Der „Familienbonus Plus“ im Widerspruch zu einer emanzipierten Gesellschaft? Eine Kurzanalyse.

Stefan Humer, Vanessa Lechinger, Eva Six

Working Paper, 11.10.2019

1. Einleitung

Steuern haben heutzutage nicht den aller besten Ruf. Nur wenige bezahlen sie gerne, Slogans wie “Steuern runter” oder “Keine neue Steuern” finden in weiten Teilen der Bevölkerung Resonanz. Die Steuerbelastung in Österreich ist zu hoch, das scheint Konsens zu sein. Dabei sind Steuern eine unerlässliche Voraussetzung für staatliches Handeln. Keine entwickelte Staats- bzw. Gesellschaftsform kommt ohne Steuern aus. Die öffentlichen Dienstleistungen - egal ob elementarer Natur wie die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit oder im Bereich Gesundheit, Bildung, Kultur oder Kinderbetreuung - wollen schließlich auch finanziert werden. Doch neben den Einnahmen für die Ausgaben des Staates haben Steuern noch eine andere Wirkung. Steuern steuern, zumindest haben sie das Potential dazu. Was ist damit gemeint? Steuern üben in unterschiedlichem Ausmaß einen Einfluss auf Handeln der wirtschaftlichen Akteuere aus. Jene Aktivitäten die steuerlich belastet sind, werden teurer und damit auch ein Stück weit weniger attraktiv. Da prinzipiell davon ausgegangen werden kann, dass Personen und Unternehmen versuchen Steuern zu vermeiden kommt es zu einer Anpassung des Verhaltens.

Wie stark diese Verhaltensänderung ausfällt, hängt im Wesentlichen von der Elastizität der Nachfrage ab. Kann ich leicht auf das Gut oder die Aktivität verzichten, wird die Änderung meines Verhaltens mit großer Wahrscheinlichkeit intensiver ausfallen. Klar sollte jedoch sein, die von Steuern verursachten Kosten entsprechen ökonomisch betrachtet nicht dem steuerlichen Aufkommen. Neben den Kosten für die Erhebung sind hier eben auch noch die durch Steuern ausgelösten Verhaltensänderungen zu berücksichtigen. In einigen Fällen ist die Änderung des Verhalten durch die Besteuerung durchaus gewünscht. Beispiele dafür sind die Tabaksteuer oder die aktuell sehr breit diskutierte CO2-Steuer, durch die negative externe Effekte in einem höheren Ausmaß internalisiert werden sollen. In anderen Fällen, beispielsweise bei der Besteuerung der Einkommen, können sie negative Anreize auf das Arbeitsangebot entfalten und sind nicht gewollt, sondern müssen in Kauf genommen werden.

Auch wenn sich die Auswirkungen auf das Verhalten der Individuen weit weniger leicht beobachten lassen als das aggregierte Aufkommen einer Steuer, sollten diese Anreizwirkungen beim Design des Steuer- und Abgabensystems mitberücksichtigt werden und möglichst wenig negative Auswirkungen auf andere wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele entfalten. Die Ausgestaltung des Abgabensystems in Bezug

auf die Anreizwirkungen für die wirtschaftlichen Akteure sollte also möglichst neutral erfolgen, Ausnahmen von diesem Prinzip sollten sehr gut begründet sein (Mirreless Review 2011). Ein Bereich für den dies kaum in Frage gestellt wird ist die öffentliche Familienförderung. Neben der Sicherstellung des Kinder-Existenzminimums, sowie der Abgeltung der Einkommensverluste während der Karenz bzw. des Betreuungsaufwandes nach der Karenz versucht die öffentliche Hand damit auch auf die Fertilitätsrate sowie die intrafamiliäre Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit einzuwirken (Schratzenstaller 2015).

Speziell für die Frage der Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit dürfte die Ausgestaltung des Steuersystems im Allgemeinen aber auch spezifisch der öffentlichen Familienleistung eine besondere Bedeutung zukommen. Studien zur Reaktion des Arbeitsangebots in Bezug auf die Höhe der Einkommensbesteuerung zeigen, dass etwaige Verhaltensänderungen nicht vorrangig die marginale Veränderung der Arbeitszeit betrifft (*intensive margin*) sondern die beeinflusst ob Menschen überhaupt einer Erwerbsarbeit nachgehen (*extensive margin*). In dieser Frage scheinen zwei Personengruppen besonders stark auf steuerliche Anreize zu reagieren: Frauen mit Kindern im schulpflichtigen Alter (dh. nach der betreuungsintensiven Zeit des Kleinkindalters) sowie Frauen in der Altersgruppe ab 55 Jahren (Blundell & MaCurdy 1999 und Meghir & Phillips 2010).

Vor diesem Hintergrund analysieren wir die Anreizwirkungen des neu eingeführten Familienförderinstruments *Familienbonus+* (im Folgenden auch *FB+* abgekürzt) und in welcher Form diese Maßnahme einen Beitrag zur Erreichung der familienpolitischen Ziele setzen kann. Die auftretenden Effekte können aus verschiedenen Sichtweisen evaluiert werden, unterschiedliche Wertvorstellungen üben dabei einen wesentlichen Einfluss auf die jeweiligen Standpunkte aus. Darüber hinaus treten mehrdimensionale Zielkonflikte zu Tage, die eine abschließende Beurteilung erschweren. Eine Diskussion der Standpunkte und Dilemata soll aber dennoch eine gewisse Orientierung für die Debatte rund um das Design der Familienförderinstrumente bieten. Im Rahmen dieser Diskussion steht dabei die Frage im Vordergrund, welchen Beitrag Gesetze(-sänderungen), am Beispiel der Familienförderung, zu einer emanzipierten Gesellschaft leisten (können)? Oder eben nicht.

Der weitere Aufbau des Beitrags ist wie folgt: Der folgende Abschnitt 2 gibt einen Überblick über die verschiedenen Instrumente der öffentlichen Familienförderung und stellt deren Ausgestaltung in einen internationalen Kontext. Darauf aufbauend beschreiben wir in Abschnitt 3 die Ausgestaltung des *Familienbonus+* sowie dessen Modellierung im Rahmen eines Mikrosimulationsmodells im Detail. In Abschnitt 4 werden die Ergebnisse der Simulationen diskutiert und gezeigt das verschiedene Haushalts- und Familienformen in doch deutlich unterschiedlichem Ausmaß von der Maßnahme profitieren. Abschließend werden in Abschnitt 5 die Ergebnisse und unterschiedlichen Argumente kurz zusammengefasst.

2. Familienförderung durch die öffentliche Hand

Maßnahmen im Bereich der Familienförderung, wie etwa Karenzzeiten, Kinderbetreuungsangebote und unterschiedliche Geldleistungen bestehen in allen OECD-Ländern. Deren Ausgestaltung und Zielsetzungen unterscheiden sich jedoch, aufgrund der zum Teil sehr unterschiedlichen normativen Grundannahmen, maßgeblich und sind oftmals Gegenstand öffentlicher Debatten. Ein immer mehr diskutierter Faktor ist dabei die Gestaltung eines stärker geschlechtergerechteren Steuer- und Transfersystems. Mit der seit 1.Jänner 2009 in der österreichischen Verfassung verankerten Strategie des **Gender-Budgeting** bzw. der geschlechtergerechten Budgetgestaltung hat zudem die gleichstellungspolitische Relevanz finanzwirksamer Budgetentscheidungen mehr Aufmerksamkeit und Akzeptanz erhalten, wobei jedoch großteils der Fokus auf der Ausgabenseite liegt und die Einnahmenseite oftmals vernachlässigt wird (Schratzenstaller 2015). Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Ziel der Gleichstellung eines von mehreren steuerpolitischen Zielen ist, die häufig miteinander in Konkurrenz stehen. Von hoher Bedeutung ist hierbei die Aufgabe der Politik (als Sprachrohr der Gesellschaft) mögliche Konflikte aufzuzeigen und Prioritäten zu setzen. Schratzenstaller (2015) hat darüber hinaus allgemeine Gleichstellungsziele im Steuerbereich definiert, die sich aus Menschenrechten und unterschiedlichen internationalen und nationalen Vereinbarungen zur Gleichstellung der Geschlechter ableiten lassen:

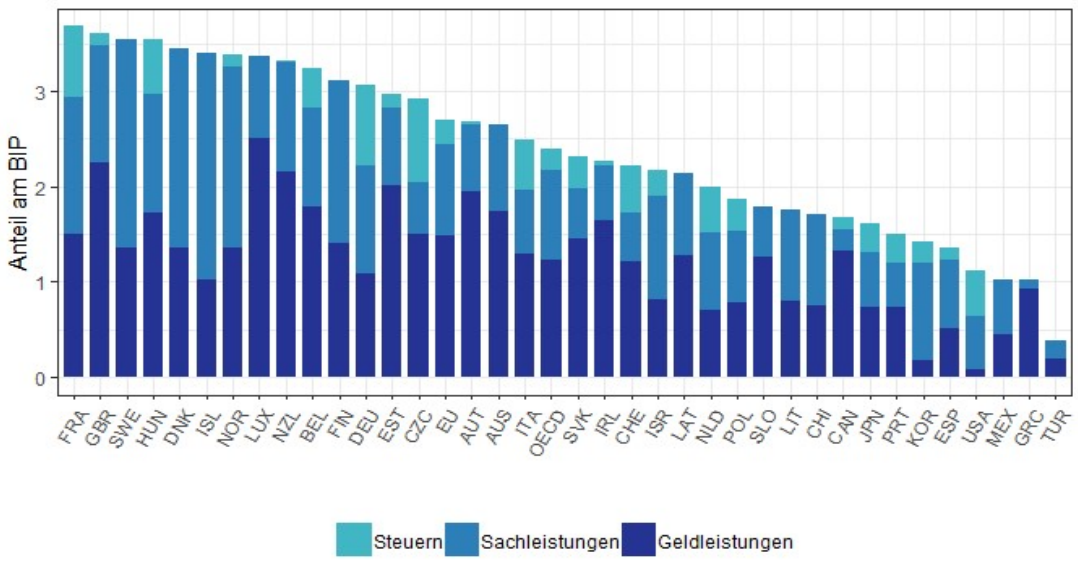
- Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung
- Verbesserung der Einkommenschancen von Frauen
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Männer und Frauen
- Gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit auf die Geschlechter
- Berücksichtigung bzw. Abmilderung der ungleichen Primärverteilung von Einkommen und Vermögen zwischen Frauen und Männern durch das Steuer- und Abgabensystem
- Gleicher Zugang zu spezifischen steuerlichen Maßnahmen und Instrumenten

In Österreich bestehen eine Vielzahl an unterschiedlichen familienpolitischen Leistungen, welche sich in ihrer Ausgestaltung und Anreizwirkung unterscheiden. Grundsätzlich wird zwischen **direkten Familienleistungen**, wie beispielsweise der Familienbeihilfe, dem Wochengeld, dem Karenzurlaubsgeld, sowie dem Kinderbetreuungsgeld und unterschiedlichen **Sachleistungen**, etwa in Form von Kinderbetreuungsplätzen, Freifahrten oder Schulbuchaktionen unterschieden. Darüber hinaus gibt es noch den Bereich der **steuerlichen Familienleistungen**, welcher steuerliche Begünstigungen wie etwa den AlleinverdienerInnen- und AlleinerzieherInnenabsetzbetrag, den Unterhaltsabsetzbetrag, den Kinderabsetzbetrag oder den Mehrkindzuschlag umfasst. Zusätzlich bestand bis zum Jahr 2018 die Möglichkeit der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastung und der sogenannte Kinderfreibetrag. Absetzbeträge und Freibeträge unterscheiden sich dahingehend, dass erstere direkt die Steuerschuld einer Person senken, während bei Freibeträgen die Steuerbemessungsgrundlage reduziert wird und das Ausmaß somit vom jeweiligen Grenzsteuersatz

abhängt. Der Kinderfreibetrag und die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten wurden im Zuge der Reform *Familienbonus+* abgeschafft (siehe Kapitel 3).

Im internationalen Vergleich befindet sich Österreich bei den familienbezogenen Ausgaben mit einem Anteil von 2,68% am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Mittelfeld (EU: 2,7%; OECD: 2,4%), wobei insbesondere die direkten Geldleistungen besonders großzügig ausfallen, während Serviceleistungen (wie etwa Kinderbetreuungsleistungen) und insbesondere Steuerbegünstigungen nur eine untergeordnete Rolle spielen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Anteil der öffentl. Ausgaben für Familienförderung am Bruttoinlandsprodukt, 2015



Quelle: OECD (2019)

Wie eingangs erwähnt, gilt ein neutrales Steuer- und Transfersystem in einem Staat als wünschenswert - mit der Ausnahme von dezidiert gewollten und gut begründeten Anreizwirkungen. Im Bereich der Familienpolitik gilt ein Steuer- und Transfersystem als „neutral", wenn Änderungen im Bereich der Erwerbsarbeit (in Familienhaushalten mit zwei Elternteilen) die Steuerlast und das verfügbare Einkommen nicht verändern und somit gleiche Anreize für beide Elternteile bestehen einer Erwerbsarbeit nachzugehen (OECD 2019). Da unterschiedliche Wirkungen des Steuer- und Transfersystems für Frauen und Männer oftmals mit Einkommensdifferenzen zusammenhängen, wird dieses Thema häufig gemeinsam mit dem Thema der Geschlechtergerechtigkeit diskutiert.

In einigen europäischen Ländern, wie etwa Frankreich, Deutschland oder Polen bestehen mitunter familienbasierte Steuersysteme, welche das gemeinsamen Einkommen von (meist verheirateten) Paaren als Steuerbemessungsgrundlage heranziehen, wodurch das Einkommen des/der GeringerverdienerIn (in progressiven Steuersystemen) mit demselben (höheren) Steuersatz versteuert wird wie jenes des/der BesserverdienerIn (das sogenannte „Ehegattensplitting"). Da – insbesondere in Familien mit Kindern – Frauen oftmals weniger verdienen als ihre Partner, kann dies zu ungewünschten Anreizeffekten führen

(OECD 2019). In Österreich besteht eine Individualbesteuerung, welche grundsätzlich eine gleichere Verteilung des Erwerbseinkommens im Haushalt begünstigt. Dies garantiert jedoch noch kein gleichstellungsgerechtes Steuersystem, da dennoch einige haushalts- bzw. familienbezogene Elemente bestehen, welche etwa zwischen den Partnern verschoben werden können (wie etwa der AlleinverdienerInnenabsetzbetrag). Dabei wird bei einem Eintritt der/des PartnerIn in den Arbeitsmarkt der Einkommensgewinn für den Haushalt zunächst geschmälert, da etwaige Steuerbegünstigungen wegfallen (Schratzenstaller 2015). Die Entscheidung einer Erwerbsarbeit nachzugehen bzw. deren Ausmaß hängt jedoch nicht nur von den Anreizen des Steuer- und Transfersystems ab, sondern auch von den Kosten und der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen. In Österreich wird im internationalen Vergleich nur ein relativ geringer Anteil von 0,5% des BIP für frühkindliche Bildung und Betreuungsplätze ausgegeben, was dazu führt, dass oftmals auf informelle Betreuungsformen zurückgegriffen wird und insbesondere Frauen einen Großteil der Betreuungs- und Pflegeaufgaben übernehmen (OECD 2019). Im Gegensatz dazu weisen insbesondere nordeuropäische Länder, wie etwa Schweden oder Dänemark besonders hohe Ausgaben für die frühkindliche Bildung und Betreuung auf und messen somit Sachleistungen in Form von Kinderbetreuungsleistungen einen höheren Stellenwert zu, als etwa Geldleistungen (wie dies in Österreich der Fall ist). Die nordeuropäischen Länder weisen darüber hinaus (bzw. infolgedessen) besonders hohe Anteile an vollzeitbeschäftigten Frauen auf (OECD 2019).

Durch die Abschaffung des Kinderfreibetrages und der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten und die Einführung des *Familienbonus+* wurden in Österreich die Geldleistungen bzw. steuerlichen Begünstigungen wiederum ausgeweitet und mögliche (Arbeits-)Anreizwirkungen verändert. Die genaue Ausgestaltung des Familienbonus Plus und dessen potentielle Auswirkungen werden in den folgenden Kapiteln diskutiert.

3. Ausgestaltung und Modellierung des Familienbonus+

Im folgenden Abschnitt werden die Ausgestaltung des Familienbonus+ und jene Maßnahmen, welche für den Zweck der Gegenfinanzierung abgeschafft wurden, vorgestellt. In einem weiteren Schritt folgen Ausführungen darüber wie die Auswirkungen des FB+ im Rahmen eines Mikrosimulationsmodelles modelliert und analysiert werden und welche Datengrundlage dafür herangezogen wird.

3.1. Die Reform

Der Familienbonus Plus kann erstmal im Rahmen der (ArbeitnehmerInnen-)Veranlagung für das Jahr 2019 geltend gemacht werden und umfasst die Einführung eines Absetzbetrages in der Höhe von bis zu maximal 1.500 € pro Jahr für Kinder unter 18 Jahren und bis zu 500 € pro Jahr für Kinder über 18 Jahren (und max. 24 Jahren), für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht. Der Absetzbetrag des *FB+* kann dabei entweder von einem Elternteil genutzt oder zwischen beiden gleich aufgeteilt werden. Steuerliche Absetzbeträge werden von der Einkommenssteuerschuld einer Person direkt abgezogen und führen so zu einer finanziellen Entlastung des/der SteuerzahlerIn in der Höhe des Absetzbetrages, wenn diese über ein

entsprechend hohes Einkommen verfügt. Im Gegensatz zu steuerlichen Freibeträgen, welche das zu versteuernde Einkommen (bzw. die sogenannte Steuerbemessungsgrundlage) vermindern, ist der tatsächlich realisierte Entlastungsbetrag somit unabhängig vom anzuwendenden Grenzsteuersatz. Da im Rahmen des *FB+* jedoch keine Negativsteuer vorgesehen ist, wirkt sich dieser dennoch in unterschiedlichem Ausmaß auf die konkrete finanzielle Situation der Familien aus, da die realisierte Steuerentlastung von der Höhe des Einkommens der Eltern abhängt.

Zusätzlich zu diesem Absetzbetrag erfolgt eine sogenannte Steuererstattung („Kindermehrbetrag") von bis zu 250 € pro Kind für AlleinverdienerInnen und AlleinerzieherInnen, deren Tarifsteuer vor Berücksichtigung aller Absetzbeträge weniger als 250 € beträgt und welche keine ganzjährigen Sozialleistungen, wie etwa Arbeitslosengeld, Notstandshilfe oder Mindestsicherung beziehen. Dies betrifft auch jene die eine ergänzende Mindestsicherungsleistung beziehen und so etwa ein zu niedriges Einkommen aufstocken. Die Höhe des Kindermehrbetrages resultiert aus der Differenz zwischen der Einkommenssteuerlast einer Person gemäß EStG § 33 (1) (vor Abzug aller Absetzbeträge) und 250 €.

Tabelle 1: Familienbonus+ für Kinder unter 18 Jahren

Bruttoeinkommen pro Monat	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder
>3.000 €	1.500 €	3.000 €	4.500 €
2.215 €	1.500 €	3.000 €	3.120 €
1.708 €	1.500 €	1.500 €	1.500 €
1.500 €	1.022 €	1.022 €	1.022 €
1.200 €	258 €	258 €	258 €
<1.200 €	0 €	0 €	0 €
Kindermehrbetrag	250 €	500 €	750 €

Quelle: BMF (2018)

Zeitgleich wurde der Kinderfreibetrag und die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (bis zum 10. Lebensjahr) abgeschafft. Der Kinderfreibetrag betrug max. 440 € pro Kind und Jahr bei Inanspruchnahme eines Elternteiles und max. 300 € pro Kind und Jahr bei Inanspruchnahme beider Elternteile. Dieses Steuerdesign bat Anreize, dass beide Elternteile einer Erwerbsarbeit nachgehen, da dadurch der maximale Freibetrag von 440 € auf 600 € erhöht werden konnte. Kinderbetreuungskosten konnten darüber hinaus als außergewöhnliche Belastungen bis zu einer Höhe von 2.300 € pro Kind und Jahr abgesetzt werden, wenn diese in einer institutionellen Einrichtung oder durch pädagogisch qualifizierte Personen betreut wurden.

Darüber hinaus wird für Kinder die ihren ständigen Aufenthalt in sonstigen Staaten der EU, des EWR oder der Schweiz haben, wird eine Indexierung des *FB+* und des Kindermehrbetrages an das Preisniveau des jeweiligen Landes vorgenommen. Für jene die in Drittländern wohnen besteht kein Anspruch auf den Familienbonus Plus oder den Kindermehrbetrag (BMF 2018).

3.2. Mikrosimulation

Um die Auswirkungen des Familienbonus Plus besser abschätzen zu können, wurde mithilfe des Mikrosimulationsmodells EUROMOD eine ex-ante Evaluierung dieser Maßnahme durchgeführt. Dieses Modell basiert auf dem Datensatz EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) und ermöglicht die Berechnung des verfügbaren Einkommens von Haushalten und Individuen, unter der Berücksichtigung des jeweiligen Steuer- und Transfersystems. Die methodische Anpassung bestehender Regelungen ermöglicht im Rahmen dieses Modells die Abschätzung direkter Auswirkungen einer Reform auf das Einkommen der privaten Haushalte und die Kosten bzw. Einsparungen des öffentlichen Budgets. Für diese Arbeit wurde der EU-SILC Datensatz des Jahres 2015 verwendet und mithilfe verschiedener Maßzahlen, wie etwa den durchschnittlichen Wachstumsraten von Einkommen und sozialen Transfers, für das Jahr 2017 angepasst. Darüber hinaus wurden die steuerlichen Regelungen des Jahres 2017 angewandt, um Politikänderungen in den letzten Jahren zu berücksichtigen.

Tabelle 2: Regeln zur optimalen Aufteilung des FB+ in Haushalten mit zwei Elternteilen

Verhältnis: Indiv. Steuerschuld / FB+		
Elternteil 1	**Elternteil 2**	**Optimale Aufteilung**
>0% und <100%	0%	100:0
>0% und <50%	>0% und <50%	50:50
≥ 50%	>50%	50:50
≥ 100%	>0% und <50%	100:0
≥ 50% und <100%	<50%	50:50*

*Nur wenn *Einkommenssteuerschuld Elternteil 1 - Einkommenssteuerschuld Elternteil 2* ≤ 50%, ansonsten 100:0.

Quelle: Eigene Berechnung

Für die Simulation des Familienbonus Plus wurden darüber hinaus die steuerlichen Familienleistungen für Österreich entsprechend angepasst. Zunächst wurden der Kinderfreibetrag und die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten abgeschafft. Da jedoch letztere im Rahmen des Standard-Mikrosimulationsmodells nicht berücksichtigt wird, wurde diese mithilfe des EU-SILC Kinderfragebogens 2015, welcher unter anderem Informationen über die Inanspruchnahme und die Kosten von Kinderbetreuung enthält, ergänzt. Da die Informationen über die Kinderbetreuungskosten nur auf

Haushaltsebene zur Verfügung stehen, wurde der Freibetrag jenem Elternteil mit dem höchsten Einkommen zugerechnet, da dieser (aufgrund des höheren Grenzsteuersatzes) am meisten von der Steuerbegünstigung profitiert. Zusätzlich wurden der Kindermehrbetrag und der Absetzbetrag *Familienbonus+* implementiert. Für die Aufteilung des Absetzbetrages innerhalb des Haushaltes wurde die Annahme getroffen, dass diese immer optimal erfolgt und 50:50 aufgeteilt wird, wenn beide Elternteile die Hälfte der gesamten Steuererleichterung nutzen können (siehe Tabelle 2).

Da keine Informationen über den dauerhaften Wohnort des Kindes im Datensatz enthalten sind, konnte die Indexierung des *Familienbonus+* nicht simuliert werden.

4. Auswirkungen des *Familienbonus+*

Die Einführung des Familienbonus Plus und des Kindermehrbetrages führen zu Kosten von ca. 1,8 Milliarden € pro Jahr, wobei 1,7 Milliarden € durch den neuen Absetzbetrag und 47 Millionen € durch den Kindermehrbetrag für AlleinerzieherInnen und AlleinverdienerInnen entstehen. Durch die Abschaffung des Kinderfreibetrages und die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten werden jährlich ca. 407 Millionen € eingespart, wobei rund 265 Millionen € auf den Kinderfreibetrag und 142 Millionen € auf die Kinderbetreuungskosten entfallen. Dies führt zu Gesamtkosten von ca. 1,4 Milliarden € pro Jahr. Durch die Reform sind ca. eine Million Haushalte bzw. 27% aller österreichischen Haushalte betroffen. Ihr verfügbares Haushaltseinkommen steigt durch die Reform durchschnittlich um 96 € pro Monat. Um jedoch abschätzen zu können welche Haushalte besonders von diesen Steuererleichterungen profitieren, wurden die Ausschöpfung des *FB+* nach Erwerbsstruktur, Geschlecht und Bundesland genauer analysiert.

4.1. Ausschöpfung pro Kind

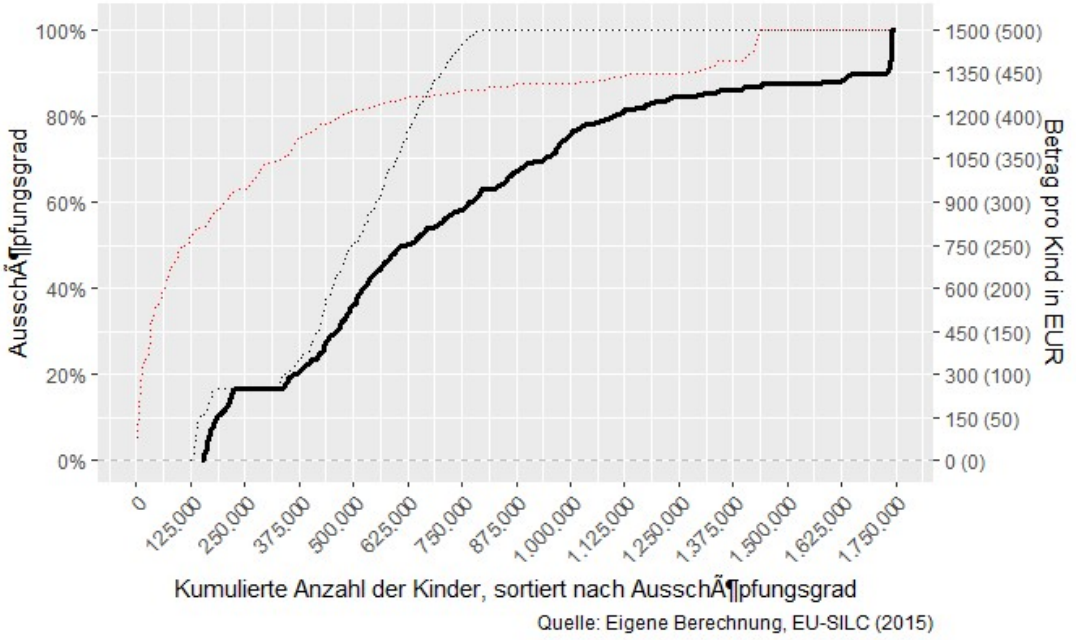
In Abbildung 2 wird der *Familienbonus+* mit zugehörigem Ausschöpfungsgrad simuliert. Die Kinder der anspruchsberechtigten Haushalte (27%) sind hier auf der Abszisse kumuliert dargestellt, in Abhängigkeit zum Ausschöpfungsgrad (in Prozent und Euro) der pro Kind tatsächlich geleistet werden kann (auf den Ordinaten). Ein Lesebeispiel: ca. die Hälfte der Kinder (875.000) erhalten "weniger" als 1.500 € *Familienbonus+*, sogar weniger als 65% des vollen Absetzbetrages (975 €). Die schwarze Linie stellt den Ausschöpfungsgrad des *FB+* dar, die rote Linie eine alternative Steuervariante des *FB+* und die schwarze gestrichelte Linie den *FB+* ohne Abschaffung der Gegenfinanzierung (Kinderfreibetrag und Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastungen).

Der Umstand, dass fast keinem Kind der *Familienbonus+* voll zusteht, steht im potentiellen Widerspruch zu dem öffentlich diskutierten Argument: "*Der Familienbonus+ bringt 1.500 Euro pro Jahr pro Kind*". Diese Aussage suggeriert, dass zumindest einige Kinder den vollen Betrag an *Familienbonus+* ausschöpfen können (solange die Eltern genug verdienen). Genauer verweist das Bundesministerium für Finanzen darauf, dass der *FB+* für ein Kind ab einem Bruttomonatseinkommen von 1.700 € vollständig ausgenutzt wird. Wie in der Grafik durch die schwarze Linie ersichtlich wird, ist dies nicht der Fall. Neben knapp 130.000

Kindern die gar nicht vom *Familienbonus+* profitieren (linker Rand der Grafik), sind es weitere 935.000 (54%) die weniger als 80% des Bonus erhalten. Die Ausschöpfungsquote bleibt für fast alle Kinder unter 90%.

Warum ist dies so? Entgegen dem Argument, dass besonders leistungsstarke Familien den *FB+* ganz ausschöpfen können, scheint es der Fall zu sein, dass die meisten Familien in Relation zur Anzahl der Kinder "zu wenig" verdienen um den vollen Absetzbetrag pro Kind ausnutzen zu können. Andererseits werden die Verluste durch die gleichzeitige Abschaffung des Kinderfreibetrages und der Kinderbetreuungskosten (sogenannte "Gegenfinanzierung") durch den Absetzbetrag des *FB+* nicht ganz ausgeglichen. Die schwarz-gestrichelte Linie zeigt ein alternatives Szenario, ohne Entfall der Freibeträge, an. Die Entlastung von Familien würde im Gegensatz zum *FB+* deutlich steigen, mehr als die Hälfte aller Kinder könnten den *FB+* voll ausschöpfen.

Abbildung 2: Ausschöpfung pro Kind bei den Maßnahmen FB+ und FB++



Als alternative Ausgestaltungsmöglichkeit des *FB+* wurde medial der sogenannte "*Familienbonus+ für Alle*" (im Folgenden als *FB++* abgekürzt) diskutiert. Der Ausschöpfungsgrad pro Kind soll mit einer Negativsteuer in der Höhe von 1.500 Euro pro Jahr pro Kind gesteigert werden. In der öffentlichen Diskussion wurde dabei das Argument "*Alle Kinder sind gleich viel wert*" in den Vordergrund gestellt, da schon im Entwurf des *FB+* fest stand, Kinder deren Eltern zu wenig verdienen (keine Steuern zahlen) würden nicht vom *FB+* entlastet werden. In der alternativen Erweiterung des *FB++*, in der Grafik als rote Linie erkennbar, profitieren (vor allem diese) Kinder deutlich mehr. Im rechten oberen Rand ist die Anzahl erkennbar, die durch die Negativsteuer den vollen Betrag des *FB++* ausschöpfen können. Rund 300.000 Kinder sind davon betroffen. Da im Gegenzug der Kinderfreibetrag abgeschafft wurde, bzw. auch die Absetzbarkeit der

Kinderbetreuungskosten, profitieren dennoch nicht alle Familien im vollen Ausmaß dieser Maßnahme. Insbesondere der Kinderfreibetrag spielt eine große Rolle, ohne Wegfall dieses Freibetrages würden 78% der Kinder den vollen *FB++* von 1.500 Euro ausschöpfen können.

Die Differenz der schwarzen und roten Ausschöpfungskurven, beschreibt demnach die Masse an Familien, die "zu wenig verdienen um den *Familienbonus+* voll auszunutzen" (inklusive Gegenfinanzierung). Im politischen Diskurs wird dies jedoch ganz anders verkauft und steht damit im Widerspruch zu den suggerierten Zielerreichungen. Als Beispiel ist hier ein Auszug aus dem Wortprotokoll der 32. oberösterreichischen Landtagssitzung angeführt, von der Abgeordneten Sabine Binder (FPÖ):

"Aufgabe einer modernen Familienpolitik ist es, bestmögliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Nur so kann Familienleben ermöglicht und gefördert werden. Dazu gehören Steuererleichterungen, wie zum Beispiel der Familienbonus Plus, der ab 1. Jänner 2019 in Kraft tritt. […] Von der Einführung dieses Bonus ***profitieren Familien mit mittleren und unteren Einkommen****. Ab einem monatlichen* ***Bruttoeinkommen*** *von ca.* ***1.700 Euro*** *kann eine Familie mit Kind bereits den* ***vollen Bonus ausschöpfen****. In Oberösterreich werden davon in etwa 255.000 Familien profitieren. Der* ***Familienbonus Plus ist die größte steuerliche Entlastung für Kinder in der Geschichte****."* (32. Oberösterreichischen Landtagssitzung, 2018)

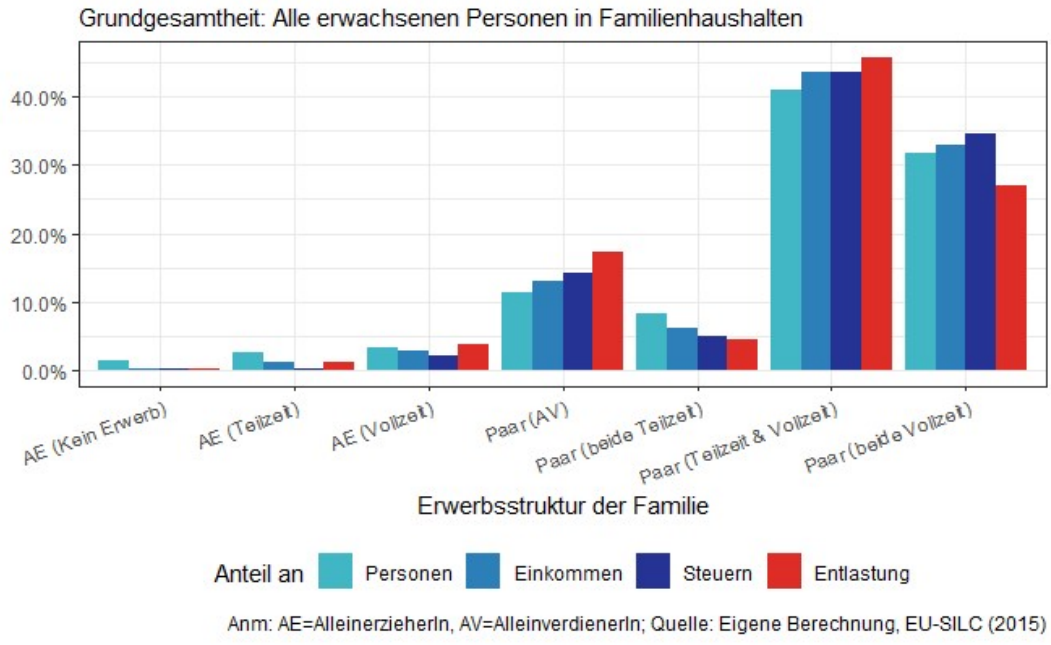
Wie schon oben gezeigt, stammen die Familien die vom *Familienbonus+* besser profitieren, besonders aus mittleren (bis hohen) Einkommen, nicht aber speziell aus niedrigen Einkommensschichten. Diese Einkommen sind zu gering um maßgebliche steuerliche Effekte zu erzielen. Lediglich die Ausgestaltung der Negativsteuer bei Alleinverdiener- oder erzieherInnen wirkt sich positiv aus, nicht aber auf die Arbeitsanreize jener Haushalte (und dadurch bessere Ausschöpfung des *FB+*). Zusätzlich wurde oben gezeigt, dass in nur sehr wenigen Fällen der *FB+* ganz ausgeschöpft werden kann. Die Aussage, der Familienbonus sei *"die größte steuerliche Entlastung für Kinder in der Geschichte"*, ist demnach gründlich zu hinterfragen.

4.2. Anteil der Entlastung nach Erwerbsstruktur

In Abbildung 3 wurde der Anteil der Entlastung durch den *FB+* nach der Erwerbsstruktur einer Familie analysiert. Hierbei wurden nur Haushalte mit Kindern berücksichtigt, welche Anspruch auf den Absetzbetrag *FB+* oder den Kindermehrbetrag aufweisen. Die Grafik zeigt welchen Anteil die unterschiedlichen Haushaltstypen in Bezug auf die Anzahl der Personen, das Einkommen, die Steuerlast und die Entlastung durch den *FB+* ausmachen, wobei die Grundgesamtheit aus allen erwachsenen Personen in Familienhaushalten besteht. Es zeigt sich zunächst, dass Haushalte in denen ein Elternteil Vollzeit und ein Elternteil Teilzeit oder gar nicht arbeitet überproportional im Verhältnis zu ihrer Steuerlast von den Begünstigungen durch den *FB+* profitieren, während Haushalte in denen beide Elternteile Vollzeit arbeiten nur verhältnismäßig wenig entlastet werden. Dies widerspricht dem im Ministerialentwurf angegebenen Ziel insbesondere "leistungsstarke" Familien entlasten und Arbeitsanreize für Frauen setzen zu wollen, da diesbezügliche Haushalte vor der Reform besonders von der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten und dem Kinderfreibetrag profitiert haben (BMF 2018). Darüber hinaus widerspricht es dem allgemeinen

Gleichstellungsziel die Frauenerwerbsbeteiligung zu erhöhen. Zusätzlich kann man erkennen, dass nicht erwerbstätige AlleinerzieherInnen nicht von dem eingeführten Kindermehrbetrag profitieren können, da jene Personen, welche ganzjährig Transfers, wie etwa Mindestsicherung oder Arbeitslosengeld, beziehen (und somit besonders armutsgefährdet wären) ausgeschlossen werden.

Abbildung 3: Anteil der Entlastung durch den FB+ nach Erwerbsstruktur

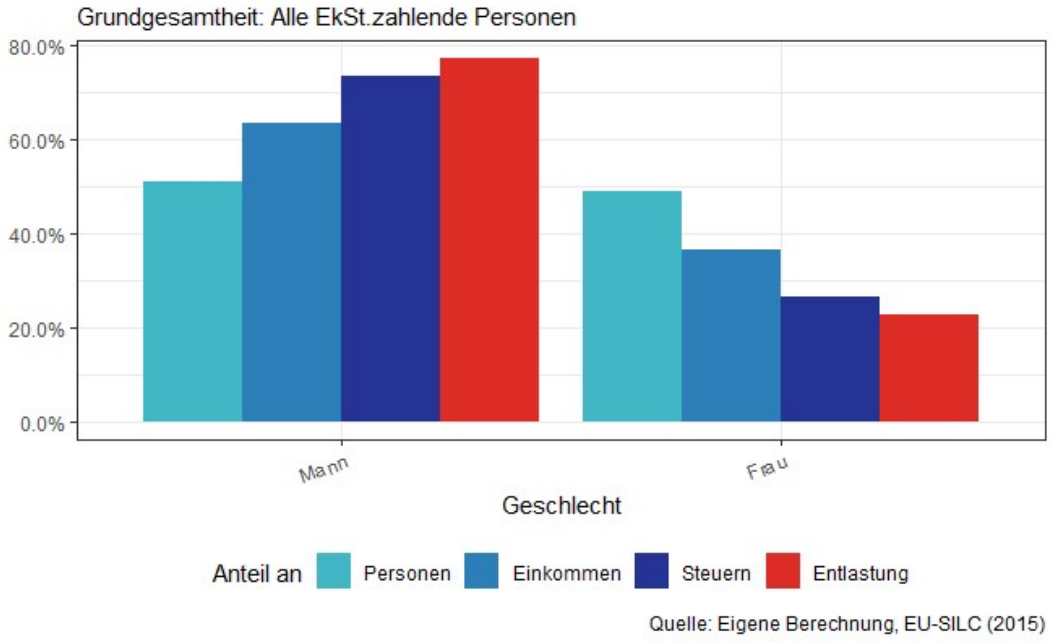


4.3. Anteil der Entlastung nach Geschlecht

Grafik 4 zeigt den Anteil der Entlastung durch die Reform nach Geschlecht und deren Anteil in Hinblick auf die Anzahl der Personen, das Einkommen, die Steuerlast und die Entlastung durch den *FB+*, wobei alle einkommenssteuerzahlenden Personen als Grundgesamtheit dienen. Zunächst erkennt man, dass Männer ca. 25%-Punkte mehr Einkommen aufweisen als Frauen und somit auch einen höheren Anteil der Steuerlast tragen. Infolgedessen profitieren Männer jedoch auch in etwa dreimal so viel wie Frauen von den Änderungen im Steuersystem. Aufgrund der zuvor erläuterten Annahmen bezüglich einer optimalen Aufteilung der Steuerbegünstigungen zwischen den Elternteilen, profitieren Männer überproportional hoch, da der Anteil an der Entlastung durch den Absetzbetrag bei Männern höher ist als ihr Anteil an den bezahlten Steuern. Eine solche Maßnahme widerspricht der Ausgestaltung eines geschlechtergerechten Steuerdesigns, da die ungleiche Primärverteilung der Einkommen zwischen den Geschlechtern nicht berücksichtigt wird. Auch an anderer Stelle, im nationalen Reformprogramm des Bundeskanzleramtes (2018, Auszug No.15) wird auf die positiven Arbeitsanreize des *FB+* verwiesen, die jedoch in dieser Form nicht anzunehmen sind:

Positive Effekte für die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen können auch von der im Regierungsprogramm angekündigten Tarifreform erwartet werden. […] Durch die ***Einführung des Familienbonus Plus*** *werden* ***zusätzliche Beschäftigungsanreize*** *gesetzt, indem die jährliche Steuerlast pro Kind um bis zu 1.500 Euro gesenkt wird. […] Durch die Möglichkeit der Aufteilung auf beide Eltern können* ***insbesondere auch die Einkommen erwerbstätiger Mütter steuerlich entlastet*** *bzw. ggf. auch steuerfrei gestellt werden.*

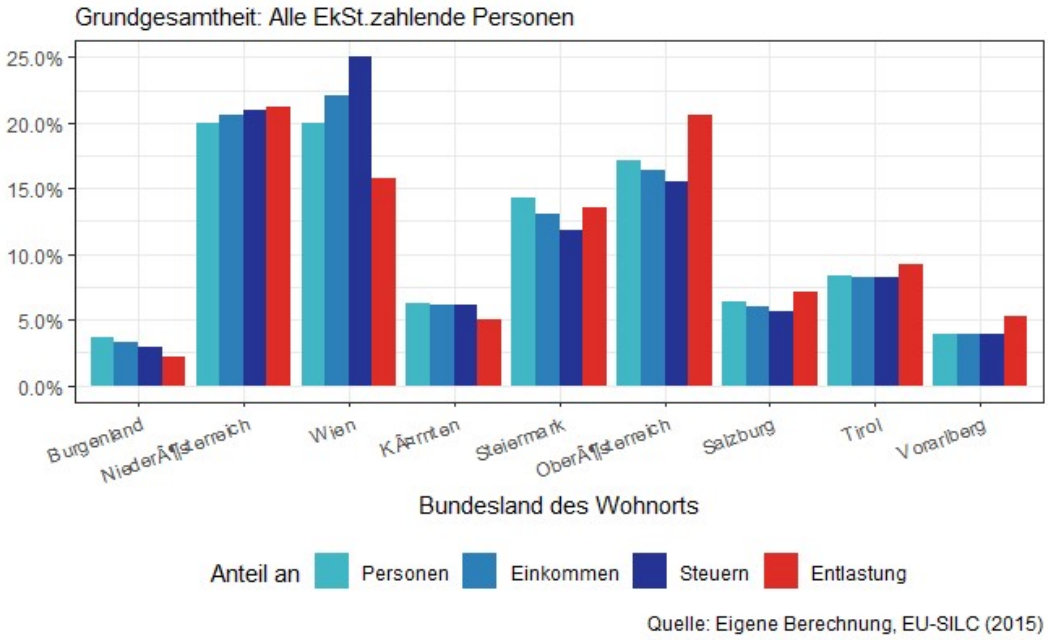
Abbildung 4: Anteil der Entlastung durch den FB+ nach Geschlecht



4.4. Bundesland

Anhand Abbildung 5 wurde der Anteil der Entlastung nach Bundesland dargestellt und es zeigt sich, dass Oberösterreich und Niederösterreich anteilsmäßig am meisten von der Reform profitieren können, während das Burgenland und Vorarlberg (nicht zuletzt aufgrund ihres geringen Bevölkerungsanteils) anteilsmäßig am wenigsten profitieren. Darüber hinaus gewinnen alle Bundesländer überproportional von der Steuerreform, mit der Ausnahme von Wien, dem Burgenland und Kärnten, welche eine anteilsmäßig höhere Steuerlast als die durch die Reform initiierte Steuererleichterung aufweisen. Ein Grund dafür könnten die Kinderbetreuungsstrukturen in den jeweiligen Bundesländern sein, da in städtischen Gebieten vermehrt institutionelle Kinderbetreuungsangebote in Anspruch genommen werden und diese vor der Reform in einem höheren Ausmaß von der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten profitieren konnten (Statistik Austria 2018).

Abbildung 5: Anteil der Entlastung durch den FB+ nach Bundesland



5. Conclusio

Geschlechtergerechte Steuerpolitik umfasst mehr als eine geschlechtsneutrale Formulierung von Gesetzen, da die zugrundeliegenden, normativen Annahmen oftmals die gesellschaftlichen Vorstellungen über Geschlechterverhältnisse wiederspiegeln (Schratzenstaller 2015). Der Fokus muss auf daher auf die tatsächlichen Anreize und Wirkungen gelegt werden, um eine gleichstellungsorientierte Politik verfolgen zu können. Anhand des *Familienbonus+* wurde versucht zu zeigen, welche vielschichtigen und unterschiedliche Problemstellungen hierbei zu Tage treten. Die Frage, welchen Beitrag die Familienförderung im Steuerrecht, insbesondere der *Familienbonus+*, zu einer emanzipierten Gesellschaft leisten kann, ist demnach auch auf unterschiedliche Weise zu beantworten.

Ziele, die mit der Familienförderung einhergehen und verfolgt werden, sollten dafür vorab klar definiert werden. Was bedeutet eine “emanzipierte Gesellschaft”? Zumeist wird der Begriff mit *Freiheit* und *Gleichberechtigung* in Verbindung gebracht, einer Gesellschaft in der ökonomische Abhängigkeiten oder patriarchalische Strukturen weniger (keinen) Platz finden. Umgesetzt auf die steuerrechtliche Dimension der Familienförderung stehen in einer emanzipierten Gesellschaft die Gleichheit der Kinder und Eltern somit im Vordergrund. Der *Familienbonus+* sollte sich demnach den Zielen des Gender-Budgeting, sowie einer gleichmäßigen Förderung aller Kinder annähern.

In der Diskussion der verschiedenen Kapitel kommt hervor, dass einige dieser Ziele nur mäßig erreicht oder umgesetzt werden. Widersprüche entstehen zwischen den erklärten Zielen und den realen Auswirkungen dieser Gesetzesänderung. Als Beispiel sei hier einerseits die Anreizwirkungen in Bezug auf das

Arbeitsangebot erwähnt (*extensive margin* (AlleinverdienerInnenabsetzbetrag) versus *intensive margin* (Vollzeit-Teilzeit)), andererseits die damit verbundenen gelebten Gesellschaftsbilder (Kinderbetreuung zurück in die Familie?). Obwohl der *Familienbonus+* jene Familien stärker profitieren lässt, in welchem ein Teil Vollzeit und der/die Andere nur Teilzeit arbeitet (gegenüber der Zielsetzung das Arbeitsangebot beider Elternteile auszuweiten), kann vorab nicht objektiv beschlossen werden ob das eine "gute" oder "schlechte" Maßnahme ist. Wenn Emanzipation jedoch Gleichberechtigung im Sinne von gleicher Arbeitsverteilung im Haushalt (Erwerbs- und CARE Arbeit) bedeutet, sowie Angleichung der Einkommen und Chancengleichheit, ist der *FB+* wohl ein Schritt zurück in patriachalischere Gesellschaftsstrukturen.

Ein weiteres widersprüchliches Beispiel aus der rechtlichen Umsetzung des *Familienbonus+* ist die nachträgliche Beanspruchbarkeit des Absetzbetrages bei getrennten Eltern mit Unterhaltspflicht. Im Falle, dass der/die UnterhaltszahlerIn für das volle Jahr Unterhalt bezahlt (Unterhaltsabsetzbetrag geltend machen kann), ist sie auch zur Hälfte des vollen *FB+* anspruchsberechtigt. Der/die UnterhaltszahlerIn kann ihren Anspruch auf den *FB+* jedoch 5 Jahre rückwirkend mittels der ArbeitnehmerInnenveranlagung geltend machen. Sollte in dieser Zeit das andere Elternteil den vollen Bezug beansprucht haben, muss von diesem Elternteil eine Rückzahlung erfolgen. Darüber hinaus ist nicht ausreichend rechtlich geklärt, inwiefern der *Familienbonus+* die Unterhaltsbemessungsgrundlage beeinflusst und welche steuerrechtlichen Taktiken, besonders in schwierigen Beziehungsverhältnissen, daraus entstehen. In solchen komplizierteren Fällen sollte daher nur die Hälfte des *Familienbonus+* vorab beansprucht werden.

Fraglich ist aber auch, was das Steuersystem in Bezug auf Gleichberechtigung leisten kann und muss, was durch andere Maßnahmen besser übernommen werden kann und was eben nicht. In Hinblick auf die Familienförderung liegt jedoch auch im Steuerrecht Potential, ein geschlechtergerechteres und familienfreundlicheres (in Bezug auf unterschiedliche Familientypen) System zu gestalten indem Anreize so gesetzt werden, dass die Chancengerechtigkeit für Alle besteht und ausgebaut wird.

Bibliographie

Blundell, R. and MaCurdy, T. (1999), 'Labour Supply: A Review of Alternative Approaches', Handbook of Labour Economics, Amsterdam: North-Holland.

BMF (2018), Erläuterungen Familienbonus Plus – Ministerialentwurf. Bundesgesetz, mit dem das Einkommenssteuergesetz 1988 (BGBl. Nr. 400/1988) geändert wird. Abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/ME/ME_00024/imfname_683970.pdf [11.10.2019]

Meghir, C., and Phillips, D. (2010), 'Labour Supply and Taxes', in J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, and J. Poterba (eds), Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review, Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.

Oberösterreichischer Landtag, XXVIII. Gesetzgebungsperiode, 32. Sitzung, Dezember 2018 Abrufbar unter: https://www2.land-oberoesterreich.gv.at/internetltgbeilagen/Beilage%206031/2018%20-%20Wortprotokoll.pdf?id=14431&n=6031&j=2018 [11.10.2019]

OECD (2019), OECD Family Database. Abrufbar unter: http://www.oecd.org/els/family/database.htm [11.10.2019]

Österreichisches Bundeskanzleramt (2018), Nationales Reformprogramm, Auszug No.15 Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-country-austria-de.pdf [11.10.2019]

Schratzenstaller, M. (2015), Genderaspekte bei der Analyse von Lenkungs- und Verteilungswirkungen von Steuern und Abgaben. In: Spangenberg, Ulrike / Wersig, Maria (2015) Geschlechtergerechtigkeit steuern. Perspektivenwechsel im Steuerrecht. HWR Berlin Forschung 54/55.

Statistik Austria (2018), Kindertagesheime, Gruppen, Kinder und Personal nach Bundesländern 2018 Abrufbar unter: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung/kindertagesheime_kinderbetreuung/021644.html [11.10.2019]