

---

# **Die steuerliche Berücksichtigung der Ausgaben für Kinder – Beurteilung verschiedener Vorschläge**

**Agnes Streissler**

---

Im folgenden Bericht sollen unterschiedliche Ansätze der Berücksichtigung von Kinderkosten, Existenzminima, Unterhaltsansprüchen etc. behandelt werden. Es werden dafür verschiedene Modelle vorgestellt und ihre Motivation hinterfragt. Im einzelnen handelt es sich um Modelle, die Freibeträge propagieren (Wohlfahrtsökonomie, Kummer-Institut), um Modelle, die die Unterhaltszahlungen berücksichtigen (Liberales Forum) sowie solche, die die Lösung in Absetzbeträgen oder Transfers sehen (Katholischer Familienverband und das derzeitige Modell in Österreich).

Die Beurteilung bzw. der Vergleich der Modelle erfolgt in bezug auf ihre Verteilungswirkung, auf budgetäre Auswirkungen, auf sozialpolitische Konsequenzen sowie auf die politische Realisierbarkeit und Administrierbarkeit.

## **1. Berücksichtigung des Existenzminimums über Freibeträge**

### *1.1. Kindergeld und Freibeträge aus alloktionstheoretischer Sicht*

Der Allokationstheoretiker Richter (1) stellt bei der Behandlung des Familienlastenausgleichs aus wohlfahrtstheoretischer Sicht die beiden finanzwissenschaftlichen Aufgaben „Distribution“ und „Allokation“ einander gegenüber: Durch allokationspolitische Maßnahmen kann ineffizientem Verhalten der privaten Haushalte entgegengesteuert werden (wobei Effizienz traditionell über das Pareto-Kriterium definiert ist); durch distributionspolitische Maßnahmen wird die individuelle Verfügbarkeit über Ressourcen umverteilt, hierbei muß es keine effiziente Lö-

sung geben, die Motivation hierfür liegt vielmehr in einer metaindividualistischen Ethik (z. B. in der Garantie eines soziokulturellen Existenzminimums).

Richter kommt zu dem Schluß, daß sich das Kindergeld (= Familienbeihilfe in der BRD) allokatiospolitisch nur rechtfertigen ließe, wenn es systematische Ineffizienzen privater Fertilitätsentscheidungen gäbe (wenn also ohne staatliche Einmischung zu viele oder zu wenige Kinder auf die Welt kämen); diese Annahme hält aber keinen genaueren Überprüfungen stand. Wenn aber die privaten Fertilitätsentscheidungen ohnehin optimal sind, so Richter weiter, dann sei es ineffizient, Kindergeld auszubezahlen, da es die Allokation verzerren könnte.

Bis hierher ist die Richtersche Argumentation durchaus nachvollziehbar und innerhalb der Prämissen der Neoklassik akzeptierbar. Verwirrend wird es, wenn er versucht, die Sinnhaftigkeit von Kinderfreibeträgen zu begründen, da er sich nicht mehr durchgehend an die neoklassische Argumentation zu halten scheint. Im folgenden soll versucht werden, die einzelnen Schritte seiner Argumentation darzustellen:

- Die Einkommensteuer steht im Dienste der Verteilungsgerechtigkeit; allokativen Ineffizienzen lassen sich daher gar nicht vermeiden.
- Eine fehlende einkommensteuerrechtliche Freistellung von Ausgaben für unvermeidbare Bedürfnisse diskriminiert marktmäßige Bereitstellungsformen (das deutsche Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Zusammenhang von „erdrosselnder Wirkung auf das wirtschaftliche Handeln“).
- „Autarke“ Bereitstellungsformen von Pflege und Versorgung (Oma paßt aufs Enkelkind auf, Krankenpflege erfolgt in der Familie, . . .) sind häufig nicht nur qualitativ problematisch, sie stehen auch effizienteren Lösungen mit einer arbeitsteiligen Spezialisierung im Wege.
- Die Ineffizienz autarker Lösungen kann Ausmaße annehmen, die sich mit der Verteilungszielsetzung nicht rechtfertigen lassen.
- Die einkommensteuerliche Freistellung unvermeidlicher Privatausgaben hebt die steuerliche Diskriminierung marktmäßiger Lösungen auf und steigert daher die allokativen Effizienz.
- Die allokatiospolitisch freizustellenden Privatausgaben sind nicht mit dem sozialrechtlichen Existenzminimum gleichzusetzen; beispielsweise sind unvermeidbare Kinderbetreuungskosten einkommensteuerrechtlich freizustellen, ohne Bestandteil des Existenzminimums zu sein.
- Die Festlegung eines Existenzminimums wird von verteilungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen geleitet, während die Freistellung unvermeidbarer Privatausgaben effizienztheoretisch zu begründen ist.
- Die Funktion von Kinderfreibeträgen besteht darin, unvermeidbare Ausgaben für Kinder freizustellen. Diese sind daher allokatiostheoretisch das effiziente Instrument der Familienpolitik, da sie die marktmäßige Bereitstellung von Pflege- und Versorgungsarbeiten nicht „erdrosseln“. Sie dürfen allerdings nicht den Umfang unvermeidbarer Privatausgaben übersteigen.

Diese Argumentation kann nur vor dem Hintergrund des deutschen Steuersystems verstanden werden, das die Möglichkeit des Ehegatten-Splittings hat und keine Absetzbeträge kennt. Nach wohlfahrtsökonomischer Steuertheorie müßte nämlich der folgerichtige Schluß Absetzbeträge statt Freibeträge heißen. In einem nicht progressiven Steuersystem wäre das selbstverständlich unerheblich, bei Progression muß nach gängiger ökonomischer Lehre der Verzerrungseffekt bzw. der *dead-weight loss* bei einem Freibetrag größer sein als bei einem Absetzbetrag. Daher sollte eigentlich die alloktionstheoretische Antwort auf das Problem in Absetzbeträgen liegen.

Ein fragwürdiger Punkt stellt das Argument dar, das steuerfreie Existenzminimum ließe sich nicht mit ökonomischer Effizienz begründen, daß aber „unvermeidbare Kinderkosten“ alloktionstheoretisch effizient seien. Aus der Sicht der Praxis wirkt dies wie Haarspalterei – beide Konzepte lassen sich als solche nicht ohne weiteres quantifizieren (da es sich ja bei Richters Konzept wohl nicht nur um Kindergartenkosten handelt). Für die Administrierbarkeit muß wohl in beiden Fällen ein (angreifbarer) Pauschalwert festgelegt werden.

Wichtig sind aber zwei alloktionstheoretische Argumente: Erstens ist es effizient, wenn es dem Haushalt ermöglicht wird, sich auszusuchen, ob er Pflege- und Versorgungsleistungen privat erbringen oder am Markt zukaufen will. Da Richter den Markt auf alle Fälle effizienter findet, hat sein Modell einen Bias in diese Richtung, da die Inanspruchnahme der Freibeträge ja nur in diesem Fall möglich ist. Zweitens will er keinesfalls die Erwerbstätigkeit der Elternteile behindern bzw. einen negativen Anreiz in diese Richtung geben – im Gegenteil, auch hier sieht er die Marktlösung für die effizientere an und begünstigt sie daher: denn nur bei einem am Markt erzielten Einkommen hat man ja die Möglichkeit, Freibeträge geltend zu machen.

Daß Neoklassiker auch anders argumentieren können, wird kurz in Abschnitt 4 angesprochen (Zusammenfassung der Argumente von Sturn). Hier sollte jedenfalls gezeigt werden, daß auch von „wertfreier“ ökonomischer Seite her für Kinderfreibeträge argumentiert werden kann.

### 1.2. Die „ideologische“ Argumentation für Kinderfreibeträge

Ein vehementer Verfechter derjenigen Richtung, die man mit „ideologischer Argumentation“ bezeichnen könnte, ist der Finanzminister a. D. Schmitz. Gerade in den letzten Jahren hat er unermüdlich zu dem Thema der steuerlichen Berücksichtigung der Familie und der Kinder publiziert.

Seine Argumentation läuft folgendermaßen (2):

- Beide Eltern sind laut Gesetz gegenüber ihren Kindern zum Unterhalt verpflichtet.
- Die Erfüllung allfälliger Unterhaltspflichten schmälert die steuerliche Leistungsfähigkeit. Da ein progressives Steuersystem dem Lei-

stungsfähigkeitsprinzip entspricht, muß hier ausgleichend eingegriffen werden.

- Der Gesetzgeber selbst legt in § 33 Abs. 4 EStG 1988 die Notwendigkeit der Abgeltung von Unterhaltsleistungen fest.

Aus diesen Argumenten ergibt sich für Schmitz bereits die Konsequenz der Berücksichtigung des steuerlichen Existenzminimums. Er argumentiert allerdings noch weiter, indem er nun zu den Werturteilen kommt:

„Mit der Anerkennung der Forderung nach einer vollen steuerlichen Entlastung des Existenzminimums aller Steuerzahler und ihrer Familienangehörigen wird der absolute Vorrang der Sicherung des Existenzminimums aus dem eigenen Einkommen vor der Verpflichtung, zur Finanzierung der Staatsausgaben einen finanziellen Beitrag zu leisten, ausgesprochen. Darin liegt – zusätzlich – die eindeutige Werteorientierung, die dieser Forderung letztlich zugrunde liegt.“

Weiters erklärt Schmitz ausdrücklich, daß das Argument, durch Berücksichtigung der Unterhaltspflichten würden Besserverdiener bevorzugt, unsinnig sei, sondern „lediglich eine Folge des Umstandes, daß die Familienerhalter andernfalls entsprechend höhere Steuern zu leisten hätten.“

Das bedeutet, daß Schmitz wesentlich weiter geht, als lediglich die Steuerfreiheit des Existenzminimums zu fordern. Nach seiner Ansicht sollte eigentlich der gesamte für die Kinder zu zahlende Unterhalt von der Besteuerung freigestellt werden. Die gängige Begründung für eine derartige Forderung liegt im Leistungsfähigkeitsprinzip. Da dieses immer wieder in der Diskussion „Familie und Besteuerung“ vorkommt, sei hier ein kurzer Exkurs darüber gegeben.

#### *Exkurs: Das Leistungsfähigkeitsprinzip im Steuerrecht*

Einer der meist und widersprüchlichst verwendete Begriff bei der Diskussion um Familie und Steuerrecht ist der Begriff der Leistungsfähigkeit. Es wurde bereits in Streissler (1995) gezeigt (3), daß die Leistungsfähigkeit als Argument sowohl für die Zusammenveranlagung als auch für das Splitting ins Treffen geführt wird.

Dies beruht auf keinem Fehler, sondern lediglich auf unterschiedlichen Interpretationen des gleichen Begriffs.

Im Grunde geht es beim *Leistungsfähigkeitsprinzip* darum, daß unabhängig von der Ausgabenseite des öffentlichen Sektors jede/r SteuerzahlerIn gemäß ihrer/seiner Leistungsfähigkeit einen Beitrag zu den Kosten des Staates zu tragen hat. SteuerzahlerInnen gleicher Leistungsfähigkeit haben gleiche Steuerbeträge zu zahlen (horizontale Gerechtigkeit), Steuerpflichtige mit größerer Leistungsfähigkeit haben mehr zu zahlen (vertikale Gerechtigkeit). Hier steht also eher die Distribution als die Allokation im Vordergrund.

Die Problematik dieses Prinzips besteht zunächst einmal in der Feststellung der Meßbarkeit der Leistungsfähigkeit. Idealerweise sollte es hier

um die gesamte Wohlfahrt der betroffenen Personen gehen, da diese aber nicht meßbar ist, muß ein geeigneter Index gefunden werden. Soll dieser nun Konsum, Einkommen, Vermögen oder etwas anderes abbilden?

Weiters stellt sich die Frage, wie der vertikalen Gerechtigkeit Genüge getan werden kann: Sollen alle das gleiche absolute (Pauschalsteuer), das gleiche relative (proportionaler Steuertarif) oder das gleiche marginale Opfer (progressiver Steuertarif) tragen?

Wie man sieht, handelt es sich beim Leistungsfähigkeitsprinzip also um ein Prinzip, das in den meisten Steuersystemen in der einen oder anderen Form verwirklicht ist, da es vielseitig interpretierbar ist. Es ergibt sich aber keinesfalls als logische Konsequenz aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip, daß Unterhaltspflichten, Existenzminima oder ganz allgemein der Familienstand zu berücksichtigen sind. Selbstverständlich kann in dieser Richtung argumentiert werden, aber genauso kann argumentiert werden, daß das Zusammenleben von Menschen deren Steuerleistungsfähigkeit erhöht (über die positiven Skalenerträge der gemeinsamen Haushaltsführung) (4) oder daß Kinder einen Nettonutzen darstellen (wie das manche Neoklassiker behaupten) und damit wohlstandserhöhend sind.

Dieser Exkurs soll, ohne steuertechnisch wirklich fundiert zu sein, darauf hinweisen, daß wenngleich auch die Gegenargumente nicht völlig überzeugend sind, das Argument des Leistungsfähigkeitsprinzips für die steuerliche Berücksichtigung von Kindern, Ehefrauen oder anderen Angehörigen keineswegs eindeutig ist.

Auch Sturn (5) kommt in einer Beurteilung des Verfassungsgerichtshofserkenntnis von 1992 mit anderer (wesentlich eingehenderer und steuerrechtlich kenntnisreicherer) Argumentation zu einem ähnlichen Schluß: Zunächst wiederholt er das Argument, das auch die meisten BefürworterInnen des Leistungsfähigkeitsprinzip benützen, daß bei gewünschter steuerlicher Entlastung eines bestimmten Tatbestandes nur Freibeträge dem Leistungsfähigkeitsprinzip konsistent sind, da sie die Progressionswirkung wieder aufheben. Daraus zieht Sturn aber nicht die Konsequenz, daß steuerliche Existenzminima in Form von Freibeträgen notwendig sind. Erstens weist er nämlich ebenfalls auf die unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten des Leistungsfähigkeitsprinzips hin, und zweitens legt er den Verzicht auf das Leistungsfähigkeitsprinzip in diesem Zusammenhang nahe: dies einerseits aus oben zitierten Gründen der Meßbarkeit (man müßte das gesamte Steuer- und Transfersystem betrachten, was praktisch unmöglich ist) und andererseits, weil das österreichische Realsteuersystem auch an anderen Orten nicht dem Prinzip der Leistungsfähigkeit entspricht.

### *1.2.1 Kosten und Verteilungswirkung eines derartigen Modells*

Schmitz selbst übergeht mit gewisser Nonchalance das Problem der Kosten seines Modells. Für derartig wichtige Modelle müßte einfach Geld dasein:

„Erstens übersteigt das Problem der Finanzierung jeder Einkommensteuerreform den engen Bereich der Besteuerung der Familienerhalter und zum zweiten sind die dafür notwendigen Unterlagen nicht ohne weiteres zugänglich. Das Institut (d. i. das Kummer-Institut, Anm. d. Aut.) beschränkt sich auf den nicht minder konstruktiven Vorschlag, budgetären Zwängen nicht durch inkonsequente Systemkompromisse Rechnung zu tragen, sondern durch zeitlich stufenweise Verwirklichung in der Weise, daß die für die Zielsetzungen als adäquat betrachtete Systemkombination und der weitere Verlauf klar erkennbar sind.“ (6)

Es gäbe ohnehin andauernd die Forderung nach neuen Steuern bzw. Mehreinnahmen (Ökosteuern, Solidarabgabe, ...). Durch diese ließe sich der Vorschlag spielend realisieren.

Die Kosten des Vorschlages von Schmitz hängen eng mit der genauen Ausgestaltung zusammen. So macht es einen Unterschied, ob lediglich die Ausgaben für Kinder berücksichtigt werden oder weitergegangen wird (wie Schmitz dies auch tut) und das System der Alleinverdienerabsetzbeträge auch in Freibeträge umgewandelt wird bzw. auf eine andere Weise das Existenzminimum unterhaltsberechtigter PartnerInnen freigestellt wird.

Auch die Höhe des Existenzminimums ist eine kritische Größe. In standardisierten Einkommensrechnungen (z. B. Mikrozensus) wird meist ein Gewichtungsfaktor für Kinder zwischen 0,6 und 0,7 angenommen. Akzeptiert man die Schmitz'sche Rechnung, daß das Existenzminimum der/des Einkommensteuerpflichtigen öS 84.200 im Jahr beträgt, so handelt es sich beim Existenzminimum der Kinder um Beträge zwischen öS 50.000,- und öS 60.000,- im Jahr.

Die budgetären Kosten einer derartigen Regelung (Freistellung eines Existenzminimums von öS 60.000,- im Jahr pro Kind) dürften nicht wesentlich vom Status quo abweichen. Erheblich teurer muß es werden, wenn man den Schmitz'schen Vorschlag konsequent weiterdenkt und auch die Unterhaltspflichten oberhalb des Existenzminimums der Kinder steuerfrei stellt. Nimmt man allerdings ein Existenzminimum von öS 60.000 im Jahr an, so liegt die Mehrzahl der Fälle mit ihren Unterhaltsverpflichtungen unterhalb dieses Existenzminimums. Somit ist (vorbehaltlich der Annahmen, die den Schätzungen zugrunde liegen) auch hier nicht der Kostenfaktor der entscheidende Kritikpunkt des Modells.

Auch eine andere Variante des Schmitz'schen Modells ist denkbar (bzw. wird sie auch zwischen den Zeilen angedeutet): Solange die *tax expenditures* unter der heute ausbezahlten Familienbeihilfe liegen, wird diese ausbezahlt, liegen sie darüber, so kommt das Freibetragsmodell zum Tragen bzw. als „Extremvariante“ oberhalb des Existenzminimums die Freistellung der Unterhaltspflicht. Diese beiden Varianten kommen selbstverständlich teurer als die ersten, da die Förderung auch in den unteren Einkommensbereichen gegeben ist.

Ebenfalls zur Kostenschätzung gehört die Bewertung des administrativen Aufwandes. Im Fall des Schmitz'schen Modells dürfte es sich

eigentlich nur um die Kosten einer einmaligen Umstellung handeln, da lediglich die EDV der Finanzämter gefordert ist. Somit dürften die Administrationskosten des Modells mittelfristig vernachlässigbar sein.

Abgesehen von der Extremvariante dürfte also der Kostenfaktor als Argument gegen das Modell kaum ins Gewicht fallen. Die Verteilungswirkungen des Modells hingegen stellen sich als problematisch dar: Geht man davon aus, daß ein progressives Steuersystem einen distributionspolitischen Sinn hat, so scheint es nicht sinnvoll, dem wieder durch progressionsmildernde Maßnahmen entgegenzuwirken.

Zwar mag es sein, daß wohlhabendere Eltern mehr für ihre Kinder ausgeben. Hier handelt es sich aber um eine Frage des „Könnens“, nicht des „Müssens“. Und auch wenn die Unterhaltsregelungen vorsehen, daß es sich bei Unterhaltszahlungen um keine Absolutbeträge handelt, sondern um prozentuelle Anteile am Einkommen, so muß der Sozialstaat dieser Regelung nicht Folge leisten.

Zu Zeiten, in denen neben der horizontalen auch die vertikale Umverteilung (aus sozialpolitischen wie aus budgetären Gründen) stärker betont wird, scheint es kontraproduktiv, Steuererleichterungen zu gewähren, die mit steigendem Einkommen anwachsen. Dies läßt sich am besten mit Hilfe der Berechnung von *tax expenditures* beurteilen: Hierbei wird berechnet, wie groß die Ersparnis im Vergleich mit der sonst zu zahlenden Einkommensteuer ist. Und hier handelt es sich bei dem Schmitz'schen Konzept eindeutig um eine Begünstigung der wohlhabenderen Schichten, verstärkt noch, wenn nicht nur Existenzminimum, sondern auch Unterhaltspflichten freigestellt werden.

Nach der neuesten Umverteilungsstudie des Wifo geht bereits heute ein überproportional hoher Teil der Familienförderung in wohlhabendere Bevölkerungsschichten. Dies liegt vor allem daran, daß in diesen Gruppen die Ausbildung der Kinder aufwendiger und länger ist und damit länger Familienbeihilfe gezahlt wird. Diese Tendenz noch zu verstärken, hieße eindeutig, die Warnung vor dem Armutsrisiko anderer Familien nicht ernstzunehmen.

### 1.2.2 Weitere Probleme des Schmitz'schen Modells

Bei der hier angestellten Schätzung wurde nicht berücksichtigt, das Existenzminimum der unterhaltsberechtigten EhepartnerInnen auch steuerfrei zu stellen. Diese Regelung, die Schmitz unbedingt befürwortet, würde nicht nur Mehrkosten bringen, sie würde selbstverständlich auch emanzipatorische Probleme mit sich bringen.

Jegliche Reform des Sozialstaates sollte darauf bedacht sein, möglichst eigene Ansprüche der Versicherten bzw. Anspruchsberechtigten aufzubauen. In den letzten Jahren wurden vermehrt Schritte gemacht bzw. zumindest diskutiert, abgeleitete Ansprüche zu vermindern. Daher wäre die eben erwähnte Regelung (Berücksichtigung der EhepartnerInnen) auch aus dieser Sicht kontraproduktiv. Daß sich auch wiederum ne-

gative Anreize für das Arbeitsangebot von Frauen ergeben würden (Versorgung durch die Familie), kommt noch hinzu.

Damit unmittelbar zusammenhängend bleibt die Frage, welche Einkommensgröße herangezogen wird. Und hier ist es relativ belanglos, ob es sich um eine Haushaltsbesteuerung handelt, oder ob sich die PartnerInnen aussuchen können, wer die Steuerfreiheit geltend machen kann. Im Gegensatz zu Absetzbeträgen, die in dieser Frage neutral wirken, wird es immer ökonomisch sinnvoller sein, die Steuerfreibeträge beim höheren Einkommen geltend zu machen. Auch dies muß wiederum im Status quo der Einkommensverteilung zu einer Benachteiligung der Frauen führen. Zusätzlich begünstigt es selbstverständlich wieder möglichst ungleiche Einkommensaufteilungen der beiden PartnerInnen. Abgesehen davon stärkt eine derartige Regelung tendenziell wieder den *pater familias*, da ihm nun auch materiell die Kinder zugerechnet werden.

## 2. Die Berücksichtigung der Unterhaltspflicht

### 2.1. Das Modell des Liberalen Forums

Das Liberale Forum hat ein gut durchdachtes Modell entwickelt, das weder dem heutigen Modell noch den hier bereits besprochenen Vorschlägen zuzuordnen ist. Zwei wesentliche Thesen sind: Kinder haben Anspruch auf ein angemessenes Existenzminimum. Der Anspruch auf Transferleistungen besteht unabhängig vom Steuerrecht.

Die Kritik am System des FLAFs besteht für das LIF darin, daß die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern des Kindes bei den Transfers nicht berücksichtigt werden. Aus liberaler Sicht ist es selbstverständlich konsequent, die soziale Eigenverantwortung einzufordern. Somit bedarf es eines Systems der sozialen Staffelung. Das LIF will das System der Individualbesteuerung nicht gefährden und vermeidet daher den Begriff des Familieneinkommens. Seine Lösung erfolgt über die Unterhaltspflichten der Eltern. Diese sind gerichtlich festgelegte Prozentsätze des Nettoeinkommens (unterschiedlich nach Alter und Zahl der Kinder). Diesen Unterhaltspflichten werden die Existenzminima entgegengesetzt (die wahrscheinlich aus den Kinderkostenrechnungen stammen). Können die Existenzminima durch die Unterhaltspflichten abgedeckt werden, so besteht kein Unterstützungsbedarf durch den Staat. Reichen die Unterhaltspflichten nicht aus, so schießt der Staat die Differenz zu.

### 2.2. Verteilungswirkung und Kosten des Modells

Das Modell des LIF kann nicht ohne weiteres als „unsozial“ abqualifiziert werden. Im Gegenteil, es ist (zumindest unterhalb des Medianein-

kommens) ein relativ großzügiges. Die Förderung ändert sich je nach Kinderzahl und Alter der Kinder.

So sind bei zwei Kindern etwa bis zu einem Nettoeinkommen von öS 24.000,- 12mal jährlich (das entspricht in etwa einem Bruttoeinkommen von öS 31.000,- 14mal jährlich) die Zuschüsse höher als im derzeit geltenden System. Gar keine Ansprüche auf staatliche Unterstützung gibt es ab einem Nettoeinkommen von etwa öS 35.000,- 12 mal jährlich (bzw. öS 45.000,- brutto 14mal jährlich). Im unteren Einkommensbereich sind die Unterstützungen beachtlich. Bei einem Nettoeinkommen von öS 10.000,- 12mal jährlich macht die Unterstützung für die beiden Kinder bis zu hundert Prozent des Einkommens aus. Hier dürfte die eingangs aufgestellte These allerdings nicht mehr halten, daß Transfers für Kinder keine alloкатive Wirkung hätten. In dem Einkommensbereich bis wahrscheinlich etwa öS 15.000,- netto „zahlt“ es sich in diesem System durchaus aus, Kinder zu bekommen.

Eine interessante Facette stellt die Bewertung der Haushaltsarbeit dar. Die Liberalen gehen davon aus, daß Elternteile, die teilweise oder ganz zu Hause bleiben, dort Wert erzeugen und derart ihrer Unterhaltungspflicht nachkommen. Die vollzeitliche „Hausarbeit“ ist mit öS 8.000,- im Monat bewertet. Diese Regelung ist zwar eine erfreuliche Anerkennung der „unsichtbaren“ Pflege- und Versorgungsarbeit, sie führt aber auch zu einer Minderung des monetären Zuschusses. Das führt dazu, daß ab einem Nettoeinkommen von etwa öS 16.100,- (12mal bzw. öS 21.000,- brutto 14mal) hier eine Schlechterstellung gegenüber dem derzeitigen System erfolgt und ab etwa öS 27.500,- (netto 12mal bzw. öS 35.500,- brutto 14mal) die Unterstützung überhaupt wegfällt. Andererseits kann man durch diese Regelung dem Modell sicherlich nicht vorwerfen, daß es mangelnde Anreize für die Erwerbstätigkeit beider Elternteile bietet; es vernachlässigt aber möglicherweise, daß nicht alle Familien die Möglichkeit haben, ihre Lebensform frei zu wählen, da die Rahmenbedingungen (Kinderbetreuung, . . .) fehlen.

Die Kosten des Modells dürften unter dem Status quo liegen. Zwar ist die Förderung in den unteren Einkommensbereichen im Modell des Liberalen Forums sehr hoch, aber der *break-even point* (in dem das Modell des LIF eine gleich hohe Förderung bringt wie der Status quo) liegt schätzungsweise im 4. Dezil, während 25 Prozent der Kinder aus Haushalten kommen, in denen das Jahreseinkommen so hoch ist, daß es gar keine Unterstützung mehr gibt.

Während also die Kosten der reinen Transfers geringer sein dürften als im Status quo, müssen im Modell des LIF hohe Administrationskosten anfallen. Hierbei ist nicht nur die Einführung, sondern vor allem der laufende Vollzug des Modells ein großer Kostenfaktor. Für jede Familie muß zumindest jährlich der Unterhalt nachgeprüft werden und der sich daraus ergebende Zuschuß. Durch das System der Individualbesteuerung und den Problemen des Unterhaltswesen (siehe Exkurs) muß dadurch ein erheblicher Mehraufwand für die Finanzverwaltung entstehen.

### *Exkurs: Das Unterhaltsrecht und seine Problematik*

Da der Versuch scheiterte, die voraussichtlichen administrativen Kosten des Modells des Liberalen Forums abzuschätzen, soll hier nur wiedergegeben werden, was Erkundigungen beim Familienministerium, beim Justizministerium, beim Wiener Jugendamt sowie beim Verein der Amtsvormünder ergeben haben.

In Österreich gibt es gar kein eigenes Unterhaltsrecht. Die diesbezüglichen Regelungen werden aus dem ABGB (vor allem § 140) genommen. Die allgemein üblichen Prozentsätze, die auch vom Liberalen Forum zitiert werden, existieren nicht in Gesetzesform. Sie wurden vom Oberlandesgericht Wien einmal festgelegt, was ihnen aber keinen Gesetzescharakter gibt.

Alle, die sich in der Praxis mit Unterhaltsfragen beschäftigen, raten dringend davon ab, weitere Gesetze an die mangelhaften unterhaltsrechtlichen Regelungen zu knüpfen. Es handelt sich um ein veraltetes Gesetz, das kaum administrierbar ist. Verfahren in Streitfällen dauern viel zu lange. Es sind somit immer die Kinder, die dabei draufzahlen.

Somit bedeutete es verwaltungstechnisch ein fast unüberwindbares Problem, wollte man für jeden Haushalt die Unterhaltspflichten sowie deren Erfüllung erheben und kontrollieren. Die befragten ExpertInnen haben daher auch bestätigt, daß die administrativen Kosten des LIF-Modells zwar nicht quantitativ geschätzt werden können, daß es sich aber um einen nicht in Relation stehenden Mehraufwand handeln mußte.

Hinzu kommt selbstverständlich auch noch der soziologische Aspekt einer Betonung des Unterhaltsrechtes in der Familienpolitik. Im ausgehenden 20. Jahrhundert, in dem die Individualisierung zum Schlagwort geworden ist, scheint es nicht sehr zeitgemäß, die privaten Machtverhältnisse zu verstärken. Da das Kind nur subsidiär auf die Unterstützung des Staates rechnen kann, ist es in wesentlich stärkerem Maß als bisher an den *goodwill* seiner Eltern gebunden. Selbstverständlich geschieht es auch heute nicht allzu oft, daß Kinder ihr Anrecht auf die direkte Ausbezahlung der Familienbeihilfe einklagen; dennoch würde durch eine derartige Regelung ein Klima gefördert, das materielle Abhängigkeit bzw. Macht in den Vordergrund stellt.

### *2.3. Weitere sozialpolitische Überlegungen*

Der wichtigste Kritikpunkt am Liberalen Modell ist also die Anknüpfung an das Unterhaltsrecht. Hiermit werden alte patriarchalische Machtverhältnisse bestätigt, indem die Abhängigkeit der Kinder von den Eltern unterstrichen wird. Dies widerspricht der Haltung, das Kind als eigenständiges, schützenswertes Individuum zu sehen.

Es bleibt auch die Frage offen, wer eigentlich den staatlichen Zuschuß, der sich aus der Berechnung ergibt, erhalten soll. Knüpft man an der rei-

nen Unterhaltsverpflichtung an, so könnte sich hieraus wiederum als Bezieher der mehrverdienende Partner ergeben – in den meisten Fällen der Mann. Dadurch würde durch das Modell auch die finanzielle Abhängigkeit der Frau vom Mann nicht geschwächt werden. Es ist fraglich, ob die heute existierende Regelung, daß die Empfängerin im Regelfall die Mutter ist, vom juristischen Standpunkt aus konsistent mit dem Modell ist.

Selbstverständlich muß bei allen Modellen der Einkommensabhängigkeit im derzeitigen System eine ungleiche Behandlung von selbständigen und unselbständigen Einkünften resultieren. Es besteht auch hier die Gefahr, daß Selbständige vom Modell des LIF überproportional begünstigt werden, da sie ihre Bemessungsgrundlage wesentlich einfacher „manipulieren“ können.

Bei der Berechnung der Verteilungswirkung wurde bereits auf ein wesentliches Problem hingewiesen, daß hier auch noch einmal unter sozialpolitischen Gesichtspunkten wiederholt werden soll: Im unteren Bereich des Modells des LIF besteht durch die Höhe der Transfers die Gefahr einer Armutsfalle bzw. ungenügender Anreize, einer einträglichen Erwerbsarbeit nachzugehen. Da dies selbstverständlich auch ein Problem bei allen Modellen von „arbeitslosem Grundeinkommen“ etc. ist, kann hier nur die Politik klären, ob dies einen Kritikpunkt darstellt oder eine besondere soziale Facette des Modells.

#### *2.4. Zusammenfassung der Beurteilung*

Das Liberale Forum hat ein interessantes und diskutables Modell entwickelt, bei gleichzeitiger Umschiffung des Steuerrechts einkommensabhängig Familientransfers auszubezahlen. Dennoch überwiegen auch bei diesem Modell die Probleme:

- Das Anknüpfen am Unterhaltsrecht verstärkt innerfamiliäre Abhängigkeiten und Machtverhältnisse.
- Die administrativen Kosten des Modells (mindestens jährliche Überprüfung der Unterhaltsansprüche) sind nicht abschätzbar, dürften aber erheblich sein.
- In den unteren Einkommensbereichen sind die Zuschüsse so hoch, daß die Gefahr einer Armutsfalle gegeben ist.
- Die Ungleichbehandlung verschiedener Einkunftsarten (selbständig/unselbständig) sowie eine ungenügende Ausformung des Modells (wer erhält schließlich die Unterstützung?) runden das Bild ab.

### **3. Absetzbeträge**

Wie bereits bei den Ausführungen über das Modell von Radke und Richter angeklungen, ist die effizienteste Art (am wenigsten allokativ verzerrend), Familienförderung im Steuerrecht zu verankern, Absetzbeträge für Kinder(-kosten) einzuführen.

In etwa wird dies vom Katholischen Familienverband gefordert. Dahinter steht, wie gesagt, der Wunsch, steuerlich den Familienstand bzw. das Vorhandensein von Kindern zu berücksichtigen. Abgesehen von einer ideologischen Komponente gilt hier auch wieder das Richtersche Effizienzargument: Bei Berücksichtigung im Steuerrecht gibt es keine negativen Anreize für Elternteile, nicht arbeiten zu gehen. Familien- bzw. Kinderförderung kann nur in Anspruch genommen werden, wenn ein steuerliches Einkommen besteht. Für alle, die in ausreichender Höhe ein derartiges Einkommen beziehen, gibt es die gleiche Förderung – distributive Verzerrungseffekte sind also in diesen Fällen ausgeschaltet. Die Kosten des Modells müssen dementsprechend unter den heutigen Kosten der Familienförderung liegen, da ja niemand mehr als heute, aber eine nicht ganz vernachlässigbare Gruppe weniger als heute bekommt.

Denn es gibt natürlich Kinder, die aus Haushalten kommen, die Absetzbeträge in der Höhe der derzeitigen Familienbeihilfe (inkl. Kinderabsetzbeträge) von öS 24.000,- gar nicht bzw. nur teilweise in Anspruch nehmen können (grob geschätzt etwa 5 bis 6 Prozent der Kinder; 2,5 Prozent der Kinder würden gar keine Absetzbeträge lukrieren können). Damit wird in der Realpolitik das distributive Argument relevant: Da man diese Kinder, deren elterliche Haushalte eben gerade an der untersten Einkommensgrenze leben, ja nicht verhungern lassen kann, müssen sie auch eine Förderung bekommen. Der Katholische Familienverband fordert daher auch dementsprechend „Ausgleichszahlungen“ für diese Kinder.

Damit wird aber das Effizienzargument zunichte gemacht, da bei steuerleistungsunabhängigen Zahlungen im unteren Bereich der Anreiz, arbeiten zu gehen, nicht mehr so stark gegeben ist. Somit stellt sich hier eindeutig die Frage, warum nicht gleich beim heutigen Modell bleiben?

#### 4. Das heutige Modell (modifiziert)

Es soll hier nicht das heutige Modell noch einmal genau wiedergegeben werden. Nur soviel: Beim österreichischen Modell handelt es sich um einkommens- und steuerrechtlich unabhängige Direktzahlungen. Derzeit gibt es eine Altersstaffelung.

Außerdem existiert seit 1992 wieder das Hybridsystem, daß zusätzlich zur Familienbeihilfe „unechte“ Absetzbeträge eingeführt wurden (mit Kinderzahlstaffelung). Diese werden als direkter Transfer mit der Familienbeihilfe ausbezahlt; sie heißen also nur Absetzbeträge, sind aber steuerrechtlich völlig irrelevant, da sie auch bei nicht vorhandenem steuerlichen Einkommen ausbezahlt werden.

Hierzu gibt es einige interessante, ebenfalls wieder eher neoklassische Gedanken von Sturn (7):

- Da jede Form von Familienförderung private Entscheidungen beeinflussen kann (es wird angenommen, daß die rein private Entscheidung für Kinder die optimale ist), muß dadurch immer ein *deadweight loss*

erzeugt werden. Familienförderung ist somit tendenziell (allokations-theoretisch) ineffizient.

- Die Entscheidung für Kinder stiftet für die betroffene Familie einen Nutzen. Sie hat den Nutzen aus Arbeitszeit, Familienzeit und Freizeit gegeneinander abgewogen und sich für Kinder entschieden – damit müssen Kinder für die Familie einen Nettonutzen haben. Damit führen sich aber aus neoklassischer Sicht Modelle, die fordern, daß Kinderkosten von staatlicher Seite abgegolten werden müssen, ad absurdum, da diese sehr wohl bereits in den Opportunitätskosten mitgerechnet wurden.
- Auch das Subsidiaritätsprinzip (der Staat soll nur eingreifen, wo andere Hilfe versagt) ist aus neoklassischer Sicht abzulehnen. Transferzahlungen werden dadurch zu leicht von der Lebensform abhängig. Dies hat sich speziell in den USA bei der Problematik alleinerziehender Frauen gezeigt. Eine derart lebensformabhängige Inzidenz würde aber das liberale Prinzip der Neutralität gegenüber Lebensformen verletzen.
- Nach diesen Überlegungen müßte das „familienfreundlichste“ und am wenigsten verzerrende Modell ein Modell der Individualbesteuerung mit einkommensunabhängigen Familientransfers sein.

Die neoklassischen Überlegungen sind deswegen für die vorliegende Arbeit wesentlich, da sie als Prämissen lediglich vorgeben, daß das Steuer- und Transfersystem möglichst wenig verzerrend wirken soll, außer in den Fällen, wo ein direkter distributiver Eingriff erwünscht ist.

Derart argumentiert, entspricht das österreichische System dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Man darf ja nicht nur die Steuerseite betrachten und die Transferseite ausblenden. Wenn die derzeit in Österreich existierenden Absetzbeträge als steuerliche Berücksichtigung gelten, ist nicht unbedingt ersichtlich, warum die Kinderbeihilfe, die ebenso ausbezahlt wird, nicht auch eine steuerliche Berücksichtigung darstellt. Durch sie ist der unter dem Leistungsfähigkeitsprinzip geforderte horizontale Ausgleich gegeben, durch das progressive Steuersystem ist der vertikale Ausgleich gegeben (8).

Somit müßte eigentlich die Modifizierung des Systems in Österreich so aussehen: Die Absetzbeträge werden rechtlich in Kinderbeihilfen umgewandelt (nicht abgeschafft!), die Altersstaffel wird abgeschafft (da sie eindeutig eine Umverteilung nach oben begünstigt – siehe auch die Wifo-Studie), und wahrscheinlich müßte auch die Kinderzahlstaffel überdacht werden. Erstens stellt sie eine verzerrende Ineffizienz dar (es sollte gleichgültig sein, wieviel Kinder man hat), und zweitens ist sie nur durch die sehr anfechtbare Kinderkostenrechnung begründbar.

In budgetär schwierigen Zeiten wird auch die Finanzierung dieser Familienleistungen immer problematischer und damit die Verteilungsgerechtigkeit immer mehr in den Vordergrund gestellt. Daher schlägt Badelt beispielsweise vor (9): Abschaffung des Dienstgeberbeitrages (Senkung der Lohnnebenkosten!), statt dessen ein Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer für alle. Über einen derartigen Vorschlag werden

lediglich die selbständig Erwerbstätigen, die bisher in unterproportionalem Maße in den FLAF eingezahlt haben, stärker zur Kasse gebeten (10). Die unselbständig Erwerbstätigen müßten daher tendenziell sogar entlastet werden. Aus Sicht einer ArbeitnehmerInneninteressenvertretung kann ein solcher Vorschlag nur als diskutabel gelten, wenn gleichzeitig die Bruttolöhne um diesen Beitrag erhöht werden (der ja dann wieder wegbesteuert wird). Es handelt sich zwar um schon historische Dimensionen, aber es sollte nicht vergessen werden, daß 1949 bei Einführung der Kinderbeihilfen die ArbeitnehmerInnenvertretungen im Zuge der Lohn- und Preisabkommen einem Lohnverzicht zur Finanzierung dieser neuen Leistungen zustimmten.

Allerdings würde die Umsetzung dieses Vorschlages zu einer nicht unerheblichen Erhöhung der Steuersätze führen (geschätzterweise müßten die Einkommensteuersätze um etwa 20 Prozent steigen).

### 5. Zusammenfassung

Bevor die Beurteilung der Modelle noch einmal zusammengefaßt wird, sei kurz dargestellt, welche Kriterien für ein „gutes“ Familienförderungsmodell zugrunde gelegt sind:

- Es geht um die Unterstützung von Kindern, nicht von Eltern.
- Jedes Kind ist gleich viel wert.
- Das Steuer- und Transfersystem hat weitestgehend neutral gegenüber der Lebensform zu sein.
- Je klarer und einfacher das System ist, umso weniger kann es zu verzerrenden Ineffizienzen kommen.
- Familienpolitik hat aber vorrangig distributive und nicht alloкатive Aufgaben – Zuerst muß die Existenz von Kindern gesichert sein, bevor wohlfahrtstheoretische Überlegungen angestellt werden.

Hinter allen diesen Kriterien steht selbstverständlich das Werturteil, daß Familienförderung (bzw. besser gesagt, die materielle Unterstützung von Kindern) etwas Wünschenswertes ist und daher von staatlicher Seite verfolgt werden sollte.

Die obigen Kriterien (insbesondere das letzte) zeigen zunächst einmal ganz klar, daß im Gegensatz zu Überlegungen zum Steuersystem (Individual- vs. Haushaltsbesteuerung) in der vorliegenden Diskussion Anreize zur Erwerbstätigkeit kein Kriterium darstellen können: Diejenigen Modelle, die bei unzureichendem Erwerbseinkommen keine Familienförderung gewähren (reine Absetzbeträge oder reine Freibeträge), wirken für die Kinder aus unteren Einkommenschichten armutsverstärkend. Dies kann nicht Sinn der Sache sein. Regelungen, die dem abhelfen, würden aber Anreizsystemen zur Erwerbstätigkeit entgegenwirken.

Modelle, die in den unteren Einkommensbereichen direkt fördern und in den oberen Einkommensbereichen Freibeträge geben, führen dazu, daß die *tax expenditure* und damit die Familienförderung mit dem Einkommen steigt. Dies widerspricht dem Gedanken einer vertikalen Ge-

rechtigkeit und führt zu erheblichen Budgetkosten. Außerdem fördern derartige Modelle selbstverständlich besonders unausgeglichene Einkommensverteilungen innerhalb des Haushaltes. Die Forderung, daß die in höheren Einkommensklassen höheren Kinderkosten vom Staat abzugelten sind, impliziert selbstverständlich die Überzeugung, daß die Kinder aus wohlhabenderen Familien größere positive externe Effekte haben als die aus ärmeren. Denn nur so läßt sich eine Forderung nach öffentlicher Abgeltung privater Kosten argumentieren. Die Frage der Vertretbarkeit solchen Elite-Denkens soll hier nicht weiter diskutiert werden.

Modelle, die mit steigendem Einkommen fallende Beträge zur Familienförderung ausbezahlen, haben entweder als Bezugsgröße das Haushaltseinkommen (was strikt abzulehnen ist) (11) oder die Unterhaltspflicht. Den zweiten Weg hat das Liberale Forum in seinem Modell gewählt. Dieses Modell wirkt zunächst recht überzeugend, da es bis etwa öS 30.000,- brutto (14mal) eine höhere Familienförderung gewährt als dies heute der Fall ist. Gleichzeitig mit dem positiven distributiven Effekt generiert es auch geringere Budgetkosten als die anderen betrachteten Modelle. Nähere Erkundigungen bei ExpertInnen für Unterhaltswesen haben jedoch ergeben, daß ein derartiges Modell nicht nur aus Gründen der Verstärkung alter patriarchaler Machtverhältnisse her abzulehnen ist. Wesentlich konkreter dürften die administrativen Probleme sein. Da das Unterhaltswesen ohnehin schon dringend reformbedürftig ist und das LIF-Modell noch dazu erforderte, daß zumindest jährlich die Förderung neu berechnet wird, wird dringend davon abgeraten, Familienförderungs-Modelle an der Unterhaltspflicht anzubinden. Schließlich sind auch noch etliche andere „kleinere“ Punkte problematisch: Wer bezieht die Familienförderung (wird sie aufgeteilt oder bezieht derjenige Elternteil die Förderung, der mehr zum Unterhalt leistet?); wie bei jeder Art der Einkommensabhängigkeit ist über die größeren Gestaltungsspielräume von Einkommen aus selbständiger Tätigkeit eine tendenzielle Benachteiligung unselbständig Erwerbstätiger gegeben; und schließlich besteht bei derart hoher materieller Förderung der Kinder im untersten Bereich die Gefahr von Armutsfallen und allokativen Ineffizienzen (hier zahlt es sich wirklich für Arme aus, Kinder zu bekommen).

Damit bleibt als brauchbares Modell ein modifiziertes heutiges Modell als Lösung über. Bald schon als *ceterum censeo* sei es hier noch einmal referiert: einheitliche direkte Transfers in der Höhe von derzeit etwa öS 2.000,- monatlich (Umwandlung der derzeit existierenden Absetzbeträge in erhöhte Kinderbeihilfen), keine Altersstaffel, keine Kinderzahlstaffel. Damit läßt sich die horizontale Gerechtigkeit erreichen, die im Leistungsfähigkeitsprinzip gefordert wird. Die vertikale Gerechtigkeit könnte über eine Umstrukturierung der Finanzierungsseite erreicht werden.

Ein derartiges Modell ist vom distributiven Standpunkt aus vertretbar, ist leicht administrierbar und verursacht gegenüber dem Status quo zumindest keine Mehrkosten. Gleichzeitig ist es aus allokativer Sicht

das am wenigsten verzerrende, da der *deadweight loss* bei Pauschalbeträgen am geringsten sein muß (die Progression im Steuersystem gibt es ohnehin).

## Anmerkungen

- (1) Radke, Petra; Richter, Wolfram F., Zur Rechtfertigung und Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs aus wohlfahrtsökonomischer Sicht, in: Thöni, Erich; Winner, Hannes, Die Familie im Sozialstaat (Innsbruck 1996) 71–98.
- (2) Sie wurde seinem neuesten Werk entnommen: Schmitz, Wolfgang (Hrsg.), Familie zwischen Steuerdruck und Sozialstaatsdebatte (Wien 1995).
- (3) Streissler, Agnes, Soll die Familienbeihilfe einkommensabhängig werden?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 2 (1995) 293–304.
- (4) Dies ist die Begründung für das in der Schweiz geltende System der Zusammenveranlagung der einzelnen Einkommen in einem Haushalt.
- (5) Sturn, Richard, Schwierige Gleichheit: Prozedurale Gleichheit, materiale Gleichheit und Leistungsfähigkeitsprinzip, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5–6 (1992) 626–639.
- (6) Schmitz (1995) 17 f.
- (7) Sturn, Richard, Die Lenkungseffekte der steuerlichen Berücksichtigung von Familien und alternativer Instrumente, in: Thöni, Erich; Winner, Hannes, Die Familie im Sozialstaat (Innsbruck 1996) 161–190.
- (8) Hier sollten sich FamilienpolitikerInnen abgewöhnen, wie das Kaninchen vor der Schlange vor dem VfGH-Urteil zu zittern. Wie bereits im Exkurs über Leistungsfähigkeit angedeutet wurde und wie auch Sturn in verschiedenen Arbeiten darstellt, stellt dieses Erkenntnis auch nicht die absolute Wahrheit dar.
- (9) Z. B. in: Badelt, Christoph, Konturen alternativer Reformstrategien zum Familienlastenausgleich, Working Paper 2 (Juli 1994) 12.
- (10) Streissler, Agnes, Familienlastenausgleichsfonds 1970–1993, in: WiSo 1 (1994) 87–108.
- (11) Siehe hierzu auch: Streissler (1995).