

Umverteilungseffekte familienpolitischer Maßnahmen

Fragen der Familienpolitik haben vielfältige bevölkerungspolitische sowie sozial- und gesellschaftspolitische Aspekte, die stark ideologisiert sind und daher mit politischen Veränderungen immer wieder deutlich umorientiert werden. Obwohl in erster Linie außerökonomisch motiviert, hat die Familienpolitik doch erhebliche Auswirkungen auf den Wirtschaftsprozess, die verteilungspolitisch relevant sind. Einerseits hat das reale staatliche Leistungsangebot im Erziehungs-, Gesundheits- und Wohnbaubereich teils stark familienorientierte Verteilungsaspekte, andererseits gibt es eine Reihe von monetären Vergünstigungen, die von kostenloser Mitversicherung im Rahmen des Kranken- und Pensionsversicherungssystems über steuerliche Besserstellung ("sonstige" Bezüge, Sonderausgaben) bis zu direkten Transferzahlungen reichen.

In dieser Arbeit werden familienpolitisch motivierte, direkte monetäre Transferleistungen untersucht. Nach einem kurzen Abriss der Entwicklung der Familienpolitik seit dem Krieg wird auf das gegenwärtige System und den Umfang der Förderungen eingegangen und im letzten Abschnitt die Umverteilung analysiert.

Entwicklung der Familienpolitik in Österreich seit dem Krieg

In der Entwicklung der Familienpolitik seit 1945 können grob vier Phasen unterschieden werden:

- In den ersten Nachkriegsjahren dominierten soziale Aspekte der unmittelbaren Bedarfsicherung für die ärmeren Bevölkerungsschichten; zu abnehmenden Steuererleichterungen bis zu einem bestimmten Höchsteskommen kamen Ernährungsbeihilfen, die nur bis zu einem bestimmten, nach der Kinderzahl gestaffelten Einkommensniveau ausgezahlt wurden
- Ab Mitte der fünfziger Jahre traten horizontale Verteilungsaspekte in den Vordergrund: Die familienpolitischen Leistungen sollten in erster Linie für die Eltern einen Ausgleich für die finanziellen Lasten der Kinderbetreuung darstellen.
- In den späten sechziger Jahren wurden die Einkommensgrenzen abgeschafft, sodaß die regressiv wirkung der steuerlichen Kinderförderung deutlich verstärkt wurde. Diese mit zunehmendem Einkommen steigende steuerliche Familienförderung wurde mit schichtspezifischen Kindererziehungskosten begründet

- Seit Beginn der siebziger Jahre kam es zu einer deutlichen Neuorientierung der Familienpolitik: Die Betonung der Chancengleichheit für jedes Kind brachte eine schrittweise Egalisierung der Familienförderung und eine bildungs- und gesundheitspolitische Orientierung (Schülerfreifahrt, Schulfahrtbeihilfen, Gratisschulbuch, Mutter-Kind-Paß u. a.). Mit dem Übergang von Kinderfreibeträgen zu Steuerabsetzbeträgen und schließlich mit dem fast völligen Umstieg auf Transferleistungen seit 1978 ist wohl die Kinderförderung weitgehend unabhängig von der Einkommenssituation. Dennoch dürfen die regressiven Umverteilungseffekte, die von der Berücksichtigung der Kinder im Rahmen der Sonderausgaben und der gesonderten Besteuerung der sonstigen Bezüge ausgehen, nicht unterschätzt werden. Die direkte Förderung unterscheidet sich nur nach dem Alter und der Dauer der Beanspruchung schulischer Einrichtungen. Der Ausbau der Geburtenbeihilfe, des Karenzurlaubsgelds und die Sondernotstandshilfe haben vor allem die Leistungen in der untersten Einkommenschicht stark erhöht (Münz, 1984)¹⁾

Umfang und Finanzierung der Familienförderung in Österreich

Ein internationaler Vergleich der Netto-Brutto-Einkommensrelation (Tax-Benefit-Position) eines ledigen Industriearbeiters mit jener eines verheirateten mit zwei Kindern bei durchschnittlichem Einkommen zeigt, daß Österreich hinter Frankreich und Belgien — zumindest im unteren und mittleren Einkommensbereich — die höchste Familienförderung im OECD-Raum hat: Das verfügbare Nettoeinkommen eines verheirateten Familienerhalters mit zwei Kindern lag 1982 bei 92,4% des Bruttobezugs und für den ledigen Durchschnittsverdiener bei 74,7%. Diese um 17,7 Prozentpunkte günstigere Netto-Brutto-Position des Familienerhalters wurde nur noch in Frankreich mit 31,7 und Belgien mit 20,2 Prozentpunkten überschritten, knapp hinter Österreich folgt Norwegen (15,1); die BRD und Großbritannien liegen mit je 12 Prozentpunkten schon deutlich zurück (OECD, 1986).

Das wichtigste Finanzierungsinstrument der österreichischen Familienpolitik ist ein Ausgleichsfonds. Die Entwicklung des Familienlastenausgleichsfonds wird

¹⁾ Eine ausführlichere Darstellung findet sich im gleichnamigen Beitrag zum Umverteilungsprojekt des WIFO, das demnächst als WIFO-Gutachten publiziert wird.

Übersicht 1

Entwicklung und Struktur der Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds

	1968	1970	1973	1977	1978	1983	1986 ¹⁾
	Mill. S						
<i>Einnahmen</i>							
Dienstgeberbeiträge	6 045,8	7 103,9	10 977,6	17 623,0	16 904,0	19 924,0	23 075,0
Beiträge der Lohnsteuerpflichtigen, Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtigen	492,7	620,0	936,2	1 441,0	1 605,9	2 275,0	2 944,9
Rückgezahlte Unterhaltsvorschüsse	—	—	—	25,0	52,3	157,5	230,0
Von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	67,6	67,6	67,4	72,0	73,5	90,6	91,0
Der Länder	124,8	124,8	124,8	127,7	127,7	127,7	135,7
Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuern	—	—	—	—	6 780,0	7 232,0	10 500,0
Ersatz vom Reservefonds	—	—	—	—	968,0	4 507,6	0,0
Insgesamt	6 730,9	7 916,3	12 106,0	19 289,0	26 511,5	34 314,4	36 976,6
<i>Ausgaben</i>							
Familienbeihilfen	6 512,4	6 931,3	8 950,9	13 567,0	21 410,7	25 621,7	28 220,3
Geburtenbeihilfen	246,3	186,4	189,5	1 309,0	1 285,0	1 484,2	1 150,0
Schulfahrtbeihilfen	—	—	88,9	138,0	144,6	224,2	335,0
Schülerfreifahrten	—	—	716,1	1 717,0	1 796,9	3 008,3	2 998,0
Schulbücher	—	—	750,9	964,0	973,9	997,8	959,0
Beitrag zum Karenzurlaubsgeld	—	—	—	334,0	457,3	1 280,4	1 384,3
Mutter-Kind-Paß	—	—	—	183,0	197,2	60,6	280,0
Unterhaltsvorschüsse	—	—	—	123,0	173,6	474,6	600,9
Sonstige familienpolitische Maßnahmen	—	—	—	30,0	72,4	1 162,8	1 050,0
Überschuß an Reservefonds	—	798,6	1 409,5	942,0	—	—	0,0
Insgesamt	6 758,6	7 117,7	12 106,0	19 289,0	26 511,5	34 314,0	36 976,6

Q: Bundesfinanzgesetz — ¹⁾ Voranschlag

hier nicht ausführlich behandelt. Sie wurde von *Lehner* (1986) genau analysiert. Übersicht 1 vermittelt einen Eindruck über die Entwicklung des Umfangs und der Struktur der Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds. Die Aufkommensentwicklung ist — abgesehen von Beitragsatzänderungen (1978, 1981) — von der nominellen Einkommensentwicklung bestimmt; die Ausgaben hängen dagegen von der Kinderzahl und der Leistungsstruktur ab: Bis 1970 wurden nur die Familien- und Geburtenbeihilfen aus dem Familienlastenausgleichsfonds finanziert; 97% der Ausgaben entfielen auf Familienbeihilfen. 1971 wurden die Schulfahrtbeihilfen und im Jahr darauf die Schülerfreifahrten und die Gratisschulbücher eingeführt; der Anteil der Familienbeihilfen an den Ausgaben des Familienlastenausgleichsfonds erreichte damit 1973 74% und ging bis 1977 auf 70% zurück, da mit dem Mutter-Kind-Paß (1975), den Unterhaltsvorschüssen und dem Beitrag zum Karenzurlaubsgeld (1976) weitere Aufgabenbereiche übernommen wurden. In der Finanzgebarung geht damit sehr deutlich hervor, daß mit der günstigen Aufkommensentwicklung in den frühen siebziger Jahren in steigendem Maße auch bildungs- und gesundheitspolitische Aspekte Eingang in die Familienpolitik gefunden haben.

Die laufende Familienförderung setzte sich 1970 im wesentlichen aus der Familienbeihilfe und der Steuerermäßigung für Kinder zusammen. Die Familienbeihilfe betrug für das erste Kind 2 800 S jährlich (für 3 Kinder pro Kind 3 990 S). Zur Familienbeihilfe kam noch die Steuerermäßigung für Kinder, die zwischen

Null für die unterste Einkommenschicht und mehr als 4.000 S jährlich pro Kind in den obersten Einkommenschichten erreichte (Übersicht 2 gibt einen Überblick über die Steuerermäßigung für Familien mit zwei Kindern nach Einkommenstufen). Wie in Übersicht 2 dargestellt, waren bis 1967 die oberen Einkommenschichten von der steuerlichen Familienförderung ausgeschlossen. Der Übergang zu Kinderfreibeträgen und die Abschaffung der Einkommensgrenzen mit dem Einkommensteuergesetz 1967 brachten eine mit dem Einkommen zunehmende steuerliche Begünstigung, während die ärmsten Bevölkerungsschichten von der steuerlichen Familienförderung ausgeschlossen blieben. Die Umwandlung in Steuerabsetzbeträge (Einkommensteuergesetz 1972) führte wohl ab 1973 zu einer steuerlichen Gleichbehandlung aller Kinder, soweit genug Steuerschuld entstand. Damit gingen aber die untersten Einkommenschichten wieder leer aus, was schließlich 1978 zum praktisch völligen Übergang auf Transferzahlungen führte (vgl. *Lehner*, 1981).

Reste der steuerlichen Familienförderung blieben in Form der gesonderten Besteuerung der "sonstigen" Bezüge zu festen Steuersätzen und der Sonderausgaben-Freibeträge bestehen: Die Begünstigung für 2 Kinder aufgrund der gesonderten Besteuerung der sonstigen Bezüge ist in der letzten Spalte der Übersicht 2 nach Einkommenstufen dargestellt: Während für die unteren Einkommenschichten die Steuerermäßigung Null oder vernachlässigbar gering ist, erhalten Spitzenverdiener doch nennenswerte Beträge. Die gesamte laufende Familienförderung (Steuerer-

Entwicklung der Steuerermäßigung für Kinder¹⁾
Für Familien mit 2 Kindern

Differenz zur Lohnsteuer für Verheiratete ohne Kinder

Zu versteuerndes laufendes Einkommen (in S)	1957	1962	1968	1969	1971 In S	1973	1975	Seit 1979	Aus der Besteuerung sonstiger Bezüge ²⁾
									1983
20 000	821	431	—	—	—	—	—	—	—
30 000	1.390	1.970	1.292	1.399	1.082	—	—	—	—
50 000	1.946	2.621	3.475	3.763	3.500	4.785	3.214	0	175
80 000	2.009	2.723	4.375	4.737	4.436	7.400	8.400	0	275
100 000	2.009	2.724	4.404	4.767	4.907	7.400	8.400	0	475
150 000	0	2.711	5.082	5.502	5.889	7.400	8.400	0	875
200 000	0	1.531	5.760	6.236	6.602	7.400	8.400	0	1.375
400 000	0	0	6.945	7.520	8.070	7.400	8.400	0	3.585
500 000	0	0	7.115	7.702	8.070	7.400	8.400	0	4.075
1 000 000	0	0	7.115	7.702	8.070	7.400	8.400	0	8.575
2 000 000	0	0	7.623	8.264	8.803	7.400	8.400	0	17.075

Q: Lehner (1981) eigene Berechnungen — ¹⁾ Ermäßigung der Lohnsteuer für laufende Bezüge laut Tarif ohne Berücksichtigung der sonstigen Bezüge oder Sonderausgaben-Freibeträge. — ²⁾ In der Besteuerung sonstiger Bezüge ergaben sich im Lauf der Zeit keine wesentlichen Änderungen; die Kinderermäßigung aus der Besteuerung der sonstigen Bezüge tritt zu jener aus den laufenden Bezügen in der jeweiligen Spalte hinzu

mäßigung plus Familienbeihilfe) ist für einen durchschnittlichen Einkommensbezieher im Jahre 1970 (der 80.000 S zu versteuern hatte) bis 1985 nominell um 155,3% gestiegen (für ein Kind von über 10 Jahren um 201,7%); das bedeutet einen realen Anstieg von 9,4% und für ein Kind, das über 10 Jahre alt ist, von 29,3%. Für jene Einkommenschichten, die zu wenig verdienten, um im Jahre 1970 die Steuerermäßigung für Kinder zu erlangen, war natürlich der Zuwachs deutlich höher, in der untersten Einkommenschicht betrug er real 102%. Für einen Einkommensbezieher, der im Jahre 1970 150.000 S zu versteuern hatte, erreichte der Zuwachs der laufenden Kinderförderung bis 1985 real 1,9% für ein Kind unter 10 Jahren und 20,5% für ein Kind über 10 Jahren. Für höhere Einkommenschichten ist die laufende Förde-

rung real zurückgegangen (Übersicht 3). Allerdings wurde seither die Möglichkeit, Sonderausgaben (Genussscheine, junge Aktien etc.) und Bausparprämien in Anspruch zu nehmen, stark ausgeweitet. Damit werden sowohl aufgrund der finanziellen Möglichkeiten als auch aufgrund der Progression obere Einkommenschichten deutlich begünstigt

Die Umverteilungswirkungen der Familienförderung

Methodische Anmerkung

Die Umverteilungseffekte der Familienpolitik werden in dieser Untersuchung für das Jahr 1983 analysiert.

Zunahme der Familienförderung¹⁾ zwischen 1970 und 1985

Zu versteuerndes laufendes Einkommen (in S)	Steuerliche Ermäßigung für 1 Kind	Familienbeihilfe 1970 In S	Familienförderung insgesamt 1970 In S	1985		Familienbeihilfe Nominal		Real	
				Kinder unter 10 Jahren	Kinder über 10 Jahren	Kinder unter 10 Jahren	Kinder über 10 Jahren	Kinder unter 10 Jahren	Kinder über 10 Jahren
				In S		1970/1985 Veränderung in %		1970/1985 Veränderung in %	
20 000	—	2.800	2.800	13.200	15.600	+371,4	+457,1	+102,1	+138,8
30 000	700	2.800	3.500	13.200	15.600	+277,1	+345,7	+81,7	+91,0
50 000	1.880	2.800	4.680	13.200	15.600	+182,1	+233,3	+20,9	+42,9
80 000	2.370	2.800	5.170	13.200	15.600	+155,3	+201,7	+9,4	+29,3
100 000	2.380	2.800	5.180	13.200	15.600	+154,8	+201,2	+9,2	+29,1
150 000	2.750	2.800	5.550	13.200	15.600	+137,8	+181,1	+1,9	+20,5
200 000	3.120	2.800	5.920	13.200	15.600	+123,0	+163,5	-4,4	+13,0

Q: Lehner (1981) eigene Berechnungen, Bundesfinanzgesetz — ¹⁾ Die Kinderermäßigung aufgrund der gesonderten Besteuerung der sonstigen Bezüge blieb hier außer Betracht da seit 1970 nur der Freibetrag angehoben wurde

Die Arbeit beschränkt sich auf die direkten familienpolitischen Transferleistungen, soweit sie im Familienlastenausgleichsfonds und in anderen Budgetpositionen des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Sozialversicherungsträger erfaßt sind. Andere finanzielle oder reale Transfers, die den Familien unter dem Titel Bildungs-, Wohnungs- oder Sozialpolitik zufließen, werden so weit wie möglich in den entsprechenden Teilen des Gesamtprojekts erfaßt

Die Grundlage für die Beurteilung der Inanspruchnahme familienpolitischer Leistungen bildet der Mikrozensus des Österreichischen Statistischen Zentralamtes vom Juni 1983, bei dem auch die Nettoeinkommen der unselbständig Erwerbstätigen und Pensionisten erfragt wurden. Die erfaßten Personen wurden zu Haushalten aggregiert, und diesen — nach Einkommenshöhe und sozialer Stellung geschichtet — die Inanspruchnahme familienpolitischer Leistungen (Familienbeihilfen, Geburtenbeihilfen, Schulbücher u. a.) zugerechnet.

Umfang und Struktur der Familienförderung im Jahr 1983

1983 flossen in Österreich unmittelbar familienpolitisch motivierte Leistungen im Ausmaß von 40,1 Mrd. S an rund 1,3 Mill. private Haushalte. Der überwiegende Teil dieser Mittel, nämlich 34,3 Mrd. S, wurde über zweckgebundene Einnahmen des Familienlastenausgleichsfonds finanziert.

Mit 27,75 Mrd. S wurden knapp 70% aller familienpolitischen Transfers direkt in Form von Familienbeihilfen

ausgezahlt; 6,9 Mrd. S oder knapp 17% entfielen auf unmittelbar mit der Geburt zusammenhängende Leistungen wie Geburtenbeihilfe, Karenzurlaubs- und Wochengeld; 4,3 Mrd. S oder knapp 11% der Ausgaben standen mit dem Schulbesuch (Schülerfreifahrt, Schulbücher etc.) in Zusammenhang (Übersicht 4).

Die Verteilung der Familienförderung nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstands

Für die Verteilung der Mittel aus der Familienförderung bildet die Kinderzahl das wichtigste Kriterium; dazu kommen die Dauer des Schulbesuchs und die Inanspruchnahme von Karenzurlaubsgeld, Betriebs- hilfe (bei Selbständigen) oder Sondernotstandshilfe. Diese Kriterien sind nach der sozialen bzw. beruflichen Stellung der Haushalte unterschiedlich verteilt (Übersicht 5).

Die Kinderzahl ist bei den Selbständigen und hier insbesondere bei den Bauern am höchsten, mit 64,5% war 1983 nicht nur der Anteil der Haushalte mit Kindern in der Landwirtschaft am höchsten, sondern mit 2,2 auch die durchschnittliche Kinderzahl. Insgesamt haben 60,5% der Selbständigenhaushalte Kinder, ihre durchschnittliche Kinderzahl liegt bei 2,02.

Mit Ausnahme der Pensionistenhaushalte, von denen nur 8,6% Kinder haben, ist der Anteil der Haushalte mit Kindern unter den Angestellten am niedrigsten (55,1%), bei den Beamten dagegen (61,4%) deutlich überdurchschnittlich. Insgesamt betreuen 58,4% der unselbständig Erwerbstätigen Kinder; die Kinderzahl je Haushalt liegt bei 1,66. Deutlich überdurchschnitt-

Übersicht 4

**Familienpolitisch motivierte Leistungen an Haushalte
1983**

	Familienlastenausgleichsfonds	Sonstige Budgetmittel des Bundes	Budgetmittel der Länder und Gemeinden	Mittel der Sozialversicherungsträger	Insgesamt	Abgerundete Zahl der Begünstigten Kinder, Schüler und Studenten	Durchschnittliche Leistung je Begünstigten
			Mill. S				in S
Familienbeihilfe	25.621	1.053	1.075 ¹⁾	—	27.750	2.040.000 ²⁾	13.600
Schülerfreifahrt	3.008	—	—	—	3.000	950.000	3.200
Schülerunfallversicherung	—	—	—	—	30	—	—
Schulfahrtbeihilfe	224	—	—	—	224	143.000	1.700
Schulbücher	998	—	—	—	998	1.287.000	775 ³⁾
Heiratsbeihilfe	—	674	—	—	674	44.367	15.000
Geburtenbeihilfe	1.484	3	5	—	1.492	93.000	16.000
Mutter-Kind-Paß	61	—	—	—	61	93.000	650
Karenzgeld	1.280	1.310	30	—	2.620	40.000	65.500
Sondernotstandshilfe	—	460	—	—	460	8.600	54.000
Unterhaltsvorschüsse	475	—	—	—	475	—	—
Betriebshilfe	74	—	—	74	148	5.804	25.500
Wochengeld	1.059	—	—	1.059	2.118	62.500	34.000
Insgesamt	34.314	3.500	1.110	1.133	40.058		

Q: Bundesfinanzgesetz 1983, 1985. Amtsbehelf Kapitel 56 bzw. Kapitel 18, Beilage K, (Fußnote: Länder und Gemeinden), Programmbudget Arbeitsmarktverwaltung IX. Nur bundes einheitlich geregelte Leistungen — ¹⁾ Bundesfinanzgesetz Beilage K (Fußnote) — ²⁾ Einschließlich 101.000 Kinder mit verminderter Familienbeihilfe die im Ausland leben und 35.000 Behinderte mit erhöhter Familienbeihilfe — ³⁾ Oberstufe 1.000 S. Unterstufe 500 S.

**Verteilung der Haushalte nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstands
1983**

	Haushalte insgesamt		Haushalte mit Kindern		Anteil der Haushalte mit Kindern an den Haushalten insgesamt	Zahl der Kinder In 1.000	Zahl der Kinder	
	In 1.000	Anteile in %	In 1.000	Anteile in %			Je Haushalt	Je Haushalt mit Kindern
Landwirte	116,5	4,3	75,2	6,8	64,5	165,3	1,42	2,20
Sonstige Selbständige	147,5	5,4	84,6	7,6	57,4	157,1	1,07	1,86
Selbständige	264,0	9,7	159,8	14,4	60,5	322,4	1,22	2,02
Arbeiter	595,2	21,9	359,2	32,4	60,3	604,2	1,02	1,68
Angestellte	555,7	20,4	306,0	27,6	55,1	502,9	0,90	1,64
Beamte	239,7	8,8	147,1	13,3	61,4	244,8	1,02	1,66
Unselbständige	1.390,6	51,1	812,3	73,3	58,4	1.351,9	0,97	1,86
Arbeitslose	41,3		18,0			32,4		
Pensionisten	986,3	36,2	84,6	7,6	8,6	115,7	0,12	1,37
Sonstige (Hausfrauen, Studenten)	82,2	3,0	51,3	4,6	62,4	76,7	0,93	1,50
Insgesamt	2.723,1	100,0	1.108,0	100,0	40,7	1.866,7	0,69	1,68

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Mikrozensus Juni 1983, Jahresergebnisse 1983; eigene Berechnungen

lich ist der Anteil der kinderversorgenden Haushalte an den "Sonstigen", also den Haushalten von Studenten und nichterwerbstätigen Hausfrauen, mit 62,4%; die durchschnittliche Kinderzahl ist jedoch wie bei den Pensionisten (1,50 bzw. 1,37) gering.

Für die Verteilung der Familienbeihilfen, der Schulbücher und der Schülerfreifahrt ist der Schulbesuch nach der Pflichtschule bzw. die Studienzeit bis zum Alter von 27 Jahren ausschlaggebend: Während von Arbeiter- und Bauernkindern (laut Mikrozensus Juni 1983) nur 2,9% bzw. 4,2% die Universität besuchen, liegt der entsprechende Anteil unter Angestellten- und Beamtenkindern bei 8,2% bzw. 10,2%, unter gewerblich Selbständigen bei 11,7% und unter Freiberuflern bei 31,2%. Auch der Besuch höherer Schulen

zwischen dem 15. und dem 18. Lebensjahr liegt bei Arbeiter- und Bauernkindern mit 11,3% bzw. 15,7% unter dem Anteil der Angestellten- und Beamtenkinder mit rund 16% oder jener von gewerblichen Selbständigen mit 17,9%.

An die 14,4% Selbständigenhaushalte mit Kindern flossen 1983 6,65 Mrd S oder gut 17% aller familienpolitischen Leistungen. Durchschnittlich erhielt damit jeder kinderbetreuende Selbständigenhaushalt aus diesem Titel 41.600 S an Transferzahlung, Landwirte über 45.000 S (Übersicht 6).

Die unselbständig Berufstätigen (einschließlich Arbeitslose), auf die über 73% der Haushalte mit Kindern entfallen, erhielten 71,9% der Mittel oder je Haushalt 34.500 S. Neben der unterschiedlichen Schulbesuchsdauer schlagen hier vor allem Unterschiede in der durchschnittlichen Kinderzahl je Haushalt und mit der Geburt zusammenhängende Leistungen (Geburtenbeihilfe, Karenzgeld) durch; so flossen an Pensionistenhaushalte 1983 durchschnittlich nur 29.700 S. In der Kategorie "Sonstige", in der Haushalte von nicht erwerbstätigen Hausfrauen, Studenten u. a. zusammengefaßt sind, fällt die Sondernotstandshilfe stark ins Gewicht. Diese Haushalte erhalten damit 34.200 S im Jahr an familienpolitischen Transfers, obgleich der Anteil der übrigen Leistungen aufgrund der niedrigen durchschnittlichen Kinderzahl sehr gering ist.

Im Durchschnitt erhielt 1983 ein anspruchsberechtigter Haushalt 35.000 S an direkter Familienförderung; knapp 31.000 S davon entfallen auf monetäre Leistungen, der Rest auf Schülerfreifahrt, Schulbücher, Mutter-Kind-Paß u. a.

Die Förderung je Kind, die im Sinne des Familien- bzw. Kinderlastenausgleichs von Interesse ist, betrug relativ einheitlich gut 20.000 S; nur auf die Kinder der

Übersicht 6

**Familienförderung je Haushalt und Kind nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstands
1983**

	Familienförderung		
	Je Haushalt	Je Haushalt mit Kindern In S	Je Kind
Landwirte	29.200	45.300	20.600
Sonstige Selbständige	22.000	38.400	20.700
Selbständige	25.200	41.600	20.600
Arbeiter	21.200	35.200	20.900
Angestellte	18.800	34.100	20.700
Beamte	20.500	33.500	20.100
Unselbständige	20.100	34.500	20.700
Pensionisten	2.500	29.700	21.700
Sonstige (Hausfrauen, Studenten)	21.400	34.200	22.900
Insgesamt	14.300	35.100	20.800

Q: Bundesfinanzgesetz, Österreichisches Statistisches Zentralamt, Mikrozensus Juni 1983, Jahresergebnisse 1983; eigene Berechnungen

sonstigen Haushalte entfielen mit knapp 23 000 S deutlich mehr. Die überdurchschnittliche Förderung je Kind in dieser Gruppe ist jedoch einleuchtend, da hier bei niedriger Kinderzahl Wochengeld, Karenzurlaubsgeld und Sondernotstandshilfe eine besondere Rolle spielen.

Die Familienförderung ist in erster Linie als Ausgleich für die finanziellen Lasten der Kinderbetreuung konzipiert, hat jedoch beträchtliche Umverteilungswirkungen sowohl horizontal (zwischen verschiedenen sozialen Gruppen) als auch vertikal (zwischen unterschiedlichen Einkommenschichten): Auf horizontaler Ebene werden die Selbständigenhaushalte — insbesondere die Bauern — am stärksten "begünstigt", d. h. unter dem Titel Familienförderung fließt ein überproportionaler Anteil an staatlichen Transfers an Selbständige. Während der Umfang der Familienförderung 1983 durchschnittlich 14.300 S je Haushalt betrug, entfielen auf Selbständige 25 200 S und auf unselbständig Erwerbstätige 20 100 S je Haushalt; den Pensionisten flossen nur 2 500 S je Haushalt aus diesem Titel zu.

Diese Umverteilung zu den bäuerlichen Familien aus horizontaler Sicht bedeutet gleichzeitig aus vertikaler Sicht eine deutliche Umverteilung zu den unteren Einkommenschichten und damit eine ausgleichende Wirkung der Familienförderung.

Hier tritt der Unterschied zwischen der steuerlichen Familienförderung und dem Transferzahlungssystem klar hervor: Da die Einkommensteuerleistung der Bauern aufgrund der Pauschalierung und des niedrigen Einkommens gering ist, erhielten sie vor 1978

und insbesondere vor 1973 trotz hoher Kinderzahl nur einen geringen Teil der Mittel. Die steuerliche Familienförderung kam höheren Einkommenschichten mit hohem Grenzsteuersatz überproportional zugute, während die Ärmsten nichts erhielten.

Das Instrument der steuerlichen Familienförderung steht damit dem Ziel einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung im Weg, sein Einsatz bedeutet gleichzeitig eine Umverteilung zu den höheren Einkommenschichten.

Die Verteilung der Familienförderung nach Haushalts-Einkommenstufen

Die Einkommenserhebung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes im Rahmen des Mikrozensus Juni 1983 bot die Möglichkeit, die Familienförderung für Nichtselbständigenhaushalte auch nach dem Haushaltseinkommen zu untersuchen.

An die Haushalte der unselbständig Erwerbstätigen, Pensionisten, Studenten und Hausfrauen flossen 32,3 Mrd. S oder 83% der Mittel aus der staatlichen Familienförderung. Gut die Hälfte der Mittel (56,7%) erhielten die mittleren Einkommenschichten mit einem monatlichen Nettoeinkommen je Haushalt zwischen 10 000 und 20 000 S (Übersicht 7). In diesen Einkommensbereich fallen auch 55% der Haushalte mit Kindern, diese sind jedoch deutlich kinderreicher als der Durchschnitt. Die Kinderzahl je Familie liegt in diesem Einkommensbereich zwischen 1,6 und 1,8, in den unteren und oberen Einkommenschichten mit et-

Übersicht 7

Verteilung der Familienförderung und der Haushalte nach Netto-Haushaltseinkommenstufen

1983

Netto-Haushaltseinkommen (in S)	Familienpolitische Leistungen insgesamt		Haushalte mit Kindern		Anteil der Haushalte mit Kindern an den Haushalten insgesamt		Zahl der Kinder an den Haushalten insgesamt	Durchschnittliche Zahl der Kinder je Haushalt mit Kindern	Familienpolitische Leistungen je Kind
	Mill S	Anteile in %	Anteile in %	In %	In S	In 1 000			
Bis 4 000	1 260	3,9	3,7	40,0	36 000	43,9	1,3	28 700	
4 001 bis 5 000	411	1,3	1,1	7,5	39 900	14,8	1,4	27 700	
5 001 bis 7 000	1 339	4,2	3,7	12,2	38 600	52,0	1,5	25 700	
7 001 bis 9 000	1 312	4,1	4,5	21,1	30 500	71,4	1,7	18 400	
9 001 bis 11 000	4 095	12,7	13,1	37,5	32 900	226,7	1,8	18 100	
11 001 bis 13 000	4 506	14,0	13,4	47,6	35 400	230,7	1,8	19 500	
13 001 bis 15 000	3 465	10,7	10,1	48,4	36 200	157,5	1,6	22 000	
15 001 bis 17 000	3 270	10,1	9,4	48,1	36 500	146,5	1,6	22 300	
17 001 bis 19 000	2 977	9,2	8,9	47,1	35 200	138,3	1,6	21 500	
19 001 bis 21 000	2 312	7,2	7,2	49,3	33 800	108,1	1,6	21 400	
21 001 bis 23 000	1 747	5,4	5,3	57,1	34 700	75,1	1,5	23 300	
23 001 bis 25 000	1 370	4,2	4,9	49,3	29 400	65,3	1,4	21 000	
25 001 bis 27 000	1 293	4,0	4,4	55,4	30 700	63,1	1,5	20 500	
27 001 bis 30 000	1 041	3,2	3,5	48,8	31 500	50,8	1,5	20 500	
30 001 bis 40 000	1 398	4,3	5,1	52,2	28 900	76,4	1,6	18 300	
40 000 und darüber	460	1,4	1,6	58,4	30 700	23,5	1,6	19 600	
Insgesamt	32 256	100,0	100,0	38,6	34 000	1 544,3	1,6	20 900	

Q: Bundesfinanzgesetz Österreichisches Statistisches Zentralamt Mikrozensus Juni 1983 Jahresergebnisse 1983; eigene Berechnungen

Verteilung der familienpolitischen Transfers auf kinderbetreuende Haushalte nach dem Netto-Haushaltseinkommen

	Insgesamt	Familienbeihilfe	Schulfahrtbeihilfe Schülerfreifahrt Schülerunfall- versicherung	Schulbücher	Geburtenbeihilfe Mutter-Kind-Paß	Karenzgeld, Wochengeld, Sonder- notstandshilfe
	Kumulierte Anteile in %					
1 Dezil	10,7	7,9	6,3	6,4	10,7	28,5
2 Dezil	20,2	18,4	15,2	15,6	23,4	32,4
1 Quartil	25,0	23,8	19,8	20,3	30,3	33,9
3 Dezil	30,2	29,3	24,7	25,3	36,1	37,1
4 Dezil	40,6	40,3	34,8	35,6	47,3	44,7
Median	51,2	50,3	44,3	45,1	59,7	59,0
6 Dezil	61,9	60,6	54,7	55,9	70,4	71,6
7 Dezil	72,2	71,1	66,2	67,3	79,3	80,4
3 Quartil	77,2	76,0	71,7	72,9	83,0	85,4
8 Dezil	82,3	81,0	77,0	78,0	87,3	91,2
9 Dezil	91,2	90,4	87,2	88,1	95,1	96,7

Q: Bundesfinanzgesetz Österreichisches Statistisches Zentralamt Mikrozensus Juni 1983. Jahresergebnisse 1983; eigene Berechnungen

wa 1,5 merklich darunter. In diesen mittleren Einkommenschichten mit der höchsten Kinderzahl liegt die staatliche Familienförderung mit etwa 36.000 S je kinderbetreuenden Haushalt über dem Durchschnitt von 34.000 S. Am höchsten ist die Förderung in den untersten Einkommensstufen, in denen die Geburtenbeihilfe, das Karenz- und Wochengeld sowie die Sondernotstandshilfe dominieren. Leistungen, die in Zusammenhang mit der Schule stehen, und die Familienbeihilfen sind jedoch unterrepräsentiert (Übersicht 8). Die Familienförderung stellt eine Maßnahme der horizontalen Umverteilung dar. Die Gesellschaft übernimmt unabhängig vom Einkommen der Eltern einen Teil der Kosten der Kinderbetreuung. Damit geht aber ein Umverteilungsprozeß nach Einkommenschichten Hand in Hand: Zwischen den kinderbetreuenden Haushalten ist die vertikale Verteilung der familienpolitischen Leistungen insgesamt relativ gleichmäßig. Die unterste und die mittleren Einkommensstufen werden begünstigt: Auf die 40% der Haushalte vom 4. bis zum 7. Dezil kommen 42% der Mittel; das oberste Viertel verliert 2,2%. Allerdings kommen gerade in diesem Bereich die hier nicht berücksichtigte Begünstigung nach der Kinderzahl im Rahmen der gesonderten Besteuerung der sonstigen Bezüge und die Inanspruchnahme von Sonderausgaben verstärkt zum Tragen. Geht man von den durchschnittlich beanspruchten Freibeträgen für Sonderausgaben des Jahres 1979 aus, so stieg die Steuerersparnis vom mittleren bis zum obersten Einkommensbereich von 3% auf 9½% des Bruttobezugs. Wie aus der Lohnsteuerstatistik 1982 hervorgeht, hat aber inzwischen die Beanspruchung stark zugenommen. Die Verteilung der einzelnen Transfers hängt natürlich entscheidend vom Alter der Eltern und Kinder ab: Junge Ehepaare und alleinstehende Mütter mit Kindern befinden sich häufiger in unteren Einkommen-

stufen und haben eher Kleinkinder. Ihnen fließen daher überproportional Geburtenbeihilfen und Karenzurlaubsgelder zu, während die mit der Schule zusammenhängenden Transfers erst später wirksam werden und daher altersbedingt einen entnivellierenden Effekt haben. Mit der Geburtenbeihilfe und dem Karenzurlaubsgeld wird also neben dem Kinderlastenausgleich auch eine gleichmäßigere Einkommensverteilung erreicht. Dazu kommen bei der Sondernotstandshilfe noch soziale und emanzipatorische Gesichtspunkte (vgl. Münz — Neyer — Pelz, 1986). Die absolute Förderung je kinderbetreuenden Haushalt belief sich 1983 auf durchschnittlich 2.440 S monatlich (14mal) und war nur im mittleren und untersten Einkommensbereich etwas höher (2.590 S bzw. 2.610 S). Berücksichtigt man das unterschiedliche Durchschnittsalter der Kinder nach Einkommenschichten und die entsprechenden Unterschiede in den Kosten, so dürften die Mittel im Sinne des Kinderlastenausgleichs relativ gleichmäßig entsprechend der Kostenbelastung verteilt sein. Betrachtet man jedoch alle Haushalte (jene mit Kindern und ohne), so bewirkt die Familienförderung eine vertikale Umverteilung zu den mittleren und oberen Einkommenschichten, da sich in den unteren die meist kinderlosen Pensionistenhaushalte konzentrieren (vgl. Übersicht 7, Spalte 5). Die unteren 25% in der Einkommenshierarchie der Haushalte, die monatlich netto weniger als 10.200 S verdienten, bezogen 1983 425 S monatlich aus dem Titel der Familienförderung, an jene über dem Medianeinkommen von 15.700 S flossen zwischen 1.130 S und 1.250 S. Trotz einer deutlich stärkeren Förderung je Kind (bzw. anspruchsberechtigte Mutter) in den unteren Einkommenschichten (vgl. Übersicht 7) und einer relativ gleichmäßigen Förderung je kinderbetreuenden Haushalt nach Einkommenschichten (vgl. Übersicht

Übersicht 9

**Verteilung der Nettoeinkommen und der Familienförderung je Nichtselbständigenhaushalt
nach Einkommensklassen
1983, pro Monat**

	Netto-Haushaltseinkommen einschließlich familienpolitischer Leistungen		Familienpolitische Leistungen Intervallmittel			
	Grenzeinkommen In S	Mittleres Einkommen In S	Je Haushalt		Je Haushalt mit Kindern	
			In S	In % des Einkommens	In S	In % des Einkommens
1 Dezil	6 200	5 000	510	10,2	2 610	52,2
2 Dezil	9 000	7 500	340	4,5	2 310	30,8
1 Quartil	10 200					
3 Dezil	11 300	10 000	490	4,9	2 430	24,3
4 Dezil	13 500	12 100	880	7,3	2 540	21,0
Median	15 700	14 300	1 130	7,9	2 590	18,1
6 Dezil	17 900	16 900	1 240	7,3	2 610	15,4
7 Dezil	20 500	19 100	1 250	6,5	2 500	13,1
3 Quartil	22 000					
8 Dezil	23 800	22 200	1 190	5,4	2 450	11,0
9 Dezil	28 800	26 100	1 210	4,6	2 170	8,3
10 Dezil		36 000	1 140	3,2	2 150	6,0
Arithmetisches Mittel		16 900	940	5,6	2 440	14,4

Q: Bundesfinanzgesetz Österreichisches Statistisches Zentralamt Mikrozensus Juni 1983 Jahresergebnisse 1983; eigene Berechnungen

ten 7 und 9) bewirkt also die demographische Struktur, daß die Mittel der Familienförderung stärker an mittlere bis obere Verdienstgruppen fließen.

Dennoch muß die Umverteilungswirkung der staatlichen Familienförderung als insgesamt progressiv bezeichnet werden: Zum einen werden die kinderbetreuenden Haushalte sowie die Kinder in den unteren Einkommensstufen in absoluten Beträgen stärker gefördert, mit einem Anteil von über 50% am Nettoeinkommen bildet für die ärmsten 10% dieser Haushalte mit Kindern die Familienförderung die wichtigste Einkommensquelle; zum anderen geht die relative Förderung, gemessen am Brutto- oder Nettoeinkommen, mit wachsendem Einkommen von gut 50% im untersten Dezil auf 6% im obersten zurück (Übersicht 9, letzte Spalte).

Auch für die Haushalte insgesamt geht der Anteil der Förderung — mit Ausnahme des 2. bis 4. Dezils, in denen Pensionistenhaushalte durchschlagen — kontinuierlich von 10,2% im untersten auf 3,2% im obersten Dezil zurück.

Zusammenfassung

Aus familienpolitischer Sicht, also im Sinne des Kinderlastenausgleichs, sind die Leistungen je Kind nach sozialen Klassen und Einkommenschichten relativ gleich, nur in den untersten Einkommenschichten, in denen die Sondernotstandshilfe zum Tragen kommt, liegt die Förderung deutlich darüber. Die Leistungen je Haushalt hängen vor allem von der Kinderzahl ab.

Aus horizontaler Sicht, also der Verteilung nach sozialen Gruppen, kommt ein überproportionaler Teil

der Familienförderung den Selbständigenhaushalten und hier im besonderen den Landwirten zugute.

Unter dem Aspekt der vertikalen Verteilung fließt, von allen Haushalten aus gesehen, der größte Teil der Mittel in die mittleren und oberen Einkommenschichten, da in den unteren Einkommensbereichen die Pensionistenhaushalte, die kaum Kinder haben, überwiegen. Betrachtet man aber nur die Haushalte mit Kindern, so wirkt die Familienförderung progressiv: Sie ist in den unteren und den mittleren Einkommenschichten am höchsten und geht im obersten Fünftel der Einkommenspyramide merklich zurück. Bezieht man die Aufbringung der Mittel in die Analyse ein²⁾, so sind die unteren 75% der Einkommensbezieher Nettobegünstigte aus der Familienförderung — von den Haushalten mit Kindern gut 90% (bis zu einem Netto-Haushaltseinkommen von rund 30 000 S).

Ein durchschnittlicher Haushalt zahlte im Jahr 1983 12 860 S in die Familienförderung ein; je Kind wurden 20 800 S und je kinderbetreuenden Haushalt im Durchschnitt 35 100 S ausgezahlt. Mit rund 27 000 S je Kind und 38 000 S je anspruchsberechtigten Haushalt war die Familienförderung in den untersten Einkommenschichten bis 7 000 S Netto-Haushaltseinkommen am höchsten. Im mittleren Einkommensbereich liegt sie bei 22 000 S je Kind bzw. 36 000 S je Haushalt und für die obersten Einkommenschichten unter 20 000 S je Kind und um 30 000 S je Haushalt.

Alois Guger

²⁾ Die Umverteilungswirkung der Finanzierung der Familienförderung wird in dieser Arbeit zugrundeliegenden Gutachten ausführlich behandelt.

Literaturhinweise

Lehner, G., "Analyse der Einkommensteuertarife 1957 bis 1983" WIFO-Monatsberichte 10/1981

Lehner G., Die zweckgebundene Gebarung im Bundeshaushalt, Gutachten des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen Wien, 1986

Münz, R., Familienpolitik Gestern — Heute — Morgen Amt der Salzburger Landesregierung, Salzburg 1984

Münz, R. Neyer G., Pelz M. "Frauenarbeit Karenzurlaub und berufliche Wiedereingliederung", Arbeitsmarktpolitik 1986 (30)

OECD The Tax/Benefit Position of Production Workers 1981-1985, Paris 1986