

FAMILIENSPLITTING – VERFESTIGUNG DES TRADITIONELLEN FAMILIENMODELLS MIT VERTEILUNGS- POLITISCHER SCHIEFLAGE

1. Ausgangslage	86
2. Möglichkeiten und Grenzen steuerlicher Maßnahmen zur Förderung der Familien und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie	87
3. Das französische Modell des Familiensplittings und dessen Begleitmaßnahmen	91
4. Das österreichische Modell der Familienförderung und Effekte einer möglichen Einführung des Familiensplittings	94
5. Ansatzpunkte für ein Modell zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Österreich	99
6. Abschließende Bemerkungen	101

Auszug aus WISO 2/2008

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

**Bruno
Rossmann**

Budgetexperte der
Kammer für Arbeiter
und Angestellte für
Wien, Budget- und
Finanzsprecher der
GRÜNEN, Abg. zum
Nationalrat

**Katharina
Muhr**

Referentin für
Wirtschaft, Budget
und Finanzen, Der
Grüne Klub im
Parlament

1. Ausgangslage

*rückläufige
Geburtenrate in
Österreich und
Armutsgefährdung
von kinder-
reichen Familien
und Allein-
erzieherInnen
Haushalten*

Österreich weist seit Jahren eine rückläufige Geburtenrate auf, sie liegt derzeit bei ca. 1,4 Kindern pro Frau (Statistik Austria 2007). Im Vergleich dazu liegt die Geburtenrate im „Musterland“ Frankreich 2005 bei 1,94 und im EU-Durchschnitt bei 1,52 Kindern (OECD 2005).

Bei den Erwerbsquoten für Frauen zeigt sich im Vergleich der beiden Länder ein anderes Bild. Liegt die Erwerbsquote für Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren für das Jahr 2007 in Österreich bei 64,4 %, so liegt sie in Frankreich bei 60 % (EUROSTAT 2007). Somit ist die Erwerbsquote der Frauen in Frankreich um ca. 4 % niedriger als in Österreich. Die Teilzeitquote liegt bei Frauen in Frankreich bei 22,9 % und in Österreich bei 31,4 %. In Österreich gehen 60,5 % der Mütter von Kindern unter 2 Jahren einer Beschäftigung nach und in Frankreich 53,7 %. Bei den Müttern von 3 - 5jährigen Kindern liegt die Erwerbsquote in Österreich bei 63,5 % und in Frankreich bei 62,4 % (OECD 2007). Eine geringe Erwerbstätigkeit der Frauen führt oft dazu, dass kinderreiche Familien sowie AlleinerzieherInnen-Haushalte nur über ein geringes Einkommen verfügen und daher besonders stark armutsgefährdet sind. Sind von den österreichischen Haushalten insgesamt 12 % armutsgefährdet, so sind es bei den Haushalten mit drei oder mehr Kindern 21 %, und bei AlleinerzieherInnen-Haushalten beträgt der Anteil 27 %.

Im Herbst 2007 präsentierte die ÖVP-Perspektivengruppe das Familiensplitting nach französischem Vorbild als steuerliches Konzept zur Förderung von Familien. Seither wird dieses umstrittene Modell in der politischen Debatte immer wieder aufgegriffen. Selbst innerhalb der ÖVP mehren sich kritische Stimmen, wenngleich es über einen langen Zeitraum als zentrales Element der Vorschläge der ÖVP zur Steuerreform präsentiert wurde. Zu Beginn der Debatte über die Ausgestaltung der Steuerreform 2010 hat die ÖVP dieses Konzept als einen wesentlichen Beitrag zur Steuerreform aus familienpolitischer Sicht insofern zurückgenommen, als sie nunmehr

von einem „Familiensplitting nach österreichischem Zuschnitt“ spricht und damit auf ein steuerfreies Existenzminimum für Kinder und die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten abstellt.

In diesem Beitrag wird die Frage aufgeworfen, inwiefern steuerliche Maßnahmen überhaupt geeignet sind, den zentralen Herausforderungen sinkender Geburtenraten und der Schwierigkeit der Vereinbarkeit von Kinderbetreuungspflichten und Erwerbstätigkeit zu begegnen. Es wird hinterfragt, ob in familienpolitischer Hinsicht nicht ein anderes Modell konzipiert werden müsste, das den Fokus viel stärker auf Infrastruktur- statt Geldleistungen legt. In Abschnitt 2 erfolgt die Auseinandersetzung mit Möglichkeiten und Grenzen steuerlicher Maßnahmen zur Förderung der Familien sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Abschnitt 3 charakterisiert das Familiensplitting nach dem französischen Modell. Im Weiteren wird auf die Kennzeichen des österreichischen Modells der Familienförderung eingegangen und hinterfragt, welche Effekte durch ein Familiensplittingmodell zu erwarten wären (Abschnitt 4). Abschließend werden im Abschnitt 5 Ansätze eines Systems skizziert, das geeignet wäre, unterschiedliche Familienmodelle zu fördern, die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuungspflichten zu erleichtern und in verteilungspolitischer Hinsicht Verbesserungen zu erzielen. Abschnitt 6 schließlich fasst die Ergebnisse zusammen.

2. Möglichkeiten und Grenzen steuerlicher Maßnahmen zur Förderung der Familien und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie

In der Diskussion darüber, wie Familien mit Kindern im Rahmen der Einkommensteuer zu behandeln sind, sind grundsätzlich zwei Problemstellungen zu unterscheiden: Zum einen sind es die Konsequenzen, die das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit für die angemessene Berücksichtigung von Kindern im Rahmen der Einkommensbesteuerung hat. Überdies ist die Einkommensbesteuerung als Instrument

*zwei Problemstellungen:
Beschäftigungsanreize und
Verteilungspolitische
Problematik*

zur Förderung von Familien mit Kindern gerade auch im Zusammenhang mit sinkenden Geburtenraten zu bewerten (vgl. Bergs et al. 2006: 5). Zum anderen ist zu berücksichtigen, inwiefern eine spezifische Form der Besteuerung Arbeitsanreize bezüglich bezahlter Beschäftigung für die/den ZweitverdienerIn setzt. Es stellen sich auch Gerechtigkeitsfragen hinsichtlich der Umverteilungswirkung zwischen den Einkommensklassen. Eine überproportionale steuerliche Entlastung von Familien kann zu zwei negativen Konsequenzen führen. Erstens wird die Erwerbstätigkeit des/der ZweitverdienerIn aus steuerlichen Gründen unvorteilhafter und zweitens sprechen verteilungspolitische Gründe dagegen, da Familien mit höheren Einkommen durch solche Regelungen tendenziell stärker entlastet werden.

*drei
unterschiedliche
Modelle der
Besteuerung von
Familien*

In den unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Regimen Europas existieren grundsätzlich drei Formen der Besteuerung der Einkommen von Familien, die in verschiedener Weise durch weitere Transferleistungen und Absetzbeträge etc. ergänzt werden: Haushaltsbesteuerung (rohe Haushaltsbesteuerung), Ehegattensplitting sowie Familiensplitting und die Individualbesteuerung. Gemeinsames Charakteristikum der Modelle der Haushaltsbesteuerung ist, dass sie traditionelle Familienmodelle, z. B. das eines verheirateten Paares mit Kindern, fördern.

*„rohe Haushalts-
besteuerung“*

Einen Ausnahmefall stellt in dieser Hinsicht die „rohe Haushaltsbesteuerung“ dar. Bei der rohen Haushaltsbesteuerung werden die Erwerbseinkünfte der beiden Ehepartner addiert und das gemeinsam zu versteuernde Einkommen dem Steuertarif unterworfen. Ist dieser progressiv gestaltet, übersteigt ceteris paribus die Steuerschuld eines gemeinsam veranlagten Ehepaares jene der Individualbesteuerung. Folglich werden bei gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen Ehepartner gegenüber Ledigen steuerlich diskriminiert, was der rohen Haushaltsbesteuerung den Beinamen „Heiratssteuer“ eingebracht hat (vgl. Festl/Schratzenstaller 2008: 2).

Beim Ehegattensplitting ist die Steuerbasiseinheit das verheiratete Paar. Das Einkommen des Paares wird zusammengezählt und dann halbiert. Wenn die ursprünglichen Einkommensunterschiede zwischen den PartnerInnen groß sind, sinkt die Progression der Besteuerung (vgl. Dinkeldey 2000: 3). Beim Familiensplitting wird zusätzlich die Anzahl der Kinder berücksichtigt. Das Haushaltseinkommen wird durch die Anzahl der Familienmitglieder dividiert. In einigen Systemen differiert der Faktor für die Kinder von jenem der Erwachsenen (vgl. Dinkeldey 2000: 4), so auch im französischen Modell, das weiter unten noch genauer dargestellt wird.

Ehegattensplitting

Bei der Individualbesteuerung stellt das Individuum die Basis für die Besteuerung dar. In einem vollständigen Individualbesteuerungssystem gibt es keine Bevorzugung für verheiratete Paare. Die niedrigste Besteuerung für einen Haushalt ergibt sich dann, wenn die Einkommen zwischen den Paaren relativ gleich verteilt sind (vgl. Dinkeldey 2000: 4). In Systemen der Individualbesteuerung erfolgt meist eine steuerliche Entlastung der Familien durch unterschiedliche Formen von Transfers und Absetzbeträgen. In den seltensten Fällen werden diese Besteuerungsmodelle in den europäischen Staaten in ihrer reinen Form angewandt.

Individualbesteuerung

Studien, die die steuerlichen Modelle hinsichtlich ihrer Anreizwirkung für die Beschäftigung des/der ZweitverdienerIn sowie ihrer Verteilungswirkung untersuchen, zeigen, dass Familien- und Ehegattensplitting ähnliche Effekte auf das Arbeitsangebot haben. Beblo et al. (2003) konstatieren für sämtliche Formen der gemeinsamen Veranlagungen von PartnerInnen im Einkommensteuersystem negative Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen.

gemeinsame Veranlagungen haben negative Wirkung auf Frauenbeschäftigung

Dearing et al. (2007) kommen für Deutschland sogar zu dem Ergebnis, dass ein Übergang vom Ehegattensplitting auf die Individualbesteuerung bedeutende Steigerungen des Beschäftigungspotenzials implizieren würde. Vor allem das zeitliche Ausmaß der Beschäftigung von Frauen würde erhöht werden.

Splittingmodelle fördern AlleinverdienerInnen-Haushalte und obere Einkommensdezile

Im Hinblick auf die Verteilungsgerechtigkeit ist anzumerken, dass Splittingmodelle neben der Förderung der/des Allein- und ZuverdienerIn tendenziell die oberen Einkommensdezile fördern. Darauf weist unter anderem die Studie von Steiner/Wrohlich (2006) hin. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in einem progressiven Steuersystem die oberen Einkommensdezile relativ stärker entlastet werden. Die Verteilungseffekte durch das Familienplitting sind somit relativ gering. Zudem würden AlleinerzieherInnen stärker belastet und kinderlose Paare überdurchschnittlich profitieren. Die Möglichkeiten des Steuersystems, zu einer Steigerung der Geburtenraten, einer generellen Förderung der Familien sowie der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie beizutragen, sind somit grundsätzlich begrenzt. Die Struktur des Steuersystems ist damit eine notwendige, aber keine hinreichende Variable für die Erklärung des Effekts auf das Familienmodell und das Arbeitsmarktverhalten (vgl. Dingeldey 2000: 16). Generell kann davon ausgegangen werden, dass es nicht nur die Steuer- und Beschäftigungssysteme sind, die ihre Effekte ausüben, sondern insbesondere verstärkt auch sonstige familienpolitische Maßnahmen und nicht zuletzt der kulturelle Kontext, d. h. die Einstellung der Gesellschaft gegenüber Frauen mit Kindern, die in den Arbeitsmarkt eintreten. Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, dass in den Ländern mit gemeinsamen Besteuerungsmodellen für die PartnerInnen eine stärkere Tendenz zur Heirat besteht. Bestimmte Steuermodelle können indirekt dazu beitragen, die Entscheidung für oder gegen Kinder mit zu beeinflussen. Die traditionelle Familienpolitik führt dazu, dass sich viele zwischen Kindern und Karriere entscheiden müssen und dies heute oft zugunsten Letzterer tun (vgl. Steiner/Wrohlich 2007: 1).

Struktur des Steuersystems notwendige aber keine hinreichende Variable für die Erklärung des Effekts auf das Familienmodell und das Arbeitsmarktverhalten

steuerliche Lenkungseffekte versus institutionelle Rahmenbedingungen und Fördermaßnahmen

Insgesamt ist bisher festzuhalten, dass durch das jeweilige Einkommensteuersystem Lenkungseffekte erzielt werden können, und zwar in Bezug auf das Arbeitsangebot, das Familienmodell, die Einkommensverteilung sowie für die Entscheidung für oder gegen Kinder. Das Steuersystem alleine kann aber

keineswegs dazu beitragen, die Geburtenrate oder die Beschäftigungsquote der Frauen zu erhöhen. Dazu bedarf es anderer institutioneller Rahmenbedingungen und Fördermaßnahmen und nicht zuletzt einer Veränderung der kulturellen gesellschaftlichen Gegebenheiten. Von zentraler Bedeutung sind hierbei die staatlichen Karenzmodelle und die staatliche Bereitstellung von entsprechenden Kinderbetreuungseinrichtungen.

Ist eine Erhöhung des Arbeitsangebots von Eltern, insbesondere von Müttern und eine Änderung der Familienpolitik das Ziel, dann müssen vordringlich institutionelle und sonstige Maßnahmen getroffen und nicht adäquate Besteuerungssysteme für Familien gesucht werden. Die nachfolgende Darstellung des viel diskutierten Familiensplittingmodells und der ergänzenden Maßnahmen des französischen Systems zeigt, dass die hohe Geburtenrate in Frankreich nicht auf das Steuersystem zurückzuführen ist.

3. Das französische Modell des Familiensplittings und dessen Begleitmaßnahmen

Im französischen Modell des Familiensplittings werden die Einkommen der Haushaltsmitglieder aufsummiert¹ und anschließend dem Splittingfaktor entsprechend auf die Haushaltsmitglieder für Zwecke der Besteuerung wieder aufgeteilt. Der Faktor (quotient familial) beträgt für jeden Elternteil 1,0 und für die ersten beiden Kinder 0,5. Ab dem dritten Kind wird gemäß einer steuerlichen Begünstigung für Mehrkindfamilien der Faktor von 1,0 für die Kinder angewendet. Bei einem Ehepaar mit drei Kindern wird somit das Einkommen der Familie durch 4 geteilt. Die darauf zu zahlende Steuer wird dann mit 4 multipliziert. Darüber hinaus gibt es im System eine steuerliche Begünstigung für Alleinerziehende. So beträgt der Quotient für eine alleinerziehende Person 1,5 und diese kann, wenn sie/er ein Kind hat, ihr Einkommen wie ein kinderloses

Ehepaar durch 2 dividieren. Dieses Modell der Familienbesteuerung existiert in Frankreich seit 1981 und wird in seiner aktuellen Form seit 1995 angewandt (vgl. Bergs et al. 2006: 8).

Erwähnenswert scheint außerdem, dass diese Art der Besteuerung nicht in einer reinen Form angewandt wird, es ist vielmehr eine Deckelung des Splittingvorteils vorgesehen. So beträgt der maximale Splittingvorteil für ein Paar mit zwei Kindern je 2.159 Euro pro Jahr und für jedes weitere Kind 3.736 Euro. Von der Steuerschuld ist darüber hinaus ein allgemeiner Absetzbetrag abzuziehen. Dieser kommt zur Anwendung, wenn die Steuerschuld des Haushalts geringer als 829 Euro ist, und er entspricht der Differenz zwischen diesen 829 Euro und der ermittelten Steuerschuld.

Begleitmaßnahmen zum Familiensplitting sind entscheidend

Kinderbetreuungseinrichtungen halten Schritt mit der Erwerbsbeteiligung der Mütter

Für die höhere Geburtenrate in Frankreich scheinen aber andere als steuersystematische Faktoren des Familiensplittings ausschlaggebend zu sein. Dass die hohen Geburtenraten Frankreichs nicht unbedingt auf das Familienbesteuerungsmodell zurückzuführen sind, verdeutlichen die zusätzlichen bzw. ergänzenden Infrastrukturmaßnahmen. „Kinderbetreuung in Frankreich ist eine „Affaire d'Etat“ (Schultheis 1998, in Veil 2008: 1), die Kinder werden als öffentliches Gut betrachtet. Nicht die Familie, sondern der Staat hat sich als Normengeber in der Kinderbetreuung entwickelt, mit ganztägigen Krippen, Kindergärten (école maternelle) und mit Ganztagschulen (Veil 2008:1)². In Frankreich besuchten 2001/02 34,7 % der unter 3-Jährigen eine école maternelle. Der Anteil bei den Dreijährigen ist seit 1960 von 36 % auf beinahe 100 % gestiegen (vgl. OECD 2004a: 17, in: Veil 2008: 7). In Frankreich mit einer langen Tradition von Ganztagschulen und Ganztagsbetreuung hat der Ausbau von Krippen mit der zunehmenden Erwerbsbeteiligung der Mütter seit den 1960er-Jahren Schritt gehalten (Veil 2008: 9). Die finanzielle Entlastung durch die Besteuerung ist somit nur eine Maßnahme unter mehreren.

Ein Vergleich des französischen Familiensplittingmodells mit dem bekannten deutschen Modell des Ehegattensplittings zeigt, dass Ersteres nur Familien mit mehr als drei Kindern Vorteile bringt und neben der Förderung von Mehrkindfamilien vor allem die Familien in den oberen Einkommensdezilen sehr stark bevorzugt.

Ansonsten stellt hinsichtlich der Einkommensverteilung zwischen den Familien das deutsche System die bessere Möglichkeit dar. Der Vorteil durch das Familiensplitting ist damit sehr stark von der Höhe des Splittingfaktors für Kinder abhängig. Ein zentrales Problem im Zusammenhang mit dieser Form der Besteuerung ist die Verteilungsgerechtigkeit. So würden vom Familiensplitting nach französischem Modell vor allem die oberen Einkommensdezile profitieren, 70 % der Familien hätten daraus keinen Vorteil (vgl. Steiner/Wrohlich 2007: 3). Eine Deckelung, wie sie in Frankreich praktiziert wird, begrenzt die verteilungspolitischen Probleme. Sowohl die Deckelung des Splittingvorteils als auch die Kombination bzw. die Verrechnung des Splittings mit einem pauschalen Kindergeld dienen dazu, den Effekt der mit steigendem Einkommen zunehmenden Förderung zu schwächen (Bünnagel 2006: 10).

In der Diskussion über das französische Familiensplitting in Österreich wird somit vernachlässigt, dass die Ausgestaltung des Steuersystems nur eine – aber bei Weitem nicht die entscheidende – Maßnahme aus der familienpolitischen Toolbox ist. Die Familienpolitik in Frankreich setzt auf die Kombination aus Leistungen zum Ausgleich der finanziellen Belastungen durch Kinder einerseits sowie auf monetäre und reale Transfers zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie andererseits (vgl. Festl/Schratzenstaller 2008: 8).

4. Das österreichische Modell der Familienförderung und Effekte einer möglichen Einführung des Familiensplittings

Individualbesteuerung in Österreich seit der Regierung Kreisky

In Österreich erfolgte 1972 unter der Regierung Kreisky die Umstellung von einem Steuersystem, das das zweite Haushaltseinkommen mit einem hohen Grenzsteuersatz belastete, zu einem System der Individualbesteuerung. Im Modell der Individualbesteuerung ist es steuerlich am günstigsten, wenn beide Partner das Gleiche zum Haushaltseinkommen beitragen. Indirekt wird dadurch nicht nur die gleiche Aufteilung der Erwerbsarbeit, sondern auch der unbezahlten Arbeit im Haushalt unterstützt. Die Unterhaltspflichten werden durch Absetzbeträge (Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag, Kinderabsetzbetrag) berücksichtigt. Darüber hinaus gibt es monetäre Transferleistungen, etwa die Familienbeihilfe. Zusätzlich existieren drei Varianten des Kinderbetreuungsgeldes, das während der Karenzzeit gewährt wird. Die jeweilige Variante wird verlängert, wenn sich die PartnerInnen im Bezug abwechseln.³

Nachteile für AlleinerzieherInnen und Vorteile für verheiratete Paare ohne Kinder

Die Einführung des Familiensplittings nach französischem Muster würde sich vor allem nachteilig für AlleinerzieherInnen und vorteilhaft für verheiratete Paare ohne Kinder auswirken. Das zeigt ein grober Vergleich des französischen Steuermodells mit dem derzeitigen österreichischen Modell auf Basis von OECD-Daten. Während die steuerliche Belastung für Alleinerziehende mit zwei Kindern und zwei Dritteln des Durchschnittseinkommens um 9,3 Prozentpunkte höher läge, würden die Steuerbelastungen für kinderlose Singles mit Durchschnittslohn um 3,9 Prozentpunkte niedriger liegen. Für verheiratete Paare ohne Kinder wäre die Steuerbelastung sogar um 4,4 Prozentpunkte vermindert. Der Vergleich der Systeme zeigt weiters, dass bei den verheirateten Paaren mit Kindern die Steuervorteile bei einer Einführung des Familiensplittings nur sehr gering wären. Es zeigt sich, dass ein Abgang von der Individualbesteuerung absolut kontraproduktiv und daher völlig abzulehnen ist. Zudem wäre der Übergang zum Familien-

Abgang von der Individualbesteuerung wäre kontraproduktiv

splitting mit hohen Steuerausfällen verbunden. Nach eigener Schätzung ist bei einer Gewichtung der Erwachsenen mit dem Faktor 1,0 und der Kinder mit 0,5 mit Steuerausfällen von rund 3 Milliarden Euro zu rechnen.

Tabelle 1:

Einkommensteuer abzüglich Steuern und SV-Beiträge unter Berücksichtigung von Familientransfers nach Familientypen und Lohnniveaus als % der Bruttolöhne

Lohnniveau (% des Durchschnittslohns)	Single ohne Kinder			Single 2 Kinder	Verheiratet 2 Kinder		Verheiratet ohne Kinder	
	67	100	167	67	100-0	100-33*)	100-67*)	100-33*)
Österreich	27	33	37,7	5,4	18,6	19,6	23,1	29
Frankreich	26,1	29,1	33,3	14,7	17,5	18,4	22,2	24,6
Deutschland	36,6	42,7	46,3	21,1	23,1	29,5	34,1	36,6
Steuervorteil des französischen Modells in %-Punkten	0,9	3,9	4,4	-9,3	1,1	1,2	0,9	4,4
Steuervorteil des deutschen Modells in %-Punkten	-9,6	-9,7	-8,6	-15,7	-4,5	-9,9	-11	-7,6

*) Doppelverdiener

Quelle: Taxing Wages 2005/2006, Paris 2007, eigene Berechnungen

Eine im Jahr 2007 vom Institut für Höhere Studien durchgeführte Untersuchung zeigte, dass das österreichische Steuersystem im Vergleich zum deutschen Ehegattensplitting für Frauen grundsätzlich beschäftigungsfördernd ist. In dieser Vergleichsstudie kommen Dearing et al. (2007) zu dem Schluss, dass die Beteiligung von Frauen mit kleinen Kindern am Arbeitsmarkt in Deutschland erheblich steigen würde, wenn das österreichische System eingeführt würde, während umgekehrt bei der Einführung des deutschen Modells in Österreich nur eine geringe Anzahl der österreichischen Mütter aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden würde (vgl. Dearing et al. 2007: 22). Dadurch wird einerseits deutlich, dass in Österreich aus steuersystematischer Sicht die Gegebenheiten für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie vorhanden sind. Wenn man die möglichen Effekte einer Einführung des französischen Familiensplittings bedenkt, ist andererseits zu erkennen, dass

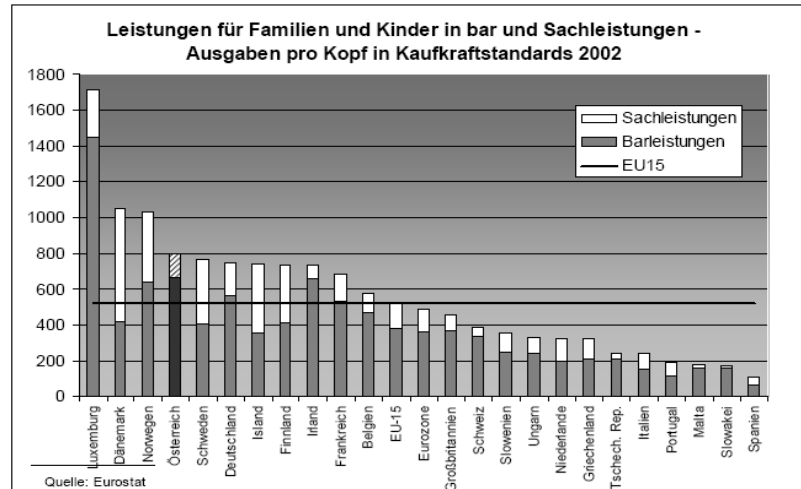
*Österreichisches
Einkommen-
steuersystem
fördert
Beschäftigung
der Frauen*

die Probleme der relativ niedrigen Geburtenraten und geringen Vollbeschäftigtenanteile (hauptsächlich bei Frauen mit jüngeren Kindern) sowie die Armutsgefährdung (speziell von AlleinerzieherInnen) nicht durch steuersystematische Veränderungen behoben werden könnten. Vielmehr wären dazu andere Maßnahmen erforderlich.

Großteil der Familienförderung fließt in Geldleistungen

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird in Österreich durch eine Reihe von Umständen erschwert. Das größte strukturelle Problem der österreichischen Familienförderung besteht darin, dass ein Großteil der Mittel in direkte Geldleistungen fließt. Österreich gibt pro EinwohnerIn 800 Euro an Familienförderung im Jahr aus und zählt damit zu den Spitzenländern in Europa. Dennoch ist die Armutsgefährdung relativ hoch. Für die Bekämpfung der (Kinder-)Armut kommt insbesondere der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf entscheidende Bedeutung zu. Wenn die Mutter beschäftigt ist, sinkt das Armutsrisiko; wenn beide PartnerInnen in einer Zwei-Eltern-Familie beschäftigt sind, reduziert sich das Armutsrisiko fast zur Gänze (Frauenbericht der Arbeiterkammer Wien 2006: 52). Unabdingbare Voraussetzung für die Erwerbstätigkeit beider Elternteile ist eine gute Infrastruktur bei der Kinderbetreuung. Für derartige Sachleistungen gibt Österreich nur 17 % der gesamten öffentlichen Mittel für Familien aus und liegt damit an 15. Stelle innerhalb der EU-25 (ebd.: 52). Folgende – aus Daten von EUROSTAT erstellte – Grafik verdeutlicht nochmals die Relation von Geldtransfers und Sachleistungen in der Familienförderung in den unterschiedlichen Staaten der EU und zeigt die spezifische Rolle Österreichs darin.

Grafik 1:



Quelle: Frauenbericht der Arbeiterkammer Wien (2006): 52

Ein wesentliches Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stellt somit in Österreich der Mangel an entsprechender Kinderbetreuung dar. Dieser Umstand wird durch mehrere Studien belegt (siehe IHS 2006; OECD 2006; Frauenbericht der Arbeiterkammer Wien 2006; Veil 2008). So liegt das größte Defizit im Betreuungsangebot bei Kindern unter 3 Jahren sowie bei Kindern zwischen 6 und 9 Jahren. Der größte Bedarf an einer Ausdehnung der Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen liegt bei Kindern im Alter zwischen 3 und 6 Jahren. Um das „Barcelona-Ziel“ der EU in der Kinderbetreuung erreichen zu können, welches besagt, dass 33 % der unter 3-Jährigen bis 2010 bzw. 90 % der Kinder zwischen 3 Jahren und Schulalter in Betreuung sind, müssten für die unter 3-Jährigen rund 52.000 Plätze und für die 3- bis 5-Jährigen etwa 16.000 Plätze geschaffen werden (Frauenbericht der Arbeiterkammer Wien 2006: 56).

*eklatanter
Mangel an
entsprechender
Kinderbetreuung*

Auch das Kinderbetreuungsgeld stellt sich als problematische Regelung für die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kin-

*Kinderbetreu-
ungsgeld
problematisch für
Vereinbarkeit von
Erwerbstätigkeit
und Kinderbe-
treungspflichten*

dem heraus. So zeigt eine Studie des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, dass die derzeitige Gestaltung des Kinderbetreuungsgeldes negative Auswirkungen auf die Wiedereingliederung der Frauen in den Arbeitsmarkt hat. Die Rückkehr der Frauen in den Arbeitsmarkt wird damit eindeutig nach hinten verschoben (Frauenbericht der Arbeiterkammer Wien 2006: 57). Nach einer OECD-Studie aus dem Jahr 2003 fiel durch das 2002 eingeführte Kindergeld der Anteil der Frauen, die zum Arbeitsplatz zurückkehrten, bevor das Kind 2 ½ Jahre alt wurde, von 54 % auf 30 % zurück (vgl. OECD 2006: 12). Hinzu kommt, dass die Höhe des Kinderbetreuungsgeldes nicht existenzsichernd ist.

*Bedeutung von
kulturellen
Werten*

Für die derzeitige Situation sind aber nicht nur institutionelle und strukturelle Faktoren verantwortlich, auch kulturelle Werte nehmen eine entsprechende Rolle ein, wie eine im Jahr 1994/95 durchgeführte internationale Studie (International Social Survey Programme) belegt. Demnach sind über 60 % der ÖsterreicherInnen der Auffassung, Frauen mit Kindern im Vorschulalter sollen nicht außerhalb der Familie arbeiten (vgl. OECD 2006: 12). Diese Einstellung bestätigen auch Umfragen, die belegen, dass gesellschaftliche Nachfrage nach mehr Betreuungsplätzen nicht mit einer zunehmenden Erwerbsneigung von Frauen identisch sein muss (Mikrozensus 2002: Statistik Austria 2002, in: Veil 2008: 7). Laut Umfragen gaben 80 % aller befragten nicht erwerbstätigen Mütter an, auch dann nicht erwerbstätig sein oder von Teilzeit in Vollzeit wechseln zu wollen, wenn bessere Betreuungsmöglichkeiten für ihre Kinder vorhanden sein sollten (Prammer 2004, in: Veil 2008: 7). Damit Frauen Beruf und Familie erfolgreich vereinbaren können, die Aufteilung der Zeit auf Kinder und Beruf in der Familienphase von den Eltern individueller gestaltbar und auf unterschiedliche Familienmodelle anwendbar ist, sind daher vonseiten aller beteiligten Akteure (Staat, Unternehmen, Eltern) weitere Maßnahmen notwendig (vgl. IHS 2006: 3).

*individueller
Gestaltungs-
spielraum
notwendig*

Im folgenden Abschnitt werden daher Ansatzpunkte skizziert, die zu einem entsprechenden Modell für Österreich beitragen könnten. Dieses sollte die Vereinbarkeit von Beruf und Familie insbesondere für Frauen ermöglichen. Ebenso dürfen Kinder und Karriere kein gegensätzliches Paar darstellen, und es soll in verteilungspolitischer Hinsicht Verbesserungen erzielen sowie unterschiedliche Lebensentwürfe fördern.

5. Ansatzpunkte für ein Modell zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Österreich

Für einen entsprechenden Ausbau der Kinderbetreuung wäre zunächst eine einheitliche Rahmengesetzgebung durch den Bund hilfreich und notwendig, wie sie auch in anderen Ländern mit erfolgreichen Kinderbetreuungsmodellen üblich ist (z. B. Frankreich, Schweden). Das unterschiedliche Angebot und die Ausgestaltung der Kinderbetreuung sind in Österreich dadurch bedingt, dass zwar die Länder die Kompetenzen für die Kinderbetreuung haben und für deren Finanzierung verantwortlich sind – diese aber zum Teil an die Gemeinden abschieben. Allerdings werden die daraus entstehenden Verpflichtungen in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich wahrgenommen.

*einheitliche
Rahmen-
gesetzgebung
für die
Kinderbetreuung*

Die Arbeiterkammer Wien hat einen Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf entworfen (VIF), um über die nur teilweise aussagekräftige Betreuungsquote hinaus feststellen zu können, ob das österreichische Kinderbetreuungsangebot die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht.⁴ Die Ergebnisse der Untersuchungen für das Jahr 2004 zeigen, dass österreichweit nur knapp 32 % der 3- bis 5-Jährigen auf VIF-Plätzen betreut werden (Frauenbericht der Arbeiterkammer Wien 2006: 49). Ein Ziel der österreichischen Familienförderung könnte darin bestehen, dass in naher Zukunft alle Kinderbetreuungsplätze diesem Indikator genügen.

*Vereinbarkeits-
indikator für
Familie und
Beruf (VIF)*

Dazu ist eine Umstrukturierung der Ausgaben für die Familienförderung erforderlich. Die entscheidende Größe ist nicht der

*Umstrukturierung
der Ausgaben
für die Familien-
förderung*

Anteil der Familienförderung am BIP, entscheidend ist vielmehr, welche Maßnahmen aus diesem Anteil finanziert werden. Derzeit sind großzügige finanzielle Unterstützungsleistungen für Familien mit kleinen Kindern und Karenzierungsmöglichkeiten Merkmale der österreichischen Familien- und Sozialpolitik. 3,3 % des BIP werden für Familien mit kleinen Kindern ausgegeben, wodurch Österreich in diesem Bereich einen Rang unmittelbar hinter den nordischen Ländern einnimmt. Im Gegensatz dazu gibt Österreich nur 0,43 % des BIP für Bildung und Betreuung von Kindern bis zum sechsten Lebensjahr aus, während die Europäische Kommission „Childcare Network“ Ausgaben von 1 % empfiehlt und z. B. Dänemark und Schweden 2 % des BIP für ECEC (Early Childhood Education and Care) ausgeben (vgl. OECD 2006: 9).

*Veränderung
der Familien-
strukturen*

Weiters ist es in Österreich während der letzten Jahrzehnte zu einer bedeutsamen Veränderung der Familienstrukturen gekommen. Es werden weniger Ehen geschlossen, die Scheidungsrate ist im Steigen begriffen, und die Geburtenrate sinkt, da junge Paare den Kinderwunsch aufschieben, bis sie ihr Studium beendet haben oder in ihrer Berufslaufbahn besser verankert sind. Die Zunahme des Anteils von alleinerziehenden Elternteilen und „Patchworkfamilien“ geht einher mit wachsender gesellschaftlicher Akzeptanz dieser Lebensformen (vgl. OECD 2006: 9). In der österreichischen Familienpolitik müsste auch diesen unterschiedlichen Lebensformen Rechnung getragen werden. Von einer echten Wahlfreiheit, die vielfach propagiert wird, ist oftmals nicht viel zu merken (Frauenbericht der Arbeiterkammer Wien 2006: 49).

*unterschiedliche
Lebensentwürfe,
auch gleich-
geschlechtliche,
lebbar machen*

Abgesehen von diesen konkreten Maßnahmen müsste es Ziel der Familienpolitik sein, frei gewählte Lebensentwürfe tatsächlich lebbar zu machen. Auch Lebensentwürfe unterschiedlicher sexueller Orientierungen sollen gleichgestellt werden. Die Politik darf somit kein einseitiges Familienmodell fördern.

6. Abschließende Bemerkungen

Dem jeweiligen Steuersystem sind, auch wenn es bestimmte Lenkungseffekte im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erzielen kann, spezifische Grenzen gesetzt. Ein Steuersystem ist daher kein Ersatz für infrastrukturelle Leistungen oder für gesellschaftspolitische Signale in diesem Bereich. Weitere Änderungen im Steuersystem sollten aus familienpolitischer Sicht nur so weit Berücksichtigung finden, als es aufgrund des Ausgleichs von Effekten der Minderung der Leistungsfähigkeit, im Hinblick auf die horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit und für Anreize zur Förderung der Erwerbsbeteiligung erforderlich erscheint. Steuerpolitik darf nicht für darüber hinausgehende Politikziele verwendet werden.

*steuerliche
Lenkungs-
effekte sind
begrenzt*

Das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird weniger durch steuerliche Maßnahmen als vielmehr durch infrastrukturelle Leistungen und gesellschaftspolitische Regelungen erreicht. Das französische Beispiel zeigt sehr deutlich, dass die höheren Geburtenraten in geringerem Maß dem steuerlichen Modell des Familiensplittings geschuldet sind als infrastrukturellen Gegebenheiten und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Für die Erhöhung der relativ niedrigen Erwerbsquote von Frauen mit Kinderbetreuungspflichten sind auch in Frankreich weitere Schritte notwendig. Zahlreiche Studien weisen darauf hin, dass die Einführung bzw. Umsetzung des Familiensplittings ohne begleitende Maßnahmen tendenziell das traditionelle patriarchale Familienmodell fördert sowie eine steuerliche Erleichterung für die oberen Einkommen und für verheiratete Paare ohne Kinder mit sich bringt. Damit ist dieses Modell auch aus verteilungspolitischer Sicht abzulehnen.

*Familiensplitting
fördert
tendenziell das
traditionelle
patriarchale
Familienmodell*

Österreich wendet mit der Individualbesteuerung jenes steuerliche Modell an, das die Erwerbstätigkeit von PartnerInnen mit unterschiedlichen Einkommen gleich behandelt. Damit sind aus steuerlicher Sicht jene Bedingungen geschaffen, die tendenziell der Erhöhung der Beschäftigungsquote der Frauen förderlich sind. Die Aufgabe des Prinzips Individualbesteuerung

*negative
Folgen eines
Systemwechsels*

ist somit aus gesellschafts-, frauen-, familien- und verteilungspolitischer Sicht der falsche Weg. Ein Systemwechsel würde nicht nur gravierende negative Umverteilungseffekte zur Folge haben, sondern auch den ohnehin schon schwierigen Wiedereinstieg von Frauen in den Arbeitsmarkt weiter konterkarieren.

*Verschiebung
von Transfer-
leistungen zu
Sachleistungen
dringend
geboten*

Um die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuungspflichten zu lösen, braucht Österreich einen Umbau des Finanzierungs-, vor allem aber des Förderungssystems in der Familienpolitik. Eine stärkere Umstellung von den Transferleistungen hin zu den Sachleistungen ist dringend geboten. Das würde es ermöglichen, jene Kinderbetreuungsplätze bereitzustellen, die derzeit für eine stärkere Einbindung insbesondere der Frauen in den Erwerbsprozess fehlen. Dies wäre aus gesellschafts- und verteilungspolitischer Hinsicht wünschenswert, da sich die Armutsgefährdung der Mütter bei einem Anstieg der Beschäftigung reduziert.

Nicht zuletzt braucht es aber auch in gesellschafts- und bildungspolitischer Hinsicht Maßnahmen, damit in Zukunft nicht mehr 60 % der ÖsterreicherInnen der Überzeugung sind, Kinder bedürfen bis zum Schulalter einer häuslichen Betreuung.

Anmerkungen:

- 1 In Frankreich gilt diese steuerliche Regelung sowohl für verheiratete Paare als auch für jene Paare, die in nicht ehelichen Gemeinschaften mit einem PACS (Pacte Civil de Solidarité – Ziviler Solidaritätspakt) leben (vgl. Die Grünen Andersrum Oberösterreich 2002). Da diesen zivilen Solidaritätspakt auch gleichgeschlechtliche Paare eingehen können, gilt diese Form der gemeinsamen Besteuerung auch für sie.
- 2 Der französische Staat hat sich in der konfliktreichen Auseinandersetzung mit der katholischen Kirche in der III. Republik Ende des 19. Jahrhunderts als Hauptakteur in der Familienpolitik durchgesetzt und früher als in anderen Ländern Europas die Vorherrschaft (auch *tutelle*, Vormund, genannt) in der Kinderbetreuung übernommen (Veil 2008). Seit 1881 gibt es staatlich unterstützte Vorschulen für die 3- bis 6-Jährigen und auch Krippen für die unter 3- bis 6-Jährigen Kinder im Ganztagsbetrieb (Veil 2008: 1).
- 3 Die derzeit bestehenden Varianten des Bezugs sind: 15 Monate der eine und 3 Monate der andere Partner jeweils 800 Euro monatlich; 20 Monate der eine und 4 Monate der andere Partner jeweils 624 Euro monatlich; 30 Monate der eine und 6 Monate der andere Partner, jeweils 436 Euro monatlich.
- 4 Die vier Kriterien des Vereinbarkeitsindikators für Familie und Beruf sind: Öffnungszeiten: mindestens 40 Stunden in der Woche; durchschnittliche tägliche Öffnungsdauer: 8 Stunden; Lage der Öffnungszeiten: an vier Tagen mindestens bis 17 Uhr, ein Tag zumindest bis 13 Uhr; Angebot von Mittagessen (Frauenbericht der Arbeiterkammer Wien 2006).

Literatur:

- Althammer, Jörg (2007): Quo vadis Familienpolitik? Anmerkungen zum aktuellen Paradigmenwechsel in der Familienpolitik.
- Arbeiterkammer Wien (2006): AK Frauenbericht 1995–2005, http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d37/Frauen_Bericht.pdf (05.04.2008).
- Bahle, Thomas/Maucher, Mathias (2003): Kindergeldsysteme und Steuererleichterungen für Kinder?, in: Westeuropa: institutionelle Merkmale und quantitative Indikatoren im Ländervergleich, 1950–2000, Working Papers, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Beblo, Miriam/Beninger, Denis/Laisney, Francois (2003): Family Tax Splitting: A Microsimulation of its Potential Labour Supply and Intra-Household Welfare Effects in Germany, *Applied Economics Quarterly*, 50/2003, 231–248.
- Bergs, Christian/Fuest, Clemens/Peichl, Andreas/Schäfer, Thilo (2006): Reformoptionen der Familienbesteuerung. Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 6–8, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln.
- Bünnagel, Vera (2006): Familiensplitting: Zur Familienförderung nicht geeignet. Plädoyer für eine ordnungspolitisch systematische Familienbesteuerung. Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 2006.
- Dearing, Helene/Hofer, Helmut/Lietz, Christine/Winter-Ebmer, Rudolf/Wrohlich, Katharina (2007): Why are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany? A Comparative Micro Simulation Analysis. 213 Reihe Ökonomie/Economic Series.

- Die Grünen Andersrum Oberösterreich (2002): Eingetragene Partner-Innenschaften. Gleichbehandlung und Besserstellung verschiedengeschlechtlicher und gleichgeschlechtlicher PartnerInnenenschaften ohne Trauschein; http://www.andersrum.ooe.gruene.at/materialien/pics/broschure_paare.pdf.
- Dingeldey, Irene (2000): International Comparison of Tax Systems and their impact on the Work-Family Balancing.
- Dingeldey, Irene (2002): Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich, in: „Generation Ally“ oder Frauenpower?, Argumente-Heft 2/2002.
- EUROSTAT (2007): Beschäftigungsquote – weibliche Bevölkerung. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=STRIND_EMPLOI&depth=3 (04.06.2008)
- Festl, Eva/Schratzstaller, Margit (2008): Familienplitting – ein Modell für Österreich, in: Zukunft. Diskussionszeitschrift für Gesellschaft, Politik und Kultur, 1/62, 20–27
<http://www.jusos-mv.de/argumente/10.pdf>.
- Institut für Höhere Studien (2006): IHS-Studie „Kinder, Arbeitswelt und Erwerbschancen“; Presseinformation Wien, 10.05.2006.
- ÖAAB Generalsekretariat: Argumentarium und Rechenbeispiele zum Thema „Steuerfreies Existenzminimum pro unversorgtem Familienmitglied“, Wien 18. Oktober 2007.
- OECD (2005): Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: the Role of Policies, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No. 27, Paris.
- OECD (2006): Starting Strong Early Childhood Education and Care Policy. Länderbericht für Österreich.
- OECD (2007): Babies and Boses. Reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD Countries.
- Steiner, Viktor/Wrohlich, Katharina (2006): Die Wirkung ausgewählter familienpolitischer Instrumente auf das Arbeitsangebot von Eltern. DIW Politikberatung kompakt. Expertise für den Familienbericht der Bundesregierung.
- Steiner, Viktor/Wrohlich, Katharina (2007): Introducing Family Tax Splitting in Germany: How Would It Affect the Income Distribution, Work Incentives and Household Welfare? DIW; Version 05/09/2007.
- Veil, Mechthild (2008): In den Fängen widerstreitender Zeitrhythmen. Kinderbetreuung in Europa.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at