

Presseinformation

Wien, am 13.12.2006

Alternative Strategien zur Verbesserung der Einkommensposition von Familien mit Kindern

Eine vom Institut für Höhere Studien veröffentlichte Studie¹ zu Familienleistungen kommt zu dem Schluss, dass die österreichischen Familienleistungen im internationalen Vergleich sehr großzügig sind. Obwohl der Schwerpunkt auf horizontaler Umverteilung liegt (also von kinderlosen Personen zu Familien mit Kindern) und weniger auf vertikaler (also von reich zu arm), leisten die Familienleistungen einen wesentlichen Beitrag zur Armutsvermeidung.

Die Studie vergleicht drei EU-Länder, in denen in den letzten Jahren wesentliche Reformen der Familienleistungen durchgeführt wurden: Österreich, UK und Spanien. Dieser Vergleich ist deshalb interessant, weil die drei Länder sehr *unterschiedliche Strategien* der Familienförderung verfolgen. Die österreichischen Familientransfers sind universell, das heißt im Allgemeinen nicht einkommensabhängig. Im Gegensatz dazu liegt in UK das Hauptgewicht auf bedarfsorientierten Transfers. Spanien setzt schwerpunktmäßig auf Steuerbegünstigungen welche tendenziell Besserverdienende begünstigen, da diese mehr Steuern zahlen. Ein weiterer wesentlicher Unterschied liegt in der *Höhe der Leistungen*. In Österreich betragen die Leistungen pro Kind im Jahr 2003 durchschnittlich 220 Euro monatlich, in Spanien dagegen nur 34 Euro; UK liegt mit 174 Euro dazwischen.

Tabelle 1

	ÖSTERREICH			SPANIEN			UK		
	1998	2003	Diff.	1998	2003	Diff.	1998	2003	Diff.
Leistungen / Kind (Euro monatlich)	169	220	30.6%	13	34	150.3%	102	174	71.1%
Leistungen in % des Haushaltseinkommens	3.6%	4.7%	1.1pp	0.4%	1.0%	0.6pp	2.2%	3.6%	1.4pp

Beträge 1998 wurden zum besseren Vergleich mit 2003 index-angepasst

Die unterschiedlichen Ansätze der Familienförderung der drei Länder erlauben die Untersuchung der Frage, was mehr Erfolg verspricht: Großzügigkeit oder die „richtige“ Strategie? Die Studie geht dabei folgendermaßen vor: Den österreichischen Familien werden statt der österreichischen Leistungen die spanischen Transfers gewährt. Dies geschieht jedoch budgetneutral, das heißt, die spanischen Transfers werden soweit erhöht, dass dieselben Ausgaben anfallen wie für die ursprünglichen österreichischen Transfers. Mit anderen Worten: Es wird das österreichische Familienbudget nach spanischer Strategie verteilt, nach dem Motto: „Hätte die spanische Strategie mehr Erfolg als die österreichische, wenn sie großzügiger wäre?“. Umgekehrt wurde auch untersucht, welche Wirkung eine Verteilung spanischer Budgetmitte nach österreichischen Grundsätzen in Spanien hätte. Man geht also der Frage nach: „Hätte

¹ H. Levy, C. Lietz and H. Sutherland (2006), „Alternative Tax-Benefit Strategies to Support Children in the European Union: Recent Reforms in Austria, Spain and the UK“, IHS Working Paper, Economic Series, No. 185.

die österreichische Strategie immer noch Erfolg, wenn sie weit weniger großzügig wäre?“. Wie erwartet, zeigt die Studie, dass sowohl die Höhe der Leistungen als auch die Verteilungs-Strategie das Ergebnis beeinflussen. Zusätzlich zeigt das Experiment weniger offensichtliche Aspekte der Familienförderung auf, die aber Bedeutung für politische Entscheidungen besitzen.

Abbildung 1, 2 und 3 illustrieren zunächst die oben beschriebenen Charakteristika der von den drei Ländern gewählten Ansätze, während Abbildung 4 die Resultate des „Transfer-Tausches“ darstellt.

Abbildung 1 zeigt die Großzügigkeit der Familienleistungen anhand des Anteils der vom Staat übernommenen Kosten für Kinder, dargestellt als Prozentsatz der durch Familientransfers kompensierten Kinderkosten². Österreich liegt hier nach Luxemburg an zweiter Stelle innerhalb der 15 „alten“ EU-Mitgliedsländer, gefolgt von UK an dritter Stelle. Spanien hingegen bildet das Schlusslicht.

Abbildung 1

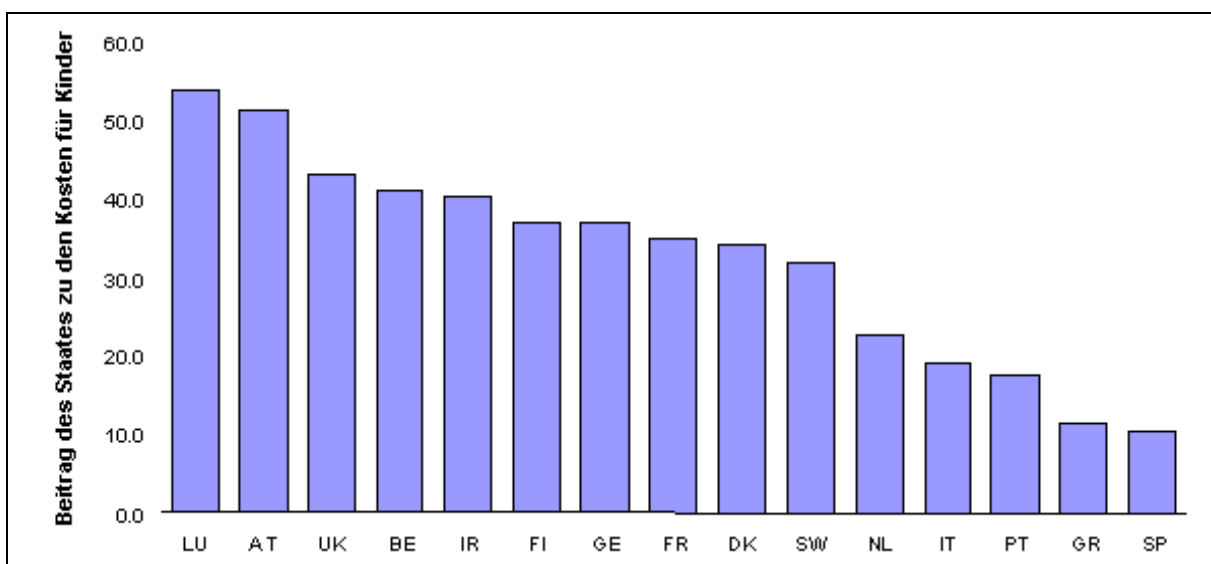
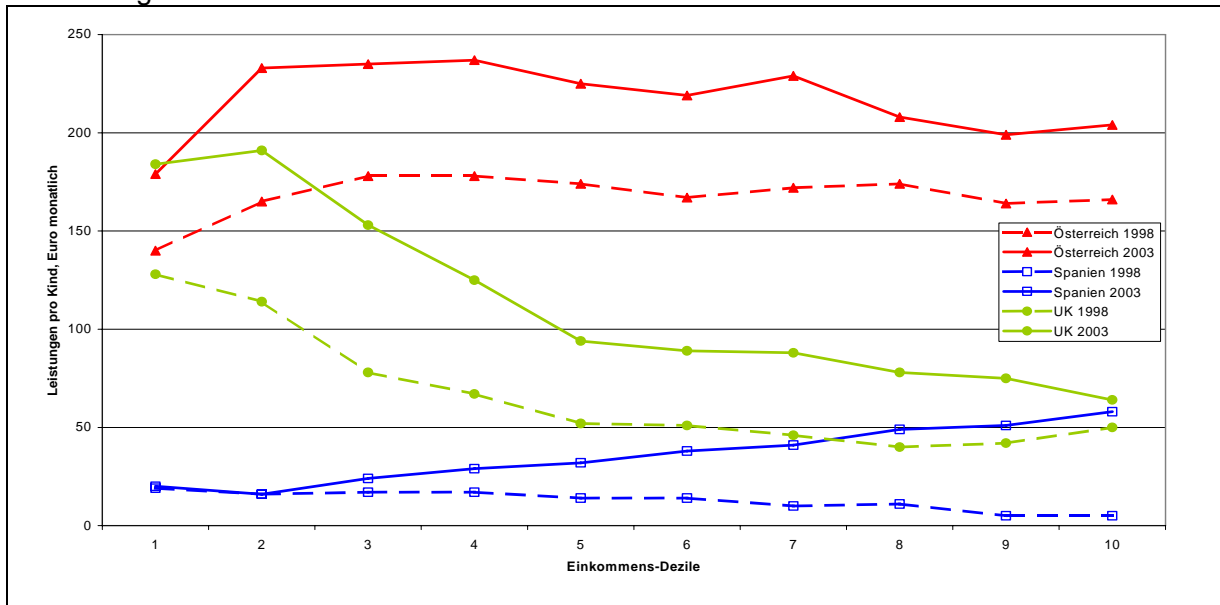


Abbildung 2 verdeutlicht die von den drei Ländern gewählten Strategien. In Österreich ist die Höhe der Familientransfers nicht von der Zugehörigkeit zu einer Einkommenskategorie abhängig, das heißt, es besteht kaum ein Unterschied in der Höhe der Transferleistung für Familien in den einkommensschwächsten oder den einkommensstärksten Dezilen³. Auch die Erhöhung der Transfers zwischen 1998 und 2003 verteilt sich sehr gleichmäßig über die Einkommensgruppen. Im Gegensatz dazu erhalten englische Familien, die einer niedrigeren Einkommensgruppe angehören deutlich höhere Transfers als einkommensstärkere Familien. Diese Tendenz wurde mit der Erhöhung der Transfers zwischen 1998 und 2003 noch leicht verstärkt. Die spanischen Familienleistungen waren 1998 für Familien mit niedrigem Einkommen etwas höher; die Reformen zwischen 1998 und 2003 haben aber offensichtlich hauptsächlich Besserverdienende begünstigt.

² Für eine Beschreibung der dieser Grafik zugrunde liegenden Berechnungen siehe: M. Corak, C. Lietz and H. Sutherland (2005), "The Impact of Tax and Transfer Systems on Children in the European Union", Innocenti Working Paper No. 2005-04. Florence, UNICEF Innocenti Research Centre.

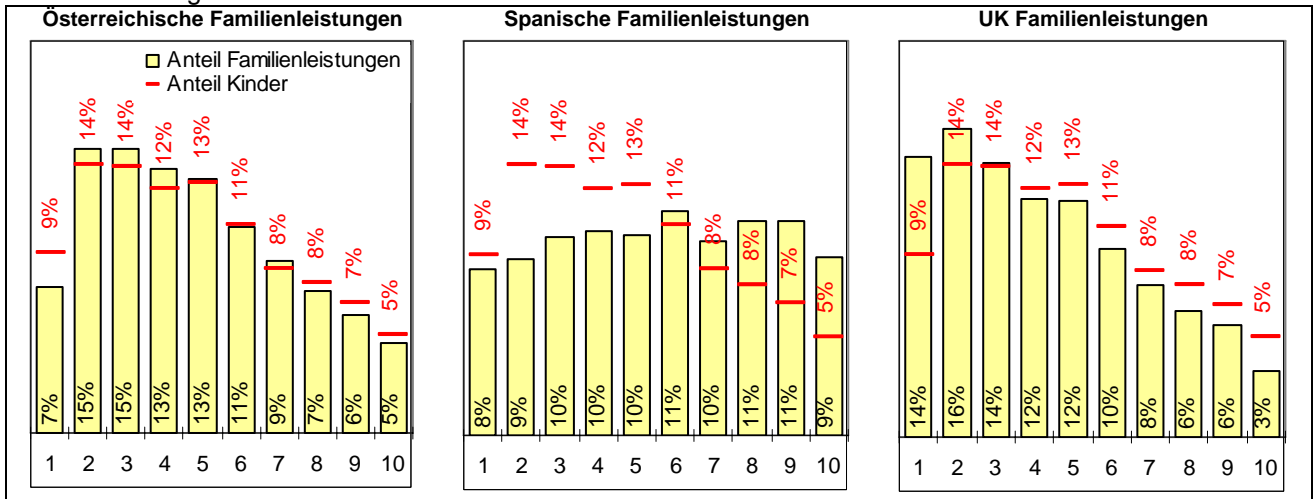
³ Einkommens-Dezile teilen die Bevölkerung, nach Maßgabe des Einkommens, in zehn gleich große Gruppen.

Abbildung 2



Die Abbildung 3 stellt den Anteil der Kinder, die einem Einkommens-Dezil angehören dem Anteil der Familienleistungen, die in dieses Dezil fließen gegenüber, und zwar je nachdem ob man österreichischen Familien österreichische, spanische oder englische Leistungen gewährt. Auch hier sind die Charakteristika der gewählten Strategien gut sichtbar.

Abbildung 3



Die Abbildungen 4a-c zeigen die Resultate des „Transfer-Tausches“. Als Maß für den Erfolg einer Strategie wird dabei die Positionierung von Haushalten mit Kindern in der Einkommensverteilung herangezogen. Wenn Haushalte mit Kindern dem Rest der Bevölkerung finanziell gleichgestellt wären, müsste sich je ein Fünftel der Haushalte mit Kindern im untersten, ein weiteres Fünftel im zweituntersten Einkommens-Quintil⁴ usw. befinden. Dementsprechend zeigen die folgenden Abbildungen, welcher Anteil der Haushalte mit Kindern sich im einkommensschwächsten Quintil befindet (blau dargestellt), und welcher Anteil dieser Haushalte sich im einkommensstärksten Quintil befindet (rot dargestellt). Jeder Graph enthält vier Balken: drei für die Anwendung der länderspezifischen Strategien (österreichisches, spanisches und englisches

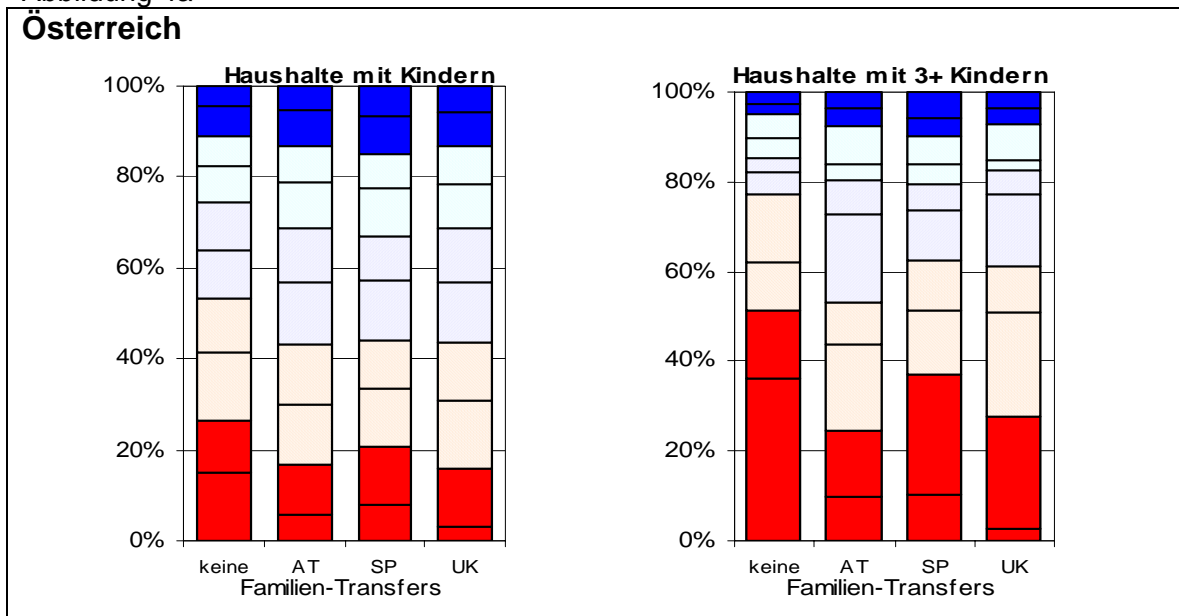
⁴ Einkommens-Quintile teilen die Bevölkerung, nach Maßgabe des Einkommens, in fünf gleich große Gruppen.



Transfersystem), und als Richtschnur die Situation „ohne Transfers“, wenn also überhaupt keine Familientransfers geleistet werden.

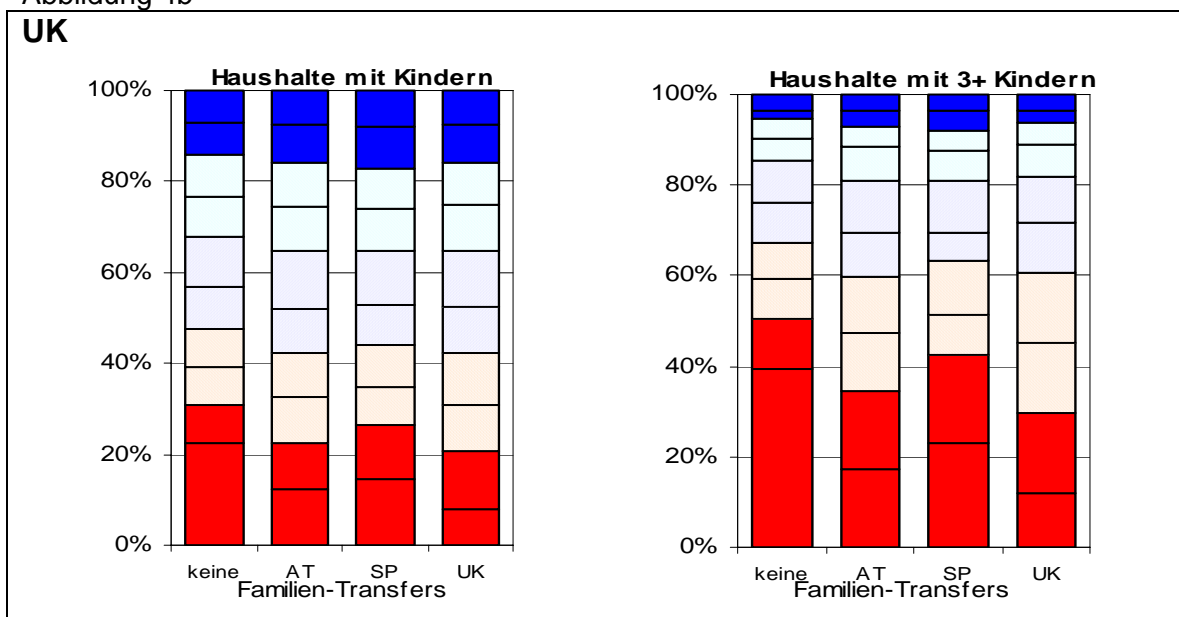
Neben der Untersuchung der Auswirkungen verschiedener Familienleistungen auf alle Haushalte mit Kindern, wird zusätzlich die Situation kinderreicher Haushalte betrachtet, da diese Bevölkerungsgruppe besonders armutsgefährdet ist.

Abbildung 4a



Würden keine Familientransfers geleistet, befände sich etwa ein Viertel aller Haushalte mit Kindern in Österreich im einkommensschwächsten Quintil und knapp über 10% im einkommensstärksten Quintil. Somit wären solche Haushalte im untersten Dezil leicht übervertreten und im obersten beträchtlich untervertreten.

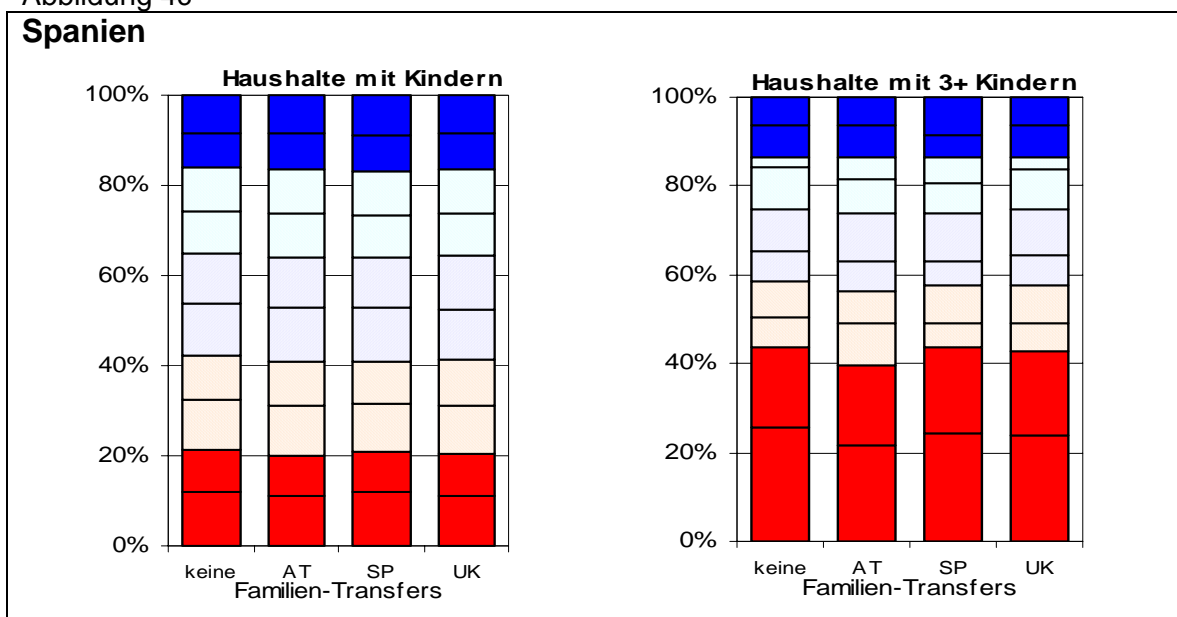
Abbildung 4b



Sowohl das österreichische als auch das englische Transfersystem verringert den Anteil der Haushalte mit Kindern im untersten Quintil auf etwa 16%, also auf weniger als ein Fünftel.

Das spanische Transfersystem, wohlgerichtet auf österreichischem Leistungsniveau, verringert den Anteil immerhin auf etwas über 20%. Die Anteile der Haushalte mit Kindern im obersten Dezil werden durch die Familienleistungen ebenfalls etwas erhöht; hier ist das spanische Transfersystem, seiner Konzeption entsprechend, am erfolgreichsten. Besonders interessant ist die Betrachtung kinderreicher Familien: Würden keine Familientransfers geleistet, befände sich über die Hälfte der Haushalte mit drei und mehr Kindern im einkommensschwächsten Quintil. Sowohl das österreichische als auch das englische Transfersystem verringern diesen Anteil auf etwa ein Viertel. Das spanische Transfersystem hingegen reduziert den Anteil nur auf 40%.

Abbildung 4c



Betrachtet man den Erfolg der verschiedenen Förderstrategien in Spanien, so zeigt sich, dass keiner der Ansätze die Position der Haushalte mit Kindern in der Einkommensverteilung wesentlich verändert.

Für UK zeigt sich ein ähnliches Bild wie für Österreich: das österreichische und das englische Transfersystem sind etwa gleich erfolgreich bei der Verringerung des Anteils der Haushalte im untersten Quintil. Das spanische Transfersystem zeigt weniger Erfolg, erhöht aber den Anteil der Haushalte mit Kindern im obersten Einkommens-Quintil stärker.

Was lässt sich daraus schließen?

- 1) Die Situation in Spanien zeigt, wenn zu wenig Mittel zur Verfügung stehen, führt keine der Strategien zu einer wesentlichen finanziellen Verbesserung von Familien mit Kindern.
- 2) Die englische Strategie liefert hinsichtlich des Schutzes besonders armutsgefährdeter Familien mit Kindern keine wesentlich besseren Ergebnisse als die österreichische.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass UK besonders auf Bedarfsorientierung bzw. Armutsvermeidung setzt, könnte man hier – bei gleichen Mitteln – bessere Ergebnisse erwarten. Zieht man noch die bekannten Nachteile einkommensabhängiger Transfers in Betracht (Stichwort Armutsfalle), spricht einiges für den österreichischen Ansatz der universellen Familienleistungen.

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen und Vorschläge für Änderungen im Bereich der Familienleistungen

Die Familienleistungen in Österreich sind im internationalen Vergleich sehr großzügig. Derzeit wird der Hauptteil der österreichischen Leistungen in Form von Transfers (Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld) oder Sachleistungen (z.B. Krankenversicherung, subventionierte Kindergärten, Schulbücher) erbracht, nur ein geringer Teil in Form von steuerlichen Vergünstigungen (Absetzbeträge).

Man sieht aus obiger Studie, dass das in Großbritannien verwendete „means-tested“ (bedarfsorientierte) Fördersystem gegenüber dem österreichischen, universellen System zu keiner wesentlichen Verbesserung der Situation von kinderreichen Familien führt. Daher scheint eine Umstellung auf ein solches (mit einem hohen Verwaltungsaufwand und negativen Arbeitsanreizen verbundenes) System kaum gerechtfertigt.

Wie könnte man das effiziente österreichische Familienfördersystem dennoch weiter verbessern?

Grundsätzlich sollten Familienleistungen heute als *staatlicher Beitrag für Kinder und Kinderkosten* verstanden werden, und weniger in ihrem ursprünglichen Sinn eines Einkommensausgleichs für kinderbedingte Verdienstaufschläge. Sie tragen außerdem zur horizontalen Umverteilung von Familien ohne zu Familien mit Kindern bei, was auch der Rolle der Kinder als Träger des künftigen Wirtschaftswachstums und somit des Wohlstands aller entspricht.

Die in den letzten Jahren in Österreich durchgeführten Änderungen im Bereich der Familienleistungen (universeller Bezug, Leistungsausweitungen, Einbezug der Väter und erste Flexibilisierungen) weisen den richtigen Weg.

Allerdings

- sind manche Leistungen aus Sicht der Eltern nicht ausreichend flexibel,
- kann der antizipierte Wegfall einer Leistung einen negativen Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit darstellen,
- sind günstige und flexible Kinderbetreuungsmöglichkeiten notwendig.

Für das angestrebte Nebeneinander von Familie und Beruf wäre es daher sinnvoll, den *Bezug aller Familienleistungen von den Erwerbsstrukturen und den Einkommensverhältnissen der Familien zu entkoppeln*. Familienleistungen sollten unabhängig von der familiären Arbeitsteilung oder einer Erwerbstätigkeit zur Verfügung stehen und flexibel konsumierbar sein. Einkommensobergrenzen wären denkbar. Kinderbetreuung sollte verstärkt gefördert und bereitgestellt werden.

Derzeit entfällt beispielsweise der *Alleinverdiener-Absetzbetrag mit Kinderzuschlägen*, sobald das Einkommen des bislang nicht erwerbstätigen Ehegatten jährlich € 6.000 übersteigt. Das Wegfallen des Absetzbetrages bzw. anfallende Kinderbetreuungskosten können negativ auf das weibliche Arbeitsangebot wirken: Dann nämlich, wenn die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht sinnvoll erscheint, da die daraus entstehenden finanziellen Vorteile gering und der damit verbundene zusätzliche Stress (Haushalt, notwendige Kinderbetreuung, etc.) hoch sind. Die partielle Bedarfsorientiertheit wirkt kontraproduktiv auf die weibliche Erwerbstätigkeit: Arbeitsaufnahmen werden verschoben oder verhindert. Eine vom Einkommen entkoppelte Leistung für Familien hätte keinen solchen Effekt.

Derzeit entfällt das in der Kleinkindphase gewährte *Kinderbetreuungsgeld*, wenn das jährliche Einkommen des Leistungsbeziehers € 14.500 übersteigt. Hier wäre es sinnvoll, die Zuverdienstgrenze ganz abzuschaffen und eine flexiblere Inanspruchnahme der Leistung in zeitlicher und betraglicher Hinsicht zuzulassen. Dann könnten Väter einige Zeit bei hohem Einkommensersatz zu Hause bleiben, oder niedrigere Einkommen

aus Teilzeitbeschäftigungen könnten über längere Zeiträume (z.B. bis zum Schuleintritt des Kindes) finanziell aufgefettet werden. Auch für besserverdienende Frauen wäre eine kürzere, aber höher dotierte Kinderpause von Vorteil. Ausgehend von einem fixen Gesamtbetrag könnten den Eltern im Rahmen ihres vorherigen Einkommens und in bezug auf ihre individuellen Karenzpläne phasenweise unterschiedliche Beträge zur Verfügung gestellt werden, wobei eine grundsätzliche Leistungsdeckelung (z.B. durch den letzten regulären Netto-Bezug) sinnvoll scheint, um unbedachte „Konsumhandlungen“ mit folgenden Versorgungslücken zu vermeiden. Grundsätzlich wären *alle denkbaren Kombinationen von Bezugsdauer und Leistungshöhe*, insbesondere auch nachträgliche Änderungen (mit Neuberechnung der Restleistung) möglich.

Mit der vermehrten Erwerbstätigkeit der Frauen hat auch die *außerhäusliche Kinderbetreuung* deutlich an Bedeutung gewonnen. Familien sollten verstärkt in dem Bemühen einer Vereinbarkeit von Beruf und Familie unterstützt werden. Dies könnte durch stärker arbeitszeit-angepasste und günstige Kinderbetreuung, die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, sowie flexible Arbeitszeitregelungen und zeitreduzierte Erwerbsmöglichkeiten (Teilzeit, Ferienzeitlösungen) gewährleistet werden.

Rückfragehinweis:

IHS, Stumpergasse 56, 1060 Wien, Fax: 01/59991-162, <http://www.ihs.ac.at>

Univ.-Prof. Dr. Bernhard Felderer, felderer@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-125

Dr. Michaela Gstrein, gstrein@ihs.ac.at

Mag. Christine Lietz, lietz@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-252

Tanja Gewis (Public Relations), gewis@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-122

Link zum Bericht:

Levy Horacio / Lietz Christine / Sutherland Holly

Alternative Tax-Benefit Strategies to Support Children in the European Union. Recent Reforms in Austria, Spain and the UK. February 2006. [Economics Series No. 185](#)