EUROPEAN CENTRE PUBLICATION

Simulation der Einführung einer Kindergrundsicherung in Österreich – 2022

Michael Fuchs
Felix Wohlgemuth

i.A. der Volkshilfe Österreich

Wien
März 2023

EUROPEAN CENTRE FOR SOCIAL WELFARE POLICY AND RESEARCH

Inhaltsverzeichnis

1 Hintergrund zur Einführung der Kindergrundsicherung 3

2 Parameter der Kindergrundsicherung 4

2.1 Anspruchsberechtigung 4

2.2 Höhe 5

2.2.1 Ableitung aus Referenzbudgets 5

2.2.2 Universelle und einkommensgeprüfte Komponente 6

2.3 Zu ersetzende und zusätzliche Maßnahmen 8

2.4 Umsetzbarkeit im österreichischen Steuer- und Sozialsystem 10

3 Methodik 13

4 Ergebnisse der Simulationen 15

4.1 Hauptvariante 15

4.2 Variante einkommensgeprüfte Komponente nur für armutsgefährdete Kinder 19

5 Zusammenfassung 23

6 Literatur 26

7 Anhang 28

1 Hintergrund zur Einführung der Kindergrundsicherung

Österreich weist vielfältige kinder- und familienbezogene staatliche Leistungen auf. Das Ausmaß der universellen Leistungen (insbesondere Familienbeihilfe, Kinderabsetzbetrag) ist von Faktoren wie Alter und Anzahl der Kinder im Haushalt abhängig. Sie werden durch (teilweise) einkommensgeprüfte Leistungen wie das Kinderbetreuungsgeld oder die Familienzuschüsse der Bundesländer, sowie durch steuerliche Förderungen wie den Alleinverdiener- und Alleinerzieher:innenabsetzbetrag sowie den Familienbonus ergänzt. Das derzeitige System, allen voran der Familienbonus, resultiert tendenziell in einer stärkeren Förderung von Familien mit höheren Einkommen (BMSGPK, 2022; WIFO, 2021).

Insgesamt führt die Vielzahl unterschiedlicher Förderungsansätze auch zu einer gewissen Intransparenz. Dadurch werden u.U. die positiven Aspekte des Wohlfahrtsstaats von vielen Betroffenen nicht mehr (ausreichend) wahrgenommen. Zudem wirkt keine der derzeitigen Maßnahmen spezifisch der Vererbung von Armut entgegen, und keine zielt spezifisch auf die Erhöhung der Teilhabechancen von armutsbetroffenen Kindern ab.

Im Rahmen einer Implementierung der von der Volkshilfe Österreich vorgeschlagenen Kindergrundsicherung mit einer universellen und einer einkommensgeprüften Komponente sollen die Leistungen für Kinder verstärkt auf die materielle Haushaltssituation und die (mangelnde) finanzielle Ausstattung des jeweiligen Kindes bezogen werden. Während das bisherige Förderungsniveau für alle Kinder beinahe zur Gänze erhalten bleibt, sollen einkommensschwache und sozial benachteiligte Familien (z.B. Alleinerzieher:innen) im Besonderen profitieren.

Grundlage der Kindergrundsicherung ist, dass Kinder als eigenständige Personen mit sozialen Rechten anerkannt werden und deren Teilhabe und Entwicklung im sozialen, kulturellen und gesundheitlichen Bereich garantiert wird. Sie soll sozial treffsicher sein, Kinderarmut senken und für eine (weitgehende) Abdeckung der Kinderkosten sorgen (BMSGPK, 2022). Letztlich sollen Armutsbetroffenheit und soziale Benachteiligungen nicht zu Chancenungleichheit und sozialer Exklusion von Kindern und Jugendlichen führen.

Darüber hinaus steht die Kindergrundsicherung auch im Kontext einer gerechteren Verteilung von familienbezogenen Leistungen: Während in jüngster Zeit steuerliche Begünstigungen für einkommensstärkere Haushalte ausgeweitet wurden, fehlen bei Unterstützungsleistungen für armutsbetroffene Familien (z.B. Familienzuschüsse der Bundesländer, Kinderrichtsätze im Rahmen der Sozialhilfe/Mindestsicherung) häufig leicht zugängliche Informationen oder bestehen bürokratische Hürden im Wege von

unterschiedlichen behördlichen Zuständigkeiten, was eine tatsächliche Inanspruchnahme erschwert. Dies führt mitunter dazu, dass von Armut betroffene Kinder weiter ausgegrenzt werden und nicht die nötige finanzielle Unterstützung bekommen. Die Kindergrundsicherung soll hingegen auch verstärkt zu Transparenz und sozialer Kohäsion führen, die letztlich auch in einer höheren Akzeptanz des Wohlfahrtsstaats münden kann (Volkshilfe Österreich, 2018).

In diesem Sinne würde durch die Kindergrundsicherung auch das bestehende System aus Familienleistungen, steuerlichen Begünstigungen und Sozialtransfers für Kinder und Jugendliche (teilweise) vereinfacht werden. Die Kindergrundsicherung soll weiters begleitende Maßnahmen enthalten, die auf eine Verbesserung der Sachleistungen für Kinder und Jugendlichen abzielen, und die soziale Teilhabe fördern.

Die Ziele können wie folgt zusammengefasst werden:

- geringere Komplexität, dadurch höhere Transparenz für Familien und stärkere Wahrnehmung positiver Effekte des Wohlfahrtsstaats;
- niederschwelliger Zugang zu Leistungen durch Abbau bürokratischer Hürden bei der Antragstellung (z.B. bei Sozialhilfe/Mindestsicherung);
- höhere (idealerweise vollständige) Inanspruchnahme von Leistungen durch die Erziehungsberechtigten der anspruchsberechtigten Kinder und Jugendlichen;
- mutmaßlich geringerer Verwaltungsaufwand.

Anforderungen an die Kindergrundsicherung bestehen darin, dass sie den Wegfall anderer Leistungen, vor allem im unteren Einkommensbereich, vollständig kompensiert. Außerdem ist auf die Aufrechterhaltung von Arbeitsanreizen sowie auf potenzielle Wechselwirkungen mit bestehenden Leistungen zu achten (BMSGPK, 2022). Auch diese Anforderungen werden mit dem vorgeschlagenen Modell erfüllt.

2 Parameter der Kindergrundsicherung

2.1 Anspruchsberechtigung

Anspruch auf die Kindergrundsicherung sollen alle in Österreich lebenden Kinder bis zur Volljährigkeit (Vollendung des 18. Lebensjahres) haben. Anspruchsberechtigt ist das individuelle Kind, wobei die Auszahlung durch das Finanzamt an die Erziehungsberechtigten erfolgt. Die Kindergrundsicherung kann bei Doppelresidenz von Kindern

auch zwischen den Elternteilen aufgeteilt werden. Sie ist für die Finanzierung kindbezogener Bedarfe vorgesehen. Die Verwendung der Leistung soll kooperativ mit dem Kind gemäß dessen Entwicklungsstand erfolgen. Dies kann im Anlassfall auch überprüft werden.

Die Anspruchsvoraussetzungen für die universelle Komponente der Kindergrundsicherung (zur einkommensabhängigen Komponente siehe weiter unten) werden von jenen der Familienbeihilfe uneingeschränkt übernommen. Der Anspruch besteht damit grundsätzlich für Personen, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt mit ihrem Kind in Österreich haben, und mit dem Kind im gemeinsamen Haushalt leben. Er ist unabhängig vom Einkommen der Eltern. Eine Berücksichtigung des Einkommens des Kindes selbst erfolgt bei der Familienbeihilfe erst ab dem Kalenderjahr, in dem das 20. Lebensjahr vollendet wird. Dadurch sind mehr oder weniger alle Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren in den Bezug der universellen Komponente der Kindergrundsicherung inkludiert. Einzige Ausnahme bilden Kinder von subsidiär Schutzberechtigten, deren Eltern nicht erwerbstätig sind, und keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten (BMSGPK, 2022).

2.2 Höhe

2.2.1 Ableitung aus Referenzbudgets

Die Höhe der Leistung leitet sich aus den Referenz- bzw. Existenzbudgets der Schuldnerberatung ab. Der Gesamtbetrag (universelle plus einkommensgeprüfte Komponente) beläuft sich auf bis zu EUR 872,- pro Kind und Monat[1] und wird zwölf Mal im Jahr ausbezahlt. Eine Staffelung nach Anzahl oder Alter der Kinder ist nicht vorgesehen. Entsprechend der nunmehr gängigen Praxis für Sozialleistungen sollte der Betrag automatisch jährlich valorisiert werden (BMSGPK, 2022).

Die Kindergrundsicherung bezieht sich dabei auf vier Dimensionen, die sich aus der Forschung zu Kinderarmut (siehe u.a. Holz et al. 2012) ableiten lassen: die materielle, die soziale, die kulturelle sowie die gesundheitliche Dimension.

Jeder dieser Dimensionen sind – angelehnt an die Referenzbudgets der Schuldnerberatung – bestimmte Beträge zugeordnet. Das Vorziehen der Referenzbudgets gegenüber anderen potenziellen Richtsätzen (beispielsweise der Mindestsicherung) ergibt

[1] Zum Vergleich betragen die ermittelten Kinderkosten in der Kinderkostenanalyse 2021 (Statistik Austria, 2021) rund EUR 500,- für ein Kind in einem Paar-Haushalt und EUR 900,- für ein Kind in einem Ein-Eltern-Haushalt. Die Grundlage für die Höhe der geplanten Kindergrundsicherung in Deutschland bildet wiederum die Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMSGPK, 2022).

sich aus der Überlegung, dass nicht nur ein Existenzminimum zur Verfügung gestellt wird, sondern ein teilhabendes Leben für alle Kinder in Österreich ermöglicht werden soll:

- Im Rahmen der kulturellen Dimension benötigen Eltern für alle Kinder unter 18 Jahren eine finanzielle Unterstützung für die kulturelle Teilhabe ihrer Kinder in Höhe von EUR 279,04 pro Kind und Monat; dies betrifft insbesondere den Bildungsbereich und die Kosten für Betreuungseinrichtungen. Sollten die Rahmenbedingungen dafür gegeben sein, kann auch angedacht werden, Betreuungsleistungen in Form von Gutscheinen abzudecken.
- Der Betrag der materiellen Dimension in der Höhe von bis zu EUR 418,56 pro Kind und Monat ist für Kinder unter 18 Jahren aus einkommensschwächeren Haushalten vorgesehen (Referenzbudgets: Wohnen EUR 167,42, Nahrung EUR 160,45, Kleidung EUR 90,69).
- Zusätzlich sind für Kinder unter 18 Jahren aus einkommensschwächeren Haushalten im Rahmen der Referenzbudgets für die soziale und gesundheitliche Dimension bis zu EUR 174,40,- pro Kind und Monat eingeplant (Referenzbudgets: Soziale und kulturelle Teilhabe EUR 132,54, Körperpflege EUR 15,35, Gesundheitsvorsorge EUR 26,50) (Volkshilfe Österreich, 2018).[2]

2.2.2 Universelle und einkommensgeprüfte Komponente

Es sollen in erster Linie armutsgefährdete Kinder und Jugendliche bzw. Kinder und Jugendliche in einkommensschwachen Haushalten profitieren. Ein Teil der Grundsicherung ist daher abhängig vom steuerpflichtigen Familieneinkommen: Es gibt eine universelle Komponente pro Kind und Monat in Höhe von EUR 285,- und eine einkommensgeprüfte Komponente von bis zu EUR 587,- pro Kind und Monat.

Die universelle Komponente von EUR 285,- leitet sich aus dem monatlichen Grundbetrag der Familienbeihilfe für ein Kind ab zehn Jahren und dem monatlichen Kinderabsetzbetrag, die kaufkrafterhaltend mit dem VPI 2000 auf Basis der jeweiligen Werte im Jahr 2000 aufgewertet werden, ab.[3]

[2] Die jeweiligen Beträge wurden von der Volkshilfe (2018) übernommen, und im Verhältnis zu der nunmehr vorgeschlagenen Gesamthöhe der Kindergrundsicherung (universelle plus einkommensbezogene Komponente: EUR 872,-) im Verhältnis zur Gesamthöhe für das Jahr 2018 (EUR 625,-) angepasst. Im Ergebnis ist die universelle Komponente der Kindergrundsicherung in Höhe von EUR 285,- (zur Ermittlung des Betrages siehe weiter unten) geringfügig höher als der der kulturellen Dimension entsprechende Betrag.

[3] Die Höhe der Familienbeihilfe für ein Kind ab 10 Jahren betrug im Jahr 2000 EUR 123,54, die Höhe des Kinderabsetzbetrags EUR 50,87, was in Summe EUR 174,41 ergab. Aufgewertet mit dem VPI 2000 mit Stand Juli 2022 von 163,1

Die einkommensgeprüfte Komponente wird in Abhängigkeit vom jährlichen steuerpflichtigen Familieneinkommen ausbezahlt, deren Administration sich an jener für den derzeitigen Mehrkindzuschlag bei der Familienbeihilfe anlehnt.[4] Es gibt ein unteres Limit des Familieneinkommens von EUR 25.000,-, bis zu dem pro Kind zusätzlich zur universellen Komponente von EUR 285,- der Höchstbetrag der einkommensgeprüften Komponente von EUR 587,- ausbezahlt wird; sowie ein oberes Limit von EUR 40.000,-, über dem nur noch der universelle Betrag von EUR 285,- gewährt wird. Bei einem Familieneinkommen zwischen EUR 25.000,- und EUR 40.000,- kommt eine lineare Einschleifung der einkommensgeprüften Komponente von EUR 587,- pro Kind und Monat bis auf EUR 0 zur Anwendung. Grafik 1 zeigt den hypothetischen Verlauf der Kindergrundsicherung im Jahr 2022.

Das steuerpflichtige Familieneinkommen als relevante Einkommensdefinition wurde gewählt, da dieses auf der einen Seite die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Familie relativ gut abbildet (z.B. würde die Heranziehung des individuellen steuerpflichtigen Einkommens diesbezüglich zu groben Verzerrungen führen); auf der anderen Seite handelt es sich um einen transparenten Einkommensbegriff, der auch vergleichsweise einfach – wie derzeit beim Mehrkindzuschlag – zu administrieren ist (vgl. dazu auch Kapitel 2.4).

Das untere Limit des jährlichen steuerpflichtigen Familieneinkommens von EUR 25.000,- (= EUR 2.083,33 Jahreszwölftel) orientiert sich, wenn auch etwas höher angesetzt, in etwa an der (summierten) Steuerfreigrenze bzw. der Armutsgefährdungsschwelle für zwei erwachsene Personen.[5] Das obere Limit des jährlichen steuerpflichtigen Familieneinkommens beim derzeitigen Mehrkindzuschlag beträgt EUR 55.000,-.

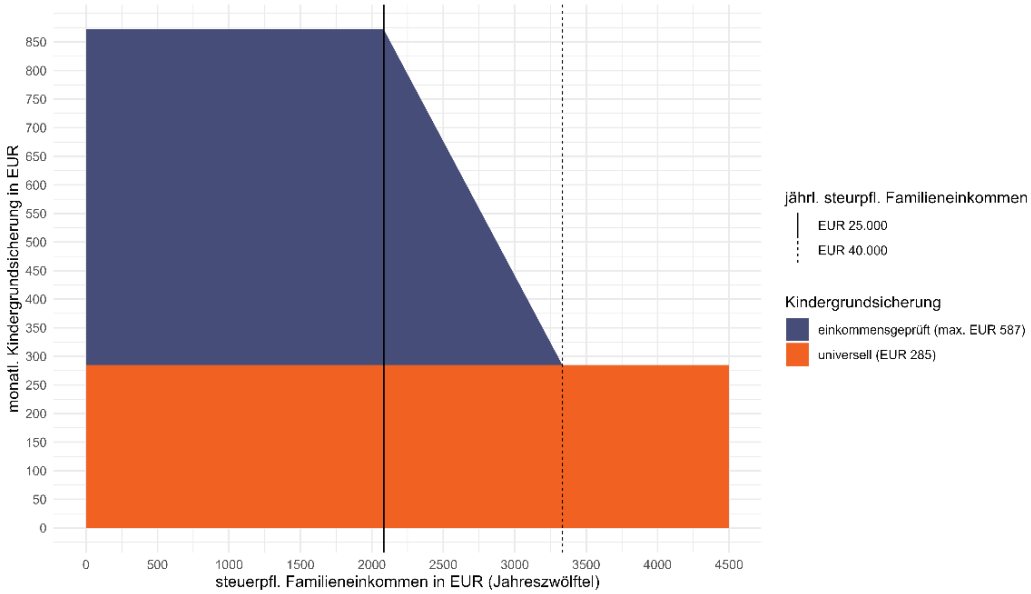
(https://www.statistik.at/fileadmin/pages/214/2_Verbraucherpreisindizes_ab_1990.pdf) ergibt dies einen Gesamtbetrag von EUR 284,46 für das Jahr 2022. Die tatsächliche Höhe der Familienbeihilfe für ein Kind ab 10 Jahren belief sich 2022 auf EUR 141,50 (2023: EUR 149,70), des Kinderabsetzbetrags auf EUR 58,40 (2023: EUR 61,80).

[4] Der Mehrkindzuschlag in Höhe von EUR 20,- pro Kind und Monat ab dem dritten Kind gebührt, wenn das jährliche steuerpflichtige Familieneinkommen (=Bemessungsgrundlage für die Lohn- bzw. Einkommensteuer ohne das 13. und 14. Monatsgehalt; Lehrlingsentschädigungen und Waisenpensionen bleiben anrechnungsfrei) des Vorjahres den Betrag von EUR 55.000,- nicht überstiegen hat. Das Familieneinkommen ist die Summe aus dem zu versteuernden Einkommen der antragstellenden Person sowie dem zu versteuernden Einkommen einer:s (Ehe)Partner:in. Der Mehrkindzuschlag ist grundsätzlich im Wege der Arbeitnehmerveranlagung zu beantragen. Erfolgt keine Arbeitnehmerveranlagung, kann beim Finanzamt eine Auszahlung mit einem gesonderten Formular geltend gemacht werden (BMF, 2022; BMF, 2023).

[5] Die individuelle Steuerfreigrenze im Jahr 2022 betrug EUR 11.000,- (2023: EUR 11.693) pro Jahr (2*11.000=22.000; 2023: 23.386). Als armutsgefährdet gelten Personen in Haushalten, deren gewichtetes Nettohaushaltseinkommen unter 60% des Medians aller gewichteten Nettohaushaltseinkommen des Landes liegt. Das war in Österreich laut EU-SILC 2021 ein Betrag von EUR 16.452,- (=0,6*EUR 27.420,-) pro Jahr für Alleinlebende. Für Haushalte anderer Zusammensetzung wird der

Aus budgetären und bedarfsbezogenen Gründen wurde das obere Limit für die einkommensgeprüfte Komponente der Kindergrundsicherung auf EUR 40.000,- (= EUR 3.333,33 Jahreszwölftel) herabgesetzt.

Grafik 1: Hypothetischer Verlauf der Kindergrundsicherung 2022 pro Kind und Monat nach Jahreszwölftel des jährlichen steuerpflichtigem Familieneinkommens



Anmerkung: Zur besseren Übersicht werden steuerpflichtige Familieneinkommen (Jahreszwölftel) über EUR 4.500 nicht dargestellt. Familien mit höheren Einkommen erhalten für jedes Kind (ebenfalls nur) die universelle Komponente der Kindergrundsicherung.

2.3 Zu ersetzende und zusätzliche Maßnahmen

Der Universalbetrag der Kindergrundsicherung ersetzt die universelle Familienbeihilfe (Grundbetrag, Alters- und Geschwisterstaffelung, Mehrkindzuschlag, Schulstartgeld) und den Kinderabsetzbetrag. Hingegen bleiben der Zuschlag für behinderte Kinder im Rahmen der Familienbeihilfe sowie Leistungen für Kinder über 17 Jahren wie im Status Quo erhalten.[6]

Schwellenwert mit Hilfe der OECD-Skala berechnet (Faktor 1 für den ersten Erwachsenen im Haushalt, Faktor 0,5 für weitere Personen über 14 Jahren, Faktor 0,3 für Kinder unter 14 Jahren) (Statistik Austria, 2022). Für zwei Erwachsene ergibt sich damit eine Armutsgefährdungsschwelle von EUR 24.678,- (=1,5*16.452).

[6] Die einzige Ausnahme stellt der derzeitige Geschwisterzuschlag bei der Familienbeihilfe da, der auch für „Kinder“ über 17 Jahren aus technischen Gründen gestrichen wird. Für junge Erwachsene,

Die einkommensabhängige Komponente ersetzt die Kinderrichtsätze im Rahmen der Sozialhilfe/Mindestsicherung. Denkbar wäre auch die Streichung der Familienzuschläge in der Arbeitslosenversicherung für minderjährige Kinder. Die Höhe dieses Zuschlags ist jedoch mit EUR 0,97 täglich pro Kind ohnehin sehr gering.[7]

Die Kindergrundsicherung hat keine Auswirkung auf Unterhaltsleistungen. Auch der Familienbonus, der in erster Linie die Steuerschuld von besser verdienenden Eltern verringert, bleibt erhalten, da dieser realpolitisch kaum zurückgenommen werden kann. Allerdings ist das Argument der monetären „Überförderung" von Familien mit Kindern nicht völlig von der Hand zu weisen. Eine Alternative wäre, wenn nicht eine Streichung, so zumindest eine (auch gegenüber der jüngsten Reform mit der Erhöhung auch des Kindermehrbetrags) progressivere Gestaltung des Steuerabsetzbetrags.[8]

Der Klimabonus ist grundsätzlich für andere politische Zwecke gedacht, und sollte daher unabhängig von der Kindergrundsicherung erhalten bleiben.

Aufbauend auf der existenziellen Absicherung sollen die Teilhabechancen aller Kinder mit zusätzlichen Maßnahmen garantiert werden. Daher ist die Forderung nach der Kindergrundsicherung als finanzieller Leistung grundsätzlich in ein Maßnahmenpaket eingebunden, das dem Ausbau von Sachleistungen bzw. sozialer Infrastruktur einen zentralen Stellenwert verleiht.

Teilhabechancen von Kindern sollen durch

- flächendeckende und qualitativ hochwertige Kinderbetreuungseinrichtungen, kostenlose Nachmittagsbetreuung, Kindergartenplätze für unter Dreijährige,
- durch ganztägige und inklusive Schulstandorte,[9]

die sich noch in Ausbildung befinden, wird von der Volkshilfe Österreich bis zum 25. Lebensjahr eine Erweiterung der Studienbeihilfe angedacht, die im vorliegenden Ergebnisbericht jedoch nicht thematisiert wird. Der Bezug der Kindergrundsicherung über das 18. Lebensjahr hinaus würde jedenfalls die Höhe der Studienbeihilfe beeinflussen, die entsprechend anzupassen wäre (BMSGPK, 2022).

[7] Die jährlichen Ausgaben für Familienzuschläge in der Arbeitslosenversicherung sind nicht bekannt, aber vermutlich sehr gering (BMSGPK, 2022).

[8] Theoretisch könnte der Familienbonus auch beim steuerpflichtigen Familieneinkommen als Bemessungsgrundlage für die einkommensabhängige Komponente der Kindergrundsicherung berücksichtigt werden, indem der Familienbonus zum steuerpflichtigen Einkommen addiert wird. Als Gegenargument ist jedoch anzuführen, dass dann bei (relativ) ärmeren Familien der Familienbonus auf die einkommensabhängige Komponente der Kindergrundsicherung angerechnet werden würde, während bei (relativ) wohlhabenderen Familien, die keine einkommensabhängige Komponente der Kindergrundsicherung beziehen, der Familienbonus keinerlei Anrechnung finden würde.

[9] Auch niedrigen Anreizen für Frauenbeschäftigung, die häufig mit monetären Familienleistungen einhergehen, könnte mit dem flächendeckenden Ausbau kostenloser Nachmittagsbetreuung und

- kostenlose, hochwertige Schulmahlzeiten,
- auf kindsspezifische Bedürfnisse eingehende Gesundheitsversorgung und Prävention,
- die Unterstützung von sozial benachteiligten Eltern in der Phase vor der Geburt bzw. in den ersten Lebensjahren (Frühe Hilfen),
- Erhöhung von Kostenzuschüssen bei Schulveranstaltungen, Psychotherapie, Logopädie, etc.,
- vielfältige Freizeitgestaltungsmöglichkeiten sowie
- durch niederschwellige und beteiligungsorientierte Betreuungs- und Beratungsangebote, und vor allem
- der Sozialarbeit als Begleitinstrument für Familien in schwierigen Lebensbedingungen,

gesichert werden (BMSGPK, 2022; Volkshilfe Österreich, 2018).

2.4 Umsetzbarkeit im österreichischen Steuer- und Sozialsystem

Als potenzielles politisches Diskussionsthema wäre zunächst der Vollständigkeit halber zu erwähnen, dass die Familienleistungen in Österreich bisher grosso modo universell ausgerichtet sind, und die einkommensgeprüfte Komponente der Kindergrundsicherung von dieser Prämisse abgehen würde. Das ist aber eben eine notwendige Grundvoraussetzung, wenn das Ziel der Armutsbekämpfung und der sozialen Teilhabe von benachteiligten Kindern relativ treffsicher erreicht werden soll.

Außerdem liegen die derzeitigen Kinderrichtsätze im Rahmen der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung in der Kompetenz der Länder. Diese würden durch die einkommensabhängige Komponente der Kindergrundsicherung und damit durch eine Leistung des Bundes ersetzt werden.

Die Ermittlung und Feststellung der einkommensabhängigen Komponente der Grundsicherung ist als Nettotransferkonzept konzipiert. Die Prüfung der Anspruchsberechtigung über das relevante steuerpflichtige Familieneinkommen orientiert sich an der Vorgangsweise beim derzeitigen Mehrkindzuschlag im Rahmen der Familienbeihilfe (vgl. Kap. 2.2.2). Da diese Regelung auf das Vorjahreseinkommen abstellt,

Kindergärten entgegengewirkt werden. Die Kindergrundsicherung selbst ist dahingehend jedoch aufgrund der Einschleifregelung relativ unverdächtig. Zusätzlich könnte ein gesetzlich verankerter Kündigungsschutz bei Väterkarenz geschaffen werden (BMSGPK, 2022).

wäre zu überlegen, ob und inwieweit eine zeitnähere Anpassung der Transferhöhe an aktuelle Einkommensänderungen (z.B. bei Arbeitslosigkeit) vorgenommen werden könnte.

Theoretische Möglichkeiten zur Ermittlung des Familieneinkommens bestünden u.U. auch analog zur Vorgangsweise bei einer Aufteilung des Familienbonus auf beide Partner (über Sozialversicherungsnummer des Kindes und Wohnadresse) oder über eine Verknüpfung von Steuerstatistik und Melderegister. Alternativ könnte ein relevantes Familieneinkommen auch über die Sozialversicherung ermittelt werden, allerdings müssten dafür erst die notwendigen administrativen Vorkehrungen getroffen werden.

Abgehend von einem Nettotransferkonzept wären theoretisch auch die Ermittlung und Auszahlung der einkommensabhängigen Komponente über eine zunehmende Besteuerung des Transfers bei steigendem Einkommen möglich. Je höher das Einkommen, desto höher wäre jener Anteil der einkommensabhängigen Komponente, der letztlich „wegbesteuert" werden würde. Die durch die einkommensabhängige Komponente erhöhte Steuer könnte bei unselbständig Beschäftigten direkt vom Lohn abgezogen werden. Selbständige könnten den Betrag selbst veranlagen und diesen ggf. innerhalb von drei Jahren (teilweise) wieder zurückzahlen.

Allerdings besteht in Österreich eine Individualbesteuerung. Die Berechnung der einkommensabhängigen Komponente der Kindergrundsicherung könnte daher alternativ anhand des Einkommens des:der besser verdienenden Partner:in bemessen werden. Dies würde jedoch etwa bei gleich hohen Gesamtfamilieneinkommen je nach dessen Verteilung auf die beiden Partner:innen zu unterschiedlichen Leistungsansprüchen führen. Für eine potenzielle Familienbesteuerung müssten jedoch erst die notwendigen administrativen Schritte gesetzt werden, und diese würde u.U. auch negative Beschäftigungsanreize, insbesondere für Frauen, zeitigen (BMSGPK, 2022).

Weiters ist die Kindergrundsicherung so konzipiert, dass die universelle Komponente einheitlich (ohne Alters- und Geschwisterstaffelung) an jedes Kind unter 18 Jahren ausbezahlt wird. Die einkommensabhängige Komponente beruht zwar auf dem steuerpflichtigen Familieneinkommen, dessen relevantes unteres und oberes Limit ist jedoch wiederum unabhängig von der Familienform (Paar- vs. Ein-Elternhaushalte) und der Anzahl oder dem Alter der Kinder bzw. Jugendlichen im Haushalt.

Alternativen zu dieser Vorgangsweise wären (wie bei der Familienbeihilfe) die Staffelung des Universalbetrags nach Alter und Zahl der Geschwister sowie die unterschiedliche Gestaltung der Einkommensgrenze für die einkommensgeprüfte Komponente nach Familienform, Anzahl und Alter der Kinder. So könnte etwa berücksichtigt werden, dass es bei mehreren Kindern gewisse Skaleneffekte gibt (z.B. bei den Wohnkosten, nicht aber z.B. bei Gesundheit oder Bildung) oder dass Alleinerziehende aufgrund geringerer Skalenerträge generell höhere Kinderkosten als Paarhaushalte aufwei-

sen.[10] Allerdings „bevorzugt“ die vorgeschlagene Nicht-Berücksichtigung der Familienform bei den relevanten Einkommenslimits für die einkommensabhängige Komponente der Kindergrundsicherung ohnehin automatisch (tendenziell stärker armutsgefährdete) Ein-Eltern-Haushalte.

Grundsätzlich operieren nahezu alle Erhebungsmethoden zur Ermittlung von Kinderkosten mit Äquivalenzskalen (Humer/Rapp, 2020), die auch Anzahl der Kinder und die Familienform, etc. berücksichtigen. Diese könnten auch potenziell zur Gewichtung des relevanten Familieneinkommens für die Bemessung der einkommensabhängigen Komponente der Kindergrundsicherung herangezogen werden.

Wie jedoch der folgende kurze Abriss auf Basis von Humer/Rapp (2020) sowie Statistik Austria (2021) zeigt, ist die konkrete Festlegung einer Äquivalenzskala in gewisser Weise arbiträr, in Literatur und Praxis kommen unterschiedlichste Skalen zum Einsatz. Daher müsste bei einer Heranziehung stets auch gerechtfertigt werden, warum im konkreten Fall gerade diese oder jene Skala verwendet wird. Darüber hinaus sind diese Skalen in der Praxis auch nicht immer einfach zu administrieren.

Häufig werden dafür „objektive Ansätze“ verwendet, die durch die Beobachtung des Konsumverhaltens Schlüsse auf die Kosten von Kindern erlauben. Die Kosten werden dabei indirekt durch Berücksichtigung der Beziehungen zwischen Haushaltsausgaben, -einkommen und der Haushaltszusammensetzung gemessen.

Bei diesen auf Konsumverhalten basierenden Schätzungen ergäbe sich ein Mehraufwand für ein Paar zwischen 8% und 33% für das erste Kind. Mit dem zweiten Kind stiegen die zusätzlichen Aufwendungen unterproportional an, während der Anstieg im Zuge des dritten Kindes teilweise größer als beim ersten Kind ausfalle. Ob Einsparungen bzw. Skaleneffekte mit mehreren Kindern erzielt würden, sei daher nicht eindeutig. Im Detail ergäben sich auch folgende offene Fragen bzw. zu berücksichtigende Aspekte:

- Es stellt sich die Frage, ob die beobachteten Abweichungen in Höhe und Struktur der Ausgaben exakt die gesuchten Kinderkosten repräsentieren, oder aber etwa (auch) das Resultat von geänderten Präferenzen oder von Konsumverzicht sind. Dabei bestünde auch die Schwierigkeit, gewisse Ausgaben, etwa für Wohnen, Energie, aber auch für Lebensmittel, einzelnen Haushaltsmitgliedern zuzuordnen.
- Es bestünde ein signifikanter Zusammenhang zwischen den relativen Äquivalenzskalen und der absoluten Höhe des Einkommens. Die relationalen Unterschiede zwischen Haushalten mit und ohne Kinder nähmen nach den Untersuchungen mit

[10] Für Ein-Erwachsenenhaushalte sind Äquivalenzskalen signifikant höher als für Zwei-Erwachsenenhaushalte. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das Einkommen des kinderlosen Ein-Erwachsenenhaushalts geringer ist und dass sich bei geringerer Haushaltsgröße die Fixkosten, etwa für Wohnen oder Energie, auf weniger Personen verteilen (Statistik Austria, 2021).

zunehmendem Einkommen ab. Am ehesten könnten Äquivalenzskalen für Haushalte mit durchschnittlichem Einkommen als repräsentativ angesehen werden.

- Kinderkosten dürften sich je nach Urbanisierungsgrad strukturell unterscheiden. Relevant seien etwa geografische Faktoren wie die Versorgung mit öffentlichen Institutionen (z.B. öffentlicher Nahverkehr, Kinderbetreuungseinrichtungen). Ausschlaggebend seien auch entsprechende Veränderungen über die Zeit.
- Berechnungen auf Basis eines „traditionellen" Zwei-Eltern-Haushalts könnten nicht problemlos auf andere Familienformen wie Alleinerziehende, Mehrgenerationenhaushalte oder Patchworkfamilien umgelegt werden. Wenig Empirie bestünde auch zu Familien mit mehr als drei Kindern. Unter der Prämisse, dass sich Kinderkosten auch wesentlich nach dem Alter der Kinder unterschieden,[11] wäre auch anzumerken, dass sich die Altersstruktur der Kinder in Ein-Erwachsenenhaushalten (Durchschnitt 13 Jahre) grob von jener in Zwei-Erwachsenenhaushalten (Durchschnitt 9 Jahre) unterscheide.
- Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, dass für die Feststellung einer potenziellen „Bedürftigkeit" nicht nur die Einnahmen-, sondern auch die Ausgabenseite von Relevanz ist. Hier fehlen jedoch gänzlich administrativ verfügbare Datenquellen, die für eine entsprechende Prüfung einer Anspruchsberechtigung unter Berücksichtigung auch der Ausgabenseite herangezogen werden könnten. Offene Forschungsfelder beträfen z.B. die Frage, ob eine genauere Analyse des Bereichs Wohnen (Miete vs. Eigentum) zu neuen Erkenntnissen führen würde.

Auch wenn Alternativen zu diskutieren sind, besticht doch der gewählte Ansatz bei der Kalkulation der Kindergrundsicherung auf der einen Seite durch seine einfache administrative Handhabung, auf der anderen Seite zeigt sich im Ergebnis (dennoch) eine äußert effektive Bekämpfung von Kinderarmut (vgl. Kapitel 4.1).

3 Methodik

Die Analyse erfolgt unter Verwendung des Steuer-/Transfermikrosimulationsmodells EUROMOD[12] für das Jahr 2022 auf Basis der EU-SILC 2021-Daten (Einkommen 2020)

[11] Die derzeitige altersabhängige Staffelung des Grundbetrags der Familienbeihilfe spiegle übrigens nicht die tatsächliche mit dem Alter der Kinder einhergehende Mehrbelastung der Familien wider (BMSGPK, 2022).

[12] Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf der EUROMOD-Version 3.5.8. EUROMOD wird seit 2021 vom Joint Research Centre (JRC) der Europäischen Kommission in Sevilla (davor: Institute for Social and Economic Research [ISER] an der Universität Essex) in Zusammenarbeit mit Eurostat und

mit zusätzlichen disaggregierten Einkommensvariablen der Statistik Austria als Inputdaten.[13] Die Stichprobe von EU-SILC ist repräsentativ für private Haushalte in Österreich.[14] Geringfügige Unterschiede, z.B. bei Gini-Indizes und Armutsgefährdungsraten, zwischen EUROMOD und den originalen EU-SILC-Daten sind auf folgende Faktoren zurückzuführen: 1. In EUROMOD ist das Policy-System 2022 modelliert, die SILC-Daten beziehen sich auf das Jahr 2020. 2. Sozialversicherungsbeiträge, Einkommensteuer und von einer sozialversicherungspflichtigen Historie unabhängige Transferleistungen werden in EUROMOD simuliert.

Die zu streichenden Leistungen für Kinder unter 18 Jahren werden auf null gesetzt[15] und an deren Stelle die universelle sowie die einkommensgeprüfte Komponente der Kindergrundsicherung je nach den spezifischen Parametern und der Zusammensetzung der betroffenen Haushalte simuliert. Die Einkommensprüfung (jährliches steuerpflichtiges Familieneinkommen) erfolgt auf Basis aller dafür relevanten Einkommensbestandteile.

Bei der Simulation der einkommensabhängigen Komponente der Kindergrundsicherung nur für armutsgefährdete Kinder wird die Armutsgefährdung als Anteil an allen Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren, die nach EU-SILC 2021 armutsgefährdet sind, definiert. Die einkommensabhängige Komponente der Kindergrundsicherung wird dann nur für diejenigen Kinder simuliert, die nach EU-SILC 2021 in Haushalten mit weniger als 60% des Medians des gewichteten Pro-Kopf-Haushaltseinkommens leben.

Die Auswertung des Daten-Outputs von EUROMOD erfolgt mit den Statistikprogramm R.

---

nationalen Teams aus den EU-Ländern weiterentwickelt und administriert. Wir danken den zahlreichen Personen, die zur Entwicklung von EUROMOD beigetragen haben. Die hier dargestellten Ergebnisse und ihre Interpretation liegen ausschließlich in der Verantwortung der Autor:innen.

[13] Es kommen die Policy-Regelungen mit Stand 31.12.2022 zur Anwendung. Die Einkommensdaten werden mit spezifischen empirischen Faktoren auf das Jahr 2022 aufgewertet.

[14] Die Stichprobe umfasst insgesamt 12.305 Personen in 6.018 Haushalten, darunter 2.095 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, davon 342 mit Armutsgefährdung (Statistik Austria, 2022).

[15] Die Sozialhilfe/Mindestsicherung wird in EU-SILC in ihrer Gesamtheit als Haushaltsleistung für den jeweiligen betreffenden Haushalt ausgewiesen. Um die Kinderrichtsätze in der Sozialhilfe/Mindestsicherung „streichen" zu können, wird die Sozialhilfe/Mindestsicherung in EUROMOD für alle jene Haushalte, die laut EU-SILC Sozialhilfe/Mindestsicherung beziehen, auf Basis der Regelungen für Wien simuliert (in Wien befanden sich im Jahr 2021 69% aller in Österreich in Sozialhilfe-/Mindestsicherungshaushalten lebenden minderjährigen Kinder [Pratscher, 2022]; eine Modellierung der Regelungen für alle neun Bundesländer würde den Rahmen des gegenständlichen Projektes sprengen), danach werden die Kinderrichtsätze auf 0 gesetzt.

Es werden die direkten (monetären) Auswirkungen der Einführung der Kindergrundsicherung auf drei Ebenen analysiert:

- Fiskalische Folgen (simulierter zusätzlicher budgetärer Aufwand für die Kindergrundsicherung unter Gegenrechnung des budgetären Aufwands für zu streichende Leistungen);
- Anzahl der betroffenen Kinder, durchschnittliche Bezugshöhe der einkommensgeprüften Komponente, Anteil der Kinder mit maximaler einkommensgeprüfter Komponente, Anteil der Kinder ohne einkommensgeprüfte Komponente;
- Einkommensverteilung und Armutsgefährdung (Haushaltsebene).

4 Ergebnisse der Simulationen

4.1 Hauptvariante

In der Hauptvariante wird neben der universellen Komponente von EUR 285,- pro Kind und Monat auch die einkommensgeprüfte Komponente von bis zu EUR 587,- pro Kind und Monat grundsätzlich an alle Kinder unter 18 Jahren ausbezahlt, insoweit die Bedingungen des jährlichen steuerpflichtigen Familieneinkommens mit der Einschleifregelung zwischen EUR 25.000,- und EUR 40.000,- erfüllt sind.

Im Ergebnis würde die Kindergrundsicherung brutto rund EUR 9,0 Mrd. kosten. Dabei würde die universelle Komponente budgetäre Ausgaben von rund EUR 5,4 Mrd., die einkommensgeprüfte Komponente von rund EUR 3,6 Mrd. verursachen.

Die Netto- bzw. Mehrkosten der Kindergrundsicherung (abzüglich Familienbeihilfe, Kinderabsetzbetrag, Kinderrichtsätze in der Sozialhilfe/Mindestsicherung) würden sich auf rund EUR 4,6 Mrd. belaufen, davon entfielen rund EUR 1,2 Mrd. auf die universelle und rund EUR 3,4 Mrd. auf die einkommensabhängige Komponente (vgl. Tabelle 1; nach Dezilen Tabelle A1).

Tabelle 1: Kindergrundsicherung für alle Kinder unter 18 Jahren: Fiskalische Wirkungen in Mio. EUR

Kindergrundsicherung „brutto“	
Universell	5.442
Einkommensgeprüft	3.574
Gesamt	9.016
Kosten der durch die Reform ersetzten Leistungen	
Universell (Familienbeihilfe & Kinderabsetzbetrag)	4.255
Einkommensgeprüft (Kinderrichtsätze Sozialhilfe)	191
Gesamt	4.446
Kindergrundsicherung „netto“	
Universell	+1.187
Einkommensgeprüft	+3.383
Gesamt	+4.570

Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

Im Vergleich zur Kindergrundsicherung verursachte der Familienbonus inkl. Kindermehrbetrag laut Transparenzportal im Jahr 2019 budgetäre Kosten von rund EUR 1,6 Mrd. (WIFO 2021). Die Erhöhung des Familienbonus inkl. Kindermehrbetrag im Jahr 2022 wird mittelfristig etwa EUR 0,5-0,6 Mrd. zusätzlich ausmachen (Budgetdienst 2022).[16] Nach einer Simulationsanalyse des Europäischen Zentrums für die AK Wien (Premrov/Fuchs, 2020) hat dieser nur eine geringe armutsvermeidende Wirkung. Er kommt insbesondere Personen in den mittleren Einkommensdezilen zugute.

Die universelle Komponente der Kindergrundsicherung würde für ca. 1.590.000 Kinder unter 18 Jahren ausgezahlt werden. Von diesen würden 23% auch den maximalen Betrag (EUR 587,- pro Monat) der einkommensgeprüften Komponente erhalten, 58% würden aufgrund der Höhe des steuerpflichtigen Familieneinkommens keinen ein-

[16] Die gesamten direkten Geldleistungen und Steuererleichterungen im Zusammenhang mit Kindern (Familienbeihilfe; Kinderabsetzbetrag; Kinderbetreuungsgeld inkl. Beihilfe; Wochengeld/Teilzeitbeihilfe; Unterhaltsvorschuss; Alleinverdiener:innen-/Alleinerzieher:innen-Absetzbetrag; Familienbonus; Schüler- und Studienbeihilfen; diverse Leistungen Länder und Gemeinden) belaufen sich im Jahr 2021 auf rund EUR 10,0 Mrd. (Statistik Austria, 2023; WIFO, 2021).

kommensgeprüften Transfer bekommen. Die durchschnittliche Höhe der einkommensgeprüften Komponente würde sich – auf alle Kinder unter 18 Jahren bezogen – auf EUR 187,- pro Kind und Monat belaufen, für jene Kinder, auf die die einkommensbezogene Komponente zutrifft, auf EUR 447,- pro Kind und Monat (vgl. Tabelle 2; nach Dezilen Tabelle A2).

Tabelle 2: Kindergrundsicherung für alle Kinder unter 18 Jahren: Anzahl Kinder; einkommensgeprüfte Komponente: durchschnittliche Bezugshöhe, Anteil Kinder mit maximaler Komponente, Anteil Kinder ohne

Anzahl Kinder unter 18 Jahren	
Universell	1.591.330
Einkommensgeprüft	665.731
Universelle Komponente pro Kind und Monat in EUR	285,00
Durchschnitt einkommensgeprüfte Komponente (x) pro Kind und Monat in EUR	187,16
Bei x > 0 pro Kind und Monat in EUR	447,37
Anteil mit maximalem einkommensgeprüften Transfer in %	22,9
Anteil ohne einkommensgeprüften Transfer in %	58,2

Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

Bei Einführung der Kindergrundsicherung würde der Gini-Index um rund 2 Punkte sinken, und die Einkommensverteilung damit egalitärer ausfallen. Die Armutsgefährdungsrate der Gesamtbevölkerung würde um rund 5 Prozentpunkte zurückgehen, jene der Personen unter 18 Jahren sogar um rund 14 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Kindergrundsicherung für alle Kinder unter 18 Jahren: Gini-Index und Armutsgefährdungsraten vor und nach Reform

	Vor Reform	Nach Reform
Gini-Index	24,3	22,4 (-1,9 P)
Armutsgefährdung gesamt in %	13,3	8,6 (-4,7 pp)
Armutsgefährdung 0-17 Jahre in %	16,3	2,8 (-13,5 pp)

Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

Die Betrachtung der Änderung des gesamten verfügbaren Haushaltseinkommens (Summe der Einkommen auf Haushaltsebene) zeigt, dass die Einführung der Kindergrundsicherung Haushalte in den unteren Einkommensdezilen – insbesondere in den untersten drei Dezilen – begünstigen würde. Während im Durchschnitt über alle Haushalte die verfügbaren Haushaltseinkommen um etwas mehr als 2% steigen würden, würde die Steigerung im 1. Dezil 18%, im 2. Dezil 11%, und im 3. Dezil 5% ausmachen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Kindergrundsicherung für alle Kinder unter 18 Jahren: Änderung des jährlichen verfügbaren Haushaltseinkommens nach Dezilen

	Verfügbares Haushaltseinkommen		
Dezil	Vor Reform (EUR)	Nach Reform (EUR)	Änderung %
1	17.053	20.095	+17,8
2	27.756	30.668	+10,5
3	33.404	35.036	+4,9
4	40.160	41.433	+3,2
5	45.963	46.746	+1,7
6	49.100	49.738	+1,3
7	56.107	56.541	+0,8
8	66.094	66.441	+0,5
9	71.798	72.124	+0,5
10	99.832	100.071	+0,3
GESAMT	49.979	51.197	+2,4

Summe der Einkommen auf Haushaltsebene; Einkommensdezile basieren auf gewichteten Äquivalenzeinkommen (Haushaltseinkommen geteilt durch die Summe der Äquivalenzgewichte, für Faktoren siehe Fußnote 5); Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Betrachtung der Äquivalenzeinkommen (Haushaltseinkommen geteilt durch die Summe der Äquivalenzgewichte) auf Individualebene: Während im Durchschnitt über alle Individuen die verfügbaren Äquivalenzeinkommen um etwas mehr als 3% steigen würden, würde die Steigerung im 1. Dezil 24%, im 2. Dezil 14%, und im 3. Dezil 6% ausmachen (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Kindergrundsicherung für alle Kinder unter 18 Jahren: Änderung des jährlichen verfügbaren Äquivalenzeinkommens nach Dezilen

	Verfügbares Äquivalenzeinkommen		
Dezil	Vor Reform (EUR)	Nach Reform (EUR)	Änderung %
1	12.279	15.236	+24,1
2	18.963	21.613	+14,0
3	22.929	24.393	+6,4
4	25.902	26.907	+3,9
5	28.856	29.454	+2,1
6	31.936	32.460	+1,6
7	35.114	35.452	+1,0
8	38.972	39.218	+0,6
9	44.861	45.112	+0,6
10	65.889	66.091	+0,3
GESAMT	32.564	33.588	+3,1

Äquivalenzeinkommen auf Individualebene sind die Haushaltseinkommen geteilt durch die Summe der Äquivalenzgewichte, für Faktoren siehe Fußnote 5; Einkommensdezile basieren auf gewichteten Äquivalenzeinkommen; Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

4.2 Variante einkommensgeprüfte Komponente nur für armutsgefährdete Kinder

Würde die einkommensgeprüfte Komponente der Kindergrundsicherung nur für derzeit armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren laut EU-SILC 2021 (unter Beibehaltung der Einschleifregelung beim jährlichen steuerpflichtigen Familieneinkommen zwischen EUR 25.000, - und EUR 40.000) ausbezahlt werden, würde die einkommensgeprüfte Komponente budgetäre Netto-Kosten von rund EUR 1,9 Mrd. verursachen. Das wären rund 55% der entsprechenden Kosten ohne Einschränkung auf armutsgefährdete Kinder (rund EUR 3,4 Mrd.). Da die Kosten für die universelle Komponente (rund EUR 1,2 Mrd.) unverändert bleiben, beliefen sich die Gesamtnettokosten auf rund EUR 3,1 Mrd. (vgl. Tabelle 6; nach Dezilen Tabelle A3).

Tabelle 6: Kindergrundsicherung bei einkommensgeprüfter Komponente nur für armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren: Fiskalische Wirkungen in Mio. EUR

Kindergrundsicherung „brutto“	
Universell	5.442
Einkommensgeprüft	2.056
Gesamt	7.498
Kosten der durch die Reform ersetzten Leistungen	
Universell (Familienbeihilfe & Kinderabsetzbetrag)	4.255
Einkommensgeprüft (Kinderrichtsätze Sozialhilfe)	191
Gesamt	4.446
Kindergrundsicherung „netto“	
Universell	+1.187
Einkommensgeprüft	+1.865
Gesamt	+3.052

Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

Insgesamt gibt es derzeit rund 310.000 armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren, wovon 98% die einkommensgeprüfte Kindergrundsicherung erhalten würden. 86% der armutsgefährdeten Kinder würden den maximalen einkommensgeprüften Transfer von EUR 587,- pro Monat bekommen. Für jene Kinder, die die einkommensgeprüfte Komponente erhalten (98% der armutsgefährdeten Kinder), würde sich diese auf EUR 558,- pro Kind und Monat belaufen (vgl. Tabelle 7; nach Dezilen Tabelle A4).

Tabelle 7: Kindergrundsicherung bei einkommensgeprüfter Komponente nur für armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren: Anzahl armutsgefährdete Kinder; einkommensgeprüfte Komponente: durchschnittliche Bezugshöhe, Anteil Kinder mit maximaler Komponente, Anteil Kinder ohne

Anzahl armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren*	314.136
Durchschnitt einkommensgeprüfte Komponente (x) pro Kind und Monat in EUR	107,65
Bei x > 0 pro Kind und Monat in EUR	558,23
Anteil mit maximalem einkommensgeprüften Transfer in %	86,1
Anteil ohne einkommensgeprüften Transfer in %	2,3

*Nach EU-SILC 2021; Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

Bei Einführung der Kindergrundsicherung mit der einkommensgeprüften Komponente nur für armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren, würde der Gini-Index um rund 1 Punkt sinken, und die Einkommensverteilung damit egalitärer ausfallen. Die Armutsgefährdungsrate der Gesamtbevölkerung würde um rund 5 Prozentpunkte zurückgehen, jene der Personen unter 18 Jahren sogar um rund 13 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Kindergrundsicherung bei einkommensgeprüfter Komponente nur für armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren: Gini-Index und Armutsgefährdungsraten vor und nach Reform

	Vor Reform	Nach Reform
Gini-Index	24,3	22,9 (-1,4 P)
Armutsgefährdung gesamt in %	13,3	8,8 (-4,5 pp)
Armutsgefährdung 0-17 Jahre in %	16,3	3,5 (-12,8 pp)

Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

Die Betrachtung der Änderung des Haushaltseinkommens zeigt, dass die Einführung der Kindergrundsicherung mit der einkommensabhängigen Komponente ausschließlich für armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren insbesondere Haushalte in den untersten zwei Einkommensdezilen begünstigen würde. Während im Durchschnitt über

alle Haushalte die verfügbaren Haushaltseinkommen um etwas weniger als 2% steigen, würde die Steigerung im 1. Dezil 17%, und im 2. Dezil 7% ausmachen (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Kindergrundsicherung bei einkommensgeprüfter Komponente nur für armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren: Änderung des jährlichen verfügbaren Haushaltseinkommens nach Dezilen

	Verfügbares Haushaltseinkommen		
Dezil	Vor Reform (EUR)	Nach Reform (EUR)	Änderung %
1	17.053	19.949	+17,0
2	27.756	29.708	+7,0
3	33.404	33.872	+1,4
4	40.160	40.648	+1,2
5	45.963	46.431	+1,0
6	49.100	49.542	+0,9
7	56.107	56.490	+0,7
8	66.094	66.440	+0,5
9	71.798	72.087	+0,4
10	99.832	100.071	+0,2
GESAMT	49.979	50.820	+1,7

Summe der Einkommen auf Haushaltsebene; Einkommensdezile basieren auf gewichteten Äquivalenzeinkommen (Haushaltseinkommen geteilt durch die Summe der Äquivalenzgewichte, für Faktoren siehe Fußnote 5); Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

Ein ähnliches Bild ergibt sich wiederum bei der Betrachtung der Änderung des Äquivalenzeinkommens auf Individualebene. Während im Durchschnitt über alle Individuen die verfügbaren Äquivalenzeinkommen um etwas mehr als 2% steigen, würde die Steigerung im 1. Dezil 23%, und im 2. Dezil 10% ausmachen (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Kindergrundsicherung bei einkommensgeprüfter Komponente nur für armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren: Änderung des jährlichen verfügbaren Äquivalenzeinkommens nach Dezilen

	Verfügbares Äquivalenzeinkommen		
Dezil	Vor Reform (EUR)	Nach Reform (EUR)	Änderung %
1	12.279	15.105	+23,0
2	18.963	20.771	+9,5
3	22.929	23.353	+1,8
4	25.902	26.297	+1,5
5	28.856	29.221	+1,3
6	31.936	32.302	+1,1
7	35.114	35.414	+0,9
8	38.972	39.218	+0,6
9	44.861	45.086	+0,5
10	65.889	66.091	+0,3
GESAMT	32.564	33.280	+2,2

Äquivalenzeinkommen auf Individualebene sind die Haushaltseinkommen geteilt durch die Summe der Äquivalenzgewichte, für Faktoren siehe Fußnote 5; Einkommensdezile basieren auf gewichteten Äquivalenzeinkommen; Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

5 Zusammenfassung

Im Rahmen einer Implementierung der von der Volkshilfe Österreich vorgeschlagenen Kindergrundsicherung mit einer universellen und einer einkommensgeprüften Komponente sollen die monetären Sozialleistungen für Kinder verstärkt auf die materielle Haushaltssituation und die (mangelnde) finanzielle Ausstattung des jeweiligen Kindes bezogen werden. Während das bisherige Förderungsniveau für alle Kinder beinahe zur Gänze erhalten bleibt, sollen einkommensschwache und sozial benachteiligte Familien (z.B. Alleinerzieher:innen) im Besonderen profitieren.

Die zentralen Parameter der Kindergrundsicherung sind:

- Anspruchsberechtigung für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren;
- Bis zu insgesamt EUR 872,- (abgeleitet aus Referenzbudgets) pro Kind und Monat;

- Universelle Komponente von EUR 285,- pro Kind und Monat;
- Einkommensgeprüfte Komponente von bis zu EUR 587,- pro Kind und Monat;
- Auszahlung zwölf Mal jährlich;
- Unter einem jährlichen steuerpflichtigen Familieneinkommen von EUR 25.000,- wird die einkommensgeprüfte Komponente zur Gänze ausbezahlt;
- Über einem jährlichen steuerpflichtigen Familieneinkommen von EUR 40.000,- entfällt die einkommensgeprüfte Komponente zur Gänze;
- Zwischen unterem und oberem Limit lineare Einschleifung der einkommensgeprüften Komponente von maximal EUR 587,- pro Kind und Monat auf EUR 0;
- Die Höhe der Kindergrundsicherung wird jährlich valorisiert und den Veränderungen des Familieneinkommens angepasst;
- Zu streichende Leistungen: Familienbeihilfe inkl. Geschwisterzuschlägen, Kinderabsetzbetrag, Schulstartgeld, Mehrkindzuschlag, Kinderrichtsätze Sozialhilfe;
- Leistungen für „Kinder" über 17 Jahren bleiben gleich (Ausnahme: Geschwisterzuschläge Familienbeihilfe, die aus technischen Gründen auch für „Kinder" über 17 Jahren gestrichen werden).

Im Ergebnis würde die einkommensgeprüfte Komponente der Kindergrundsicherung budgetäre Mehrausgaben von rund EUR 3,4 Mrd. verursachen. Die universelle Komponente würde im Vergleich zu Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag budgetäre Mehrausgaben von rund EUR 1,2 Mrd. nach sich ziehen. Die Nettokosten der Kindergrundsicherung würden sich damit auf rund EUR 4,6 Mrd. belaufen.

Bei Einführung der Kindergrundsicherung würde die Armutsgefährdungsrate der Gesamtbevölkerung um rund 5 Prozentpunkte (von rund 13% auf rund 9%) sinken, jene der Personen unter 18 Jahren sogar um rund 14 Prozentpunkte (von rund 16% auf rund 3%). Bei einer Betrachtung der Änderung des Haushaltseinkommens (Haushaltsebene) bzw. des gewichteten Äquivalenzeinkommens (Individualebene) würde die Einführung der Kindergrundsicherung Haushalte bzw. Personen in den unteren Einkommensdezilen – insbesondere in den untersten drei Dezilen – begünstigen.

Würde die einkommensgeprüfte Komponente der Kindergrundsicherung nur für Kinder (unter 18 Jahren) ausbezahlt werden, die derzeit (laut EU-SILC 2021) armutsgefährdet sind (unter Beibehaltung der Einschleifregelung beim jährlichen steuerpflichtigen Familieneinkommen zwischen EUR 25.000,- und EUR 40.000,-), würde die einkommensgeprüfte Komponente budgetäre Kosten von rund EUR 1,9 Mrd. verursachen. Das wären 55% der entsprechenden Kosten ohne Einschränkung auf armutsgefährdete Kinder (rund EUR 3,4 Mrd.).

Neben der signifikant armutsvermeidenden Wirkung spricht für die Kindergrundsicherung auch, dass die angewendete Einschleifregelung bei der Bemessung der einkommensgeprüften Komponente (lineare Abschmelzung der Transferhöhe zwischen unterem und oberem Limit des steuerpflichtigen Familieneinkommens) administrativ relativ einfach zu administrieren ist (Anlehnung an die derzeitige administrative Handhabung beim Mehrkindzuschlag im Rahmen der Familienbeihilfe), und weiterhin Arbeitsanreize – insbesondere für Frauen – gewährleisten sollte: Die Einschleifregelung verhindert eine fixe Einkommensschwelle, bei deren Überschreitung der Transfer unmittelbar und drastisch absinken würde.

Im Vergleich zur Kindergrundsicherung verursachte der Familienbonus (inkl. Kindermehrbetrag), der insbesondere gutverdienenden Elternteilen zugutekommt, und nur eine geringe armutsvermeidende Wirkung zeitigt, im Jahr 2019 budgetäre Kosten von rund EUR 1,6 Mrd. Die Erhöhung des Familienbonus inkl. Kindermehrbetrag im Jahr 2022 wird mittelfristig etwa EUR 0,5-0,6 Mrd. zusätzliche jährliche Kosten ausmachen, und damit jährliche Gesamtkosten von etwa EUR 2,2 Mrd. verursachen.

Den (zusätzlichen) Kosten einer Kindergrundsicherung sind auch die volkswirtschaftlichen Kosten von Kinderarmut bzw. später darauf zurückzuführende Kosten aufgrund von Armut und Benachteiligung im Erwachsenenalter gegenüberzustellen. Kinder, die in Armut aufwachsen, beginnen ihr Leben mit zahlreichen Benachteiligungen, die u.U. ihren ganzen Lebenslauf negativ beeinflussen. Strukturelle Faktoren hindern betroffene Personen häufig dieser Situation zu entkommen. Tatsächlich manifestieren sich soziale und ökonomische Benachteiligungen oftmals in einem Teufelskreis, der Armut von einer Generation auf die nächste „vererbt“. Im Durchschnitt benötigt eine in Armut lebende Familie fünf Generationen, um in die Mittelklasse aufzusteigen (OECD, 2018).

Darüber hinaus sollten die aufgewendeten budgetären Mittel für die einkommensabhängige Komponente der Kindergrundsicherung aufgrund der hohen Armutsgefährdungsrate bzw. Bedürftigkeit der beziehenden Haushalte zu einem massiven Teil direkt in den Konsum fließen.

6 Literatur

Budgetdienst (2022). *Budgetanalyse 2023*. Wien: Budgetdienst.

BMF (Bundesministerium für Finanzen) (2022). *Steuerbuch 2023*. Wien: BMF.

BMF (Bundesministerium für Finanzen) (2023). *Steuern. Arbeitnehmerveranlagung. Steuertarif und Steuerabsetzbeträge. Steuerabsetzbeträge*. Online abrufbar: https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/arbeitnehmerinnenveranlagung/steuertarif-steuerabsetzbetraege/uebersicht-steuerabsetzbetraege.html#, zuletzt abgerufen am 16.1.2023.

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2022). *Einschätzung zum Modellentwurf Kindergrundsicherung*. Wien: BMSGPK.

Holz, G., Laubstein, C., Shtamer, E. (2012). *Lebenslagen und Zukunftschancen von (armen) Kindern und Jugendlichen in Deutschland*. Frankfurt am Main: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.

Humer, S., Rapp, S. (2020). Kosten von Kindern. Erhebungsmethoden und Bandbreiten. Wien: WU Wien.

Institute for Social and Economic Research, University of Essex; Joint Research Centre, European Commission (2022). EUROMOD: Version 3.5.8 (Software).

OECD. (2018). A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. Paris: OECD.

Pratscher, K. (2022). Mindestsicherung und Sozialhilfe der Bundesländer im Jahr 2021, in: *Statistische Nachrichten* 11/2022, 828-841.

Premrov, T., Fuchs, M. (2020). *Microsimulation related to planned changes of Austrian family tax credit "family bonus"*. Wien: European Centre; https://www.euro.centre.org/projects/detail/3715, abgerufen am 23.1.2023.

Statistik Austria. (2021). *Kinderkostenanalyse 2021*. *Endbericht*. Wien: Statistik Austria.

Statistik Austria. (2022). Standard-Dokumentation Metainformationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zu EU-SILC 2021. Wien: Statistik Austria.

Statistik Austria. (2023). *Sozialquote, Sozialausgaben und Finanzierung*. Online abrufbar: https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/sozialquote-sozialausgaben-und-finanzierung, abgerufen am 25.1.2023.

Volkshilfe Österreich. (2018). *Kindern Zukunft sichern. Positionspapier Kindergrundsicherung*. Wien: Volkshilfe Österreich.

WIFO. (2021). Monetäre Familienleistungen für unterschiedliche Haushaltskonstellationen. Endbericht. Wien: WIFO.

7 Anhang

Tabelle A1: Kindergrundsicherung für alle Kinder unter 18 Jahren: Fiskalische Wirkungen in Mio. EUR nach Dezilen

Kindergrundsicherung „brutto“	GESAMT	Dezil 1	Dezil 2	Dezil 3	Dezil 4	Dezil 5	Dezil 6	Dezil 7	Dezil 8	Dezil 9	Dez. 10
Universell	5.442	688	662	535	664	613	603	502	438	397	341
Einkommensgeprüft	3.574	1.401	1.075	554	313	119	78	20	0	14	0
Gesamt	9.016	2.089	1.737	1.089	977	732	681	522	438	411	341
Kosten der durch Reform ersetzten Leistungen											
Universell (FBH, KAB)	4.255	560	525	412	516	475	462	390	344	309	262
Einkommensgeprüft (KRS SH)	191	173	18	0	0	0	0	0	0	0	0
Gesamt	4.446	733	543	412	516	475	462	390	344	309	262
Kindergrundsicherung „netto“											
Universell	1.187	128	137	123	148	138	141	112	94	88	79
Einkommensgeprüft	3.383	1.228	1.057	554	313	119	78	20	0	14	0
Gesamt	4.570	1.356	1.194	677	461	257	219	132	94	102	79

Einkommensdezile basieren auf gewichteten Äquivalenzeinkommen; FBH = Familienbeihilfe, KAB = Kinderabsetzbetrag, KRS SH = Kinderrichtsätze Sozialhilfe; Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

Tabelle A2: Kindergrundsicherung für alle Kinder unter 18 Jahren: Anzahl Kinder; einkommensgeprüfte Komponente: durchschnittliche Bezugshöhe, Anteil Kinder mit maximaler Komponente, Anteil Kinder ohne; nach Dezilen

Anzahl Kinder < 18	GESAMT	Dezil 1	Dezil 2	Dezil 3	Dezil 4	Dezil 5	Dezil 6	Dezil 7	Dezil 8	Dezil 9	Dez.10
Universell	1.591.330	201.063	193.422	156.321	194.216	179.125	176.425	146.891	128.048	116.004	99.816
Einkommensgeprüft	665.731	201.063	190.550	114.178	93.810	39.263	18.613	4.801	617	2.837	0
Universelle Komponente pro Kind/ Monat in EUR	285	285	285	285	285	285	285	285	285	285	285
Durchschnitt einkommensgeprüfte Komponente (x) pro Kind und Monat in EUR	187,16	580,78	463,20	295,26	134,20	55,20	36,85	11,08	0,18	10,40	-
Bei x > 0	447,37	580,78	470,18	404,24	277,83	251,85	349,26	339,08	37,69	425,14	-
Anteil mit maximalem einkommensgeprüften Transfer in %	22,9	96,5	54,1	21,8	9,1	2,8	3,1	1,0	0,0	1,7	0,0
Anteil ohne einkommensgeprüften Transfer in %	58,2	0,0	1,5	27,0	51,7	78,1	89,4	96,7	99,5	97,6	100,0

Einkommensdezile basieren auf gewichteten Äquivalenzeinkommen; Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

Tabelle A3: Einkommensgeprüfte Kindergrundsicherung nur für armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren: Fiskalische Wirkungen in Mio. EUR nach Dezilen

Kindergrundsicherung „brutto“	GESAMT	Dezil 1	Dezil 2	Dezil 3	Dezil 4	Dezil 5	Dezil 6	Dezil 7	Dezil 8	Dezil 9	Dez. 10
Universell	5.442	688	662	535	664	613	603	502	438	397	341
Einkommensgeprüft	2.056	1.334	669	48	4	0	0	0	0	0	0
Gesamt	7.498	2.022	1.331	583	668	613	603	502	438	397	341
Kosten der durch Reform ersetzten Leistungen											
Universell (FBH, KAB)	4.255	560	525	412	516	475	462	390	344	309	262
Einkommensgeprüft (KRS SH)	191	173	18	0	0	0	0	0	0	0	0
Gesamt	4.446	733	543	412	516	475	462	390	344	309	262
Kindergrundsicherung „netto“											
Universell	1.187	128	137	123	148	138	141	112	94	88	79
Einkommensgeprüft	1.865	1.161	651	48	4	0	0	0	0	0	0
Gesamt	3.052	1.289	788	171	152	138	141	112	94	88	79

Einkommensdezile basieren auf gewichteten Äquivalenzeinkommen; FBH = Familienbeihilfe, KAB = Kinderabsetzbetrag, KRS SH = Kinderrichtsätze Sozialhilfe; Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria

Tabelle A4: Einkommensgeprüfte Kindergrundsicherung nur für armutsgefährdete Kinder unter 18 Jahren: Anzahl Kinder unter 18 Jahren; einkommensgeprüfte Komponente: durchschnittliche Bezugshöhe, Anteil Kinder mit maximaler Komponente, Anteil Kinder ohne, nach Dezilen

Anzahl Kinder < 18	GESAMT	Dezil 1	Dezil 2	Dezil 3	Dezil 4	Dezil 5	Dezil 6	Dezil 7	Dezil 8	Dezil 9	Dez.10
Universell	1.591.330	201.063	193.422	156.321	194.216	179.125	176.425	146.891	128.048	116.004	99.816
Einkommensgeprüft	306.866	191.404	105.740	8.883	839	0	0	0	0	0	0
Universelle Komponente pro Kind/ Monat in EUR	285	285	285	285	285	285	285	285	285	285	285
Durchschnitt einkommensgeprüfte Komponente (x) pro Kind und Monat in EUR	107,65	553,00	288,26	25,56	1,85	-	-	-	-	-	-
Bei x > 0	558,23	580,91	527,29	449,89	428,94	-	-	-	-	-	-
Anteil mit maximalem einkommensgeprüften Transfer in %	86,1	89,6	41,3	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Anteil ohne einkommensgeprüften Transfer in %	2,3	4,8	45,3	94,3	99,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Einkommensdezile basieren auf gewichteten Äquivalenzeinkommen; Quelle: Eigene Simulationen mit EUROMOD basierend auf EU-SILC 2021 der Statistik Austria