

WIFO

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Familienpolitik in ausgewählten
europäischen Ländern im Vergleich**

Margit Schratzenstaller

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Juli 2014

Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich

Margit Schratzenstaller

Juli 2014

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Bundesministeriums für Familien und Jugend

Begutachtung: Thomas Leoni, Hedwig Lutz, Silvia Rocha-Akis • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Inhalt

Die Studie analysiert den Status quo der österreichischen Familienpolitik in den Bereichen direkte Geldleistungen, Steuererleichterungen, Kinderbetreuung und Regelungen des Kinderbetreuungsgeldbezuges und vergleicht die Situation mit den Regelungen in ausgewählten Ländern (Deutschland, Niederlande, Schweden, Dänemark, Frankreich, Großbritannien). Die Aufwendungen der öffentlichen Hand für Familienpolitik sind in Österreich im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hoch. Gemessen an wichtigen Erfolgsindikatoren (z. B. Fertilitätsrate oder Armutsgefährdungsquote von Kindern) erzielt die österreichische Familienpolitik allerdings zum Teil nur mäßige Ergebnisse.

Auch ist die intrafamiliäre Arbeitsteilung zwischen Müttern und Vätern ungleicher als in vielen Vergleichsländern. Dies wird unterstützt durch eine Reihe von Regelungen im Steuer- und Transfersystem, vor allem durch die hohe Abgabenbelastung im unteren und mittleren Einkommensbereich. Auch das vor allem für unter 3-Jährige nach wie vor unzureichende Angebot an Betreuungseinrichtungen bildet ein Hindernis für die Gleichstellung der Frauen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt.

In den letzten Jahren hat die Familienpolitik wichtige Schritte zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zur Erhöhung der Väterbeteiligung gesetzt. So sollen etwa nicht übertragbare Partnermonate, eine einkommensabhängige Variante mit kurzer Bezugsdauer für das Kinderbetreuungsgeld sowie der Ausbau der Betreuungseinrichtungen für die unter 3-Jährigen und der schulischen Nachmittagsbetreuung Anreize und Rahmenbedingungen für eine gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten wie der unbezahlten Arbeit zwischen Müttern und Vätern deutlich verbessern. Weitere Investitionen in Quantität und Qualität der Betreuungseinrichtungen, flankiert vom Abbau von die bestehende ungleiche intrafamiliäre Arbeitsteilung stützenden Regelungen im Abgabensystem, würden die Müttererwerbs- und Väterbeteiligung weiter erhöhen.

Rückfragen: Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at, Andrea.Sutrich@wifo.ac.at

2014/301-3/A/WIFO-Projektnummer: 1214

© 2014 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich

Endbericht an das Bundesministerium für Familien und Jugend

Margit Schratzenstaller

Begutachtung: Thomas Leoni, Hedwig Lutz, Silvia Rocha-Akis

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einleitung	1
2. Das familienrelevante Steuer- und Transfersystem in Österreich	4
3. Familienpolitisches Instrumentarium in ausgewählten EU-Ländern	13
3.1. <i>Deutschland</i>	13
3.1.1. System der Haushaltsbesteuerung	14
3.1.2. Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten	15
3.1.3. Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen	15
3.1.4. Kinderbetreuungsangebot	16
3.1.5. Fazit	18
3.2. <i>Frankreich</i>	18
3.2.1. System der Haushaltsbesteuerung	18
3.2.2. Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten	19
3.2.3. Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen	20
3.2.4. Kinderbetreuungsangebot	21
3.2.5. Fazit	22
3.3. <i>Niederlande</i>	22
3.3.1. System der Haushaltsbesteuerung	22
3.3.2. Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten	23
3.3.3. Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen	23
3.3.4. Kinderbetreuungsangebot	24
3.4. <i>Schweden</i>	25
3.4.1. System der Haushaltsbesteuerung	25
3.4.2. Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten	26

3.4.3.	Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen	26
3.4.4.	Kinderbetreuungsangebot	27
3.5.	<i>Dänemark</i>	28
3.5.1.	System der Haushaltsbesteuerung	28
3.5.2.	Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten	28
3.5.3.	Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen	29
3.5.4.	Kinderbetreuungsangebot	29
3.6.	<i>Großbritannien</i>	30
3.6.1.	System der Haushaltsbesteuerung	30
3.6.2.	Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten	30
3.6.3.	Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen	31
3.6.4.	Kinderbetreuungsangebot	32
3.7.	<i>Zusammenfassung</i>	32
4.	Wirkungen der österreichischen Familienpolitik im internationalen Vergleich	35
4.1.	<i>Horizontale Umverteilung durch familienrelevante steuer- und transferpolitische Leistungen</i>	35
4.2.	<i>Vertikale Umverteilung</i>	39
4.3.	<i>Prävention und Reduktion von Kinderarmut</i>	42
4.4.	<i>Fertilität</i>	42
4.5.	<i>Zusammenfassung</i>	44
5.	Der Einfluss des familienrelevanten Steuer- und Transfersystems auf Quantität und Qualität der Erwerbstätigkeit von Müttern sowie die intrafamiliäre Arbeitsteilung	47
5.1.	<i>Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. Müttern</i>	47
5.2.	<i>Intrafamiliäre Arbeitsteilung</i>	49
5.2.1.	Bezahlte Arbeit	49
5.2.2.	Unbezahlte Arbeit	52
5.3.	<i>Anreizwirkungen des (familienrelevanten) Steuer- und Transfersystems</i>	53
5.3.1.	Steuer- und Abgabenbelastung	53
5.3.2.	Geldleistungen zur Abdeckung von Kinderkosten	65
5.3.3.	Kinderbetreuungsgeld	65
5.3.4.	Kinderbetreuungsangebot	68
6.	Schlussfolgerungen und Zusammenfassung	71
	Literaturhinweise	73

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Wirkungsziele, Maßnahmen und Erfolgsindikatoren des Bundesministeriums für Familien und Jugend gemäß Bundesvoranschlag 2014.....	2
Übersicht 2:	Instrumentarium zur monetären Familienförderung in Österreich.....	6
Übersicht 3:	Familienpolitische Leistungen der öffentlichen Hand, 2006, 2010 und 2011	10
Übersicht 4:	Öffentliche Aufwendungen für Familienleistungen nach Art der Instrumente, 2009	11
Übersicht 5:	Überblick über familienpolitische Leistungen und Instrumente in ausgewählten europäischen Ländern 2013/14	34
Übersicht 6:	Hälftige Abgeltung der Unterhaltsverpflichtungen von Eltern.....	39
Übersicht 7:	Gini-Koeffizienten vor und nach Steuern und Transfers für Österreich und ausgewählte Vergleichsländer 2010.....	40
Übersicht 8:	Zusammenschau von familienpolitischen Instrumenten und Wirkungsindikatoren	46
Übersicht 9:	Merkmale der Erwerbstätigkeit von Paaren nach Alter des jüngsten Kindes, 2012	51
Übersicht 10:	Erwerbstätigkeit der im gleichen Haushalt lebenden Eltern aus der Sicht der Kinder, 2012.....	52
Übersicht 11:	Verteilung der unbezahlten Arbeit	53
Übersicht 12:	Grenzabgabenbelastung für Zweitverdiener in %, 2008.....	61
Übersicht 13:	Netto-Kinderbetreuungskosten, 2012	63
Übersicht 14:	Partizipationsabgabensätze für den Übergang in ein Vollzeitbeschäftigungsverhältnis, 2012	63
Übersicht 15:	Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung in ausgewählten EU-Ländern, 2013/14.....	67

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Öffentliche Familienleistungen unter Berücksichtigung verschiedener Instrumente des Steuer- und Transfersystems, 2009	11
Abbildung 2: Effektive durchschnittliche Abgabenbelastung von Alleinstehenden ohne Kinder und Alleinerziehenden mit zwei Kindern mit 67% des Durchschnittseinkommens, 2008 und 2012	36
Abbildung 3: Effektive durchschnittliche Abgabenbelastung von kinderlosen Paaren und Paaren mit zwei Kindern mit 100% und 33% des Durchschnittseinkommens, 2008 und 2012	37
Abbildung 4: Effektiver Durchschnittsabgabensatz für Paare mit 2 Kindern mit unterschiedlichen Erwerbs-/Einkommenskonstellationen	41
Abbildung 5: Armutsgefährdungsquote der unter und über 18-jährigen Bevölkerung in der EU, 2012	42
Abbildung 6: Gesamtfertilitätsraten EU27, 2012.....	44
Abbildung 7: Erwerbstätigenquote für Männer und Frauen zwischen 15 und 64 Jahren EU28, 2012.....	48
Abbildung 8: Teilzeitquote für Männer und Frauen zwischen 15 und 64 Jahren EU28, 2012	48
Abbildung 9: Beschäftigungsmuster von Paarfamilien nach dem Alter des jüngsten Kindes, 2008.....	50
Abbildung 10: Grenzabgabenbelastung von Arbeitseinkommen in Österreich, Bruttojahresgehalt 0 bis 30.000 €	55
Abbildung 11: Grenzabgabenbelastung von Arbeitseinkommen in Österreich, Bruttojahresgehalt 30.000 bis 200.000 €.....	56
Abbildung 12: Grenzabgabenbelastung von Arbeitseinkommen in Österreich, Bruttojahresgehalt 200.00 bis 600.000 €.....	56
Abbildung 13: Durchschnittsabgabenbelastung von Arbeitseinkommen in Österreich, Bruttojahresgehalt 0 bis 200.000 €	58
Abbildung 14: Durchschnittsabgabenbelastung von Arbeitseinkommen in Österreich, Bruttojahresgehalt 200.000 bis 600.000 €.....	58
Abbildung 15: Kinderbetreuungsquoten nach Alter im internationalen Vergleich, 2007 und 2012.....	69

1. Einleitung¹⁾

Die Familienpolitik verfolgt eine Vielzahl von Zielen, die sich auf unterschiedlichen Ebenen befinden und nicht immer in einem spannungsfreien Verhältnis zueinander stehen. In der einschlägigen Literatur ist eine Vielfalt von Systematisierungsversuchen der familienpolitischen Ziele aus der Sicht unterschiedlicher Disziplinen (Wirtschaftswissenschaften, Pädagogik, Psychologie, Soziologie etc.) anzutreffen, auf die im Rahmen dieser Studie nicht im Detail eingegangen werden kann. Diese Studie kann keine umfassende und erschöpfende Auflistung familienpolitischer Ziele bieten. Vielmehr geht sie von dem Befund aus, dass in Österreich einerseits die Ausgaben der öffentlichen Hand für Familienförderung im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch sind. Andererseits erzielt jedoch die österreichische Familienpolitik, gemessen an wichtigen Erfolgsindikatoren (z. B. intrafamiliäre Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit, Fertilitätsrate), nur mäßige Ergebnisse²⁾. Vor diesem Hintergrund stellt die Studie den Status Quo bezüglich der Ausgestaltung der österreichischen Familienpolitik dar und arbeitet ihre wichtigsten Effekte und Defizite heraus. Diese Ergebnisse werden jeweils auch in einen internationalen Vergleich eingebettet. Diese Analyse basiert auf ausgewählten Zielen der Familienpolitik und Erfolgsindikatoren, die sich aus einer gesellschaftlichen bzw. ökonomischen Perspektive ergeben. In Anlehnung an die Zielsetzungen einer "nachhaltigen Familienpolitik"³⁾, die der kürzlich abgeschlossenen umfangreichen Gesamtevaluation der deutschen Familienpolitik zugrunde liegen, sind dies (i) wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien; (ii) Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Wahlfreiheit; (iii) Frühförderung von Kindern; (iv) Nachteilsausgleich zwischen Familien; und (v) Fertilität/Erfüllung von Kinderwünschen (Bonin *et al.*, 2013).

Diese Zielsetzungen finden sich größtenteils in den vom österreichischen Bundesministerium für Familien und Jugend im Rahmen der Wirkungsorientierung der Haushaltsführung des Bundes definierten aktuellen Wirkungszielen sowie den Maßnahmen zu ihrer Erreichung und den Indikatoren zur Erfolgsmessung wieder (Übersicht 1).

¹⁾ Die vorliegende Studie besteht im Wesentlichen aus einer Aktualisierung und Ergänzung wesentlicher Teile der im Auftrag der Bundesarbeitskammer erstellten Studie von *Festl – Lutz – Schratzenstaller* (2010), ergänzt um eine detailliertere Analyse des Einflusses des österreichischen (familienrelevanten) Steuer- und Transfersystems auf die Müttererwerbstätigkeit und die intrafamiliäre Arbeitsteilung.

²⁾ Vgl. zu dieser generellen Einschätzung auch *Rille-Pfeiffer et al.* (2014).

³⁾ Das Konzept einer "nachhaltigen Familienpolitik" wurde vor einem Jahrzehnt von *Rürup – Gruescu* (2003) entwickelt.

Übersicht 1: Wirkungsziele, Maßnahmen und Erfolgsindikatoren des Bundesministeriums für Familien und Jugend gemäß Bundesvoranschlag 2014

Wirkungsziel	Maßnahmen	Erfolgsindikatoren
Wirkungsziel 1: Leistungsausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltspflichten	Bereitstellung von finanziellen Transferleistungen zum Ausgleich der Unterhaltslasten für noch nicht selbsterhaltungsfähige Kinder durch den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), dazu zählen u. a. die Familienbeihilfe, die Fahrtenbeihilfen, das Kinderbetreuungsgeld (mit dem u. a. das System des Lastenausgleichs zum Leistungsausgleich weiterentwickelt wurde) sowie die Aufrechterhaltung der Einzahlungsseite des FLAF, wobei die Finanzierung der Leistungen aus dem FLAF nachhaltig sichergestellt werden soll.	Kennzahl 25.1.1 FLAF – Die Finanzierungsfähigkeit vom FLAF erhalten Kennzahl 25.1.2 FLAF – Jährlicher Abgang/Überschuss Kennzahl 25.1.3 Erhöhung der Familienbeihilfe Kennzahl 25.1.4 Gesamtfertilitätsrate bleibt gleich hoch bzw. steigt
Wirkungsziel 2: Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Gleichstellungsziel)	<ul style="list-style-type: none"> - Durch Umsetzung der 15a-Vereinbarung betreffend die Kinderbetreuung sollen die bundesweit hochqualitativen und bedarfsgerechten Kinderbetreuungsangebote weiter ausgebaut werden. - Durch Gewährung von Kinderbetreuungsgeld und verstärkte Bewerbung des Bezugs von Vätern und Information über die verschiedenen Bezugsvarianten soll die Väterbeteiligung erhöht werden. 	Kennzahl 25.2.1 Gesamtfertilitätsrate bleibt gleich hoch bzw. steigt Kennzahl 25.2.2 Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug steigt Kennzahl 25.2.3 Wiedereinstiegsrate steigt Kennzahl 25.2.4 Kinderbetreuungsquoten für Kinder bis zum Schuleintritt steigen
Wirkungsziel 3: Verringerung von familiären Notlagen und Unterstützung von Familien bei der Krisenbewältigung, Vermeidung innerfamiliärer Konflikte bei Trennung und Scheidung	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzielle Unterstützung in Härtefällen (z. B. Todesfall, Behinderung in der Familie, Naturkatastrophe) - Vermeidung von finanziellen Notsituationen infolge Inanspruchnahme der Familienhospizkarenz durch finanzielle Zuwendungen, wenn dadurch das gesamte Erwerbseinkommen wegfällt - Förderung der Beratung von Familien in Krisensituationen (z. B. Schwangerschaftskonfliktberatung, Schwangerenberatung, Kinderwunschberatung, Scheidungsberatung, Beratung bei Erziehungsproblemen, Beratung von Familien mit behinderten Angehörigen, Beratung von Familien mit Migrationshintergrund) - Förderung von Angeboten der Eltern-/Kinderbegleitung bei Trennung und Scheidung (insbesondere pädagogische und therapeutische Gruppen) - Förderung von Angeboten der Familienmediation bei Trennung und Scheidung 	Kennzahl 25.3.1 Rasche Erledigung der Unterstützungsansuchen im Rahmen der Familienhospizkarenz Kennzahl 25.3.2 Halten der Inanspruchnahme der Familienberatungsstellen
Wirkungsziel 4: Stärkung beider Elternteile in der gewaltfreien Erziehung, Vermeidung von physischer, psychischer und sexueller Gewalt an Kindern, Jugendlichen und Frauen	<ul style="list-style-type: none"> - Reform des Jugendwohlfahrtsrechts (insbesondere Einführung von Gefährdungsabklärung, Hilfeplanung und Vier-Augen-Prinzip, Klarstellung der Mitteilungspflichten, weitere Professionalisierung der Fachkräfte) - Förderung von Angeboten der Elternbildung (Seminare, Vorträge, Eltern-Kind-Gruppe zu Erziehungsthemen) - Förderung von Mitgliedern der Plattform gegen Gewalt in der Familie, Projekten zur Gewaltprävention, Täterarbeit - Förderung von Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung im Internet und als Print (z. B. www.elternbildung.at, www.gewaltinfo.at, Elternbriefe, Apps "Elterntipps") 	Kennzahl 25.4.1 Inanspruchnahme von Elternbildungsangeboten (z. B. Seminare, Vorträge) Kennzahl 25.4.2 Steigerung der Besucher/innenzahlen auf www.elternbildung.at Kennzahl 25.4.3 Steigerung der Besucher/innenzahlen auf www.gewaltinfo.at Kennzahl 25.4.4 Stabile Inanspruchnahme von Familienberatung bei Gewalt

Wirkungsziel	Maßnahmen	Erfolgsindikatoren
Wirkungsziel 5: Schutz von Kindern und Jugendlichen und Förderung ihrer Entwicklung als eigenständige Persönlichkeiten, um ein selbständiges und eigenverantwortliches Leben zu führen und ihre produktiven und kreativen Potentiale für gemeinschaftliches und gesellschaftliches Engagement zu nutzen	<ul style="list-style-type: none"> - Umsetzung der "Jugendstrategie" und deren strategischer Ziele zur Schaffung einer koordinierten Jugendpolitik in Abstimmung mit anderen Politikfeldern – unter Sicherstellung und Gewährleistung von Chancengleichheit und gesellschaftlichem Engagement Jugendlicher - Förderung der außerschulischen Jugendberziehung und Jugendarbeit gemäß Bundes-Jugendförderungsgesetz und Durchführung umfassender Informations- und Schulungsangebote für Kinder, Jugendliche und Multiplikator/innen - Kontinuierliche Erhebung von Daten durch Jugendforschung wie u. a. dem Jugendbericht - Ausbau der bundesweiten Vernetzungs- und Koordinationsstrukturen der Jugendarbeit und Jugendinformation mit der Bundes-Jugendvertretung und den Bundesnetzwerken für offene Jugendarbeit und Jugendinformation 	<p>Kennzahl 25.5.1 Aktive Nachfrage von Informationsangeboten</p> <p>Kennzahl 25.5.2 Anzahl der Mitglieder in Bundes-Jugendorganisationen</p> <p>Kennzahl 25.5.3 Partizipation Jugendlicher an der Entwicklung und Durchführung von ho. Ressort geförderten (B-JFG) Projekten</p> <p>Kennzahl 25.5.4 Ausgewogenheit des Geschlechterverhältnisses von Jugendarbeitsfachpersonen (z. B. Pfadfinderführer/in, Jugendleiter/in, etc.)</p>

Q: Bundesministerium für Finanzen; WIFO-Darstellung.

Die Studie gibt zunächst einen Überblick über das familienrelevante Steuer- und Transfersystem Österreichs (Kapitel 2). Dabei wird insbesondere eingegangen auf die Geldleistungen einerseits, also direkte monetäre Transfers sowie Maßnahmen zur steuerlichen Entlastung von Familien, und auf Realtransfers (insbesondere Kinderbetreuungseinrichtungen) andererseits. Anschließend erfolgt ein knapper Vergleich mit der Ausgestaltung des familienpolitischen Instrumentariums in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien, Dänemark und Schweden, also mit Vergleichsländern, die jeweils für einen bestimmten wohlfahrtsstaatlichen Typus im Allgemeinen bzw. ein bestimmtes familienpolitisches Modell im Besonderen stehen (Kapitel 3). Schließlich werden zentrale Wirkungen der österreichischen Familienpolitik – auch wiederum im internationalen Vergleich – herausgearbeitet (Kapitel 4). Im Mittelpunkt stehen dabei das Ausmaß der horizontalen und vertikalen Umverteilung, die Prävention und Reduktion von Kinderarmut sowie die Fertilität. Abgerundet wird diese Wirkungsanalyse durch eine detaillierte Analyse der Anreizwirkungen des österreichischen Steuer- und Transfersystems bezüglich der Erwerbsbeteiligung von Müttern und der intrafamiliären Arbeitsteilung (Kapitel 5).

Der Fokus der vorliegenden Studie liegt somit auf den unmittelbaren Familienleistungen der öffentlichen Hand, die mit staatlichen Einnahmen und Ausgaben verbunden sind. Damit werden erstens weitere familienpolitische öffentliche Leistungen im weiteren Sinne, insbesondere abgeleitete Ansprüche im Rahmen der sozialen Sicherung (wie beitragsfreie Familienmitversicherung oder Hinterbliebenenversorgung), weitgehend vernachlässigt. Ebenso wenig berücksichtigt werden können zweitens zeitwerte Rechte, die neben Geldleistungen und Betreuungseinrichtungen eine dritte wichtige Säule der Familienpolitik sind (wie etwa ein Recht auf Teilzeitarbeit für Eltern). Auch bleiben drittens die Unternehmen, die neben der öffentlichen Hand ein weiterer (potentiell) wichtiger familienpolitischer Akteur sind (Stichworte Karenzmanagement, Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten, betriebliche Betreuungseinrichtungen, etc.), außen vor. Auf die zentrale Bedeutung dieser hier vernachlässigten familienpoliti-

schen Instrumente und Akteure in einem umfassenden und effektiven familienpolitischen Mix sei jedoch an dieser Stelle explizit verwiesen.

2. Das familienrelevante Steuer- und Transfersystem in Österreich

Familienbezogene Instrumente im Steuer- und Transfersystem haben grundsätzlich drei Ansatzpunkte bzw. Zielsetzungen: die **Sicherstellung des Kinder-Existenzminimums**, die (teilweise) **Kompensation des Einkommensverlustes während der Karenz**⁴⁾ und die **Abgeltung des Betreuungsaufwandes im Anschluss an die Karenz**. Sie können in Form von **Realtransfers** (vor allem Betreuungseinrichtungen) oder von **monetären Transfers** (direkte Geldleistungen oder indirekte monetäre Transfers, d. h. steuerliche Erleichterungen) gewährt werden. Die einzelnen Instrumente zur Familienförderung unterscheiden sich bezüglich ihrer Verteilungswirkungen sowie der Arbeitsanreize⁵⁾.

Direkte Geldleistungen werden (gegebenenfalls bedarfsgeprüft, also einkommensabhängig) unmittelbar an die anspruchsberechtigten Familien ausgezahlt. Sie umfassen zunächst Geldleistungen zur Abdeckung des Kinder-Existenzminimums, die bis zu einem gewissen Alter der Kinder geleistet werden, sowie Einkommensersatzleistungen während der Karenz bzw. der Kleinstkindphase. Indirekte monetäre Transfers (steuerliche Erleichterungen) beziehen sich überwiegend auf die persönliche Einkommensteuer, wobei in der Praxis am relevantesten Kinderfrei- oder -absetzbeträge zur Abdeckung des Kinder-Existenzminimums sowie eine Form der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten zur Abdeckung von Aufwendungen für außerhäusliche Betreuung sind. Dagegen ist die Zusammenveranlagung in Form eines Splittingverfahrens von Ehepartnern, die bei differierenden Partnereinkommen die gesamte Steuerschuld der Familie verringert⁶⁾, oder die Zusammenveranlagung von allen Familienmitgliedern, die sich in jedem Fall steuermindernd auswirkt, sofern steuerpflichtige Einkünfte erzielt werden und Kinder vorhanden sind, inzwischen nur mehr in einer Minderheit der Industrieländer anzutreffen. Ehegattensplittingmodelle dienen der Kompensation eines Einkommensverzichts aufgrund innerhäuslicher Betreuung⁷⁾, Familiensplittingmodelle tragen darüber hinaus auch zur Abdeckung des Kinder-Existenzminimums bei. Erleichterungen bzw. Ausnahmeregelungen im Abgabensystem umfassen außerdem Ermäßigungen oder Befreiungen bei den Beitragszahlungen zu den sozialen Sicherungssystemen: etwa die beitragsfreie Mitversi-

4) Karenz bedeutet den arbeitsrechtlichen Anspruch auf Freistellung von der Arbeitsleistung gegen Entfall des Arbeitsentgeltes. Dieser Anspruch besteht bis zum zweiten Lebensjahr des Kindes; er muss sich somit hinsichtlich der Dauer nicht mit der Dauer des Anspruchs auf Kinderbetreuungsgeld decken, das in der längsten Pauschalvariante bei Inanspruchnahme durch nur einen Elternteil bis maximal zur Vollendung des 30. Lebensmonates des Kindes bezogen werden kann.

5) Vgl. ausführlich zur Darstellung der familienbezogenen Instrumente im Steuer- und Transfersystem und zu ihren Wirkungen *Festl – Lutz – Schratzenstaller* (2010), OECD (2011B).

6) Vgl. für eine ausführlichere Erläuterung des Ehegattensplittings Abschnitt 3.1.1 der vorliegenden Studie.

7) Wengleich darauf hinzuweisen ist, dass die Möglichkeit der Zusammenveranlagung im Rahmen des Ehegattensplittings nicht an das Vorhandensein von Kindern gekoppelt ist, die steuerliche Entlastung also auch kinderlosen Ehepaaren ohne Betreuungspflichten zugutekommt.

cherung für nicht erwerbstätige Partner sowie Kinder in der Krankenversicherung, aber auch die Gewährung von erziehungsbedingten Beitragszeiten in der Pensionsversicherung⁸⁾.

Übersicht 2 enthält das in Österreich auf Bundesebene angewandte⁹⁾ Instrumentarium zur monetären Familienförderung im engeren Sinne (d. h. ohne Befreiungen bei den Beitragszahlungen zu den sozialen Sicherungssystemen), einschließlich der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Instrumente und ihrer budgetären Kosten im jeweils letztverfügbaren Jahr.

Zur Abdeckung der direkten Kinderkosten (Kinder-Existenzminimum) gibt es mit dem Kinderabsetzbetrag, der Familienbeihilfe und dem Kinderfreibetrag drei verschiedene Instrumente, die im Prinzip nicht aufeinander abgestimmt sind. Die grundsätzlich einkommensunabhängigen Kinderabsetzbetrag- und Familienbeihilfezahlungen betragen – je nach Alter des Kindes – insgesamt jährlich zwischen 1.965,60 € (für Kinder bis 2 Jahre; ab 1. Juli 2014 wegen der Erhöhung der Familienbeihilfe 2.017,20 €) und 2.533,20 € (für Kinder ab 19 Jahren; ab 1. Juli 2014 wegen der Erhöhung der Familienbeihilfe 2.607,60 €) für das erste Kind. Ab dem zweiten Kind werden im Rahmen der Familienbeihilfe Zuschläge (so genannte Geschwisterstaffelung) geleistet, die mit der Zahl der Kinder ansteigen. Der Kinderabsetzbetrag wird durch einen einkommensabhängigen Mehrkindzuschlag ab dem dritten Kind ergänzt. Der Kinderfreibetrag, der nur Eltern mit einem zu versteuernden Einkommen über 11.000 € entlastet, bewirkt pro Kind eine maximale (für Steuerpflichtige, die dem Spitzensteuersatz unterliegen) steuerliche Entlastung von 110 € pro Jahr, wenn er nur durch ein Elternteil in Anspruch genommen wird, bzw. von 132 € jährlich bei Geltendmachung durch beide Elternteile.

Der Unterhaltsabsetzbetrag entlastet Elternteile, die von ihren Kindern getrennt leben und Unterhaltszahlungen leisten, und stellt damit auch einen Beitrag zur Abdeckung des Kinder-Existenzminimums dar.

Das Kinderbetreuungsgeld soll einen (partiellen) Einkommensersatz während der Zeit der betreuungsbedingten Erwerbsunterbrechung im Anschluss an die Geburt bieten. In Österreich gibt es seit der Kinderbetreuungsgeldreform 2009, mit der ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld eingeführt wurde, fünf Varianten des Kinderbetreuungsgeldbezuges:

(i) weiterhin drei längere Bezugsvarianten (zwischen 18 und 36 Monaten bei teilweiser Inanspruchnahme durch den zweiten Elternteil, d. h. einschließlich nicht übertragbarer Partnermonate; zwischen 15 und 30 Monaten bei Inanspruchnahme durch nur ein Elternteil) mit einer relativ geringen monatlichen Pauschalzahlung (zwischen 436 € und 800 € monatlich);

(ii) eine kurze Bezugsvariante (14 Monate mit bzw. 12 Monate ohne nicht übertragbare Partnermonate) mit einer Pauschalzahlung von 1.000 € monatlich;

⁸⁾ Theoretisch sind auch familien- bzw. kinderbezogene Ermäßigungen bei anderen Steuerarten denkbar und in der Praxis auch anzutreffen (beispielsweise Steuererleichterungen innerhalb der engeren Familie bei der österreichischen Grunderwerbssteuer); sie können im Rahmen dieser Studie jedoch nicht weiter betrachtet werden.

⁹⁾ Hinzu kommen von den Bundesländern gewährte familienrelevante direkte Transfers, wie beispielsweise Babygeld, Mutter-Kind-Zuschüsse, Kinder- und Jugenderholungsaktionen sowie Familienurlaube (Rechnungshof, 2011), die trotz ihres beträchtlichen Umfangs auch aufgrund des Fehlens umfassender Daten (Rechnungshof, 2011 und 2014) hier nicht berücksichtigt werden können.

Übersicht 2: Instrumentarium zur monetären Familienförderung in Österreich

Instrument	monatlich	Jährlich	Kosten p.a. ¹⁾ in Mio. €	Zielsetzung
Direkte monetäre Transfers				
Kinderabsetzbetrag (KAB) ²⁾	58,40 €	700,80 €	1.282 (2012) ³⁾	Abdeckung Kinder-Existenzminimum
KAB Mehrkindzuschlag ²⁾	20 € ab dem 3. K., wenn Familieneinkommen unter 55.000 € p.a.	240 €	-	Abdeckung Kinder-Existenzminimum
Familienbeihilfe (FBH) ^{2)*)}	105,40 € bis 2 J. / 112,70 € 3 bis 9 J. / 130,90 € 10 bis 18 J. / 152,70 € ab 19 J. ¹⁶⁾ Seit 2011: 1 x jährlich Schulstartgeld ⁵⁾ (statt der 2008 eingeführten 13. FBH) 100 € für Kinder 6 bis 15 J. Neuregelung ab 1. Juli 2014 (Erhöhung um 4%) 109,70 € bis 2 J./ 117,30 € 3 bis 9 J./ 136,20 € 10 bis 18 J./ 158,90 € ab 19 J. Neuregelung ab 2016 (Erhöhung um 1,9%) 111,80 € bis 2 J. / 119,60 € 3 bis 9 J. / 138,80 € 10 bis 18 J. / 162 € ab 19 J. Neuregelung ab 2018 (Erhöhung um 1,9%) 114 € bis 2 J. / 121,90 € 3 bis 9 J. / 141,50 € 10 bis 18 J. / 165,10 € ab 19 J.	1.264,80 € bis 1.832,40 € Neuregelung ab 1. Juli 2014 (Erhöhung um 4%) 1.316,40 € bis 1.906,80 € Neuregelung ab 2016 (Erhöhung um 1,9%) 1.341,60 € bis 1.944 € Neuregelung ab 2018 (Erhöhung um 1,9%) 1.368 € bis 1.981,20 €	3.138 (2012) ⁶⁾ 830 kumuliert 2014-2018	Abdeckung Kinder-Existenzminimum
FBH Geschwisterstaffelung ²⁾	bei 2 K. 6,40 €/Kind/Monat (12,8 €/M) bei 3 K. 15,94 €/K/M (47,82 €/M) Neuregelung ab 1. Juli 2014 (Erhöhung um 4%) bei 2 K. 6,70 €/Kind/Monat (13,40 €/M) bei 3 K. 16,60 €/K/M (49,80 €/M) Neuregelung ab 2016 (Erhöhung um 1,9%) bei 2 K. 6,90 €/Kind/Monat (13,80 €/M) bei 3 K. 17 €/K/M (51 €/M) Neuregelung ab 2018 (Erhöhung um 1,9%) bei 2 K. 7,10 €/Kind/Monat (14,20 €/M) bei 3 K. 17,40 €/K/M (52,20 €/M)	bei 2 K. 153,6 €/J bei 3 K. 573,84 €/J Neuregelung ab 1. Juli 2014 (Erhöhung um 4%) bei 2 K. 160,80 €/J bei 3 K. 597,60 €/J Neuregelung ab 2016 (Erhöhung um 1,9%) bei 2 K. 165,60 €/J bei 3 K. 612 €/J Neuregelung ab 2018 (Erhöhung um 1,9%) bei 2 K. 170,40 €/J bei 3 K. 626,40 €/J	-	Abdeckung Kinder-Existenzminimum
Kinderbetreuungsgeld (KBG)	Pauschalssystem mit 4 Varianten unabhängig von vorheriger Erwerbstätigkeit ⁷⁾ , Zuverdienst bis 60% der Letzteinkünfte, mindestens 16.200 € p. a. ¹⁷⁾ 30 + 6: 436 € 20 + 4: 624 € 15 + 3: 800 € 12 + 2: 1.000 € Einkommensabhängiges KBG, Zuverdienst maximal 6.400 € p. a. 12 + 2 ⁷⁾ : 80% des vorherigen Nettobezugs, maximal 2.000 € Geplante Änderung laut Koalitionsabkommen Dezember 2013: Ersatz des Pauschalsystems durch Kinderbetreuungsgeldkonto mit Fixsumme sowie freier Wählbarkeit von Höhe und Bezugsdauer	maximal 15.696 € ⁸⁾ maximal 14.976 € ⁸⁾ maximal 14.400 € ⁸⁾ maximal 14.000 € ⁸⁾ maximal 28.000 € ⁸⁾	1.062 (2012)	(Partieller) Einkommensersatz während der betreuungsbedingten Unterbrechung der Erwerbstätigkeit im Anschluss an die Geburt

Instrument	Monatlich	Jährlich	Kosten p.a. ¹⁾ in Mio. €	Zielsetzung
Indirekte monetäre Transfers (steuerliche Erleichterungen)				
Kinderfreibetrag (KFB) ²⁾	Maximale steuerliche Entlastung 9,20 € bzw. 11 €	220 € bei Inanspruchnahme durch ein Elternteil; je 132 € bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile für Kinder, für die ein Kinderabsetzbetrag oder ein Unterhaltsabsetzbetrag zusteht maximale steuerliche Entlastung 110 € bzw. 132 € ¹⁰⁾	82,5 (2011) ¹¹⁾	Abdeckung Kinder-Existenzminimum
Steuerliche Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten ²⁾	Maximale steuerliche Entlastung 95,80 €	Absetzbar maximal 2.300 € für Kinder bis zum 10. Lebensjahr maximale steuerliche Entlastung 1.150 € ¹⁰⁾	56,7 (2011) ¹²⁾	Abdeckung (externer) Betreuungsaufwand
Alleinverdienerabsetzbetrag (AVAB)/ Alleinerzieherabsetzbetrag (AEAB) ¹³⁾ ¹⁴⁾	30,33 € Kinderzuschlag: 10,83 € für das 1. K., 14,58 € für das 2. K., 18,33 € für das 3. und jedes weitere K.	364 € Kinderzuschlag: 130 € für das 1. K., 175 € für das 2. K., 220 € für das 3. und jedes weitere K.	320 ¹⁵⁾ (2011)	Partieller Einkommensersatz/Abdeckung (interner) Betreuungsaufwand
Unterhaltsabsetzbetrag (UAB)	29,20 € für das 1. K.; 43,80 € für das 2. K.; 58,40 € für jedes weitere K.	350,40 € für das 1. K.; 525,60 € für das 2. K.; 700,80 € für jedes weitere K.	70 (2011)	Abdeckung Kinder-Existenzminimum

Q: BMF; WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ In Klammern letztes verfügbares Jahr; AVAB, AEAB, UAB: Schätzungen BMF. – ²⁾ Wird mit FBH bzw. KAB ausbezahlt. Für die Geschwisterstaffel ab dem 4. Kind: . <http://www.bmf.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/familienbeihilfenbetragee.html>. – ³⁾ KAB inklusive Mehrkindzuschlag. – ⁴⁾ Zuschlag für behindertes Kind pro Monat: derzeit (ab 1. Juli 2014/2016/2018) 138,30 € (150 €/152,90 €/155,90 €). – ⁵⁾ Wird im September ausbezahlt. – ⁶⁾ Familienbeihilfe inklusive Geschwisterstaffelung. – ⁷⁾ Jeweils maximale Bezugsdauer bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile; der zweite Zeitblock verfällt, wenn er nicht durch den zweiten Elternteil in Anspruch genommen wird (nicht übertragbare Partnermonate). – ⁸⁾ Für die gesamte Bezugsdauer; bei Inanspruchnahme der nicht übertragbaren Partnermonate. – ⁹⁾ Wird jährlich im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung geltend gemacht. – ¹⁰⁾ Annahme: Spitzensteuersatz 50%. – ¹¹⁾ Vorläufig 2012 (geringer Auszahlungsgrad): 68,3 Mio. €. – ¹²⁾ Vorläufig 2012 (geringer Auszahlungsgrad): 57,5 Mio. €. – ¹³⁾ Berücksichtigung jährlich durch Arbeitgeber oder durch Veranlagung; wird auf Antrag als Negativsteuer ausbezahlt. – ¹⁴⁾ Bei AVAB Einkünfte des Partners maximal 6.000 € p.a. – ¹⁵⁾ AVAB 2011: 210 Mio. €, AEAB 2011: 110 Mio. €. – ¹⁶⁾ Anspruch grundsätzlich begrenzt bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres; für Kinder in Ausbildung maximal bis zum vollendeten 24. Lebensjahr. – ¹⁷⁾ Bei allen Pauschalvarianten zum Kinderbetreuungsgeld gilt eine individuelle Zuverdienstgrenze von 60% der Letzteinkünfte; liegen die 60% der Letzteinkünfte unter 16.200 €, so gilt eine Zuverdienstgrenze von 16.200 € pro Jahr.

(iii) eine einkommensabhängige Variante mit einer Bezugsdauer von 12 Monaten bzw. 14 Monaten (wenn der zweite Elternteil mindestens 2 Monate in Anspruch nimmt) und einer Einkommensersatzleistung von 80% des vorherigen Nettoentgelts, maximal aber 2.000 € monatlich.

Um Betreuungsgeld beziehenden Eltern gleichzeitig eine Teilzeitbeschäftigung zu ermöglichen, gilt bei allen Pauschalvarianten seit 1. Jänner 2010 eine individuelle Zuverdienstgrenze von 60% der Letzteinkünfte, mindestens aber von 16.200 € pro Jahr (wenn die 60% der Letzteinkünfte unter 16.200 € liegen).

Die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten dient der Abdeckung von Aufwendungen für die externe Kinderbetreuung. Maximal 2.300 € können jährlich für Kinder bis zum 10. Lebensjahr steuermindernd geltend gemacht werden; die maximale steuerliche Entlastung (für Steuerpflichtige, die dem Spitzensteuersatz unterliegen) erreicht 1.150 € pro Jahr. Entlastet werden nur Eltern mit einem zu versteuernden Einkommen über 11.000 € jährlich.

Der Alleinverdienerabsetzbetrag kann zunächst als Beitrag zum Einkommensersatz während der betreuungsbedingten Erwerbsunterbrechung im Anschluss an die Geburt gesehen werden. Danach deckt er einen Teil der Aufwendungen ab, die durch den Verzicht auf eine substantielle Erwerbstätigkeit eines Elternteils durch die Übernahme der Kinderbetreuung in Form eines Einkommensentfalls entstehen. Seit der Reform 2011 ist seine Leistung an das Vorhandensein von Kindern, für die Familienbeihilfe bezogen wird, geknüpft. Das Einkommen des nicht oder nur geringfügig verdienenden Partners darf eine (geringe) Obergrenze von 6.000 € jährlich nicht überschreiten. Analog soll der Alleinerzieherabsetzbetrag mögliche betreuungsbedingte Einkommensausfälle eines alleinerziehenden Elternteils teilweise kompensieren.

In den letzten Jahren hat die Familienpolitik (in der im Rahmen dieser Studie verwendeten engeren Abgrenzung) wichtige Schritte zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Erhöhung der Väterbeteiligung gesetzt: Die Einführung nicht übertragbarer Partnermonate beim Kinderbetreuungsgeld, die Ergänzung der bisherigen Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldbezugs um eine einkommensabhängige Variante mit kurzer Bezugsdauer, die Einführung einer individuellen Zuverdienstgrenze von 60% der Letzteinkünfte bei den Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldbezugs zur Ermöglichung einer gleichzeitigen Teilzeit-Erwerbstätigkeit während des Kinderbetreuungsgeldbezuges in der Kleinstkindphase sowie der Ausbau der Betreuungseinrichtungen bei den unter 3-Jährigen und der schulischen Nachmittagsbetreuung sollen Anreize und Rahmenbedingungen für eine gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten wie der unbezahlten Arbeit zwischen Müttern und Vätern deutlich verbessern. Hinzu kommen weitere Reformen, die in einer weiteren Abgrenzung ebenfalls der Familienpolitik zuzurechnen sind, insbesondere die 2005 erfolgte Ersetzung von Ersatzzeiten in der Pensionsversicherung durch Beitragszeiten sowie der seit dem 1. Juli 2004 geltende Rechtsanspruch¹⁰⁾ auf Elternteilzeit längstens bis zum Ablauf des siebenten Lebensjahres des Kindes, die ebenfalls die Vereinbarkeit erleichtern sollen.

¹⁰⁾ In Betrieben ab 20 Beschäftigten.

Übersicht 3 enthält die familienpolitischen Aufwendungen der öffentlichen Hand im engeren Sinne für ausgewählte Jahre seit Mitte des letzten Jahrzehnts. Sie sind im betrachteten Zeitraum von 7,9 Mrd. € (2006) auf knapp 9,0 Mrd. € (2011) gestiegen. Gemessen am BIP entsprechen sie damit 2011 mit 3% etwa dem Niveau des Jahres 2006 (3,1%); 2010 hatten sie 3,3% des BIP erreicht. Bezogen auf die langfristig rückläufige Zahl der Kinder/Jugendlichen bis 19 Jahre hat sich auch seit Mitte der 2000er Jahre die langfristige Tendenz steigender Pro-Kopf-Familienleistungen weiter fortgesetzt: Betragen sie 2006 noch 4.400 € pro Kind, stiegen sie 2011 auf etwa 5.233 €.

Seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts hat aufgrund der oben beschriebenen Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit eine merkliche Veränderung der Ausgabenstruktur eingesetzt. Zwar dominieren die monetären Transfers – und hier die direkten Geldleistungen – mit knapp 72% der Gesamtausgaben (2011) immer noch deutlich. Allerdings ist der Anteil der Ausgaben für Betreuungseinrichtungen zwischen 2006 und 2011 von 11,2% auf 17,7% der Gesamtausgaben gestiegen. Im Rahmen der seit 2008 verstärkten Bemühungen zum Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen vor allem für die unter 3-jährigen Kinder werden sich die Ausgaben für Betreuungseinrichtungen mittelfristig weiter erhöhen. Da allerdings gleichzeitig mit der jüngsten Erhöhung der Familienbeihilfe die direkten Geldleistungen ebenfalls weiter steigen, wird sich die Struktur mittelfristig nicht weiter in Richtung Betreuungseinrichtungen verschieben.

Übersicht 3: Familienpolitische Leistungen der öffentlichen Hand, 2006, 2010 und 2011

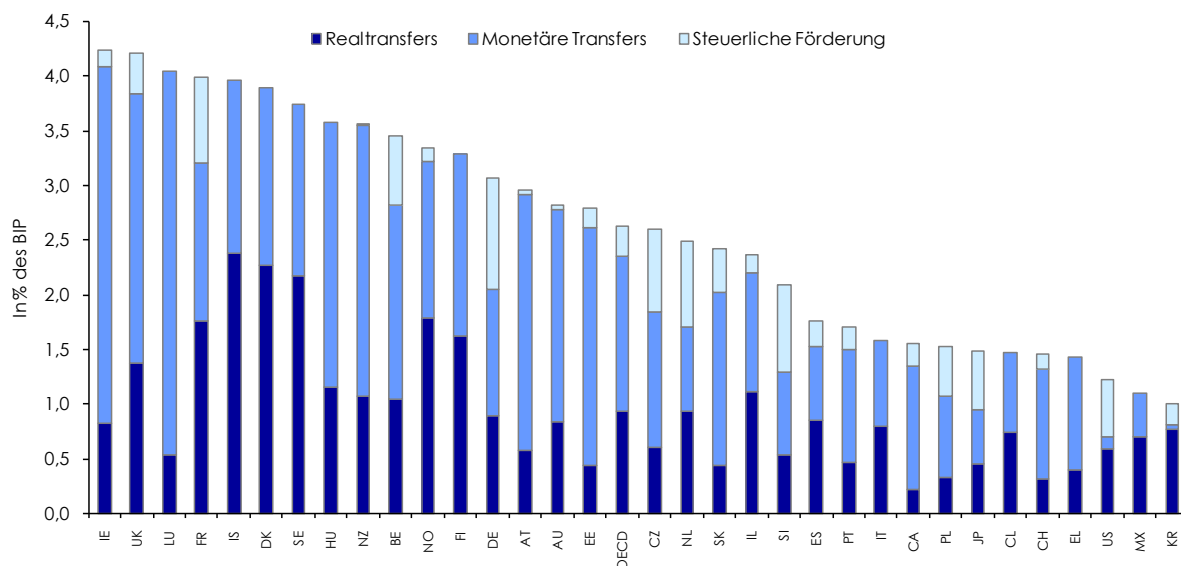
Familienpolitische Ausgaben der öffentlichen Hand	2006	2010	2011	2006	2010	2011	2006/10	2006/2011
	in Mio. €			Anteil in %			Veränderung ggü. Vorperiode	
Familienleistungen nach ESSOSS (nur direkte Transfers) in Mio. €	7.372	8.759	8.472	100,0	100,0	100,0	18,8	14,9
Familienbeihilfe (inklusive Mehrkindzuschlag zur FB)	3.156	3.447	3.124	42,8	39,4	36,9	9,2	-1,0
Kinderabsatzbetrag	1.158	1.319	1.293	15,7	15,1	15,3	13,9	11,7
Kinderbetreuungs- und Karenzgeld (inklusive Beihilfe zum KBG)	1.000	1.062	1.084	13,6	12,1	12,8	6,2	8,4
Wochengeld und Teilzeitbeihilfe	359	449	417	4,9	5,1	4,9	25,1	16,1
Kinderbetreuungseinrichtungen	886	1.553	1.596	12,0	17,7	18,8	75,3	80,1
Familienleistungen der Länder und Gemeinden (ohne Kindergärten)	460	541	557	6,2	6,2	6,6	17,7	21,2
Sonstige ¹⁾	352	387	401	4,8	4,4	4,7	9,8	13,9
Sonstige steuerliche Leistungen für Familien in Mio. €	535	613	529	100,0	100,0	100,0	14,5	-1,1
Alleinverdienerabsatzbetrag (inklusive Kinderzuschläge)	360	300	210	67,3	49,0	39,7	-16,7	-41,7
Alleinerzieherabsatzbetrag (inklusive Kinderzuschläge)	110	120	110	20,6	19,6	20,8	9,1	0,0
Unterhaltsabsatzbetrag	65	70	70	12,1	11,4	13,2	7,7	7,7
Kinderfreibeträge		82,5	82,5		13,5	15,6		
Absetzbarkeit Kinderbetreuung		40,1	56,7		6,6	10,7		
Direkte Transfers und sonstige steuerliche Leistungen für Familien in Mio. €	7.907	9.371	9.002	100,0	100,0	100,0	18,5	13,8
Davon direkte monetäre Transfers	6.134	6.819	6.475	77,6	72,8	71,9	11,2	5,6
Davon Kinderbetreuungseinrichtungen	886	1.553	1.596	11,2	16,6	17,7	75,3	80,1
Davon Sonstige ¹⁾	352	387	401	4,5	4,1	4,5	9,8	13,9
Davon sonstige steuerliche Leistungen für Familien	535	613	529	6,8	6,5	5,9	14,5	-1,1
Monetäre Transfers insgesamt (direkte und indirekte, d. h. sonstige steuerliche Leistungen)	6.669	7.431	7.005	84,3	79,3	77,8	11,4	5,0
Direkte Transfers und sonstige steuerliche Leistungen für Familien in % des BIP	3,1	3,3	3,0					
Davon direkte monetäre Transfers	2,4	2,4	2,2					
Davon Kinderbetreuungseinrichtungen	0,3	0,5	0,5					
Davon Sonstige ¹⁾	0,1	0,1	0,1					
Davon sonstige steuerliche Leistungen für Familien	0,2	0,2	0,2					
Monetäre Transfers insgesamt (direkte und indirekte, d. h. sonstige steuerliche Leistungen)	2,6	2,6	2,3					
Direkte Transfers und sonstige steuerliche Leistungen für Familien pro Kind in €	4.400	5.395	5.233					
Davon direkte monetäre Transfers	3.413	3.925	3.764					
Davon Kinderbetreuungseinrichtungen	493	894	927					
Davon Sonstige ¹⁾	196	223	233					
Davon sonstige steuerliche Leistungen für Familien	298	353	308					
Monetäre Transfers insgesamt (direkte und indirekte, d. h. sonstige steuerliche Leistungen)	3.711	4.278	4.072					

Q: BMF, Parlament, Statistik Austria, WIFO. – 1) Betriebshilfe, Geburtenbeihilfe, Kleinkindbeihilfe, Mutter-Kind-Pass-Bonus, Familienhärteausgleich, Familienberatungsstellen, Gebührenbefreiungen. - Anmerkung: Schüler- und Lehrlingsfreifahrt sowie Schulbuchaktion nicht enthalten; diese werden gemäß ESSOSS der Staatsfunktion "Bildung" zugerechnet.

Im internationalen Vergleich liegt Österreich, wie Abbildung 1 zeigt, mit öffentlichen Ausgaben für Familienleistungen von knapp 3% des BIP (2009) über dem OECD-Durchschnitt von 2,6% des BIP. Allerdings weicht die österreichische Ausgabenstruktur vom OECD-Durchschnitt ab: Während in Österreich die Ausgaben für Realtransfers¹¹⁾ in der OECD-Abgrenzung knapp ein Fünftel der Gesamtaufwendungen für Familienpolitik erreichen, sind es im Durchschnitt der OECD über ein Drittel der Gesamtaufwendungen. In öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen fließen in Österreich knapp 17% der Gesamtaufwendungen für Familienpolitik, im Durchschnitt der OECD sind es knapp 27%. Die im weiteren Fortgang der Studie noch detaillierter beschriebenen Vergleichsländer (Großbritannien, Dänemark, Schweden, Niederlande, Deutschland und Frankreich) geben mit Ausnahme der Niederlande (knapp unter dem OECD-Durchschnitt) und Deutschlands (liegt in etwa auf dem österreichischen Niveau) im Vergleich zur Wirtschaftsleistung sämtlich mehr als Österreich für die Familienförderung aus.

¹¹⁾ Zu den Realtransfers zählen in erster Linie die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen, aber auch weitere familienbezogene Sachleistungen.

Abbildung 1: Öffentliche Familienleistungen unter Berücksichtigung verschiedener Instrumente des Steuer- und Transfersystems, 2009



Q: OECD (Social Expenditure Database).

Auch ist der Anteil der Realtransfers im Allgemeinen und der Ausgaben für öffentliche Betreuungseinrichtungen im Besonderen an den gesamten familienbezogenen öffentlichen Aufwendungen in allen Vergleichsländern teilweise deutlich höher als in Österreich. Der Anteil der Realtransfers an den Gesamtaufwendungen reicht von um die 30% in Großbritannien und Deutschland bis hin zu knapp 60% in Dänemark und Schweden. Ausgaben für öffentliche Betreuungseinrichtungen machen zwischen 16% der Gesamtaufwendungen für Familien in Deutschland und 52,6% in Dänemark bzw. 53,4% in Schweden aus; in Österreich betragen sie rund 17% und lagen damit am unteren Ende der Skala. Freilich spiegelt sich in den Zahlen für Österreich, die sich auf das Jahr 2009 beziehen, der bereits angesprochene forcierte Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen in den letzten Jahren noch nicht wider.

Übersicht 4: Öffentliche Aufwendungen für Familienleistungen nach Art der Instrumente, 2009
In % des BIP, Anteile in %

	Real-transfers	davon: Kinderbetreuungs-einrichtungen	Monetäre Transfers	Steuerliche Förderung	Summe	Real-transfers	davon: Kinderbetreuungs-einrichtungen	Monetäre Transfers	Steuerliche Förderung
	In % des BIP					Anteile in %			
Großbritannien	1,38	1,1	2,46	0,38	4,22	32,7	26,1	58,3	9,1
Frankreich	1,76	1,3	1,44	0,78	3,98	44,3	32,6	36,1	19,7
Dänemark	2,27	2,1	1,63	0,00	3,90	58,3	52,6	41,7	0,0
Schweden	2,17	2,0	1,58	0,00	3,75	57,9	53,4	42,1	0,0
Deutschland	0,89	0,5	1,16	1,01	3,07	29,1	16,3	37,9	33,1
Österreich	0,57	0,5	2,34	0,04	2,95	19,4	16,9	79,4	1,2
Niederlande	0,93	0,9	0,78	0,77	2,48	37,4	36,2	31,5	31,1
OECD	0,94	0,7	1,41	0,28	2,61	36,0	26,8	53,8	10,8

Q: OECD (Social Expenditure Database).

Zu den familienpolitischen Leistungen der öffentlichen Hand im engeren Sinne kommt durch die Familienförderung im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung noch ein erheblicher Betrag hinzu, auf die im Rahmen dieser Studie nicht detailliert eingegangen werden kann. Abgeleitete Ansprüche im Rahmen der Sozialversicherung (beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung, Hinterbliebenenleistungen in der Pensionsversicherung) sowie Beitragszeiten in der Pensionsversicherung für Elternteile, die ein Kind tatsächlich und überwiegend erzogen haben, sollen den Verzicht auf selbst erworbene Ansprüche kompensieren. Abgeleitete Ansprüche in der Sozialversicherung sowie Beitragszeiten sind die logische Fortsetzung der familienpolitischen Instrumente, die den betreuungsbedingten Einkommensverlust während und nach der Kleinstkindphase, während derer Kinderbetreuungsgeld bezogen wird, kompensieren sollen. Die beitragsfreie Mitversicherung für Kinder im Rahmen der Krankenversicherung dient im weiteren Sinne der Abdeckung des Kinder-Existenzminimums.

Seit 2005 werden für nach dem 1. Jänner 1955 Geborene grundsätzlich pro Kind bis zu vier Jahre, während der sich der/die Versicherte überwiegend der Kinderbetreuung widmet, als Versicherungszeiten in der Pensionsversicherung gewertet, die vormalige Unterscheidung zwischen Beitrags- und Ersatzzeiten entfällt also. Betreuungszeiten werden mit jährlich valorisierten pauschalen Beitragsgrundlagen als Beitragszeit gewertet: So beträgt etwa 2014 die Beitragsgrundlage 1.649,84 €. Die Anrechnung der Teilversicherungszeit "Kindererziehung" in der gesetzlichen Pensionsversicherung¹²⁾ ist mit direkten wie mit indirekten budgetären Aufwendungen verbunden. Die direkten Aufwendungen setzen sich aus dem Bundesbeitrag (278 Mio. € 2012) und den Beiträgen des Familienlastenausgleichsfonds (800 Mio. € 2012) zusammen und erreichen somit 2012 knapp 1,1 Mrd. €. Die indirekten Kosten der Teilversicherungszeiten entstehen durch die Berücksichtigung dieser Zeiten sowohl für die Erfüllung der pensionsrechtlichen Mindestversicherungszeiten als auch für die Anzahl der Versicherungsjahre bzw. der Beitragsgrundlagenhöhe. Schätzungen über das Ausmaß dieser jährlichen indirekten Kosten liegen jedoch – vor allem aufgrund großer damit verbundener methodischer Schwierigkeiten – nicht vor.

Eine (allerdings schon etwas ältere) Auswertung der Pensionsneuzugänge zeigt, dass bei normalen Alterspensionen Frauen eine Versicherungszeit von 27,6 Jahren und davon im Schnitt 5,2 Jahre Kindererziehungsersatzzeiten aufwiesen, bei den vorzeitigen Alterspensionistinnen waren von durchschnittlich 38,1 Versicherungsjahren 2,6 Jahre Kindererziehungszeiten (Mayrhuber, 2006). Allerdings hatten rund ein Fünftel der Frauen keinerlei Kindererziehungsersatzzeiten.

Weitere familienpolitische Leistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung (ohne Beamte) stellen die Hinterbliebenenleistungen dar. Im Jahr 2012 wurden dafür 4,182 Mrd. € aufgewendet, wovon rund 5% auf Waisenpensionen und 95% auf Witwen(er)pensionen entfallen.

¹²⁾ Pensionen nach dem ASVG, BSVG, GSVG, FSVG; ohne Pensionen für Beamte und Beamtinnen.

3. Familienpolitisches Instrumentarium in ausgewählten EU-Ländern

Insbesondere in traditionell familialistisch ausgerichteten Ländern wie Österreich oder Deutschland, wo ein konservatives Familienbild – basierend auf einer ausgeprägten Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern und einer Dominanz innerhäuslicher Kinderbetreuung durch die Mütter – lange Zeit unangefochten war und nach wie vor relativ stark ist, kann die Familienpolitik wichtige Ziele immer weniger erreichen. Diese Länder schenken daher seit einiger Zeit internationalen Alternativmodellen und vor allem den familienpolitischen Modellen der nordischen Länder, die zunehmend als erfolgreicher als das eigene empfunden werden, vermehrt Beachtung (Blum, 2014). Diesem Ansatz des "learning from abroad" (ebd.) folgend, richtet auch dieses Kapitel den Blick auf die familienpolitischen Eckpunkte und gegebenenfalls jüngsten Reformen in einigen ausgewählten EU-Ländern, die jeweils unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen bzw. familienpolitischen Modellen zuzuordnen sind, um dort gewonnene Erfahrungen gegebenenfalls für die österreichische Familienpolitik nutzbar zu machen.

3.1. Deutschland

In Deutschland hat die Familienpolitik im vergangenen Jahrzehnt einen weitreichenden Reformprozess durchlaufen, dem eine durchaus als Paradigmenwechsel zu bezeichnende Neuorientierung der familienpolitischen Zielsetzung zugrunde liegt. Bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts konnte das deutsche Familienverständnis relativ eindeutig als klassisch-konservativ eingeordnet werden: Esping-Andersen (1999: 83) bezeichnet das deutsche Modell als "familialistisch", Gauthier (1996: 203 f.) als "traditionell", und nach Pfau-Effinger (2005: 4) dominierte das "Vereinbarkeitsmodell der männlichen Versorgerehe" die deutsche Familienpolitik. Diese Zuschreibungen gingen insbesondere auf die Wahl des Einkommensteuermodells, die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems und den Vorrang monetärer Transfers vor familienbezogenen Sach- und Dienstleistungen, und hier insbesondere Betreuungseinrichtungen, zurück. Allerdings wurden mit dem Elterngeld (einkommensabhängige Einkommensersatzleistung während einer relativ kurzen Bezugsdauer) 2007 und dem Gesetz zum Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen 2008 fundamentale Reformen umgesetzt, die als deutliche Abkehr vom traditionell familialistisch ausgerichteten deutschen Familien(politik)verständnis interpretiert werden können (Blum, 2014). Da diese auf eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (für Mütter) zielenden Reformen jedoch nicht oder nur unzureichend von gleichgerichteten Reformen im sozialen Sicherungssystem und im Einkommensteuersystem begleitet wurden, ist der resultierende aktuelle familienpolitische Mix in Deutschland durchaus nicht widerspruchsfrei. Diese inhärenten Widersprüche wurden verschärft mit dem Beschluss des Betreuungsgeldes 2009, das jüngst bestätigt und erhöht wurde und zu den genannten vereinbarkeitsorientierten Reformen bei Elterngeld und Betreuungseinrichtungen im Widerspruch steht.

3.1.1. System der Haushaltsbesteuerung

Deutschland hält seit 1958 an der gemeinsamen Veranlagung von Ehegatten zur Einkommensteuer fest. Dieses so genannte Ehegattensplitting begünstigt eine traditionelle Rollenverteilung zwischen Mann und Frau in der Familie, da die Steuerentlastung mit zunehmender Einkommensdifferenz beider Ehepartner zunimmt und in Alleinverdienerhaushalten maximiert wird. Die Steuerentlastung steigt mit dem Einkommen: So beläuft sich für einen Alleinverdienerhaushalt mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 50.000 € der Splittingvorteil auf 4.500 € jährlich, bei 100.000 € zu versteuerndes Jahreseinkommen erreicht er knapp 8.200 € (Ochmann – Wrohlich, 2013).

Durch das Splittingverfahren ergibt sich für Ehepartner mit ungleich hohen Erwerbseinkommen ein identischer Grenzsteuersatz, d. h. der Ehepartner mit dem geringeren Erwerbseinkommen unterliegt im Vergleich zur Individualbesteuerung einem höheren Grenzsteuersatz. Auch der Durchschnittssteuersatz des geringer verdienenden Ehepartners erhöht sich durch das Ehegattensplitting. Die Anreize für einen nicht oder nur geringfügig beschäftigten Ehepartner, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. auszuweiten, werden durch die hohe Durchschnitts- bzw. Grenzsteuerbelastung verringert. Diese vom Einkommensteuersystem ausgehenden Anreizwirkungen, die eine ungleiche intrafamiliäre Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit unterstützen, werden durch die Ausgestaltung der Sozialbeiträge verstärkt. Da oberhalb einer Beitragsbemessungsgrenze von 5.950 € monatlich (Westdeutschland) jedes zusätzliche Bruttoerwerbseinkommen nicht beitragspflichtig ist, ist die Erwirtschaftung eines gegebenen Haushaltseinkommens durch nur einen Ehepartner in oberen Einkommensbereichen im Vergleich zu einem gleich hohen Beitrag beider Ehepartner zum Haushaltseinkommen mit einer geringeren Sozialabgabenbelastung verbunden. Berechnungen der OECD zeigen, dass – anders als in allen anderen OECD-Ländern mit Ausnahme von Frankreich, wo der Effekt jedoch quantitativ unbedeutend ist – in Deutschland vor allem im oberen Einkommensbereich die durchschnittliche Steuer- und Abgabenbelastung eines Alleinverdienerhaushaltes gegenüber einem Doppelverdienerhaushalt mit identischem Haushaltseinkommen deutlich geringer ist (OECD, 2013A): So reduziert sich aufgrund von Ehegattensplitting und Beitragsbemessungsgrenze in der Sozialversicherung die Abgabenbelastung eines Paarhaushalts mit insgesamt 200% des Durchschnittseinkommens um gut 16%, wenn nicht beide Partner gleichermaßen, sondern nur ein Partner das Haushaltseinkommen erwirtschaftet. Innerhalb der ehe- und familienbezogenen öffentlichen Leistungen im engeren Sinne (Geldleistungen einschließlich Elterngeld und Betreuungseinrichtungen) stellt das Ehegattensplitting mit einem Steuerentfall von 19,8 Mrd. € einen bedeutenden Posten dar, der im Jahr 2010 die Ausgaben für die öffentliche Subventionierung von Kindertagesbetreuung (16,2 Mrd. €) deutlich übertraf und immerhin knapp 10% des Gesamtvolumens der ehe- und familienbezogenen öffentlichen Leistungen ausmachte (vgl. Bonin et al., 2013). Simulationsstudien (vgl. z. B. Bach et al., 2011) zeigen, dass der Ersatz des Ehegattensplittings durch eine reine Individualbesteuerung die Erwerbsbeteiligung (Partizipationsquote ebenso wie Arbeitszeit) verheirateter Frauen merklich steigern würde.

Diese vom Ehegattensplitting ausgehenden negativen Anreizmechanismen in Richtung einer ungleichen intrafamiliären Arbeitsteilung vor allem bei Familien mit Kindern im Vorschulalter ("1,5-Verdiener-Modell", Müller – Neumann – Wrohlich, 2013, S. 1) werden verstärkt durch das System der beitragsfreien Familienmitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung: Zuverdienende, deren monatliches Einkommen 395 € bzw. 450 € (Minijob) nicht übersteigt, sind durch den haupterwerbstätigen Ehepartner im System der Familienmitversicherung beitragsfrei mitversichert.

3.1.2. Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten

Zur Abdeckung der direkten Kinderkosten setzt das deutsche Steuer- und Transfersystem auf großzügige Geldleistungen. Eine logische Fortsetzung des Ehegattensplittings stellt der jährliche Kinderfreibetrag in Höhe von 7.008 € pro Jahr für Paare bzw. bei getrennter Einkommensteuerveranlagung von 3.504 € pro Elternteil dar, der zu einer maximalen steuerlichen Entlastung von 3.100 € pro Jahr¹³⁾ – für Familien mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen über 118.000 € – führt (Ochmann – Wrohlich, 2013). Dieser Freibetrag wird im Rahmen einer automatischen Günstigerprüfung allerdings nur dann angewendet, wenn der steuerliche Entlastungsbeitrag die Jahressumme des (im Rahmen dieses so genannten dualen Systems) alternativ gewährten monatlichen Kindergeldes von 2.200 € (für das erste und zweite Kind) überschreitet, was bei einem zu versteuernden Einkommen von 66.000 € jährlich (Stand 2014) bei Verheirateten der Fall ist. Die Höhe des Kindergeldes, das grundsätzlich bis zum 18. Lebensjahr, bei aufgrund von Ausbildung oder Studium unterhaltspflichtigen Kindern bis zum 25. Lebensjahr gewährt wird, ist abhängig von der Ordnungszahl der Kinder: Es beträgt jährlich für die ersten beiden Kinder je 2.200 €, für das dritte Kind 2.280 € und für das vierte und jedes weitere Kind je 2.580 €. Die besonderen Belastungen Alleinerziehender werden durch einen zusätzlichen jährlichen Freibetrag von 1.308 € berücksichtigt. Zahlt der zweite Elternteil keine Alimente, kann für einen Zeitraum von maximal 72 Monaten zudem ein monatlicher Unterhaltsvorschuss von 133 € für Kinder unter 6 Jahren bzw. von 180 € für Kinder zwischen 6 und 12 Jahren beantragt werden. Insgesamt fällt in Deutschland der mit 71% hohe Anteil der direkten und indirekten monetären Transfers an den gesamten öffentlichen Familienleistungen im Allgemeinen und die herausragende Bedeutung steuerlicher Erleichterungen im Besonderen auf (einschließlich der Steuerausfälle durch das Ehegattensplitting erreichten diese ein Drittel der gesamten öffentlichen Familienleistungen und damit deutlich mehr als im OECD-Durchschnitt von etwa 10%).

3.1.3. Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen

Weitere 0,3% des BIP wurden für Ersatzleistungen während des Mutterschutzes und der Karenz (Elternzeit) aufgewendet. Sie bezwecken eine gänzliche oder teilweise Kompensation der

¹³⁾ Für jene 0,1% der Steuerpflichtigen, die "Reichensteuer" zahlen, d. h. über 250.000 € zu versteuerndes Jahreseinkommen beziehen, erreicht die maximale steuerliche Entlastung jährlich 3.325 €.

Einkommenseinbußen, die jenem Elternteil entstehen, der seine berufliche Tätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung reduziert oder unterbricht. In den als konservativ bezeichneten Staaten, wo die Betreuung von (Klein-)Kindern typischerweise in den Verantwortungsbereich der Familie gelegt wird, sind Freistellungen meist mehrjährig (Leitner – Wroblewski, 2005). In Deutschland ist von dem bis Ende 2006 praktizierten, im Regelfall mehrjährigen, Elternzeitmodell, das eine pauschale monatliche Zahlung von 300 € für einen Zeitraum von bis zu 24 Monaten vorsah (bzw. im Rahmen eines so genannten Budgetmodells eine Pauschalzahlung von 450 € pro Monat für die Dauer eines Jahres (um Anreize für eine kürzere Babypause zu setzen)), nur mehr die dreijährige Arbeitsplatzgarantie bzw. das Recht auf unbezahlte Freistellung (Elternzeit¹⁴) geblieben. Seit 2007 wird ein einziges Modell angeboten: ein einkommensabhängiges Elterngeld von 67% des vorherigen Nettoeinkommens, das mit 1.800 € monatlich gedeckelt und auf zwölf Monate befristet ist; in jedem Fall wird ein Mindestbetrag von 300 € monatlich ausgezahlt. Die Möglichkeit einer zweimonatigen Verlängerung der Bezugsdauer auf insgesamt 14 Monate in Form von zwei nicht übertragbaren Partnermonaten soll auch den zweiten Elternteil dazu veranlassen, Elternzeit zu nehmen, also zu einer höheren Väterbeteiligung beitragen. Der Anspruch auf Elterngeld besteht auch dann, wenn der betreuende Elternteil einer wöchentlichen Erwerbstätigkeit von maximal 30 Stunden nachgeht (Teilzeitoption). Auf Antrag können die ausgezahlten Monatsbeträge halbiert werden, wodurch sich die Bezugsdauer des Elterngeldes auf maximal bis zum 28. Lebensmonat des Kindes verlängert.

Das neue Elternzeitmodell hat die Väterbeteiligung, die bis Ende 2000 lediglich 1,5% betragen hatte¹⁵), deutlich erhöht: Sie stieg von 23,4% für im zweiten Vierteljahr 2009 geborene Kinder auf 29,3% für im zweiten Vierteljahr 2012 geborene Kinder. Gleichzeitig hat sich allerdings die durchschnittliche Bezugsdauer von Vätern in diesem Zeitraum leicht von 3,5 Monaten auf 3,2 Monate verringert¹⁶).

3.1.4. Kinderbetreuungsangebot

Der Wandel der letzten Jahre hin zu einer stärker vereinbarkeitsorientierten Familienpolitik spiegelt sich in wachsenden Ausgaben der öffentlichen Hand für Kinderbetreuungseinrichtungen wider. Diese stiegen zwischen 2003 und 2009 von 0,4% auf 0,5% des BIP. Entsprechend nahm der Anteil der unter 3-Jährigen in formaler Betreuung in den letzten Jahren deutlich zu: Während es 2004 erst knapp 10% waren, so hatte sich dieser Anteil bis 2010 auf 20% verdoppelt und war bis 2012 weiter auf 24% gestiegen. Zwar liegt dieser Wert immer noch deutlich unter der Zielvorgabe des Europäischen Rats von Barcelona 2002, bis 2010 in allen Mitgliedstaaten für mindestens ein Drittel der Kinder unter 3 Jahren einen Betreuungsplatz zur Verfügung zu stellen¹⁷), doch ist eine beachtliche Dynamik beim Ausbau der Betreuungsplätze

¹⁴) Der im Bundesdeutschen verwendete Begriff der Elternzeit entspricht dem österreichischen Begriff der Karenz.

¹⁵) Gemessen als Anteil der Kinder, deren Vater Elterngeld bezogen hat, an den im entsprechenden Zeitraum geborenen Kindern.

¹⁶) Vgl. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/12/PD13_411_22922.html.

¹⁷) Allerdings wurde im vergangenen Jahr die Erreichung dieser Zielvorgabe auf 2020 verschoben, da sie 2010 erst von 10 Mitgliedsländern erfüllt wurde (European Commission, 2013).

festzustellen. Der seit 1996 bestehende gesetzlich garantierte Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für jedes Kind im Alter vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt wurde zum 1. August 2013 ausgeweitet: Nunmehr gilt der Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege bereits ab dem vollendeten ersten Lebensjahr (Kinderförderungsgesetz). Zur Erfüllung dieses Rechtsanspruchs sollte bis 2013 für 38% der Kinder unter 3 Jahren ein Betreuungsplatz zur Verfügung gestellt werden, was der geschätzten Nachfrage (2011: 39% im gesamten Bundesdurchschnitt; *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 2012) für Deutschland knapp entspräche und zugleich das Barcelona-Ziel erfüllte. Um die Wahlfreiheit zwischen außer- und innerhäuslicher Betreuung unter 3-Jähriger zu erhalten, und da zudem absehbar war, dass vor allem einige große westdeutsche Flächenländer die angestrebten Ausbauziele kaum erreichen würden, fand bereits im Herbst 2009 eine Einigung auf die Einführung eines Betreuungsgeldes im Jahr 2013 statt. Dieses wurde dann auch tatsächlich zum 1. August 2013 – parallel zum Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter 3-Jährige – eingeführt. Danach wird für jedes Kind, das am 1. August 2012 oder später geboren ist und das die Eltern nicht in Einrichtungen betreuen lassen können oder wollen, vom Beginn des 15. Lebensmonates bis zum Ende des 36. Lebensmonates ein monatliches Betreuungsgeld von 100 € gewährt, das ab 1. August 2014 auf 150 € erhöht wird – als zeitliche "Verlängerung" des spätestens mit Ende des 14. Lebensmonates auslaufenden Elterngeldes. Von diesem Betreuungsgeld werden negative Arbeitsanreizeffekte vor allem für Frauen mit geringen Einkommenschancen erwartet. Zudem wird befürchtet, insbesondere Kinder aus einkommensschwachen Familien oder Familien mit Migrationshintergrund, die von einer frühkindlichen Förderung besonders profitierten, würden vom Besuch einer Betreuungseinrichtung abgehalten (Spieß, 2012). Mit Stand Februar 2014 lagen bereits über 150.000 Anträge auf Betreuungsgeld vor – bei einer Gesamtzahl von unter 3-Jährigen von 2 Millionen.

Zur Verringerung von Nettoeinkommensausfällen aufgrund der Ausgaben für Kinderbetreuung und damit als Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit können seit 2006 zwei Drittel der Ausgaben für Kinderbetreuung bis zu einer Obergrenze von 4.000 € jährlich von der Einkommensteuer abgesetzt werden. Bis 2011 war die Erwerbstätigkeit beider Elternteile bzw. eines alleinerziehenden Elternteils Voraussetzung (mit Ausnahme des Kindergartenalters, während dessen aufgrund der mit dem Kindergartenbesuch verbundenen pädagogischen Zielsetzungen keine Erwerbstätigkeit der Eltern erforderlich war, um die steuerliche Abzugsfähigkeit in Anspruch nehmen zu können). Seit 2012 sind Ausgaben für Kinderbetreuung für Kinder bis zum 14. Lebensjahr generell abzugsfähig. Die maximale steuerliche Entlastung erreicht jährlich 1.770 €.

Für eine Doppelverdienerfamilie mit 2 Kindern (2 und 3 Jahre alt) in Vollzeitbetreuung und einem Einkommen von insgesamt 167% des Durchschnittsarbeitseinkommens (ein Partner verdient 100%, der zweite Partner 67%) betragen für das Jahr 2012 nach OECD-Berechnungen die Nettobetreuungskosten (nach Berücksichtigung von direkten Transfers und Steuererleichterungen) für öffentliche Betreuungseinrichtungen 11,2% des Bruttoarbeitseinkommens bzw.

knapp 10% des Netto-Familieneinkommens. Eine alleinstehende Person mit einem Kind in Vollzeitbetreuung und 67% eines Durchschnittsarbeitseinkommens zahlt dagegen nur 3,2% dieses Durchschnittseinkommens an Nettobetreuungskosten¹⁸⁾.

3.1.5. Fazit

Die deutsche Familienpolitik verfolgt, wie oben erwähnt, seit gut einem Jahrzehnt ein Konzept der "nachhaltigen Familienpolitik", das sich an fünf Indikatoren orientiert: Geburtenrate, Vereinbarkeit, Armutsrisiko, Bildungsniveau und Erziehungskompetenz (Leitner, 2008). In ihrer Gesamtschau der Ergebnisse der Evaluationsstudien des DIW Berlin, ifo und ZEW, die im Rahmen der von der deutschen Bundesregierung 2009 in Auftrag gegebenen und im Prinzip 2013 abgeschlossenen "Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen" erstellt wurde, kommen die genannten Wirtschaftsforschungsinstitute zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Finanzierung der Kindertagesbetreuung die zentralen Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik¹⁹⁾ gleichermaßen ohne Zielkonflikte erfüllt (vgl. Bonin et al., 2013). Auch das Elterngeld schneidet bezüglich dieser Zielsetzungen insgesamt gut ab, wenngleich die Stärkung der Anreize für eine höhere Väterbeteiligung empfohlen wird. Von weiteren Erhöhungen des Kindergeldes als der zentralen Geldleistung zur Abdeckung der direkten Kinderkosten, das nach den Evaluationsergebnissen nur schwache Wirkungen auf die wichtigsten familienpolitischen Ziele hat, wird dagegen abgeraten. Eine Einschränkung des Ehegattensplittings schließlich ermögliche die bessere Erreichung zentraler familienpolitischer Ziele und schaffe gleichzeitig budgetären Spielraum für den weiteren Ausbau der Betreuungseinrichtungen.

3.2. Frankreich

In der Wohlfahrtsstaatstypologie von Esping-Andersen (1999) wird Frankreich ebenso wie Deutschland dem Typ des konservativen Wohlfahrtsstaates zugeordnet. Dabei weist die französische – im Gegensatz zur deutschen und österreichischen – Familienpolitik eine stark pronatalistische Prägung auf und wird daher gelegentlich auch "Politik des dritten Kindes" genannt, während die familialistische Komponente ungleich weniger ausgeprägt ist als in den deutschsprachigen Ländern.

3.2.1. System der Haushaltsbesteuerung

In Frankreich wird ebenso wie in Deutschland eine Tarifsplittungsmethode zur Berechnung der Einkommensteuerschuld herangezogen. Anders als in Deutschland erfahren jedoch beim französischen Familiensplitting nicht nur Ehepaare eine steuerliche Entlastung. Auch Kinder werden mit einem Splittingfaktor von 0,5 berücksichtigt, der sich ab dem dritten Kind auf 1 verdoppelt. Einer Äquivalenzskala gleich soll so eine Annäherung an die Leistungsfähigkeit

¹⁸⁾ Vgl. <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>.

¹⁹⁾ Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität der Familien, bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, frühe Förderung von Kindern, Fertilität/Erfüllung von Kinderwünschen und Nachteilsausgleich zwischen den Familien; vgl. dazu auch Kapitel 1 der vorliegenden Studie.

eines Haushaltes in Abhängigkeit von seiner Größe und Zusammensetzung bewirkt werden. Die Höhe des Splittingfaktors orientiert sich an den Grenzkosten jedes Kindes, da für dritte und weitere Kinder aufgrund von Mehrkosten für Unterkunft, Fahrzeug etc. die Ausgaben zur Deckung des Kinder-Existenzminimums überproportional zunehmen (Dell – Wrohlich, 2006). Bei aller interpretativen Vorsicht kann die Verdoppelung des Splittingfaktors ab dem dritten Kind allerdings auch als einkommensteuerliche Umsetzung der explizit angestrebten Förderung von Mehrkindfamilien, die sich auch in anderen familienpolitischen Instrumenten (siehe die folgenden Abschnitte) niederschlägt, verstanden werden (Fagnani, 2005).

Bedingt durch die direkte Progression des Einkommensteuertarifs steigt – ähnlich dem deutschen Modell – auch beim französischen Familiensplitting die Höhe der Steuerentlastung mit zunehmendem Einkommensniveau. Haushalte ohne oder nur mit geringem steuerpflichtigem Einkommen werden nicht oder nur wenig entlastet. Während der Splittingeffekt für Erwachsene ebenso wie in Deutschland unbegrenzt zum Tragen kommt, war bis Ende 2013 die maximale Entlastung für die ersten beiden Kinder mit jeweils 2.000 € und für jedes weitere Kind mit 4.000 € gedeckelt (Ochmann – Wrohlich, 2013). 2011 zahlten 34% der Zweielternhaushalte mit zwei Kindern aufgrund des Familiensplittings keine Einkommensteuer. Auch die Höhe der steuerlichen Entlastung von Alleinerziehenden, die verglichen mit jedem verheirateten Elternteil Anspruch auf einen zusätzlichen Splittingfaktor von 0,5 haben (1,5 statt 1), ist gedeckelt. Unterhaltsleistungen an bedürftige volljährige Kinder sind bis zu 5.698 € pro Jahr und Kind (Stand 2012) steuerlich abzugsfähig, dabei ist eine Kumulierung mit dem Splittingeffekt nicht möglich.

3.2.2. Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten

Ergänzt wird die finanzielle Entlastung von Familien in Frankreich im Rahmen des Systems der Haushaltsbesteuerung durch weitere monetäre Transfers und Absetzbeträge. Eine einkommensgeprüfte Einmalzahlung zum Zeitpunkt der Entbindung (so genannte "Geburtsprämie") beläuft sich auf 917 € (Stand 2013). Aufgrund großzügiger Einkommensgrenzen (Nettoeinkommensobergrenze für einen Alleinverdienerhaushalt 27.855 €, bei Erwerbstätigkeit beider Eltern bzw. für Alleinerziehende 40.050 €) ist ein beträchtlicher Anteil der Familien bezugsberechtigt.

Während für das erste Kind kein Kindergeld gewährt wird, beziehen 2-Kind-Familien monatlich 128,57 €, Familien mit 3 Kindern 293,30 € und 164,72 € für jedes weitere Kind. Dieser Betrag steigt (mit Ausnahme des Erstgeborenen bei Familien mit weniger als 3 Kindern) um 64,28 € für Kinder ab dem 16. Lebensjahr, die ab dem 1. Mai 1997 geboren sind. Für Kinder bis 3 Jahre wird eine einkommensabhängige (Einkommensgrenzen wie bei Geburtsprämie) monatliche Kinderbeihilfe von 185 € gezahlt. Für Familien mit mindestens 3 Kindern ist darüber hinaus ein Mehrkindzuschlag von 2.008 € pro Jahr vorgesehen. Der gezielten Entlastung von Mehrkindfamilien liegt die Annahme zugrunde, dass die Entscheidung für dritte und weitere Kinder primär auf der Basis ökonomischer Überlegungen gefällt wird (Gauthier, 1996). Eine überproportionale Entlastung von Familien mit mindestens drei Kindern steht demnach ganz im Zeichen

der französischen Tradition pronatalistischer Familienpolitik, die eine Erhöhung der Geburtenraten bezweckt.

3.2.3. Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen

Auch die Dauer des Mutterschutzes sowie des Bezuges von Kinderbetreuungsgeldleistungen²⁰⁾ und damit die Gesamthöhe der Kompensationszahlungen ist im französischen Modell gestaffelt nach der Zahl der Kinder²¹⁾. Während der Mutterschutz bei ersten und zweiten Kindern 16 Wochen beträgt, können Mütter bei jedem weiteren Kind 24 Wochen in Mutterschutz gehen. Währenddessen haben sie bis zu einem monatlichen Maximalbetrag von 3.086 € Anspruch auf einen 100%igen Ersatz ihres früheren Einkommens. Im Anschluss an den Mutterschutz können sowohl Vater als auch Mutter (auf Wunsch gleichzeitig) für die Betreuung ihres Kindes eine monatliche Pauschalzahlung von 566 € beziehen: für 6 Monate beim ersten Kind, bis zum Ende des dritten Lebensjahres ab dem zweiten Kind. Familien mit mindestens drei Kindern können alternativ eine erhöhte Pauschalleistung von 801,30 € monatlich wählen, wenn ein Elternteil die Erwerbstätigkeit nicht länger als für ein Jahr vollständig unterbricht. Väter können innerhalb der ersten 4 Monate nach der Geburt eines Kindes bis zu 11 Tage bei voller Bezahlung in Vaterschaftsurlaub gehen.

Während des Bezugs von Kinderbetreuungsgeld können beide Elternteile Teilzeit jeweils zwischen 16 und 32 Wochenstunden arbeiten; das Kinderbetreuungsgeld wird entsprechend reduziert. Arbeiten beide Elternteile Teilzeit, können beide Kinderbetreuungsgeld beziehen, die Gesamtleistung ist allerdings auf 566,01 € monatlich begrenzt. Die bestehenden Modelle für den Bezug von Kinderbetreuungsgeld stellen demnach darauf ab, einen vollständigen Ausstieg der Eltern aus der Berufstätigkeit zu verhindern oder zumindest einen möglichst frühen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Im Gegensatz zu einer idealtypisch konservativen Politik ist jedoch nicht nur die Erhöhung der Fertilitätsrate erklärtes Ziel der französischen Familienpolitik. Gleichzeitig stellt die Erwerbstätigkeit beider Elternteile ein zentrales Politikanliegen dar, und die gesellschaftliche Akzeptanz der (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit von Müttern ist hoch; Väterbeteiligung scheint dagegen bislang kein prioritäres Ziel zu sein (Rötter, 2014). Zwar besteht die erwähnte Möglichkeit eines Vaterschaftsurlaubs, die auch von über 60% der Väter wahrgenommen wird. Der Prozentsatz der Väter, die auch Kinderbetreuungsgeld in Anspruch nehmen, ist mit 3,7% allerdings sehr gering, und von diesen wählen 70% nur die Teilzeitoption (Boyer – Nicolas, 2013).

²⁰⁾ Im Rahmen dieser Studie kann auf Detailregelungen in den hier betrachteten Vergleichsländern bezüglich der Dauer der Elternkarenz (verstanden als arbeitsrechtliche Freistellung zur Kinderbetreuung) und des Bezugs von Kinderbetreuungsgeld (ebenso wie auf die Mutterschutzregelungen) nicht eingegangen werden. Der Fokus liegt hier auf der Bezugsdauer von Ersatzleistungen während betreuungsbedingter Erwerbsunterbrechungen oder -einschränkungen im Anschluss an die Geburt. In Anlehnung an die österreichische Terminologie werden während dieser Zeit gewährte Kompensationszahlungen als Kinderbetreuungsgeld bezeichnet.

²¹⁾ Vgl. zur Darstellung der französischen Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung Fagnani – Boyer – Thévenon (2013).

3.2.4. Kinderbetreuungsangebot

Dass die Ausschöpfung des Erwerbspotentials der Mütter seit langem ein erklärtes Ziel französischer Familienpolitik ist, findet seinen Niederschlag im Angebot an externer Kinderbetreuung, das jenes der anderen Länder mit einem konservativen Wohlfahrtsstaatsmodell deutlich übersteigt. Die Ausgaben für Kinderbetreuung machen in Frankreich etwa 1,3% des BIP bzw. fast 33% der gesamten öffentlichen Familienleistungen (2009) aus, was mehr skandinavischem als deutschem oder österreichischem Niveau entspricht. 2011 waren 44% der unter 3-Jährigen in öffentlicher Kinderbetreuung untergebracht, nach erst 27% im Jahr 2007. Ab dem dritten Lebensjahr besteht ein Anspruch auf Kinderbetreuung; nahezu alle 3- bis 6-Jährigen besuchen kostenfreie, ganztägige Vorschulen.

Das französische Kinderbetreuungsangebot weist als besonderes Merkmal eine große Vielfalt der Betreuungsformen auf (Erhel, 2013; Luci, 2011). Vor allem seit den 1990er Jahren ist es erklärtes Ziel der Familienpolitik, vor allem für die unter 3-Jährigen diese Vielfalt zu schaffen und zu fördern, um für die Eltern Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Formen der Kinderbetreuung zu bieten: außerhäuslich in öffentlichen Betreuungseinrichtungen; innerhäuslich in der Familie durch qualifizierte "Kinder mädchen"; und staatlich bezuschusste qualifizierte Tagesmütter, die die Kinder bei sich zu Hause betreuen. 2012 befanden sich laut Eurostat 40% der unter 3-Jährigen in formalen Betreuungseinrichtungen, davon wurden allerdings wohl etwa zwei Drittel von Tagesmüttern betreut (Seils, 2013)²²). Die Option, Kinder zu Hause durch qualifizierte Betreuungspersonen betreuen zu lassen, wird vor allem von Eltern in oberen Einkommenschichten genutzt, betrifft aber insgesamt mit etwa 2% nur eine kleine Minderheit der Kinder (Erhel, 2013). Private Betreuungsarrangements (Tagesmütter und Betreuungspersonen im Haus der Eltern) sind in Frankreich von wesentlich größerer Bedeutung als in den meisten anderen EU-Ländern (mit Ausnahme der Niederlande).

Dennoch ist das bestehende Angebot quantitativ unzureichend (Erhel, 2013). Dies wird als einer der Gründe dafür gesehen, dass trotz jahrelangen Diskussionen und Kritik auch von wissenschaftlicher Seite die lange Bezugsdauer von Kinderbetreuungsgeld (bis maximal zum dritten Lebensjahr des Kindes) für Mehrkindfamilien, kombiniert mit einer relativ geringen Pauschalzahlung, nicht ersetzt wird durch eine kürzere Bezugsdauer mit höheren Kompensationszahlungen: Es wird befürchtet, dass – zumindest kurzfristig – der zusätzliche Bedarf an Betreuungseinrichtungen nicht gedeckt werden könnte (Fagnani – Boyer, 2012; Thévenon, 2011).

50% der Ausgaben (bis zu einer Höhe von 2.300 € jährlich) für Kinderbetreuung werden in Form einer Steuergutschrift steuerlich berücksichtigt. Ein Doppelverdienerpaar mit 2 Kindern in Vollzeitbetreuung und 167% des durchschnittlichen Bruttoarbeitsinkommens zahlt 13,1% dieses Bruttoarbeitsinkommens bzw. knapp 10% des Netto-Familieneinkommens an Nettobe-

²²) Definitionsgemäß gehören Tagesmütter nicht zu den von Eurostat ausschließlich erfassten formalen Betreuungseinrichtungen, allerdings kann die von Eurostat ausgewiesene hohe Betreuungsquote nur dann zustande kommen, wenn auch von Tagesmüttern zur Verfügung gestellte Betreuungsplätze erfasst sind (Seils, 2013).

treuungskosten. Diese belaufen sich für eine alleinerziehende Person mit einem Kind und 67% des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens auf nur 3,4% des Bruttoarbeitseinkommens²³).

3.2.5. Fazit

Insgesamt scheint die hervorstechendste Eigenschaft der französischen Familienpolitik weniger das Familiensplitting in der Einkommensteuer zu sein, das sowohl in Deutschland als auch in Österreich immer wieder intensiv diskutiert wird, als vielmehr ein insgesamt konsistentes Gesamtkonzept (Luci, 2011) mit einem ausgewogenen familienpolitischen Mix. Dieser zielt zunächst – basierend auf einer ersten, pronatalistischen Säule – auf die besondere Förderung von Mehrkindfamilien. Deren überproportionale Entlastung wird sowohl durch das Einkommensteuersystem, zum Teil einkommensabhängige Transfers, Höhe und Dauer der Ersatzleistungen während der Karenz als auch durch die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten betrieben. Dennoch ist die pronatalistische Ausrichtung nicht die alleine vorherrschende Zielsetzung: Es fällt zudem – gewissermaßen als zweite tragende Säule – das Bestreben auf, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen (Luci, 2011; Erhel, 2013) – allerdings mit einem klaren Fokus auf der Förderung der Müttererwerbstätigkeit (Rötter, 2014), während eine zielgerichtete Förderung der Väterbeteiligung weitgehend fehlt (Fagnani – Math, 2010).

3.3. Niederlande

Die Ausgaben für Familien liegen mit 2,5% des BIP in den Niederlanden etwas unter dem OECD-Durchschnitt (2,6%) und deutlich unter jenen der meisten nord- und westeuropäischen Staaten; innerhalb der alten EU15-Länder befinden sich nur die südeuropäischen Länder unter dem niederländischen Ausgabenniveau. Dieses ist auch Ergebnis der von den Niederlanden verfolgten eher impliziten Familienpolitik, die soweit möglich auf direkte Eingriffe verzichtet und stattdessen an den Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik ansetzt. Auch Transfers, die letztlich Familien zugutekommen, werden weniger auf Haushaltsebene geprüft, sondern sind häufig an individuelle Anspruchsvoraussetzungen geknüpft.

3.3.1. System der Haushaltsbesteuerung

Ein konsistentes Element der impliziten niederländischen Familienpolitik ist das System der Einkommensbesteuerung, das als weitgehend individualisiert angesehen werden kann. Lediglich die Übertragung des jedem Steuerpflichtigen zustehenden allgemeinen Steuerabsetzbetrages (ein persönlicher Abzugsbetrag von der Steuerschuld) ist weiterhin möglich: 73,3% für nach dem 1. Januar 1972 geborene Steuerpflichtige (100% für ältere Steuerpflichtige) des (seit 2014 einkommensabhängigen) allgemeinen Steuerabsetzbetrages in Höhe von maximal 2.103 € können von einem Partner ohne Einkünfte bzw. mit nur geringen Einkünften auf den anderen steuerpflichtigen Partner übertragen werden.

²³) Vgl. <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>.

3.3.2. *Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten*

Das Kindergeld ist vom Einkommen der Eltern unabhängig, variiert jedoch mit dem Alter. Für Kinder bis 5 Jahre werden 2014 jährlich 767 € bezahlt, für Kinder zwischen 6 und 11 Jahren 931 € und für Kinder zwischen 12 und 17 Jahren 1.095 €. Damit ist die Höhe des Kindergeldes deutlich geringer als die entsprechenden Zahlungen von Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag in Österreich. Die Staffelung nach der Anzahl der Kinder, die in den Niederlanden abgeschafft wurde, verstärkt die Differenz noch mehr.

Allerdings existieren einige Steuerabsetzbeträge, die Eltern mit unterhaltspflichtigen Kindern zusätzlich entlasten können. Sie sind jedoch an Einkommen oder Erwerbstätigkeit gekoppelt bzw. werden nur an Alleinerziehende ausgezahlt. Der einkommensabhängige Kinderabsetzbetrag von maximal 2.133 € pro Jahr wird Steuerpflichtigen mit Einkünften aus Erwerbstätigkeit über 4.814 € gewährt, wenn sie Alleinerzieher sind oder der Partner höhere Erwerbseinkünfte hat. Alleinerziehende mit mindestens einem Kind unter 27 Jahren im eigenen Haushalt erhalten einen jährlichen Alleinerziehendenabsetzbetrag von 947 €. Dieser kann sich erhöhen um 4,3% des Erwerbseinkommens (maximal 1.319 €), falls im Haushalt mindestens ein Kind unter 16 Jahren vorhanden ist.

Statt einer Einkommensersatzleistung wird ein steuerlicher Absetzbetrag von 4,29 € pro Stunde Freistellung zur Kinderbetreuung gewährt. Eine Reihe von Absetzbeträgen in der Einkommensteuer ist somit direkt an eine Erwerbstätigkeit geknüpft. Das bloße Vorhandensein von Kindern berechtigt dagegen lediglich zum Bezug des, verglichen mit Österreich, relativ niedrigen Kindergeldes. Statt die Steuerschuld von Erwerbstätigen mit nicht erwerbstätigen Ehepartnern zu mindern, werden zusätzliche Absetzbeträge in den Niederlanden immer an eine Erwerbstätigkeit gekoppelt.

3.3.3. *Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen*

Neben Instrumenten zur finanziellen Entlastung von Familien ist die Vielzahl der Arbeitsfreistellungsregelungen, die nicht zwangsläufig an den Familienstand gekoppelt sein müssen, charakteristisch für die Niederlande. Besonders prominent ist hier das Arbeitskontenmodell: Es erlaubt Arbeitskräften, durch Überstunden Zeit anzusparen, die zu einem späteren Zeitpunkt für Weiterbildung, Pflege, Urlaub, Kinderbetreuung oder auch "echte" Altersteilzeit verwendet werden kann. Es können bis zu 12% des Jahresbruttogehalts oder ein entsprechender Anteil der Arbeitsstunden angespart werden, maximal jedoch 210% eines jährlichen Bruttobezugs. Ein Absetzbetrag von 199 € pro Jahr, der bei Inanspruchnahme angesparten Arbeitsgehalts gewährt wird, unterstützt die Nutzung des Arbeitskontenmodells.

Nach der Geburt eines Kindes hat jeder Elternteil Anspruch auf eine Freistellung bis zur Vollendung des 8. Lebensjahres, insgesamt allerdings maximal die 26-fache Wochenarbeitszeit (d. h. 988 Stunden bzw. 26 Wochen)²⁴⁾. Freistellung zur Kinderbetreuung ist prinzipiell nur in Teil-

²⁴⁾ Vgl. zum Folgenden *den Dulk* (2013).

zeit möglich; Vollzeit bedarf der Zustimmung des Arbeitgebers. Wird beispielsweise ein Vollzeitbeschäftigungsverhältnis auf die Hälfte reduziert, ist eine Freistellung von 12 Monaten möglich. Es sind unterschiedliche Teilzeitoptionen möglich; je höher die Wochenstundenzahl, desto länger kann die Dauer der Freistellung ausgedehnt werden. Auch kann mit Einverständnis des Arbeitgebers die Freistellung zur Kinderbetreuung in zwei oder drei Zeitblöcken konsumiert werden. Eine staatliche Einkommensersatzleistung gibt es in den Niederlanden nicht, allerdings haben Eltern Anspruch auf einen Einkommensteuerabsetzbetrag von 4,29 € pro Stunde Freistellung zur Kinderbetreuung. Beide Elternteile können sich gleichzeitig freistellen lassen. 27% der Väter machten 2011 von der Freistellungsmöglichkeit Gebrauch, 2003 waren es erst 15%. Sie ließen sich im Durchschnitt über einen Zeitraum von 18 Monaten hinweg 8 Wochenstunden freistellen und arbeiteten währenddessen im Durchschnitt 37 Wochenstunden.

Für Väter besteht Anspruch auf 2 Tage Vaterschaftsurlaub innerhalb von 4 Wochen nach Geburt des Kindes. Der Vaterschaftsurlaub wurde 2004 von 46% der Väter in Anspruch genommen.

3.3.4. Kinderbetreuungsangebot

Seit Anfang der 1990er Jahre wird der Ausbau der öffentlichen Betreuungsinfrastruktur forciert, um das Erwerbspotential insbesondere der Mütter auszuschöpfen; bis dahin wurden öffentliche Betreuungseinrichtungen als Notlösung im Falle einer "nicht normalen" Familiensituation betrachtet (Kremer, 2002). Allerdings besteht nach wie vor eine große Diskrepanz zwischen der Betreuung von unter 3-Jährigen und Vorschulkindern. Ab dem vierten Lebensjahr besteht Anspruch auf Kinderbetreuung, der Vorschulbesuch ist kostenlos und ganztags möglich. Die öffentlich finanzierten Vorschulen werden von fast allen 4- und 5-Jährigen besucht und gewährleisten daher eine beinahe flächendeckende Versorgung. Dagegen befinden sich nur 46% der unter 3-Jährigen in formaler Betreuung; davon ein Großteil in Teilzeitplätzen (Seils, 2013). Über 36% der gesamten öffentlichen Familienleistungen (0,9% des BIP) fließen in Betreuungseinrichtungen (2009).

Eine niederländische Besonderheit ist die Dreiteilung der Kostentragung externer Kinderbetreuung zwischen Arbeitgebern, Eltern und der öffentlichen Hand. Grundsätzlich entrichten Eltern die Betreuungsgebühren an die Betreuungseinrichtungen, die dann teilweise von den Arbeitgebern erstattet werden; zudem können sie steuerlich geltend gemacht werden (Planfenga, 2013). Dies erklärt die sehr hohe Differenz zwischen Brutto- und Nettobetreuungskosten in den Niederlanden²⁵). Letztere liegen 2012 für eine Doppelverdienerfamilie mit 2 Kindern in Vollzeitbetreuung und 167% eines durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens bei 8,9% des Bruttoarbeitseinkommens, für eine alleinerziehende Person mit einem Kind und 67% eines Bruttoarbeitseinkommens bei 4,5% des Bruttoarbeitseinkommens.

²⁵) Vgl. <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>.

Im Zuge des *Child Care Act* von 2005 wurde die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten für Eltern in Höhe von maximal 6,70 € pro betreuter Stunde für Vorschulkinder in formaler Kinderbetreuung (6,25 € für Hortbetreuung, 5,37 € für Kinderbetreuung zu Hause) von der steuerlichen Bemessungsgrundlage für Kinder bis 12 Jahre ermöglicht, wenn beide Eltern erwerbstätig sind oder studieren. Der (einkommensunabhängige) Freibetrag ist abhängig von der Länge der Arbeitszeit der Eltern: Für Kinderbetreuungseinrichtungen für Vorschulkinder ergibt sich die Zahl der absetzbaren Betreuungsstunden als das 1,4-fache der Arbeitszeit des Elternteils mit der geringeren Wochenstundenzahl. Pro Monat können maximal 230 Stunden steuerlich berücksichtigt werden, was einen Anreiz zur Teilzeiterwerbstätigkeit – mit relativ hoher Wochenstundenzahl – setzt.

Zusammen mit der unabhängig vom Familienstand weit verbreiteten "Teilzeitkultur" vor allem bei Frauen (allerdings ist auch ein Fünftel der Männer – deutlich mehr als der EU-Durchschnitt – teilzeitbeschäftigt) fördert das vorhandene "Teilzeitangebot" an Betreuungseinrichtungen vor allem im Vorschulbereich in Kombination mit den ebenfalls teilzeitorientierten Karenzurlaubregelungen ein Zuverdienermodell, in dem vor allem die Frauen Teilzeit arbeiten und einen beträchtlichen Teil der Kinderbetreuung übernehmen (*Knijl – Saraceno, 2010*).

3.4. Schweden

In den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten liegt Familienpolitik primär in der Verantwortung des Staates. Einer hohen Abgabenbelastung (die gesamtstaatliche Abgabenquote beträgt rund 45% des BIP) stehen großzügige staatliche Leistungen gegenüber, die die erwerbsmäßige Einkommenserzielung ergänzen, bisweilen sogar weitgehend oder vollständig ersetzen. Das gilt für jede Form der Sozialpolitik und so auch für die Familienpolitik (*Badelt – Österle, 2001*).

3.4.1. System der Haushaltsbesteuerung

In den nordischen Ländern, wo die Frauenerwerbsquote signifikant höher und eheähnliche Gemeinschaften häufiger sind als in den konservativen Staaten, stellen nationale Steuer- und Transfersysteme auf die finanzielle Unabhängigkeit des Individuums ab. So ist das System der Individualbesteuerung die logische Konsequenz der Betonung individueller Rechte, insbesondere auch die der Frauen. Die Berechnung der Steuerschuld erfolgt abhängig von der individuellen Einkommenshöhe. Weder Familienstand noch Erwerbsstatus bzw. Einkommen des Partners sind von Belang. Alleinverdienende werden wie verheiratete Doppelverdienende und Ledige besteuert, auf Begünstigungen für Alleinverdienerhaushalte etwa in Form von Absetzbeträgen wird in Schweden verzichtet. Vielmehr soll durch das gänzlich individualisierte Einkommensteuersystem ein gewisser Druck dahingehend ausgelöst werden, dass beide Ehepartner erwerbstätig sind und Hausarbeit egalitär untereinander aufteilen (*Dingeldey, 1999*).

Auch das System der sozialen Sicherung basiert in Schweden wie in allen anderen sozialdemokratischen Staaten überwiegend auf einer Steuerfinanzierung. Anstatt nicht oder nur ge-

ringfügig Beschäftigte durch ein System der Familienmitversicherung auch ohne Beitragszahlungen mitzuversichern, existieren in Schweden weder Geringfügigkeitsgrenzen noch Mindesteinkommen. Daher entstehen für geringfügig Beschäftigte keine relativen Einkommensvorteile, ihre Einkommen werden im selben Umfang wie solche aus Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen belastet (*Dingeldey, 1999*).

3.4.2. *Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten*

Grundsätzlich basiert die staatliche Unterstützung von Familien in den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten weniger auf dem Einkommensteuersystem als vielmehr auf direkten Geld- und Sachleistungen. Die explizite Förderung von Familien durch monetäre und Realtransfers ist vom Gedanken des Egalitarismus und großzügigen Leistungen geprägt. In Schweden gibt es überhaupt keine steuerlichen Förderungen für Familien, sondern nur direkte Geldleistungen. Zur Abdeckung der direkten Kinderkosten wird Kindergeld gewährt, wobei die Kindergeldzahlungen sukzessive mit der Anzahl der Kinder ansteigen. Für erste Kinder beläuft sich der jährliche Transferbetrag auf 12.600 SEK (1.457 €)²⁶⁾, steigt beim zweiten Kind um 1.200 SEK (139 €), ab dem dritten Kind um 5.448 SEK (630 €), für vier Kinder um 15.768 SEK (1.823 €) und für fünf Kinder um 28.356 SEK (3.278 €). Das Kindergeld wird normalerweise bis zum 16. Lebensjahr gewährt, für Kinder in Ausbildung oder im Studium länger.

3.4.3. *Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen*

Da Ersatzleistungen an das Einkommensniveau vor dem Mutterschutz gekoppelt werden, sind die Einkommenseinbußen in Schweden während der Erwerbsunterbrechung zur Kinderbetreuung begrenzt²⁷⁾. In den ersten 390 der insgesamt möglichen 480 Tage Kinderbetreuungsgeldbezug werden bis zu einem Jahreseinkommen von 445.000 SEK (51.445 €) 80% des vorherigen Verdienstes an die Eltern ausbezahlt. Mindestens 60 der 390 Tage, in denen einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld bezogen werden kann, müssen allerdings vom zweiten Elternteil in Anspruch genommen werden. In den verbleibenden 90 Tagen ist der Auszahlungsbetrag nicht mehr an das Einkommensniveau gekoppelt, sondern wird in Form eines Fixbetrags ausbezahlt. Dieser beträgt 180 SEK pro Tag (21 €) und entspricht dem Kinderbetreuungsgeld vormals geringfügig bzw. nicht beschäftigter Eltern, das mangels Erwerbstätigkeit nicht an ein vormaliges Einkommen gekoppelt ist.

Ein Mitte 2008 eingeführter "Gleichstellungsbonus" soll einen finanziellen Anreiz bieten, die Freistellung zur Kinderbetreuung gleichmäßiger zwischen Mutter und Vater aufzuteilen. Der Bonus bezieht sich auf die 390 Tage Freistellung mit einkommensabhängigen Ersatzleistungen, nachdem Mutter und Vater jeweils ihre nicht übertragbaren 60 Tage in Anspruch genommen haben. Für jeden Tag, den Vater und Mutter die Freistellung gleichmäßig untereinander auftei-

²⁶⁾ Alle Währungsumrechnungen basieren auf dem Durchschnittskurs 2013 der Europäischen Zentralbank; Euro-Beträge gerundet.

²⁷⁾ Vgl. zu den folgenden Ausführungen zu den Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung *Duvander – Haas (2013)*.

len, erhalten sie 50 SEK (6 €); wenn sie die Freistellung in gleichen Teilen konsumieren, erreicht der Bonus seine maximale Höhe von 13.500 SEK (1.560 €). Zudem können sich im ersten Lebensjahr des Kindes die Eltern bis zu 30 Tage gleichzeitig zur Kinderbetreuung freistellen lassen. Empirische Untersuchungen deuten allerdings darauf hin, dass die Effekte dieses Gleichstellungsbonus bisher sehr gering waren (*Duvander – Johansson, 2012; Försäkringskassan, 2014*).

Das Besondere am schwedischen Modell ist, dass – ähnlich wie inzwischen in Deutschland und bei der kurzen einkommensabhängigen österreichischen Variante – das Kinderbetreuungsgeld nur für ein gutes Jahr ausbezahlt wird, in dieser Zeit jedoch auf relativ hohem Niveau. Bemerkenswert ist auch, dass das Kinderbetreuungsgeld nicht unmittelbar im Anschluss an den Mutterschutz bezogen werden muss. Gesetzlich festgeschrieben ist lediglich, dass eine Inanspruchnahme vor der Vollendung des 8. Lebensjahres des Kindes erfolgen muss. Zu jedem Zeitpunkt kann das Kinderbetreuungsgeld halbtags, vierteltags oder auch achtelweise (stundenweise) ausbezahlt werden. Somit ist für erwerbstätige Eltern eine sehr hohe Flexibilität gegeben.

Von den 2004 geborenen Kindern machten 88,3% der Väter irgendwann vor deren achtem Geburtstag von der Freistellungsmöglichkeit Gebrauch (vgl. zum Folgenden *Duvander – Haas, 2013*). Väter von Kindern, die 2003 geboren wurden, ließen sich im Durchschnitt 91 Tage freistellen während des Anspruchszeitraums von 8 Jahren, während Mütter 342 Tage beanspruchten. 2011 waren 44% der Empfänger von Kinderbetreuungsgeld Männer, die im Durchschnitt 37 Tage in Anspruch nahmen, und 56% Frauen mit einer durchschnittlichen Inanspruchnahme von 95 Tagen. Die Väterbeteiligung hat sich langfristig deutlich erhöht: Hatten 1987 Väter nur 7% aller Freistellungstage genommen, so war dieser Anteil bis 2011 mit 24% fast um das 3,5-fache höher. Der Anteil der Paare, die die Freistellung einigermaßen gleichmäßig aufteilen (40% bis 60%), steigt nur langsam; 2008 hatte er 12% erreicht. *Ekberg – Eriksson – Friebel (2013)* zeigen, dass die Einführung des ersten Papamonats 1995 die Väterbeteiligung deutlich erhöhte: Der Anteil der Väter, die überhaupt keine Freistellung in Anspruch nahmen, fiel von 54% auf 18%; dagegen erhöhte sich der Anteil der Väter, die sich mindestens einen Monat freistellen ließen, von 9% auf 47%.

Innerhalb der ersten 60 Tage nach Geburt oder Adoption eines Kindes hat der Vater (oder gleichgeschlechtliche/r Partner/in) das Recht auf eine Freistellung bis zu 10 Tagen, für die eine Einkommensersatzleistung von 80% (gedeckelt bei 333.700 SEK oder 38.578 € jährlich) gewährt wird. Für die 2011 geborenen Kinder wurde dieser Vaterschaftsurlaub von drei Viertel der Väter bzw. sonstigen berechtigten Personen in Anspruch genommen (*Duvander – Haas, 2013*).

3.4.4. Kinderbetreuungsangebot

In Schweden dominieren tendenziell Realtransfers über monetäre familienbezogene Leistungen. 2% des BIP (2009) werden für Kinderbetreuungseinrichtungen ausgegeben, das sind über 53% der familienbezogenen öffentlichen Aufwendungen. Ab dem ersten Lebensjahr gibt es einen Anspruch auf Kinderbetreuung – konkret auf Vollzeitbetreuung, wenn beide Elternteile

erwerbstätig sind, und auf einen Halbtagsbetreuungsplatz, wenn höchstens ein Elternteil erwerbstätig ist (Duvander – Haas, 2013). 2008 wurde ein kommunales Erziehungsgeld (*vårdnadsbidrag*) etabliert: Seit 2009 können Kommunen bis zu 3.000 SEK (347 €) monatlich an Eltern mit Kindern zwischen einem und 3 Jahren, die keine öffentlich finanzierten Betreuungseinrichtungen nutzen und für die bereits 250 Tage an Freistellung konsumiert wurden, zahlen. Dieses Erziehungsgeld kann nicht mit einer gleichzeitigen Freistellung kombiniert werden; Anspruchsvoraussetzung ist, dass ein zweiter Erwachsener im Haushalt (nicht notwendiger Weise der andere Elternteil) arbeitet oder studiert. Diese Leistung, die von einem Drittel der Kommunen angeboten wird und von dem eher negative Anreizwirkungen auf die Müttererwerbstätigkeit zu erwarten sind, wird aber kaum genutzt (Seils, 2013).

2012 waren 52% der unter 3-Jährigen in Betreuungseinrichtungen untergebracht, 2007 waren es noch 47%. Die Nettobetreuungskosten für Doppelverdienerpaare mit 2 Kleinkindern in Vollzeitbetreuung und einem Bruttoarbeitseinkommen von 167% des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens sind mit 5,8% des Bruttoarbeitseinkommens bzw. 4,4% des Netto-Familieneinkommens am geringsten in der Gruppe der Vergleichsländer und deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 16,6% bzw. 12,2%. Für eine alleinerziehende Person mit einem Kleinkind in Vollzeitbetreuung und 67% des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens belaufen sich die Nettobetreuungskosten auf 3% des Bruttoarbeitseinkommens²⁸⁾.

3.5. Dänemark

3.5.1. System der Haushaltsbesteuerung

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

3.5.2. Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten

Die finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern findet in Dänemark primär durch Kindergeldzahlungen statt. Die Höhe des Kindergeldes bemisst sich nicht nach der Anzahl, sondern nach dem Alter der Kinder. Für 0- bis 2-Jährige sind jährlich 17.616 DKK (2.361 €) vorgesehen. Für 3- bis 6-Jährige sinkt dieser Betrag auf 13.944 DKK (1.869 €), für Kinder zwischen 6 und 17 Jahren auf 10.980 DKK (1.472 €). Seit 2014 gilt eine Einkommensgrenze von 712.600 DKK

²⁸⁾ Vgl. <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>.

(95.523 €), oberhalb derer 2% des diese Einkommensgrenze übersteigenden Betrages vom Kindergeld abgezogen werden.

Alleinerziehende haben zusätzlich Anspruch auf einen jährlichen Pauschalbetrag von 5.284 DKK (708 €) und auf weitere 5.184 DKK (695 €) pro Kind.

3.5.3. Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen

Auch das dänische Modell setzt auf vergleichsweise kurze, jedoch hohe Kompensation während Mutterschutz und der Freistellung zur Kinderbetreuung (*Bloksgaard – Rostgaard, 2013*). 4 Wochen vor der Geburt und 14 Wochen danach besteht Anspruch auf Mutterschaftsurlaub. Anschließend besteht die Möglichkeit einer Freistellung zur Kinderbetreuung bis zu 32 Wochen, die frei zwischen beiden Elternteilen aufgeteilt werden kann. Allerdings ist nicht ein Teil der Freistellung exklusiv für den Vater reserviert, so wie in Schweden (sowie in den übrigen nordischen Ländern), Deutschland und in Österreich. Bis zu einer Obergrenze von 4.005 DKK (537 €) wöchentlich beträgt die Einkommensersatzleistung 100% des vorherigen Einkommens. Im Rahmen von Kollektivverträgen, die etwa 75% der Arbeitnehmer abdecken, wird eine etwaige Differenz zum vorherigen Einkommen (aufgrund der Deckelung) abgedeckt. Zwischen 8 und 13 Wochen der Freistellung können später genommen werden. Arbeitnehmer können die 32 Wochen Freistellung bei entsprechender Reduktion der Einkommensersatzleistung auf 46 Wochen verlängern. Mit dem Arbeitgeber kann Teilzeitarbeit während der Freistellung vereinbart werden, wodurch sich der Bezugszeitraum des Kinderbetreuungsgeldes entsprechend verlängert und sich letzteres entsprechend reduziert. Während der ersten 14 Wochen nach der Geburt haben Väter Anspruch auf 2 Wochen Vaterschaftsurlaub, wobei sie (mit der oben genannten Deckelung) eine Einkommensersatzleistung von 100% des vorherigen Einkommens erhalten. Dieser Vaterschaftsurlaub wurde von 61% der Väter in Anspruch genommen. Bezüglich der Freistellung zur Kinderbetreuung ist die Väterbeteiligung wesentlich geringer, auch im Vergleich zu Schweden: 2005 betrug die Väterbeteiligung 24%. 2010/11 beanspruchten Männer 7,2% der gesamten Freistellungstage, mit einer durchschnittlichen Freistellungsdauer von 36 Tagen.

3.5.4. Kinderbetreuungsangebot

Die im Vergleich zu den konservativen Staaten kurze Bezugsdauer von Kinderbetreuungsgeld ist sichtlich darauf ausgelegt, einen möglichst schnellen Wiedereinstieg des betreuenden Elternteils ins Berufsleben zu forcieren. Unterstützt wird dies durch ein gut ausgebautes Angebot an Betreuungseinrichtungen. In Dänemark besteht ab dem 6. Lebensmonat eines Kindes Anspruch auf einen Betreuungsplatz, sofern kein Elternteil in Mutterschutz bzw. zur Kinderbetreuung freigestellt ist. Der Anteil der unter 3-Jährigen in externer Kinderbetreuung ist in Dänemark mit 67% (2012; 2007 waren es 70%) mit großem Abstand der höchste in der EU. Die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen belaufen sich auf 2% des BIP, das sind rund 53% der gesamten Ausgaben für Familienleistungen (2009); Dänemark befindet sich damit im Vergleich

der OECD-Länder auf dem zweiten Rang hinter Korea²⁹⁾. Für ein Doppelverdienerpaar mit zwei Kleinkindern und einem Bruttoarbeitseinkommen von 167% des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens erreichen die Nettobetreuungskosten 2012 11,9% des Bruttoarbeitseinkommens bzw. 10,7% des Netto-Familieneinkommens. Alleinstehende Personen mit einem Kind und 67% des Durchschnittsarbeitseinkommens haben in Dänemark mit 2% des Bruttoarbeitseinkommens eine nur geringe Belastung durch Nettobetreuungskosten zu tragen³⁰⁾.

3.6. Großbritannien

Wie in anderen liberalen Wohlfahrtsstaaten wird das Gros familienpolitischer Leistungen auch in Großbritannien typischerweise an Einkommensobergrenzen gebunden, da primär einkommensschwächere Familien unterstützt werden sollen. Großbritannien teilt sich mit Irland den ersten Platz in der OECD bezogen auf das Gesamtniveau an öffentlichen Familienleistungen

3.6.1. System der Haushaltsbesteuerung

Grundsätzlich hat Großbritannien ein System der Individualbesteuerung. Nachdem jedoch ein doppelter Grundfreibetrag, der jedem Paar unabhängig vom individuellen Erwerbsverhalten zusteht, ohne Beschränkungen zwischen den Partnern übertragen werden kann, werden Alleinverdienerhaushalte bei gleicher Einkommenshöhe weniger stark belastet als Doppelverdienerhaushalte. Dennoch kann das britische Einkommensteuersystem als weitgehend individualisiert betrachtet werden; steuerliche Entlastungen aufgrund des Familienstandes werden prinzipiell nicht gewährt.

3.6.2. Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten

Die monetären Transfers dominieren in Großbritannien mit 2,5% des BIP deutlich gegenüber Realtransfers und steuerlichen Leistungen. Obgleich der familienpolitische Fokus auf der Reduktion des Armutsrisikos von Familien liegt, hatten bis vor kurzem alle Eltern unabhängig von der Höhe ihres Einkommens Anspruch auf Kindergeld. Dieses beläuft sich auf einen jährlichen Betrag von 1.055,60 GBP (1.242 €) für das erste und 696,80 GBP (819,80 €) für jedes weitere Kind. Wie in den USA werden auch in Großbritannien alle familienpolitischen Leistungen jährlich an den Verbraucherpreisindex angepasst. Seit Anfang 2013 wird für höhere Einkommen ab 50.000 GBP jährlich (58.824 €) ein Teil des Kindergeldes mit einer *High Income Child Benefit Charge* wegbesteuert. Diese beträgt für das Steuerjahr 2012/13 1% pro 100 GBP (117,70 €), um die das eigene Einkommen des Kindergeld Beziehenden (oder dessen Partner, der in diesem Fall die Abgabe tragen muss) die Einkommensgrenze von 50.000 GBP jährlich übersteigt; ab etwa 60.000 GBP (70.588 €) reduziert sich das Kindergeld auf null. Betroffen sind nach Schätzungen des britischen Finanzministeriums etwa 15% der Familien, nach Schätzungen von

²⁹⁾ Dänemark belegt den ersten Rang innerhalb der europäischen OECD-Länder.

³⁰⁾ Vgl. <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>.

Bradshaw (2011) sogar bis zu knapp einem Viertel der Familien, von denen auf diese Weise das Kindergeld ganz oder teilweise zurückgefordert wird. Somit reiht sich Großbritannien nun mehr in die sehr kleine Gruppe von Ländern ein, in denen keine universelle einkommensunabhängige Kindergeldleistung gewährt wird.

Nach dem Kindergeld stellt der *Child Tax Credit* (CTC) für Kinder bis 16 Jahre (bzw. bis 20 Jahre für in Ausbildung befindliche Kinder) das quantitativ wichtigste familienpolitische Instrument dar. Da durch den CTC primär Familien der unteren und mittleren Einkommensklassen entlastet werden sollen, sind Leistungsansprüche an Einkommensobergrenzen gebunden. Anspruchsberechtigte Familien erhalten einen maximalen Absetzbetrag von 545 GBP jährlich (641 €) ("*Family Element*"). Zusätzlich wird Eltern mit einem jährlichen Haushaltseinkommen von bis zu 16.010 GBP (18.835 €) ein weiterer Absetzbetrag von jährlich 2.750 GBP (3.235 €) ("*Child Element*") gewährt. Für jedes darüber hinaus verdiente Pfund wird der Maximalbetrag um 4,1% verringert.

Der *Working Tax Credit* (WTC) stellt das arbeitsmarktpolitische Pendant zum CTC dar. Auch für den WTC qualifizieren sich lediglich einkommensschwächere Familien. Neben einer finanziellen Unterstützung bezweckt der WTC außerdem, die Aufnahme einer regulären Beschäftigung für bis dato nicht erwerbstätige Elternteile attraktiver zu machen. Anspruchsberechtigt sind Familien und Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern nämlich nur dann, wenn mindestens ein Elternteil mehr als 16 Stunden pro Woche arbeitet. Die Leistungen bestehen aus vier Hauptelementen: Alle Anspruchsberechtigten erhalten eine jährliche Steuerrückerstattung von 9.140 GBP (10.753 €). Dieser Betrag wird um 800 GBP (941 €) aufgestockt, wenn zumindest ein Elternteil mehr als 30 Stunden pro Woche arbeitet. Alleinerziehende und Ehepartner profitieren zudem von einem Abzugsbetrag von 1.990 GBP (2.341 €). Schließlich können bis zu einer Einkommensobergrenze 70% der wöchentlichen Aufwendungen für Kinderbetreuung geltend gemacht werden (Abschnitt 3.6.4).

3.6.3. Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung und Einkommensersatzleistungen

Für Mütter ist eine Freistellung von 52 Wochen für die Kinderbetreuung vorgesehen, 39 davon sind bezahlt³¹⁾. Während in den ersten 6 Wochen nach der Geburt eine 90%ige Einkommensersatzleistung bezogen werden kann, ist der maximale Auszahlungsbetrag in den verbleibenden 33 Wochen auf 136,78 GBP (160 €) pro Woche begrenzt. Ab der 20. Lebenswoche des Kindes kann der Vater den verbleibenden Freistellungsanspruch der Mutter übernehmen – mindestens für 2 Wochen und maximal für 26 Wochen; eine Freistellung ist bis maximal zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes möglich. Auch Väter haben Anspruch auf eine Lohnersatzleistung von 90% des vorherigen Einkommens, begrenzt auf maximal 136,78 GBP (160 €) wöchentlich, für maximal 19 Wochen, darüber hinaus gehende Freistellung ist unbezahlt.

³¹⁾ Vgl. zum Folgenden im Detail *O'Brien et al.* (2013).

Väter haben darüber hinaus Anspruch auf 2 Wochen Vaterschaftsurlaub innerhalb der ersten 56 Tage nach Geburt des Kindes, mit einer Ersatzleistung von 90% des vorherigen Einkommens, maximal 160 € wöchentlich. In Großbritannien sind somit die Lohnersatzleistungen ebenso wie in fast allen (Ausnahme Niederlande) der hier näher betrachteten Länder gedeckelt, allerdings mit einer vergleichsweise geringen Obergrenze.

45% der Väter nahmen Vaterschaftsurlaub in Anspruch (2009/10); davon 50% die vollen zwei Wochen, 34% weniger.

3.6.4. Kinderbetreuungsangebot

In Großbritannien besteht ein Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung ab dem dritten Lebensjahr für 15 Stunden wöchentlich für 38 Wochen pro Jahr (O'Brien et al., 2013). 2009 wurden knapp über 26% der gesamten öffentlichen Aufwendungen für Familien für Betreuungseinrichtungen verwendet, das sind 1,1% des BIP. 2012 waren 27% der unter 3-Jährigen in formaler Betreuung (2007 waren es noch 38%). Insgesamt schätzen Umfragen zufolge Eltern das Angebot an formalen Betreuungseinrichtungen als nicht ausreichend ein (Seils, 2013).

Kinderbetreuungsausgaben sind – als ein Element des oben beschriebenen *Working Tax Credit* – bis zu einem Ausmaß von 70% steuerlich absetzbar. Die Höhe des Absetzbetrages hängt von der Zahl der Kinder ab und ist einkommensabhängig. Ein Haushalt mit einem Kind kann jährlich einen Betreuungsabsetzbetrag von maximal 6.370 GBP (7.494 €) in Anspruch nehmen, die Einkommensgrenze liegt bei einem Bruttohaushaltseinkommen von 41.000 GBP (48.235 €). Der Betreuungsabsetzbetrag beträgt für zwei und mehr Kinder maximal 10.920 GBP (12.847 €).

Die Nettokinderbetreuungskosten waren 2012 in Großbritannien mit großem Abstand die höchsten in der OECD. Für ein Doppelverdienerpaar mit 2 Kleinkindern in Vollzeitbetreuung und einem Bruttoarbeitseinkommen von 167% des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens betragen sie 45% des Bruttoarbeitseinkommens (OECD-Durchschnitt: 16,6%; Eurozonen-Durchschnitt: 14,8%) bzw. 33,8% (OECD-Durchschnitt: 12,2%; Eurozonen-Durchschnitt: 10,6%) des Netto-Familieneinkommens, was mit erheblichen negativen Arbeitsanreizen für den Zweitverdiener verbunden sein dürfte. Aufgrund der hohen Kosten geben 16% der erwerbstätigen Eltern ihr Kind nicht in einen Kindergarten (Seils, 2013). Für Alleinerziehende mit einem Kind und einem Bruttoarbeitseinkommen von 67% des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens dagegen erreichten die Nettobetreuungskosten lediglich 5,67% des Bruttoarbeitseinkommens³²).

3.7. Zusammenfassung

Sowohl familienpolitische Ausrichtung als auch familienpolitisches Instrumentarium unterscheiden sich beträchtlich zwischen den hier genauer betrachteten Ländern Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden, Dänemark und Großbritannien, wie die Zusammenfassung in Übersicht 5 zeigt. Die traditionell geprägte deutsche Familienpolitik wurde in den letz-

³²) Vgl. <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>.

ten Jahren mit dem Ziel der Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit in einigen Bereichen grundlegend reformiert. Sie ist jedoch, da die Reformen wesentliche Bereiche aussparten (System der Haushaltsbesteuerung) bzw. ihre Umsetzung nur mittelfristig möglich ist (Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen versus Betreuungsgeld), aktuell in der Gruppe der Vergleichsländer wohl am wenigsten in sich konsistent. Die pronatalistische Familienpolitik Frankreichs zielt auf eine gleichzeitige Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit und der Fertilität. Die niederländische Familienpolitik setzt einerseits stark auf an Erwerbstätigkeit gekoppelte monetäre Transfers, andererseits auf sowohl hinsichtlich der Arbeits- als auch der Betreuungszeit teilzeitorientierte Arbeitsfreistellungsregelungen zur Kinderbetreuung, und fördert somit ein Zuverdienermodell. In Schweden liegt der familienpolitische Fokus auf der Förderung der Frauenerwerbstätigkeit durch Kinderbetreuungseinrichtungen, aber auch auf der Sicherstellung einer gewissen Väterbeteiligung sowie auf Armutsverringerung durch großzügige monetäre Transfers. Die dänische Familienpolitik forciert durch kurze Bezugsdauer von Kinderbetreuungsgeld bei einer hohen Einkommensersatzrate und gesetzlichen Anspruch auf institutionelle Kinderbetreuung schon für sehr junge Kinder den schnellen Wiedereinstieg von Eltern in die Berufstätigkeit, was ein zentrales Charakteristikum des nordischen familienpolitischen Modells ist; die eher geringen expliziten Anreize zur Erhöhung der Väterbeteiligung teilt Dänemark dagegen eher mit Frankreich und den Niederlanden. Armutsverringerung und die Unterstützung einkommenschwächerer Familien, gekoppelt mit Anreizen für eine Mindesterwerbsbeteiligung, stellt Großbritannien ins Zentrum seiner Familienpolitik; eine universelle Kindergeldleistung gibt es seit Kurzem nicht mehr.

Übersicht 5: Überblick über familienpolitische Leistungen und Instrumente in ausgewählten europäischen Ländern 2013/14

	Österreich	Deutschland	Frankreich	Niederlande	Schweden	Dänemark	Großbritannien
Familienpolitische Leistungen in % des BIP gesamt	2,95	3,07	3,98	2,48	3,75	3,90	4,22
Direkte Geldleistungen/Steuerliche Förderungen/Realtransfers in % des BIP (2009)	2,34/0,04/0,57	1,16/1,01/0,89	1,44/0,78/1,76	0,78/0,77/0,93	1,58/0,00/2,17	1,63/0,00/2,27	2,46/0,38/1,38
Kinderkosten: Kindergeld (direkte Geldleistung) in € p.a. ¹⁾	1.634 – 2.071 701 (Absetzbetrag ⁴⁾)	2.200 – 2.280	0 – 1.842 ²⁾	1.095 – 1.095	1.457 – 2.087	max. 1.472 – 1.472 ³⁾	max. 1.242 – 820 ³⁾
Kinderkosten: steuerliche Förderung in € p.a. ¹⁰⁾	max. 264 ⁸⁾ (Kinderfreibetrag ⁵⁾)	7.008 (Kinderfreibetrag ⁵⁾)	Splittingfaktor 0,5 (maximale Entlastung 2.000) bzw. 1 (maximale Entlastung 4.000 ab 3. Kind)	max. 2.133 ³⁾ 11) (Kinderabsetzbetrag)	-	-	max. 641 ³⁾ (Familienabsetzbetrag) + max. 3.235 ³⁾ (Kinderabsetzbetrag)
Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung: Länge der Freistellung in Monaten ⁷⁾ bzw. Höhe des Kinderbetreuungsgeldes	Pauschalmodelle (12(+2), 15(+3), 20(+4), 30(+6)) Pauschalleistung 436 € bis 1.000 € monatlich einkommensabhängiges Modell (12(+2)) 80% Einkommensersatz (maximal 2.000 € monatlich)	12(+2) 67% Einkommensersatz (maximal 1.800 € monatlich)	12 / bis zum 3. Lebensjahr ab 2. Kind 1. bis 4. (1. und 2. Kind) / 6. (ab 3. Kind) Monat 100% Einkommensersatz (maximal 3.086 € monatlich) 5. bis 12. Monat / bis zum 3. Lebensjahr ab dem 2. Kind Pauschalleistung 566 € monatlich	12 Steuerabsetzbetrag 4,29 € pro Stunde Freistellung	14(+2) 1. bis 13. Monat 80% Einkommensersatz (maximal 51.445 € jährlich) 14. bis 16. Monat 21 € pro Tag	11,5 100% Einkommensersatz	12 1. bis 6. Woche 90% Einkommensersatz 7. bis 39. Woche 90% Einkommensersatz (maximal 160 € wöchentlich) 40. bis 52. Woche unbezahlt
Steuerliche Begünstigung innerhäusliche Betreuung	Alleinverdienerabsetzbetrag	Ehegattensplitting (Splittingvorteil maximal bei Alleinverdiener Ehe)	Familienplitting (Splittingvorteil maximal bei Alleinverdiener Ehe)	Übertragung ungenutzter persönlicher Absetzbeträge	nein	Übertragung ungenutzter persönlicher Absetzbeträge	Übertragung ungenutzter persönlicher Absetzbeträge
Betreuungsquote unter 3-Jährige (2012)	14	24	40	46	52	67	27
Kinderbetreuungskosten netto für Zuverdienerfamilie (100%+67% eines Durchschnittsarbeitseinkommens) mit 2 Kindern in Vollzeitbetreuung in % des Bruttoarbeitseinkommens / Netto-Familieneinkommens (2012)	3,4 / 2,7 ⁹⁾	11,2 / 9,7	13,1 / 9,7	8,9 / 7,5	5,8 / 4,4	11,9 / 10,7	45 / 33,8

Q: WIFO-Recherchen und –Zusammenstellung. – 1) Für 1. bzw. 3. Kind; gegebenenfalls bei altersmäßiger Staffelung Betrag für den längsten Altersabschnitt; in der Regel einkommensunabhängige Universalleistung; ohne allfällige zusätzliche Leistungen für Alleinerziehende. – 2) Da Zahlung nicht pro Kind, sondern pro Mehrkindfamilie geleistet wird, ist hier die durchschnittliche Zahlung pro Kind bei Dreikindfamilie angegeben. – 3) Einkommensabhängig. – 4) Reduziert Steuer-schuld; Betrag entspricht steuerlicher Entlastung; wird als direkter Transfer ausgezahlt. – 5) Reduziert steuerliche Bemessungsgrundlage; steuerliche Entlastung abhängig von persönlichem Einkommensteuersatz. – 6) Alternativ zum Kindergeld. – 7) X(+Y): In Klammern plus nicht übertragbarer Partnermonate. In der Regel ist die Dauer des Kinderbetreuungsgeldbezuges gemeint, nicht die Dauer der arbeitsrechtlichen Karenz. – 8) Bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile. – 9) Für Wien; in den übrigen Bundesländern deutlich höher, allerdings keine Berechnungen verfügbar. – 10) Ohne allfällige zusätzliche steuerliche Erleichterungen für Alleinerziehende. – 11) Gekoppelt an Erwerbstätigkeit; Voraussetzung: höheres Partnereinkommen.

4. Wirkungen der österreichischen Familienpolitik im internationalen Vergleich

Dieses Kapitel arbeitet anhand von gängigen Indikatoren wichtige Wirkungen der österreichischen Familienpolitik – auch im internationalen Vergleich – heraus. Diese Wirkungen umfassen im Wesentlichen die Verteilungswirkungen (horizontale und vertikale Umverteilung sowie Prävention und Reduktion von Kinderarmut). Auch wird kurz auf Fertilität und Kinderwunsch eingegangen.

4.1. Horizontale Umverteilung durch familienrelevante steuer- und transferpolitische Leistungen

Eine erste wichtige verteilungspolitische Zielsetzung der Familienpolitik ist die horizontale Umverteilung, d. h. die Berücksichtigung der durch das Vorhandensein von Kindern und gegebenenfalls eines nicht oder nur teilweise erwerbstätigen Elternteils geminderten finanziellen und steuerlichen Leistungsfähigkeit von Zweielternfamilien bzw. Alleinerziehenden gegenüber Paaren bzw. Alleinstehenden ohne Kinder.

Ein guter Indikator zur Abschätzung des Ausmaßes der horizontalen Umverteilung sind die von der OECD regelmäßig ermittelten effektiven Abgabensätze³³⁾ für unselbständig Beschäftigte mit unterschiedlichen Einkommenshöhen und in unterschiedlichen Familien- und Erwerbskonstellationen. Grundsätzlich werden sowohl effektive Grenz- als auch Durchschnittsabgabensätze ermittelt. Relevant für die hier angestellte Betrachtung der Verteilungswirkungen familienrelevanter steuer- und transferpolitischer Leistungen sind die effektiven Durchschnittsabgabensätze, die die Gesamtbelastung unselbständiger Einkünfte (d. h. die gesamten Steuer- sowie Sozialbeitragszahlungen eines Haushalts abzüglich familienpolitischer Steuerentlastungen und direkter Transferleistungen bezogen auf das Bruttoarbeitseinkommen) wiedergeben³⁴⁾.

Angesichts des beschränkten Rahmens der vorliegenden Studie werden für die hier vorgenommene Einschätzung der horizontalen Umverteilung nur zwei "typische" Haushaltskonstellationen genauer betrachtet: Eine kinderlose alleinstehende Person im Vergleich zu einer alleinerziehenden Person mit zwei Kindern³⁵⁾ mit einem Erwerbseinkommen von zwei Dritteln des Durchschnittseinkommens; und ein kinderloses Paar im Vergleich zu einem Paar mit zwei Kindern, wo ein Elternteil genau das Durchschnittseinkommen und der zweite Elternteil ein Drittel des Durchschnittseinkommens bezieht (d. h. eine typische Zuverdienerkonstellation).

Abbildung 2 zeigt den effektiven Durchschnittsabgabensatz eines alleinstehenden kinderlosen Beziehers unselbständiger Einkünfte in Höhe von zwei Dritteln des Durchschnittseinkom-

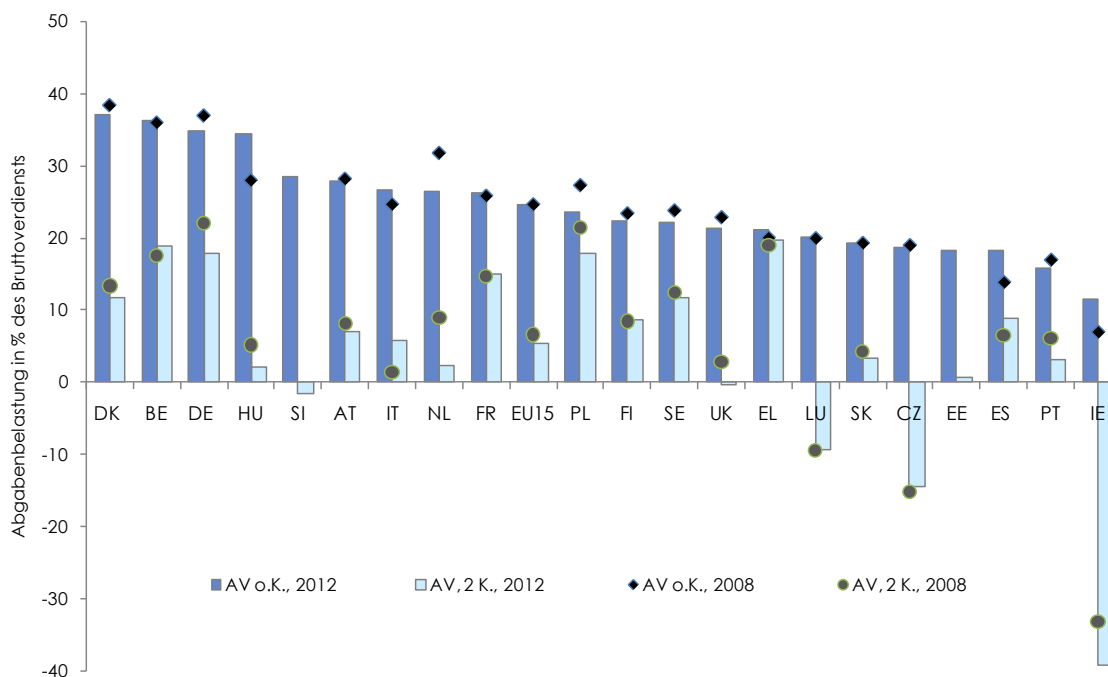
³³⁾ Im Folgenden wird der Begriff "effektiver Abgabensatz" (nicht "effektiver Steuersatz") verwendet, da neben der persönlichen Einkommensteuer auch Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt sind.

³⁴⁾ Der effektive Grenzabgabensatz gibt die Steuerbelastung einer zusätzlichen Einheit an Einkommen an und determiniert die Anreizwirkungen der Besteuerung; siehe dazu näher Abschnitt 5.3.1 der vorliegenden Studie.

³⁵⁾ Modellannahme: Kinder zwischen 6 und 11 Jahren (OECD, 2013A).

mens (Österreich: 27.237 € pro Jahr) im Vergleich zu einem Alleinerziehenden mit zwei Kindern für die Jahre 2008 und 2012 für die 21 EU-Mitgliedsländer, für die entsprechende OECD-Daten zur Verfügung stehen.

Abbildung 2: Effektive durchschnittliche Abgabenbelastung von Alleinstehenden ohne Kinder und Alleinerziehenden mit zwei Kindern mit 67% des Durchschnittseinkommens, 2008 und 2012



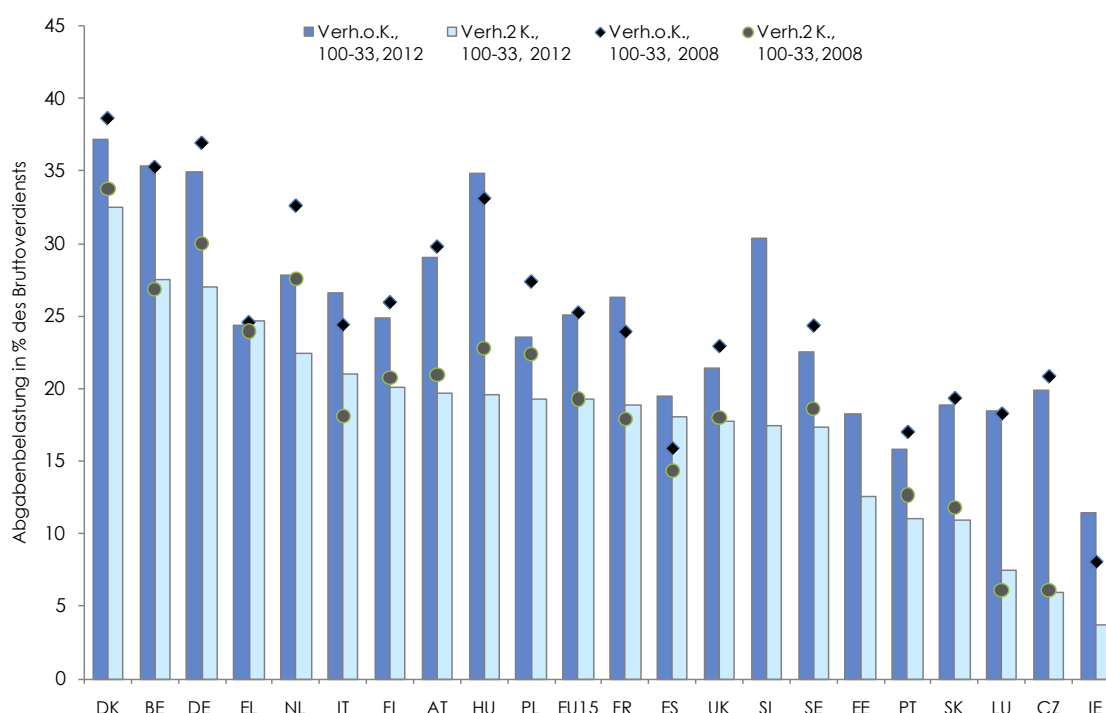
Q: OECD.

Im Vergleich zum Durchschnitt der EU15-Mitgliedsländer ist – bei einem etwas höheren Niveau der Durchschnittsbelastung für Alleinstehende mit Kindern sowie ohne Kinder – das Ausmaß der Umverteilung in Österreich im Jahr 2012 etwas geringer. Der effektive Durchschnittsabgabensatz wird in Österreich (Durchschnitt der EU15) von 28% (24,6%) für eine kinderlose alleinstehende Person verringert auf 6,9% (5,5%) für einen Alleinerziehenden mit zwei Kindern. Damit wird in Österreich der effektive Durchschnittsabgabensatz bei einer alleinstehenden Person durch das Vorhandensein von zwei Kindern um gut 75% gesenkt; in der EU15 wird die Abgabenbelastung um knapp 78% reduziert. Belastungsmindernd wirken sich in Österreich sowohl Steuererleichterungen (Alleinerzieherabsetzbetrag, Kinderfreibetrag) als auch direkte Geldleistungen (Familienbeihilfe, Kinderabsetzbetrag) aus. Österreich befindet sich damit in der Gruppe der 21 betrachteten EU-Mitgliedstaaten etwa im Mittelfeld. Gegenüber 2008 ist in Österreich der effektive Abgabensatz sowohl für kinderlose Alleinstehende als auch für Alleinerziehende mit zwei Kindern leicht gesunken, während das Ausmaß der Umverteilung leicht zugenommen hat. In der Gruppe der Vergleichsländer wird im Vergleich zu Österreich nur in

den Niederlanden und in Großbritannien stärker zwischen kinderlosen Alleinstehenden und solchen mit Kindern umverteilt.

Das Ausmaß der Umverteilung ist in Österreich für eine Zweielternfamilie mit zwei Kindern, in der ein Elternteil ein durchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt und ein Elternteil ein Drittel eines durchschnittlichen Arbeitseinkommens verdient (Brutto-Haushaltseinkommen: 54.474 €), wie generell in allen anderen betrachteten EU-Mitgliedsländern zwar wesentlich geringer im Vergleich zu Alleinstehenden, aber dennoch beachtlich (Abbildung 3).

Abbildung 3: Effektive durchschnittliche Abgabenbelastung von kinderlosen Paaren und Paaren mit zwei Kindern mit 100% und 33% des Durchschnittseinkommens, 2008 und 2012



Q: OECD.

Der effektive Durchschnittsabgabensatz wird 2012 in Österreich von 29,1% für ein kinderloses Paar auf 19,7% für ein Paar mit zwei Kindern und damit um gut 32% reduziert. Im EU15-Durchschnitt reduziert das Vorhandensein von zwei Kindern in der betrachteten Erwerbskonstellation den effektiven Durchschnittsabgabensatz von 25,1% auf 19,3% (minus 23%). Das Ausmaß der Umverteilung, die durch Geldleistungen (siehe oben) erfolgt, ist somit in Österreich deutlich höher als im EU-Durchschnitt: Eine im EU15-Vergleich deutlich höhere Abgabenbelastung eines kinderlosen Paares wird für ein Paar mit Kindern durch familienbezogene Geldleistungen auf den EU15-Durchschnitt gesenkt. In sämtlichen hier näher betrachteten Vergleichsländern wird zwischen kinderlosen und Paaren mit Kindern weniger umverteilt als in Österreich.

Eine zentrale Frage im Zusammenhang mit der Höhe der Geldleistungen für Familien ist, ob sie der Forderung des VfGH vom 17. Oktober 1997 nach der hälftigen steuerlichen Freistellung der Unterhaltspflichten von Eltern gegenüber ihren Kindern erfüllt³⁶⁾. Die Instrumente zur Berücksichtigung der geminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit von Eltern aufgrund der direkten Kinderkosten erfolgt derzeit durch den Kinderabsetzbetrag, die Familienbeihilfe sowie den Kinderfreibetrag. Ausgangsbasis für den steuerfrei zu stellenden Betrag ist der so genannte Regelbedarfssatz, ein allgemeiner Richtsatz für den durchschnittlichen Bedarf von Kindern einer bestimmten Altersstufe unabhängig von den konkreten Lebensverhältnissen der Eltern. Der einfache Satz ist als Mindeststandard und damit als Untergrenze zu betrachten; das 2,5-fache des Regelbedarfssatzes ist die Obergrenze für die Unterhaltspflicht, unabhängig vom Einkommen des/der Unterhaltspflichtigen. Hier wird daher als Referenzgröße für die Ermittlung des steuerfrei zu stellenden Betrages der 1,25-fache Regelbedarfssatz zugrunde gelegt. Dieser wird mit dem aktuellen effektiven Höchststeuersatz von 43,7% multipliziert³⁷⁾. Abschließend wird dieser Betrag mit der Entlastung durch Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag verglichen, um eine eventuelle Über- oder Unterdeckung der geforderten Mindestentlastung feststellen zu können.³⁸⁾

Übersicht 6 zeigt, dass für erste bis dritte Kinder bis 14 Jahre eine Überdeckung der steuerlichen Mindestabgeltung gegeben ist. Wegen der Altersstaffelung der Familienbeihilfe steigt diese Überdeckung mit der Ordnungszahl der Kinder; gleichzeitig nimmt die Unterdeckung, die für Kinder zwischen 15 und 24 Jahren feststellbar ist, mit der Ordnungszahl der Kinder ab. Für das erste Kind ergibt sich über die gesamte maximale Bezugsdauer der Familienbeihilfe hinweg eine kumulierte Unterdeckung von 3.264,20 €, für das zweite Kind ist die Bilanz in etwa ausgeglichen, und für das dritte Kind resultiert insgesamt eine Überdeckung von 7.235,80 €. Am höchsten ist die Unterdeckung für Kinder zwischen dem 18. und dem 24. Lebensjahr, die allerdings ohnehin nur noch dann familienbeihilfebezugsberechtigt sind (und damit auch den Kinderabsetzbetrag in Anspruch nehmen können), wenn sie sich noch in Ausbildung befinden. Klammert man diesen Zeitraum aus, ergibt sich für alle Kinder bis zum 18. Lebensjahr eine mit der Ordnungszahl der Kinder stark steigende, beträchtliche Überdeckung der vom VfGH geforderten steuerlichen Freistellung.

³⁶⁾ Vgl. zum Folgenden ausführlich *Guger et al.* (2009).

³⁷⁾ Durch die begünstigte Besteuerung des 13./14. Monatsgehalts bzw. den Gewinnfreibetrag wird der Spitzensteuersatz von Unselbständigen sowie Selbständigen von 50% auf effektiv 43,7% verringert (mit Ausnahme einer sehr kleinen Gruppe von Spitzenverdienern).

³⁸⁾ Da der Kinderfreibetrag für 43% der anspruchsberechtigten Kinder nicht genutzt wird (aufgrund Unkenntnis, zu geringen Einkommen etc.), wird er in den vorliegenden Berechnungen nicht berücksichtigt. Für jene 57% der Kinder, für die der Kinderfreibetrag geltend gemacht wird, wäre eine hier ermittelte Unterdeckung entsprechend geringer bzw. eine Überdeckung höher.

Übersicht 6: Häufige Abgeltung der Unterhaltsverpflichtungen von Eltern

Altersgrenzen Regelbedarfsatz Altersgrenzen Familienbeihilfe	Alter der Kinder						Insgesamt
	0 bis 2	3 bis 5	6 bis 9	10 bis 14	15 bis 18	19 bis 24 ⁵⁾	
	0 bis 2	3 bis bis 9	10 bis bis 18	19 bis 24 ⁵⁾	
	In € pro Monat und Kind						
1. Kind							
Beihilfe, Absetzbetrag ¹⁾	168,1	175,7	184,03	202,93	194,6	217,3	
Familienbeihilfe	109,7	117,3	117,3	136,2	136,2	158,9	
Schulstartgeld ²⁾	0,0	0,0	8,3	8,3	0,0	0,0	
Kinderabsetzbetrag	58,4	58,4	58,4	58,4	58,4	58,4	
1/2 Regelbedarfsatz	242,5	311,3	400,0	457,5	538,8	675,0	
Davon 43,7% ³⁾ ergibt die minimale steuerliche Abgeltung	106,0	136,0	174,8	199,9	235,4	295,0	
Über- bzw. Unterdeckung im Vergleich zu Beihilfe, Absetzbetrag	62,1	39,7	9,2	3,0	-40,8	-77,7	
Über- bzw. Unterdeckung der minimalen steuerlichen Abgeltung pro Kind über die gesamte Laufzeit in €	2.236,6	1.428,6	443,0	180,2	-1.960,0	-5.592,6	-3.264,2
2. Kind							
Beihilfe, Absetzbetrag	181,5	189,1	197,4	216,3	208,0	230,7	
Familienbeihilfe	123,1	130,7	130,7	149,6	149,6	172,3	
Schulstartgeld	0,0	0,0	8,3	8,3	0,0	0,0	
Kinderabsetzbetrag	58,4	58,4	58,4	58,4	58,4	58,4	
1/2 Regelbedarfsatz	242,5	311,3	400,0	457,5	538,8	675,0	
Davon 43,7% ergibt die minimale steuerliche Abgeltung	106,0	136,0	174,8	199,9	235,4	295,0	
Über- bzw. Unterdeckung im Vergleich zu Beihilfe, Absetzbetrag	75,5	53,1	22,6	16,4	-27,4	-64,3	
Über- bzw. Unterdeckung der minimalen steuerlichen Abgeltung pro Kind über die gesamte Laufzeit in €	2.719,0	1.911,0	1.086,2	984,2	-1.316,8	-4.627,8	755,8
3. Kind							
Beihilfe, Absetzbetrag	203,1	210,7	219,0	237,9	229,6	252,3	
Familienbeihilfe	144,7	152,3	152,3	171,2	171,2	193,9	
Schulstartgeld	0,0	0,0	8,3	8,3	0,0	0,0	
Kinderabsetzbetrag ⁴⁾	58,4	58,4	58,4	58,4	58,4	58,4	
1/2 Regelbedarfsatz	242,5	311,3	400,0	457,5	538,8	675,0	
Davon 43,7% ergibt die minimale steuerliche Abgeltung	106,0	136,0	174,8	199,9	235,4	295,0	
Über- bzw. Unterdeckung im Vergleich zu Beihilfe, Absetzbetrag	97,1	74,7	44,2	38,0	-5,8	-42,7	
Über- bzw. Unterdeckung der minimalen steuerlichen Abgeltung pro Kind über die gesamte Laufzeit in €	3.496,6	2.688,6	2.123,0	2.280,2	-280,0	-3.072,6	7.235,8

Q: WIFO. – 1) Ohne steuerliche Entlastung durch Kinderfreibetrag (maximal 9,61 €/Monat bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile und jeweils Anwendung des effektiven Höchststeuersatzes von 43,7%). – 2) Anteiliger Betrag/Monat. – 3) Effektiver Spitzensteuersatz. – 4) Ohne einkommensabhängigem Mehrkindzuschlag (20 €/Monat). – 5) Der Regelbedarfsatz gilt bis Vollendung des 28. Lebensjahres, die Gewährung der Familienbeihilfe bis zum vollendeten 24. Lebensjahr, in Sonderfällen (Präsenz-, Zivildienst, freiwilliger Sozialdienst, ...) bis zum vollendeten 25. Lebensjahr.

4.2. Vertikale Umverteilung

Der beschränkte Rahmen der vorliegenden Studie erlaubt zwar keine ausführliche Analyse der vertikalen Umverteilungswirkung des österreichischen Systems der Familienförderung. Dennoch können einige Schlaglichter auf die vertikalen Umverteilungseffekte zwischen Familien in identischer objektiver Situation (z. B. bezüglich Kinderzahl oder Erwerbskonstellation), aber mit unterschiedlicher Einkommenshöhe, geworfen werden.

Ein sehr grober und globaler Indikator für das Ausmaß der Ungleichheit in einer Gesellschaft sowie der Verteilungswirkungen des Steuer- und Transfersystems für alle Individuen bzw. Haushalte ist der Gini-Koeffizient, der einen Wert zwischen Null und Eins annehmen kann. Je höher dieser Wert, desto höher ist das Ausmaß der Ungleichverteilung in der betrachteten Volkswirtschaft. Übersicht 7 enthält die Gini-Koeffizienten jeweils vor Steuern und Transfers (d. h. bezüg-

lich der Verteilung der Markt- oder so genannten Primäreinkommen) und nach Steuern und Transfers (d. h. bezüglich der Verteilung der Sekundäreinkommen) für verfügbare Einkommen für Österreich und die sechs ausgewählten Vergleichsländer, die in dieser Studie näher betrachtet werden.

Übersicht 7: Gini-Koeffizienten vor und nach Steuern und Transfers für Österreich und ausgewählte Vergleichsländer 2010

	Gini-Koeffizient vor Steuern und Transfers	Gini-Koeffizient nach Steuern und Transfers	Differenz in %
Österreich	0,479	0,267	44,3
Dänemark	0,429	0,252	41,3
Frankreich	0,505	0,303	40,0
Deutschland	0,492	0,286	41,9
Niederlande	0,424	0,288	32,1
Schweden	0,441	0,269	39,0
Großbritannien	0,523	0,341	34,8
EU (OECD-Länder)	0,472	0,291	38,3

Q: OECD.

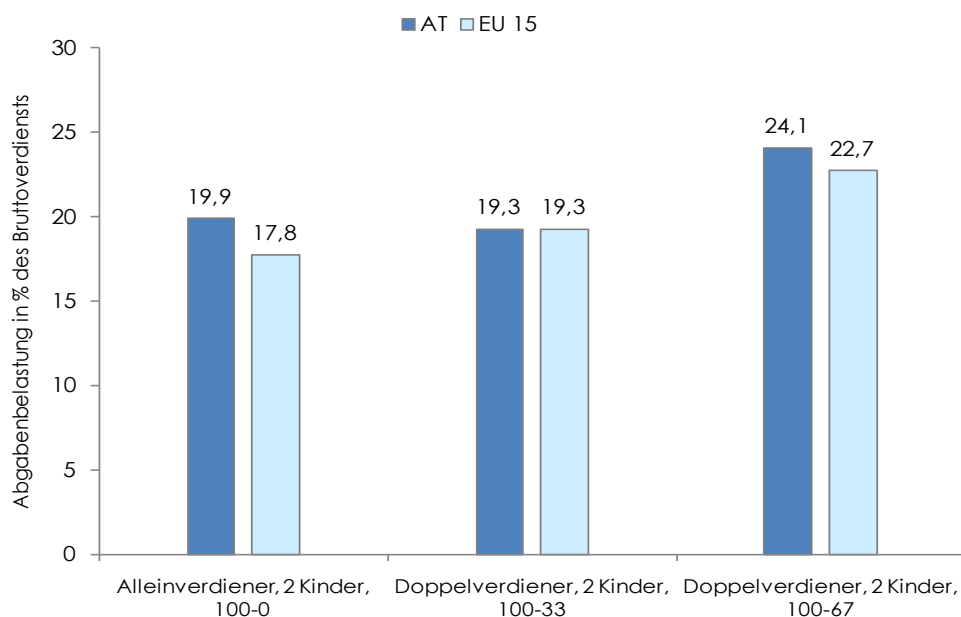
Gemessen an diesem Indikator ist das Ausmaß der Umverteilung durch das gesamte Steuer- und Transfersystem innerhalb der betrachteten Ländergruppe in Österreich am höchsten: Das Steuer- und Transfersystem reduziert den Gini-Koeffizienten für die Sekundäreinkommen gegenüber jenem für die Primäreinkommen um 44%. In Dänemark, Frankreich und Deutschland sind es zwischen 40% und 42%, gefolgt von Großbritannien und Schweden (35% bzw. 39%). Die Niederlande verzeichnen das geringste Ausmaß an Umverteilung mit knapp über 32%. Vor Umverteilung liegt Österreich genau in der Mitte (hinter Dänemark, Schweden und den Niederlanden), nach Umverteilung hat es nach Dänemark den zweitniedrigsten Gini-Koeffizienten.

Ein wesentlich genauerer Indikator für den Grad der vertikalen Umverteilung ist wiederum der von der OECD ermittelte effektive Durchschnittsabgabensatz für Haushalte mit Kind/ern für unterschiedliche Erwerbs- bzw. Einkommenskonstellationen. Die Auswahl an unterschiedlichen Haushaltstypen, die die OECD-Daten bieten, ist allerdings sehr begrenzt. Alleinerziehende mit Kind/ern werden nur durch einen Haushaltstyp repräsentiert, nämlich eine alleinerziehende Person mit 2 Kindern und 67% des Durchschnittsgehalts. Für Alleinerziehende mit mehr oder weniger Kindern bzw. unterschiedlicher Einkommenshöhe sind keine Daten vorhanden. Ein Vergleich der effektiven Durchschnittsabgabensätze für Alleinerzieherhaushalte mit identischer Kinderzahl, aber differierenden Einkommen, der einen Anhaltspunkt für das Ausmaß der vertikalen Umverteilung geben könnte, ist daher nicht möglich.

Die Daten der OECD ermöglichen allerdings die Gegenüberstellung der effektiven Durchschnittsabgabensätze für Paare mit 2 Kindern und 3 unterschiedlichen Varianten bezüglich der Erwerbs- bzw. Einkommenskonstellation (Abbildung 4): ein Alleinverdienerhaushalt mit 100% des Durchschnittseinkommens; ein Zuverdienerhaushalt, in dem der Hauptverdiener

100% und die Zuverdienerin 33% des Durchschnittseinkommens beziehen; und ein Zuverdienerhaushalt mit jeweils 100% bzw. 67% des Durchschnittseinkommens.

Abbildung 4: Effektiver Durchschnittsabgabensatz für Paare mit 2 Kindern mit unterschiedlichen Erwerbs-/Einkommenskonstellationen



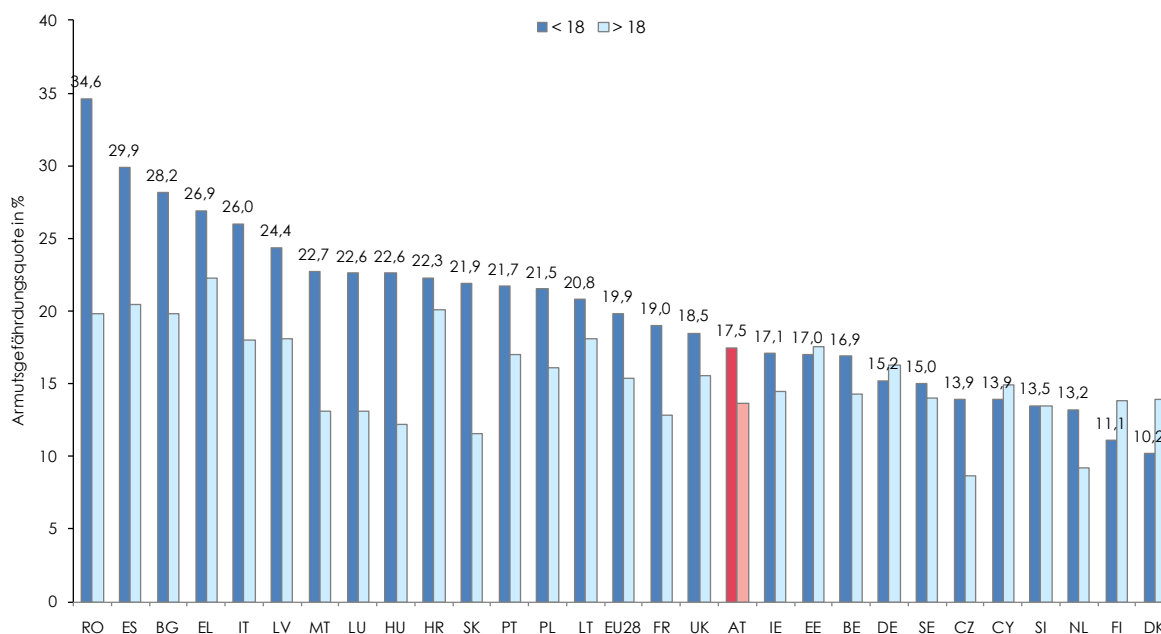
Q: OECD.

Es zeigt sich in der Tat, dass die effektive Durchschnittsabgabenlast mit zunehmendem Einkommen steigt, mithin ein insgesamt progressiver Verlauf der kombinierten Belastung mit persönlicher Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen – zumindest für den hier berücksichtigten unteren bzw. mittleren Einkommensbereich – gegeben ist. Dies trifft – bei jeweils geringerer Durchschnittsbelastung – auch für den Durchschnitt der EU 15 zu. Es ist allerdings keine Aussage darüber möglich, wie weit dieser Effekt auf einzelne familienpolitische Instrumente bzw. das gesamte familienpolitische Steuer- und Transferinstrumentarium zurückzuführen ist. Zumindest im hier berücksichtigten unteren und mittleren Einkommensbereich ist nicht nur in Österreich, sondern auch in den anderen EU-Ländern generell eine progressive Wirkung der Einkommensbesteuerung (aufgrund eines direkt oder im Falle von Flat Taxes indirekt progressiven Tarifverlaufs, wegen Grundfreibeträgen bzw. steuerfreien Tarifzonen) gegeben, die in diesem Einkommensbereich auch nicht durch die Sozialversicherungsbeiträge konterkariert wird, die hier in der Regel proportional ausgestaltet sind. Die hier vorgenommene Betrachtung lässt keine Rückschlüsse darüber zu, welche distributiven Wirkungen von einzelnen familienpolitischen Instrumenten (und ihren Interaktionen mit dem jeweiligen Steuer- und Transfersystem) ausgehen.

4.3. Prävention und Reduktion von Kinderarmut

Im Rahmen der vertikalen Umverteilung ist ein – auch und gerade für die verteilungspolitische Zielsetzung der Familienpolitik – besonderer Aspekt die Prävention und Reduktion von Kinderarmut. In Österreich waren 2012 trotz der relativ umfangreichen horizontalen Umverteilung zugunsten von Familien mit Kindern 17,5% der Kinder armutsgefährdet (Abbildung 5). Damit liegt Österreich 2,4 Prozentpunkte unter dem EU28-Durchschnitt von 19,9%. Der Anteil der armutsgefährdeten Kinder ist in Österreich teilweise deutlich höher als in den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und Deutschland; unter den hier näher betrachteten Vergleichsländern weisen lediglich Frankreich und Großbritannien mit um die 19% merklich höhere Armutsgefährdungsquoten auf.

Abbildung 5: Armutsgefährdungsquote der unter und über 18-jährigen Bevölkerung in der EU, 2012



Q: Eurostat. Irland: letztverfügbares Jahr 2011.

4.4. Fertilität

Die Gesamtfertilitätsrate³⁹⁾ hat sich in Österreich seit 1961 halbiert: von 2,8 auf etwa 1,44 (2012). Nationale ebenso wie harmonisierte internationale Erhebungen zeigen für Österreich, wie für viele andere Länder, eine Kluft zwischen realisierter Fertilitätsrate und Kinderwunsch: Danach liegt der individuelle Kinderwunsch in Österreich sowohl bei Männern als auch bei

³⁹⁾ Die Gesamtfertilitätsrate eines Kalenderjahres gibt an, wie viele lebendgeborene Kinder eine Frau zur Welt bringen würde, wenn im Laufe ihre Lebens dieselben altersspezifischen Fertilitätsverhältnisse herrschen würden wie in dem betreffenden Kalenderjahr (und wenn von der Sterblichkeit der Frau abgesehen würde).

Frauen bei 2,09 Kindern und damit deutlich über der Fertilitätsrate (*Neuwirth – Wernhart, 2013*)⁴⁰). Zwar sind Richtung und Ausmaß des Einflusses einzelner Instrumente der Familienpolitik auf das Fertilitätsverhalten nicht unumstritten und nur schwer quantifizierbar; und die *OECD (2011B)* betont, dass insgesamt die Familienpolitik langfristige Fertilitätstrends wohl nur wenig beeinflussen kann. Dennoch könnte die nicht unbeträchtliche Realisierungslücke zwischen tatsächlicher Fertilität und Kinderwunsch auch auf einen gewissen Spielraum der Familienpolitik zur Beeinflussung des Fertilitätsverhaltens hinweisen. Empirische Analysen für Deutschland im Rahmen der jüngst abgeschlossenen Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen legen nahe, dass eine Ausweitung der monetären Geldleistungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten (konkret: die Erhöhung der Geldleistungen für Familien im Rahmen der großen Kindergeldreform 1996) die Fertilität der von der Reform stärker betroffenen Geringqualifizierten leicht positiv beeinflussen könnte (*Rainer et al., 2013A und 2013B*). Nach Analysen der *OECD (2011B)* haben Geldleistungen einen positiven, aber insgesamt geringen Einfluss auf die Fertilität.

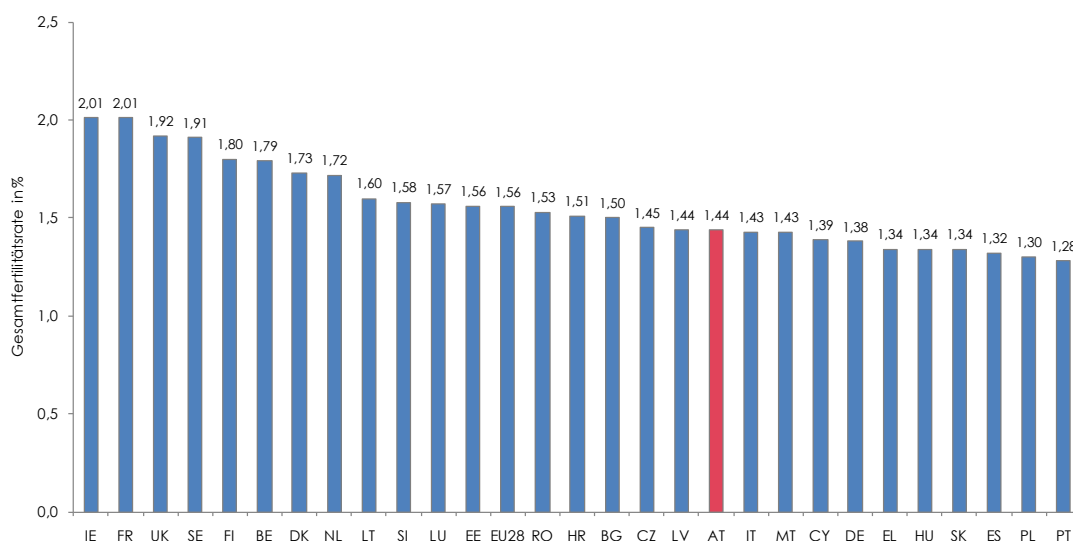
Eindeutiger positiv scheint der Einfluss von Kinderbetreuungseinrichtungen zu sein: Eine der wenigen empirischen Untersuchungen zu dieser Fragestellung stammt von *Bauernschuster – Hener – Rainer (2013)*, die für die westdeutschen Landkreise zeigen, dass die Erhöhung der Betreuungsquote um 10 Prozentpunkte die Fertilität im Folgejahr um 2,4% und zwei Jahre später um 3,5% erhöht. Auch die *OECD (2011B)* kommt zu dem Ergebnis, dass die Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen ein wichtiger Erklärungsfaktor länderspezifischer Unterschiede in der Fertilitätsrate ist. Dieses Resultat bestätigt eine empirische Analyse von *Apps – Rees (2004)* für OECD-Länder, wonach sowohl die Fertilität als auch die Frauenerwerbsquoten in jenen Ländern hoch sind, die eher auf Betreuungseinrichtungen als auf direkte Transferzahlungen setzen.

In der EU28 befindet sich Österreich mit seiner Fertilitätsrate von 1,44 im unteren Drittel (Abbildung 6) und leicht unter dem EU28-Durchschnitt von 1,56; von den hier näher betrachteten Vergleichsländern liegt nur Deutschland mit 1,38 unter Österreich. Die skandinavischen Länder weisen Fertilitätsraten zwischen 1,73 (Dänemark) und 1,91 (Schweden) auf. In den Niederlanden erreicht die Fertilitätsrate 1,72 und in Großbritannien 1,91; mit einem Wert von 2,01 nimmt Frankreich zusammen mit Irland den Spitzenplatz ein.

In der Langfristperspektive sank die österreichische Fertilitätsrate zwischen 1963 und 1979 rasch von 2,82 auf 1,6, um anschließend, unterbrochen von geringfügigen zwischenzeitlichen Anstiegen, einem langfristigen leichten Abwärtstrend bis zum Tiefpunkt 2001 mit 1,33 zu folgen. Seither steigt die Fertilitätsrate wieder leicht an und erreichte 2010 und 2012 mit jeweils 1,44 den Höchststand der letzten 16 Jahre.

⁴⁰) Die Studie von *Neuwirth – Wernhart (2013)* basiert auf dem Generations and Gender Survey, der in 17 europäischen Ländern durchgeführt wurde. In den von den Autoren analysierten Ländern (Frankreich, Deutschland, Belgien, Russland, Bulgarien, Rumänien und Österreich) wurden knapp 82.400 Interviews durchgeführt, ihre Analyse beruht auf einer Substichprobe von etwa 12.000 Respondenten.

Abbildung 6: Gesamtfertilitätsraten EU27, 2012



Q: Eurostat.

4.5. Zusammenfassung

Übersicht 8 bietet für Österreich und die 6 ausgewählten Vergleichsländer eine Zusammenfassung von familienpolitischen Instrumenten und deren Bedeutung einerseits und den in den vorhergehenden Abschnitten verwendeten Wirkungsindikatoren andererseits.

Bei den meisten der hier betrachteten Wirkungsindikatoren befindet sich Österreich im Mittelfeld in der Gruppe der ausgewählten Vergleichsländer. Auffallend – auch gemessen am EU-Durchschnitt – sind die sehr geringe Fertilitätsrate, die für ein Land mit derart hohem allgemeinem Wohlstandsniveau recht hohe Kinder-Armutgefährdungsquote, die sehr hohe Teilzeitquote sowie die sehr ungleiche Verteilung der unbezahlten Arbeit zuungunsten der Frauen.

Dänemark und Schweden zeichnen sich durch eine hohe Erwerbsintegration von Frauen im Allgemeinen und von Müttern im Besonderen aus. Beide Länder betreiben eine effektive Umverteilungspolitik, die Fertilität ist deutlich über dem EU-Durchschnitt, und die Männer übernehmen einen vergleichsweise hohen Teil der unbezahlten bzw. der Betreuungs- und Erziehungsarbeit. Relativ hohe Leistungen für Familien insgesamt, ein umfangreiches Angebot an Betreuungseinrichtungen (das zumindest im Falle von Schweden zu geringen Nutzerkosten bereitgestellt wird) sowie relativ kurze und gut bezahlte Freistellungszeiten zur Kinderbetreuung dürften einen bedeutsamen Beitrag dazu leisten, dass diese beiden Länder in der betrachteten Vergleichsländergruppe insgesamt am besten abschneiden.

In Frankreich, wo vergleichsweise viel für Familienpolitik ausgegeben wird, ist die Erwerbstätigenquote von Müttern unter 3-jähriger Kinder zwar geringfügig niedriger als in Österreich oder Deutschland, allerdings ist hier die Erwerbsintegration von Frauen insgesamt unterdurch-

schnittlich und die Differenz zwischen kinderlosen Frauen und Müttern nur gering. Gleichzeitig weist Frankreich in der Gruppe der Vergleichsländer die vergleichsweise niedrigste Teilzeitquote von Frauen auf. Mit 2 Kindern pro Frau hat Frankreich in der Gruppe der Vergleichsländer die höchste Fertilitätsrate. Darüber hinaus fällt die, zumindest gemessen an den verwendeten Indikatoren (Armutgefährdungsquote von Kindern, Gini-Koeffizient), mäßig erfolgreiche Verteilungspolitik auf. Ins Auge fällt darüber hinaus, dass Frauen einen großen Teil der unbezahlten Arbeit – einschließlich der Betreuungs- und Erziehungsarbeit – übernehmen.

Großbritannien gibt im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung innerhalb der OECD fast am meisten für Familienleistungen aus. Das Vorhandensein von Kindern hat einen merklich negativen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit von Müttern; die unbezahlte Arbeit ist relativ ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt. Ungleichheit generell und Armutgefährdung von Kindern speziell sind relativ ausgeprägt.

Gute Verteilungskennzahlen sowie eine – durch einen sehr hohen Teilzeitanteil erkaufte – deutlich überdurchschnittliche Integration von Frauen/Müttern in den Erwerbsarbeitsmarkt zeichnen schließlich die Niederlande aus, die vergleichsweise wenig für Familien ausgeben.

Übersicht 8: Zusammenschau von familienpolitischen Instrumenten und Wirkungsindikatoren

	Österreich	Deutschland	Frankreich	Niederlande	Schweden	Dänemark	Großbritannien	EU-Ø ¹⁵⁾	Jahr
Instrumente									
Familienpolitische Leistungen gesamt in % des BIP	3,0	3,1	4,0	2,5	3,8	3,9	4,2	2,9	2009
Ausgaben Kinder-Existenzminimum in % des BIP	2,2	0,8	1,1	0,8	0,8	1,0	0,8	0,9	2009
Geldleistungen ¹⁾	>> / >>	>> / >>	< / >	< / <	> / >>	> / >	< / <	-	2013/14
Steuererleichterungen ²⁾	<	>>	>>	>	0	0	>>	-	2013/14
Kinderbetreuungsgeld Ausgaben in % des BIP	0,2	0,3	0,2	0,0	0,8	0,6	0,4	0,5	2009
Höhe Einkommensersatz ³⁾	< / >> ⁵⁾	>	>> / < ⁶⁾	<	>>	>>	<	-	2013
Dauer ⁴⁾	>> / < (+) ⁵⁾	< (+)	< / >> ⁷⁾	<	> (+)	<	<	-	2013
Betreuung Ausgaben in % des BIP	0,5	0,5	1,3	0,9	2,0	2,0	1,1	0,8	2009
Betreuungsquote unter 3-Jährige	14 ¹⁶⁾	24	40	46	52	67	27	26	2012
Kinderbetreuungskosten netto in % Bruttoeinkommen / Netto-Familieneinkommen ⁸⁾	3,4 / 2,7 ¹⁴⁾	11,2 / 9,7	13,1 / 9,7	8,9 / 7,5	5,8 / 4,4	11,9 / 10,7	45 / 33,8	14,6 / 10,7	2012
Wirkungsindikatoren¹²⁾									
Fertilität	1,44	1,38	2,01	1,72	1,91	1,73	1,92	1,56	2012
Horizontale Umverteilung Alleinstehende in % ⁹⁾	-75	-49	-43	-91	-47	-68	-101	-82	2012
Horizontale Umverteilung Doppelverdienerpaar in % ¹⁰⁾	-32	-23	-28	-19	-23	-13	-17	-28	2012
Armutsgefährdungsquote Kinder in %	17,5	15,2	19,0	13,2	15,0	10,2	18,5	19,9	2012
Gini-Koeffizient nach Steuern und Transfers	0,267	0,286	0,303	0,288	0,269	0,252	0,341	0,291	2010
Erwerbstätigenquote Frauen in %	67,3	68,0	60,0	70,4	71,8	70,0	65,1	58,3	2012
Teilzeitquote Frauen in %	44,4	45,0	30,0	76,9	38,6	35,8	42,3	23,9	2012
Differenz Erwerbsquote kinderlose Frauen – Mütter in Prozentpunkten	-4,9	-11,8	-1,7	-3,8	+8,6	+7,2	-14,2	-	2012
Erwerbstätigkeit Mütter mit 0- bis 3-jährigem Kind in %	61	59	59,3	78	72	71	56	-	2009
Väterbeteiligung Freistellung zur Kinderbetreuung in % ¹¹⁾	17,2 / 26,2 ¹³⁾ (2011)	29,3	3,7	27,0	23,1	24,0	8,0	-	Diverse
Unbezahlte Arbeit Relation Frauen/Männer	2	1,6	1,9	1,7	1,3	1,4	1,8	1,7	1999-2010

Q: WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ < ... gering (unter 1.300 € p.a.); > ... mittel (1.300 € bis 1.900 € p.a.); >> hoch (über 1.900 € p.a.); jeweils für 1. / 3. Kind. – ²⁾ 0 ... keine Bedeutung; < ... geringe Bedeutung; > ... mittlere Bedeutung; >> hohe Bedeutung. – ³⁾ < ... geringe Ersatzleistung (maximal 640 €/Monat); > ... mittlere Ersatzleistung (640 € bis 2.000 € / Monat); >> ... hohe Ersatzleistung (ab 2.000 € / Monat). – ⁴⁾ < ... maximal 12 Monate für ein Elternteil; > ... 12 bis 24 Monate für ein Elternteil; >> ... über 24 Monate für ein Elternteil; (+) ... nicht übertragbare Partnermonate. – ⁵⁾ Optionsmodell. – ⁶⁾ Nach 4 bis 6 Monaten (kinderzahlabhängig). – ⁷⁾ Ab dem 2. Kind. – ⁸⁾ Kinderbetreuungskosten netto für 2 Kinder (2 und 3 Jahre) in Vollzeitbetreuung für Doppelverdienerpaar mit jeweils 100% bzw. 67% des Durchschnittsarbeitseinkommens in % des Bruttoarbeitseinkommens. – ⁹⁾ Prozentuale Verringerung des effektiven Durchschnittsabgabensatzes für Alleinstehende mit zwei Kindern gegenüber kinderlosen Alleinstehenden bei 67% des Durchschnittsarbeitseinkommens. – ¹⁰⁾ Prozentuale Verringerung des effektiven Durchschnittsabgabensatzes für Doppelverdienerpaar mit zwei Kindern gegenüber kinderlosem Doppelverdienerpaar bei insgesamt 133% des Durchschnittsarbeitseinkommens (100% + 33% des Durchschnittsarbeitseinkommens). – ¹¹⁾ Anteil der Väter, die Freistellung in Anspruch genommen haben. – ¹²⁾ **Fett** ... jeweils schlechtester Wert; grau unterlegt ... jeweils bester Wert. – ¹³⁾ Alle Varianten / einkommensabhängige Kurzzeitvariante. – ¹⁴⁾ Für Wien; in den übrigen Bundesländern deutlich höher, allerdings keine Berechnungen verfügbar. – ¹⁵⁾ Für jene EU-Länder, für die Daten vorhanden sind (Eurostat bzw. OECD). – ¹⁶⁾ Gemäß Eurostat-Erhebung; nach nationaler Erhebungsmethode: institutionelle Betreuungsquote 20,8% (2013: 23%); Betreuungsquote unter Berücksichtigung der Tageseltern 22,9% (2013: 25,1%).

5. Der Einfluss des familienrelevanten Steuer- und Transfersystems auf Quantität und Qualität der Erwerbstätigkeit von Müttern sowie die intrafamiliäre Arbeitsteilung

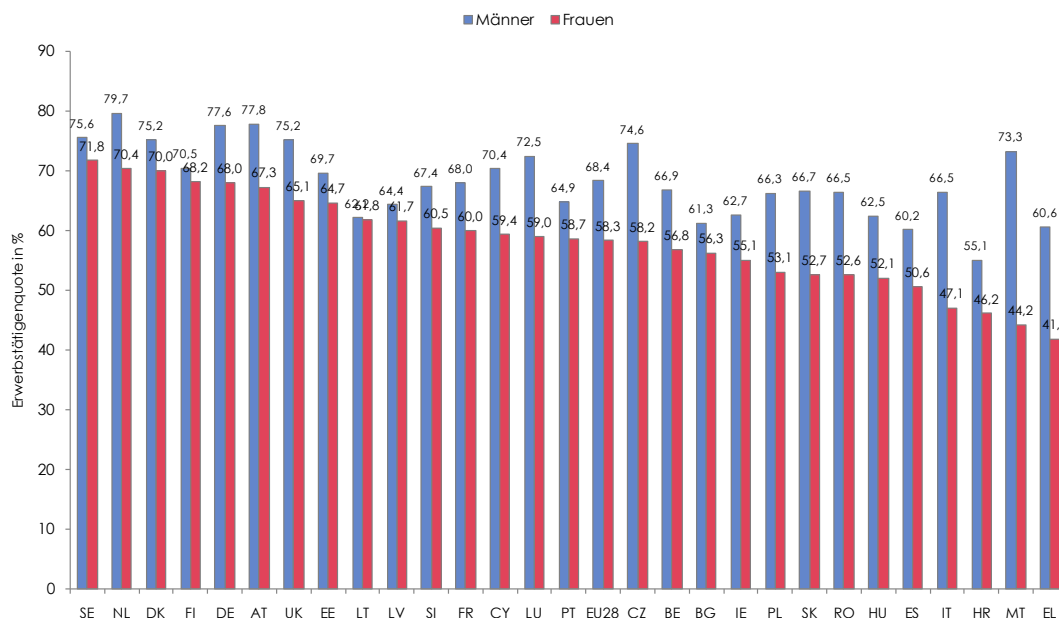
Abgerundet wird die im Rahmen der vorliegenden Studie nur cursorisch mögliche Diskussion von Wirkungsaspekten der Familienpolitik durch den Versuch einer Gesamtbeurteilung der Wirkungen des österreichischen Steuer- und Transfersystems auf Frauen-/Müttererwerbstätigkeit und intrafamiliäre Arbeitsteilung. Auch hierbei handelt es sich um eine deskriptiv-statistische Analyse, die naturgemäß nicht den Anspruch erheben kann, den direkten kausalen Zusammenhang zwischen familienpolitischen Leistungen insgesamt und ihrer Struktur einerseits und den betrachteten Wirkungsdimensionen andererseits isoliert von anderen möglichen ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Einflüssen (etwa Werte und Einstellungen, weitere sozial- und arbeitsmarktpolitische Leistungen und Regelungen, betriebliche Familienpolitik, quantitative und qualitative Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen, etc.) zu identifizieren und zu quantifizieren. Dennoch kann diese Analyse aussagekräftige Einblicke und Hinweise auf im Steuer- und Transfersystem wurzelnde Defizite der österreichischen Familienpolitik und davon ausgehend auf Reformbedarf geben.

5.1. Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. Müttern

Abbildung 7 ist zu entnehmen, dass die Erwerbstätigenquoten für Frauen in allen EU-Ländern geringer sind als für Männer (jeweils im Alter von 15 bis 64 Jahren), allerdings mit deutlichen länderspezifischen Unterschieden. Mit einer Erwerbstätigenquote von 67,3% (2012) für Frauen liegt Österreich deutlich über dem EU-Durchschnitt von 58,3%; allerdings liegt jene der Männer um etwa 10 Prozentpunkte höher.

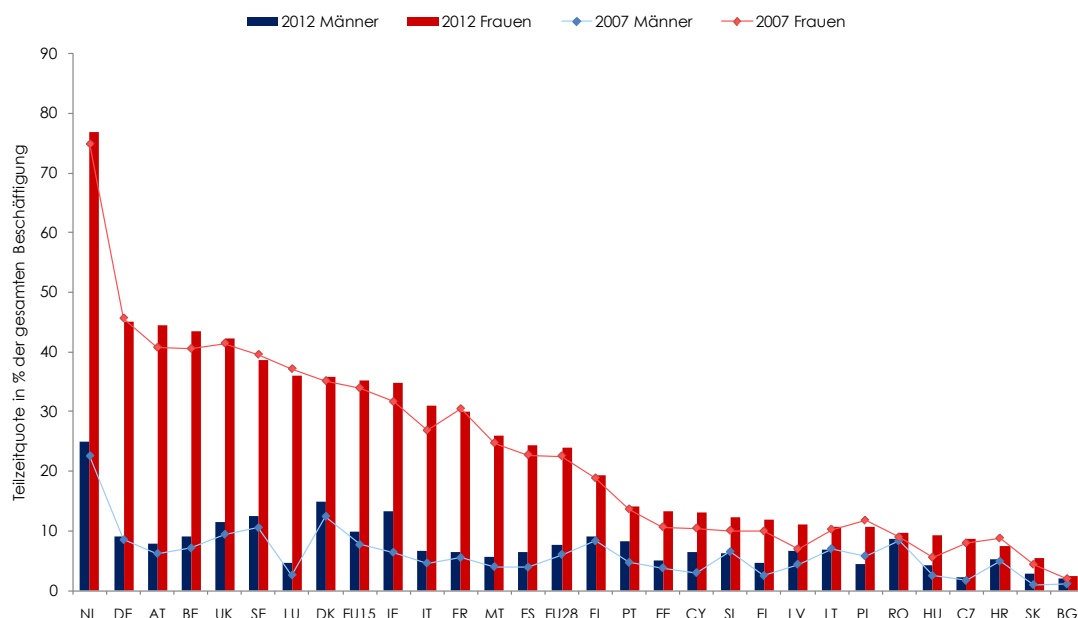
Dieser globale Indikator überschätzt die tatsächliche Integration von Frauen in das Beschäftigungssystem beträchtlich, unter anderem aufgrund des hohen Teilzeitanteils an den Beschäftigten. Die Teilzeitquote der Frauen in Österreich beträgt 44,4% (gegenüber etwa 8% bei den Männern) und liegt damit deutlich über dem EU-Durchschnitt von 23,9%. Österreich wies damit nach den Niederlanden und Deutschland die höchste Teilzeitquote von weiblichen Beschäftigten in der EU28 auf (Abbildung 8).

Abbildung 7: Erwerbstätigenquote für Männer und Frauen zwischen 15 und 64 Jahren EU28, 2012



Q: Eurostat.

Abbildung 8: Teilzeitquote für Männer und Frauen zwischen 15 und 64 Jahren EU28, 2012
In % an der Gesamtbeschäftigung



Q: Eurostat.

Der Indikator Vollzeit- versus Teilzeitbeschäftigung ist allerdings nur ein sehr grober Indikator. Sowohl für die Einschätzung der Qualität von Beschäftigungsverhältnissen, der Einkommenschancen und der aus der Erwerbstätigkeit abgeleiteten Ansprüche aus dem sozialen Siche-

rungssystem, der Gesamtbelastung mit bezahlter und unbezahlter Arbeit, aber auch der Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit sowie des Haushaltseinkommens in Zweielternfamilien wären Kenntnisse über das stundenmäßige Ausmaß der Teilzeitbeschäftigung erforderlich. Allerdings existieren hierzu keine international vergleichbaren Daten.

In Österreich arbeitet in der Gruppe der 20- bis 59-jährigen Frauen jeweils etwa ein Drittel bis zu 29 Wochenstunden (davon die Mehrheit zwischen 20 und 29 Wochenstunden), zwischen 30 und 39 Wochenstunden und zwischen 40 und 49 Wochenstunden (*Böheim – Rocha-Akis – Zulehner, 2013*).

5.2. Intrafamiliäre Arbeitsteilung

5.2.1. Bezahlte Arbeit

Abbildung 9 bietet einen ersten Einblick in die Beschäftigungsmuster in Paarfamilien nach dem Alter des jüngsten Kindes⁴¹). In Österreich ebenso wie in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien (für Dänemark und Schweden sind keine entsprechenden Daten vorhanden) arbeitet in Paarfamilien mit Kindern auch beim Vorhandensein von jungen Kindern jeweils nur ein sehr geringer Anteil der Väter maximal 29 Stunden pro Woche, während dies in allen Ländern außer Frankreich das am meisten gewählte Modell der Mütter ist. Sehr lange Arbeitszeiten von über 40 Wochenstunden sind dagegen bei den Müttern vergleichsweise wenig verbreitet, während in allen Ländern außer Frankreich die Mehrheit der Männer mindestens 40 Wochenstunden arbeitet.

In Österreich arbeiten, wenn das jüngste Kind unter 3 Jahren ist, über 40% der Väter zwischen 40 und 44 Wochenstunden, über ein Drittel 45 Wochenstunden und mehr; weniger als 20% arbeiten zwischen 30 und 39 Wochenstunden und nur 3,5% arbeiten unter 30 Wochenstunden. In Paarfamilien mit älteren Kindern findet eine leichte Verschiebung weg vom Bereich bis 29 Wochenstunden hin zu sehr langen Arbeitszeiten statt. Die Mütter konzentrieren sich dagegen bei einer Wochenstundenzahl von bis zu 29 Stunden; je nach Alter des jüngsten Kindes ist das jeweils mindestens die Hälfte der Mütter. Der Anteil der Mütter mit über 45 Wochenstunden ist dagegen sehr gering.

In Frankreich sind bei Vätern Wochenarbeitszeiten bis zu 39 Stunden am weitesten innerhalb der hier betrachteten Gruppe verbreitet, ebenso bei den Müttern. Der Anteil der Mütter, die maximal 29 Wochenstunden arbeiten, ist in Frankreich mit etwa einem Viertel am vergleichsweise geringsten. In der hier präsentierten Vergleichsgruppe weist Frankreich gleichzeitig den höchsten Anteil von Müttern (über 9%) mit Wochenarbeitszeiten von über 45 Stunden auf.

Deutsche Väter verzeichnen mehrheitlich eine Wochenarbeitszeit zwischen 40 und 44 Stunden, während der Anteil der Frauen mit einer maximalen Wochenarbeitszeit von 29 Stunden in fast allen Altersstufen des jüngsten Kindes etwas höher ist als in Österreich⁴²).

⁴¹) Dabei werden nur Erwerbstätige betrachtet.

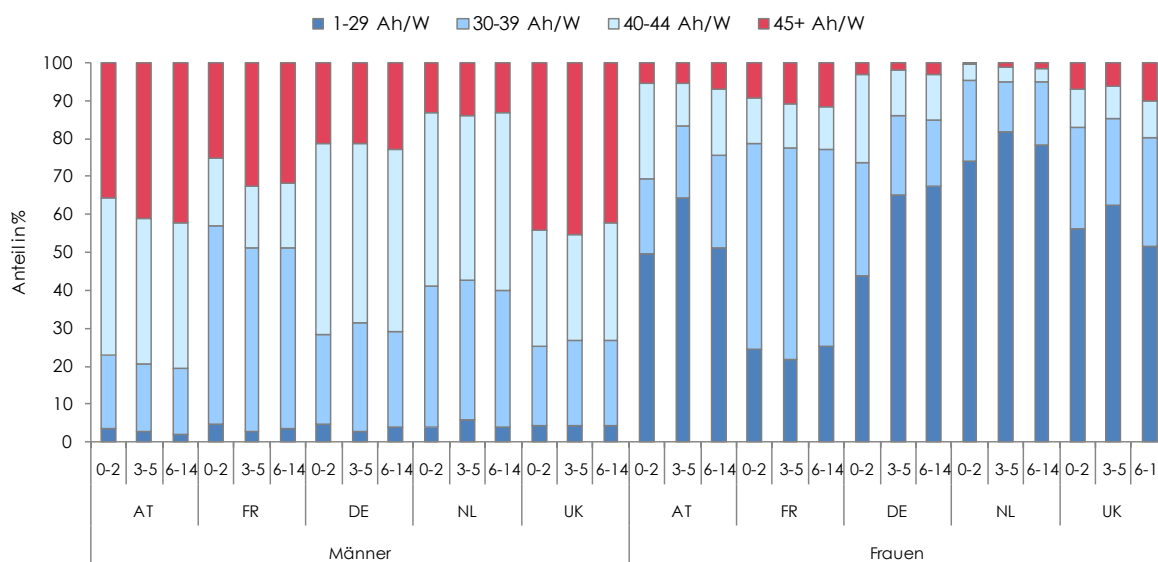
⁴²) Zur Erhöhung des Anteils von Zweielternfamilien, in denen jeder Elternteil eine vollzeitnahe Teilzeitbeschäftigung ausübt, als Voraussetzung einer ausgewogeneren intrafamiliären Verteilung von bezahlter wie unbezahlter Arbeit, wird in Deutschland aktuell ein "Familienarbeitszeitmodell" diskutiert, das Lohnersatzleistungen für teilzeitbeschäftigte Eltern mit jungen Kindern vorsieht (vgl. zu Details *Müller – Neumann – Wrohlich, 2013*).

In den Niederlanden sind extrem lange Arbeitszeiten bei Vätern am wenigsten weit verbreitet, mit jeweils gut 13% der Väter. Die größte Gruppe ist jene mit einer Wochenarbeitszeit zwischen 40 und 44 Stunden. Der Anteil der Mütter mit Wochenarbeitszeiten von bis zu 29 Stunden ist in der Gruppe der hier betrachteten Länder mit mindestens drei Viertel am höchsten.

Großbritannien zeichnet sich durch den größten Anteil an Vätern mit sehr langen Wochenarbeitszeiten aus – über 40% der Väter arbeiten über 45 Stunden pro Woche. 60% der erwerbstätigen Mütter mit Kindern bis zum Alter von 5 Jahren arbeiten bis zu 29 Wochenstunden; dieser Anteil verringert sich auf knapp über 50% bei Müttern mit Kindern ab 6 Jahren.

Mütter sind also nicht nur seltener überhaupt erwerbstätig als kinderlose Frauen bzw. als Männer. Wenn sie beschäftigt sind, arbeiten sie auch weniger Wochenstunden.

Abbildung 9: Beschäftigungsmuster von Paarfamilien nach dem Alter des jüngsten Kindes, 2008



Q: OECD. – Für Dänemark und Schweden keine Daten verfügbar.

Übersicht 9 betrachtet für Österreich alle Paare mit Kindern unter 18 Jahren in Hinblick auf die Erwerbsbeteiligung ihrer Eltern.

Übersicht 9: Merkmale der Erwerbstätigkeit von Paaren nach Alter des jüngsten Kindes, 2012

Anzahl in 1.000 Personen	Alter des jüngsten Kindes in Jahren						
	0-2	3-5	6-9	10-14	unter 15	15-17	unter 18
Insgesamt	196,4	128,5	148,8	177,1	650,8	117	767,8
Beide vollzeitbeschäftigt	11,7	16,1	29,2	46,8	103,8	38,3	142,1
Beide teilzeitbeschäftigt	(4,0)			(3,5)	13,3		15,0
Beide nicht erwerbstätig	8,4	(4,2)	(4,3)	(5,3)	22,2		24,9
Nur Mann erwerbstätig	53,8	25,7	27,3	23,6	130,3	13,3	143,6
Nur Frau erwerbstätig	(3,6)	(5,1)	(5,3)	8,6	22,6	6,1	28,7
Mann Vollzeit/Frau Teilzeit	44,1	72,9	78,6	86,3	281,9	53,0	334,9
Frau Vollzeit/Mann Teilzeit					7,2		9,1
Mann oder Frau Elternkarenz	69,5				69,5		69,5
In %	0-2	3-5	6-9	10-14	unter 15	15-17	unter 18
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Beide vollzeitbeschäftigt	5,9	12,5	19,6	26,5	16,0	32,7	18,5
Beide teilzeitbeschäftigt	(2,0)			(2,0)	2,0		2,0
Beide nicht erwerbstätig	4,3	(3,2)	(2,9)	(3,0)	3,4		3,2
Nur Mann erwerbstätig	27,4	20,0	18,3	13,3	20,0	11,4	18,7
Nur Frau erwerbstätig	(1,8)	(4,0)	(3,6)	4,8	3,5	5,2	3,7
Mann Vollzeit/Frau Teilzeit	22,5	56,7	52,8	48,7	43,3	45,3	43,6
Frau Vollzeit/Mann Teilzeit					1,1		1,2
Mann oder Frau Elternkarenz	35,4				10,7		9,1

Q: Statistik Austria, 2012. Werte in Klammer sind solche, die hochgerechnet weniger als 6.000 Haushalte umfassen und daher zufallsbehaftet sind.

Es dominieren das "Modell des männlichen Alleinverdieners" (18,7% der Paarhaushalte) sowie das "Mann Vollzeit / Frau Teilzeit-Modell" (43,6%). Nicht einmal jedes fünfte Paar besteht aus zwei Vollzeitbeschäftigten. Dabei sind selbst bei Paaren mit älteren Kindern (jüngstes Kind zwischen 15 und 17 Jahre) nur bei einem Drittel sowohl Vater als auch Mutter vollzeitbeschäftigt. Demgegenüber sind Haushalte, in denen primär oder ausschließlich die Frau erwerbstätig ist, ebenso selten (insgesamt 5%) wie Haushalte, in denen beide Elternteile in Teilzeit arbeiten (2%).

Die meisten Kinder leben damit in Haushalten, in denen die Mütter teilzeitbeschäftigt sind (Übersicht 10). Besonders hoch ist dieser Anteil für Kinder zwischen 3 und 18 Jahren, von denen mehr als 40% mit teilzeitbeschäftigten Müttern leben. Andererseits sind Väter zumeist vollzeiterwerbstätig oder bei zunehmendem Alter der Kinder in Pension (und damit als Nicht-Erwerbspersonen ausgewiesen). Auffällig ist zudem, dass ab dem Kindergartenalter anteilmäßig mehr Kinder mit der Arbeitslosigkeit der Mütter konfrontiert sind als mit der Arbeitslosigkeit der Väter. Dies verweist recht eindeutig auf die – in Zusammenhang mit der gegebenen Betreuungsinfrastruktur und der intrafamiliären Arbeitsteilung zu sehenden – schlechteren Chancen von Frauen mit Kindern auf dem Erwerbsarbeitsmarkt.

Übersicht 10: Erwerbstätigkeit der im gleichen Haushalt lebenden Eltern aus der Sicht der Kinder, 2012

	Alter des Kindes in Jahren						Insgesamt
	0-2	3-5	6-9	10-14	15-18	19-24	
	In % aller Kinder derselben Altersgruppe						
Mit Mutter im Haushalt	99,8	99,7	99,2	98,1	97,7	96,0	98,1
Erwerbstätig (inklusive Karenz)	62,8	61,8	64,1	66,1	69,4	63,1	64,9
Erwerbstätig (ohne Karenz)	28,1	54,3	60,8	64,8	68,8	63,0	59,0
Vollzeit	6,1	8,9	13,0	19,5	26,0	27,2	18,5
Teilzeit	22,0	45,4	47,9	45,4	42,8	35,9	40,6
Arbeitslos	2,2	5,2	4,5	3,5	2,8	2,7	3,4
Nicht-Erwerbsperson	30,5	25,0	21,3	18,0	15,1	17,5	20,2
Mit Vater im Haushalt	91,8	89,0	89,1	87,1	85,7	85,9	87,7
Unselbständig erwerbstätig	72,1	69,5	69,4	63,5	62,6	59,2	65,1
Vollzeit	67,7	65,3	65,6	60,4	60,3	56,4	61,8
Teilzeit	4,5	4,2	3,8	3,1	2,2	2,8	3,3
Arbeitslos	3,2	2,7	3,0	2,7	2,3	1,9	2,6
Nicht-Erwerbsperson	4,0	4,3	3,4	4,2	5,3	10,3	5,5
Anzahl der Kinder gesamt (in 1.000)	235,4	236,8	323,6	419,1	379,3	417,7	2011,9

Q: Statistik Austria, 2012.

5.2.2. Unbezahlte Arbeit

Übersicht 11 gibt Auskunft über die Verteilung der gesamten unbezahlten Arbeit sowie der Betreuungs-/Pflegearbeit (einschließlich Kinderbetreuung) in den betrachteten Vergleichsländern. Bei der unbezahlten Arbeit liegt Österreich sowohl bezüglich des Niveaus als auch der Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen etwa im OECD-Durchschnitt; Frauen arbeiten doppelt so viel unbezahlt wie Männer, und dies etwa 4,5 Stunden täglich. Die Betreuungs- und Pflegearbeit ist noch ungleicher verteilt: Durchschnittlich verbringen Frauen 2,3mal so viel Zeit mit Betreuungs- und Pflegeaktivitäten wie Männer.

In den Vergleichsländern arbeiten nur in Frankreich die Männer gemessen an der täglich verwendeten Zeit so wenig unbezahlt wie in Österreich; entsprechend ist die Verteilung zwischen Männern und Frauen fast so ungleich wie in Österreich. Am ausgewogensten ist diese Relation in Dänemark, wo die Frauen das 1,3-fache an unbezahlter Arbeit bewältigen wie Männer; in Schweden ist das Verhältnis mit 1,4 nur leicht höher. In Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien liegt die Relation Frauen – Männer zwischen 1,6 und 1,8.

Übersicht 11: Verteilung der unbezahlten Arbeit

	Unbezahlte Arbeit in Minuten pro Tag (1999/2010)			Davon Betreuungs-/Pflegearbeit in Stunden/Woche (2007)		
	Männer	Frauen	Relation	Männer	Frauen	Relation
Österreich	135,3	268,9	2,0	16,0	37,0	2,3
Deutschland	163,8	268,8	1,6	26,0	50,0	1,9
Frankreich	135,9	257,6	1,9	23,0	36,0	1,6
Niederlande	163,0	272,8	1,7	31,0	53,0	1,7
Dänemark	186,1	242,8	1,3	29,0	28,0	1,0
Schweden	177,0	249,2	1,4	31,0	38,0	1,2
Großbritannien	149,9	273,4	1,8	27,0	49,0	1,8
OECD	140,0	277,1	2,0	26,6	39,3	1,5

Q: OECD (2012B).

Die Betrachtung der Verteilung der Betreuungs- und Pflegearbeit zwischen den Geschlechtern ist allerdings von eingeschränkter Aussagekraft: Erstens sind in diesen Durchschnittsn auch Personen ohne Kinder (bzw. mit nicht mehr betreuungspflichtigen eigenen Kindern) enthalten, zweitens wird nicht zwischen Kinderbetreuung und –erziehung und sonstigen Pflegetätigkeiten unterschieden. Leider sind keine detaillierteren international vergleichbaren Statistiken für Österreich und die hier betrachteten Vergleichsländer vorhanden.

5.3. Anreizwirkungen des (familienrelevanten) Steuer- und Transfersystems

Die in den vorhergehenden Abschnitten präsentierten Daten zeigen für Österreich einen großen, im internationalen Vergleich teilweise überdurchschnittlich hohen Gender Gap bei der Frauenerwerbstätigkeit sowie bei der intrafamiliären Arbeitsteilung bezüglich der unbezahlten Arbeit. Dieser Abschnitt widmet sich einer tiefergehenden Analyse der Anreizwirkungen des österreichischen Abgaben- und Transfersystems auf Quantität und Qualität der Frauen-/ Müttererwerbstätigkeit sowie auf die intrafamiliäre Arbeitsteilung. Dabei werden außer deskriptiv-statistischen Analysen keine eigenen empirischen Untersuchungen durchgeführt, sondern es wird auf bereits vorliegende empirische Resultate für Österreich sowie auf theoretische Überlegungen zurückgegriffen.

5.3.1. Steuer- und Abgabenbelastung

Entscheidungen von Individuen über ihr individuelles Arbeitsangebot bzw. von Haushalten über ihr gemeinsames Arbeitsangebot werden im Rahmen des Abgabensystems⁴³⁾ beeinflusst durch (Meghir – Phillips, 2010):

- die Durchschnittsabgabenbelastung (ergibt sich als Relation aus Abgabenschuld und Steuerbemessungsgrundlage): beeinflusst die Partizipationsentscheidung, also die Entscheidung, überhaupt eine bezahlte Erwerbstätigkeit aufzunehmen;

⁴³⁾ Im vorliegenden Zusammenhang erfolgt eine Beschränkung auf die direkte Abgabenbelastung der Arbeitseinkommen durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge. Weitere Abgabekategorien, die indirekt ebenfalls das Arbeitsangebot individuell oder im Haushaltskontext beeinflussen können, wie etwa Verbrauchssteuern, werden hier vernachlässigt.

- die Grenzabgabenbelastung (bezeichnet die zusätzliche Abgabenschuld, die sich bei marginaler Erhöhung der Steuerbemessungsgrundlage ergibt): beeinflusst das Stundenausmaß einer bezahlten Erwerbstätigkeit.

Die Abgabenbelastung der Arbeitseinkommen von Individuen wird auf individueller Ebene determiniert durch:

- nominelle Abgabensätze (tariflicher Einkommensteuersatz, Sozialversicherungsbeitragsatz für Dienstnehmer);
- Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage (Grundfreibetrag, Geringfügigkeitsregelungen bei Sozialversicherungsbeiträgen, diverse Frei- und Absetzbeträge, etc.).

Im Haushaltskontext (Berücksichtigung des Vorhandenseins eines Partners und/oder von Kindern) sind weitere Elemente relevant:

- das System der Einkommensbesteuerung im Haushaltskontext (Individualbesteuerung versus gemeinsame Veranlagung);
- die steuerliche Behandlung einer ungleichen familiären Aufteilung der Erwerbsarbeit (z. B. steuerliche Erleichterungen für Unterhaltspflichten des Allein- bzw. Hauptverdieners, Begünstigungen für bestimmte Arbeitszeitarrangements, Begünstigungen bei Beitragspflicht bzw. Beitragshöhe eines nicht oder geringfügig erwerbstätigen Partners in der Sozialversicherung);
- die steuerliche Berücksichtigung von Kinder(betreuungs)kosten.

Im Rahmen der vorliegenden Studie können nur die wichtigsten Regelungen des österreichischen Abgabensystems, die Hindernisse für die Frauenerwerbstätigkeit darstellen (können), aufgegriffen werden. Eine detaillierte Quantifizierung ihrer Auswirkungen ist dagegen nicht möglich. Allerdings ergeben sich aus dieser Analyse wichtige Eckpunkte für Reformen im Abgabensystem, die eine gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen im Haushaltskontext fördern können. Auf die besondere Situation von alleinerziehenden Elternteilen kann hier nicht eingegangen werden.

5.3.1.1. Grenz- und Durchschnittsbelastung von Arbeitseinkommen auf individueller Ebene

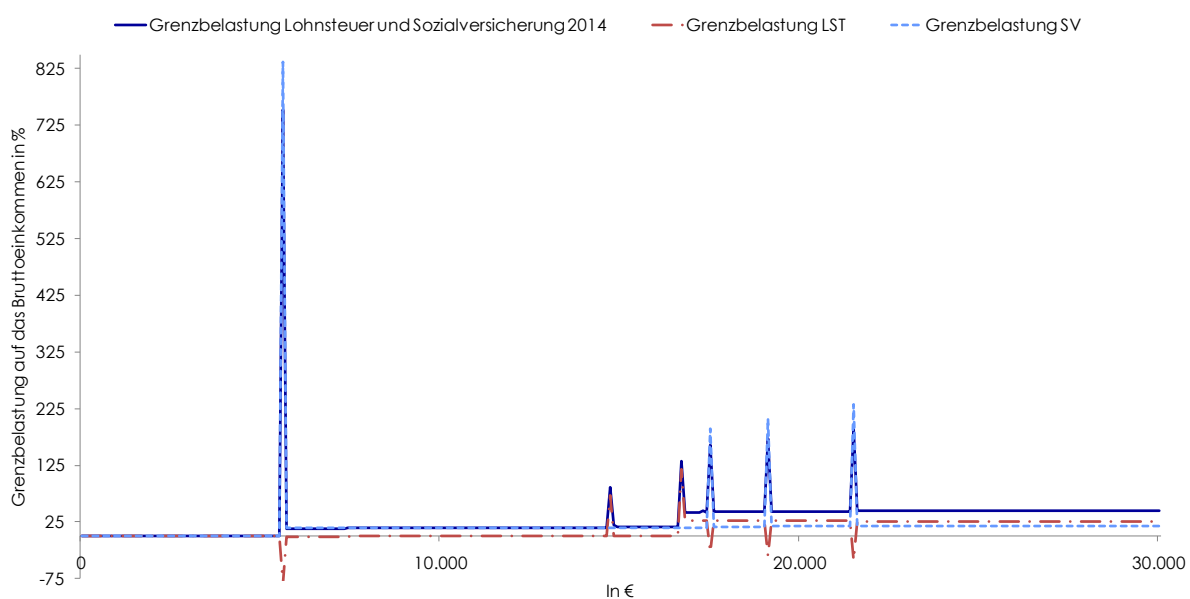
Empirische Studien⁴⁴⁾ untermauern relativ eindeutig die auch theoretisch plausible Annahme, dass das Arbeitsangebot insbesondere von verheirateten Frauen bzw. Müttern im Vergleich zu jenem von Männern relativ sensibel auf das Niveau der Abgabenbelastung bzw. auf dessen Veränderung reagiert. Die Höhe des Grenzabgabensatzes sowie Erhöhungen des Grenzabgabensatzes haben einen negativen Einfluss auf das Ausmaß der gearbeiteten Stunden. Die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen, d. h. die grundsätzliche Entscheidung, sich am Arbeitsmarkt zu beteiligen, wird dagegen beeinträchtigt durch einen hohen Durchschnittsabgabensatz bzw. dessen Erhöhung. Ausgehend von diesen empirischen Zusammenhängen

⁴⁴⁾ Vgl. die Meta-Analyse von Evers *et al.* (2008), die Literaturüberblicke in Meghir – Phillips (2010) und OECD (2011A) sowie Literaturhinweise speziell für Österreich Schratzenstaller (2012).

wird nun der Verlauf von Grenz- und Durchschnittsabgabenbelastung der Bruttoarbeitseinkommen in Österreich – zunächst auf rein individueller Ebene, also unabhängig vom Haushaltskontext – betrachtet. Dabei werden in einer integrierten Betrachtung Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer, die gemeinsam die Gesamtabgabenbelastung konstituieren, auf das Bruttoarbeitseinkommen bezogen.

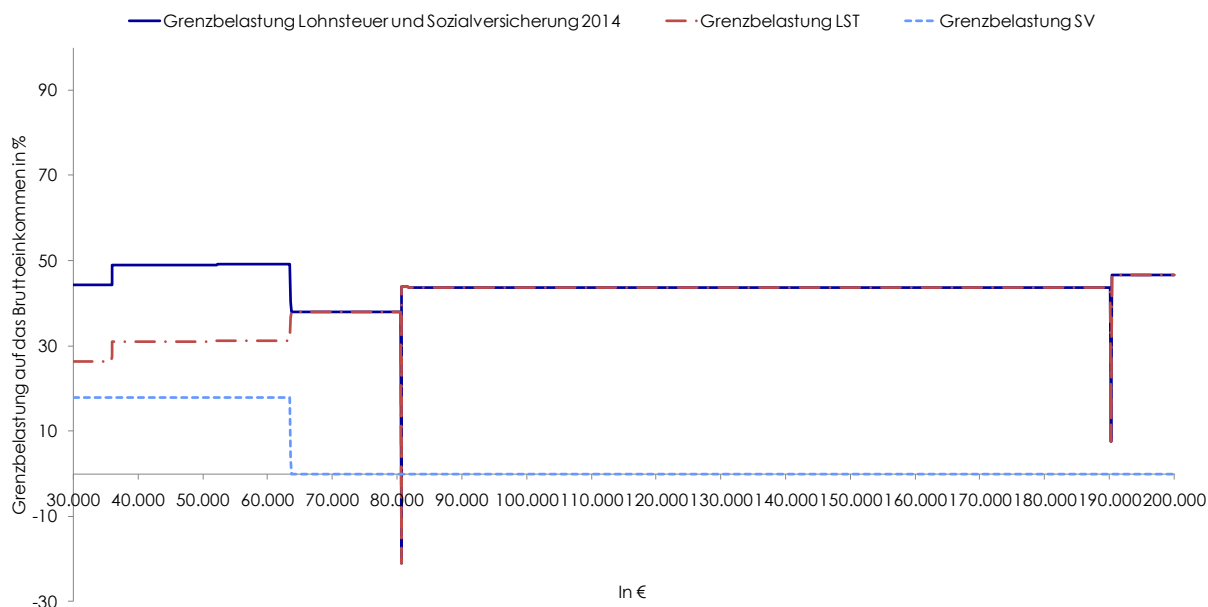
Die Abbildungen 10 bis 12 zeigen die Grenzbelastung des Bruttoarbeitseinkommens durch Sozialversicherungsbeiträge (Dienstnehmerbeiträge) sowie Lohnsteuer in Österreich für das Jahr 2014.

Abbildung 10: Grenzabgabenbelastung von Arbeitseinkommen in Österreich, Bruttojahresgehalt 0 bis 30.000 €



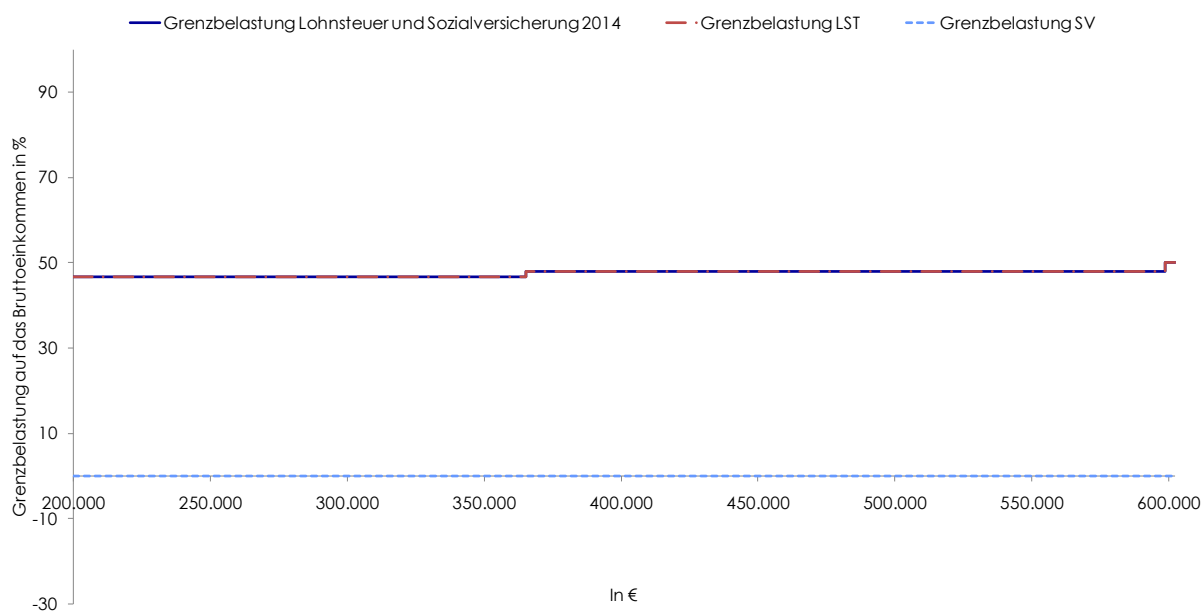
Q: WIFO.

Abbildung 11: Grenzabgabenbelastung von Arbeitseinkommen in Österreich, Bruttojahresgehalt 30.000 bis 200.000 €



Q: WIFO.

Abbildung 12: Grenzabgabenbelastung von Arbeitseinkommen in Österreich, Bruttojahresgehalt 200.00 bis 600.000 €



Q: WIFO.

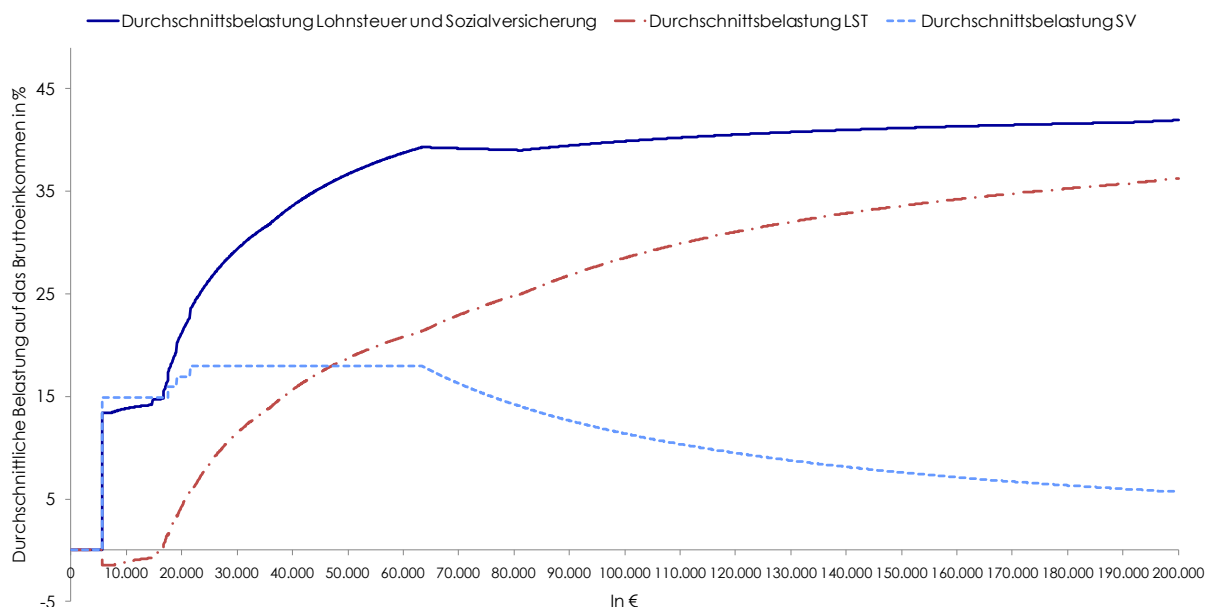
Sie weist zwei für das Arbeitsangebot von Müttern, das durch das Niveau und etwaige Erhöhungen der Grenzabgabenbelastung wesentlich stärker als jenes von Männern negativ beeinflusst wird, bedeutsame Sprünge auf. Erstens beim Übergang aus der Geringfügigkeit in ein reguläres sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bei einem jährlichen Brutto-

arbeitseinkommen von etwa 5.600 €. Da die Geringfügigkeitsgrenze eine Freigrenze ist, wird ab einem monatlichen Bruttoeinkommen von knapp 400 € das gesamte Bruttoeinkommen fast⁴⁵⁾ voll sozialversicherungspflichtig. Die Grenzbelastung erreicht an dieser Stelle etwa 750% und dürfte somit eine wirksame abgabenseitige Barriere für den Übergang aus einem geringfügigen in ein reguläres, sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bilden. Die zweite wichtige Sprungstelle befindet sich bei einem jährlichen Bruttoarbeitseinkommen von etwa 16.700 €. Hier setzt der Eingangssteuersatz der Lohnsteuer mit einem auch im internationalen Vergleich sehr hohen Niveau von 36,5% ein, woraus eine Grenzbelastung an dieser Übergangsstelle von über 130% resultiert. Mit einem Grenzabgabensatz von 42% bis 45% im Einkommensbereich zwischen 16.700 € und 36.000 € Bruttoarbeitseinkommen jährlich ist gerade im mittleren Einkommensbereich, wo sich die Fraueneinkommen konzentrieren, die Grenzbelastung relativ hoch. Sie erreicht anschließend bis zu einem Bruttojahreseinkommen von knapp 64.000 € knapp 50%. Für darüber liegende Bruttoarbeitseinkommen geht aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage die Grenzbelastung auf etwa 38% zurück. Sie ist somit in diesem Einkommensbereich, in dem sich hauptsächlich Männer befinden, geringer als für die mittleren Einkommen. Aufgrund des seit 2013 geltenden Solidarbeitrages für sehr hohe Einkommen wird der begünstigte Steuersatz für das 13. und 14. Monatsgehalt schrittweise verringert. Damit steigt ab einem Bruttojahreseinkommen von 190.000 € der Grenzsteuersatz schrittweise an, bis er bei einem Bruttojahreseinkommen von 598.600 € (zu versteuerndes Jahreseinkommen von 500.000 €) sein Maximum von 50% erreicht.

In den Abbildungen 13 und 14 lässt sich die Durchschnittsabgabenbelastung von Bruttoarbeitseinkommen durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge ablesen. Sie ist aufgrund des hohen Grundfreibetrags in der Lohnsteuer von 11.000 € zu versteuerndes Jahreseinkommen im unteren Einkommensbereich zunächst von begrenzter Höhe. Nach Einsetzen der Lohnsteuerpflicht (bei einem Bruttojahreseinkommen von 16.700 €) steigt sie relativ rasch von etwa 15% auf etwa 20% bei einem Bruttojahreseinkommen von gut 20.000 €. Es zeigt sich deutlich, dass sich aufgrund des bis zur Höchstbeitragsgrundlage proportionalen Verlaufs der Sozialversicherungsbeiträge die Progression der gesamten Abgabenbelastung mit zunehmendem Bruttoeinkommen abschwächt. Der Durchschnittsabgabensatz erreicht bei einem Bruttojahreseinkommen von knapp 30.000 € etwa 30%, um weiter bis auf 39,3% bei etwa 63.400 € brutto anzusteigen. Darüber geht der Durchschnittsabgabensatz als Resultat der Höchstbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung und wegen der "Deckelung" des Spitzensteuersatzes auf 50% (bzw. effektiv unter Berücksichtigung der Begünstigung des 13./14. Monatsgehaltes auf 43,71%) zunächst leicht zurück (bis auf etwa 39% bei einem Bruttojahreseinkommen von gut 80.000 €). Aufgrund der schrittweisen Rückführung der begünstigten Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehalts (Solidarbeitrag für sehr hohe Einkommen) steigt der Durchschnittsabgabensatz anschließend bis zu einem Wert von knapp 46% (bei einem Bruttojahreseinkommen von 600.000 €) an. Der Anstieg der Progression – gemessen am Verlauf der Durchschnittsabgabenbelastung – ist also insbesondere in den unteren Einkommensbereichen relativ steil; der Durchschnittsabgabensatz nimmt bereits im mittleren Einkommensbereich beträchtliche Werte an.

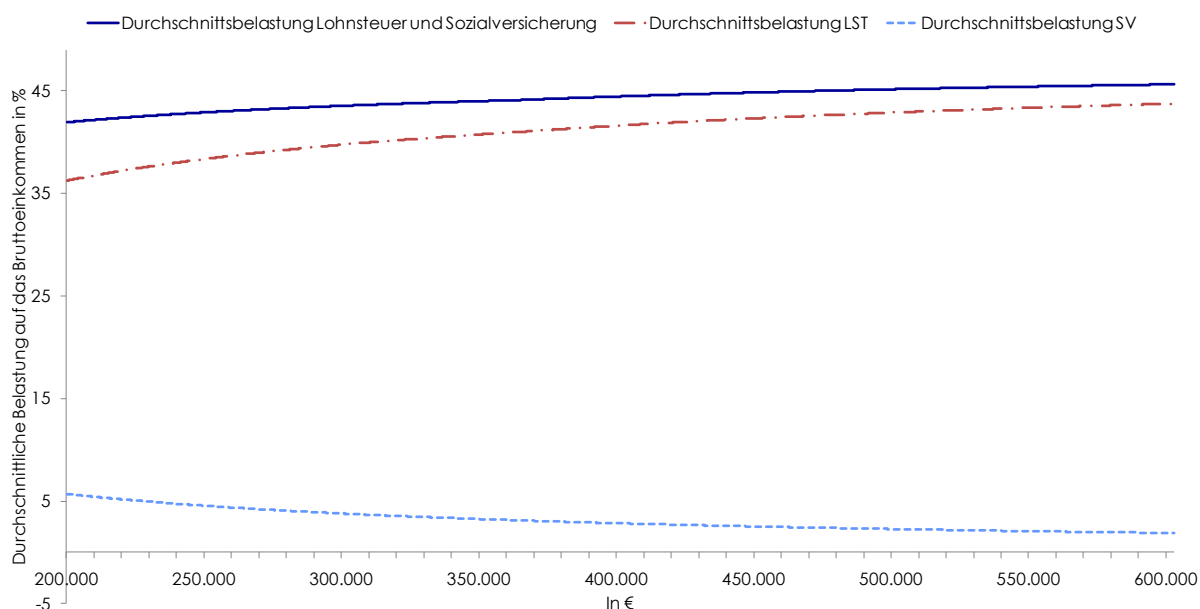
⁴⁵⁾ Bis auf einen für geringe Einkommen reduzierten Arbeitslosenversicherungsbeitrag.

Abbildung 13: Durchschnittsabgabenbelastung von Arbeitseinkommen in Österreich, Bruttojahresgehalt 0 bis 200.000 €



Q: WIFO.

Abbildung 14: Durchschnittsabgabenbelastung von Arbeitseinkommen in Österreich, Bruttojahresgehalt 200.000 bis 600.000 €



Q: WIFO.

5.3.1.2. Abgabenbelastung im Haushaltskontext

Die Abgabenbelastung im Haushaltskontext wird zunächst vom System der Haushaltsbesteuerung beeinflusst – unterschiedliche Systeme der Haushaltsbesteuerung setzen unterschiedli-

che finanzielle Anreize für die Verteilung der Erwerbsarbeit in Zweielternfamilien. Besonders im Blickpunkt steht dann die Abgabenbelastung von Zweitverdienenden: Hier ist zu prüfen, ob die Aufnahme oder die Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit durch eine/n Zweitverdienende/n im Haushalt finanziell lohnend ist. Eine solche Analyse wäre unvollständig, würde sie schließlich nicht auch die Kinderbetreuungskosten – die als eine indirekte Steuer auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Zweitverdienende aufgefasst werden können – berücksichtigen.

System der Haushaltsbesteuerung

In Österreich werden Einkommensbezieher/innen im Rahmen der Einkommensteuer unabhängig von der Haushaltskonstellation, in der sie sich befinden, individuell besteuert. Wie Berechnungen der OECD (OECD, 2012A) für das Jahr 2010 zeigen, resultiert eine gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten Erwerbsarbeit innerhalb eines Haushalts tatsächlich in einem geringeren effektiven Durchschnittsabgabensatz (einschließlich Berücksichtigung familienrelevanter Transfers): So wird etwa für ein Paar mit zwei Kindern im Alter von 6 und 11 Jahren der effektive Durchschnittsabgabensatz um 34,3% (14,2%) verringert, wenn ein Haushaltseinkommen von 133% (200%) des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens statt von einem Alleinverdienerhaushalt von einem Doppelverdienerhaushalt mit identischem Bruttohaushaltseinkommen, d. h. zweimal 67% (100%) des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens, verdient wird. Durch die gleichmäßige Aufteilung des Erwerbseinkommens im Haushalt wird der Progressionseffekt der Einkommensteuer abgemildert (nicht nur, weil beide Partner in niedrigere Tarifzonen fallen können, sondern auch, weil dann der relativ hohe steuerfreie Grundfreibetrag von 11.000 € zweimal voll genutzt werden kann) und somit die gesamte Einkommensteuerschuld des Haushalts gesenkt. Dem gegenüber fällt der Nettoeinkommensverlust aus dem Wegfall des Alleinverdienerabsetzbetrages nur wenig ins Gewicht. Gleichzeitig ist in den hier betrachteten Einkommensbereichen die entgegengesetzte Wirkung der Höchstbeitragsgrundlage noch nicht relevant: Diese setzt nämlich bei hohem Einkommen Anreize, dass das Haushaltseinkommen nur von einem Alleinverdiener erwirtschaftet wird. Auch die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung, die am unteren Ende der Einkommensverteilung Anreize dafür setzt, dass ein Partner nur sehr wenig verdient, ist in den hier untersuchten Einkommenskonstellationen nicht von Belang. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass das österreichische System der Sozialbeitragsberechnung Anreize dafür setzt, dass ein Partner sehr wenig (nämlich unter der Geringfügigkeitsgrenze) verdient, der andere dafür sehr viel (wegen der Höchstbeitragsgrundlage). Auch weitere Elemente im Steuersystem unterstützen eine sehr ungleiche Verteilung der Erwerbsarbeit, insbesondere der Alleinverdienerabsetzbetrag und die steuerliche Begünstigung von Überstunden. Für sich genommen ist die Entlastungswirkung dieser Elemente des Steuersystems moderat, doch dürfen sie in ihrem Zusammenwirken nicht unterschätzt werden.

Auch in den Vergleichsländern Dänemark, den Niederlanden, Großbritannien und Schweden, die ebenfalls ein Individualsteuersystem anwenden, setzt dieses meist ebenso beträchtliche⁴⁶⁾ finanzielle Anreize für eine gleichmäßige Aufteilung der Erwerbseinkommen zwischen

⁴⁶⁾ Nur in Dänemark ist der Unterschied relativ gering.

den Partnern. In Deutschland und Frankreich – die Länder mit einem Einkommenssplittingverfahren – wird dagegen die Abgabenbelastung *ceteris paribus* für einen Alleinverdienerhaushalt minimiert. Umgekehrt bedeutet dies, dass die Einführung eines Splittingverfahrens in der Einkommensteuer in Österreich die finanziellen Anreize für eine ungleichmäßige Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen Müttern und Vätern erhöhen würde und daher nicht angeraten erscheint. *Dearing et al. (2007)* kommen mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell ITABENA zu dem Ergebnis, dass die Partizipationsrate von Müttern in Österreich um 2,4 Prozentpunkte sinken würde, wenn das Individualsteuersystem durch ein Ehegattensplitting ersetzt werden würde. Ihre Simulationen zeigen auch, dass sowohl das Teilzeit- als auch das Vollzeitangebotsangebot reduziert werden würde.

Abgabenbelastung von Zweitverdienern

In Abschnitt 5.3.1.1 wurde unabhängig vom Haushaltskontext (Familienstand, Vorhandensein von Kindern) der Verlauf der Grenzabgabenbelastung durch die österreichische Lohnsteuer und die Sozialversicherungsbeiträge für einen individuellen Bezieher von Arbeitseinkommen dargestellt. Im Haushaltskontext kann die Koppelung von bestimmten Transferleistungen bzw. steuerlichen Erleichterungen an die Erwerbskonstellation (z. B. steuerliche Erleichterungen für Alleinverdienerhaushalte) oder an das Haushaltseinkommen dafür sorgen, dass aufgrund von Transferentzugseffekten die Grenzabgabenbelastung von Zweitverdienern höher ist als auf rein individueller Ebene, sodass Steuer- und Transfersysteme einen "secondary earner bias" aufweisen (*Bettio – Verashchagina, 2013*). Diese höhere Abgabenbelastung von (in der Regel) Frauen in einer Paarkonstellation gegenüber alleinstehenden Frauen wiegt umso schwerer, als das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen bzw. Müttern im Vergleich zu Männern relativ sensibel auf die Besteuerung reagiert.

Übersicht 12 enthält für das Jahr 2008 Berechnungen der OECD für die effektive Grenzabgabenbelastung (einschließlich familienrelevanter Transferleistungen) für Paarhaushalte für zwei Szenarien, in denen ein Zweitverdiener entweder aus der Inaktivität heraus eine Halbtagsbeschäftigung aufnimmt oder eine Halbtagsbeschäftigung zu einer Vollzeitbeschäftigung ausdehnt. Angenommen wird, dass der Partner ("Erstverdiener") jeweils Vollzeit arbeitet und 67% eines durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens verdient. In Szenario 1 nimmt der zweitverdienende Partner eine Halbtagsbeschäftigung aus der Inaktivität heraus auf und verdient damit 50% des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens. In Szenario 2 dehnt der Zweitverdiener eine Halbtagsbeschäftigung zu einer Vollzeitbeschäftigung aus und erzielt damit 100% des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens.

Übersicht 12: Grenzabgabenbelastung für Zweitverdiener in %, 2008

	Inaktivität -> Halbtagsbeschäftigung	Halbtagsbeschäftigung -> Vollzeitbeschäftigung
Österreich	26	45
Dänemark	86	47
Frankreich	24	35
Deutschland	49	51
Niederlande	37	47
Schweden	23	32
Großbritannien	46	33
OECD	34	37

Q: OECD (2011B).

Für Österreich war 2008 die Grenzabgabenbelastung bei Aufnahme einer Halbtagsbeschäftigung mit 26% relativ moderat und unter dem OECD-Durchschnitt, ebenso in der Gruppe der hier betrachteten Vergleichsländer. Hier wirkt sich günstig aus, dass in diesem Einkommensbereich noch keine Einkommensteuer, sondern nur Sozialversicherungsbeiträge anfallen. Auch fallen keine einkommensabhängigen familienrelevanten Transfers und kaum von der Erwerbskonstellation abhängige Leistungen (lediglich der Alleinverdienerabsetzbetrag) weg, sodass die Transferentzugsrate gering ist. Ein Zweitverdiener, der seine Halbtagsbeschäftigung zu einem Vollzeitverhältnis erweitern will, ist mit einer deutlich höheren Grenzbelastung von 45% konfrontiert, in der sich schlicht die insgesamt hohe Abgabenbelastung von Arbeits-einkommen in Österreich widerspiegelt.

In den Vergleichsländern war 2008 die Grenzabgabenbelastung am höchsten in Dänemark, auch in Deutschland lag sie merklich über der österreichischen. Die geringsten Werte nahm sie in Schweden an; hier lohnt sich finanziell die Arbeitsaufnahme durch einen Zweitverdiener am meisten.

Abgabenbelastung unter Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten

Für die Frauenerwerbstätigkeit von Bedeutung ist nicht nur das Ausmaß des Angebots an Betreuungseinrichtungen, das grundsätzlich (vgl. dazu Abschnitt 5.3.4 der vorliegenden Studie) mit positiven Effekten auf die Frauenerwerbstätigkeit verbunden ist. Dieser positive Effekt kann nämlich durch die Kosten der Inanspruchnahme des Kinderbetreuungsangebotes konterkariert werden, da diese wie eine indirekte Steuer auf die Frauenerwerbstätigkeit wirken (OECD, 2011B), und Anreize für einen langen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit in den ersten Lebensjahren des Kindes verstärken. Wird im Steuer- und Transfersystem nicht berücksichtigt, dass bei einem Doppelverdienerhaushalt externe Kinderbetreuung (ebenso wie andere sonst im Haushalt erstellte Güter und Dienstleistungen) zugekauft werden muss, während diese in einem Alleinverdienerhaushalt der nicht erwerbstätige Partner unter Einsatz unbezahlter Arbeit erstellt, kann von einem "unpaid work bias" (Bettio – Verashchagina, 2013) gesprochen werden, der wiederum insbesondere das Arbeitsangebot von Frauen beeinträchtigen kann, weil er Arbeitsangebotsentscheidungen (von Müttern) verzerrt.

Übersicht 13 enthält jeweils die Netto-Kinderbetreuungskosten für Allein- bzw. Doppelverdienerhaushalte nach unterschiedlichen Einkommenshöhen. Die Kalkulation unterstellt jeweils zwei Kinder (2 und 3 Jahre alt).

In Österreich sind die Kinderbetreuungskosten netto bezogen auf ein durchschnittliches Bruttoarbeitseinkommen sowie das Netto-Familieneinkommen in den drei untersuchten Einkommenskonstellationen sowohl für Alleinverdienende als auch für Doppelverdienerpaare deutlich niedriger als im OECD-Durchschnitt. Allerdings ist dabei zu beachten, dass hier die in Wien anfallenden Kinderbetreuungskosten zugrunde gelegt wurden, wo seit einigen Jahren nicht nur das verpflichtende letzte Kindergartenjahr kostenfrei angeboten wird, sondern auch die Betreuung in öffentlichen Einrichtungen für alle Altersstufen. Insofern sind diese Zahlen nicht repräsentativ für den Rest Österreichs; in den übrigen Bundesländern dürften die Netto-Betreuungskosten um einiges höher liegen. Die Einführung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten sowie des kostenfreien letzten Kindergartenjahres hat allerdings in ganz Österreich seit 2008 die Netto-Betreuungskosten im vorschulischen Bereich nicht unwesentlich reduziert.

In allen Vergleichsländern tragen grundsätzlich Alleinerziehendenhaushalte unter 100% des Durchschnittseinkommens deutlich geringere Netto-Kinderbetreuungskosten als Paarhaushalte. Bei Alleinerziehendenhaushalten mit Durchschnittseinkommen (100%) stellt sich die Situation in den Vergleichsländern recht unterschiedlich dar. Für Paarhaushalte sind in Schweden für alle Einkommenskonstellationen die Netto-Kinderbetreuungskosten sehr gering.

Übersicht 13: Netto-Kinderbetreuungskosten, 2012

Familientyp nach Durchschnittseinkommenshöhe	In % des durchschnittlichen	AT	DE	FR	NL	DK	SE	UK	OECD
Alleinerzieher/in 50%	Bruttoarbeitseinkommens	3,4	1,9	2,4	4,5	0,0	2,2	5,7	9,7
	Netto-Familieneinkommens	6,3	3,6	3,7	7,1	0,0	3,6	8,0	13,7
Alleinerzieher/in 67%	Bruttoarbeitseinkommens	3,4	3,2	3,4	4,5	2,0	3,0	5,7	10,4
	Netto-Familieneinkommens	5,6	5,8	4,7	6,3	2,9	4,2	7,9	13,4
Alleinerzieher/in 100%	Bruttoarbeitseinkommens	3,4	11,0	6,6	4,5	6,5	4,5	10,5	12,1
	Netto-Familieneinkommens	4,3	15,3	7,5	5,7	7,8	5,0	13,0	13,3
Doppelverdienerpaar 67%-50%	Bruttoarbeitseinkommens	3,4	11,5	8,2	6,8	10,7	5,3	22,7	13,2
	Netto-Familieneinkommens	3,4	12,9	8,1	7,5	13,0	5,3	22,9	12,4
Doppelverdienerpaar 100%-67%	Bruttoarbeitseinkommens	3,4	11,2	13,1	8,9	11,9	5,8	45,0	16,6
	Netto-Familieneinkommens	2,7	9,7	9,7	7,5	10,7	4,4	33,8	12,2
Doppelverdienerpaar 100%-100%	Bruttoarbeitseinkommens	3,4	11,2	16,3	13,9	11,9	5,8	45,7	17,7
	Netto-Familieneinkommens	2,4	8,5	10,4	10,3	9,1	3,7	29,4	11,2

Q: OECD (2013B).

Übersicht 14: Partizipationsabgabensätze für den Übergang in ein Vollzeitbeschäftigungsverhältnis, 2012

Einkommenshöhe in % des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens	AT		DE		FR		NL		DK		SE		UK		OECD	
	mit KBK ¹⁾	ohne KBK	mit KBK	ohne KBK	mit KBK	ohne KBK	mit KBK	ohne KBK	mit KBK	ohne KBK	mit KBK	ohne KBK	mit KBK	ohne KBK	mit KBK	ohne KBK
Alleinerzieher/in 50%	100,3	93,5	79,5	75,7	65,8	60,9	72,6	63,7	98,2	98,2	64,7	60,2	75,0	63,6	80,0	60,6
Alleinerzieher/in 67%	90,0	85,0	84,6	79,8	64,7	59,7	67,6	61,0	88,8	85,8	61,7	57,2	78,9	70,4	73,7	58,1
Doppelverdienerpaar 50%-50%	63,6	56,8	90,1	67,6	51,7	38,5	55,1	41,5	112,6	95,8	39,5	30,5	96,9	71,7	65,1	40,9
Doppelverdienerpaar 67%-50%	52,7	45,9	68,9	46,0	42,4	25,9	50,2	36,6	110,4	89,1	34,2	23,7	96,9	51,5	61,8	35,4
Doppelverdienerpaar 100%-67%	54,6	49,5	62,7	46,1	49,2	29,6	34,7	21,5	66,4	48,6	30,9	22,2	88,3	21,2	56,3	31,4

Q: OECD (2013C). -¹⁾ KBK ... Kinderbetreuungskosten.

In Deutschland und Dänemark unterscheiden sich die Netto-Kinderbetreuungskosten prozentual auf das Einkommen bezogen für die betrachteten Einkommenskonstellationen nur wenig und liegen im Bereich von gut 10% bis 15%. In Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden steigen die Kosten mit der Einkommenshöhe stetig und teilweise stark an; Großbritannien verzeichnet sowohl den höchsten Anstieg als auch das höchste Niveau mit bis über 45% des Einkommens.

Die OECD ermittelt für unterschiedliche Einkommenshöhen bzw. -konstellationen die so genannten Partizipationsabgabensätze (d. h. die effektive Abgabenbelastung mit Lohn- bzw. Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen unter Berücksichtigung von familienrelevanten Transfers) für die Aufnahme einer Vollzeitberufstätigkeit durch einen Alleinerziehenden bzw. einen Zweitverdienenden (in der überwiegenden Mehrheit jeweils Mütter) aus der Inaktivität (Übersicht 14). Diese Partizipationsabgabensätze werden einmal ohne und einmal mit Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten⁴⁷⁾ ermittelt. Letzteres trägt der – aus Sicht der Person, die aus der Nichtberufstätigkeit heraus eine Beschäftigung aufnimmt – steuerähnlichen Wirkung der Kinderbetreuungskosten Rechnung.

Für alle hier betrachteten Vergleichsländer erhöhen sich die Partizipationsabgabensätze teilweise deutlich, wenn Kinderbetreuungskosten berücksichtigt werden. Dabei ist die Differenz für Alleinerziehende, deren Kinderbetreuungskosten generell meist merklich geringer sind als jene für Paarfamilien, wesentlich kleiner als für Paarfamilien. Gleichzeitig liegen in aller Regel (mit der Ausnahme Großbritanniens und Dänemarks) die Partizipationsabgabensätze – vermutlich aufgrund höherer Transferentzugsraten – für Alleinerziehende beträchtlich über jenen von Paarfamilien.

In Österreich sind die Partizipationsabgabensätze für Alleinerziehende extrem hoch, vor allem bei Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses mit einem Bruttoeinkommen von 50% des Durchschnittseinkommens. Selbst ohne Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten beträgt der Partizipationsabgabensatz 93,5%; werden Kinderbetreuungskosten berücksichtigt, sorgen sie zusammen mit den lohnbezogenen Abgaben sowie dem Wegfall von potentiell vorhandenen Transferleistungen dafür, dass sich die Aufnahme einer Beschäftigung finanziell überhaupt nicht lohnt. Auch ein Beschäftigungsverhältnis mit 67% des Durchschnittseinkommens ist finanziell wenig lohnend, mit Partizipationsabgabensätzen von 85% vor bzw. 90% nach Kinderbetreuungskosten. Die Partizipationsabgabensätze für Zweitverdienende in Paarfamilien sind deutlich niedriger, allerdings liegen sie je nach Höhe des Partnereinkommens (d. h. des Erstverdienenden) und des eigenen Einkommens nach Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten immerhin zwischen knapp 53% und knapp 64%.

Prohibitiv hoch sind die Partizipationsabgabensätze für sämtliche Haushaltstypen in Dänemark, mit Ausnahme eines Zweitverdienenden, dessen Vollzeitbeschäftigungsverhältnis 67% des Durchschnittseinkommens bringt und dessen Partner 100% eines Durchschnittseinkom-

⁴⁷⁾ Für zwei Kinder, eines 2 und eines 3 Jahre alt.

mens bezieht. Vergleichsweise am niedrigsten sind die Partizipationsabgabensätze für sämtliche Haushaltstypen und Einkommenskonstellationen in Schweden.

5.3.2. Geldleistungen zur Abdeckung von Kinderkosten

Theoretisch können von ungebundenen Geldleistungen, wie es der Kinderabsetzbetrag oder die Familienbeihilfe sind, aufgrund eines negativen Einkommenseffektes negative Beschäftigungsanreize – in Zweielternfamilien typischerweise für Zweitverdiener (de facto meist die Mütter) – erwartet werden. Im Rahmen der erwähnten Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland konnte am Beispiel des deutschen Kindergeldes empirisch gezeigt werden, dass eine Erhöhung ungebundener monetärer Transfers tatsächlich eine Einschränkung der Müttererwerbstätigkeit bewirken kann: Insbesondere in Haushalten mit geringem Einkommenspotential ersetzen Mütter mit Partnern häufig Vollzeit- durch Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse (Rainer et al., 2013A und 2013B). Dieser equity-efficiency-trade-off, der ungebundenen Geldleistungen innewohnt, ist bei Diskussionen über deren angemessene Höhe im Auge zu behalten. In der Gruppe der Vergleichsländer befindet sich Österreich mit seinen insgesamt großzügigen direkten einkommensunabhängigen Geldleistungen (Familienbeihilfe plus Kinderabsetzbetrag) an der Spitze. Einen – wenn auch quantitativ sehr begrenzten – Anreiz zur gleichmäßigeren Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Elternteilen soll der 2009 eingeführte Kinderfreibetrag bieten: Beträgt er bei Inanspruchnahme durch nur einen Elternteil 220 € pro Jahr, so erhält bei gleichzeitiger Geltendmachung jeder Elternteil einen Freibetrag von jeweils 132 € jährlich.

5.3.3. Kinderbetreuungsgeld

Wie eine Reihe neuerer empirischer Studien nahelegt, hat die Ausgestaltung von Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung beträchtlichen Einfluss auf die Müttererwerbsbeteiligung und die intrafamiliäre Arbeitsteilung hinsichtlich bezahlter und unbezahlter Arbeit⁴⁸). Die Arbeitsteilung zwischen Müttern und Vätern während der besonders betreuungsintensiven ersten Lebensmonate bzw. –jahre eines Kindes ist von besonderer Bedeutung für die langfristigen Erwerbs- und Einkommenschancen von Müttern. Erstens zeigen empirische Studien, dass sich längere Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit nach der Geburt eines Kindes negativ auf Verdienst- und Karrierechancen sowie Arbeitsplatzsicherheit auswirken (OECD, 2011B). Freistellungsregelungen sollten also so ausgestaltet sein, dass sie keine langen Berufsunterbrechungen fördern. Aus dieser Perspektive ist die Möglichkeit einer langen bezahlten Freistellung zur Kinderbetreuung kontraproduktiv: Empirische Resultate legen negative Effekte einer langen bezahlten Freistellung auf Müttererwerbsbeteiligung sowie Karriere- und Einkommensmöglichkeiten nahe⁴⁹); eine Reihe empirischer Untersuchungen zeigen, dass die Möglichkeit einer langen bezahlten Freistellung den Wiedereinstieg von Müttern verzögert⁵⁰). Zwei-

⁴⁸) Vgl. für einen ausführlichen Literaturüberblick Dearing (2014).

⁴⁹) Vgl. Plantenga – Remery (2013) und die hier zitierten empirischen Untersuchungen; für Österreich vgl. Lutz (2004).

⁵⁰) Vgl. Dearing (2014) und die hier zitierte Literatur.

tens ist anzunehmen, dass sich ein intensives Engagement der Väter bei der Kinderbetreuung schon von Beginn an – im Rahmen der Freistellung zur Kinderbetreuung im Anschluss an die Geburt – auch langfristig auf ihre Einbindung in die innerhäusliche Betreuungs- und Erziehungsarbeit auswirkt und damit eine langfristig gleichmäßigere Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern unterstützt. Die verfügbare, bis dato leider spärliche empirische (eher anekdotische) Evidenz stützt diese Annahme⁵¹). Die Erhöhung der Väterbeteiligung ist daher ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der Qualität und Quantität der Müttererwerbstätigkeit sowie zur Verringerung des Gender Pay Gap.

Theoretische Überlegungen sowie empirische Ergebnisse legen nahe, dass sich folgende Elemente von Freistellungsregelungen günstig auf Müttererwerbstätigkeit und Väterbeteiligung bei Betreuungs- und Erziehungsarbeit auswirken (OECD, 2011B):

- eine relativ kurze Freistellung mit einkommensabhängigen Lohnersatzleistungen, wovon ein Teil für den zweiten Elternteil (in der Regel den Vater) reserviert ist⁵²);
- weitere finanzielle Anreize für eine gleichmäßigere Aufteilung der Freistellung zur Kinderbetreuung;
- Möglichkeit der Inanspruchnahme der Freistellung in Teilzeit sowie Flexibilisierung (z. B. blockweise Inanspruchnahme).

Übersicht 15 enthält die Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung (inklusive Vaterschaftsurlaub) in Österreich sowie in den hier betrachteten 6 Vergleichsländern im Detail. Die Väterbeteiligung an der Freistellung zur Kinderbetreuung (bezogen auf die abgeschlossenen Betreuungsfälle) liegt am höchsten in Deutschland mit knapp 30%. In Schweden, den Niederlanden sowie Dänemark erreicht sie zwischen 23% und 27%. Am geringsten ist sie in Frankreich mit unter 5% und in Großbritannien mit unter 10%. In Österreich beträgt die Väterbeteiligung bezogen auf alle Bezugsvarianten des Kinderbetreuungsgeldes 17,2%, für die einkommensabhängige Kurzzeitvariante 26,2% (2012).

Der verwendete Indikator für die Väterbeteiligung – Anteil der Väter, die überhaupt die Möglichkeit der Freistellung in Anspruch nehmen – ist relativ grob, weil er keine Informationen über die Dauer der Freistellung, das Ausmaß der Arbeitszeitreduktion, das Ausmaß gleichzeitiger Inanspruchnahme durch Vater und Mutter bzw. die Verteilung des Freistellungsanspruchs auf die beiden Elternteile liefert. Diese detaillierten Informationen sind allerdings – zumal in einer international vergleichbaren Form – nicht verfügbar.

⁵¹) Vgl. *Fagan – Norman* (2013) und die hier angeführte empirische Evidenz.

⁵²) Vgl. auch *Reich – Boll – Leppin* (2012), die für 8 Industrieländer zeigen, dass nicht übertragbare Partnermonate für Väter und bezahlte Freistellung die Väterbeteiligung erhöhen. Auch wenn langfristige und international vergleichbare Daten für die Entwicklung der Väterbeteiligung nicht vorliegen, so deutet doch die vorhandene empirische Evidenz darauf hin, dass die nicht übertragbaren Vätermonate, die es in allen nordischen Ländern mit Ausnahme von Dänemark gibt, einen positiven Einfluss auf die Väterbeteiligung haben (*Fagan – Norman*, 2013; für Schweden vgl. *Duvander – Johansson*, 2012; vgl. auch die in *Dearing* (2014) ausgewerteten empirischen Studien für Schweden und Norwegen). *Pylkkänen – Smith* (2004) zeigen für Schweden und Dänemark einen positiven Zusammenhang zwischen Väterbeteiligung und Müttererwerbstätigkeit.

Übersicht 15: Freistellungsregelungen zur Kinderbetreuung in ausgewählten EU-Ländern, 2013/14

	Maximale Dauer des Bezugs von Kinderbetreuungsgeld in Monaten	Ausgestaltung des Kinderbetreuungsgeldes während der bezahlten Freistellung	Regeln zur Förderung der Väterbeteiligung ¹⁾⁴⁾	Ausmaß der Väterbeteiligung
Österreich	4 Pauschalmodelle (12+2 ³⁾ , 15+3 ³⁾ , 20+4 ³⁾ , 30+6 ³⁾) einkommensabhängiges Modell (12+2 ³⁾) Teilzeioption ¹⁸⁾	Pauschalleistung (436 € bis 1.000 € monatlich) ¹²⁾ 80% Einkommensersatz (maximal 2.000 € monatlich)	2 bis 6 nicht übertragbare Partnermonate Maximal 4 Wochen Vaterschaftsurlaub öffentlicher Dienst ⁴⁾	Freistellung zur Kinderbetreuung ¹⁹⁾ : 17,2% ²⁾ alle Varianten 30,4% ²⁾ Kurzzeit-Pauschalvariante (12+2) 26,2% ²⁾ einkommensabhängige Variante (12+2) (2011)
Deutschland	12+2 ³⁾ (Halbierung der Auszahlungsbeträge und Verdopplung des Bezugszeitraums möglich) Teilzeioption	67% Einkommensersatz (maximal 1.800 € monatlich)	2 nicht übertragbare Partnermonate	Freistellung zur Kinderbetreuung ¹⁹⁾ : 29,3% ²⁾ , durchschnittliche Dauer 3,2 Monate (2012)
Frankreich	4 für 1. und 2. Kind / 6 ab dem 3. Kind ⁹⁾ Anschließend 6 für 1. Kind ¹⁰⁾ / bis zum 3. Lebensjahr ab dem 2. Kind ¹⁰⁾ Teilzeioption	100% Einkommensersatz (maximal 3.086 € monatlich) Pauschalleistung 566,01 € monatlich	Mütter und Väter können gleichzeitig Freistellung beanspruchen 11 Tage Vaterschaftsurlaub	Freistellung zur Kinderbetreuung ¹⁹⁾ : 3,7% (2012) ²⁾ Vaterschaftsurlaub: 62% (2012)
Großbritannien	39 Wochen ⁹⁾ keine Teilzeioption	90% Einkommensersatz 1. bis 6. Woche 90% Einkommensersatz (maximal 160 € wöchentlich) 7. bis 39. Woche Unbezahlt 40. bis 52. Woche	Maximal 26 Wochen Freistellung an Vater übertragbar 2 Wochen Vaterschaftsurlaub ⁷⁾	Freistellung zur Kinderbetreuung ¹⁹⁾ : 8% (2008) ²⁾ Vaterschaftsurlaub: 45% (2009/10)
Dänemark	11,5 ¹¹⁾ Teilzeioption	100%	8 Monate Freistellung beliebig zwischen Eltern aufteilbar 2 Wochen Vaterschaftsurlaub	Freistellung zur Kinderbetreuung ¹⁹⁾ : 7,2% ¹⁴⁾ , durchschnittliche Dauer 36 Tage (2010/11); 24% ²⁾ (2005) Vaterschaftsurlaub: 61% (2009)
Schweden	14 ¹⁵⁾ +2 ³⁾ Teilzeioption	80% Einkommensersatz 1. bis 13. Monat (maximal 51.864 € jährlich) 21 € pro Tag 14. bis 16. Monat	2 nicht übertragbare Partnermonate 8 Monate Freistellung grundsätzlich hälftig zwischen den Eltern aufzuteilen ¹⁶⁾ 2 Wochen Vaterschaftsurlaub ¹⁷⁾	Freistellung zur Kinderbetreuung ¹⁹⁾ : 23,1% ¹⁴⁾ (2010) Vaterschaftsurlaub: 75%
Niederlande	12 ¹⁰⁾ 13) Teilzeioption	Steuerabsetzbetrag 4,29 € pro Stunde Freistellung	Mütter und Väter können gleichzeitig Freistellung beanspruchen 2 Tage Vaterschaftsurlaub	Freistellung zur Kinderbetreuung ¹⁹⁾ : 27% ²⁾ , durchschnittliche Dauer 18 Monate à 8 Wochenstunden (2011) Vaterschaftsurlaub: 46% (2004)

Q: Länderberichte in Moss (Hrsg.) (2013); OECD (2011B); WIFO-Recherchen und -Zusammenstellung. – 1) Vaterschaftsurlaub: in der Regel bezahlte Freistellung mit vollem Einkommensersatz innerhalb vorgegebener Zeit nach der Geburt. – 2) Bezogen auf abgeschlossene Betreuungsfälle. – 3) "+x" nicht übertragbare zusätzliche Partnermonate für zweiten Elternteil. – 4) Unbezahlt; im Bundesdienst und in einigen Bundesländern. – 5) In Klammern letztverfügbares Jahr. – 6) Vaterschaftsurlaub: in der Regel einkommensabhängige Lohnersatzleistung von 100%. – 7) Bezahlung wie Freistellung zur Kinderbetreuung. – 8) Entspricht dem Vaterschaftsurlaub. – 9) Entspricht dem Mutterschutzurlaub. – 10) Kann gleichzeitig von Mutter und Vater in Anspruch genommen werden. – 11) Davon können 8 Monate beliebig zwischen den Eltern aufgeteilt werden. – 12) Höhe der Leistung abhängig von Länge der Freistellung; am höchsten für die kürzeste Pauschalvariante. – 13) Freistellung nur in Teilzeit möglich, d. h. vorherige Arbeitszeit kann maximal um die Hälfte reduziert werden. – 14) Bezogen auf alle in Anspruch genommenen Freistellungstage. – 15) Davon 2 Monate reserviert für die Mutter. – 16) Transfer nur mit schriftlicher Zustimmung des transferierenden Elternteils möglich; ein "Gleichstellungsbonus" wird gewährt, der umso höher ist, je gleichmäßiger die Aufteilung der Freistellung ist. – 17) Für Väter, gleichgeschlechtliche Partner/innen oder sonstige berechnigte Personen. – 18) Im Rahmen der Zuverdienstgrenzen. – 19) Anteil am Bezug einer Geldleistung (Kinderbetreuungsgeld).

Es zeigt sich jedenfalls, dass in den hier näher betrachteten Vergleichsländern die Väterbeteiligung dort besonders hoch ist, wo die Freistellung von relativ geringer Dauer ist und wo während der gesamten Freistellung relativ hohe Einkommensersatzleistungen gewährt werden. Auch nicht übertragbare Partnermonate dürften einen positiven Einfluss haben.

Um die Intensität der Beteiligung von Vätern relativ zu Müttern einschätzen zu können, sollte ergänzend ein Vergleich mit der Inanspruchnahme von Freistellungsmöglichkeiten durch Mütter angestellt werden, der allerdings aufgrund des Fehlens der erforderlichen (vergleichbaren) Informationen im Rahmen dieser Studie nicht möglich ist. Es sei an dieser Stelle allerdings darauf hingewiesen, dass die Inanspruchnahme von Freistellungsmöglichkeiten in jenen Ländern, in denen geringe oder keine Einkommensersatzleistungen gewährt werden (wie z. B. Großbritannien), auch durch Mütter relativ gering ist (Moss (Hrsg.), 2013). Beispielsweise war Mitte des letzten Jahrzehnts die Inanspruchnahme von Freistellung in Großbritannien durch Mütter mit 11% kaum höher als durch Väter mit 8%, während in Dänemark 94% der anspruchsberechtigten Mütter gegenüber 26% der Väter und in Frankreich 30% der Mütter gegenüber 0% bis 0,5% der Väter die Möglichkeit der Freistellung in Anspruch nahmen (Fagan – Norman, 2013).

Internationale Erfahrungen legen nahe, dass die Väterbeteiligung gestärkt werden könnte durch einkommensabhängige Modelle des Bezugs von Kinderbetreuungsgeld mit kurzer Bezugsdauer und nicht übertragbaren Partnermonaten, die Möglichkeit einer gleichzeitigen Freistellung durch Mütter und Väter im Rahmen einer Teilzeit-Freistellung sowie die zeitliche Flexibilisierung (z. B. die Möglichkeit des Aufsparens eines Teils der Freistellungsmöglichkeit und Inanspruchnahme in späteren Lebensjahren des Kindes). Von diesen Eckpunkten sind gleichzeitig auch direkte positive Effekte auf die Müttererwerbsbeteiligung zu erwarten, weil sie Berufsunterbrechungszeiten von Müttern in Grenzen zu halten helfen.

Im Übrigen zeigt die (allerdings nicht sehr umfangreiche) empirische Evidenz in der Ökonomie, dass eine längere Freistellung zur Kinderbetreuung keinen positiven Effekt auf die frühkindliche Förderung (gemessen am Schulerfolg oder an Einkommenschancen im Erwachsenenalter) hat. Gleichzeitig legen empirische Analysen nahe, dass der frühe Besuch qualitativ hochwertiger Betreuungseinrichtungen kognitive wie nicht-kognitive Fähigkeiten von Kindern positiv beeinflusst⁵³).

5.3.4. Kinderbetreuungsangebot

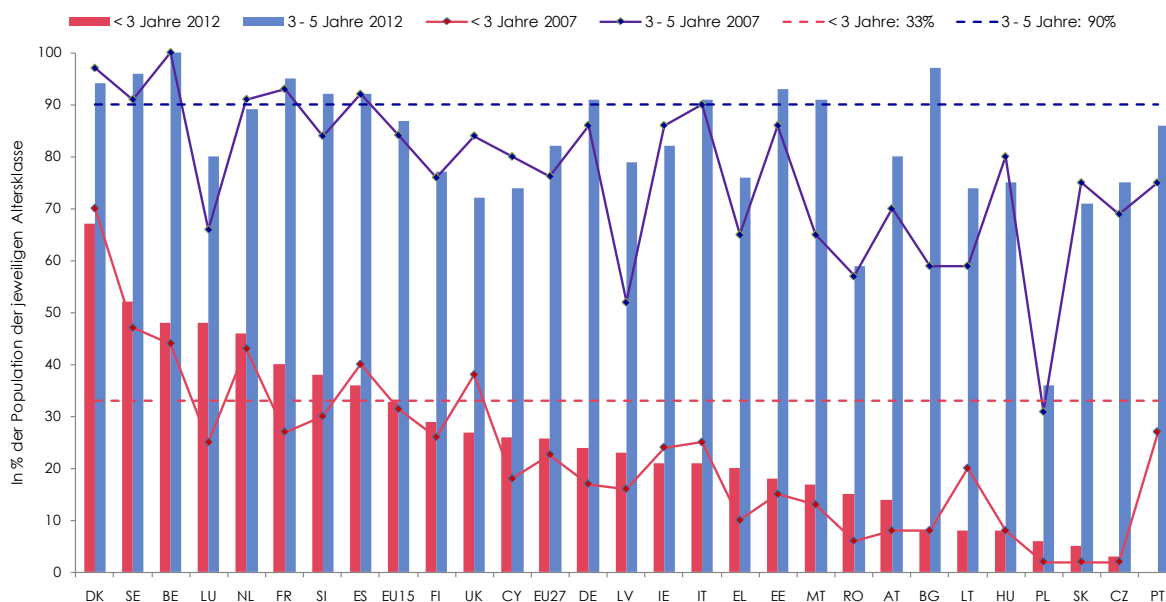
In Österreich wird der Ausbau der Betreuungseinrichtungen im Vorschulalter und insbesondere für unter 3-Jährige seit 2008 mit gezielten Zuschüssen des Bundes an die zuständigen Bundesländer forciert. Je nach Quelle weichen die Betreuungsquoten aufgrund unterschiedlicher Erhebungs- bzw. Erfassungsmethoden deutlich voneinander ab. Nach nationaler Erhebungsmethode, die die vergleichsweise höchsten Quoten ergibt, weil sie einer Vollerhebung entspricht, waren im letztverfügbaren Jahr 2013 in Österreich laut Statistik Austria 23% der unter

⁵³) Vgl. die in Spieß (2011) zitierte Literatur.

3-Jährigen in institutioneller Betreuung und damit 1,6mal so viele als laut den Eurostat-Erhebungen (14% 2012). Hinzu kommen die knapp 5.100 von Tageseltern (laut Kindertagesheimstatistik am Stichtag 15. Oktober 2013) zur Verfügung gestellten Betreuungsplätze, deren Berücksichtigung eine gesamte Betreuungsquote von 25,1% ergibt. Damit sind in den letzten Jahren deutliche Fortschritte auf dem Weg hin zur Erreichung des Barcelona-Ziels einer Betreuungsquote von 33% für unter 3-Jährige zu verzeichnen – 2007 hatte die Betreuungsquote einschließlich Betreuungsplätzen bei Tageseltern erst 13,9% betragen. Für die 3- bis 5-Jährigen weist Statistik Austria für 2013 eine Betreuungsquote von 90,8% aus; danach ist das Barcelona-Ziel einer Betreuungsquote von 90% erreicht.

Auch nach der Eurostat-Ehebungsmethode haben die Betreuungsquoten in den letzten Jahren deutlich zugenommen; wenn auch die von Eurostat praktizierte Stichprobenmethode insgesamt geringere Betreuungsquoten ergibt. Waren laut Eurostat (EU SILC) 1998 erst drei Viertel der 3- bis 6-Jährigen und 6,3% der unter 3-Jährigen in formaler Betreuung, so beliefen sich die Betreuungsquoten 2007 auf 70% bzw. 8%. 2012 waren sie auf 80% bzw. 14% gestiegen. Wie Abbildung 15 zeigt, waren somit auch im letztverfügbaren Jahr 2012 nach der Eurostat-Ehebungsmethode die Barcelona-Ziele von einer Betreuungsquote von 33% für unter 3-Jährige und von 90% für 3- bis 6-Jährige im EU-Durchschnitt noch nicht erfüllt.

Abbildung 15: Kinderbetreuungsquoten nach Alter im internationalen Vergleich, 2007 und 2012



Q: Eurostat.

Bei unter 3-Jährigen gehört gemäß den Eurostat-Erhebungen Österreich zu den insgesamt 19 EU-Ländern, bei 3- bis 6-Jährigen zu den insgesamt 16 EU-Ländern, die die (inzwischen auf das

Jahr 2020 verschoben) Barcelona-Vorgaben verfehlen. Im EU27-Durchschnitt erreichte 2012 die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen 25,7% und der 3- bis 6-Jährigen 82,1%. Vor allem bei den unter 3-Jährigen ist die Streuung der Betreuungsquoten in der Gruppe der in der vorliegenden Studie näher betrachteten Vergleichsländer beachtlich: Deutschland nimmt hier mit 24% den vorletzten Platz ein (liegt damit aber immer noch um 10 Prozentpunkte über Österreich), gefolgt von Großbritannien mit 27%, Frankreich mit 40% und den Niederlanden mit 46%. Über die Hälfte (52%) der unter 3-Jährigen befinden sich in Schweden in formaler Betreuung, in Dänemark sogar 67%. Während die Vergleichsländer sämtlich einen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung spätestens ab dem 4. Lebensjahr bieten, gibt es diesen in Österreich erst im letzten Vorschuljahr, mit dem verpflichtenden (halbtägigen) letzten Kindergartenjahr, das mit Beginn des Kindergartenjahres nach Vollendung des 5. Lebensjahres beginnt. Eine Reihe von internationalen Studien belegen eindeutig einen positiven Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen und der Erwerbstätigkeit insbesondere von Müttern⁵⁴). Soll vor diesem Hintergrund der Ausbau der Kinderbetreuungsplätze fortgeführt werden, so würde dies nicht unerhebliche, aber in Relation zu den gesamten Familienleistungen begrenzte zusätzliche öffentliche Ausgaben erfordern. Hier sollen die erforderlichen Zusatzausgaben für die Erreichung des Barcelona-Ziels für die Altersgruppe der unter 3-Jährigen grob abgeschätzt werden. Zur Nachmittagsbetreuung an Schulen sind keine konsistenten und veröffentlichten Statistiken verfügbar, sodass für diesen Bereich keine Betreuungsquote vorliegt. Auf die Abschätzung der zusätzlichen Ausgaben, die eine Ausweitung des Betreuungsangebotes in diesem Bereich erfordern würde, wird daher verzichtet.

Die Kosten der externen Kinderbetreuung hängen einerseits ab von der Höhe der Betreuungskosten pro Stunde für Kinder unterschiedlichen Alters und andererseits vom Ausmaß der Inanspruchnahme der Betreuungsangebote (Anzahl der Plätze, Stunden für Kinder unterschiedlichen Alters). Unterschiedlich hohe Stundenkosten können durch Qualitätsunterschiede bedingt sein. Das Ausmaß der Inanspruchnahme wiederum hängt auch von Qualität und Quantität des verfügbaren Betreuungsangebotes ab. Die Durchschnittskosten pro Kind werden insbesondere von der Altersstruktur der Kinder sowie der Betreuungsintensität (Betreuungsschlüssel), der Betreuungsdauer (Tages-, Wochen- und Jahresöffnungszeiten) und der Betreuungsqualität (Ausbildung des pädagogischen Personals, Infrastruktur und sonstige Leistungen und Angebote) bestimmt. Zusätzlich spielen auch unterschiedlich hohe Investitionen und Rückzahlungsverbindlichkeiten eine Rolle.

In einer Studie des ÖIF (2010) basierend auf Daten aus dem Jahr 2007 wurde für einen privaten Krippenplatz inklusive Investitionskosten und in Abhängigkeit von der Zweckwidmung (ganztags/halbtags) ein Wert von 4.000 € bzw. 6.700 € ermittelt, für einen Kindergartenplatz 2.600 € bzw. 4.500 €, ein privater Hortplatz wurde mit 3.400 € beziffert. Ein öffentlicher Krippenplatz wurde im Österreichdurchschnitt mit 7.480 € (halbtags) bzw. 11.910 (ganztags) beziffert,

⁵⁴) Vgl. z. B. *Simonsen* (2006) für Dänemark, *Djurdjevic* (2005) für die Schweiz oder *Wrohlich* (2011), *Müller et al.* (2013) und *Müller – Spieß – Wrohlich* (2013) für Deutschland.

wobei zwischen den Bundesländern eine erhebliche Spannbreite besteht und aufgrund der Datenlage für den institutionellen Bereich Schätzungen vorgenommen wurden. Werden die unterschiedlichen Kosten von öffentlichen und privaten Einrichtungen berücksichtigt und geht man von einer Gleichverteilung der Kosten des Ausbaus öffentlicher und privater Einrichtungen aus, verursacht ein Krippenplatz Kosten von rund 5.700 € (halbtags) bzw. 9.300 € (ganztags).

In Österreich wurde 2009 im Rahmen der Konjunkturbelebungsmaßnahmen, wie erwähnt, ein verpflichtendes kostenfreies Kindergartenjahr (Halbtagsplatz) eingeführt, das mit Beginn des Kindergartenjahres nach Vollendung des fünften Lebensjahres beginnt. Die Betreuungsquoten der 3- bis unter 6-Jährigen sind in Österreich mit 90,8% im Jahr 2013 (Statistik Austria) nur mehr wenig steigerbar. Allerdings ist das Betreuungsangebot für unter 3-Jährige mit 23% (2013) in institutioneller Betreuung bzw. mit 25,1% unter Berücksichtigung der von Tageseltern zur Verfügung gestellten Betreuungsplätze nach nationaler Erfassungsmethode nach wie vor defizitär und deutlich unter dem Barcelona-Ziel von 33%. Die Erhöhung der derzeitigen Betreuungsquote auf die Barcelona-Vorgabe würde die Bereitstellung von knapp 18.800 zusätzlichen Betreuungsplätzen erfordern. Unter Zugrundelegung der österreichweiten Durchschnittskosten von etwa 5.700 € pro Halbtags-Betreuungsplatz würde dies zusätzliche Ausgaben von rund 107 Mio. € erfordern, die Bereitstellung von 18.800 zusätzlichen Ganztags-Betreuungsplätzen (à 9.300 € je Platz) wäre mit zusätzlichen Ausgaben von 175 Mio. € verbunden.

6. Schlussfolgerungen und Zusammenfassung

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für Familienpolitik sind in Österreich im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Dabei dominieren nach wie vor Geldleistungen vor Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen. Gemessen an wichtigen Erfolgsindikatoren erzielt die österreichische Familienpolitik allerdings zum Teil nur mäßige Ergebnisse. So ist die Fertilitätsrate mit 1,44 (2012) eine der niedrigsten in der EU, und die Armutsgefährdungsquote von Kindern ist mit 17,5% (2012) im Vergleich zum allgemeinen Wohlstandsniveau relativ hoch. Die intrafamiliäre Arbeitsteilung zwischen Müttern und Vätern ist ungleicher als in vielen Vergleichsländern. Auf Frauen entfällt doppelt so viel unbezahlte Arbeit wie auf Männer. Gleichzeitig ist die Teilzeitquote der Frauen in Österreich mit über 44% (2012) eine der höchsten in der EU. In Paarfamilien mit Kindern arbeitet, auch wenn die Kinder noch jung sind, nur ein sehr geringer Anteil der Väter weniger als 30 Stunden pro Woche, während dies das am meisten gewählte Modell der Mütter ist. Sehr lange Arbeitszeiten von über 40 Wochenstunden sind dagegen unter Müttern vergleichsweise wenig verbreitet, während die Mehrheit der Männer mindestens 40 Wochenstunden arbeitet.

Die ungleiche intrafamiliäre Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit wird unterstützt durch eine Reihe von Regelungen im Steuer- und Transfersystem: vor allem durch die hohe Abgabenbelastung im unteren und mittleren Einkommensbereich, die eine Barriere für den

Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis bzw. für die Ausdehnung eines Teilzeitbeschäftigungsverhältnisses impliziert, aber auch durch weitere Regelungen, wie die langen Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldbezugs, die Steuerbefreiung von Überstunden oder den Alleinverdienerabsetzbetrag.

In den letzten Jahren hat die Familienpolitik wichtige Schritte zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Erhöhung der Väterbeteiligung gesetzt: Die Einführung nicht übertragbarer Partnermonate beim Kinderbetreuungsgeld, die Ergänzung der bisherigen Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldbezugs um eine einkommensabhängige Variante mit kurzer Bezugsdauer, die Einführung einer individuellen Zuverdienstgrenze von 60% der Letzteinkünfte bei den Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldbezugs zur Ermöglichung einer gleichzeitigen Teilzeit-Erwerbstätigkeit während des Kinderbetreuungsgeldbezuges in der Kleinstkindphase sowie der Ausbau der Betreuungseinrichtungen bei den unter 3-Jährigen und der schulischen Nachmittagsbetreuung sollen Anreize und Rahmenbedingungen für eine gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten wie der unbezahlten Arbeit zwischen Müttern und Vätern deutlich verbessern. Weitere Investitionen in Quantität und Qualität der Betreuungseinrichtungen, die Flexibilisierung der Regelungen zum Bezug von Kinderbetreuungsgeld sowie die Prüfung der langen Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldbezugs, flankiert vom Abbau von die bestehende ungleiche intrafamiliäre Arbeitsteilung stützenden Regelungen im Abgabensystem, würden Müttererwerbs- und Väterbeteiligung weiter erhöhen. Gleichzeitig bedarf es aber auch eines Wandels in den gesellschaftlichen Leitbildern ebenso wie einer Stärkung der betrieblichen Familienpolitik.

Literaturhinweise

- Apps, P., Rees, R., "Fertility, Taxation and Family Policy", *Scandinavian Journal of Economics*, 2004, 106(4), S. 745-763.
- Bach, S., Geyer, J., Haan, P., Wrohlich, K., "Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich", *DIW-Wochenbericht*, 2011, 78(41), S. 13-19.
- Badelt, Ch., Österle, A., *Grundzüge der Sozialpolitik. Allgemeiner Teil: Sozialökonomische Grundlagen*, Wien, 2001.
- Bauernschuster, S., Hener, T., Rainer, H., "Does Expanding Public Child Care Encourage Fertility?", *ifo Working Paper*, München, 2013, (158).
- Bettio, F., Verashchagina, A., "Current Tax-Benefit Systems in Europe – Are They Fair to Working Women?", in: Bettio, F., Plantenga, J., Smith, M. (Hrsg.), *Gender and the European Labour Market*, London/New York, 2013, S. 168-198.
- Bloksgaard, L., Rostgaard, T., "Denmark Country Note", in: Moss, P. (Hrsg.), *International Review of Leave Policies and Related Research 2013*, London, 2013, S. 93-102,
http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2013_complete.6june.pdf.
- Blum, S., "No Need to Reinvent the Wheel: Family Policy Transfers in Germany and Austria", *Policy Studies*, 2014,
<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01442872.2013.875153>.
- Böheim, R., Rocha-Akis, S., Zulehner, Ch., "Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern: Die Rolle von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung", *WIFO-Monatsbericht*, 2013, 86(11), S. 883-896.
- Bonin, H., Fichtl, A., Rainer, H., Spieß, C.K., Stichnoth, H., Wrohlich, K., "Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen", *DIW-Wochenbericht*, 2013, 80(40), S. 3-13.
- Boyer, D., Nicolas, M., "Les Pères Bénéficiaires du Complément de Libre Choix d'Activité", *CNAF essentiel*, 2013, (113).
- Bradshaw, J., "Child Benefits in the European Union", *Child Poverty Action Group*, 2011, Nr. 139, S. 13-16.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Familienreport 2012*, Berlin, 2012.
- Dearing, H., "Do Parental Leave Policies Counter Inequality in the Gender Division of Labour? Developing the EGD-Indicator", *Working Paper* präsentiert bei der Jahrestagung der Österreichischen Nationalökonomischen Gesellschaft, 30.-31. Mai 2014, *Wirtschaftsuniversität Wien*.
- Dearing, H., Hofer, H., Lietz, Ch., Winter-Ebmer, R., Wrohlich, K., "Why are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany? A Comparative Micro Simulation Analysis", *IHS Reihe Ökonomie 213*, Wien, 2007.
- Dell, F., Wrohlich, K., "Income Taxation and its Family Components in France", *CESifo DICE Report*, 2006, 4(4), S. 50-54.
- Den Dulk, L., "Netherlands Country Notes", in: Moss, P. (Hrsg.), *International Review of Leave Policies and Related Research 2013*, London, 2013, S. 190-197,
http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2013_complete.6june.pdf.
- Destatis – Statistisches Bundesamt, *Pressemitteilung Nr. 411 vom 06.12.2013*,
https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/12/PD13_411_22922.html.
- Dingeldey, I. "Begünstigungen und Belastungen familialer Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Steuer- und Sozialversicherungssystemen – Ein Vergleich zehn europäischer Länder", *Graue Reihe des IAT, Institut Arbeit und Technik*, 1999, 44(4).
- Djurdjevic, D., "Women's Labour Supply after Childbirth: An Empirical Analysis for Switzerland", *Darmstadt Discussion Papers in Economics*, 2005, (144).
- Duvander, A.-S., Haas, L., "Sweden Country Note", in: Moss, P. (Hrsg.), *International Review of Leave Policies and Related Research 2013*, London, 2013, S. 267-276,
http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2013_complete.6june.pdf.
- Duvander, A.-S., Johansson, M., "What are the Effects of Reforms Promoting Fathers' Parental Leave Use?", *Journal of European Social Policy*, 2012, 22(3), S. 319-330.
- Ekberg, J., Eriksson, R., Friebel, G., "Parental Leave – A Policy Evaluation of the Swedish "Daddy Month" Reform", *Journal of Public Economics*, 2013, 97(C), S. 131-143.
- Erhel, Ch., *Parenting in France, Exchange of Good Practices on Gender Equality*, 2013,
http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_of_good_practice_fr/discussion_paper_fr2013_en.pdf.

- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, 1999.
- European Commission, *Barcelona Objectives: The Development of Childcare Facilities for Young Children in Europe with a View to Sustainable and Inclusive Growth*, Brüssel, 2013.
- Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_caindformal&lang=de, 2014. Download 12.05.2014.
- Evers, M., de Mooij, R., van Vuuren, D., "The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates", *De Economist*, 2008, 156(1), S. 25-43.
- Fagan, C., Norman, H., "Men and Gender Equality – Tackling Gender Segregation in Family Roles and in Social Care Jobs", in: Bettio, F., Plantenga, J., Smith, M. (Hrsg.), *Gender and the European Labour Market*, London/New York, 2013, S. 199-223.
- Fagnani, J., "Family Policy in France: Old Challenges, New Tensions", *CESifo DICE Report*, 2005, 3(2), S. 40-44.
- Fagnani, J., Boyer, D., "France Country Note", in: Moss, P. (Hrsg.), *International Review of Leave Policies and Related Research 2012*, London, 2012, S. 121-128, http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2012_annual_review.pdf.
- Fagnani, J., Boyer, D., Thévenon, O., "France Country Note", in: Moss, P. (Hrsg.), *International Review of Leave Policies and Related Research 2013*, London, 2013, S. 121-127, http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2012_annual_review_october.pdf.
- Fagnani, J., Math, A., "Recent Reforms in French and German Family Policies: Similar Challenges, Different Responses", *Sociologica. Problemas e Práticas*, 2010, no. 64, S. 11-35.
- Festl, E., Lutz, H., Schratzenstaller, M., *Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien*, Wien, 2010.
- Försäkringskassan, *Lag kunskap om jämställdhetsbonus*, Stockholm, 2014.
- Gauthier, A. H., *The State and the Family*, Oxford, 1996.
- Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halmayer, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M., *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, Wien, 2009.
- Knijn, T., Saraceno, Ch., "Changes in the Regulation of Responsibilities Towards Childcare Needs in Italy and The Netherlands: Different Timing, Increasingly Different Approaches", *Journal of European Social Policy* December, 2010, 20(5), S. 444-455.
- Kremer M., "The Illusion of Free Choice: Ideals of Care and Child Care Policy in the Flemish and Dutch Welfare States", in: Michel, S., Mahon, R. (Hrsg.), *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*, New York, 2002, S. 113-142.
- Leitner, S., "Ökonomische Funktionalität der Familienpolitik oder familienpolitische Funktionalisierung der Ökonomie?", in: Evers, A., Heinze, R.G. (Hrsg.), *Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung*, Berlin, 2008, S. 67-82.
- Leitner, A., Wroblewski, A., *Wohlfahrtsstaaten und Balance von Familie und Beruf: Politiken zur Förderung von WLB in internationaler Perspektive*, IHS, Wien, 2005.
- Luci, A., *Frauen auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland und Frankreich. Warum es Französischen besser gelingt, Familie und Beruf zu vereinbaren*, Friedrich-Ebert-Stiftung Internationale Politikanalyse, Berlin, 2011.
- Lutz, H., *Wiedereinstieg und Beschäftigung von Frauen mit Kleinkindern. Ein Vergleich der bisherigen Karenzregelung mit der Übergangsregelung zum Kinderbetreuungsgeld*, Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Wien, WIFO, 2004.
- Mayrhuber, Ch., "Pensionshöhe und Einkommensersatzraten nach Einführung des Allgemeinen Pensionsgesetzes", *WIFO-Monatsbericht*, 2006, 79(11), S. 805-816.
- Meghir, C., Phillips, D., "Labour Supply and Taxes", in: Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., Poterba, J. (Hrsg.), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Oxford, 2010, S. 202-274.
- Moss, P. (Hrsg.), *International Review of Leave Policies and Related Research 2013*, London, 2013, http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2013_complete.6june.pdf.
- Müller, K.-U., Neumann, M., Wrohlich, K., *Familienarbeitszeiten – Wirkungen und Kosten einer Lohnersatzleistung bei Familienteilzeit*, Berlin, 2013.

- Müller, K.-U., Spieß, C. K., Wrohlich, K., "Rechtsanspruch auf Kitaplatz ab zweitem Lebensjahr: Erwerbsbeteiligung von Müttern wird steigen und Kinder können in ihrer Entwicklung profitieren", DIW-Wochenbericht, 2013, 80(32), S. 3-12.
- Müller, K.-U., Tsiasioti, C., Spieß, C. K., Wrohlich, K., Bügelmayer, E., Haywood, L., Peter, F., Ringmann, M., Witzke, S., "Förderung und Wohlergehen von Kindern", DIW Politikberatung kompakt, Berlin, 2013, (73).
- Neuwirth, N., Wernhart, G., "Zur Unsicherheit im generativen Verhalten", ÖIF Working Paper, 2013, (80).
- O'Brien, M., Moss, P., Koslowski, A., Daly, M., "United Kingdom Country Notes", in: Moss, P. (Hrsg.), International Review of Leave Policies and Related Research 2013, London, 2013, S. 285-296,
http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2013_complete.6june.pdf.
- Ochmann, R., Wrohlich, K., "Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien", DIW-Wochenbericht, 2013, 80(36), S. 3-11.
- OECD (2011A), Taxation and Employment, Paris, 2011.
- OECD (2011B), Doing Better for Families, Paris, 2011.
- OECD (2012A), Family Database, PF1.4: Neutrality of Tax/Benefit Systems, Paris, 2012.
- OECD (2012B), Closing the Gender Gap – Act Now, Paris, 2012.
- OECD (2013A), Taxing Wages, Paris, 2013.
- OECD (2013B), Benefits and Wages Statistics, 2013, <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>.
- OECD (2013C), OECD Tax-Benefit Models, OECD, 2013.
- ÖIF – Österreichisches Institut für Familienforschung, "Kosten der Kinderbetreuung - Höhe und Struktur der Ausgaben der Träger", Working Paper, 2010, (74).
- Pfau-Effinger, B., "Wandel der Geschlechterkultur und Geschlechterpolitiken in konservativen Wohlfahrtsstaaten – Deutschland, Österreich und Schweiz", 2005, mimeo.
- Plantenga, J., "Local Providers and Loyal Parents: Competition and Consumer Choice in the Dutch Childcare Market", in: Lloyd, E., Penn, H. (Hrsg.), Childcare Markets – Can They Deliver an Equitable Service?, Bristol, 2013, S. 63-78.
- Plantenga, J., Remery, C., "Reconciliation of Work and Private Life", in: Bettio, F., Plantenga, J., Smith, M. (Hrsg.), Gender and the European Labour Market, London/New York, 2013, S. 92-107.
- Pylkkänen, E., Smith, N., "Career Interruptions due to Parental Leave – A Comparative Study of Denmark and Sweden", Aarhus School of Business Working Paper, 2004, (4-1).
- Rainer, H., Bauernschuster, S., Auer, W., Danzer, N., Fichtl, A., Hener, T., Holzner, C., Reinkowski, J. (2013A), "Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierungen der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele", ifo Schnelldienst, 2013, 66(9), S. 28-36.
- Rainer, H., Bauernschuster, S., Auer, W., Danzer, N., Hancioglu, M., Hartmann, B., Hener, T., Holzner, C., Ott, N., Reinkowski, J., Werding, M. (2013B), "Kinderbetreuung", ifo Forschungsbericht, München, 2013, (59).
- Rechnungshof, Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder, Wien, 2011.
- Rechnungshof, Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung, Wien, 2014.
- Reich, N., Boll, C., Leppin, J.S., "Fathers' Childcare and Parental Leave Policies – Evidence from Western European Countries and Canada", HWWI Research Paper, 2012, (115).
- Rille-Pfeiffer, C., Blum, S., Kapella, O., Buchebner-Ferstl, S., Konzept der Wirkungsanalyse "Familienpolitik" in Österreich, Zieldimensionen – Bewertungskriterien – Module, ÖIF, 2014(12), Wien, 2014.
- Rötter, Y., Familienpolitik im Kontext des Neo-Institutionalismus, Hamburg, 2014.
- Rürup, B., Gruescu, S., Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, 2003.
- Schatzenstaller, M., Gender Budgeting im Steuersystem, Wien, 2012.
- Seils, E., "Die Betreuung von Kindern unter drei Jahren", WSI-Report, 2013, (9).
- Simonsen, M., Availability and Price of High Quality Day Care and Female Employment, Working Paper Department of Economics University of Aarhus, 2006.

- Spieß, C. K., "Vereinbarkeit von Familie und Beruf – wie wirksam sind deutsche "Care Policies"?", Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2011, (12), S. 4-27.
- Spieß, C. K., "Betreuungsgeld widerspricht den Zielen nachhaltiger Familienpolitik", DIW-Wochenbericht, 2012, 79(24), S. 24.
- Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2007/08, Wien, 2008.
- Statistik Austria, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung 2012.
- Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2012/13, Wien, 2013.
- Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2013/14, Wien, 2014.
- Statistik Austria, Gesundheitsausgaben in Österreich laut "System of Health Accounts" – Ergebnisse, 2014.
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/gesundheit/gesundheitsausgaben.
- Thévenon, O., "Pourquoi Reformier la Politique d'Accueil de la Petite Enfance en France? Comparaison avec les Politiques d'Autres Pays de l'OCDE", Revue d'Economie Politique", 2011, 121(5), S. 667-712.
- Wrohlich, K., "Labor Supply and Child Care Choices in a Rationed Child Care Market", DIW Discussion Paper, Berlin, 2011, (1169).