

KOMMENTAR

Soll die Familienbeihilfe einkommensabhängig werden?

AGNES STREISSLER

Der folgende Kommentar soll einen Beitrag zur derzeit laufenden Diskussion um einkommensabhängige Transfers (Einkommensbesteuerung von Transfers, Haushaltsbesteuerung, ...) darstellen. Die verschiedenen Konzepte, die es zu diesem Themenbereich gibt, sollen kurz vorgestellt und ihre Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden.

Um eine Übersicht über die Diskussion zu bekommen, muß man sich zunächst überlegen, bei welchen Transfers es überhaupt denkbar ist, sie einkommensabhängig zu machen. Um diese Frage zu beantworten, seien die Transfers in vier Gruppen eingeteilt:

Transfers basierend auf dem Versicherungsprinzip: Hier wird der Transfer von der Bemessungsgrundlage abgeleitet. Es ist somit die Erwerbstätigkeit ausschlaggebend für die Auszahlung des Transfers, nicht aber das derzeitige Einkommen. Solche Transfers vom derzeitigen individuellen oder Haushaltseinkommen abhängig machen zu wollen, ist undenkbar, da es dem Versicherungsprinzip widerspräche.

– Transfers basierend auf dem Sozialprinzip: Diesen Transfers liegt Bedürftigkeit zugrunde. Bei den meisten derartigen Transfers ist es be-

reits heute so, daß sie vom Haushaltseinkommen abhängig sind: Sozialbeihilfe, Studienbeihilfe, Wohnbeihilfe, Notstandshilfe, etc.

– Es gibt hier nur wenige Ausnahmen, deren Höhe einkommensunabhängig ist: Pflegegeld, Geburtenbeihilfe, Fahrtkostenzuschüsse im Familienlastenausgleich.

– Transfers basierend auf dem Schadenersatzprinzip: Da es sich bei diesen Transfers um Entschädigungen aufgrund eines tatsächlichen Schadens handelt (Kriegsopferversorgungsleistungen, Verbrechensopferentschädigungen, Zahlungen aufgrund des Impfschadengesetzes, ...), ist es auch hier undenkbar, sie von einem Einkommen abhängig zu machen.

– Transfers basierend auf der Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips: Der wichtigste Transfer hierbei ist die Familienbeihilfe, die davon ausgeht, daß die privatwirtschaftlichen Einkommen nicht die persönliche, private Situation des Einkommensempfängers widerspiegeln und daß durch die Erziehung von Kindern die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen gemindert ist. Hier wäre es denkbar, und darum dreht sich auch der Großteil der Diskussion, diese Transfers einkommensabhängig zu machen, da das Leistungsfähigkeitsprinzip an sich ja bereits eine Einkommensabhängigkeit suggeriert.

Die verteilungspolitische Logik bei Transfers aufgrund des Sozialprinzips bzw. aufgrund der Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips wäre, diese Transfers von einem gemeinschaftlichen Haushaltseinkommen abhängig zu machen. Dies ist aber verwaltungswirtschaftlich nur dann vertretbar, wenn im Steuerrecht selbst

der Begriff des Haushaltseinkommens festgelegt wird. Wenn dies geschieht, so ist der Weg nicht weit zu einer generellen Haushaltseinkommenserfassung sowie darauffolgend zu einer Einführung der Haushaltsbesteuerung. Das bedeutet, daß man sich bei der gesamten Diskussion die Vor- und Nachteile dieser Form der Besteuerung vor Augen führen sollte.

Somit werden im folgenden zuerst die unterschiedlichen Konzepte der Haushaltsbesteuerung (wie sie in Deutschland, den USA oder der Schweiz praktiziert werden) erklärt und eine Gegenüberstellung mit dem Konzept der Individualbesteuerung (wie es in Österreich besteht) versucht. Erst dann wird auf einkommensabhängige Transfers, im speziellen auf die Transfers der Familienpolitik, eingegangen.

1. Formen der Einkommensbesteuerung von Haushaltsangehörigen

Auf ein wichtiges Problem sei gleich zu Anfang hingewiesen: Das Konzept der Haushaltsbesteuerung hat (in den gängigen Spielarten) noch nicht vordergründig mit Kindern zu tun – es geht lediglich darum, daß die Einkommen der beiden (Ehe-)Partner gemeinsam besteuert werden. Weder in der Schweiz, noch in Deutschland oder den USA wird in diese Besteuerung die Kinderzahl eingerechnet. Etwaige Kinderabsetz- oder Freibeträge spielen in dieser Diskussion noch keine Rolle. Nowotny betont dieses Problem ebenso:

„In der Diskussion werden meist Argumente der Ehegattenbesteuerung mit solchen des Kinderlastenausgleichs vermischt, [...]. Die Frage der Ehegattenbesteuerung sollte jedoch von dem Problem des Kinderlastenausgleichs prinzipiell getrennt werden: Jede ehebezogene steuerliche Regelung, die von Motiven des Kinderlastenausgleichs beeinflusst ist, begünstigt zwangsläufig auch kinderlose

Ehen und erreicht umgekehrt nicht die Kinder alleinerziehender Eltern in „Halbfamilien“ und „nicht intakten Ehen“ (1).

Das bedeutet, daß auch in der Folge keine Absetzbeträge für Kinder bzw. auch Alleinerzieherabsetzbeträge berücksichtigt werden. Der Kinderlastenausgleich wird erst später wieder bei der Diskussion um die Einkommensabhängigkeit der Familienbeihilfe zur Sprache kommen.

Nowotny spricht in dem obigen Zitat auch unter anderem eines der wesentlichen Probleme einer Haushaltsbesteuerung an: Es ist durch die Vielzahl der individuellen Lebensmuster praktisch unmöglich geworden, einen Haushalt zu definieren. Somit müßte der Gesetzgeber definieren, was ein Haushalt nach dem Gesetz ist. Dies würde zwangsläufig zu einer Diskriminierung (sei es nun durch Nennung oder durch Nicht-Nennung) führen, da nicht jede Lebensform erfaßbar ist.

Ein weiteres Problem besteht, wie bei allen Spielarten der Einkommensbesteuerung, welches Einkommen überhaupt relevant ist. Durch verschiedene Hinzurechnungen kommt man zu unterschiedlichen Einkommensbegriffen. Speziell auf das Problem der leichteren Erfassbarkeit von Einkommen unselbständig Beschäftigter im Vergleich zu Freiberuflern wird gerade von Arbeitnehmervertretern immer wieder hingewiesen.

Bevor aber weiter in die (qualitative) Problematik der Haushaltsbesteuerung eingegangen wird, sollen die drei gängigsten steuertechnischen Formen dargestellt werden.

1.1. *Steuertechnische Grundformen der Ehegattenbesteuerung (2)*

Es wird von folgender Grundkonstellation ausgegangen: Y_1 und Y_2 seien die Einkommen der beiden Partner, Y_G das Gesamteinkommen und $T(.)$ die jeweilige Steuerschuld. Der Einkom-

mensteuertarif ist jeweils direkt progressiv (steigende Grenzsteuersätze).

● *Individualbesteuerung:*

Jedes Einkommen wird für sich besteuert, unabhängig von der Lebensform der beiden Menschen:

$$T(Y_G) = T(Y_1) + T(Y_2)$$

Um die erhöhte Ausgabenlast für Alleinverdiener zu berücksichtigen, wird meist ein Freibetrag bzw. ein Absetzbetrag gewährt (in Österreich ist es ein Absetzbetrag, also ein Abzug von der Steuerschuld), der allerdings niedriger ist als der allgemeine Frei- oder Absetzbetrag, womit dem Umstand Rechnung getragen wird, daß durch einen gemeinsamen Haushalt es zu Kostenersparnissen gegenüber zwei getrennt lebenden Personen kommt.

● *Einfache Zusammenveranlagung:*

Hier wird der Steuertarif auf das summierte Einkommen beider Partner angewandt:

$$T(Y_G) = T(Y_1 + Y_2)$$

Gibt es keine anderen Regeln, so wird die damit zu erbringende Steuerschuld bei einem progressiven Tarif immer höher sein als die nach der individuellen Veranlagung. Meist wird diese Wirkung durch zusätzliche Freibeträge (sogenannte „Ehefrauen-Freibeträge“) etwas abgeschwächt.

● *Zusammenveranlagung mit Ehegattensplitting:*

Dieses Verfahren arbeitet ohne Freibeträge für partnerschaftliche Lebensformen. Hier besteht die Begünstigung in einem sogenannten Splitting-Faktor: Es wird die Summe der Einkommen durch zwei dividiert, dann wird der Steuersatz darauf angewandt und dann wiederum mit 2 multipliziert.

$$T(Y_G) = 2 \times T\left(\frac{Y_1 + Y_2}{2}\right)$$

Im folgenden werden Beispiele zeigen, daß aus einer derartigen Besteuerung sich ein Vorteil SV für Ehepartner gegenüber ledigen Personen ergibt (und zwar völlig unabhängig, ob beide Partner erwerbstätig sind oder nicht), der folgendermaßen berechnet werden kann:

$$SV(Y_1, Y_2) = T(Y_1) + T(Y_2) - 2 \times T\left(\frac{Y_1 + Y_2}{2}\right)$$

Zu diesem Splittingvorteil wird weiter unten mehr gesagt werden.

1.2. Eine illustrative Gegenüberstellung der drei Konzepte

Im folgenden soll versucht werden, anhand typischer Paarungen die drei Konzepte miteinander zu vergleichen. Es wird dabei folgendes Steuersystem „erfunden“(3): Vom Bruttoeinkommen werden 17,65% an Sozialversicherungsbeiträgen bis zur Höchstbeitragsgrundlage von öS 36.000,- abgezogen. Diese monatliche Lohnsteuerbasis wurde mit 14 multipliziert und dann den Tarifen des österreichischen Steuersystems(4) unterworfen (wobei 13. und 14. Monatsgehalt nicht begünstigt wurden). In den Systemen der Individualbesteuerung und des Splitting-Verfahrens wird für jedes eigenständige Einkommen von der Steuerschuld ein Betrag von je öS 8.840,- als allgemeiner Absetzbetrag abgezogen. Bei der Zusammenveranlagung, die besonders durch die Progression betroffen ist, wurde statt des Absetzbetrages ein Steuerfreibetrag von öS 21.000,- pro eigenständigem Einkommen gewährt (5). Dadurch wird der Progressionseffekt etwas gemildert. Schließlich wird bei der Individualbesteuerung und der Zusammenveranlagung ein Alleinverdienerabsetzbetrag von öS 5.000,- gewährt.

Als typische Paarungen wurden folgende sechs Konstellationen gewählt: Einmal wurde davon ausgegangen, daß der Haushalt ein Gesamtbrut-

toeinkommen in der Höhe der Höchstbeitragsgrundlage hat (öS 36.000,-), bei der anderen Gruppe wurde das Gesamteinkommen auf zweimal der Höchstbeitragsgrundlage festgesetzt (öS 72.000,-). Nun wurden jeweils drei verschiedene Aufteilungen durchgerechnet: B verdient zu 100% allein das Haushaltseinkommen, A und B verdienen gleichviel (jeweils 50%), A verdient 33%, B verdient 67% des Haushaltseinkommen (welches Geschlecht in der Realität A und B haben, darf sich der Leser/die Leserin ausdenken!)

Wie deutlich zu sehen ist, fallen die auf diese Art berechneten Steuerschulden der Paarungen sehr unterschiedlich aus. Zur Verdeutlichung gibt die unterste Tabelle den Vergleich der Systeme in Prozent, bezogen auf das System der Individualbesteuerung an. Rein objektiv, nach den Ergebnissen der hier angestellten Berechnung, kommt man zu folgender Analyse (6):

- Durch den Alleinverdienerabsetzbetrag unterscheidet sich das System der Individualbesteuerung geringfügig von dem Zustand zweier lediger Personen – verdient einer der Partner nichts, so ist es in dem hier beschriebenen System günstiger zu heiraten (7)!
- Das System der Zusammenveranlagung hat durch den Progressionseffekt durchgehend eine höhere Steuerschuld als im System der Individualbesteuerung.
- Das System des Steuersplittings hat durchgehend eine niedrigere Steuerschuld als beim System der Individualbesteuerung.
- Im System der Zusammenveranlagung werden höhere (Gesamthaushalts-)Einkommen im Vergleich zur Individualbesteuerung weniger getroffen als niedrige – dies ergibt sich aus der progressionsmildernden Wirkung durch die Freibeträge.
- Die Steuerersparnis durch die Eheschließung im Splitting-System (der sogenannte Splitting-Vorteil) hängt wesentlich von der Höhe des Ein-

kommens ab und wächst mit diesem. (8).

- Auf den ersten Blick sieht es so aus, als wäre die Steuerbelastung bei allen Besteuerungsarten (wenn auch nur geringfügig) am niedrigsten bei dem Paar mit den ausgeglichenen Einkommen. Dies liegt aber weniger an den Konzepten, sondern an den getroffenen Annahmen des Steuersystems: Ausgegangen wird von gleichen *Bruttohaushaltseinkommen*, Sozialversicherungsbeiträge werden bis zur Höchstbeitragsgrundlage proportional erhoben, Absetzbeträge, Freibeträge, etc. Bei genauerer Betrachtung erkennt man aber, daß nur bei dem System der Individualbesteuerung aufgrund des Progressionseffektes ausgeglichene Einkommenspaarungen wirklich bevorzugt werden (siehe Tabelle 1).

1.3. Begründung und Motivation der Besteuerungskonzepte

1.3.1. Splitting-System und Zusammenveranlagung

Nachdem die drei Steuersysteme anhand von Zahlen erklärt wurden, sollen nun einige Anmerkungen dazu gemacht werden, welche Motivationen hinter den einzelnen Konzepten stehen.

Eine große Schwierigkeit bestand darin, wirklich ernstzunehmende ökonomische Argumente für die Haushaltsbesteuerung zu finden. Zu oft wird hier einfach von der normativen Förderungswürdigkeit von Ehe und Familie ausgegangen, die mit gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten begründet wird:

„... andererseits ist eine Begünstigung der Ehe unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten möglich, etwa wenn sie im Hinblick auf die gesell-

Tabelle 1:

Steuerpflichtiges Einkommen (in öS)

Bruttoeinkommen		Lohnsteuerbasis		Jahreseinkommen	
A	B	A	B	A	B
0	36.000,-	0	29.646,-	0	415.044,-
18.000,-	18.000,-	14.823,-	14.823,-	207.522,-	207.522,-
12.000,-	24.000,-	9.882,-	19.764,-	138.348,-	276.696,-
0	72.000,-	0	65.646,-	0	919.044,-
36.000,-	36.000,-	29.646,-	29.646,-	415.044,-	415.044,-
24.000,-	48.000,-	19.764,-	41.646,-	276.696,-	583.044,-

Jährlich zu zahlende Steuerschuld nach verschiedenen Steuerkonzepten (in öS)

ledig 1-2 allgemeine Absetzbeträge			Individualbesteuerung 1-2 allgemeine Absetzbeträge evtl. 1 Alleinverdiener-AB			Zusammenveranlagung 1-2 allgemeine Freibeträge evtl. 1 Alleinverdiener-AB		Splitting 1-2 allgemeine Absetzbeträge		
T(A)	T(B)	T(A)+T(B)	T(A)	T(B)	T(A)+T(B)	(A+B)	T(A+B)	(A+B)/2	2xT([A+B]:2)	Splitting- vorteil
0	114.478,-	114.478,-	0	109.478,-	109.478,-	415.044,-	109.498,-	207.522,-	81.974,-	32.504,-
36.567,-	36.567,-	73.134,-	36.567,-	36.567,-	73.134,-	415.044,-	105.678,-	207.522,-	73.134,-	0
15.597,-	58.703,-	74.300,-	15.597,-	58.703,-	74.300,-	415.044,-	105.678,-	207.522,-	73.134,-	1.166,-
0	343.682,-	343.682,-	0	338.682,-	338.682,-	919.044,-	337.022,-	459.522,-	275.158,-	68.524,-
114.478,-	114.478,-	228.956,-	114.478,-	114.478,-	228.956,-	830.088,-	287.044,-	415.044,-	228.956,-	0
58.703,-	185.038,-	243.741,-	58.703,-	185.038,-	243.741,-	859.740,-	301.870,-	429.870,-	241.411,-	2.330,-

schaftliche Stabilität, die gegenseitige Verantwortung der Eheleute und die Erziehung der Kinder als besonders förderungswürdig erscheint“(9).

Im Licht dieser Schwierigkeit sollen die folgenden Ausführungen gesehen werden, bevor der Vorwurf der Polemik gemacht wird. Es gibt nicht wirklich schlüssige Argumente dafür, daß in einer Gesellschaft, die die Gleichberechtigung von Mann und Frau als Postulat hat, das Konzept der Haushaltsbesteuerung das bessere wäre.

Welche ideologischen Hintergründe das Plädieren für eine Haushaltsbesteuerung hat, sei durch folgendes Zitat illustriert:

„Die Familienbesteuerung stellt einen Problemkomplex dar, der gesamtstaatlich und gesellschaftlich von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist, denn die Familie erfüllt im Staat eine wahrlich fundamentale Rolle. Sie dient als „kleinste natürliche Einheit“ jeder sozialen Gemeinschaft als Grundlage. Ein geordneter Staat und eine geordnete Gesellschaft wird am besten durch geordnete Familien gewährleistet. [...] Daß die Kosten für Unterhalt und Erziehung für die Familien eine Last bedeuten, wird wohl niemand bestreiten können. Die moderne Gesellschaft unserer Tage ist nicht mehr bereit, diese Last ohne entsprechende Förderung zu tragen. Gerade in Zeiten, in denen die Geburtenraten in den Industrieländern eher sinken als ansteigen, spielt die große finanzielle Belastung, die mehr Kinder in einer Familie mit sich bringen, eine nicht unbedeutende Rolle“(10).

Dieses Zitat belegt deutlich, was eingangs mit der Gefahr der Vermischung von Ehegattenbesteuerung und Kinderlastenausgleich gemeint war: Man kann wohlmeinend der Autorin unterstellen, daß sie mit diesem Zitat eigentlich gemeint hat, daß Elternschaft unterstützt gehört – meines Erachtens zwar weniger aus ordnungspolitischen und organisatorischen Motiven als hier betont wird. Tatsache ist,

daß die Autorin aber mit diesem Zitat dafür plädiert, daß die Institution der Ehe steuerlich begünstigt werden soll. Dieses Ansinnen ist rein ideologischer Natur und daher aus ökonomischer Sicht nicht weiter zu beachten.

Die ökonomische Begründung für die Steuerbasis des Haushaltseinkommens liegt im Prinzip der Leistungsfähigkeit.

„Im Kontext mit der Leistungsfähigkeit sollte die steuerpflichtige Einheit als Haushaltseinheit definiert werden. Das Prinzip der Umfassendheit ist so weit auszudehnen, daß es nicht nur die Einkünfte aus allen Quellen, sondern auch die Einkommen aller Mitglieder der Haushaltsgemeinschaft einbezieht. Die Steuerschuld sollte dieselbe sein ohne Rücksicht darauf, ob ein oder mehrere Verdienere vorhanden sind, vorausgesetzt, die Einkommen fließen in dieselbe Haushaltskasse“(11).

Dieses Leistungsfähigkeitsprinzip wird aber in unterschiedlicher Weise ausgelegt. Einmal wird behauptet, daß durch die Tatsache, daß mehrere (oft unterhaltsanspruchsberechtigte) Personen in einem Haushalt leben und daß somit das „Familieneinkommen“ steuerlich günstiger behandelt werden muß als getrennte Individualeinkommen, da die Leistungsfähigkeit gemindert ist. Zugrunde gelegt wird hierbei die Unterhaltspflichtenregelungen des Bürgerlichen Rechts. Da die Einkommensteuer bei dem disponiblen Einkommen ansetzt, soll die Unterhaltspflicht, die dieses mindert, berücksichtigt werden.

Das Splitting-System in Deutschland geht von dieser Sicht der Dinge aus. Tatsache ist aber, daß nicht die Unterhaltspflicht begünstigt wird, sondern bereits die Ehe (woraus man schließen könnte, daß die Erfinder dieses Systems das traditionelle Bild der Versorgung der Frau durch den Mann vor Augen hatten). In Frankreich ist das System wenigstens so konsequent, daß auch ein Kinder-Splitting-Faktor

in der Besteuerung enthalten ist, womit die wirklich Abhängigen unterstützt werden. Sauberer könnte man die Unterhaltspflicht durch Absetzbeiträge oder besser noch durch Transferleistungen unterstützen.

Die Zusammenveranlagung hingegen trägt eher dem Umstand Rechnung, daß man durch die Zusammenlegung von Haushalten profitiert. Es treten bis zu einem gewissen Grad Skaleneffekte auf (gemeinsames Wohnen ist weniger als doppelt so teuer wie zwei getrennte Wohnungen). Somit ist die Leistungsfähigkeit durch einen gemeinsamen Haushalt gesteigert. Daß dieses System emanzipatorische Probleme aufwirft, wird anschaulich durch die steuerrechtliche Praxis der Schweiz vor Augen geführt.

„Dieses System hat zur Folge, daß alle steuerbaren Einkünfte, die den Ehepartnern zufließen, ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet werden. Das Einkommen der Ehefrau wird ihrem Ehemann zugerechnet (Art 13 WStB), sie bleibt aber trotzdem weiterhin Steuersubjekt. Der Ehemann übernimmt überdies die Erfüllung der Steuerpflichten der Ehefrau (Steuersubstitution). Das bedeutet, daß sämtliche oder einzelne Rechte und Pflichten von Gesetzes wegen auf eine andere Person (i. d. R. den Ehemann) übergehen, ohne daß dieser die Voraussetzungen der subjektiven Steuerpflicht erfüllt“ (12).

Es soll nochmals unbedingt betont werden, daß das Argument der Minderung der Leistungsfähigkeit durch Ausgaben für Kinder stichhaltig ist. Die Tatsache, daß Elternteile ebenso wie Kinderlose der Progression des Steuersystems ausgesetzt sind, kann aber durch andere steuerliche Instrumente bzw. Transfers besser ausgeglichen werden. Um es anders zu sagen: Aus emanzipatorischer Sicht ist es wichtig zu betonen, daß steuerliche bzw. allgemein staatliche Kinderförderung nicht gleich zu setzen ist mit Förderung von Haushalten bzw. Ehe-

schließung.

Ein Argument der Steuerpraxis, daß für die Haushaltsbesteuerung angeführt wird, ist folgendes:

„Gegen das Individualprinzip sprechen in übrigen die damit verbundenen Möglichkeiten der Steuerverminderung. Selbständige und Besitzer größerer Vermögen können durch „Scheinarbeitsverhältnisse“ mit der Ehefrau und durch eine Übertragung von Vermögensteilen an die Ehefrau und an Kinder die Einkommensteuerschuld vermindern, da durch die daraus resultierende Aufspaltung des Einkommens die hohen Spitzensteuersätze eines Progressionstarifs vermieden werden können“ (13).

Dieses Argument ist nicht ganz von der Hand zu weisen; allerdings dürfte der Gutverdiener bei dem heutigen Scheidungsrisiko es sich meist zweimal überlegen, ob er seine Vermögenswerte überschreiben soll, um einen Steuervorteil zu lukrieren. Schwieriger ist die Lage dann, wenn Unternehmer in einem Individualbesteuerungssystem de facto Splitting dadurch herbeiführen, daß die Ehefrau oder die Lebensgefährtin im Betrieb angestellt wird. Solange diese Anstellung mit einer anderen Anstellung am Markt vergleichbar ist, läßt sich gegen so ein Vorgehen nichts einwenden. Die Schwierigkeit ist aber, zu überprüfen, ob die Anstellung marktkonform ist, oder ob hier nur ein Steuervorteil abgeschöpft wird. Insofern besteht hier ein Nachteil der Individualbesteuerung.

1.3.2 Individualbesteuerung

Viele der in der Folge angeführten Argumente für die Individualbesteuerung sind eigentlich Argumente gegen das eine oder andere System der Haushaltsbesteuerung. Solche „Negativargumente“ sind insofern auch zulässig, als daß es darum geht, das den Zielen entsprechendste Steuersystem ausfin-

dig zu machen und daher auch nach dem Prinzip der negativen Auslese vorgegangen werden kann.

Vier Ziele werden, rein subjektiv, aufgestellt, die ein „gutes“ Steuersystem erfüllen sollte:

- Das Steuersystem sollte keinen Einfluß auf die Entscheidung für die Erwerbstätigkeit der Ehepartner haben – auf keinen Fall soll es aber einen Negativanreiz bieten!
- Das Steuersystem sollte auch keinen Anreiz bieten, daß unausgeglichene Einkommens„paarungen“ bevorzugt werden.
- Weiters sollten höhere Einkommen nicht mehr von dem System profitieren können als niedrige.
- Schließlich sollte das Steuersystem auch administrierbar sein und möglichst den heutigen Rahmenbedingungen gerecht werden.

Bereits die erste Analyse des Rechenbeispiels zeigte, daß die genannten Ziele am ehesten von dem System der Individualbesteuerung erreicht werden. Dazu seien noch etwas eingehender etliche Anmerkungen gemacht:

- Mehrere ökonometrische Studien in den USA (wo die Einkommen zusammen veranlagt werden) kamen zu folgenden Ergebnissen: Bei der Erwerbsbeteiligungsentscheidung in einem System der Haushaltsbesteuerung für die zweitverdienende Person ist der entscheidende Steuersatz bereits durch die Besteuerung des/r Erstverdienenden vorgegeben. Dies führt zu hohen Grenzsteuersätzen bereits bei niedrigen Einkommen.

„The results for wives demonstrate that income taxation has an important effect on wives labor supply decisions. [...] Because of the joint treatment of family income, wives typically face substantial marginal tax rates on their earnings“(14).

Der hierdurch entstehende Abschreckeffekt wäre gerade in Österreich bei der ohnehin im internationalen Vergleich zu niedrigen Frau-

enerwerbsquote völlig kontraproduktiv.

- Das Problem der hohen Grenzsteuersätze läßt sich natürlich auch so sehen, wobei zu betonen ist, daß die hier zitierte Juristin das folgende in keiner Weise ironisch meint:
„Der sog. „Edukationseffekt“ soll nach der Meinung der Splittingkritiker die Ehefrau des gutverdienenden Mannes in ihrer klassischen Hausfrauen- und Mutterrolle bewahren und von dem Eintritt ins Erwerbsleben abhalten, weil das Zweiteinkommen sofort mit dem Spitzensteuersatz belastet wird. Diese Theorie verkennt allerdings, daß die Frau bereits durch die Führung des Haushaltes ihren Unterhalt sichert, und damit ihren Anteil an dem Einkommen des Ehemannes erwirtschaftet. Damit verfügt sie über eine angemessene finanzielle Grundlage für ihre Lebensführung. Wenn sie das Bedürfnis hat, etwas dazuzuverdienen, dann stellt dies ein zusätzliches Einkommen dar für gehobenen oder gar Luxusbedarf. Hier ist eine Besteuerung mit Spitzensteuersätzen gerechtfertigt.“(15)
- Kein System der Haushaltsbesteuerung kann das bereits anfangs erwähnte Problem der Definition eines Haushalts zufriedenstellend und den modernen Gegebenheiten entsprechend lösen.
- Selbst wenn, wie in Frankreich, der Splitting-Faktor die Kinderanzahl miteinbezieht, kann man noch nicht von einem gerechten Kinderlastenausgleich sprechen:
„So offensichtlich es ist, daß hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit [...] der Unterschied gewaltig ist zwischen dem Haushaltseinkommen eines kinderlosen Doppelverdiener-Paares und dem gleichen Haushaltseinkommen eines (notabene alleinverdienenden) Familienerhalters mit einer großen Kinderschar, so schwierig wäre es –

das zeigt schon der Streit um die Mehrkinder- und die Altersstaffel –, den nach dem Alter der Kinder, der Geburtenabfolge (und damit der Möglichkeit der Weitergabe von Kleidung, Spielzeug, Schulsachen usw.) unterschiedlichen Mehraufwand umzurechnen in einen außer jedem Streit stehenden Divisor für das Haushaltseinkommen“(16).

- Besonders wichtig erscheint, daß kein System der Haushaltsbesteuerung den innerfamiliären Ausgleich anspricht. Das Schweizer System, das die gesamte Steuerlast dem Ehemann auferlegt, müßte konsequenterweise auch das gesamte Einkommen dem Ehemann zusprechen und dann auf dessen weisen Rat-schluß bei der Aufteilung dieses Haushaltseinkommens vertrauen. Im deutschen System ist festgelegt, daß das Steuersubjekt der Haushalt ist, sodaß nicht geregelt ist, welches Individuum die Steuerschuld zu entrichten hat (wobei es aber Regreßmöglichkeiten des bürgerlichen Rechts gibt). Es wird hier vom Gesetzgeber eine traute Gemeinsamkeit vorausgesetzt, die einerseits in den seltensten Fällen der Realität entsprechen dürfte und andererseits Menschen voneinander abhängig macht, wo dies nicht sein müßte.

Zusammenfassend läßt sich folgendes sagen: Das österreichische Steuersystem der Individualbesteuerung kennt als ein wesentliches Element die horizontale Umverteilung in der Form, daß mittels steuerlicher Instrumente Kinderlose Personen mit Kindern unterstützen. Gleichzeitig ist aber durch die Progression (theoretisch) eine vertikale Umverteilung gegeben. Im Gegensatz hierzu ist einerseits das System der Zusammenveranlagung nur ein System der vertikalen Umverteilung und andererseits das Splitting-System nur auf das Leistungsfähigkeitsprinzip begründet und vernachlässigt weitgehend das Bedarfsprinzip, also ist es ein System der nur horizon-

talen Umverteilung. All diese Argumente sprechen von den gesteckten Zielen her dafür, ein System der Individualbesteuerung beizubehalten, indem individuelle Bedürfnislagen durch treffsichere Transfers ausgeglichen werden. Damit ist bereits der zweite Teil dieses Papiers angesprochen: Wie sieht es nun mit den Vorschlägen aus, Transfers einkommensabhängig zu gestalten?

2. Transfers auf der Grundlage abgeleiteter Einkommen

Wie bereits erwähnt wurde, wird hier nicht darüber diskutiert werden, ob Transfers an eine Person von ihrem eigenen Einkommen abhängig gemacht werden sollen. Im Grunde gilt dies ohnehin für die meisten Transfers aus dem Sozialversicherungssystem (inklusive der Sozialhilfe).

Die Frage, die hier interessiert, ist die, ob Transfers von einem abgeleiteten Einkommen bzw. von einem gemeinschaftlichen Einkommen abhängig gemacht werden sollen. Im speziellen wird im folgenden auf die Familien-transfers eingegangen, da hier in der Diskussion immer häufiger verlangt wird, sie von einem Haushaltseinkommen abhängig zu machen.

Viele der bereits angeführten Argumente im Zusammenhang mit der Haushaltsbesteuerung greifen auch hier. Der springende Punkt ist nämlich gerade im Zusammenhang mit einem Kinderlastenausgleich, daß eine Einkommensabhängigkeit sich nur auf ein gemeinsam veranlagtes Haushaltseinkommen beziehen kann.

Die gängigen Spielarten, die genannt werden im Zusammenhang mit der Einkommensabhängigkeit sind folgende zwei:

- Ab einem gewissen Einkommen hat man (mit einer Einschleifregelung) keinen Anspruch mehr auf einen Transfer.

- Die Sozialtransfers werden in die Steuerbasis miteinbezogen und so dem progressiven Tarifsysteem unterworfen.

In beiden Fällen gilt: Welches Einkommen ist hier die Richtgröße? Beim ersten Vorschlag handelt es sich klar um ein Haushaltseinkommen; dieses sollte aus allen genannten Argumenten nicht durch die Hintertür des Transfersystems in das Steuersystem eingebracht werden. Beim zweiten Vorschlag ließen sich die Transfers theoretisch auch nur einer Person zuordnen, nur stellt sich die Frage: welcher Person? Würde man sie dem Mehrverdiener aus Gründen der vertikalen Gerechtigkeit zuordnen, so würde das wohl in den meisten Fällen dem Prinzip widersprechen, daß Frauen als die Primärversorger der Kinder den Anspruch auf die Familienbeihilfe haben. Sie als andere Variante den Frauen zuzuordnen, brächte nicht viel und hätte auch keine umverteilenden Effekte von oben nach unten.

Ein wichtiges Argument gegen diese Vorschläge liegt auch in ihrer Realisierbarkeit bzw. Administrierbarkeit.

Steuerexperten weisen immer wieder darauf hin, daß eine Reduktion der Familienbeihilfen für Besserverdienende aller Wahrscheinlichkeit nach dazu führen wird, daß der Verfassungsgerichtshof dann gleichzeitig aufgrund seines Urteils von 1991 die steuerliche Berücksichtigung der Kinderlasten fordern wird, was im Endeffekt budgetär auf ein Nullsummenspiel hinaus liefe und ideologisch auf ein stärkeres Betonen des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit von „gerechten“ (da vom Markt festgelegten) Primäreinkommen (17).

Auch Knapp betont das Problem der Administrierbarkeit:

„Es macht einen gewaltigen Unterschied, ob vom Nachweis eines möglichst niedrigen Haushaltseinkommens der Anspruch auf möglichst hohe Transfers abhängig ist, oder ob an bisher Begünstigte das Ansinnen gestellt

wird, mit dem wahrheitsgemäßen Einkommen eines genügend hohen Haushaltseinkommens nachzuweisen, daß eine Kürzung oder sogar Streichung der Transfers angebracht wäre.“ (Hervorhebungen von Knapp) (18).

Es gibt Vorschläge, die nicht das Haushaltseinkommen als Richtgröße angeben, sondern die Unterhaltspflicht. Dies wäre zwar theoretisch eine mögliche Richtgröße, wie ein derartiges System in die Praxis umgesetzt werden soll, bleibt fraglich: Wird die Familienbeihilfe dann aufgeteilt, je nach Höhe der Unterhaltspflicht? Wer erhält letztendlich die Familienbeihilfe? Wie paßt das mit der Regelung zusammen, daß nicht der/die Unterhaltspflichtige die Familienbeihilfe erhält, sondern der/die Versorgende, also im Zweifelsfall die Mutter? Der Verwaltungsaufwand hierfür erscheint enorm und es wirkt so, als würde hier etwas Undurchsetzbares propagiert, um dann „mit gutem Gewissen“ für eine Haushaltsbesteuerung stimmen zu können.

3. Zusammenfassung

Wie unschwer zu erkennen ist, ist das vorliegende Papier ein Plädoyer für die Individualbesteuerung, wobei insbesondere auf die Gefahr hingewiesen wird, die durch eine schrittweise Unterwanderung dieses Systems durch das Heranziehen von abgeleiteten Einkommen (sprich Haushaltseinkommen) auf der Transferseite entsteht.

Alle Befürworter einer verstärkten Einkommensabhängigkeit von Transfers vergessen ein wesentliches Prinzip des österreichischen Sozialsystems, das aus verschiedenen Gründen (19) nicht leichtfertig untergraben werden sollte: das Prinzip der horizontalen Umverteilung. Transfers werden aufgrund von individuellen Bedarfslagen ausbezahlt, diese Bedarfslagen können mit Einkommenschwäche zu tun ha-

ben, sie müssen es aber nicht (wie z. B. Leistungen des Familienlastenausgleichs). Kürzungen von Transfers (und ein solches wäre eine Einführung der Einkommensabhängigkeit) treffen daher immer nur einen Teil der Bevölkerung und dies sind nicht immer die Wohlhabenden.

„Gerechter“ bzw. mehr im Sinne einer vertikalen Umverteilung wäre somit eine verstärkte Progression unseres Tarifsystems.

Das System krankt nicht daran, daß viele Reiche ungerechtfertigt hohe Kinderbeihilfen beziehen, sondern daran, daß durch die Steuerreformen und verschiedenste Ausnahmen vor allem in den höheren Bereichen unser Tarifsysteem immer linearer wird – die Belastung ist prozentuell gesehen nicht wesentlich höher für ein reicheres Steuersubjekt.

Eine Erhöhung, nicht Kürzung, der (selbstverständlich einkommensunabhängigen) Familienbeihilfen, könnte den Problemen der Familienarmut entgegenwirken und wäre ohne weiteres finanzierbar, wenn gleichzeitig die Progression verschärft wird (egal, ob das nun Solidarabgabe heißt oder einfach Erhöhung der Spitzensteuersätze) und im gleichen Zug auch die steuerlichen Ausnahmemöglichkeiten reduziert werden.

Anmerkungen

- (1) Nowotny (1987) 195.
- (2) Die Aufstellung folgt Nowotny (1987) 196f.
- (3) Die hier genannten Beträge entsprechen den steuerrechtlichen Regelungen des Jahres 1994, allerdings handelt es sich nicht genau um den österreichischen Tarif, da viele Regelungen nicht berücksichtigt wurden. Dennoch kommt das hier dargestellte Tarifsysteem dem österreichischen recht nahe.
- (4) Für die ersten öS 50.000 10%, für die nächsten öS 100.000 22%, für die nächsten öS 150.000 32%, für die

nächsten öS 400.000 42% und für alle weiteren 50%.

- (5) Wie aus der Tabelle zu ersehen ist, entspricht die dadurch entstehende Steuerschuld bei einem Einzeleinkommen in der Höhe der Höchstbeitragsgrundlage jener des Einzeleinkommens bei Individualbesteuerung.
- (6) Nebenbei sei bemerkt, daß man aus der Spalte des Jahreseinkommens sehr schön die Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge erkennen kann: Bei einem Haushaltseinkommen unter öS 36.000,- ist die Aufteilung der Einkommen gleichgültig, bei einem Haushaltseinkommen über der Höchstbeitragsgrundlage wird der Haushalt mit der ungleichsten Einkommensverteilung am meisten begünstigt.
- (7) Hier wird vorläufig nur die Steuerseite betrachtet; daß sich aufgrund von Regelungen auf der Transferseite eine Heirat nicht „auszahlt“, wird hier (noch nicht) betrachtet.
- (8) Siehe zu dieser Kritik auch: Musgrave, Musgrave, Kullmer, Bd. II (1993) 226.
- (9) Andel (1978) 383.
- (10) Wieser (1989) 1f.
- (11) Musgrave, Musgrave, Kullmer (1993) 224.
- (12) Wieser (1989) 113.
- (13) Albers (1980) 194.
- (14) Auerbach, Feldstein, Vol I (1985) 249.
- (15) Wieser (1989) 84.
- (16) Knapp (1995) 4.
- (17) Zur Argumentation gegen eine Berücksichtigung von Familienlasten im Steuerrecht siehe Farny (1983) 412 f.
- (18) Knapp (1995) 1.
- (19) Viele dieser Gründe sind ideologisch gefärbt (Förderungswürdigkeit von Familien, etc.), wenngleich sie auch wirtschaftlich zu argumentieren sind (Generationenvertrag). Ein gewichtiges Argument liegt aber auch in der Erhöhung bzw. Erhaltung der Stabilität der Gesellschaft.

Literatur

- Albers, Willi, „Einkommensbesteuerung I: Einkommensteuer“, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften 2 (Tübingen 1980) 189–211.

- Andel, Norbert, „Einkommensteuer“, in: Handbuch für Finanzwissenschaften 3. Auflage, Band 2 (Tübingen 1978) 332–402.
- Auerbach, Alan J.; Feldstein, Martin, Handbook of Public Economics (Amsterdam et al. 1985).
- Farny, Otto, Zur Problematik steuerrechtlicher Familienbegünstigungen, in: Wirtschaft und Gesellschaft 9/3 (1983) 411–420.
- Knapp, Horst, Stolperstein Individualbesteuerung, in: Finanznachrichten 7 (1995).
- Külp, Bernhard, Verteilung – Theorie und Politik (Stuttgart 1994).
- Musgrave, Richard A.; Musgrave, Peggy B.; Kullmer, Lore, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 2 (Tübingen 1993; 5. Aufl.).
- Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor (Heidelberg 1987).
- Ruppe, Hans-Georg, Sozialpolitik und Umverteilung (Wien 1985).
- Wieser, Die Berücksichtigung des Familienstandes, insbesondere der Kinder im Einkommensteuerrecht unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten (= Diss. iur., Wien 1989).