

Familienpolitik in Österreich

Familienpolitik ist ein fester Bestandteil der Sozialpolitik in allen Industriestaaten, wenngleich Art und Ausmaß der familienpolitischen Leistungen in den verschiedenen Ländern beträchtlich voneinander abweichen. Auch Österreich wendet einen — steigenden — Teil seiner Sozialausgaben für familienpolitische Zwecke auf. Die folgende Arbeit untersucht Struktur und Entwicklung der österreichischen Familienleistungen sowie deren Einkommens- und Umverteilungseffekte.

Familienpolitische Maßnahmen lassen sich gesellschaftspolitisch oder ökonomisch begründen. Die *gesellschaftspolitischen Überlegungen* gehen vom Strukturwandel der Familie in der Industriegesellschaft aus. In der vorindustriellen Sozialstruktur war die Familie Produktions- und Konsumeinheit und sorgte für die soziale Sicherheit ihrer Mitglieder. Mit der Entwicklung zur Industriegesellschaft wurde zunächst die Produktion und später auch die soziale Sicherheit vom Konsum getrennt. Zwischen die Primärgruppe Familie und den Staat traten in steigendem Maße Sekundärgruppen formeller und informeller Art, die den sozialen Standort des Menschen als Individuum und nicht als Teil der Familie bestimmten. Als Folge dieser Entwicklung wandelte sich die historische Großfamilie zur modernen Kleinfamilie mit getrennten Generationen. Viele Autoren sehen darin und in den Lebensbedingungen der modernen Gesellschaft Gefahren für den Bestand der Familie, die sie als wünschenswerte soziologische Einheit erhalten und stärken wollen. Sie fordern daher, daß die Familie durch wirtschaftliche und andere Maßnahmen (z. B. pädagogische und rechtliche) gefördert werde.

Das *ökonomische Argument* für die Familienpolitik leitet sich von der Bedeutung der Familie für den kollektiven zwischenzeitlichen Einkommensausgleich ab. Nach dem gegenwärtigen System der Alterssicherung werden die aus dem Produktionsprozeß Ausgeschiedenen durch die Arbeitsleistung der jüngeren Generation erhalten. Die Familien verwenden für die Erhaltung, Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder einen beträchtlichen Teil ihres Einkommens. Damit erbringen sie auch eine Leistung für alle Kinderlosen, die in ihrem Alter von der nachfolgenden Generation erhalten werden müssen. Es scheint daher unter sozialen und möglicherweise auch unter wirtschaftlichen Aspekten

sinnvoll, die Belastung der Kinderaufziehung auf alle Empfänger direkter Einkommen zu verteilen¹⁾. Die Umverteilung der Einkommen zugunsten der Familien läßt sich mit den Mitteln der Steuerpolitik, der Sozialen Sicherheit, der Lohn- und der Preispolitik erreichen.

Steuerermäßigung

Zu den gebräuchlichsten familienpolitischen Instrumenten zählt eine Differenzierung des *Steuertarifes*. In Österreich werden die Erwerbstätigen je nach Familienstand in eine bestimmte Gruppe der Einkommen- und Lohnsteuer eingereiht. Die Steuergruppe I erfaßt die ledigen Einkommensempfänger, die Steuergruppe II die Verheirateten ohne Kinder und die Ledigen ab 42 Jahren, die Steuergruppe III jene mit Kindern.

Vergleicht man die Sätze aufeinanderfolgender Steuergruppen, so stößt man auf ein interessantes Merkmal des österreichischen Einkommensteuersystems: Die Steuerbegünstigung, die ein verheirateter Einkommensbezieher ohne Kinder gegenüber einem ledigen genießt (Unterschied zwischen Steuergruppe I und II), wächst mit dem Einkommen, wogegen die Kinderermäßigung (Unterschied zwischen Steuergruppe II und III) grundsätzlich aus einem absolut starren Betrag besteht, der nur bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze gewährt wird. Der Fiskus behandelt demnach Ehefrauen und Kinder verschieden. Im ersten Fall berücksichtigt er mit dem Einkommen steigende, im zweiten Fall absolut gleichbleibende Aufwendungen.

¹⁾ Die Maßnahmen der Familienpolitik überschneiden sich häufig mit jenen der Bevölkerungspolitik. Diese wird ebenfalls gesellschaftspolitisch motiviert, zielt aber insofern auf eine Familienförderung ab, als sie die Geburtenrate heben soll. Freilich können die eingesetzten Mittel mit jenen der Familienpolitik identisch sein.

Steuerleistung nach Steuergruppen in ausgewählten

Einkommensstufen

Steuerpflichtiges Monats-einkommen S	Steuergruppe III/2 Steuerleistung in S					
	I	II	III/1	III/2	III/3	III/4
2.000	135	78	21	—	—	—
3.000	427	272	189	96	—	—
4.000	807	526	424	313	185	58
5.000	1.212	820	711	593	459	324
6.000	1.601	1.127	1.018	900	766	631
7.000	1.991	1.434	1.324	1.207	1.072	938
8.000	2.380	1.741	1.631	1.514	1.379	1.245
9.000	2.776	2.054	1.945	1.827	1.693	1.559
10.000	3.200	2.395	2.286	2.169	2.034	1.900
11.000	3.659	2.772	2.662	2.545	2.410	2.276
12.000	4.159	3.189	3.080	2.962	2.828	2.693
13.000	4.668	3.615	3.512	3.401	3.273	3.145
14.000	5.211	4.075	3.984	3.885	3.769	3.653
15.000	5.753	4.536	4.456	4.369	4.264	4.160
16.000	6.296	4.996	4.928	4.853	4.760	4.667
17.000	6.839	5.456	5.400	5.336	5.256	5.175
18.000	7.382	5.916	5.872	5.820	5.751	5.682
19.000	7.925	6.376	6.344	6.304	6.247	6.190
20.000	8.467	6.837	6.816	6.788	6.742	6.697

Im einzelnen unterscheidet sich die Steuerbelastung je nach dem Familienstand wie folgt: Steuerpflichtige der Gruppe II (Verheiratete ohne Kinder) zahlen bei einem Monateinkommen von brutto 2.000 S um 57 S weniger Steuer als Steuerpflichtige der Gruppe I (Ledige). Die absolute Steuerersparnis steigt mit dem Einkommen bis in die höchsten Stufen. Bei einem Monateinkommen von 10.000 S beträgt sie 805 S, bei einem Monateinkommen von 20.000 S 1.631 S. Gemessen an der Steuerleistung der Gruppe I nimmt zwar die Ersparnis relativ ab: Von 42 2/10% (Monateinkommen 2.000 S) bis 19 3/10% (Monateinkommen 20.000 S). Sie erreicht aber auch in den höchsten Einkommensstufen noch 18%. Wie sehr die Steuerpolitik den „standesgemäßen“ Unterhalt der Ehefrau berücksichtigt, geht vor allem aus einem Vergleich zwischen Steuerersparnis und Nettoeinkommen hervor. Bei einem steuerpflichtigen Monateinkommen von 2.000 S hat der Verheiratete ohne Kinder ein um 3% höheres Nettoeinkommen als der Ledige, bei 10.000 S beträgt die Einkommensdifferenz 10 6/10% und bei 20.000 S 12 4/10%.

Die Kinderermäßigung (Differenz zwischen Steuergruppe II und III) beträgt für das erste Kind 109 S, für das zweite Kind 118 S und für die folgenden Kinder je 134 S pro Monat. In den untersten Einkommensstufen, wo die Steuerleistung der Gruppe II noch nicht die Höhe der Kinderermäßigungen erreicht, ist sie entsprechend niedriger. Die Kinderermäßigung wird nur bis zu einem Monateinkommen von 12.000 S in voller Höhe gewährt, läuft in den folgenden Einkommensstufen allmählich aus und hört ab 23.850 S auf. Demgemäß nimmt die Steuer-

Steuerersparnis nach dem Familienstand

Steuerpflichtiges Monats-einkommen S	Steuerersparnis der Steuergruppe gegen Steuergruppe II in S					
	II gegen Steuergruppe I	III/1	III/2	III/3	III/4	III/5
2.000	57	57	78	78	78	78
3.000	154	84	176	272	272	272
4.000	281	103	213	341	468	526
5.000	391	109	227	361	496	630
6.000	474	109	227	361	496	630
7.000	557	109	227	361	496	630
8.000	640	109	227	361	496	630
9.000	722	109	227	361	496	630
10.000	805	109	227	361	496	630
11.000	887	109	227	361	496	630
12.000	970	109	227	361	496	630
13.000	1.053	103	214	342	470	598
14.000	1.135	91	191	307	423	539
15.000	1.218	79	167	271	376	480
16.000	1.300	68	143	236	329	421
17.000	1.383	56	120	201	281	362
18.000	1.466	44	96	165	234	303
19.000	1.548	32	73	130	187	244
20.000	1.631	20	49	94	140	185

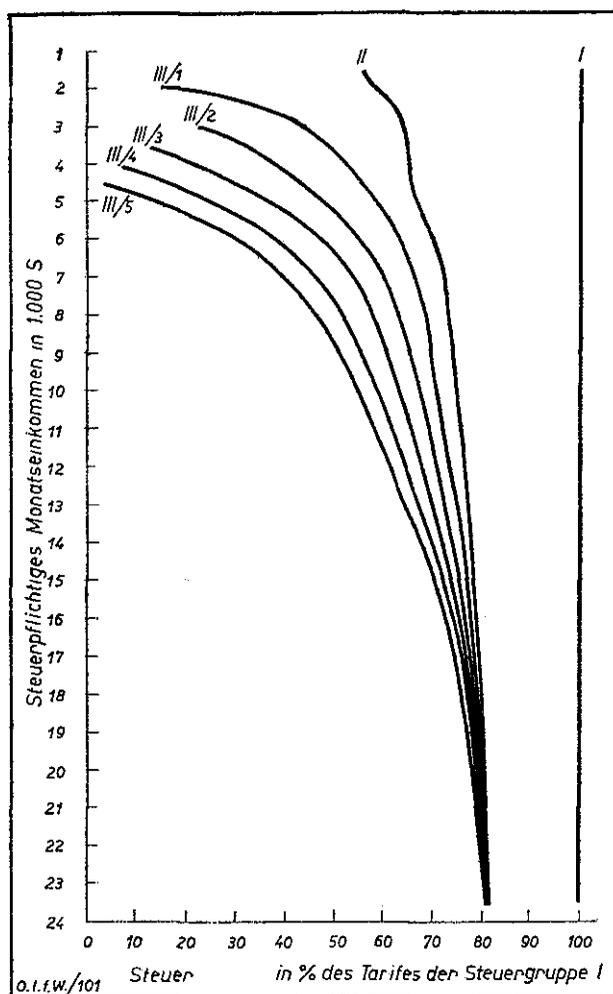
Einkommen S	in %					
	II gegen Steuergruppe I	III/1	III/2	III/3	III/4	III/5
2.000	42 2	73 1	100 0	100 0	100 0	100 0
3.000	36 1	30 9	64 7	100 0	100 0	100 0
4.000	34 8	19 6	40 5	64 8	89 0	100 0
5.000	32 3	13 3	27 7	44 0	60 5	76 8
6.000	29 6	9 7	20 1	32 0	44 0	55 9
7.000	28 0	7 6	15 8	25 2	34 6	43 9
8.000	26 9	6 3	13 0	20 7	28 5	36 2
9.000	26 0	5 3	11 1	17 6	24 1	30 7
10.000	25 2	4 6	9 5	15 1	20 7	26 3
11.000	24 2	3 9	8 2	13 0	17 9	22 7
12.000	23 3	3 4	7 1	11 3	15 6	19 8
13.000	22 6	2 8	5 9	9 5	13 0	16 5
14.000	21 8	2 2	4 7	7 5	10 4	13 2
15.000	21 2	1 7	3 7	6 0	8 3	10 6
16.000	20 6	1 4	2 9	4 7	6 6	8 4
17.000	20 2	1 0	2 2	3 7	5 2	6 6
18.000	19 9	0 7	1 6	2 8	4 0	5 1
19.000	19 5	0 5	1 1	2 0	2 9	3 8
20.000	19 3	0 3	0 7	1 4	2 0	2 7

ersparnis in Prozent des Nettoeinkommens mit steigendem Einkommen stark ab. Bei einem steuerpflichtigen Einkommen von 3.000 S hat ein Famili-

Steuerersparnis nach dem Familienstand in Prozent des Nettoeinkommens

Steuerpflichtiges Monateinkommen S	Steuerersparnis der Steuergruppe gegen Steuergruppe II in % des Nettoeinkommens					
	II gegen Steuergruppe I	III/1	III/2	III/3	III/4	III/5
2.000	3 0	2 9	3 9	3 9	3 9	3 9
3.000	5 6	3 0	6 1	9 1	9 1	9 1
4.000	8 1	2 9	5 8	8 9	11 9	13 2
5.000	9 4	2 5	5 2	7 9	10 6	13 1
6.000	9 7	2 2	4 5	6 9	9 2	11 4
7.000	10 0	1 9	3 9	6 1	8 2	10 2
8.000	10 2	1 7	3 5	5 5	7 3	9 1
9.000	10 4	1 5	3 2	4 9	6 7	8 3
10.000	10 6	1 4	2 9	4 5	6 1	7 7
11.000	10 8	1 3	2 7	4 2	5 7	7 1
12.000	11 0	1 2	2 5	3 9	5 3	6 7
13.000	11 2	1 1	2 2	3 5	4 8	6 0
14.000	11 4	0 9	1 9	3 0	4 1	5 2
15.000	11 6	0 7	1 6	2 5	3 5	4 4
16.000	11 8	0 6	1 3	2 1	2 9	3 7
17.000	12 0	0 5	1 0	1 7	2 4	3 0
18.000	12 1	0 4	0 8	1 3	1 9	2 4
19.000	12 3	0 3	0 6	1 0	1 5	1 9
20.000	12 4	0 2	0 4	0 7	1 1	1 4

Ermäßigung der Einkommensteuer für Familien



Setzt man den Tarif der Steuergruppe I gleich 100, dann läßt sich errechnen, wieviel Prozent Steuer Verheiratete (Gruppe II) und Familien mit Kindern (Gruppe III) sparen. Die relative Steuerersparnis ist in den unteren Einkommensstufen, die allerdings nur wenig Steuer zahlen, besonders groß und nimmt mit steigendem Einkommen ab. Kinderermäßigung wird nur bis zu einem Einkommen von 23 850 S monatlich gewährt.

lienerhalter mit zwei Kindern ein um 6 1% höheres Nettoeinkommen als ein Verheirateter ohne Kinder, bei 10.000 S beträgt die Einkommensdifferenz 2 9% und bei 20.000 S nur noch 0 4%

Leistungen der Sozialen Sicherheit

Im Bereich der sozialen Sicherheit werden verschiedene wirksame Instrumente der Familienpolitik eingesetzt. Dazu zählen vor allem die *Kinder- und Familienbeihilfen*¹⁾ im engeren Sinne. Der Auf-

¹⁾ Die Leistungen an die Unselbständigen werden „Kinderbeihilfen“, jene an die Selbständigen „Familienbeihilfen“ genannt. Im folgenden werden — sofern nicht ausdrücklich unterschieden wird — unter „Kinderbeihilfen“ beide Leistungen verstanden.

wand für diese Leistungen ist in den letzten zehn Jahren beträchtlich gestiegen. 1955 wurden 1 6 Mrd. S, 1965 bereits 5 1 Mrd. S ausgegeben. Das waren 1 5% und 2 1% des Brutto-Nationalproduktes. Die Aufwanderhöhung geht sowohl auf eine größere Zahl von Anspruchsberechtigten (die Zahl der anspruchsberechtigten Kinder, ausschließlich der Kinder von Gastarbeitern, stieg von 1 8 Mill. 1960 auf 2 0 Mill. 1965), als auch auf größere Einzelleistungen zurück. 1961 wurden zwei neue Leistungen, Säuglingsbeihilfen und Mütterbeihilfen, eingeführt. Geburtenbeihilfen werden bereits seit 1956 gewährt.

Der Aufwand für Familienleistungen 1955 bis 1965

Jahr	Kinder- u. Ernährungsbeihilfen	Familienbeihilfen	Insgesamt	Insgesamt in % des BNP ¹⁾
		1 000 S		
1955	1 286.893	353 950	1 640.843	1 5
1956	1 332.980	725.089	2 058.069	1 7
1957	1 320.696	881 162	2 201 858	1 7
1958	1 261 330	1 241 506	2 502 836	1 8
1959	1 310 155	1 359 978	2 670 133	1 9
1960	1 298 975	1 372 188	2 671 163	1 7
1961	1 282 017	1 950 833	3 232 850	1 8
1962	1 338 697	2 552 541	3 891 238	2 1
1963	1 372 748	3 043 030	4 415 778	2 2
1964	1 414 724	3 447 924	4 862 648	2 2
1965	1 464 404	3 602 133	5 066 537	2 1

Q: Bundesrechnungsabluß. — ¹⁾ Brutto-Nationalproduktes (nominal).

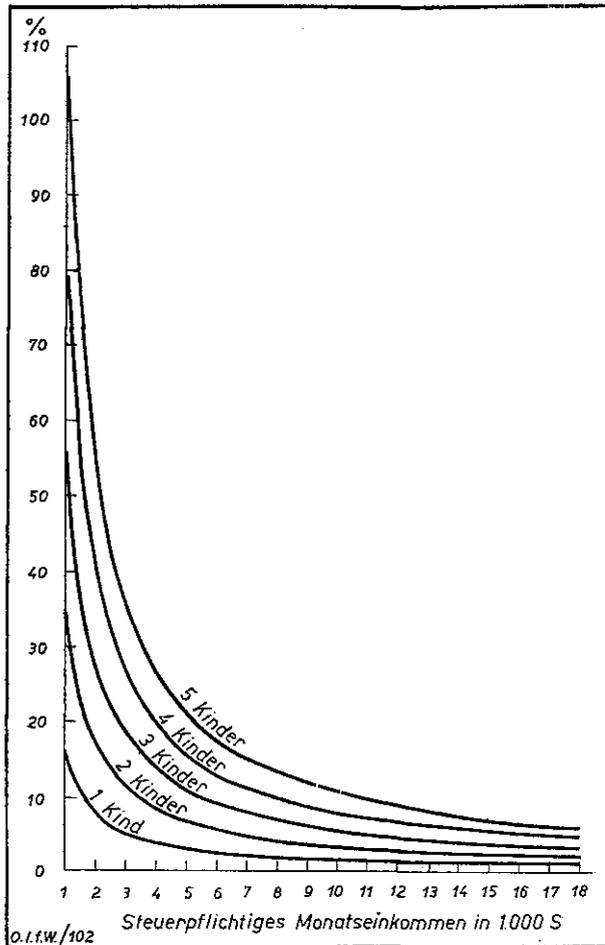
Im internationalen Vergleich wendet Österreich einen durchschnittlichen Anteil seiner Sozialversicherungsleistungen für familienpolitische Maßnahmen auf. Unter den EWG-Staaten liegt Frankreich mit Abstand an der Spitze. Dort entfielen 1963 31 4% der Sozialversicherungsausgaben auf Familienleistungen, in der Bundesrepublik Deutschland dagegen nur 3 7%. Dieser Vergleich berücksichtigt allerdings nur die Leistungen der sozialen Sicherheit, nicht aber die anderen Instrumente der Familienpolitik.

Anteil der Familienleistungen an den Gesamtausgaben der Sozialversicherung in Österreich und in den EWG-Staaten

Jahr	Österreich	Belgien	BRD ¹⁾	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
				in %			
1958	17 7	22 5	2 1	36 5	27 2	19 0	15 3
1959	17 3	21 1	2 7	35 4	25 9	18 9	15 0
1960	16 0	21 8	2 8	35 1	25 1	19 2	15 2
1961	16 3	22 7	3 6	33 4	24 3	17 5	15 1
1962	16 7	22 2	4 1	32 3	22 8	18 7	14 0
1963	17 0	22 8	3 7	31 4	18 8	18 6	16 0
1964	16 8						
1965 ²⁾	15 8						

Q: Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahre 1964; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und Bundesrechnungsabluß. — ¹⁾ Einschließlich Westberlin; ab 1960 mit Saarland. — ²⁾ Vorläufige Zahl.

Kinderbeihilfe in Prozent des Einkommens



Die Kinderbeihilfe ist höher als die Kinderermäßigung in der Einkommensteuer. Infolge ihres absolut starren Betrages fällt sie in den unteren Einkommensstufen stark ins Gewicht, verliert aber in den höheren Stufen stark an Bedeutung.

Die Kinderbeihilfe ist — begrenzt — gestaffelt. Sie beträgt für das erste Kind monatlich 160 S, für das zweite 180 S, für das dritte 210 S und für das vierte 240 S. Für das fünfte und jedes weitere Kind werden je 270 S gezahlt. (Im Februar, Mai, August und November wird jeweils eine halbe Beihilfe zusätzlich gewährt. Da die Kinderbeihilfe in absoluten Beträgen festgelegt ist, nimmt ihre relative Bedeutung mit steigendem Einkommen ab. Ein Einkommen von 3.500 S wird durch die Kinderbeihilfe für ein Kind um 4,6% erhöht, für zwei Kinder um 9,7% und für fünf Kinder um 30,3%. Bei einem Monatseinkommen von 10.000 S betragen die entsprechenden Quoten nur noch 1,6%, 3,4%, 10,6%. Die Kinderbeihilfen sind in allen Einkommensstufen höher als die Ersparnis an Lohn- und Einkommensteuer. Besonders groß sind die Unterschiede in den niedrigen Einkommensstufen, wo auch Ledige und

Verheiratete ohne Kinder keine oder nur wenig Steuer zahlen, und in den höheren Einkommensstufen, die keine Kinderermäßigung mehr genießen.

Neben der Kinderbeihilfe spielen die Mütterbeihilfe sowie die Säuglings- und Geburtenbeihilfen eine Rolle. Auf die Mütterbeihilfe entfielen 1965 bereits 17,4% der gesamten familienpolitischen Aufwendungen für Soziale Sicherheit. Die Mütterbeihilfe ist eine laufende Leistung an Familien mit zwei oder mehr Kindern, bedeutet also praktisch eine Erhöhung der Kinderbeihilfe. Sie beträgt bei zwei Kindern monatlich 40 S, bei drei oder mehr Kindern monatlich 175 S. Die Geburtenbeihilfe wird einmal in der Höhe von 500 S gewährt, die Säuglingsbeihilfe zweimal in der Höhe von je 600 S.

Außer diesen direkten familienpolitischen Leistungen gewährt das System der Sozialen Sicherheit verschiedene indirekte Leistungen. Sie ergeben sich daraus, daß die Beiträge zu den Institutionen der Sozialen Sicherheit — mit Ausnahme der Meisterkrankenkassen — nur nach dem Einkommen des Versicherten, die Leistungen aber nach dem Familienstand bemessen oder auch für Familienangehörige gewährt werden. Die indirekten Familienleistungen sind in vielen Bereichen der Sozialversicherung in Österreich höher als im Ausland¹⁾.

Eine — vor allem rechtliche — Sonderstellung unter den Familienleistungen der Sozialen Sicherheit nimmt das Karenzurlaubsgeld ein. Darauf haben Mütter ein Jahr nach Geburt des Kindes bei aufrechtem oder beendetem Dienstverhältnis Anspruch. Das Karenzurlaubsgeld ist eine Leistung der Arbeitslosenversicherung und wird von den Arbeitsämtern ausbezahlt. Wenn die Mutter für den Unterhalt des Kindes überwiegend selbst aufkommt, gebührt ihr das Karenzurlaubsgeld in der vollen Höhe der Arbeitslosenunterstützung, in allen übrigen Fällen in der halben, mindestens aber monatlich 400 S. Übersteigt das Einkommen der Angehörigen eine gewisse Mindestgrenze, dann wird die Leistung gekürzt oder entfällt.

Das Karenzurlaubsgeld wurde 1961 eingeführt. Die Zahl der Leistungsempfängerinnen betrug 1962 22.700 und 1965 29.400. 1966 zeichnet sich eine Stabilisierung des Standes ab. Die durchschnittlichen Leistungen (einschließlich des Beitrages zur Krankenversicherung) erreichten 1961 monatlich 524 S (6.283 S jährlich), 1965 653 S (7.835 S jährlich).

¹⁾ H. H. Wolff, „Die Leistungen der Sozialen Sicherheit — ein internationaler Vergleich“, Soziale Sicherheit, Wien, Nr. 1—4/1964

Empfängerinnen von Karenzurlaubsgeld und Leistungsaufwand

Jahr	Zahl der Karenzurlaubsgeld-Empfängerinnen im Jahresdurchschnitt	Aufwand für Karenzurlaubsgeld pro Jahr (1.000 S ¹)	Aufwand pro Kopf S
1961	12 129	76 211	6.283
1962	22 657	143 887	6.351
1963	27 206	176 440	6.485
1964	28 426	211 883	7.454
1965	29 375	230 146	7.835

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung und Bundesrechnungsabschluß. —

¹) Einschließlich Beiträge für die Krankenversicherung

Preis- und Lohnpolitik

Die Preispolitik fördert vor allem durch Preisregelung und Subventionierung diverser Grundnahrungsmittel — soweit sie nicht die Landwirtschaft begünstigen — die Familie. Da die Anteile der Ausgaben für Grundnahrungsmittel mit der Familiengröße steigen, ziehen Familien mit Kindern aus den Preisstützungen relativ größeren Nutzen als kinderlose Ehepaare oder Einzelhaushalte. Ferner bestehen auf den meisten öffentlichen Verkehrsmitteln begünstigte Tarife für Kinder. Auch übernimmt die öffentliche Hand in Österreich einen beträchtlichen Teil der Kosten von Kindergärten. Schließlich werden den Eltern nahezu die gesamten Ausbildungskosten an sämtlichen öffentlichen Schulen des Landes abgenommen. Das gilt nicht nur für die Pflichtschulen, sondern auch für die Mittel- und Hochschulen. 1965 wurden für Mittelschulen (allgemeinbildende höhere Schulen) 628 Mill. S aufgewendet, doch nur 3,6 Mill. S oder 1/2% der Ausgaben eingenommen; für Hochschulen und wissenschaftliche Einrichtungen wurden 1,1 Mrd. S ausgegeben und 70 Mill. S (6,3%) eingenommen. Allerdings dürfen die Aufwendungen für Schulen nicht nur unter dem sozialen Aspekt des Familienlastenausgleiches gesehen werden. „Bildungsinvestitionen“ tragen maßgeblich zum Wirtschaftswachstum bei und sind daher ein wichtiges Instrument der Wachstumspolitik.

Einkommenseffekte

Das Einkommen von Familien mit Kindern wird hauptsächlich durch Kinderbeihilfen, Mütterbeihilfen und niedrigere Steuertarife erhöht (die meisten übrigen familienpolitischen Maßnahmen steigern nicht das frei verfügbare Einkommen der Familie, sondern senken die Erhaltungskosten der Kinder). Wie weit dadurch die Mehrbelastungen der Familie abgegolten werden, ist nur schwer zu beantworten, da eindeutige Maßstäbe fehlen. Grundsätzlich lassen sich die Erhaltungskosten der Kinder unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten ermitteln.

Man kann erstens vom Prinzip des „schichtenspezifischen Einkommensausgleiches“ ausgehen.

Seine Vertreter leiten aus dem Umstand, daß reiche Familien absolut mehr für ihre Kinder ausgeben als arme Familien, die Forderung nach einer dem Einkommen proportionalen Abgeltung ab. Eine grobe Quantifizierung der Einkommensbelastung ist mit Hilfe der „Wiener Konsumeinheiten“ möglich. Sie geben an, wie sich der Aufwand für Kinder verschiedener Altersstufen zum Aufwand für eine erwachsene Person verhält. Ein erwachsener Mann z. B. gilt als eine Konsumeinheit, eine erwachsene Frau als 0,8, ein Kind bis zu 3 Jahren als 0,1 und Kinder von 3 bis 14 Jahren als 0,5 Konsumeinheiten. Dementsprechend repräsentiert z. B. eine Familie mit einem Kind von 14 Jahren 2,3 Konsumeinheiten, wobei auf das Kind etwa 22% der Gesamtausgaben entfallen. Berechnet man auf diese Weise die Erhaltungskosten für Kinder verschiedener Altersstufen sowie für Familien verschiedener Einkommensstufen und stellt diese Beträge den familienpolitischen Einkommensbegünstigungen gegenüber, so ergibt sich folgendes: Die Einkommensbegünstigungen sind bis zu einem Einkommen von etwa 5.000 S größer als die Erhaltungskosten von Kleinkindern und in niedrigeren Einkommensstufen auch größer als die von Kindern im vorschulpflichtigen Alter. Die Erhaltungskosten älterer Kinder und von Familien mit höheren Einkommen werden jedoch nur teilweise gedeckt. Die Problematik dieser Berechnung liegt darin, daß eine starre proportionale Beziehung zwischen Erhaltungskosten von Kindern bestimmter Altersstufen und dem Familieneinkommen unterstellt wird. Dadurch sinken die Aufwände in den unteren Einkommensstufen auf das Existenzminimum oder sogar darunter.

Die zweite Auffassung geht davon aus, daß nicht der „schichtenspezifische“ Aufwand für Kinder, sondern ein *absolut gleichbleibender Aufwand pro Kind* abgegolten werden soll. Wie hoch er zu veranschlagen ist, hängt davon ab, ob man sich für einen Mindest- oder einen Durchschnittsaufwand entscheidet. Die Gemeinde Wien z. B. gewährt ein Pflegegeld (Zuschüsse für Pflegekinder) von 650 S monatlich und einen Bekleidungszuschuß von 2.000 S jährlich. Der Gesamtbetrag von 817 S monatlich ist weit größer als die Einkommensbegünstigungen durch familienpolitische Maßnahmen (269 S monatlich für das erste Kind in den mittleren Einkommensstufen) und sicherlich auch größer als die tatsächlichen Ausgaben einkommensschwacher Familien.

Die Einkommensvorteile der Familienerhalter müssen von den übrigen Erwerbstätigen getragen werden. Wie groß die *Belastung von Erwerbstätigen*

Ausgaben für die Kindererhaltung und familienpolitische Einkommensvorteile in ausgewählten Einkommensgruppen

Alter d. Kindes (x)	2.500			3.000			3.500			4.000			5.000			10.000			15.000		
	Kosten	Vorteil ¹⁾	Deckg. d. Kosten %	Kosten	Vorteil ¹⁾	Deckg. d. Kosten %	Kosten	Vorteil ¹⁾	Deckg. d. Kosten %	Kosten	Vorteil ¹⁾	Deckg. d. Kosten %	Kosten	Vorteil ¹⁾	Deckg. d. Kosten %	Kosten	Vorteil ¹⁾	Deckg. d. Kosten %	Kosten	Vorteil ¹⁾	Deckg. d. Kosten %
1 Kind (Steuergruppe III/1)																					
0-3	132	232	175,8	158	244	154,4	184	254	138,0	210	263	125,2	263	269	102,3	526	269	51,1	789	239	30,3
4-6	250	232	92,8	300	244	81,3	350	254	72,6	400	263	65,8	500	269	53,8	1.000	269	26,9	1.500	239	15,9
7-9	357	232	65,0	429	244	56,9	500	254	50,8	572	263	46,0	715	269	37,6	1.429	269	18,8	2.144	239	11,1
10-12	455	232	51,0	545	244	44,8	636	254	39,9	727	263	36,2	909	269	29,6	1.818	269	14,8	2.727	239	8,8
13-14	544	232	42,6	652	244	37,4	761	254	33,4	870	263	30,2	1.087	269	24,7	2.174	269	12,4	3.261	239	7,3
15-16	663	232	35,0	796	244	30,7	929	254	27,3	1.061	263	24,8	1.327	269	20,3	2.653	269	10,1	3.980	239	6,0
17-18	769	232	30,2	923	244	26,4	1.077	254	23,6	1.231	263	21,4	1.539	269	17,5	3.077	269	8,7	4.616	239	5,2
2 Kinder (Steuergruppe III/2)																					
0-3	250	544	217,6	300	556	185,3	350	576	164,6	400	593	148,3	500	607	121,4	1.000	607	60,7	1.500	547	36,5
4-6	455	544	119,6	545	556	102,0	636	576	90,6	727	593	81,6	909	607	66,8	1.818	607	33,4	2.727	547	20,1
7-9	625	544	87,0	750	556	74,1	875	576	65,8	1.000	593	59,3	1.250	607	48,6	2.500	607	24,3	3.750	547	14,6
10-12	769	544	70,7	923	556	60,2	1.077	576	53,5	1.231	593	48,2	1.539	607	39,4	3.077	607	19,7	4.616	547	11,9
13-14	893	544	60,9	1.071	556	51,9	1.250	576	46,1	1.428	593	41,5	1.786	607	34,0	3.571	607	17,0	5.357	547	10,2
15-16	1.049	544	51,9	1.258	556	44,2	1.468	576	39,2	1.678	593	35,3	2.097	607	28,9	4.194	607	14,5	6.291	547	8,7
17-18	1.177	544	46,2	1.412	556	39,4	1.647	576	35,0	1.882	593	31,5	2.353	607	25,8	4.706	607	12,9	7.059	547	7,7

¹⁾ Steuerersparnis, Kinderbeihilfe(n) und bei 2 Kindern Mütterbeihilfe.

gen ohne Kinder ist, läßt sich ermitteln, indem man die Summe sämtlicher Einkommensbegünstigungen von Familien mit Kindern auf die Gesamtzahl der Erwerbstätigen umlegt. Die praktische Berechnung stößt allerdings auf Schwierigkeiten, da die letzte Einkommensteuerstatistik für 1962 und die letzte Lohnsteuerstatistik für 1957 erstellt wurde. Um einigermaßen vergleichbare Daten über die Verteilung der Steuerpflichtigen nach Steuergruppen und Einkommensstufen zu gewinnen, wurde die Struktur der Lohnsteuerpflichtigen 1957 in Anlehnung an die Einkommensteuerstatistik 1962 fortgeschrieben und auf das Lohnsteueraufkommen 1962 übertragen.

Auf Grund der für 1962 konstruierten Einkommens- und Familienstruktur der Steuerpflichtigen läßt sich errechnen, daß die Summe der Kinderermäßigungen etwa 1 Mrd. S betragen hat. Um diesen Betrag hätten sämtliche Steuerpflichtige mit Kindern (Gruppe III) mehr Steuern zahlen müssen, wenn ihnen keine Kinderermäßigung gewährt und ihr Einkommen zu den Tarifen der Steuergruppe II versteuert worden wäre. (Die Steuergruppe II wurde als „Normalgruppe“ betrachtet, da sich in der Steuergruppe I nur verhältnismäßig wenig Steuerzahler mit meist niedrigen Einkommen befinden.) Legt man die 1 Mrd. S Kinderermäßigungen gleichmäßig auf alle Steuerzahler um, erhält man eine durchschnittliche Belastung von 530 S jährlich. Dazu kommen die Kinderbeihilfen, für die jeder Erwerbstätige 1.150 S jährlich aufbringen mußte. Insgesamt hatten daher steuerpflichtige Erwerbstätige der Steuergruppen I und II 1.680 S zusätzlich an Steuern und Kinderbeihilfenumlagen zu zahlen, damit die öffentliche Hand Kinderermäßigungen

und Kinderbeihilfen gewähren konnte. Umgekehrt sparten die Familienerhalter pro Kind netto 2.530 S an öffentlichen Abgaben¹⁾. Den Einkommensbegünstigungen für Familienerhalter stehen demnach schon beträchtliche Belastungen der Kinderlosen gegenüber.

Es wäre denkbar, daß die familienpolitischen Maßnahmen nicht nur eine *Einkommensumschichtung* zwischen Kinderlosen und Familien, sondern auch *zwischen verschiedenen sozialen Schichten* bewirken. Dafür scheint zunächst die Finanzierungsmethode der Kinder- und Familienbeihilfen zu sprechen. Die Kinderbeihilfen für Unselbständige werden hauptsächlich aus dem Kinderbeihilfenausgleichsfonds bestritten, der durch einen Dienstgeberbeitrag in Höhe von 6% der Lohnsumme finanziert wird. Die Familienbeihilfen für Selbständige sichern der Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen. Ihm fließen 3% der Einkommen-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuer, Abgaben der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe sowie der Bundesländer, vor allem aber der Gebarungüberschuß des Ausgleichsfonds für Kinderbeihilfen zu. 1965 entfielen von 3,5 Mrd. S Gesamteinnahmen des Fonds

¹⁾ Die Belastung der Kinderlosen und der Nettogewinn der Familienerhalter wurde auf Grund folgender Überlegungen berechnet: Wenn von *a* Erwerbstätigen ohne Kinder und *b* Erwerbstätigen mit Kindern je ein Betrag *d* eingehoben wird, dann stehen insgesamt *d(a+b)* Mittel für familienpolitische Zwecke zur Verfügung. Da jedoch die Gesamtheit der Familienerhalter *d b* Beiträge geleistet hat, beträgt ihr Nettogewinn nur *d a*, ebensoviel wie die Gruppe der Kinderlosen insgesamt gezahlt hat. Pro Kopf beträgt die Belastung der Kinderlosen *d* und der Nettogewinn der Familienerhalter *d a : b*.

2,9 Mrd. S oder 82,4% auf die Überschüsse des Kinderbeihilfenausgleichsfonds. Aus dem Familienausgleichsfonds werden außer den Familienbeihilfen auch die Mütterbeihilfen, die Geburtenbeihilfen, die Säuglingsbeihilfen sowie die Ergänzungsbeträge zur Kinderbeihilfe gezahlt.

Wenn aus dem für die Unselbständigen bestimmten Kinderbeihilfenfonds auch ein beträchtlicher Teil der Familienbeihilfen an Selbständige finanziert wird, so sagt das noch nichts über die Lastenverteilung zwischen beiden sozialen Schichten aus. Entscheidend ist vielmehr, wen letztlich die Beiträge belasten. Nach allgemeiner Auffassung werden die direkten Steuern aus dem persönlichen Einkommen gezahlt, die indirekten hingegen von den Verbrauchern. Über den Charakter des Beitrages zum Kinderbeihilfenfonds gehen die Meinungen auseinander. Zum Teil (etwa bei der Berechnung des Volkseinkommens) wird er als eine direkte Steuer auf Arbeitnehmereinkommen aufgefaßt und diesem zugerechnet. Die Theorie neigt allerdings im allgemeinen dazu, Beiträge zur

Sozialen Sicherheit als indirekte Steuern zu betrachten¹⁾, die auf die Arbeitskosten aufgeschlagen und im allgemeinen auf die Verbraucher überwältzt werden. Schließt man sich der zweiten Auffassung an, dann ergibt sich folgende Rechnung: Von den 5,1 Mrd. S Ausgaben der beiden Fonds 1965 entfielen 1,6 Mrd. S oder etwa ein Drittel auf Leistungen für Selbständige. Durch direkte Beiträge brachten die Selbständigen mehr als 300 Mill. S oder 6% von insgesamt 5,0 Mrd. S auf. Außerdem trugen sie mittelbar, entsprechend ihrem Anteil am privaten Konsum, etwa ein Viertel der indirekten Steuern (Dienstgeberbeitrag). Danach entsprachen die direkten und indirekten Beiträge annähernd den Leistungen. Eine nennenswerte Einkommensumverteilung zwischen Selbständigen und Unselbständigen findet nicht statt.

¹⁾ Siehe etwa *H. Hensen*, „Die Finanzen der sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft“, Kiel 1955, S. 17 — *Elisabeth Liefmann-Keil*, „Ökonomische Theorie der Sozialpolitik“, Berlin 1961, S. 162

Felix Butschek