

Alois Guger

Die Effizienz der österreichischen Familienpolitik

Österreichs Familienpolitik bietet ein paradoxes Bild: Die Familienförderung ist in Österreich höher als in den meisten Industriestaaten. Dennoch ist die Geburtenrate niedrig, und die Einkommenserhebungen des Mikrozensus zeigen, daß die Armutsgefährdung mit der Zahl der Kinder in Österreich rasch zunimmt.

Auch der Verfassungsgerichtshof erkannte, daß die familienpolitischen Leistungen der öffentlichen Hand zu niedrig sind. Nach dem Erkenntnis der Verfassungsrichter ist allerdings die staatliche Familienförderung nur für Familien mit hohem Einkommen zu niedrig, für Familien mit niedrigem Einkommen aber ausreichend.

Als Reaktion auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofes hat die Bundesregierung im Frühjahr ein Reformpaket beschlossen, das eine weitere Erhöhung der Familienförderung netto¹⁾ um rund 6½ Mrd. S bringt und die Kritik des Verfassungsgerichtshofes ausräumen soll. Der vorliegende Beitrag nimmt dieses Reformpaket zum Anlaß, die Zielsetzungen und Instrumente der österreichischen Familienpolitik aus sozial- und finanzpolitischer Perspektive grundsätzlich zu diskutieren und mit jenen in einigen anderen Ländern zu vergleichen.

Konzeptionelle Entwicklung der österreichischen Familienpolitik

Die Aufgaben der Familienpolitik lassen sich sehr grob von zwei Ziel-

Österreich betreibt im internationalen Vergleich eine großzügige Familienpolitik. Dennoch ist die Geburtenrate niedrig und die Armutsgefährdung für Familien mit mehreren Kindern relativ groß. Das neue Familienpaket 1993 bringt wohl eine weitere Erhöhung der familienpolitischen Leistungen, eine wirksame Bekämpfung der Armut dürfte aber – wie international üblich – eine stärkere Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte erfordern.

setzungen ableiten: einer bevölkerungspolitischen und einer sozialpolitischen. Ein bevölkerungspolitisches Ziel wird in Österreich seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr explizit angestrebt; allerdings steht hinter der Begründung des horizontalen Kinderlastenausgleichs bis zu einem gewissen Grad auch die Förderung der Regeneration. Da von der Kindererziehung bzw. der Regeneration positive externe Effekte, wie die Sicherung der Altersversorgung, für die gesamte Bevölkerung ausgehen, sollten danach die Unterhaltslasten für Kinder von allen getragen werden.

Bevölkerungspolitisch hat sich jedoch die herkömmliche monetäre Familienförderung als nicht sehr effizient erwiesen, ein Vergleich der Geburtenraten mit der Höhe der Familienförderung läßt keinen Zusammenhang erkennen. In den Industriestaaten dürfte vielmehr ein Infrastrukturangebot, das es erlaubt, Elternschaft und Beruf besser miteinander zu vereinbaren, einen größeren Einfluß auf die Ent-

scheidung für Kinder ausüben als monetäre Transfers.

Dem sozialpolitischen Aspekt kommt als Begründung für die Familienpolitik in den Industrieländern eine viel größere Bedeutung zu. Das Ziel ist hier, von den wohlhabenden Bevölkerungsschichten zu den sozial schwächeren Familien, also vertikal, umzuverteilen, um Armut zu verhindern und die Chancengleichheit zwischen den Kindern zu erhöhen.

In Österreich dominierten im ersten Nachkriegsjahrzehnt in der Familienpolitik soziale Aspekte: In der Zeit starken Kaufkraftschwunds bildete die unmittelbare Bedarfssicherung für die ärmeren Bevölkerungsschichten das oberste Ziel. Neben Ernährungsbeihilfen für unselbständige Familienerhalter, die nur bis zu einer bestimmten – nach der Kinderzahl gestaffelten – Einkommenshöhe gezahlt wurden, kamen ein steuerfreies Existenzminimum und durch Einkommensobergrenzen mit steigendem Einkommen abnehmende Steuererleichterungen zustande.

Ab der Mitte der fünfziger Jahre verlagerte sich das Schwergewicht der Familienpolitik von der Unterstützung sozial schwacher Familien zu einem allgemeinen (Kinder-)Lastenausgleich. Die Kosten der Kindererziehung sollten nicht nur von den Eltern, sondern von allen mitgetragen werden. Damit erhielten ab 1956 alle Familienerhalter unabhängig von der

¹⁾ Brutto betragen die Leistungen des Familienpakets 1993 rund 12 Mrd. S. gleichzeitig fallen aber durch Maßnahmen wie die Beseitigung der Berücksichtigung von Kindern im Steuersystem bisherige Leistungen weg.

Einkunftsart – also auch Selbständige – eine nach der Kinderzahl gestaffelte Beihilfe. Standen ursprünglich soziale bzw. vertikale Verteilungsaspekte im Vordergrund, so wurde nun dem horizontalen Kinderlastenausgleich unabhängig von der Einkommenssituation Priorität beigemessen. Die Beseitigung der Einkommensgrenzen für die Kinderfreibeträge im Einkommensteuergesetz 1967 brachte schließlich einen schichtspezifischen Kinderlastenausgleich in dem Sinne, daß die (steuerliche) Kinderförderung mit steigendem Einkommen zunahm. Dies wurde mit schichtspezifischen Kindererziehungskosten begründet, da Haushalte mit höherem Einkommen mehr für ihre Kinder ausgeben.

Diese Konzeption wurde in den siebziger Jahren aus verteilungspolitischer Sicht zunehmend kritisiert. Die steuerliche Kinderermäßigung wurde als unsozial angegriffen, da wohl die Ärmsten, wie Kleinbauern, ledige Mütter, Arbeitslose usw., leer ausgingen, sonst aber die Förderung mit der Höhe des Einkommens zunahm.

In der Folge gewann das Prinzip der Startchancengleichheit an Priorität, und es kam zu einer deutlichen Neuorientierung der Familienpolitik: Erstens wurde unter dem Motto „Jedes Kind muß dem Staat gleich viel wert sein!“ die steuerliche Förderung schrittweise auf ein Minimum reduziert und durch einkommensunabhängige Transferzahlungen wie höhere Familien- und Geburtenbeihilfen, die Sondernotstandshilfe und höheres Karenzgeld für Alleinerzieher ersetzt. Die Substitution der steuerlichen Förderung durch die einkommensunabhängigen Transfers und der Ausbau der mit der Geburt zusammenhängenden Leistungen brachten eine stärkere vertikale Umverteilung zu den Familien mit niedrigem Einkommen. Mit der Einführung der Individualbesteuerung wurde, zweitens, auch dem Ziel der Frauenemanzipation und der Anspannung auf dem Arbeitsmarkt Rechnung getragen. Drittens erfolgte eine Umschichtung von monetären zu realen Transferleistungen, wie freien Schulbüchern sowie Schülerfreifahrten, und mit dem Mutter-Kind-Paß wurden gesundheitspolitische Akzente gesetzt (Übersicht 1).

Entwicklung und Struktur der Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds

Übersicht 1

	1970	1980	1990	1992 ¹⁾
	Mill. S			
Einnahmen	7 916,3	29 193,8	42 925,1	50 458,8
Dienstgeberbeiträge	7 103,9	19 229,1	29 543,9	33 647,2
Beiträge der Lohnsteuerpflichtigen Einkommen-Kapitalertrag- und Körperschaftsteuerpflichtigen	820,0	1 940,1	3 336,5	4 158,6
Rückgezahlte Unterhaltsvorschüsse und Darlehen	—	92,3	322,5	340,5
Beiträge von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	67,6	76,6	86,1	91,0
Beiträge der Länder	124,8	127,7	135,7	135,7
Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuern	—	7 232,0	9 500,0	9 500,0
Härteausgleich	—	—	0,4	0,4
Familienberatungsstellen	—	—	—	0,0
Ersatz vom Reservefonds	—	495,9	—	2 585,8
Ausgaben	7 117,7	29 193,8	42 925,1	50 458,8
Familienbeihilfen	6 931,3	23 081,2	30 475,9	33 716,0
Geburtenbeihilfen	186,4	1 334,7	1 225,2	1 620,0
Schulfahrtbeihilfen	—	206,1	426,3	490,0
Schülerfreifahrten	—	2 093,5	3 487,1	3 283,4
Schulbücher	—	953,3	997,1	1 097,7
Beitrag zum Karenzurlaubsgeld	—	471,5	1 842,0	5 603,0
Mutter-Kind-Paß	—	203,8	400,3	501,0
Härteausgleich	—	—	21,6	25,0
Familienberatungsstellen	—	—	58,1	90,0
Unterhaltsvorschüsse	—	261,7	587,7	620,0
Sonstige familienpolitische Maßnahmen	—	598,0	2 334,4	3 527,7
Überschuß an Reservefonds	798,6	0,0	1 069,4	0,0

Q: Bundesfinanzgesetz — ¹⁾ Voranschlag

Dieser Abbau der steuerlichen Familienförderung und die Ausweitung der realen Transfers wie die Berücksichtigung gesundheits- und bildungspolitischer Aspekte wurden von familienpolitischen Interessenvertretungen immer wieder heftig kritisiert.

Die große Koalition hat daher in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die Akzente in der Familienpolitik wieder etwas verschoben: Zum einen wurde mit einem Kinderzuschlag zum Alleinverdienerabsetzbetrag von jährlich 1 800 S je Kind die steuerliche Förderung wieder ausgebaut. Zum anderen brachten die Verlängerung des Anspruchs auf Karenzurlaub und auf Länderebene die Einführung eines Erziehungsgeldes für die Kinderbetreuung zuhause eine Abkehr von der mit der Individualbesteuerung begonnenen emanzipatorischen Linie.

Die verteilungspolitische Linie der siebziger Jahre wurde aber beibehalten: Der Absetzbetrag wird ausbezahlt, wenn er aufgrund zu geringer Steuerleistung nicht ausgenutzt werden kann, und das Erziehungsgeld der Bundesländer wird nur bis zu bestimmten Einkommensobergrenzen gewährt.

Die Familienpolitik wurde seit Anfang der siebziger Jahre gezielt horizontal in Richtung gleicher, vom Einkommen

unabhängiger Förderung für jedes Kind ausgebaut; dennoch ergaben sich durch die überproportionale Ausweitung der mit der Geburt zusammenhängenden Leistungen, wie Geburtenbeihilfe, Mutter-Kind-Paß, Betriebshilfe, Karenzgeld und Sondernotstandshilfe, auch deutliche vertikale Umverteilungseffekte. Da junge Familien in der Regel weniger verdienen, fließen diese Mittel zum überwiegenden Teil in die unteren Einkommens-kategorien (Guger, 1987).

Dieser soziale Aspekt der Familienförderung wird im Parlament von einer großen Mehrheit getragen und auf Länderebene durch die Erziehungsgelder unterstützt, steht aber seit dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom Dezember 1991 zur Diskussion.

Der Verfassungsgerichtshof hält nämlich in der Begründung seines Urteils, ob nach § 34 Abs 2 Einkommensteuergesetz Kinder generell als außergewöhnliche Belastung anzuerkennen seien, die Leistungen der Familienpolitik, zwar im unteren Einkommensbereich für ausreichend, in den höheren Einkommens-kategorien aber für ungenügend. Da Wohlhabende ihren Kindern gegenüber größere Verpflichtungen haben und auch tatsächlich mehr aufwenden, als durch die Familienförderung abgedeckt wird, ent-

stunden im Vergleich mit Steuerpflichtigen ohne Kinder in höheren Einkommensbereichen unzumutbare Mehrbelastungen bei höherer Kinderzahl (Urteil des Verfassungsgerichtshofes, G 188, 189/91-15 vom 12. Dezember 1991, S. 24)

Der Verfassungsgerichtshof tritt damit für eine schichtspezifische Familienförderung ein, läßt aber die Instrumente durch die dieses Ziel erreicht werden soll, offen

Mit dem Familienpaket 1993 trägt der Gesetzgeber dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes insofern Rechnung, als er nach der Kinderzahl gestaffelte Absetzbeträge einführt und damit die Förderung mit der Zahl der Kinder erhöht, er weicht aber nicht von seiner bisherigen Position, daß die Familienförderung nicht mit der Höhe des Einkommens steigen soll, ab. Durch die Abschaffung der Kinderstaffelung in den Sonstigen Bezügen und der Berücksichtigung der Kinder in den Sonderausgaben stärkt er vielmehr seine Position gleicher Förderung für alle

Der Umfang der Familienförderung in Österreich

Der Umfang der im weitesten Sinne familienpolitisch motivierten Leistungen, die bundeseinheitlich geregelt sind, erreichte 1990 in Österreich 133,5 Mrd. S., rund 10% des Volkseinkommens. Mehr als die Hälfte davon entfiel auf die beitragslose Mitversicherung der Familienmitglieder in der gesetzlichen Sozialversicherung. Da diese allerdings auch kinderlosen, nichterwerbstätigen Ehepartnern (bzw. im Falle der Krankenversicherung auch Lebensgefährten im gemeinsamen Haushalt) zugute kommt, ist sie nicht nur eine Kinderförderung.

Die direkte Familienförderung setzte sich aus 8,6 Mrd. S. Steuerermäßigun-

Die Leistungen der staatlichen Familienpolitik betragen 1990 133,5 Mrd. S.; das sind rund 10% des Volkseinkommens bzw. 130.000 S je Familie oder rund 80.000 S je Kind.

gen und rund 50 Mrd. S. Transferleistungen zusammen. In der Entwicklung der Struktur dieser Transferleistungen (Übersicht 2) spiegeln sich die Prioritätsverschiebungen in der

Bundeseinheitlich geregelte Familienförderung 1990

Übersicht 2

	Mrd. S.
Familienförderung i. e. S.	49,9
Familienbeihilfe einschließlich Selbstträger	32,9
Geburtenbeihilfe	1,2
Mutter-Kind-Paß	0,4
Wohngeld und Betriebshilfe	3,2
Karenzurlaubsgeld und Sondernotstandshilfe (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge)	5,1
Schulbücher	1,0
Schulfahrtbeihilfe, Schülerfreifahrten, Stipendien	5,3
Sonstiges (Unterhaltsvorschüsse usw.)	0,8
Steuerliche Familienförderung	8,6
Alleinverdiener- und Alleinerhalterabsetzbetrag, Kinderzuschläge	4,8
Ermäßigte Besteuerung der Sonderzahlungen	2,0
Sonderausgabenerhöhung	1,5
Freibeträge im Rahmen der Vermögensbesteuerung	0,3
Familienförderung durch Mitversicherung	75,0
Gesetzliche Pensionsversicherung	55,0
Gesetzliche Krankenversicherung	18,9
Gesetzliche Arbeitslosenversicherung	1,1
Insgesamt	133,5

Q: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz; Handbuch der Österreichischen Sozialversicherung; teilweise Schätzungen des Finanzministeriums

Familienpolitik der letzten zwei Jahrzehnte wider: Noch 1970 wurden 97% der Einnahmen des Familienlastenausgleichsfonds für Familienbeihilfen ausgegeben, heute liegt deren Anteil bei 66%, da aus sozialen wie aus gesundheits- und bildungspolitischen Gründen einerseits die mit der Schwangerschaft und der Geburt und andererseits die mit der Schule zusammenhängenden Leistungen überproportional ausgebaut wurden.

Insgesamt wurde im Rahmen der bundeseinheitlich geregelten Leistungen 1990 im Durchschnitt eine Familie mit rund 130.000 S. und jedes Kind mit rund 80.000 S. aus öffentlichen Mitteln gefördert; ohne die Mitversicherung in der gesetzlichen Sozialversicherung lagen die Leistungen bei rund 60.000 S. je Familie und rund 35.000 S. je Kind.

Familienzuschüsse der Länder

Seit 1989 wurden nach und nach in allen Bundesländern — zuerst in Ober- und Niederösterreich und zuletzt mit 1. Juli 1992 in Wien — Familienzuschüsse für sozial schwache Familien mit Kleinkindern eingeführt. Diese werden — in jedem Bundesland unterschiedlich — gestaffelt nach der Einkommenshöhe nur bis zu bestimmten Einkommensobergrenzen gezahlt. Auch die Dauer des Bezugs ist nach Bundesland verschieden und reicht von 1 bis 4 Jahren. In Vorarl-

berg besteht erst ab dem zweiten Kind ein Anspruch, in den übrigen Bundesländern bereits ab dem ersten Kind. Die Höhe der Leistung variiert mit der Höhe des gewichteten Pro-Kopf-Einkommens und je nach Bundesland zwischen 500 S. und 3.000 S. pro Monat. In Vorarlberg und im Burgenland ist der Bezug des Familienzuschusses davon abhängig, daß sich ein Elternteil ausschließlich der Kindererziehung widmet; in den übrigen Bundesländern können beide Elternteile berufstätig sein. Die budgetierten Erziehungsgelder der Länder erfordern heuer insgesamt rund 650 Mill. S.

Während die Leistungen aus dem Familienlastenausgleichsfonds und die steuerliche Förderung nur horizontal umverteilt und vom Einkommen unabhängig für alle gleich sind, kommen diese Familienzuschüsse der Länder ausschließlich Familien mit niedrigem Einkommen zugute. Sie verteilen gezielt vertikal um, um die Armut zu bekämpfen.

Das Familienförderungspaket 1993

Mit dem Familienförderungspaket 1993 trägt der Gesetzgeber der Aufhebung von Teilen des § 34 EStG 1988 durch den Verfassungsgerichtshof Rechnung und regelt die Berücksichtigung der Familie im Einkommensteuerrecht neu.

Landes-Familienzuschüsse 1992

Übersicht 3

	Einkommensgrenze ¹⁾	Höhe des Bezugs In S	Bezugsdauer
Wien	6 500 ²⁾	700 bis 2 100	Bis zum 3. Lebensjahr ³⁾
Niederösterreich	5 500	600 bis 2 500	Bis zum 3. Lebensjahr ³⁾
Burgenland	5 000	500 bis 1 500	Bis zum 3. Lebensjahr
Steiermark	6 300	700 bis 1 500	Bis zum 1. Lebensjahr
Kärnten	6 000	700 bis 2 500	Bis zum 3. Lebensjahr
Oberösterreich	7 416	1.000	Bis zum 2. Lebensjahr ³⁾
Salzburg	5 000	500 bis 3 000	Bis zum 3. Lebensjahr ³⁾
Tirol	6 000	1 000 bzw. 2 000 ⁴⁾	Bis zum 2. Lebensjahr ³⁾
Vorarlberg	6 650	770 bis 4 014	Bis zum 4. Lebensjahr ³⁾

Q: Österreichischer Familienbund. — ¹⁾ Gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen netto ohne Familienbeihilfe; über diesem wird keine Förderung gezahlt. Gewichtungsfaktoren: 1,0 + 0,8 + 0,5 (0,4). — ²⁾ Einschließlich Familienbeihilfe. — ³⁾ Nach dem Karenzjahr, wenn ein Karenzanspruch besteht. — ⁴⁾ Im ersten Jahr 1 000 S, im zweiten Jahr 2 000 S. — ⁵⁾ Ab dem zweiten Kind.

Das Kernstück des Pakets, das mit 1. Jänner 1993 in Kraft tritt, bildet die Einführung von Kinder- und Unterhaltsabsetzbeträgen. Die *Kinderabsetzbeträge* stehen auch bei geringerer oder keiner Steuerschuld in vollem Umfang zu und werden direkt mit der Familienbeihilfe ausbezahlt. Sie sind nach der Zahl der Kinder gestuft und steigen bis zum dritten Kind: Für das erste Kind beträgt der Kinderabsetzbetrag 350 S, für das zweite 525 S und für jedes weitere 700 S.

Der *Unterhaltsabsetzbetrag* steht Personen zu, die für nicht haushaltszugehörige Kinder Unterhalt leisten. Er ist gleich hoch wie der Kinderabsetzbetrag und ebenfalls gestuft nach der Kinderzahl. Der Anspruch der erziehungsberechtigten Person auf den Kinderabsetzbetrag bleibt auch bei Inanspruchnahme des Unterhaltsabsetzbetrags aufrecht. Der Unterhaltsabsetzbetrag wird nicht monatlich ausbezahlt, sondern im Wege des Jahresausgleichs oder der Veranlagung berücksichtigt; fällt keine Steuerleistung an, so bleibt er ohne Auswirkung (echter Absetzbetrag).

Der *Alleinverdienerabsetzbetrag* wird um 1 000 S auf 5 000 S erhöht, gleichzeitig ändern sich die Anspruchsvoraussetzungen: Anspruchsberechtigung besteht, wenn ein Steuerpflichtiger im Kalenderjahr mehr als 6 Monate verheiratet ist und von seinem unbeschränkt steuerpflichtigen Ehepartner nicht dauernd getrennt lebt oder wenn er mehr als 6 Monate mit einem Lebensgefährten zusammen lebt und in diesem Zeitraum für mindestens ein Kind Familienbeihilfe bezogen wird. Allerdings darf das Einkommen des Ehepartners oder Le-

bensgefährten 40 000 S pro Jahr (ohne Kinder 20 000 S; Zinseinkünfte 10 000 S) nicht überschreiten.

Besteht eine Ehe- oder Lebensgemeinschaft nicht länger als 6 Monate und hat man während dieses Zeit-

Das Kernstück des Familienpakets 1993 bilden die Einführung von Kinder- und Unterhaltsabsetzbeträgen und die Erhöhung des Alleinverdienerabsetzbetrags. Der Kinder- bzw. Unterhaltsabsetzbetrag wird für das erste Kind 350 S, für das zweite 525 S und für jedes weitere 700 S betragen. Der Alleinverdienerabsetzbetrag beträgt 5.000 S, und ein Alleinerzieherabsetzbetrag in gleicher Höhe wird eingeführt.

raums für mindestens ein Kind zu sorgen, so besteht Anspruch auf einen *Alleinerzieherabsetzbetrag* von ebenfalls 5 000 S. Grundsätzlich vermin-

dern der Alleinverdiener- oder der Alleinerzieherabsetzbetrag die Steuerlast; ist die Steuerschuld jedoch kleiner, so können bis zu 2 000 S bar ausbezahlt werden.

Gleichzeitig mit der Einführung bzw. Anhebung dieser Absetzbeträge wird der *Kindervermerk* bei der Besteuerung der Sonderzahlungen und der Bestimmung des Sonderausgabenrahmens fallen. In Zukunft werden Sonderzahlungen (13. und 14. Gehalt, Abfertigungen) einheitlich mit 6% besteuert; für Abfertigungen gelten bis 1995 Übergangsregelungen. Der Sonderausgabenrahmen wird ab 1993 nicht mehr von der Kinderzahl abhängen.

Mit dem Steuerpaket wurden auch Änderungen im *Familienbeihilfenrecht* vereinbart: Die Familienbeihilfe (zur Zeit 1 400 S, für Kinder ab dem 10. Lebensjahr 1 650 S) wurde mit 1. September 1992 für Kinder ab dem 19. Lebensjahr, die in Ausbildung stehen, um 300 S erhöht. Sie kann während der Studiendauer bis zum 27. Lebensjahr bezogen werden, ist aber einen Prüfungsnachweis gebunden. Gleichzeitig wurde die *Lehrlingsfreifahrt* eingeführt.

Nach Schätzungen des Bundesministeriums für Finanzen wird für 97% der Familien die steuerliche Förderung durch dieses Paket verbessert; nur Bezieher sehr hoher Einkommen erleiden durch die Beseitigung des Kindervermerks Einbußen.

Mit der Staffelung der Absetzbeträge nach der Kinderzahl und der An-

Internationaler Vergleich der Familienförderung

Übersicht 4

	1990		Geburtenbeihilfe	1989		Wochenlohn bzw. Mutterschutzfrist
	Steuerliche Förderung	Familienbeihilfe		Karenzurlaub	Ab Entbindung	
	2 Kinder		Leistungsbezug	Monate	In % des Letztbezugs	Wochen
	In % des durchschnittlichen Bruttoverdienstes eines Industriearbeiters			eines		
Österreich	3,7	14,2	22,6	24	100	16
Belgien	11,7	13,7	16,7	6	80	14
Dänemark	8,4	5,6	3,4		90	30
Finnland	7,4	6,6	8,0	10	80	17
Frankreich	7,3	7,1	3,0	36	84	16
BRD	9,4	4,4	15,9	18	100	14
Irland	8,3	3,2	2,6		70	14
Italien	3,5	7,1	3,0	6	80	20
Niederlande	0,0	7,3	7,5	6	100	14
Norwegen	7,1	10,2	2,7	12	100	22
Spanien	5,0	0,4		36	75	14
Schweden	1,2	8,7	9,0	12	90	7
Schweiz	5,1	6,0	0,6 bis 1,6	6 bis 24		10
Großbritannien	3,4	5,9	0,7		90	18

Q: OECD (1991), Neubauer (1989) eigene Berechnungen. Im einzelnen sind die Bestimmungen im Kasten erläutert.

hebung des Alleinverdienerabsetzbetrags trägt der Gesetzgeber in diesem Familienförderungspaket sowohl dem Hinweis des Verfassungsgerichtshofes auf die „unverhältnismäßige Mehrbelastung eines Einkommensteuerpflichtigen mit kinderreicher Familie“ als auch der hohen Armutgefährdung von kinderreichen und Alleinverdienerfamilien Rechnung; er folgt aber nicht der expliziten Präferenz des Verfassungsgerichtshofes für Freibeträge, die eine Wiedereinführung der schichtspezifischen Familienförderung zur Folge hätten

Österreichs Familienförderung im internationalen Vergleich

Österreich weist ein im internationalen Vergleich sehr gut ausgebautes System der Familienförderung auf. Ein Vergleich der OECD für 1990 zeigt, daß die direkte monatliche Förderung über die Einkommensteuer und Kinderbeihilfen in Österreich höher ist als in fast allen Vergleichsländern; nur Belgien liegt vor Österreich (Übersicht 4).

Gemessen am durchschnittlichen Bruttoeinkommen eines Industriearbeiters zahlt Österreich mit 14,2% die höchsten *Familienbeihilfen*. Belgien und Norwegen bleiben mit 13,7% bzw. 10,2% nur knapp dahinter. In den meisten Ländern machen die direkten Transfers rund die Hälfte dieser Werte aus; mit 8,7% sind die Familienbeihilfen nur in Schweden überdurchschnittlich, in Spanien (0,2%) Irland (3,2%) und der BRD (4,4%) am niedrigsten.

Belgien sieht nicht nur sehr hohe Kinderbeihilfen vor, auch die *steuerliche Förderung* ist mit Abstand am höchsten; für einen Alleinverdiener mit 2 Kindern beträgt sie 11,7% des Bruttoeinkommens eines Industriearbeiters. Die Niederlande kennen keine steuerliche Förderung. In den übrigen Ländern verhält sich die Steuerersparnis im großen und ganzen umgekehrt proportional zu den direkten Transfers. Unterdurchschnittlich ist die steuerliche Förderung in Schweden mit 1,2%, in Großbritannien und Italien mit rund 3½% und in Österreich mit 3,7% des Bruttoeinkommens. In der BRD (9,4%), in Irland und in Dänemark (knapp 8½%) werden Kinder im

Internationaler Vergleich der Familienpolitik (Erläuterungen zu Übersicht 4)

Österreich: 1993 steigt der Anteil der steuerlichen Förderung. Für Alleinerzieher beträgt das Karenzgeld 33,8% des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters. Seit 1. Juli 1990 besteht die Möglichkeit, bis zum 2., bei Teilzeitbeschäftigung bis zum 3. Geburtstag des Kindes Karenzurlaub zu nehmen.

Belgien: Kein spezieller Karenzurlaub; aus „sozialen Gründen“ kann aber für 6 Monate ein Urlaub mit fixer Entschädigung genommen werden. Eine Verlängerung auf 1 Jahr ist möglich. Wochengeld wird aus der Sozialversicherung nach Lohnfortzahlung des Arbeitgebers (Arbeiter 1 Woche, Angestellte 1 Monat) entrichtet. Bei höherem Einkommen ist das Kindergeld geringer.

Dänemark: Die Obergrenze für das Wochengeld liegt bei 57% des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters. Väter erhalten zusätzlich 2 Wochen Sonderurlaub. Alleinerziehende Eltern oder Rentner-Eltern beziehen bis zum 18. Geburtstag des Kindes ein Kindergeld von 3,4% des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters.

Finnland: Wochen- und Karenzurlaubsgeld betragen mindestens 30% des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters plus Kinderzuschläge. Auch zum Kindergeld werden Zuschläge für jedes Kind unter 3 Jahren gezahlt.

Frankreich: Die Geburtenbeihilfe wird vom 4. Schwangerschaftsmonat bis zum 3. Lebensmonat (unter bestimmten Einkommensgrenzen bis zum 3. Lebensjahr) des Kindes gewährt. Karenzgeld wird ab dem dritten Kind bis zum 3. Geburtstag des jüngsten Kindes gezahlt. Das Wochengeld beträgt mindestens rund 10% und höchstens 80% des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters. Anspruch auf Kindergeld besteht erst ab dem zweiten Kind; die Einkünfte des Kindes dürfen aber nicht mehr als 55% des garantierten Mindestlohns betragen.

BRD: Mit 1. Juli 1990 wurde der Karenzurlaub auf 18 Monate verlängert; das Karenzgeld wird ab dem 7. Lebensmonat des Kindes ab bestimmten Einkommensgrenzen reduziert. Bei höherem Einkommen ist das Kindergeld ab dem zweiten Kind geringer.

Irland: Das Wochengeld beträgt mindestens 33% des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters. Die Geburtenbeihilfe wird nur bei Mehrlingsgeburten ab Drillingskindern gewährt.

Norwegen: 2 Wochen Vaterschaftsurlaub können bezogen werden.

Schweden: 60 Tage Pflegefreistellung im Jahr bei 90% des Einkommens sind möglich. Kinderreicherungszulage wird ab 3 Kindern gewährt. Das Mindestwochengeld beträgt rund 15% des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters. Das Karenzgeld beträgt 9 Monate lang 90% des Letztbezugs, später werden nach dem Mindestsatz rund 15% des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters gezahlt.

Schweiz: Je nach Kanton herrschen große Unterschiede.

Großbritannien: Nach 6 Wochen wird das Wochengeld auf rund 15% des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters reduziert.

Steuersystem überdurchschnittlich berücksichtigt

Das Reformpaket 1993 dürfte eine Erhöhung der steuerlichen Förderung in Österreich um etwa 3% Prozentpunkte bringen; die direkte monatliche Förderung für 2 Kinder wird damit auf rund 21% des Einkommens eines Industriearbeiters steigen.

Der österreichischen *Geburtenbeihilfe* vergleichbare Transfers leistet mit knapp 10% des Einkommens eines Industriearbeiters nur Frankreich in einem höheren Ausmaß (Österreich gut 6%); soweit die übrigen Staaten eine Geburtenbeihilfe zahlen, ist sie

wesentlich geringer (Übersicht 4 und Kasten „Internationaler Vergleich der Familienpolitik“)

Österreich weist gemeinsam mit Belgien und Frankreich das höchste Niveau an monetärer staatlicher Familienförderung auf.

Mit vollem Nettoverdienst als *Wochengeldbezug* liegt Österreich mit der BRD, den Niederlanden und Norwegen unter den verglichenen Ländern an der Spitze; die meisten Länder zahlen zwischen 80% und 90%, nur Irland und Spanien bleiben mit

70% bzw. 75% darunter, die Schweiz sieht überhaupt kein Wochengeld vor. Mit 16 Wochen liegt die *Mutterschutzfrist* in Österreich im europäischen Durchschnitt; deutlich länger ist sie in Dänemark mit 30 in Norwegen mit 22 und in Italien mit 20 Wochen, am kürzesten in Schweden mit 7 und der Schweiz mit 10 Wochen. In Schweden stehen allerdings 60 Tage Pflegefreistellung zur Verfügung, und das *Karenzgeld* macht 9 Monate lang 90% des Letztbezugs aus; in den restlichen 3 Monaten Karenzzeit sinkt das Karenzgeld auf den Mindestsatz, der etwa 15% des Einkommens eines Industriearbeiters gleichkommt. Diese Leistungen werden aus der Elternversicherung finanziert. Auch in Finnland und in den Niederlanden ist das Karenzgeld mit 80% bzw. 75% des Letztbezugs sehr hoch. In beiden Ländern ist aber der Karenzurlaub mit 10 bzw. 6 Monaten relativ kurz.

In Frankreich und Italien liegt das Karenzgeld bei 30% des Einkommens eines Industriearbeiters; es wird aber in Frankreich erst ab dem dritten Kind bis zum 3. Geburtstag des jüngsten Kindes gewährt, in Italien stehen 6 Monate Karenzurlaub zu. In Österreich beträgt die Dauer des Karenzurlaubs seit Mitte 1990 24 Monate bei Teilzeit-Karenz bis zu 36 Monate. Das Karenzgeld beträgt für Mütter in aufrechter Ehe- oder Lebensgemeinschaft und Erwerbstätigkeit des Partners rund 23% des Einkommens eines Industriearbeiters und rund 34% für Alleinerzieher. In Belgien (17%) und der BRD (16%) ist der Karenzgeldanspruch deutlich niedriger.

In allen Vergleichsländern sind Sonderförderungen für Behinderte (zum Teil auch für Erwachsenenbetreuung) und Alleinerzieher sowie Wohn- und Ausbildungsbeihilfen oder wesentliche Begünstigungen im öffentlichen Verkehr vorgesehen. In allen Ländern mit Ausnahme Österreichs bestehen signifikante Abhängigkeiten der Familienförderung vom Einkommen bzw. Einkommensobergrenzen für die Beanspruchung der Leistungen. Die in Österreich mit 1993 wieder eingeführte Staffelung der Förderung nach der Kinderzahl gilt in jedem Land außer Dänemark und Großbritannien, in Frankreich aber erst nach dem dritten Kind.

Österreich dürfte gemeinsam mit Belgien und Frankreich die großzügigste finanzielle Familienförderung vorsehen (die quantifizierbaren Leistungen sind in Übersicht 4 wiedergegeben). Österreich dürfte aber in der Ausstattung mit öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen für das Baby- und Vorschulalter sowie in der Nachmittagsbetreuung der Schüler deutlich hinter dem Standard der übrigen, insbesondere der nordischen Industriestaaten zurückliegen — ein Umstand, der sich auch in der geringen Erwerbsbeteiligung der Frauen niederschlägt.

Zur Kritik der staatlichen Familienförderung

Die österreichische Familienförderung zählt zu den großzügigsten. Dennoch ist die Geburtenrate niedrig und die Armutsgefährdung mit steigender Kinderzahl relativ hoch. Art und Umfang der familienpolitischen Leistungen sind daher regelmäßig Gegenstand öffentlicher Diskussion.

Erstens wird die Familienförderung zum Teil aus interessenpolitischer Perspektive kritisiert. Aus der Zweckbindung der Mittel im Rahmen des Familienlastenausgleichsfonds wird vielfach ein verbrieftes Recht auf die direkte Auszahlung, also freie private Verwendung, der aufgebrachten Mittel abgeleitet. Einerseits wird die Senkung der Dienstgeberbeiträge von ursprünglich 6% auf 4,5% seit 1981 trotz stark sinkender Kinderzahlen kritisiert; andererseits wird aber auch eine Ausweitung der Aufgaben wie die Berücksichtigung bildungs- oder gesundheitspolitischer Ziele als Zweckentfremdung abgelehnt. Schulbuchaktion, Schülerfreifahrt, Schulfahrtbeihilfe oder Mutter-Kind-Paß, das Wochengeld und der Beitrag zum Karenzurlaubsgeld werden zum Beispiel als Fremdleistungen bezeichnet (Gotsmy, 1991).

Bei langfristig rückläufigen Geburtenzahlen wird eine Beibehaltung der Zweckbindung nur zu rechtfertigen sein, wenn die Familienpolitik auch bereit ist, neue Aufgaben — angesichts der derzeitigen Diskussion um die Pflegevorsorge etwa Leistungen für die Pflege der Elterngeneration oder Behinderter — zu übernehmen.

Zweitens ist die österreichische Familienpolitik einer empirisch gut belegten Kritik aus sozialer Perspektive ausgesetzt. Wie im österreichischen Sozialstaat ganz allgemein, so ist auch in der Familienpolitik trotz hoher durchschnittlicher Leistungen die Mindestsicherung für sozial Schwache unzureichend.

Gemessen am Ausgleichszulagenrichtsatz als Armutsgrenze lebten 1988 rund 97 000 Familien mit über 200 000 Kindern in Armut bzw. armutsgefährdet. Zwei Drittel der betroffenen Familien waren Arbeiterfamilien, nur 14% Angestelltenfamilien. Die Armutsgefährdung ist vor allem ein Problem der Alleinverdiener- (in aufrechter Ehe oder Lebensgemeinschaft) und der Alleinerzieherfamilien; Alleinverdienerfamilien waren mit 26,6% (aller Alleinverdienerfamilien) allerdings in weit höherem Maße armutsgefährdet oder arm als Alleinerzieherfamilien (17,5%; (Badelt, 1990).

Im wesentlichen bestimmen die Faktoren Kinderzahl, Zahl der Erwerbstätigen und Berufsschicht des Haushaltsvorstands den Grad der Armutsgefährdung. Am stärksten von Armut

In der österreichischen Familienpolitik hat die horizontale — vom Einkommen unabhängige — Förderung eindeutig Vorrang. Durch eine stärkere vertikale Umverteilung zu den Ärmern könnte die Effizienz der öffentlichen Förderung wesentlich erhöht werden.

bedroht sind Familien alleinverdienender Arbeiter mit zwei und mehr Kindern (Über Selbständigenhaushalte stehen keine Daten zur Verfügung.)

Diese relativ große Armutsgefährdung — trotz eines vergleichsweise hohen Förderungsumfangs — geht zum einen auf deutliche Lohnunterschiede zurück und liegt daher in der Verteilung der Primäreinkommen begründet (Guger, 1990). Zum anderen haben aber auch die Dominanz des horizontalen Lastenausgleichs und des Prinzips der gleichen Förderung für jedes Kind zur Folge, daß ein großer Teil der Mittel an gut verdienende Schichten fließt. So beziehen etwa Studenten viel länger Familienbeihilfen und mit dem Schulbesuch zusammenhängende Leistungen, wodurch

die Kinder von Freiberuflern, Beamten und Angestellten in höherem Maße unterstützt werden als Arbeiter- und Bauernkinder, von denen ein weit geringerer Teil höhere Schulen bzw. die Universität besucht

Die Umschichtung der Ausgaben des Familienlastenausgleichsfonds in den letzten zwei Jahrzehnten von der steuerlichen Förderung und Familienbeihilfe zu mehr Leistungen die mit der Geburt zusammenhängen (Geburtenbeihilfe, Wochen- und Karenzurlaubsgeld, Sondernotstandshilfe), brachte auch eine deutliche vertikale Umverteilung. Nicht zuletzt deshalb entfielen 1983 über 40% des Netto-Haushaltseinkommens der ärmsten 20% der Haushalte mit Kindern auf familienpolitische Leistungen (Guger 1987). Dennoch wurde diese Umschichtung der Mittel des Familienlastenausgleichsfonds gerade von Familienpolitikern immer wieder heftig kritisiert.

In der österreichischen Familienpolitik dominiert das Prinzip der horizontalen Umverteilung. Die Einkommenshöhe kommt praktisch nur für die Familienzuschüsse der Länder zum Tragen. Die Folge ist eine relativ hohe Armutsgefährdung trotz eines hohen Förderungsniveaus.

In allen europäischen Vergleichsländern orientiert sich die Familienpolitik stärker an der Bedürftigkeit; Einkommensobergrenzen bzw. die Staffelung der Leistungen nach der Einkommenshöhe spielen in jedem Land eine wichtige Rolle, und die USA kennen Familienpolitik überhaupt nur als Sozialpolitik.

Auch in Österreich könnte durch eine Umorientierung der Familienpolitik in Richtung vertikaler Umverteilung, die sozialen Aspekte Priorität einräumt, ein wesentlich effizienterer Einsatz der öffentlichen Mittel erreicht werden. Eine Besteuerung der Transferzahlungen bei ihrer gleichzeitigen An-

hebung bietet sich dazu ebenso an wie eine Staffelung der Förderung oder die Einführung von Einkommensobergrenzen.

Literaturhinweise

Badelt, Ch. 'Die ökonomische Situation der Familien in Österreich' in Gisser R., Reiter L., Schattovits H., Wilk L. (Koordination) Lebenswelt Familie. Familienbericht 1989. Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, Wien 1990.

Gotsmy H. Familienlastenausgleichsfonds. Überlegungen, Daten, Fakten. Standpunkte Katholischer Familienverband, Wien 1991.

Guger A. 'Umverteilungseffekte familienpolitischer Leistungen' in Guger A. (Koordination), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich. WIFO, Wien 1987.

Guger, A. 'Zur Mindestlohnforderung des ÖGB'. WIFO-Monatsberichte 1990, 63(4).

Neubauer E. Familienpolitische Leistungen in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft und in Anrainerstaaten. Bonn 1989.

OECD. The Tax/Benefit Position of Production Workers. OECD, Paris 1991.

Ueberreuter Offsetdruck

*Wo Service
kein Fremdwort
ist!*

AKTIEN
BROSCHUREN
BUCHER
FLUGBLÄTTER
GESCHÄFTSBERICHTE
GESCHÄFTSDRUCKSORTEN
KALENDER
KATALOGE
PROSPEKTE
WERTPAPIERE
ZEITSCHRIFTEN

2100 KORNEUBURG, INDUSTRIESTRASSE 1

0 22 62/55 55-0