

FAMILIENFÖRDERUNG NEU GEREGET

Der Verfassungsgerichtshof hat die bisherigen Bestimmungen über die Berücksichtigung des Unterhalts für Kinder in der Einkommensbesteuerung aufgehoben. Die neuen Bestimmungen über die Familienförderung, die 1999 und 2000 in zwei Etappen in Kraft treten, sehen eine Erhöhung der Kinderabsetzbeträge und der Familienbeihilfe um insgesamt 500 S monatlich für jedes Kind vor. Diese Maßnahme ermöglicht es, zumindest die Hälfte des Unterhalts für Kinder im Effekt steuerfrei zu stellen, wie es der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 17. Oktober 1997 gefordert hat.

Der Verfassungsgerichtshof hat in einem Erkenntnis vom 17. Oktober 1997 die Bestimmungen im Einkommensteuergesetz, die mit der steuerlichen Berücksichtigung des Unterhalts für Kinder¹⁾ zusammenhängen, aufgehoben. Aus ökonomischer Sicht sind drei Aspekte dieses Erkenntnisses wichtig:

- Der Verfassungsgerichtshof stellt fest, daß Unterhaltsleistungen zumindest zur Hälfte im Effekt steuerfrei zu stellen sind.
- Der Verfassungsgerichtshof spricht aus, daß eine Einkommensgrenze gezogen und daher auch verteilungspolitische Aspekte berücksichtigt werden können.
- Gemäß dem Erkenntnis sind die bestehenden Familienbeihilfen und Kinderabsetzbeträge bei der Steuerfreistellung der Unterhaltsleistungen zu berücksichtigen.

Im vorliegenden Beitrag werden drei Fragen untersucht:

- Reichen die neuen Regelungen aus, um die Unterhaltsverpflichteten im Hinblick auf die Feststellungen des Verfassungsgerichtshofes zu entlasten und die Hälfte der Unterhaltszahlungen im Effekt steuerfrei zu stellen?
- Welche Probleme ergeben sich aus der Notwendigkeit, in einem Einkommensteuersystem, das auf der Individualbesteuerung beruht, Kinderabsetzbeträge zu berücksichtigen?

Der Autor dankt Alois Guger für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Brigitte Schütz.

¹⁾ Die österreichische Einkommensteuer beruht seit 1973 auf dem Prinzip der Individualbesteuerung. Der Begriff „Familienbesteuerung“, der für die Berücksichtigung der Kinder im Einkommensteuergesetz häufig verwendet wird, ist daher eigentlich nicht zutreffend. Dennoch wird er auch im vorliegenden Beitrag für die Berücksichtigung der Kinder im Einkommensteuergesetz mehrmals gebraucht.

- Welche ökonomischen und budgetären Effekte sind mit diesen Maßnahmen verbunden?

Bezieher niedriger Einkommen werden durch diese neuen Regelungen relativ besser gestellt als Besserverdienende. Die Vorteile der neuen Regelungen nehmen mit dem Alter und der Zahl der Kinder ab. Allerdings gibt es für Unterhaltsverpflichtete ab dem dritten Kind unter bestimmten Voraussetzungen einen Mehrkindzuschlag.

KINDER BEWIRKEN POSITIVE EXTERNE EFFEKTE

Der Verfassungsgerichtshof stellt fest, daß Aufwendungen für den Unterhalt von Kindern nicht ausschließlich Privatangelegenheit der Unterhaltsverpflichteten seien, sondern ein Teil von der Gesellschaft mitfinanziert (getragen) werden müsse, wobei der Verfassungsgerichtshof die Grenze bei mindestens der Hälfte der Unterhaltsleistungen zieht. Der Verfassungsgerichtshof mißt Kindern somit aus ökonomischer Sicht positive externe Effekte zu. Daher muß den Eltern ein Teil dieser Aufwendungen abgegolten werden.

Der Verfassungsgerichtshof führt aus, daß Eltern mit dem Unterhalt für ihre Kinder auch den Interessen der Allgemeinheit dienen, und begründet dies mit dem Fortbestand der Volkswirtschaft und der Sicherung der Altersversorgung.

In einem Erkenntnis vom 12. Dezember 1991 (S. 10) umschreibt der Verfassungsgerichtshof die positiven externen Effekte mit der Sicherung des Generationenvertrags. Er führt aus, daß Eltern mit dem Unterhalt für ihre Kinder auch den Interessen der Allgemeinheit dienen, und begründet dies mit dem Fortbestand der Volkswirtschaft und der Sicherung der Altersversorgung.

Gleichzeitig weist er darauf hin, daß von den positiven Effekten der Kinder später auch Kinderlose Nutzen ziehen. Diese positiven externen Effekte treten erst mit zeitlicher Verzögerung ein²⁾.

Aufgrund der zeitlichen Verzögerungen ist es daher notwendig, im Rahmen der Familienförderung zunächst alle Kinder gleichzustellen (davon auszugehen, daß alle Kinder später die gleichen positiven Effekte bewirken). Die Abgeltung der positiven Effekte muß somit unbeschadet der Einkommenshöhe der Unterhaltsverpflichteten erfol-

²⁾ Badelt, Ch. (Hrsg.), „Familien zwischen Gerechtigkeitsidealen und Benachteiligungen“, Sozialpolitische Schriften, 1994, (3).

Die Änderungen im Überblick

Die neuen Bestimmungen der Familienförderung werden in zwei Etappen 1999 und 2000 eingeführt. 1999 werden zunächst der Kinderabsetzbetrag generell um 125 S je Kind und Monat und die Familienbeihilfe in allen Altersstufen ebenfalls um 125 S pro Monat erhöht, insgesamt daher pro Kind und Monat um 250 S. Außerdem wird 1999 ein Mehrkindzuschlag eingeführt, der für das dritte und jedes weitere Kind monatlich 200 S beträgt, wenn das zu versteuernde Jahreseinkommen des anspruchsberechtigten Elternteils und seines im gemeinsamen Haushalt lebenden Ehegatten oder Lebensgefährten das 12fache der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung (gegenwärtig 42.0000 S) nicht übersteigt. Dieser Mehrkindzuschlag wird aus dem Familienlastenausgleichsfonds finanziert. Schließlich wird die „Negativsteuer“ im Rahmen des Alleinverdiener- bzw. Alleinzieherabsetzbetrags auf 5.000 S angehoben (bisher 2.000 S).

Im Jahr 2000 erfolgt eine grundsätzliche Änderung der „Familienbesteuerung“. Die Mehrkindstaffel wird aus dem Einkommensteuergesetz gestrichen und in den Familienlastenausgleichsfonds überstellt. Gleichzeitig wird der Kinderabsetzbetrag (in der Einkommensteuer) für alle Kinder mit 700 S pro Monat festgesetzt. Die Familienbeihilfe ist ab dem Jahre 2000 einerseits nach dem Alter der Kinder (0 bis 10 Jahre, 15 bis 19 Jahre, über 19 Jahre) und andererseits nach der Zahl der Kinder gestaffelt.

Insgesamt werden ab dem Jahre 2000 die Kinderabsetzbeträge und die Familienbeihilfen zusammen für jedes Kind um 500 S pro Monat höher sein als 1998. Die Mehrkindstaffel wird im Jahr 2000 nochmals um 200 S pro Monat angehoben. Sie beträgt dann 400 S pro Monat.

gen, weil nicht vorhergesehen werden kann, ob und in welchem Ausmaß ein Kind später positive externe Effekte bringen wird³⁾. Es scheint daher aus dem Konzept der positiven externen Effekte gerechtfertigt, die Kinder in der Berücksichtigung der Unterhaltslasten gleichzustellen.

Gleichzeitig stellt der Verfassungsgerichtshof fest, daß der Teil des Einkommens des Unterhaltsverpflichteten, der für die Kinder aufgewendet wird, eigentlich kein disponibles Einkommen ist, sondern wie ein „Durchlaufpo-

³⁾ Es ist denkbar, daß der Sohn eines Spitzenverdieners später keine positiven Effekte für die Gesellschaft bringt, also nichts zum Bestand der externen Volkswirtschaft oder zur Sicherung des Generationenvertrags beiträgt, während etwa die Tochter einer unterdurchschnittlich verdienenden Textilarbeiterin später möglicherweise hohe positive Effekte bewirkt.

Prozentsatzmethode und Regelbedarfsätze

Der Unterhalt für Kinder wird von den Gerichten in der Regel nach der Prozentsatzmethode festgesetzt. Der Prozentsatz wird vom Nettoeinkommen des Unterhaltspflichtigen berechnet und steigt mit dem Alter der Kinder. Er liegt zwischen 16% und 22%.

Der Regelbedarf ist jener Mittelbedarf, den jedes Kind einer bestimmten Altersstufe ohne Rücksicht auf die konkreten Lebensverhältnisse seiner Eltern an Nahrung, Kleidung, Wohnung und zur Bestreitung der weiteren Bedürfnisse hat. Er ist als Mindestbedarf anzusehen. Auch die Regelbedarfsätze nehmen mit dem Alter der Kinder zu.

Der Unterhalt, der (in der Regel) nach der Prozentsatzmethode ermittelt wird, kann mit dem 2,5fachen Regelbedarfsatz begrenzt werden („Unterhaltsstopp“).

sten“ wirkt (Erkenntnis vom 17. Oktober 1997, S. 5, S. 20). Diese Beträge gehören nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes eigentlich den Kindern. Diese konsequente Auffassung des Verfassungsgerichtshofes erfordert aber eine Gleichbehandlung aller Kinder.

PROZENTSATZMETHODE UND REGELBEDARFSÄTZE ALS GRENZEN

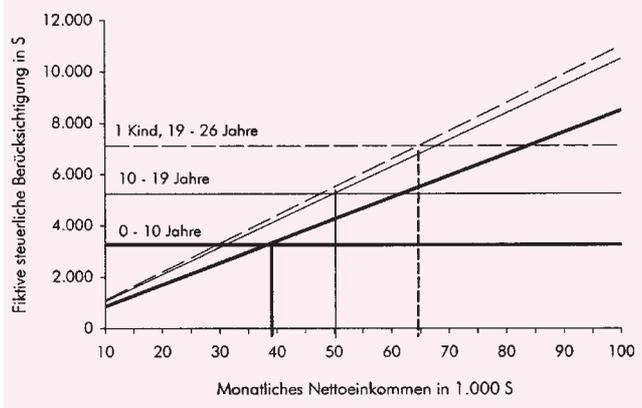
In der Regel wird der Unterhalt nach der „Prozentsatzmethode“ ermittelt: Die Unterhaltspflichtigen haben einen bestimmten Prozentsatz ihres Nettoeinkommens als Unterhalt zu zahlen (wenngleich sich diese Regelungen nur auf Streitfälle beziehen, werden sie bei der Darstellung der vorliegenden neuen Bestimmungen stillschweigend auch für aufrechte Ehen zugrunde gelegt).

Für Kinder bis zum Alter von 10 Jahren beträgt der durchschnittliche Prozentsatz des Unterhalts 17% des Nettoeinkommens des Unterhaltspflichtigen, er steigt für Kinder zwischen 10 und 19 Jahre auf durchschnittlich 21% und für Kinder über 19 Jahre auf 22%.

Der Verfassungsgerichtshof erklärt jedoch eine Einkommensgrenze für die steuerliche Berücksichtigung der Unterhaltsleistungen für zulässig⁴⁾. Die Prozentsätze können daher für die steuerlichen Regelungen mit dem 2,5fachen der Regelbedarfsätze (Unterhaltsstopp) begrenzt werden. Die Regelbedarfsätze sind nach dem Alter der Kinder gestaffelt. Für Kinder zwischen 0 und 10 Jahren betragen sie 1997 im Durchschnitt 2.550 S, für Kinder zwischen 10 und 19 Jahren 4.000 S pro Monat und für

⁴⁾ Laut Verfassungsgerichtshof ist nichts dagegen einzuwenden, wenn in der Besteuerung höherer Einkommen die Unterhaltszahlungen nicht vollständig, sondern nur bis zu einem bestimmten Höchstbetrag steuermindernd berücksichtigt werden (Erkenntnis vom 17. Oktober 1997, S. 24).

Abbildung 1: Prozentsatzmethode und Regelbedarfsätze



Kinder über 19 Jahre 5.500 S. Das 2,5fache (Unterhaltsstopp) beträgt somit 6.500 S für Kinder bis 10 Jahre, 10.000 S für Kinder zwischen 10 und 19 Jahren und für Kinder über 19 Jahre 13.750 S monatlich. Die Hälfte dieser Beträge ist nach dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes im Effekt steuerfrei zu stellen.

Den folgenden Berechnungen wird daher das 1,25fache des Regelbedarfsatzes (die Hälfte des 2,5fachen) als Grenzwert zugrunde gelegt. Für Kinder zwischen 0 und 10 Jahren beträgt dieser Grenzwert gegenwärtig somit 3.250 S, zwischen 10 und 19 Jahren 5.000 S und für Kinder über 19 Jahre 6.875 S. (Diese Werte werden für die Berechnungen für das Jahr 2000 valorisiert.)

Für Unterhaltspflichtige mit einem Kind im Alter von 0 bis 10 Jahren liegt der Grenzwert des Nettoeinkommens bei knapp 39.000 S monatlich (das entspricht einem Bruttoeinkommen von rund 65.000 S im Monat) – bei diesem Einkommen entspricht die Prozentsatzmethode dem 2,5fachen des Regelbedarfsatzes. Aus den Steuerstatistiken ergibt sich, daß nur etwa 2,5% der Steuerpflichtigen ein höheres (Brutto-)Einkommen beziehen.

Für Unterhaltspflichtige mit einem Kind zwischen 10 und 19 Jahren liegt der Grenzwert bei einem Nettoeinkommen von 50.000 S im Monat (d. h. der Prozentsatz von 21% des Nettoeinkommens entspricht dem 2,5fachen des Regelbedarfsatzes), das ist ein Bruttoeinkommen von monatlich 88.000 S. Für Kinder, die älter als 19 Jahre sind, entspricht der Grenzwert einem Nettoeinkommen von 64.800 S im Monat (brutto 118.000 S).

Aus diesem Vergleich zeigt sich bereits deutlich, daß die neuen Bestimmungen für die (teilweise) Steuerfreistellung der Unterhaltszahlungen, die auf das 2,5fache des Regelbedarfsatzes ausgerichtet sind, für den überwiegenden Teil der Einkommensbezieher Vorteile bringen werden (Abbildung 1). Mehr als 97% der Unterhaltspflichtigen erhalten nun deutlich mehr als die Hälfte der nach der Prozentsatzmethode ermittelten Unterhaltszahlungen steuerfrei gestellt.

Das läßt sich an einem einfachen Beispiel veranschaulichen: Ein Steuerpflichtiger mit einem 12-jährigen Kind und einem monatlichen Nettoeinkommen von 30.000 S hätte nach der Prozentsatzmethode (21%) einen Unterhalt von 6.300 S zu leisten. Die Hälfte davon (3.150 S) wäre steuerfrei zu stellen. Tatsächlich wird nach den nunmehr beschlossenen Maßnahmen jedoch ein Unterhalt von 5.000 S im Effekt steuerfrei gestellt. Das entspräche in diesem Fall nach der Prozentsatzmethode einem Unterhalt von 33,3%. Je geringer das Einkommen ist, desto größer wird der Vorteil der hier verwendeten pauschalierten Methode. Daher hat diese Neuregelung auch einen wichtigen Verteilungsaspekt⁵⁾.

Die Pauschalierung bringt dem überwiegenden Teil der Unterhaltsverpflichteten Vorteile (im Vergleich), falls die Prozentsatzmethode streng für die steuerliche Berücksichtigung des Unterhalts individuell angewendet wird.

BERECHNUNGSMETHODEN DER STEUERFREISTELLUNG

Die pauschalierten Unterhaltszahlungen können auf zwei Arten steuerfrei gestellt werden. Diese beiden Methoden wurden in den erläuternden Bemerkungen zum Gesetzesentwurf für die Neuregelung durch das Bundesministerium für Finanzen sehr klar herausgearbeitet: Das Finanzministerium unterscheidet zwischen der am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierten Betrachtungsweise einerseits und der ökonomischen Methode andererseits.

Die am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierte Methode könnte man auch als „Top-down-Methode“ bezeichnen. Das Leistungsfähigkeitsprinzip, auf das sich die Überlegungen des Verfassungsgerichtshofs stützen, ist im Grunde aber nicht sehr tragfähig. Es ist heute in der Finanzwissenschaft recht umstritten⁶⁾.

Nach der „Top-down“-Methode wird der 1,25fache Regelbedarf mit dem (höchsten) Grenzsteuersatz von 50% multipliziert, wodurch in jedem Fall die Hälfte der Unterhaltsleistungen im Effekt steuerfrei gestellt ist. Dieser Betrag wird (ab dem Jahr 2000) mit der Familienbeihilfe und dem Kinderabsetzbetrag von 700 S monatlich verglichen. Aus der Differenz läßt sich ermitteln, wieweit die nunmehrigen Regelungen den Anforderungen des Ver-

Übersicht 1: Alternative Berechnungsmethoden der Steuerfreistellung von Unterhaltsverpflichtungen

Top-down-Methode	Bottom-up-Methode
50% der Unterhaltsverpflichtung (1,25facher Regelbedarf)	Steuerliches Existenzminimum des Unterhaltsverpflichteten
= steuerfrei zu stellender Unterhalt	+ 50% der Unterhaltsverpflichtung (1,25facher Regelbedarf)
- Grenzsteuersatz von 50%	- Familienbeihilfe
= steuerfrei gestellter Unterhalt	= steuerfrei zu stellender Unterhalt
- Familienbeihilfe	- Grenzsteuersatz von (je nach Tarifstufe) 22% bzw. 32%
- Kinderabsetzbetrag	= steuerfrei gestellter Unterhalt
= Überdeckung oder Unterdeckung	= Überdeckung oder Unterdeckung

fassungsgerichtshofes entsprechen bzw. wie hoch die Über- oder Unterdeckung ist.

Die Berechnungsmethode läßt sich am folgenden Beispiel veranschaulichen: Für ein Kind zwischen 0 und 10 Jahren beträgt der Unterhalt in Höhe des 2,5fachen Regelbedarfsatzes monatlich 6.500 S, die Hälfte davon macht 3.250 S aus. Dieser Betrag muß steuerfrei gestellt werden – das sind bei einem Grenzsteuersatz von 50% 1.625 S monatlich. Dieser Summe wurden die Familienbeihilfe von 1.450 S und der Kinderabsetzbetrag von 700 S (zusammen 2.150 S) gegenübergestellt. Daraus ergibt sich eine Überdeckung von 525 S (2.150 S minus 1.625 S).

Das Bundesministerium für Finanzen versucht in den erläuternden Bemerkungen (S. 9) zur Novelle des Einkommensteuergesetzes zu begründen, weshalb ein durchschnittlicher Grenzsteuersatz von 42% (anstelle des Satzes von 50%) durchaus gerechtfertigt sein könnte. Für den Großteil der Einkommensbezieher beträgt aufgrund der Tarifbestimmungen für die „sonstigen Bezüge“ in jedem Fall der Spitzengrenzsteuersatz nur rund 43% (42,85%). Außerdem werden Teile des Einkommens, das der Unterhaltsverpflichtung zugrunde liegt, mit geringeren Sätzen besteuert (Einkünfte aus Kapitalvermögen sind mit 25% zu besteuern, Überstundenzahlungen sind bis 590 S pro Monat steuerfrei). Schließlich unterliegt eine Reihe anderer Einkommensteile nicht dem progressiven Tarif⁷⁾. Es ist daher durchaus plausibel (in einer Variante), mit einem Grenzsteuersatz von 42% zu rechnen. Die Überdeckungen werden dadurch höher, die Unterdeckungen geringer.

Nach der ökonomischen Betrachtungsweise, die auch als „Bottom-up“-Methode bezeichnet werden könnte, wird das Einkommen gewissermaßen in Schichten zerlegt. Zunächst wird das Existenzminimum des Unterhaltsverpflichteten steuerfrei gestellt (67.400 S jährlich durch den allgemeinen Absetzbetrag) und dann die Unterhaltsverpflichtungen. Erst das darüber hinausgehende Einkommen unterliegt dem Tarif.

⁵⁾ Verteilungsaspekte der „Familienförderung“ werden in diesem Heft von Guger, A., „Verteilungswirkungen familienpolitisch motivierter Maßnahmen in Österreich“, ausführlich beschrieben.

⁶⁾ Sehr deutlich ausgesprochen von Wagner: „Dieses Prinzip (der Leistungsfähigkeit) wurde von der Finanzwissenschaft wegen seiner mangelnden Trennschärfe seit längerem aufgegeben“ (Wagner, F. W., „Rezension von St. Homburg, Steuerrecht für Ökonomen“, Finanzarchiv, 1997, (54), S. 288). Auch Stiglitz – Schönfelder stellen fest, daß das Leistungsfähigkeitsprinzip nicht sonderlich tragfähig ist (Stiglitz, I., Schönfelder, B., Finanzwissenschaft, 2. Auflage, München-Wien, 1996, Kapitel 20). Die moderne Literatur zeigt, daß das Leistungsfähigkeitsprinzip heute vorwiegend von Juristen und weniger von Ökonomen vertreten wird.

⁷⁾ Diese Einkommensteile sind in den erläuternden Bemerkungen zur Novelle des Einkommensteuergesetzes angeführt.

Übersicht 2: Vergleich der Steuerfreistellungen

	S je Kind und Monat			S je Kind über die gesamte Laufzeit			Summe
	0 bis 10 Jahre	10 bis 19 Jahre	19 bis 26 Jahre	0 bis 10 Jahre	10 bis 19 Jahre	19 bis 26 Jahre	
<i>Top-down</i>							
Grenzsteuersatz 50%							
1. Kind	+ 525	- 225	- 863	+ 63.000	- 24.300	- 72.450	- 33.750
2. Kind	+ 700	- 50	- 688	+ 84.000	- 5.400	- 57.750	+ 20.850
3. und weitere Kinder	+ 875	+ 125	- 513	+105.000	+ 13.500	- 43.050	+ 75.450
Grenzsteuersatz 42%							
1. Kind	+ 785	+ 195	- 293	+ 94.200	+ 21.060	- 24.570	+ 90.690
2. Kind	+ 960	+ 370	- 118	+115.200	+ 39.960	- 9.870	+145.290
3. und weitere Kinder	+1.135	+ 545	+ 58	+136.200	+ 58.860	+ 4.830	+199.890
<i>Bottom-up</i>							
1. Kind	+ 304	- 81	- 428	+ 36.480	- 8.748	- 35.910	- 8.178
2. Kind	+ 343	- 43	- 389	+ 41.100	- 4.590	- 32.676	+ 3.834
3. und weitere Kinder	+ 381	- 4	- 351	+ 45.720	- 432	- 29.442	+ 15.846

+ . . . Überdeckung durch Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag. - . . . Unterdeckung durch Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag.

In dieser Methode wird unterstellt, daß jener Teil des Einkommens, der für die Kinder bereitgestellt (verwendet) wird, nicht disponibel ist und daher steuerfrei zu stellen ist⁸⁾. Diese Auffassung findet sich auch an mehreren Stellen des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes. Der Teil des Einkommens, der für Unterhaltspflichten dient, wirkt wie ein Durchlaufposten und gehört eigentlich den Kindern. Die ökonomische Betrachtungsweise läßt sich daher durchaus auch aus dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes rechtfertigen.

Der Unterschied zwischen beiden Methoden besteht vor allem darin, daß die „Top-down“-Methode die Familienbeihilfe in ein Steueräquivalent umrechnet, während bei der „Bottom-up“-Methode die Familienbeihilfe den steuerlich zugrunde gelegten Unterhalt (das 1,25fache des Regelbedarfs) schmälert.

Somit werden auch nach diesem Prinzip die Unterhaltspflichten mit dem 1,25fachen der Regelbedarfsätze normiert, auch nach dieser Methode ist die Hälfte der Unterhaltsleistungen im Effekt steuerfrei. In bestimmten Fällen erreichen allerdings die Unterhaltspflichten eine höhere Progressionsstufe. Der pauschalierte Absetzbetrag könnte dann Unterdeckungen bewirken. Beide Methoden kommen dennoch zu einem annähernd gleichen Ergebnis.

ENTSPRECHEN DIE NEUEN REGELUNGEN DEN VORGABEN DES VERFASSUNGSGERICHTSHOFES?

Anhand einiger Beispiele soll nun geprüft werden, wie groß die Deckung der Unterhaltszahlungen durch die Familienbeihilfen und Kinderabsetzbeträge bisher war und wie sie durch die neuen Bestimmungen verbessert wird. Als Vergleichsbasis dienen die Regelungen, die im Jahr 2000 gelten werden. Die Regelbedarfssätze des Jahres 1997 werden mit der erwarteten Preissteigerungsrate valorisiert.

⁸⁾ Kofler, H., et al., Steuermodell für Österreich, Wien, 1998.

Für 0- bis 10jährige Kinder würden unter der Annahme eines Grenzsteuersatzes von 50% schon die bisherigen Familienbeihilfen sowie die bestehenden Kinderabsetzbeträge die Unterhaltspflichten ausreichend abdecken. Die Überdeckungen betragen zwischen 525 S und 875 S pro Monat. Für das erste und zweite Kind zwischen 10 und 19 Jahren ergäbe sich jedoch eine Unterdeckung (von 225 S bzw. 50 S pro Monat), die für Kinder über 19 Jahre zunimmt.

Die Über- bzw. Unterdeckung muß aber über die gesamte Dauer der Unterhaltspflicht verglichen werden, um zu prüfen, ob die Überdeckung der ersten zehn Jahre die spätere Unterdeckung weitgehend kompensiert. Insgesamt werden daher durch die neuen Maßnahmen die Unterhaltszahlungen über den gesamten Zeitraum der Unterhaltspflicht zumindest zur Hälfte steuerfrei gestellt. Die kumulierte Überdeckung bis zum 19. Lebensjahr beträgt je nach Kinderzahl zwischen 38.700 S und 91.500 S (Übersicht 2). Unter Berücksichtigung des Zeitraums über das 19. Lebensjahr hinaus besteht nur für das zweite und dritte Kind eine Überdeckung.

Bei einem (angenommenen) pauschalierten Grenzsteuersatz von 42% ändert sich das Bild deutlich. Dann besteht nach den neuen Bestimmungen nicht nur für alle Kinder zwischen 0 und 10 Jahren, sondern auch für jene zwischen 10 bis 19 Jahren eine durchgehende kumulierte Überdeckung. Lediglich für Kinder über 19 Jahre ergibt sich unter bestimmten Voraussetzungen eine Unterdeckung.

Der Vergleich von Über- bzw. Unterdeckungen über die gesamte Dauer einer möglichen Unterhaltspflicht zeigt somit, daß bis zum Alter von 19 Jahren generell eine Überdeckung besteht. Für Kinder über 19 Jahre nimmt sie zwar ab, über den ganzen Zeitraum ergibt sich dennoch in den meisten Fällen eine Überdeckung. Insgesamt dürften daher die neuen Maßnahmen eine ausreichende Steuerfreistellung der Unterhaltsleistungen gewährleisten und dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes entsprechen.

Die Bottom-up-Methode liefert ähnliche Ergebnisse – auch hier nimmt mit der Zahl der Kinder die kumulierte Überdeckung zu, wenngleich in geringerem Ausmaß als gemäß der Top-down-Methode.

KINDERABSETZBETRÄGE UND INDIVIDUALBESTEUERUNG

Es ist sehr schwierig, in einem Einkommensteuerrecht, das auf der Individualbesteuerung beruht, den Unterhalt für Kinder zu berücksichtigen.

Die österreichische Einkommensteuer beruht seit 1973 auf dem Prinzip der Individualbesteuerung: Die Einkommenserzielung steht im Mittelpunkt und nicht die Einkommensverwendung. Im Grunde ist es nach dem Prinzip der Individualbesteuerung unerheblich, wieviele Personen aus dem steuerpflichtigen Einkommen versorgt werden (müssen). Es ist daher sehr schwierig, in einem Einkommensteuerrecht, das auf der Individualbesteuerung beruht, den Unterhalt für Kinder zu berücksichtigen.

Wenn in den Tarifbestimmungen des § 33 EStG Kinderabsetzbeträge verankert werden, ist dies eigentlich ein Systembruch. Diese Absetzbeträge werden zudem als Transfers (zusammen mit den Familienbeihilfen) ausbezahlt und verringern nicht die Steuerbelastung (Durchschnittssteuersätze). Diese Regelung ist jedoch notwendig, weil nicht immer festgestellt werden kann, welcher Unterhaltsverpflichtete die Absetzbeträge beanspruchen soll – zwischen den Elternteilen muß darüber Einvernehmen herrschen. Daher ist es aus administrativen Gründen zweckmäßig, die Kinderabsetzbeträge gemeinsam mit der Familienbeihilfe (an die Mutter) auszuführen, es entspricht aber nicht den Überlegungen der Familienbesteuerung.

Die Kinderabsetzbeträge wirken daher wie Transfers und beeinflussen den durchschnittlichen Steuersatz nicht. Sie sind somit eigentlich kein Tarifbestandteil. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden deshalb die Kinderabsetzbeträge ähnlich wie Bausparprämien behandelt. Sie erhöhen unmittelbar das verfügbare Einkommen, wirken aber gleich wie Familienbeihilfen. Sie haben keinen Einfluß auf die festgesetzte Einkommensteuer.

ÖKONOMISCHE UND BUDGETÄRE EFFEKTE

Die Erhöhung der Kinderabsetzbeträge und der Familienbeihilfen in den Jahren 1999 und 2000 bringt den Familien zusätzlich 6 Mrd. S im Jahre 1999 und weitere 6 Mrd. S im Jahre 2000. Im Jahr 2000 werden die ver-

Übersicht 3: Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag ab dem Jahr 2000

	0 bis 10 Jahre	10 bis 19 Jahre	19 bis 26 Jahre
	S je Kind und Monat		
1. Kind	2.150	2.400	2.700
2. Kind	2.325	2.575	2.875
3. und weitere Kinder ohne Mehrkindzuschlag	2.500	2.750	3.050
3. und weitere Kinder mit Mehrkindzuschlag	2.900	3.150	3.450
	Verbesserung gegenüber 1998 in %		
1. Kind	+30,3	+26,3	+22,7
2. Kind	+27,4	+24,1	+21,1
3. und weitere Kinder ohne Mehrkindzuschlag	+25,0	+22,2	+19,6
3. und weitere Kinder mit Mehrkindzuschlag	+45,0	+40,0	+35,3

fügbaren Einkommen der privaten Haushalte durch diese Maßnahmen um rund 12 Mrd. S höher sein als 1998. Das entspricht einer Zunahme um 0,8%.

Berechnungen mit dem WIFO-Makromodell zeigen, daß die Erhöhung des verfügbaren Einkommens um 12 Mrd. S pro Jahr eine reale Ausweitung des privaten Konsums um 0,5% p. a. bedeutet. Ein Teil der zusätzli-

Die Maßnahmen bringen den Familien ab dem Jahr 2000 jährlich zusätzlich 12 Mrd. S; jeweils rund die Hälfte davon wird aus dem Familienlastenausgleichsfonds und aus den öffentlichen Haushalten finanziert.

chen Einkommen wird zwar die Importe stimulieren, dennoch sind die Beschäftigungseffekte im Inland namhaft: Diese zusätzlichen Mittel für die Familienförderung werden die Beschäftigung (im Jahre 2000) um mehr als 1.000 Personen erhöhen.

Ein wichtiger Aspekt sind die Effekte auf die öffentlichen Haushalte. Insgesamt wird für jedes Kind monatlich um 500 S mehr bereitgestellt (ab 2000). Davon entfallen 350 S auf die Kinderabsetzbeträge und 150 S auf die Familienbeihilfen. Allerdings übernimmt der Familienlastenausgleichsfonds die Mehrkindstaffel. Diese generelle Erhöhung der Familienbeihilfen und Kinderabsetzbeträge (um insgesamt 500 S pro Kind monatlich) bringt jedoch eine unterschiedliche Verbesserung je nach Zahl und Alter der Kinder. Für das erste Kind, das jünger als 10 Jahre ist, beträgt die Verbesserung im Jahre 2000 (im Vergleich zu 1998) 30,3%. Der Anstieg nimmt sowohl mit dem Alter als auch der Zahl der Kinder ab. Für ein drittes Kind, das älter als 19 Jahre ist, beträgt die Zunahme 19,6%. (Falls ein Mehrkindzuschlag beansprucht werden kann, ändert sich allerdings das Bild.) Generell werden aber jüngere Kinder stärker gefördert als ältere.

Die Erhöhung der Kinderabsetzbeträge wird voll budgetwirksam – sie erhöht die Abgänge in den öffentlichen

Haushalten. Die Absetzbeträge werden im Verhältnis 3 : 1 von den Lohnsteuer- und Einkommensteuereinnahmen abgezogen: Das Lohnsteueraufkommen wird 2000 im Vergleich zu 1998 um 4,5 Mrd. S und jenes an Einkommensteuer um 1,5 Mrd. S geschmälert. Diese Ausfälle werden nach den Bestimmungen des Finanzausgleichs auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt. Vom Gesamtausfall von 6 Mrd. S tragen nach dem gegenwärtigen Aufteilungsverhältnis daher der Bund 3,56 Mrd. S, die Länder 1,35 Mrd. S und die Gemeinden 1,09 Mrd. S. Nach dem gemeinsamen Schlüssel für die einkommensabhängigen Steuern würde sich der Anteil des Bundes auf 4,14 Mrd. S erhöhen, jener der Länder auf 0,99 Mrd. S und der Gemeinden auf 0,87 Mrd. S sinken.

Die Anhebung der Familienbeihilfen und der Mehrkindzuschläge sowie die Übertragung der Mehrkindstaffel in den Familienlastenausgleichsfonds bedeuten dort Mehrausgaben (von ebenfalls 6 Mrd. S), die jedoch aus den zusätzlichen Einnahmen gedeckt werden. Der Budgetsaldo verschlechtert sich dadurch nicht.

Allerdings werden diese Mehrausgaben im Familienlastenausgleichsfonds aus nicht getätigten Rücklagenzuführungen (Überschüssen) gedeckt und erhöhen dadurch den Saldo gemäß der „Maastricht-Kriterien“. Der „Maastricht-Saldo“ wird daher durch diese familienpolitischen Maßnahmen insgesamt im Jahr 2000 um 12 Mrd. S (0,5% des BIP) verschlechtert. Das läßt sich

damit erklären, daß ohne diese Maßnahmen der Überschuß dem Reservefonds hätte zugeführt werden müssen (Rücklagenzuführung), die den „Maastricht-Saldo“ verbessert hätte.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Maßnahmen des „Familienpakets“ reichen aus, den Unterhalt für Kinder, wie vom Verfassungsgerichtshof gefordert, zur Hälfte im Effekt steuerfrei zu stellen. Der überwiegende Teil der Unterhaltspflichtigen ist durch den Kinderabsetzbetrag von 700 S pro Kind und Monat und durch die Anhebung der Familienbeihilfen besser gestellt, als wenn der Unterhalt nach der Prozentsatzmethode berechnet und zur Hälfte mit dem (individuellen) Grenzsteuersatz steuerfrei gestellt würde. Die vorgesehene Pauschalierung bringt daher den Unterhaltspflichtigen insgesamt Vorteile.

Die Vorteile der neuen Regelungen für den Unterhaltspflichtigen nehmen mit dem Alter und der Zahl der Kinder ab. Allerdings wird dieses Bild für Bezieher niedriger Einkommen mit mehr als drei Kindern durch den neuen Mehrkindzuschlag von 400 S pro Monat, der aus dem Familienlastenausgleichsfonds finanziert wird, korrigiert.

Die verfügbaren persönlichen Einkommen werden durch diese Maßnahmen ab 2000 pro Jahr insgesamt um 12 Mrd. S erhöht. Das stimuliert den privaten Konsum und bringt positive Beschäftigungseffekte.

The Reform of Family Benefits – Summary

The measures proposed in the „family package“ have the effect of excluding from taxation about half of the costs of raising children. Various computations show that the majority of those obligated to provide child support fare better under the proposed regulation which provides for tax credits of 700 ATS per child per month and for an increase in the family allowance than under a rule which provides that half of the child support (compiled according to the percentage method) is tax exempt.

The advantages of the new regulation decrease with the age and the number of children. This disadvantage is offset, however, for earners of low income with more than three children by the new supplement of 400 ATS per month, which is financed by the Family Allowance Fund.

The „family package“ will raise personal disposable income by ATS 12 billion in the year 2000 and the following years, stimulating private consumption and thus boosting employment.