

Margit Schratzenstaller

# Familienpolitische Leistungen in Österreich im Überblick

## Familienpolitische Leistungen in Österreich im Überblick

In den letzten Jahren setzte die österreichische Familienpolitik wichtige Schritte zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zur Erhöhung der Väterbeteiligung, etwa die Einführung von nicht übertragbaren Partnermonaten für den Bezug von Kinderbetreuungsgeld, die Ergänzung der ursprünglichen Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldes um eine einkommensabhängige Variante mit kurzer Bezugsdauer oder den Ausbau der Betreuungseinrichtungen für die unter 3-Jährigen und der schulischen Nachmittagsbetreuung. Nach wie vor überwiegen allerdings in Österreich – gemessen an internationalen Vergleichszahlen – die Geldleistungen. Im Zusammenspiel mit weiteren Regelungen wie etwa den Kinderbetreuungsgeldvarianten mit langer Bezugsdauer sowie der im Durchschnitt deutlich geringeren Entlohnung von Frauen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt und nicht zuletzt einer ausgeprägten Skepsis in der Bevölkerung gegenüber einer Erwerbstätigkeit von Müttern mit kleinen Kindern unterstützt diese Struktur der Familienleistungen tendenziell ein Familienmodell, in dem Mütter den größeren Teil der Betreuungsarbeit übernehmen und Väter den größeren Teil der Erwerbsarbeit.

## Family Benefits in Austria – An Overview

In recent years Austrian family policy was aimed at improving individual work-life balances and increasing the participation of fathers. This included introducing child care benefit months that cannot be transferred between partners, adding a short-term income-dependent option to the original lump-sum child care benefit payments, creating additional child care facilities for under-three-year-olds and offering afternoon care for school children. Nevertheless, monetary benefits are still considerably more prevalent in Austria than in other countries. In combination with other schemes, such as long-term child care benefit options, the substantially lower earnings on average of women in the labour market and, not least, marked popular scepticism of working mothers with small children, the current structure of family benefits tends to bolster a family model which provides for mothers to undertake most of the care duties and for fathers to pursue the role of main bread-winner.

## Kontakt:

**Dr. Margit Schratzenstaller:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at](mailto:Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at)

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

Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse einer WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familien und Jugend zusammen: Margit Schratzenstaller, Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern Im Vergleich (Juli 2014, 82 Seiten, 50 €, Download kostenlos: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/50840>).

**Begutachtung:** Hedwig Lutz • **Wissenschaftliche Assistenz:** Andrea Sutrich ([Andrea.Sutrich@wifo.ac.at](mailto:Andrea.Sutrich@wifo.ac.at))

## 1. Einleitung

In Österreich liegen die Ausgaben der öffentlichen Hand für Familienförderung knapp über dem OECD-Durchschnitt. Gleichzeitig erzielt die österreichische Familienpolitik, gemessen an wichtigen Erfolgsindikatoren (z. B. intrafamiliäre Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit, Fertilitätsrate), nur mäßige Ergebnisse<sup>1)</sup>.

Familienbezogene Instrumente im Steuer- und Transfersystem haben grundsätzlich drei Ansatzpunkte bzw. Ziele: die Sicherstellung des Kinder-Existenzminimums, die (teilweise) Kompensation des Einkommensverlustes während der Karenz<sup>2)</sup> und die

<sup>1)</sup> Zu dieser generellen Einschätzung siehe auch *Rille-Pfeiffer et al.* (2014). Eine detailliertere Evaluierung der Wirkungen der österreichischen Familienpolitik auch im internationalen Vergleich anhand ausgewählter Indikatoren bietet *Schratzenstaller* (2014, 2015).

<sup>2)</sup> "Karenz" bedeutet den arbeitsrechtlichen Anspruch auf Freistellung von der Arbeitsleistung gegen Entfall des Arbeitsentgeltes. Der Anspruch auf Elternkarenz besteht in Österreich bis zum zweiten Lebensjahr des Kindes; seine Dauer muss sich somit nicht mit der des Anspruches auf Kinderbetreuungsgeld decken, das in der längsten Pauschalvariante bei Inanspruchnahme durch nur einen Elternteil bis zur Vollendung des 30. Lebensmonates des Kindes bezogen werden kann.

Abgeltung des Betreuungsaufwandes im Anschluss an die Karenz. Sie können in Form von Realtransfers (vor allem Betreuungseinrichtungen) oder monetären Transfers (direkte Geldleistungen oder indirekte monetäre Transfers, d. h. Steuererleichterungen) gewährt werden. Die einzelnen Instrumente zur Familienförderung unterscheiden sich bezüglich ihrer Verteilungswirkungen und der Arbeitsanreize<sup>3)</sup>.

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 bestimmten Alter der Kinder geleistet werden, sowie Einkommensersatzleistungen während der Karenz bzw. der Kleinstkindphase. Indirekte monetäre Transfers (Steuererleichterungen) beziehen sich überwiegend<sup>4)</sup> auf die persönliche Einkommensteuer. In der Praxis sind hier Kinderfrei- oder -absetzbeträge zur Berücksichtigung des Kinder-Existenzminimums sowie eine steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten zur Abdeckung von Aufwendungen für die Betreuung außer Haus am bedeutendsten. Dagegen ist die Zusammenveranlagung in Form eines Splittingverfahrens für (Ehe-)Partner, die bei unterschiedlichem Einkommen der Partner die gesamte Steuerschuld des Paares verringert (Ehegattensplitting), oder die Zusammenveranlagung von allen Familienmitgliedern, die sich in jedem Fall steuermindernd auswirkt, sofern steuerpflichtige Einkünfte erzielt werden und Kinder zur Familie gehören (Familiensplitting), inzwischen nur mehr in einer Minderheit der Industrieländer anzutreffen. Das Ehegattensplitting dient der Kompensation eines Einkommensverzichtes aufgrund der Betreuung der Kinder zuhause durch einen nicht oder nur teilweise erwerbstätigen Partner<sup>5)</sup>, Familiensplittingmodelle bieten darüber hinaus eine steuerliche Berücksichtigung auch des Kinder-Existenzminimums. Erleichterungen bzw. Ausnahmeregelungen im Abgabensystem umfassen außerdem die Ermäßigung oder Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen: etwa die beitragsfreie Mitversicherung für nicht erwerbstätige Partner sowie Kinder in der Krankenversicherung, aber auch die Gewährung von betreuungsbedingten Beitragszeiten in der Pensionsversicherung.

## 2. Das familienrelevante Steuer- und Transfersystem in Österreich

### 2.1 Instrumentarium zur monetären Familienförderung in Österreich

Auf Bundesebene<sup>6)</sup> umfasst die monetäre Familienförderung im engeren Sinne (d. h. ohne Befreiung von den Sozialversicherungsbeiträgen und ohne öffentliche Ausgaben aufgrund von abgeleiteten Ansprüchen in der Sozialversicherung; Übersicht 1) drei Instrumente zur Abdeckung der direkten Kinderkosten (Kinder-Existenzminimum): den Kinderabsetzbetrag, die Familienbeihilfe und den Kinderfreibetrag. Die grundsätzlich einkommensunabhängigen Leistungen aus Kinderabsetzbetrag und Familienbeihilfe betragen für das erste Kind insgesamt jährlich zwischen 2.017,20 € (Kinder bis 2 Jahre) und 2.607,60 € (Kinder ab 19 Jahren). Ab dem zweiten Kind werden Zuschläge zur Familienbeihilfe (Geschwisterstaffelung) geleistet, die mit der Zahl der Kinder steigen. Der Kinderabsetzbetrag wird durch einen einkommensabhängigen Mehrkindzuschlag ab dem dritten Kind ergänzt. Der Kinderfreibetrag, der nur Eltern mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen über 11.000 € entlastet, bewirkt pro

<sup>3)</sup> Zu den familienbezogenen Instrumenten im Steuer- und Transfersystem und ihren Wirkungen siehe *Festl – Lutz – Schratzenstaller* (2010), *OECD* (2011).

<sup>4)</sup> Theoretisch sind auch familien- bzw. kinderbezogene Ermäßigungen bei anderen Steuerarten denkbar und in der Praxis auch anzutreffen (z. B. Steuererleichterungen innerhalb der engeren Familie bezüglich der Grunderwerbsteuer in Österreich, Ausnahmen für sehr nahe Verwandte in vielen Erbschaftssteuersystemen); sie können hier jedoch nicht näher betrachtet werden.

<sup>5)</sup> Die Möglichkeit der Zusammenveranlagung im Rahmen des Ehegattensplittings ist nicht an das Vorhandensein von Kindern gekoppelt, die Steuerentlastung kommt also auch kinderlosen Paaren ohne Betreuungspflichten zu.

<sup>6)</sup> Hinzu kommen von den Bundesländern gewährte familienrelevante direkte Transfers (etwa Babygeld, Mutter-Kind-Zuschüsse, Kinder- und Jugendholungsaktionen, Familienurlaube; *Rechnungshof*, 2011), die hier nicht berücksichtigt werden können, auch weil trotz ihres beträchtlichen Volumens umfassende Daten fehlen (*Rechnungshof*, 2011, 2014).

Kind eine Steuerminderung von höchstens 110 € pro Jahr (Einkommen, die dem Spitzensteuersatz unterliegen), wenn er nur durch ein Elternteil in Anspruch genommen wird, bzw. von 132 € bei Geltendmachung durch beide Elternteile<sup>7)</sup>.

Der Unterhaltsabsetzbetrag entlastet Elternteile, die von ihren Kindern getrennt leben und Unterhaltszahlungen leisten, und trägt damit auch zur Abdeckung des Kinder-Existenzminimums bei.

Seit der Reform 2009, mit der ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld eingeführt wurde, gibt es fünf Varianten des Bezuges von Kinderbetreuungsgeld:

- weiterhin drei längere Bezugsvarianten (bis zu 18, 24 oder 36 Monate bei teilweiser Inanspruchnahme durch den zweiten Elternteil, d. h. einschließlich nicht übertragbarer Partnermonate; 15, 20 oder 30 Monate bei Inanspruchnahme durch nur einen Elternteil) mit einer monatlichen Pauschalzahlung je nach gewählter Dauer zwischen 436 € und 800 €,
- zwei kurze Bezugsvarianten (14 Monate mit bzw. 12 Monate ohne nicht übertragbare Partnermonate), entweder mit einer Pauschalzahlung von 1.000 € monatlich oder einkommensabhängig (80% vom Wochengeld bzw. von einem fiktiven Wochengeld, höchstens 2.000 € monatlich).

Um Betreuungsgeld beziehenden Eltern eine Teilzeitbeschäftigung zu ermöglichen, gilt für alle Pauschalvarianten eine individuelle Zuverdienstgrenze von 60% der Letzteinkünfte, mindestens aber von 16.200 € pro Jahr (wenn die 60% der Letzteinkünfte weniger als 16.200 € ausmachen). Hingegen ist der Zuverdienst in der einkommensabhängigen Variante auf 6.400 € jährlich begrenzt.

Höchstens 2.300 € können jährlich an Ausgaben für Kinderbetreuung für Kinder bis zum 10. Lebensjahr steuermindernd geltend gemacht werden; die höchste Steuerentlastung (für Steuerpflichtige, die dem Spitzensteuersatz unterliegen) erreicht 1.150 € pro Jahr. Entlastet werden nur Eltern mit einem zu versteuernden Einkommen über 11.000 € jährlich.

Seit der Reform 2011 wird der Alleinverdienerabsetzbetrag nur gewährt, wenn für Kinder Familienbeihilfe bezogen wird. Das Einkommen des nicht oder nur geringfügig verdienenden Partners darf 6.000 € jährlich nicht überschreiten.

## 2.2 Ausgaben für Familienleistungen im engeren Sinne im Überblick

Die Aufwendungen der öffentlichen Hand für Familien im engeren Sinne stiegen seit Mitte der 2000er-Jahre von 7,9 Mrd. € (2006) auf knapp 9,3 Mrd. € (2013; Übersicht 2). Mit 2,9% des BIP entsprachen sie 2013 knapp dem Wert des Jahres 2006 (3%); 2010 hatten sie 3,2% des BIP erreicht. Bezogen auf die langfristig rückläufige Zahl der Kinder und Jugendlichen bis 19 Jahre hält auch seit Mitte der 2000er-Jahre die langfristige Tendenz steigender Pro-Kopf-Familienleistungen an: Von 4.400 € pro Kind 2006 stiegen sie bis 2013 auf etwa 5.500 €. Dabei wiesen die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen pro Kind (unter 6 Jahren) die größte Dynamik auf: Sie verdoppelten sich zwischen 2006 und 2013 fast auf 3.661 €. Dagegen stiegen die gesamten Familienleistungen pro Kind um 25%, die direkten Geldleistungen pro Kind um 11% und die Steuererleichterungen pro Kind um 17%.

<sup>7)</sup> Der Kinderfreibetrag wird ab 2016 von derzeit 220 € bei Inanspruchnahme durch einen Elternteil bzw. jeweils 132 €, wenn ihn beide Elternteile beanspruchen, auf 440 € bzw. jeweils 264 € verdoppelt; dadurch wird ein Steuerausfall von jährlich 100 Mio. € erwartet.

Übersicht 1: Instrumentarium zur monetären Familienförderung in Österreich

Ziel		Kommentar	Monatlich		Jährlich	Kosten
			In €		In €	2013 Mio. €
<b>Direkte monetäre Transfers</b>						
Familienbeihilfe <sup>1)2)</sup>	Abdeckung Kinder-Existenzminimum		Bis 2 Jahre 3 bis 9 Jahre 10 bis 18 Jahre Ab 19 Jahren <sup>3)</sup>	109,70 117,30 136,20 158,90	1.316,40 bis 1.906,80	3.166,00 <sup>4)</sup>
Seit 2011: Schulstartgeld		Einmal jährlich (September), statt der 2008 eingeführten 13. Zahlung der Familienbeihilfe, für Kinder von 6 bis 15 Jahren			100,00	
Neuregelung ab 2016		Erhöhung um 1,9%	Bis 2 Jahre 3 bis 9 Jahre 10 bis 18 Jahre Ab 19 Jahren	111,80 119,60 138,80 162,00	1.341,60 bis 1.944,00	830,00 <sup>5)</sup>
Neuregelung ab 2018		Erhöhung um 1,9%	Bis 2 Jahre 3 bis 9 Jahre 10 bis 18 Jahre Ab 19 Jahre	114,00 121,90 141,50 165,10	1.368,00 bis 1.981,20	
Geschwisterstaffelung <sup>1)</sup>			2 Kinder 3 Kinder	6,70 pro Kind 16,60 pro Kind	2 Kinder 3 Kinder	160,80 597,60
Neuregelung ab 2016		Erhöhung um 1,9%	2 Kinder 3 Kinder	6,90 pro Kind 17,00 pro Kind	2 Kinder 3 Kinder	165,60 612,00
Neuregelung ab 2018		Erhöhung um 1,9%	2 Kinder 3 Kinder	7,10 pro Kind 17,40 pro Kind	2 Kinder 3 Kinder	170,40 626,40
Kinderabsetzbetrag <sup>1)</sup>	Abdeckung Kinder-Existenzminimum			58,40	700,80	
Mehrkindzuschlag <sup>1)</sup>		Ab dem 3. Kind, wenn das Familieneinkommen unter 55.000 € p. a. liegt		20,00	240,00	1.300,00
Kinderbetreuungsgeld <sup>6)</sup>	(Partieller) Einkommensersatz während der betreuungsbedingten Unterbrechung der Erwerbstätigkeit im Anschluss an die Geburt					1.074,00
Pauschalssystem <sup>7)</sup>		4 Varianten, unabhängig von vorheriger Erwerbstätigkeit; Zuverdienstgrenze: 60% der Letzteinkünfte, aber mindestens 16.200 € p. a. <sup>8)</sup>	30 + 6 20 + 4 15 + 3 12 + 2	436,00 624,00 800,00 1.000,00	Höchstens Höchstens Höchstens Höchstens	15.696,00 <sup>9)</sup> 14.976,00 <sup>9)</sup> 14.400,00 <sup>9)</sup> 14.000,00 <sup>9)</sup>
Einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld		Zuverdienstgrenze 6.400 € p. a.	12 + 2 <sup>7)</sup>	80% des vorherigen Nettobezuges, höchstens 2.000,00	Höchstens	28.000,00 <sup>9)</sup>
<b>Indirekte monetäre Transfers (Steuererleichterungen)</b>						
Alleinverdienerabsetzbetrag, Alleinerzieherabsetzbetrag <sup>10)</sup>	Partieller Einkommensersatz, Abdeckung (interner) Betreuungsaufwand			30,33	364,00	330,00 <sup>11)</sup>
Kinderzuschlag			1. Kind 2. Kind Jedes weitere Kind	10,83 14,58 18,33	1. Kind 2. Kind Jedes weitere Kind	130,00 175,00 220,00
Unterhaltsabsetzbetrag	Abdeckung Kinder-Existenzminimum		1. Kind 2. Kind Jedes weitere Kind	29,20 43,80 58,40	1. Kind 2. Kind Jedes weitere Kind	350,40 525,60 700,80
Kinderfreibetrag <sup>12)</sup>	Abdeckung Kinder-Existenzminimum	Inanspruchnahme durch einen Elternteil: 220 € <sup>13)</sup>	Höchstens	9,20	Höchstens	110,00 <sup>14)</sup>
		Inanspruchnahme durch beide Elternteile jeweils 132 € <sup>13)</sup>	Höchstens	11,00	Höchstens	132,00
Absetzbarkeit Kinderbetreuung <sup>12)</sup>	Abdeckung (externer) Betreuungsaufwand	Für Kinder bis zum 10. Lebensjahr, absetzbar höchstens 2.300 €	Höchstens	95,80	Höchstens	1.150,00 <sup>14)</sup>

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Zusammenstellung. – <sup>1)</sup> Wird mit FBH bzw. KAB ausgezahlt. Zur Geschwisterstaffelung ab dem 4. Kind: <http://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/familienbeihilfenbeträgee.html>. – <sup>2)</sup> Zuschlag für ein behindertes Kind pro Monat: ab 1. Juli 2014 150,00 €, ab 1. Jänner 2016 152,90 €, ab 1. Jänner 2018 155,90 €. – <sup>3)</sup> Anspruch grundsätzlich begrenzt bis zum vollendeten 18. Lebensjahr, für Kinder in Ausbildung höchstens bis zum vollendeten 24. Lebensjahr. – <sup>4)</sup> Familienbeihilfe einschließlich Geschwisterstaffelung. – <sup>5)</sup> Zusätzlich durch Erhöhung, kumuliert 2014/2018. – <sup>6)</sup> Geplante Änderung laut Koalitionsabkommen vom Dezember 2013: Ersatz des Pauschal-systems durch Kinderbetreuungsgeldkonto mit Fixsumme sowie freier Wählbarkeit von Höhe und Bezugsdauer. – <sup>7)</sup> Jeweils höchstmögliche Bezugsdauer bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile; der zweite Zeitblock verfällt, wenn er nicht durch den zweiten Elternteil in Anspruch genommen wird (nicht übertragbare Partnermonate). Für das zweite und jedes weitere Mehrlingskind werden in jeder Pauschalvariante 50% des Grundbetrages zusätzlich ausgezahlt (Mehrlingszuschlag). – <sup>8)</sup> In allen Pauschalvarianten zum Kinderbetreuungsgeld gilt eine individuelle Zuverdienstgrenze von 60% der Letzteinkünfte; liegt der daraus errechnete Betrag unter 16.200 €, so gilt eine Zuverdienstgrenze von 16.200 € pro Jahr. – <sup>9)</sup> Bei Inanspruchnahme der nicht übertragbaren Partnermonate, kumuliert über die gesamte Bezugsdauer. – <sup>10)</sup> Berücksichtigung jährlich durch Arbeitgeber oder durch Veranlagung; wird auf Antrag als Negativsteuer ausgezahlt. Wenn ein Alleinverdienerabsetzbetrag beansprucht wird: Einkünfte des Partners bzw. der Partnerin höchstens 6.000 € p. a. – <sup>11)</sup> Schätzung des Bundesministeriums für Finanzen (2014): Alleinverdienerabsetzbetrag 210 Mio. €, Alleinerzieherabsetzbetrag 110 Mio. €, Unterhaltsabsetzbetrag 70 Mio. €. – <sup>12)</sup> Für Kinder, für die ein Kinderabsetzbetrag oder ein Unterhaltsabsetzbetrag zusteht; wird jährlich im Rahmen der Einkommensteueranlagung geltend gemacht. – <sup>13)</sup> Wird 2016 verdoppelt, erwarteter jährlicher Steuerausfall 100 Mio. €. – <sup>14)</sup> Annahme: Spitzensteuersatz 50%. – <sup>15)</sup> Schätzung des Bundesministeriums für Finanzen (2014).

Seit Mitte der 2000er-Jahre verändert sich die Ausgabenstruktur merklich. Zwar überwiegen die monetären Transfers – und hier die direkten Geldleistungen – mit knapp 64,5% der Gesamtausgaben (2013) immer noch deutlich. Allerdings stieg der Anteil der Ausgaben für Betreuungseinrichtungen zwischen 2006 und 2013 von 11,2% auf 18,8% der Gesamtausgaben. Im Rahmen der seit 2008 verstärkten Bemühungen zum Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen vor allem für die unter 3-jährigen Kinder werden sich diese Ausgaben mittelfristig weiter erhöhen. Da allerdings mit der jüngsten Erhöhung der Familienbeihilfe (in drei Schritten zwischen dem 1. Juli 2014 und dem 1. Jänner 2018) sowie der geplanten Verdoppelung des Kinderfreibetrages im Rahmen der Steuerreform 2016 die Geldleistungen ebenfalls weiter steigen, wird sich die Struktur mittelfristig nicht weiter in Richtung Betreuungseinrichtungen verschieben.

### Übersicht 2: Familienleistungen der öffentlichen Hand

	2006	2010	2013
		Mio. €	
<i>Insgesamt</i>	7.907	9.380	9.320
Direkte Geldleistungen	5.745	6.324	6.009
Familienbeihilfe (einschließlich Mehrkindzuschlag)	3.156	3.447	3.166
Kinderabsetzbetrag	1.158	1.319	1.300
Kinderbetreuungs- und Karenzgeld	1.000	1.062	1.074
Wohngeld und Teilzeitbeihilfe	359	449	439
Geldleistungen der Länder und Gemeinden	71	47	31
Steuererleichterungen für Familien	535	613	590
Alleinverdienerabsetzbetrag <sup>1)</sup>	360	300	210
Alleinerzieherabsetzbetrag <sup>1)</sup>	110	120	120
Unterhaltsabsetzbetrag	65	70	70
Kinderfreibetrag		82	90
Absetzbarkeit Kinderbetreuung		40	100
Kinderbetreuungseinrichtungen	886	1.553	1.748
Sonstige Leistungen für Familien	741	890	973
Sachleistungen der Länder und Gemeinden ohne Kindergärten	389	503	590
Sonstiges <sup>2)</sup>	352	387	384
	In % der gesamten Familienleistungen		
<i>Insgesamt</i>	100,0	100,0	100,0
Direkte Geldleistungen	72,7	67,4	64,5
Steuererleichterungen für Familien	6,8	6,5	6,3
Kinderbetreuungseinrichtungen	11,2	16,6	18,8
Sonstige Leistungen für Familien	9,4	9,5	10,4
	In % des BIP		
<i>Insgesamt</i>	3,0	3,2	2,9
Direkte Geldleistungen	2,2	2,1	1,9
Steuererleichterungen für Familien	0,2	0,2	0,2
Kinderbetreuungseinrichtungen	0,3	0,5	0,5
Sonstige Leistungen für Familien	0,3	0,3	0,3
	In € je Kind		
<i>Insgesamt</i>	4.401	5.400	5.506
Direkte Geldleistungen	3.197	3.641	3.550
Steuererleichterungen für Familien	298	353	349
Kinderbetreuungseinrichtungen <sup>3)</sup>	1.849	3.278	3.661
Sonstige Leistungen für Familien	413	512	575

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

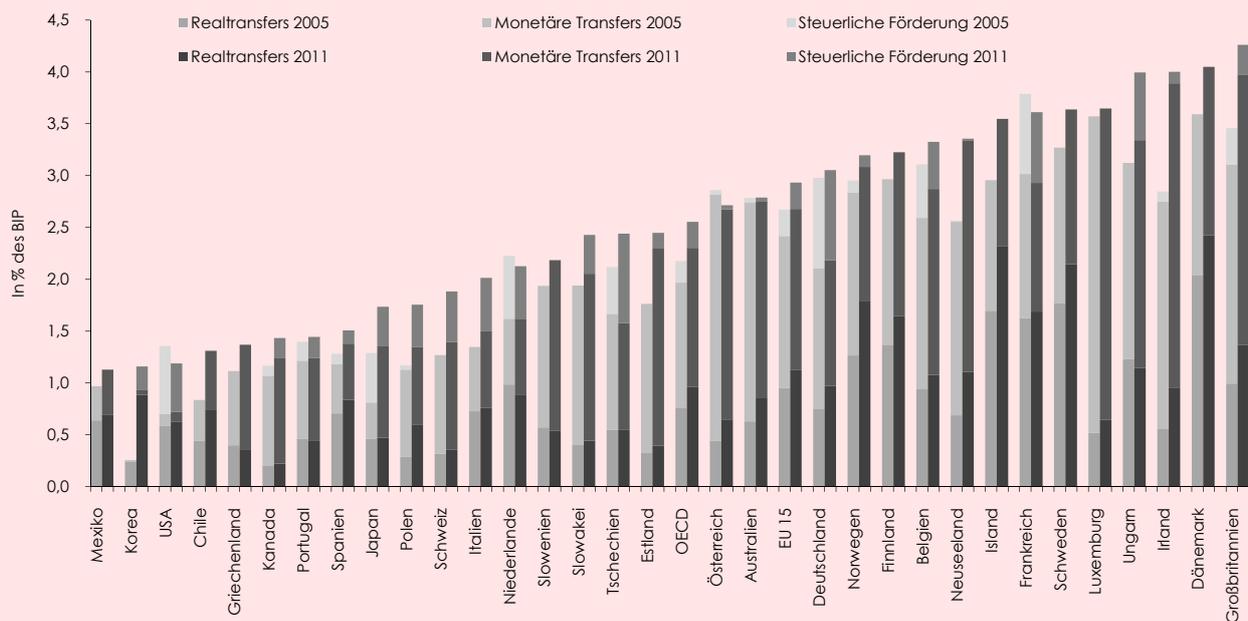
### 2.3 Ausgaben für Familienleistungen im engeren Sinne im internationalen Vergleich

Österreichs öffentliche Ausgaben für Familienleistungen liegen mit 2,7% des BIP (2011) knapp über dem OECD-Durchschnitt von 2,6% des BIP (Abbildung 1). Seit 2005 (2,9%) haben die Familienleistungen damit in Österreich an Gewicht verloren, im

Durchschnitt der OECD dagegen gewonnen (2005: 2,2%, 2001: 2,6% des BIP). In ausgewählten Vergleichsländern, die jeweils unterschiedliche Modelle von Familienpolitik und Wohlfahrtsstaat repräsentieren<sup>8)</sup>, sind abweichende Entwicklungen festzustellen: In Dänemark und Schweden (als Vertreter eines sozialdemokratisch-egalitären Modells) und Deutschland (als eher konservatives kontinentaleuropäisches Modell) wurden die Familienleistungen gemessen an der Wirtschaftsleistung ausgeweitet, in Frankreich (mit einem familialistischen Modell) und den Niederlanden (ebenfalls ein konservativer kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaat) eingeschränkt – allerdings jeweils von sehr unterschiedlichem Niveau aus. So wies Dänemark 2011 mit 4% des BIP die zweithöchste Familienleistungsquote auf vor Schweden und Frankreich mit jeweils 3,6% des BIP. Deutlich niedriger war die Quote mit 3,1% in Deutschland. Als einziges der Vergleichsländer blieben die Niederlande mit 2,1% des BIP (erheblich) unter dem Durchschnitt.

Allerdings weicht die österreichische Ausgabenstruktur vom OECD-Durchschnitt erheblich ab (Übersicht 3): In Österreich erreichen die Ausgaben für Realtransfers<sup>9)</sup> in der OECD-Abgrenzung nicht einmal ein Fünftel der Gesamtaufwendungen für Familienpolitik, im Durchschnitt der OECD-Länder hingegen über ein Drittel. In die von der öffentlichen Hand finanzierte Kinderbetreuungsinfrastruktur (institutionelle Einrichtungen und Tageseltern) fließen in Österreich (2011) 17,1%<sup>10)</sup> der Gesamtaufwendungen für Familienpolitik, im internationalen Vergleich eine der niedrigsten Quoten. Im Durchschnitt der OECD sind diese Aufwendungen mit 27,7% der gesamten Familienleistungen um über 10 Prozentpunkte höher. In fast allen Ländern haben die Ausgaben für Realtransfers seit 2005 an Bedeutung gewonnen (Übersicht 3).

Abbildung 1: Öffentliche Familienleistungen – verschiedene Instrumente des Steuer- und Transfersystems



Q: OECD.

Mit 50% bzw. 44% entfällt in Dänemark und Schweden der höchste (und weit überdurchschnittliche) Anteil an den gesamten Familienleistungen auf die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen (Übersicht 3). Ebenfalls überdurchschnittlich ist dieser

<sup>8)</sup> Vgl. für einen detaillierteren Vergleich dieser fünf ausgewählten EU-Länder Schratzenstaller (2014, 2015).

<sup>9)</sup> Zu den Realtransfers zählen in erster Linie die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen, aber auch weitere familienbezogene Sachleistungen.

<sup>10)</sup> Die Abweichungen von den Anteilen in Übersicht 2 ergeben sich durch unterschiedliche Datenquellen, damit verbundene Abgrenzungen und Kostenstrukturen sowie Stichjahre.

Anteil in den Niederlanden und in Frankreich. Dagegen ist er in Deutschland mit 16% sehr deutlich niedriger als in der OECD insgesamt (27,7%) und etwas niedriger als in Österreich (17,1%). Gemessen an Wirtschaftsleistung und gesamten Familienleistungen haben alle betrachteten Länder die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen im Untersuchungszeitraum – teils erheblich – ausgeweitet.

In Österreich hat die steuerliche Familienförderung eine sehr geringe Bedeutung (zumal der Kinderabsetzbetrag den direkten Geldleistungen zugerechnet wird, nicht den Steuererleichterungen). Dagegen ist der Anteil der monetären Transfers mit drei Vierteln der gesamten Familienleistungen der höchste unter den Vergleichsländern und der einzige, der über dem Durchschnitt liegt. Keinerlei steuerliche Familienförderung sehen Dänemark und Schweden vor, während in Deutschland und den Niederlande Steuererleichterungen für Familien 28,5% bzw. 23,8% aller Familienleistungen ausmachen.

Übersicht 3: Öffentliche Aufwendungen für Familienleistungen nach Art der Instrumente

	2005					2011				
	Insgesamt	Realtransfers Insgesamt	Kinderbe- treuungsein- richtungen	Monetäre Transfers	Steuerliche Förderung	Insgesamt	Realtransfers Insgesamt	Kinderbe- treuungsein- richtungen	Monetäre Transfers	Steuerliche Förderung
	In % des BIP									
OECD	2,2	0,8	0,5	1,2	0,2	2,6	1,0	0,7	1,3	0,3
Frankreich	3,8	1,6	1,2	1,4	0,8	3,6	1,7	1,2	1,2	0,7
Dänemark	3,6	2,0	1,9	1,6	0,0	4,0	2,4	2,0	1,6	0,0
Schweden	3,3	1,8	1,3	1,5	0,0	3,6	2,1	1,6	1,5	0,0
Deutschland	3,0	0,7	0,4	1,4	0,9	3,1	1,0	0,5	1,2	0,9
Österreich	2,9	0,4	0,3	2,4	0,0	2,7	0,6	0,5	2,0	0,0
Niederlande	2,2	1,0	0,5	0,6	0,6	2,1	0,9	0,9	0,7	0,5
	Anteile in %									
OECD	100,0	35,0	25,2	55,4	9,6	100,0	37,6	27,7	52,5	9,8
Frankreich	100,0	42,9	32,6	36,7	20,4	100,0	46,8	34,5	34,4	18,9
Dänemark	100,0	56,8	51,5	43,2	0,0	100,0	59,9	49,8	40,1	0,0
Schweden	100,0	54,1	38,7	45,9	0,0	100,0	59,0	43,7	41,0	0,0
Deutschland	100,0	25,1	12,9	45,7	29,3	100,0	31,9	15,9	39,6	28,5
Österreich	100,0	15,5	10,2	82,9	1,6	100,0	23,9	17,1	74,6	1,5
Niederlande	100,0	44,3	20,9	28,4	27,3	100,0	41,5	41,5	34,7	23,8

Q: OECD, WIFO-Berechnungen.

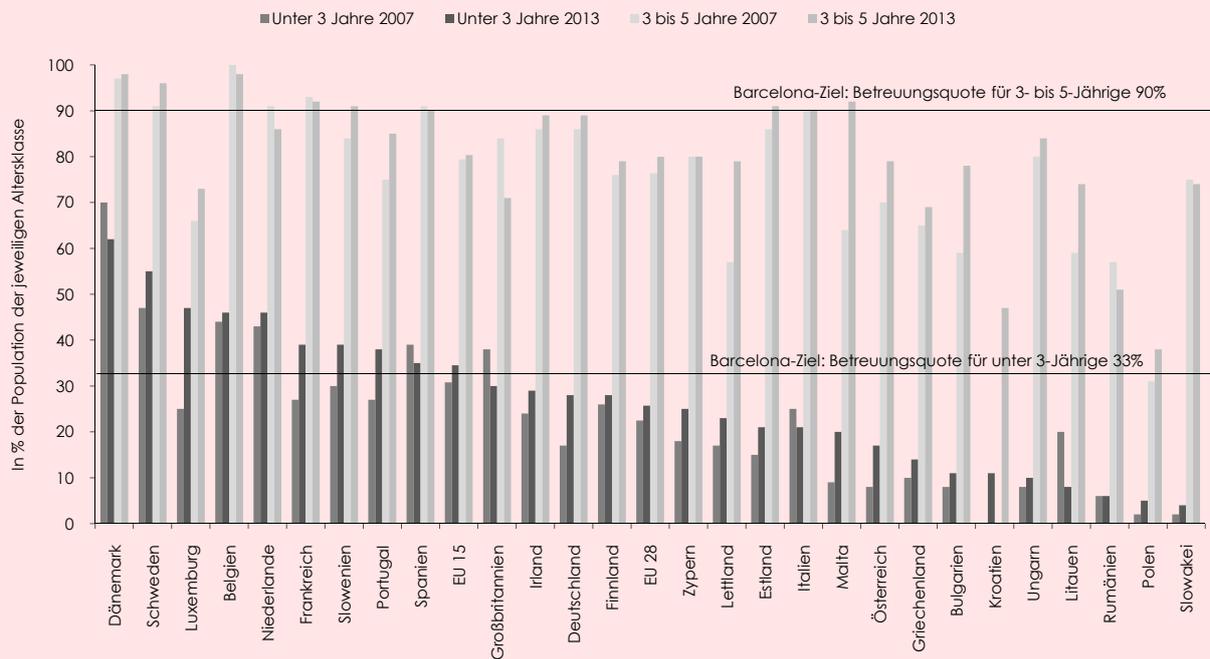
In Österreich wird, wie erwähnt, der Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter und insbesondere unter 3 Jahren seit 2008 mit gezielten Zuschüssen des Bundes an die zuständigen Bundesländer forciert. Je nach Quelle weichen die Betreuungsquoten aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden deutlich voneinander ab. Nach der nationalen Erhebungsmethode (sie ergibt die höchste Quote, weil sie einer Vollerhebung entspricht) waren im letztverfügbaren Jahr 2013 in Österreich laut Statistik Austria 23% der unter 3-Jährigen in institutioneller Betreuung und damit um über ein Drittel mehr als laut der Eurostat-Erhebung (2013: 17%), die auf Befragungsdaten beruht. Hinzu kommen die knapp 5.100 von Tageseltern (laut Kindertagesheimstatistik, Stichtag 15. Oktober 2013) zur Verfügung gestellten Betreuungsplätze. Die gesamte Betreuungsquote betrug daher 25,1%. Damit sind in den letzten Jahren deutliche Fortschritte auf dem Weg 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<sup>11)</sup> weist Statistik Austria für 2013 eine Betreuungsquote von 90,8% aus; hier ist das Barcelona-Ziel einer Betreuungsquote von 90% somit erreicht.

<sup>11)</sup> Die nationale Erhebungsmethode weist die 3- bis 5-Jährigen aus, die Erhebung von Eurostat die Kinder von 3 Jahren bis zum schulpflichtigen Alter. Beide Methoden erfassen die 3- bis unter 6-Jährigen. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird hier einheitlich von 3- bis 5-Jährigen gesprochen.

Auch nach der Eurostat-Ehebungsmethode nahm die Betreuungsquote in den letzten Jahren deutlich zu, wenn auch die von Eurostat verwendete Stichprobenmethode insgesamt geringere Betreuungsquoten ergibt. Waren in Österreich laut Eurostat (EU SILC) 1998 erst drei Viertel der 3- bis 5-Jährigen und 6,3% der unter 3-Jährigen in formaler Betreuung gewesen, so erreichte die Betreuungsquote 2007 70% bzw. 8% und 2013 79% bzw. 17%. Wie Abbildung 2 zeigt, waren somit auch im letztverfügbaren Jahr 2013 nach der Eurostat-Ehebungsmethode die Barcelona-Ziele einer Betreuungsquote von 33% für unter 3-Jährige und von 90% für 3- bis 5-Jährige in Österreich noch nicht erfüllt. Im Durchschnitt der EU 15 wurde mit über 34% für die unter 3-Jährigen das Ziel bereits erreicht, während die Quote der 3- bis 5-Jährigen mit 80,3% knapp darunter lag.

In der Betreuung der unter 3-Jährigen als auch der der 3- bis 6-Jährigen gehört Österreich gemäß den Eurostat-Ehebungen zu den jeweils 19 EU-Ländern, die die (inzwischen auf das Jahr 2020 verschobenen) Barcelona-Vorgaben verfehlen. Im Durchschnitt der EU 28 waren 2013 knapp 26% der unter 3-Jährigen und 80% der 3- bis 6-Jährigen in formaler Betreuung. Vor allem die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen streut zwischen den Vergleichsländern beträchtlich: Deutschland wies 2013 mit 28% die zweitniedrigste Quote auf, sie war aber um 11 Prozentpunkte höher als in Österreich; in Frankreich betrug sie 39% und in den Niederlanden 46%. Über die Hälfte (55%) der unter 3-Jährigen befanden sich in Schweden in formaler Betreuung, in Dänemark sogar 62%. Während alle Vergleichsländer einen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung spätestens ab dem 4. Lebensjahr bieten (Dänemark sogar schon ab dem Alter von sechs Monaten), besteht dieser in Österreich erst im letzten Vorschuljahr mit dem verpflichtenden letzten Kindergartenjahr<sup>12)</sup> (nach Vollendung des 5. Lebensjahres).

Abbildung 2: Kinderbetreuungsquote nach dem Alter im internationalen Vergleich



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. Litauen: letztverfügbares Jahr 2012.

Zur Nachmittagsbetreuung an Schulen sind keine konsistenten Statistiken verfügbar, sodass für diesen Bereich keine Betreuungsquote vorliegt. Internationale Vergleiche

<sup>12)</sup> Konkret bestehen ein Anspruch auf einen kostenfreien Kindergartenplatz von 20 Stunden pro Woche und die Verpflichtung, mindestens 16 Stunden pro Woche einen Kindergarten zu besuchen.

legen aber nahe, dass das entsprechende Angebot relativ gering ist (*Plantenga – Remery, 2013*). Vor diesem Hintergrund ist der seit 2011 forcierte Ausbau der schulischen Nachmittagsbetreuung in Österreich zu begrüßen.

## 2.4 Weitere Familienleistungen im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung

Zu den Familienleistungen der öffentlichen Hand im engeren Sinne kommt durch die Familienförderung im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung ein erheblicher Betrag hinzu. Beitragszeiten in der Pensionsversicherung für Elternteile, die ein Kind überwiegend erzogen haben, sowie abgeleitete Ansprüche im Rahmen der Sozialversicherung (beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung, Hinterbliebenenleistungen in der Pensionsversicherung) sollen den Verzicht auf selbst erworbene Ansprüche kompensieren bzw. zusätzliche eigene Ansprüche begründen. Abgeleitete Ansprüche in der Sozialversicherung und Beitragszeiten sind die logische Fortsetzung der familienpolitischen Instrumente, die den betreuungsbedingten Einkommensverlust in und nach der Kleinstkindphase, in der Kinderbetreuungsgeld bezogen wird, kompensieren sollen. Die beitragsfreie Mitversicherung für Kinder in der Krankenversicherung dient im weiteren Sinne der Berücksichtigung des Kinder-Existenzminimums. 2013 betragen die Aufwendungen der Krankenversicherung für Angehörige insgesamt 1,9 Mrd. €, davon 1,5 Mrd. € für mitversicherte Kinder und 0,4 Mrd. € im Wesentlichen für nicht erwerbstätige Frauen mit Betreuungspflichten (Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen).

Als Versicherungszeiten in der Pensionsversicherung werden seit 2005 für nach dem 1. Jänner 1955 Geborene grundsätzlich pro Kind bis zu vier Jahre gewertet, in denen sich der/die Versicherte überwiegend der Kinderbetreuung gewidmet hat. Die Unterscheidung zwischen Beitrags- und Ersatzzeiten entfällt somit. Betreuungszeiten werden mit einer jährlich valorisierten pauschalen Beitragsgrundlage als Beitragszeit gewertet: So betrug die Beitragsgrundlage 2015 1.694,39 €. Die Anrechnung der Teilversicherungszeit "Kindererziehung" in der gesetzlichen Pensionsversicherung<sup>13)</sup> ist mit direkten wie indirekten Aufwendungen der öffentlichen Hand verbunden. Die direkten Aufwendungen setzen sich aus dem Bundesbeitrag (2012: 278 Mio. €) und den Beiträgen des Familienlastenausgleichsfonds (2012: 800 Mio. €) zusammen und erreichten somit 2012 knapp 1,1 Mrd. €. Die indirekten Kosten der Teilversicherungszeiten entstehen durch die Berücksichtigung dieser Zeiten sowohl für die Erfüllung der pensionsrechtlichen Mindestversicherungszeit als auch für die Zahl der Versicherungsjahre bzw. die Beitragsgrundlagenhöhe. Schätzungen über das Ausmaß dieser jährlichen indirekten Kosten liegen jedoch – vor allem aufgrund großer methodischer Schwierigkeiten – nicht vor.

Weitere familienpolitische Leistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung (ohne öffentlich Bedienstete) sind die Hinterbliebenenleistungen. Im Jahr 2013 wurden dafür 4,28 Mrd. € aufgewendet (Waisenpensionen rund 5%, Witwen- bzw. Witwerpensionen 95%).

## 3. Schlussbemerkungen

In den letzten Jahren setzte die österreichische Familienpolitik (in der hier verwendeten engeren Abgrenzung) mehrere Schritte zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zur Erhöhung der Väterbeteiligung:

- Einführung von nicht übertragbaren Partnermonaten für den Bezug von Kinderbetreuungsgeld,
- Ergänzung der ursprünglichen Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldes um eine einkommensabhängige Variante mit kurzer Bezugsdauer,

<sup>13)</sup> Pensionen nach dem ASVG, BSVG, GSVG, FSVG; ohne Pensionen für Beamte und Beamtinnen.

- Einführung einer individuellen Zuverdienstgrenze von 60% der Letzteinkünfte in den Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldes, um eine Teilzeit-Erwerbstätigkeit in der Kleinstkindphase zu ermöglichen,
- Ausbau der Betreuungseinrichtungen für die unter 3-Jährigen und der schulischen Nachmittagsbetreuung,
- Einführung des "Papamonats" im öffentlichen Dienst<sup>14)</sup>.

Diese Leistungen sollen die Anreize und Rahmenbedingungen für eine gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten wie der unbezahlten Arbeit zwischen Müttern und Vätern deutlich verbessern. Hinzu kommen Reformen, die in einer weiteren Abgrenzung ebenfalls der Familienpolitik zuzurechnen sind, insbesondere die Ablösung der Ersatzzeiten in der Pensionsversicherung durch Beitragszeiten (2005) und die Einführung eines Rechtsanspruches<sup>15)</sup> auf Elternteilzeit bis zum Ablauf des 7. Lebensjahres des Kindes mit 1. Juli 2014. Auch die angestrebte Einführung eines Kinderbetreuungsgeldkontos, die auf die zeitliche Flexibilisierung der Inanspruchnahme von Kinderbetreuungszeiten abzielt, soll die Vereinbarkeit verbessern.

Nach wie vor ist in Österreich allerdings – gemessen an internationalen Vergleichszahlen – eine Dominanz der Geldleistungen festzustellen. Diese Struktur der Familienleistungen unterstützt, im Zusammenspiel mit weiteren Regelungen wie etwa den Kinderbetreuungsgeldvarianten mit langer Dauer sowie der im Durchschnitt deutlich geringeren Entlohnung von Frauen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt und nicht zuletzt einer ausgeprägten Skepsis in der Bevölkerung gegenüber einer Erwerbstätigkeit von Müttern mit kleinen Kindern (*Europäische Kommission, 2013*), tendenziell ein Familienmodell, in dem Mütter den größeren Teil der Betreuungsarbeit übernehmen und Väter den größeren Teil der Erwerbsarbeit. Die jüngsten Reformen – Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen einerseits, Erhöhung der Familienbeihilfe in drei Schritten zwischen 2014 und 2018 sowie Verdoppelung des Kinderfreibetrages 2016 andererseits – erhöhen die Familienleistungen weiter, werden aber auf diesem höheren Ausgabenniveau das Verhältnis zwischen Geld- und Sachleistungen nicht wesentlich verändern.

---

#### 4. Literaturhinweise

- Bundesministerium für Finanzen, Förderungsbericht 2013, Wien, 2014.
- Europäische Kommission, Barcelona-Ziele: Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit dem Ziel eines nachhaltigen und integrativen Wachstums, Brüssel, 2013.
- Festl, E., Lutz, H., Schratzenstaller, M., Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien, WIFO, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/38701>.
- OECD, Doing Better for Families, Paris, 2011.
- Plantenga, J., Remery, Ch., Childcare Services for School Age Children. A Comparative Review of 33 Countries, Brüssel, 2013.
- Rechnungshof, Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder, Wien, 2011.
- Rechnungshof, Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder. Follow-up-Überprüfung, Wien, 2014.
- Rille-Pfeiffer, C., Blum, S., Kapella, O., Buchebner-Ferstl, S., "Konzept der Wirkungsanalyse 'Familienpolitik' in Österreich. Zieldimensionen – Bewertungskriterien – Module", ÖIF, Forschungsbericht, 2014, (12).
- Schatzenstaller, M., Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich, WIFO, Wien, 2014, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/50840>.
- Schatzenstaller, M., "Familienleistungen und familienpolitische Instrumente in ausgewählten europäischen Ländern", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(3), S. 195-209, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/57856>.

---

<sup>14)</sup> Der Papamonat im öffentlichen Dienst wurde 2011 eingeführt; in den ersten acht Wochen nach der Geburt eines Kindes können Väter maximal vier Wochen unbezahlte Karenzzeit beanspruchen.

<sup>15)</sup> In Betrieben ab 20 Beschäftigten.