

Eva Festl, Hedwig Lutz, Margit Schratzenstaller

Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien

Das familienrelevante Steuer- und Transfersystem Österreichs

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

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

Beurteilung des Familienpaketes im Rahmen der Steuerreform 2009

Das im Rahmen der Steuerreform 2009 implementierte Familienpaket legt – auch wenn die Effekte quantitativ zum Teil begrenzt sein dürften – einen relativ starken Schwerpunkt auf die

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

Familienpolitischer Reformbedarf und Reformoptionen in Österreich

Innerhalb der steuerlichen Familienförderung ist insbesondere der Alleinverdienerabsetzbetrag problematisch. Da der Alleinverdienerabsetzbetrag das einzige steuerliche Instrument zur Berücksichtigung der geminderten finanziellen Leistungsfähigkeit eines Allein- oder Hauptverdieners im österreichischen Einkommensteuersystem darstellt, ist in der Abwägung zwischen dem Erfordernis des horizontalen Lastenausgleiches einerseits und dem Bestreben nach dem Abbau von steuerlich bedingten Erwerbshemmnissen von Frauen andererseits wohl ersterem der Vorzug zu geben; wenn das sonstige Steuer- und Transfersystem weitgehend von negativen Arbeitsanreizen für Frauen bereinigt ist, dürfte eine solche singuläre Steuervergünstigung

das männliche Ernährermodell nicht nennenswert fördern. Allerdings sollte die Treffsicherheit des Alleinverdienerabsetzbetrages dadurch erhöht werden, dass er nur Familien mit Kindern gewährt wird; dies wäre auch eine Option zur Umschichtung von Mitteln zugunsten einer Steigerung des relativen Gewichtes der Realtransfers. Darüber hinaus wäre eine Integration des Kinderfreibetrages in den Kinderabsetzbetrag wegen seiner Degressionswirkung sowie aus administrativen Erwägungen überlegenswert. Ein unabhängig von der Einkommenshöhe aus gezahlter Betreuungsbonus würde die Degressionswirkung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten vermeiden. Schließlich sollte im Rahmen allgemeiner Reformen des österreichischen Abgabensystems die Problematik der sehr hohen Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastung, die insbesondere für Zuverdienende erwerbshemmend wirkt, berücksichtigt werden.

Eine gleichmäßigere Teilhabe von Eltern am Erwerbsleben und an der privaten Betreuungsarbeit wird durch die neue Option eines einkommensabhängigen Kindergeldes unterstützt, das mit einer relativ geringen Bezugsdauer und einer Mindestinanspruchnahme durch den zweiten Elternteil sowie zur Vermeidung unerwünschter Verteilungswirkungen mit einer Auszahlungsobergrenze gekoppelt ist. Gleichzeitig sollte der allmähliche Abbau der parallel bestehenden Betreuungsgeldvarianten, die eine relativ geringe Pauschalzahlung mit relativ langen Bezugszeiten verknüpfen, erwogen werden.

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

Schließlich soll in den Instrumentenkatalog der Vereinbarkeitspolitik neben dem Engagement der öffentlichen Hand sowie Instrumenten, die an der Ebene der privaten Haushalte ansetzen (etwa die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten), auch die betriebliche Ebene stärker mit einbezogen werden. Eine über den mit dem Familienpaket eingeführten steuer- und sozialversicherungsfreien Arbeitgeberzuschuss zu den Kinderbetreuungskosten hinausgehende Förderung könnte beispielsweise in der erhöhten Absetzbarkeit der Betriebskosten für Kindergärten oder finanziellen Zuschüssen an Unternehmen bestehen. Erwägenswert wäre auch die Förderung von Kooperationen mehrerer Unternehmen zur Errichtung einer gemeinsamen Betreuungseinrichtung durch entsprechende steuerliche Anreize.

Wien, am 16. März 2010.

Rückfragen bitte an

Dr. Margit Schratzenstaller, Tel. (1) 798 26 01/204, Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at,

Mag. Hedwig Lutz, Tel. (1) 798 26 01/237, Hedwig.Lutz@wifo.ac.at.