frankreich (mit einem familialistischen Modell) stagnieren sie, und in den Niederlanden (ebenfalls ein konservativer kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaat) wurden sie eingeschränkt – allerdings jeweils von sehr unterschiedlichem Niveau aus. So wies Dänemark gemeinsam mit Frankreich 2013 mit 3,7% des BIP die höchste Familienleistungsquote auf vor Schweden mit 3,6% des BIP. Deutlich niedriger war die Quote mit 3,0% in Deutschland. Nur in den Niederlanden blieb die Quote mit 1,8% des BIP (erheblich) unter dem Durchschnitt.

Übersicht 4: Öffentliche Aufwendungen für Familienleistungen nach Art der Instrumente

	Insgesamt	2005			Insgesamt	2013				
		Realtransfers Insgesamt	Kinder- betreuungs- einrich- tungen	Monetäre Transfers		Steuerliche Förderung	Realtransfers Insgesamt	Kinder- betreuungs- einrich- tungen		Monetäre Transfers
In % des BIP										
OECD	2,2	0,8	0,5	1,2	2,4	1,0	0,7	1,2	0,2	
Frankreich	3,7	1,6	1,2	1,3	3,7	1,3	1,3	1,6	0,7	
Dänemark	3,5	2,0	1,3	1,5	3,7	2,2	1,4	1,4	0,0	
Schweden	3,2	1,7	1,2	1,4	3,6	2,2	1,6	1,4	0,0	
Deutschland	2,9	0,7	0,4	1,3	3,0	1,1	0,6	1,1	0,9	
Österreich	2,8	0,4	0,3	2,3	2,6	0,7	0,5	1,9	0,0	
Niederlande	2,2	0,9	0,4	0,6	1,8	0,7	0,7	0,7	0,5	
Anteile in %										
OECD	100,0	35,0	22,7	55,3	100,0	40,9	27,4	50,5	8,6	
Frankreich	100,0	42,9	32,6	36,7	100,0	36,9	34,7	42,9	20,2	
Dänemark	100,0	56,8	37,7	43,2	100,0	61,2	37,1	38,8	0,0	
Schweden	100,0	54,7	38,9	45,3	100,0	60,2	45,1	39,8	0,0	
Deutschland	100,0	25,0	12,9	45,3	100,0	35,3	19,0	36,4	28,3	
Österreich	100,0	15,5	10,2	82,9	100,0	25,8	18,8	72,8	1,4	
Niederlande	100,0	41,4	19,6	26,6	100,0	38,0	38,0	36,3	25,7	

Q: OECD, WIFO-Berechnungen. Rundungsdifferenzen.

Allerdings weicht die Struktur der Familienleistungen in Österreich vom OECD-Durchschnitt beträchtlich ab (Übersicht 4): Die Ausgaben für Realtransfers¹⁹⁾ erreichen in der OECD-Abgrenzung rund ein Viertel der Gesamtaufwendungen für Familienleistungen, im Durchschnitt der OECD-Länder hingegen über 40%. In die von der öffentlichen Hand finanzierte Kinderbetreuungsinfrastruktur (Betreuungseinrichtungen und Tageseltern) fließen in Österreich (2013) 18,8%²⁰⁾ der Gesamtaufwendungen, im internationalen Vergleich einer der niedrigsten Anteile. Im Durchschnitt der

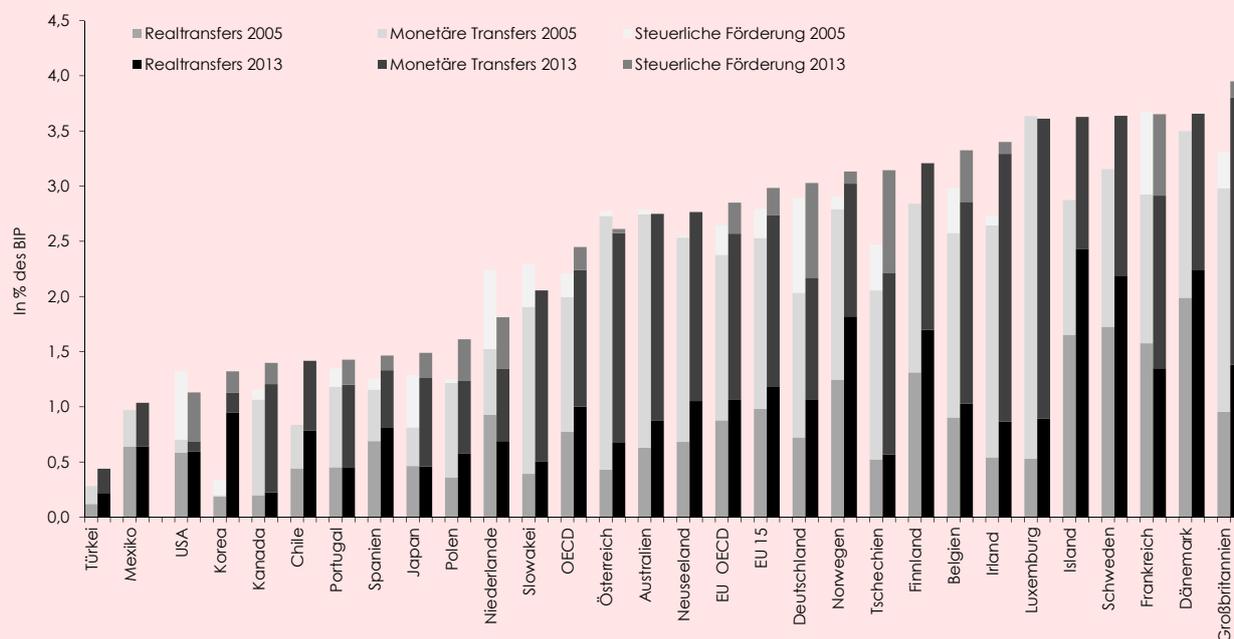
¹⁸⁾ Einen detaillierten Vergleich dieser fünf ausgewählten EU-Länder bietet Schratzenstaller (2014, 2015).

¹⁹⁾ Zu den Realtransfers zählen in erster Linie die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen, aber auch weitere familienbezogene Sachleistungen.

²⁰⁾ Die Abweichungen von den Anteilen in Übersicht 2 ergeben sich durch unterschiedliche Datenquellen, damit verbundene Abgrenzungen und Kostenstrukturen sowie Stichjahre.

OECD haben diese Aufwendungen mit 27,4% der gesamten Familienleistungen ein um rund 9 Prozentpunkte größeres Gewicht. In fast allen Ländern gewannen die Ausgaben für Realtransfers seit 2005 an Bedeutung (Abbildung 4).

Abbildung 4: Struktur der öffentlichen Familienleistungen in der OECD 2005 und 2013



Q: OECD.

Mit 45% bzw. 38% entfällt in Schweden und den Niederlanden der höchste (und weit überdurchschnittliche) Anteil an den gesamten Familienleistungen auf die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen (Übersicht 4). Ebenfalls überdurchschnittlich ist dieser Anteil in Dänemark und in Frankreich. Dagegen ist er in Deutschland mit 19% deutlich niedriger als in der OECD insgesamt (27,4%) und entspricht jenem in Österreich (18,8%). Gemessen an der Wirtschaftsleistung weiteten alle betrachteten Länder die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen im Untersuchungszeitraum teils erheblich aus, gemessen an den gesamten Familienleistungen nahezu alle.

In Österreich hat, wie oben ausgeführt, die steuerliche Familienförderung derzeit noch geringe Bedeutung (zumal der Kinderabsetzbetrag den direkten Geldleistungen zugerechnet wird, nicht den Steuererleichterungen). Dagegen ist der Anteil der monetären Transfers mit fast drei Vierteln der gesamten Familienleistungen der höchste unter den Vergleichsländern und der einzige, der über dem Durchschnitt liegt. Keinerlei steuerliche Familienförderung sehen Dänemark und Schweden vor, während in Deutschland und den Niederlanden Steuererleichterungen für Familien 28,3% bzw. 25,7% aller Familienleistungen ausmachen.

In Österreich wird, wie erwähnt, der Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter und insbesondere unter 3 Jahren seit 2008 mit gezielten Zuschüssen des Bundes an die zuständigen Bundesländer forciert, die derzeit bis Ende 2018 befristet sind. Je nach Quelle werden aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden sehr unterschiedliche Betreuungsquoten angegeben. Nach der nationalen Erhebungsmethode (sie ergibt die höchste Quote, weil sie einer Vollerhebung entspricht) waren im letztverfügbaren Jahr 2016 in Österreich laut Statistik Austria 25,4% der unter 3-Jährigen in institutioneller Betreuung und damit um über 3 Prozentpunkte mehr als laut der Eurostat-Erhebung (2016: 20,6%), die auf Befragungsdaten beruht. Hinzu kommen die rund 6.400 von Tageseltern (laut Kindertagesheimstatistik, Stichtag 15. Oktober 2016) zur Verfügung gestellten Betreuungsplätze. Die gesamte Betreuungsquote betrug daher 27,9%. Damit sind in den letzten Jahren große Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung des Barcelona-Ziels einer Betreuungsquote von 33% für unter 3-Jährige zu verzeichnen – 2006 betrug die Betreuungsquote einschließlich

Betreuungsplätzen bei Tageseltern erst 12,9%. Für die 3- bis 5-Jährigen²¹⁾ weist Statistik Austria für 2016 eine Betreuungsquote von 93,1% aus; hier ist das Barcelona-Ziel einer Betreuungsquote von 90% inzwischen umgesetzt.

Auch nach der Eurostat-Ehebungsmethode nahm die Betreuungsquote in den letzten Jahren deutlich zu, wenn auch die von Eurostat verwendete Stichprobenmethode insgesamt geringere Werte ergibt. Waren in Österreich 2006 71% der 3- bis 5-Jährigen und 4% der unter 3-Jährigen in formaler Betreuung gewesen, so erreichte die Betreuungsquote 2016 88,7% bzw. 20,6%. Wie Abbildung 5 zeigt, waren somit auch im letztverfügbaren Jahr 2016 nach der Eurostat-Ehebungsmethode die Barcelona-Ziele einer Betreuungsquote von 33% für unter 3-Jährige und von 90% für 3- bis 5-Jährige in Österreich (wie in weiteren 17 EU-Ländern) noch nicht erfüllt. Im Durchschnitt der EU 15 wurde mit 38,8% für die unter 3-Jährigen das Ziel bereits erreicht, während die Quote der 3- bis 5-Jährigen mit 88,8% knapp darunter lag.

Abbildung 5: Kinderbetreuungsquote nach dem Alter in der EU



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Im Durchschnitt der EU 28 waren 2016 29,3% der unter 3-Jährigen und 83,4% der 3- bis 5-Jährigen in formaler Betreuung. Vor allem die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen streut zwischen den Vergleichsländern beträchtlich: Deutschland wies 2016 mit 32,6% die zweitniedrigste Quote auf, sie war aber um 12 Prozentpunkte höher als in Österreich; in Frankreich betrug sie 48,9% und in den Niederlanden 53%. Mehr als die Hälfte (51%) der unter 3-Jährigen befand sich in Schweden in formaler Betreuung, in Dänemark sogar 70%. Während alle Vergleichsländer einen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung spätestens ab dem 4. Lebensjahr vorsehen (Dänemark sogar schon ab dem Alter von 6 Monaten), besteht dieser in Österreich erst im letzten Vorschuljahr mit dem verpflichtenden letzten Kindergartenjahr²²⁾ (nach Vollendung des 5. Lebensjahres).

²¹⁾ Die nationale Erhebungsmethode weist die 3- bis 5-Jährigen aus, die Erhebung von Eurostat die Kinder von 3 Jahren bis zum schulpflichtigen Alter. Beide Methoden erfassen die 3- bis unter 6-Jährigen. Vereinfacht wird hier einheitlich von 3- bis 5-Jährigen gesprochen.

²²⁾ Konkret bestehen seit dem Kindergartenjahr 2009/10 ein Anspruch auf einen kostenfreien Kindergartenplatz von 20 Stunden pro Woche und die Verpflichtung, mindestens 16 Stunden pro Woche einen Kindergarten zu besuchen.

Interessant wären zur Einschätzung von etwaigen Zugangsbarrieren für einkommensschwächere Haushalte Daten zur Gestaltung der Gebühren, auch in Abhängigkeit vom Einkommen, und zur Inanspruchnahme nach Einkommensgruppen. Allerdings liegen solche Daten für Österreich, wo die Festsetzung der Gebühren für die öffentlichen Betreuungseinrichtungen den Bundesländern obliegt, nicht vor.

Zur Nachmittagsbetreuung an Schulen sind keine konsistenten Statistiken verfügbar, sodass für diesen Bereich keine Betreuungsquote berechnet werden kann. Internationale Vergleiche legen aber nahe, dass das entsprechende Angebot in Österreich relativ gering ist (*Plantenga – Remery, 2013*). Vor diesem Hintergrund ist der seit 2011 forcierte Ausbau der schulischen Nachmittagsbetreuung in Österreich zu begrüßen.

2.6 Weitere Familienleistungen im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung

Zu den Familienleistungen der öffentlichen Hand im engeren Sinne kommt mit der Familienförderung im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung (indirekte familienbezogene Leistungen, insbesondere Befreiung von den Sozialversicherungsbeiträgen und öffentliche Ausgaben aufgrund von abgeleiteten Ansprüchen in der Sozialversicherung) ein erheblicher Betrag hinzu, der als Familienleistungen im weiteren Sinne betrachtet werden kann.

Beitragszeiten in der Pensionsversicherung für Elternteile, die ein Kind überwiegend erzogen haben, sowie abgeleitete Ansprüche im Rahmen der Sozialversicherung (beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung, Hinterbliebenenleistungen in der Pensionsversicherung) sollen den Verzicht auf den Erwerb eigener Ansprüche ausgleichen bzw. zusätzliche eigene Ansprüche begründen. Abgeleitete Ansprüche in der Sozialversicherung und Beitragszeiten sind die logische Fortsetzung der familienpolitischen Instrumente, die den betreuungsbedingten Einkommensverlust in und nach der Kleinstkindphase, in der Kinderbetreuungsgeld bezogen wird, kompensieren sollen. Die beitragsfreie Mitversicherung für Kinder in der Krankenversicherung dient im weiteren Sinne dem Familienlastenausgleich. 2016 betragen die Aufwendungen der Krankenversicherung für Angehörige insgesamt 2,0 Mrd. €, davon 1,6 Mrd. € für mitversicherte Kinder und 0,4 Mrd. € im Wesentlichen für nicht erwerbstätige Frauen mit Betreuungspflichten (Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen).

Als Versicherungszeiten in der Pensionsversicherung werden seit 2005 für nach dem 1. Jänner 1955 Geborene grundsätzlich pro Kind bis zu 4 Jahre gewertet, in denen sich die Versicherten überwiegend der Kinderbetreuung gewidmet haben. Die Unterscheidung zwischen Beitrags- und Ersatzzeiten entfällt somit. Betreuungszeiten werden mit einer jährlich valorisierten pauschalen Beitragsgrundlage als Beitragszeit gewertet: So betrug die Beitragsgrundlage 2016 1.735,06 € (2017: 1.776,70 €, 2018: 1.828,22 €). Die Anrechnung der Teilversicherungszeit "Kindererziehung" in der gesetzlichen Pensionsversicherung²³⁾ ist mit direkten wie indirekten Aufwendungen der öffentlichen Hand verbunden. Die direkten Aufwendungen setzen sich aus dem Bundesbeitrag (2016: 319 Mio. €) und den Beiträgen des Familienlastenausgleichsfonds (2016: 956 Mio. €) zusammen und erreichten somit 2016 knapp 1,3 Mrd. €. Die indirekten Kosten der Teilversicherungszeiten entstehen durch die Berücksichtigung dieser Zeiten sowohl für die Erfüllung der pensionsrechtlichen Mindestversicherungszeit als auch für die Zahl der Versicherungsjahre bzw. die Beitragsgrundlagenhöhe. Schätzungen über das Ausmaß dieser jährlichen indirekten Kosten liegen jedoch – vor allem aufgrund großer methodischer Schwierigkeiten – nicht vor.

Weitere familienbezogene Leistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung (ohne öffentlich Bedienstete) sind die Hinterbliebenenleistungen. Im Jahr 2016 wurden dafür 4,53 Mrd. € aufgewandt (Waisenpensionen rund 5%, Witwen- bzw. Witwerpensionen 95%).

Insgesamt erreichten diese Familienleistungen im weiteren Sinne 2016 7,83 Mrd. €.

²³⁾ Pensionen nach dem ASVG, BSVG, GSVG, FSVG; ohne Pensionen für Beamte und Beamtinnen.

3. Schlussbemerkungen

Die Familienleistungen wurden in Österreich langfristig kontinuierlich ausgebaut. Zwar stagnierten sie gemessen an der Wirtschaftsleistung, nahmen jedoch pro Kind zu. Gemessen an internationalen Vergleichszahlen dominieren die Geldleistungen. Diese Struktur der Familienleistungen unterstützt tendenziell ein Familienmodell, in dem Mütter den größeren Teil der Betreuungsarbeit übernehmen und Väter den größeren Teil der Erwerbsarbeit (Ziemann, 2015): im Zusammenspiel mit weiteren Regelungen wie etwa der Möglichkeit einer relativ langen Inanspruchnahme des Kinderbetreuungsgeldes, verschiedenen Regelungen im Steuer- und Abgabensystem (Schatzenstaller – Dellinger, 2018B), der im Durchschnitt deutlich geringeren Entlohnung von Frauen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt und nicht zuletzt einer ausgeprägten Skepsis in der Bevölkerung gegenüber einer Erwerbstätigkeit von Müttern mit kleinen Kindern (Europäische Kommission, 2013). Allerdings war seit Anfang der 2000er-Jahre eine deutliche Verlagerung der Familienleistungen weg von den Geldleistungen zu verzeichnen, die den Ausbau der Betreuungseinrichtungen widerspiegelt. Gleichzeitig wurden eine Reihe von Schritten zur Erhöhung der Väterbeteiligung und zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter gesetzt.

4. Literaturhinweise

- Bundesministerium für Finanzen, Förderungsbericht 2016, Wien, 2017.
- Bundesministerium für Finanzen, Ministerialentwurf Vorblatt und WFA, 4/ME XXVI GP, Wien, 2018.
- Dörfler, S., Blum, S., Kaindl, M., "Europäische Kinderbetreuungskulturen im Vergleich", ÖIF Working Paper, 2014, (82).
- Europäische Kommission, Barcelona-Ziele: Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit dem Ziel eines nachhaltigen und integrativen Wachstums, Brüssel, 2013.
- Festl, E., Lutz, H., Schratzenstaller, M., Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien, WIFO, Wien, 2010, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/38701>.
- Fink, M., Rocha-Akis, S., "Wirkung einer Einführung von Familienbonus und Kindermehrbetrag auf die Haushaltseinkommen. Eine Mikrosimulationsstudie", WIFO-Monatsberichte, 2018, 91(5), S. 359-374, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/61102>.
- Mayrbäurl, A., "Der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF). Entwicklung und Optionen", Bundesministerium für Finanzen, Working Paper, 2010, (5).
- OECD, Doing Better for Families, Paris, 2011.
- Plantenga, J., Remery, Ch., Childcare Services for School Age Children. A Comparative Review of 33 Countries, Brüssel, 2013.
- Rechnungshof, Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder, Wien, 2011.
- Rechnungshof, Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder. Follow-up-Überprüfung, Wien, 2014.
- Rechnungshof, Bundesrechnungsabschluss 2016, Wien, 2017.
- Rille-Pfeiffer, C., Blum, S., Kapella, O., Buchebner-Ferstl, S., "Konzept der Wirkungsanalyse 'Familienpolitik' in Österreich. Zieldimensionen – Bewertungskriterien – Module", ÖIF Forschungsbericht, 2014, (12).
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Einsiedl, M., Guger, A., Klien, M., Leoni, Th., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO, Wien, 2016, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/58820>.
- Schatzenstaller, M., Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich, WIFO, Wien, 2014, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/50840>.
- Schatzenstaller, M., "Familienleistungen und familienpolitische Instrumente in ausgewählten europäischen Ländern", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(3), S. 195-209, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/57856>.
- Schatzenstaller, M., Dellinger, F. (2018A), "Genderdifferenzierte Lenkungswirkungen des Abgabensystems auf das Arbeitsangebot", WIFO-Monatsberichte, 2018, 91(2), S. 105-120, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/60943>.
- Schatzenstaller, M., Dellinger, F. (2018B), "Regelungen im österreichischen Abgabensystem mit gleichstellungspolitischer Relevanz", WIFO-Monatsberichte, 2018, 91(2), S. 121-137, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/60944>.
- Statistik Austria, Ausgaben für Sozialleistungen nach Funktionen 1980 bis 2016, Wien, 2017.
- Ziemann, V., "Towards More Gender Equality in Austria", OECD Economics Department Working Paper, 2015, (1273).