# Genderziele in der Steuerpolitik

## Erfahrungen aus Österreich

*Edeltraud Lachmayer*

Eine der Aufgaben der Steuerpolitik ist es, außersteuerliche Faktoren bei Steuerreformmaßnahmen oder bei der Gestaltung der Steuerstruktur einzubeziehen. Steuern ‚steuern', haben Lenkungseffekte und sind zudem ein Instrument der Umverteilung, daher können auch Genderziele[1] über das Steuerrecht forciert werden.

Die Frage, ob das Steuerrecht geschlechtsneutral ist und wieso überhaupt Genderziele in der Steuerpolitik erforderlich sind, mag auf den ersten Blick eigenartig erscheinen, da sich die gesetzlichen Bestimmungen gleichermaßen an Frauen und Männer richten. Eine unsachliche Differenzierung auf gesetzlicher Ebene würde dem Gleichheitssatz und damit auch dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot widersprechen (siehe dazu Pöschl 2008, S. 316ff.). Allerdings haben steuerrechtliche Regelungen je nachdem, ob Frauen oder Männer betroffen sind, im Ergebnis oftmals schon deshalb unterschiedliche Auswirkungen, weil das abstrakte Steuerrecht auf konkrete, häufig divergierende Lebenssituationen trifft. Aufgrund des vielfach unterschiedlichen sozio-ökonomischen Hintergrundes von Frauen und Männern kann eine bestimmte steuerliche Maßnahme verschiedene Effekte haben (Beispiele bei Einhaus 2010, S. 6f.). So kann es dazu kommen, dass eine zwar formal geschlechtsneutrale steuerliche Begünstigung de facto großteils nur von Männern oder nur von Frauen in Anspruch genommen werden kann, da sich hauptsächlich Männer oder Frauen in dieser spezifischen Lebenssituation befinden. Eine Folge davon kann sein, dass die formal diskriminierungsfrei ausgestaltete Regelung eine mittelbare Diskriminierung darstellt (siehe dazu grundlegend Spangenberg 2013); eine andere mögliche Folge ist, dass eine steuerliche Maßnahme genderpolitisch unerwünschte Wirkungen entfaltet.

Weil das Steuerrecht auch gesellschaftliche Rahmenbedingungen beeinflussen kann, bietet die Steuerpolitik eine Chance, Strukturen aufzubrechen und zu einem Bewusstseinswandel in der Gesellschaft beizutragen. Als Beispiel dafür sei die Festlegung des Steuersubjekts in der Einkommensteuer genannt, also die

1 Mit Genderzielen sind in diesem Beitrag all jene Ziele gemeint, die die faktische Gleichstellung zwischen den Geschlechtern anstreben. Diese können etwa im ökonomischen Bereich liegen oder eine Änderung der Rollenverteilung zum Inhalt haben.

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Frage, ob ein Steuersystem der Individualbesteuerung folgt oder eine Haushaltsbesteuerung vorsieht, wie etwa ein Splittingsystem. Jede Form der Haushaltsbesteuerung wirkt sich tendenziell nachteilig auf das Arbeitsangebot von Frauen aus, während die Individualbesteuerung die Erwerbstätigkeit von Frauen besser zu fördern imstande ist (Mühlböck 2009, S. 53f.; Schratzenstaller 2003, S. 109; Dingeldey 2000, S. 7; *Geyer* und *Wrohlich* in diesem Band). Die Politik kann das Steuerrecht daher als Motor für materielle Veränderungen nutzen und beispielsweise von einer Haushaltsbesteuerung auf ein System der Individualbesteuerung übergehen, um die von ihr bevorzugte Rollenverteilung in einer Gesellschaft zu fördern. Gleichzeitig kann damit ein gesellschaftliches Umdenken angeregt werden.

Allerdings sollten an die Steuerpolitik im Zusammenhang mit genderpolitischen Fragen nicht zu hohe Erwartungen gestellt werden. Steuerpolitik kann immer nur Rahmenbedingungen gestalten und zudem eine gewisse Umverteilung bewirken. Eine vollständige faktische Gleichstellung von Frauen und Männern kann sie jedoch nicht erreichen, weil diese von einer Vielzahl außersteuerlicher Faktoren beeinflusst wird. Darüber hinaus sind Genderziele nicht die einzigen Ziele, die typischerweise von der Politik verfolgt werden. Auch wirtschaftspolitische, umweltpolitische, sozialpolitische oder budgetäre Aspekte, die in manchen Fällen den Genderzielen diametral entgegenstehen können, müssen regelmäßig berücksichtigt werden. Aufgabe der Steuerpolitik ist es, unter bestmöglicher Berücksichtigung aller Faktoren den jeweiligen Interessen und politischen Vorhaben Rechnung zu tragen. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass dabei mitunter Genderziele – wie andere Ziele auch – in den Hintergrund treten. Dieser Beitrag diskutiert unterschiedliche Genderziele, die in der Steuerpolitik verankert werden können, und zeigt anhand der Erfahrungen aus Österreich Ansätze und Probleme ihrer Umsetzung auf. Auf der Basis dieser Erfahrungen werden Empfehlungen für die Zukunft formuliert.

## 1. Evaluierung von Genderzielen

Ein wesentliches Element für eine erfolgreiche Implementierung und Umsetzung von Genderzielen ist eine nachfolgende Überprüfung, welche Wirkungen die gesetzten Maßnahmen entfaltet haben und ob die angestrebten Ziele erreicht wurden. Ohne eine institutionalisierte Evaluierung finden Genderziele nicht die erforderliche Beachtung und entwickeln keine ausreichende Verbindlichkeit.

Zwar statuierte in Österreich eine Verordnung des Bundesministers für Finanzen bereits 2006 die Pflicht, im Vorblatt jedes Gesetzesvorhabens, das vom Bundesministerium für Finanzen in den Nationalrat eingebracht wird, die Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf Männer und Frauen anzugeben. De

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

facto fand sich dort – oft mangels ausreichend vorhandener Daten – am häufigsten die Angabe: „Die gegenständlichen Änderungen lassen eine sinnvolle Zuordnung zu Männern und Frauen nicht zu."

Im Jahr 2009 wurde die österreichische Haushaltsrechtsreform des Bundes verabschiedet, mit der auch das Gender Budgeting in Art. 51 Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz verankert wurde (siehe dazu Steger 2009, S. 25ff.). Die Gebietskörperschaften müssen bei der Budgeterstellung und dem Budgetvollzug geeignete Maßnahmen vorsehen, um das Ziel einer tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen zu erreichen. Im Rahmen des Gender Budgeting und der ab 2013 geltenden Wirkungsorientierung wurde jedes Ministerium dazu verpflichtet, ein Genderziel für die jeweiligen Ressortbudgets zu formulieren. Das erste Genderziel für das österreichische Finanzministerium lautete:

> „Das Abgabensystem leistet einen wesentlichen Beitrag zur besseren Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern." (Siehe dazu ausführlich *Fritz* in diesem Band)

Zudem muss bei jedem Gesetzesvorhaben ab 2013 eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung vorgenommen werden, die auch den Bereich „Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern" umfasst und genauere Prüfschritte bezüglich der Auswirkungen der geplanten Maßnahmen vorsieht.[2] Die bisherige Angabe in den Vorblättern der Gesetzesvorhaben, dass keine sinnvolle Zuordnung zu Männern und Frauen vorgenommen werden kann, ist daher ohne nähere Erläuterungen der Gründe ab 2013 nicht mehr möglich.

Wie dieses Instrument in der Praxis – vor allem bei fehlenden Detailstudien – funktionieren wird, lässt sich mangels Erfahrungsberichten noch nicht absehen. Durch die Formulierung von Genderzielen und eine daran orientierte Folgenabschätzung werden Verwaltung, Bundesregierung und Parlaments aber für die Genderauswirkungen steuerlicher Regelungen zumindest sensibilisiert. Diese Sensibilisierung wiederum ist eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von Genderzielen.

## 2. Praktische Umsetzung von Genderzielen

### *2.1 Allgemeines*

Genderziele in der Steuerpolitik können sich im Wesentlichen auf zwei Bereiche beziehen; zum einen auf

2 Einen Überblick über die Funktionsweise der wirkungsorientierten Folgenabschätzung findet sich im Internet unter www.wfa.gv.at (zuletzt aufgesucht am 17.06.2013).

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

– Maßnahmen, die eine allokative Wirkung, also eine Anreizwirkung, haben (ein Beispiel dafür ist die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit), und zum anderen auf
– Maßnahmen, die eine distributive Wirkung haben, also Verteilungsfragen berühren (ein Beispiel dafür ist die Verringerung des *gender pay gap* auf Basis der Nettoeinkommen).

Bei der Formulierung von Genderzielen stellt sich häufig das Problem, dass sich die Politik nicht zu früh auf Ziele festlegen will. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen im Steuerrecht, weil diese oft erhebliche distributive Wirkungen entfalten, also bei einzelnen Bevölkerungsgruppen zu einem Verlust von Begünstigungen bzw. zu einer Steuererhöhung führen können. Aber auch beabsichtigte allokative Wirkungen können aus politischen Gründen umstritten sein. Eine frühzeitige Festlegung und ein vorzeitiges Publikmachen von Genderzielen und den damit verbundenen Maßnahmen könnten von der politischen Konkurrenz genutzt werden, um gegen die Ressortführung im Finanzministerium zu mobilisieren. Damit könnte im schlechtesten Fall auch die Umsetzung der Genderziele konterkariert werden. Aus diesem Grund sind die geplanten Gendermaßnahmen insbesondere im steuerlichen Bereich oft nur vage gehalten; dies schwächt allerdings die Genderziele und erschwert in weiterer Folge die Überprüfung ihrer Einhaltung.

Nach meinen bisherigen Erfahrungen in der Verwaltungspraxis treten Genderziele zudem häufig in den Hintergrund, sobald ein spezifisches politisches Interesse an einer konkreten Maßnahme besteht oder eine bestimmte steuerliche Änderung von den Sozialpartnern[3] gefordert wird. Ein Beispiel dafür ist die im Jahr 2011 neugestaltete Steuerbegünstigung für die sogenannte Auslandsmontage. Gegenstand der Regelung ist eine Steuerbefreiung von ArbeitnehmerInnen, die im Ausland näher eingegrenzte Tätigkeiten, vor allem im Bau- und Montagebereich, verrichten. Diese Maßnahme hat sowohl aus distributiver als auch aus allokativer Sicht negative Genderauswirkungen. Von der relativ hohen steuerlichen Begünstigung profitieren zu mehr als 95 Prozent Männer, die Gehälter weit über dem Median der österreichischen Einkommen beziehen (siehe dazu *Rainer* in diesem Band). Die Befreiung begünstigt daher nahezu ausschließlich Männer und führt zu einer Erhöhung des *gender pay gap* bei den Nettoeinkommen. Aber auch aus allokativer Sicht ist die Regelung negativ zu werten. Sie bietet für Männer einen Anreiz, für einen längeren Zeitraum ins Ausland zu gehen, wodurch ein großer Teil der unbezahlten (Haus- und Erziehungs-)Arbeit von den daheimbleibenden oder mitziehenden Frauen übernommen werden muss. An

3 Das sind in Österreich die Interessensvertretungen der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen, insbesondere die Arbeiterkammer und die Wirtschaftskammer.

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dieser Regelung bestand ein erhebliches wirtschaftliches Interesse der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände; der Einwand mangelnder Gendergerechtigkeit wurde in der Diskussion nicht beachtet.

Dieses Beispiel spiegelt auch den Interessensausgleich wider, der Aufgabe der Politik ist: Genderziele sind nicht die einzigen Ziele, die verfolgt werden; sie müssen deshalb im Rahmen einer Gesamtbetrachtung gegen andere Ziele abgewogen werden. Meinen Erfahrungen zufolge haben Genderziele allerdings derzeit in den meisten Fällen noch nicht annähernd den gleichen Stellenwert in dieser Abwägung wie andere, beispielsweise wirtschaftspolitische Ziele.

### *2.2 Allokative Ziele*

Allokative Ziele betreffen Anreizwirkungen und können sich insbesondere darauf beziehen, die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen zu fördern, ihre Erwerbsbeteiligung zu steigern und die intrafamiliäre Arbeit gerechter zwischen den Geschlechtern zu verteilen.

Das österreichische Steuerrecht bietet in dieser Hinsicht aufgrund der geltenden Individualbesteuerung einen guten Ausgangspunkt, weil sich eine Erwerbstätigkeit der Frau nur geringfügig auf die Versteuerung des Einkommens ihres Partners auswirkt und damit das Arbeitsangebot von Frauen davon unabhängig ist. Allerdings enthält auch das österreichische Steuersystem Elemente, die negative Anreizwirkungen entfalten. So sieht das Einkommensteuerrecht einen sehr hohen Steuerfreibetrag von 11.000 Euro im Jahr vor (dies entspricht einem Jahresbruttogehalt von ca. 17.000 Euro). Der Eingangssteuersatz ist demgegenüber mit 36,5 Prozent sehr hoch und bewirkt zusammen mit den Sozialversicherungsbeiträgen einen Grenzabgabensatz[4] von nahezu 50 Prozent. Die Kombination von hohem Steuerfreibetrag und hohem Grenzabgabensatz bewirkt eine starke Förderung von Teilzeitarbeit, weil das Einkommen dann oft den Steuerfreibetrag nicht übersteigt; das macht es vor allem für Personen in Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen unattraktiv, die Zahl der Arbeitsstunden in Richtung einer existenzsichernden Vollzeiterwerbstätigkeit zu erhöhen. Aus Gendersicht wäre es daher zielführender, den Steuerfreibetrag niedriger anzusetzen und den Eingangssteuersatz zu senken. Durch eine gleichzeitige Reduktion von Sozialversicherungsbeiträgen könnte eine Mehrbelastung von Personen mit niedrigen Einkommen vermieden werden.

Als weitere Beispiele, die sich negativ auf das Arbeitsangebot von Frauen auswirken, können der Alleinverdienerabsetzbetrag (AVAB) und vor allem die Kinderzuschläge zum AVAB angeführt werden. Er steht Steuerpflichtigen mit

4 Der Grenzabgabensatz ist die Summe aus Sozialversicherungsbeiträgen und Steuerbelastung, die für jeden dazuverdienten Cent wirksam wird.

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kindern zu, deren (Ehe-)PartnerIn ein Jahreseinkommen unter 6.000 Euro hat. Auch die steuerlichen Begünstigungen von Überstunden können als kontraproduktiv im Hinblick auf eine bessere intrafamiliäre Arbeitsteilung gelten, da Überstunden großteils von Männern geleistet werden (siehe *Rainer* in diesem Band). Derartige negative Anreizwirkungen widersprechen dem für das Finanzressort festgelegten Genderziel und sollten im Rahmen einer Umsetzung entsprechender allokativer Genderziele beseitigt werden.

Ertragssteuern wie insbesondere die Einkommensteuer und die Lohnsteuer sind im Allgemeinen besser als indirekte Steuern geeignet, allokative Ziele zu erreichen. Über das Ertragssteuerrecht können Anreize gesetzt werden, um eine Vollzeit- oder zumindest eine Vollzeit-nahe Teilzeittätigkeit zu fördern und damit eine eigenständige Absicherung von Frauen zu erreichen.

Das Steuerrecht kann allerdings hinsichtlich dieser Auswirkungen nicht isoliert betrachtet werden. Die Steuerpolitik wird vielfach von Regelungen in anderen Bereichen konterkariert, die gegenläufige Anreize setzen. An erster Stelle ist hier das Transfersystem zu nennen, das oftmals am Haushaltseinkommen orientiert ist (vgl. *Maier* in diesem Band).[5] Häufig wird jeder steuerpolitische Anreiz zur Steigerung der Erwerbstätigkeit dadurch zunichte gemacht, dass Transferleistungen bei einem steigenden Haushaltseinkommen reduziert werden oder sogar gänzlich wegfallen. Aber auch infrastrukturelle Mängel wie fehlende Kinderbetreuungseinrichtungen oder Ganztagsschulen können steuerpolitische Bemühungen in diese Richtung behindern.

Insofern wäre es wichtig, besonders allokative Genderziele nicht isoliert für jeden Politikbereich zu formulieren, sondern eine genderpolitische Gesamtstrategie auf Regierungsebene zum Programm zu erheben, zu der die einzelnen Ressorts dann ihre Beiträge leisten.

### *2.3 Distributive Ziele*

Distributive Ziele beziehen sich auf Verteilungswirkungen und können insbesondere die Verringerung der Einkommensschere zwischen Männern und Frauen betreffen. Aber auch unterschiedliche monetäre Belastungen der Geschlechtergruppen durch steuerliche Maßnahmen, vor allem im Bereich der indirekten

5 Beispiele hierfür sind die Wohnbeihilfen mancher österreichischer Bundesländer, die nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe gewährt werden, sowie der bundesweite Mehrkindzuschlag in Höhe von 20 Euro pro Monat, der ab dem dritten Kind bis zu einem Haushaltseinkommen von 55.000 Euro pro Jahr ausgezahlt wird. Aber auch die Tatsache, dass in manchen Bundesländern kostenlose oder stark verbilligte Sachleistungen, wie beispielsweise Kinderbetreuungseinrichtungen, nur bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze in Anspruch genommen werden können, wirkt sich negativ auf die Frauenerwerbstätigkeit aus.

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Steuern, sowie durch die Wahl des Besteuerungsgegenstandes[6] können mit distributiven Zielen angesprochen werden.

Eine der Herausforderungen bei der Formulierung und Umsetzung von distributiven Genderzielen sind die Konflikte, die sich mit anderen, ebenfalls politisch erwünschten Zielen ergeben können. Insbesondere indirekte Steuern werden oft als Lenkungsabgaben erhoben, die ein bestimmtes Verhalten bei den Steuerpflichtigen bewirken sollen. Als Beispiel seien hier die Umweltabgaben genannt, die auf ökologische Effekte wie einen geringeren Ressourcenverbrauch zielen, gleichzeitig aber oft mit an sich unerwünschten genderspezifischen Verteilungswirkungen einhergehen. Ergibt sich durch eine Evaluierung einer Maßnahme aus Gendergesichtspunkten, dass aufgrund einer Lenkungsmaßnahme Frauen überproportional belastet werden, könnte die Politik allerdings prüfen, ob sich der gewünschte Effekt auch über andere als steuerliche Regelungen erreichen ließe (vgl. auch *Spangenberg* in diesem Band). So kann beispielweise eine Reduktion des Raucheranteils in der Bevölkerung sowohl über eine Tabaksteuererhöhung als auch über weitgehende Rauchverbote, beispielsweise in der Gastronomie, angestrebt werden. Inwieweit es sinnvoll ist, steuerliche Maßnahmen durch andere, unter Verteilungsgesichtspunkten ‚genderfreundlichere' Vorschriften zu ersetzen, wird – neben budgetären Erwägungen – auch von der Effektivität der Alternativmaßnahmen abhängen.

Ein weiteres Problem vor allem bei der Evaluierung ist, dass es häufig an den erforderlichen Daten mangelt, um die Auswirkung steuerlicher Regelungsvorhaben auf Frauen und Männer messen zu können (vgl. *Schratzenstaller* in diesem Band). Im Ertragssteuerrecht verfügt Österreich über relativ detailliertes Datenmaterial, das über Statistik Austria (www.statistik.at) zugänglich ist. Hier können statistische Daten über die Einkommensstruktur, die Inanspruchnahme einzelner Absetzbeträge, Freibeträge und Werbungskosten sowie steuerfreie Bezüge abgefragt werden. Dabei ist auch eine Differenzierung nach unterschiedlichen Einkunftsarten, Vollzeit- oder Teilzeiterwerbstätigkeit und Alter der Steuerpflichtigen möglich (siehe dazu *Rainer* in diesem Band).

Aber auch im Bereich des Ertragssteuerrechts bestehen Lücken, die eine Zuordnung zu Frauen und Männern erschweren oder sogar unmöglich machen. Stellvertretend für eine Vielzahl von steuerlichen Freibeträgen sei die Geltendmachung von Spenden genannt. Da keine ausreichend detaillierten Daten über das Spendenverhalten vorliegen, sind geschlechtsspezifische Einschätzungen dieser Regelung kaum möglich.[7]

---

6 Ein Beispiel dafür ist die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Kapitaleinkünften und Arbeitseinkünften.

7 Aus den Daten der Einkommensteuererklärung lassen sich zwar die geltend gemachten Spenden geschlechterdifferenziert auswerten, allerdings ist die Spendenabsetzbarkeit in

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bei den Vermögenssteuern, die in Österreich allerdings nur einen vergleichsweise geringen Beitrag zum Budget liefern, liegen kaum verlässliche Daten vor; ähnlich verhält es sich bei den – in Österreich derzeit nicht erhobenen – Erbschafts- und Schenkungssteuern. Es kann aber angenommen werden, dass Vermögen in Österreich ungleich verteilt ist und daher eine Genderprüfung dem Grunde nach sinnvoll wäre (Biffl et al. 2006, S. 63).

Bei indirekten Steuern, also vor allem der Umsatzsteuer und den Verbrauchssteuern, fehlen häufig genaue und nach Geschlecht differenzierende Erhebungen zum Konsumverhalten, zur Verteilung der Ausgaben im Haushalt oder zum Energie- oder Ressourcenverbrauch. Ohne solche detaillierten Untersuchungen lässt sich eine sinnvolle Genderprüfung jedoch nicht durchführen. Den für die Genderprüfung zuständigen Stellen mangelt es für solche aufwendigen Studien zu einzelnen Steuermaßnahmen sowohl an Zeit als auch an den finanziellen Mitteln.

In (politischen) Diskussionen und Beiträgen zum Thema genderspezifische Verteilungswirkungen findet sich oftmals die Pauschalaussage, von einer Erhöhung der indirekten Steuern seien Frauen zwangsläufig immer negativ betroffen, weil sie jedenfalls niedrigere Einkommen als Männer haben und damit einen größeren Anteil dieses Einkommens auf Konsumgüter verwenden. Dieses Argument ist weder sinnvoll noch richtig, wie unter anderem das Beispiel einer Mehrwertsteuererhöhung zeigt. In Österreich beträgt der normale Mehrsteuersatz 20 Prozent, für einige Waren, darunter Lebensmittel, Bücher und Mieten, gilt jedoch ein begünstigter Steuersatz von 10 Prozent. Ob jemand von einer Erhöhung oder auch Absenkung des Normalsteuersatzes stärker betroffen ist, hängt im Wesentlichen davon ab, wer in einem Haushalt hauptsächlich niedriger besteuerte Waren und wer normal besteuerte Waren kauft. BezieherInnen niedriger Einkommen geben typischerweise einen größeren Anteil ihres Einkommens für 10-prozentig besteuerte Waren aus. Sie wären daher von einer Erhöhung oder Absenkung des Normalsteuersatzes nicht in demselben Ausmaß betroffen wie Personen mit mittleren und höheren Einkommen. Zwar trifft es zu, dass Frauen im Durchschnitt weniger verdienen als Männer. Zum einen handelt es sich jedoch weder bei Frauen noch bei Männern um homogene Gruppen, sondern um Menschen mit sehr unterschiedlichen Einkommenskonstellationen und

---

Österreich auf bestimmte Organisationen eingeschränkt. Es ist nicht bekannt, für welche Organisationen Frauen oder Männer bevorzugt spenden. Durch die Wahl der begünstigten Organisationen kann ebenfalls eine Benachteiligung oder Bevorzugung eines Geschlechtes erfolgen; dies müsste bei einer Genderprüfung mit bedacht werden. Zudem wird in Österreich derzeit mehr gespendet, als in den Steuererklärungen ausgewiesen wird. Die Gründe dafür sind nicht bekannt, unter Umständen spielt mangelnder Zugang zu Informationen über Freibeträge eine Rolle. Auch dies könnte sich geschlechtsspezifisch unterschiedlich auswirken.

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Lebensrealitäten, die nicht nur durch Geschlecht determiniert sind. Pauschale Zuschreibungen und vermeintlich unumstößliche unbelegte Prämissen führen sehr leicht zur Verfestigung von Stereotypen, die sich nicht nur in der Steuerpolitik, sondern auch in anderen Bereichen – beispielsweise bei Gehaltsverhandlungen[8] – zulasten von Frauen auswirken können. Zum anderen kann nur anhand von genauen Untersuchungen belegt werden, ob das Steuerrecht tatsächlich positive oder negative Veränderungen in den Geschlechterverhältnissen bewirkt. Gleichstellungsorientierte Maßnahmen im Steuerrecht sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Steuerrecht nur eine von vielen Stellschrauben ist und dass vor allem auch die Ursachen der geschlechtsbezogenen Wirkungen von Steuern in anderen Bereichen – etwa die Ursachen der unterschiedlichen Bruttoeinkommen von Männern und Frauen – angegangen werden müssen. Unter anderem aus diesem Grund ist es wesentlich, die Genderauswirkungen von indirekten Steuern umfassend zu prüfen und dabei auch das entsprechende Konsum- und Verbrauchsverhalten zu berücksichtigen.

## 3. Auf welche Genderziele soll fokussiert werden?

Um Genderaspekten im Steuerrecht und in der Steuerpolitik zum Durchbruch zu verhelfen, sollte die Politik sich auf ein Genderziel oder einige wenige Genderziele konzentrieren. Dabei ist den allokativen Zielen der Vorzug zu geben; insbesondere sollte ein starkes Gewicht auf die Förderung einer besseren Verteilung der intrafamiliären Verpflichtungen und damit einhergehend der bezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen gelegt werden. Aus diesem Grund können auch Maßnahmen befürwortet werden, die aus distributiver Sicht zwar negative Genderauswirkungen haben, aber dennoch positive Anreizwirkungen zeitigen. Ein Beispiel dafür ist die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten. Wenn die Eltern des Kindes sich aussuchen können, wer die Kosten steuerlich geltend macht, kommen entsprechende Freibeträge tendenziell Männern zugute. Deshalb hat eine solche Maßnahme entsprechende Verteilungswirkungen, die nicht zu einer Verringerung, sondern eher einer Verschärfung der Nettoeinkommensdifferenzen führen. Aus allokativer Sicht ist eine derartige Maßnahme aber jedenfalls vorteilhaft, da die steuerliche Absetzbarkeit von Auswendungen für Kinderbetreuung die Kosten eines Wiedereinstiegs in den Beruf senkt und daher dazu beiträgt, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen. Dies gilt – zwar

8 Durch derartige pauschale Aussagen wird das Haupternährer-Zuverdienerin-Denken in der Wirtschaft und in der Gesellschaft verstärkt. Dies kann dazu führen, dass Frauen Gehaltsverhandlungen erschwert werden, weil Arbeitgeber unterstellen, sie könnten bzw. müssten mit ihrem Verdienst ohnehin keine Familie ernähren.

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

abgeschwächt, aber immer noch – selbst dann, wenn die Betreuungskosten innerhalb einer Familie vom Vater geltend gemacht werden, da sie auch haushaltsbezogen zu einem positiven Erwerbsanreiz führen. Aus Gendersicht wären allerdings kostenlose und sowohl in ausreichender Zahl wie auch Qualität vorhandene Kinderbetreuungseinrichtungen die beste Lösung, da dies sowohl aus allokativer als auch aus distributiver Hinsicht positive Wirkungen hätte.[9]

Aus den Daten der Statistik Austria zur österreichischen Lohnsteuer ist zu entnehmen, dass der *gender pay gap* in der Altersgruppe von 19 bis 25 Jahren fast 20 Prozent beträgt. Bei den 26- bis 30-Jährigen sind es ca. 25 Prozent und bei den 31- bis 40-Jährigen bereits über 40 Prozent (vgl. *Rainer* in diesem Band). In Österreich sind Erstgebärende durchschnittlich 29 Jahre alt; daher liegt die Annahme nahe, dass die massive Erhöhung des *gender pay gap* in der betreffenden Altersgruppe kein Zufall ist. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass Frauen mit Kindern öfter Teilzeit arbeiten und eine geringere Zahl von Überstunden leisten, andererseits aber auch mit einem – ebenfalls häufig kinderbedingten – Karrierestillstand und der berühmten ‚gläsernen Decke', die den Aufstieg von Frauen in Führungspositionen verhindert. Gerade im Teilzeitbereich werden zudem oft niedrigere Bruttostundenlöhne bezahlt als für eine entsprechende Vollzeitarbeit. Hier kann und soll das Steuerrecht einen Beitrag zur Veränderung dieser Situation leisten, indem es eine gerechtere Aufteilung der Betreuungspflichten zwischen den Eltern attraktiv macht und die klassische Rollenverteilung zumindest nicht begünstigt.

Ein Teil des *gender pay gap* ist allerdings auf Faktoren zurückzuführen, die über das Steuerrecht nicht beeinflusst werden können, wie beispielsweise die schlechte monetäre Bewertung typischer ‚Frauenbranchen'. Daher ist es wichtig, auch distributive Ziele zu verankern, die zu einer Umverteilung der Sekundäreinkommen führen und damit die Einkommensdifferenzen reduzieren können.

9 Solange diese Betreuungseinrichtungen nicht vorhanden sind oder sie jedenfalls nicht kostenfrei zur Verfügung gestellt werden, bleibt die steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten allerdings die effektivste Maßnahme in diesem Bereich, um die Erwerbstätigkeit von Müttern zu fördern, zumindest was erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten betrifft. In Österreich sind derzeit Kosten für eine Betreuung durch qualifiziertes Personal bis zu einem Betrag von 2.200 Euro pro Kind und Jahr und unabhängig von einer Erwerbstätigkeit der Eltern absetzbar. Um die negativen distributiven Wirkungen dieser Maßnahme zu entschärfen, sollte es ausgeschlossen sein, die diejenige Person, die den Aufwand getragen hat, die Absetzbarkeit auf den/die PartnerIn überträgt. Dadurch wird verhindert, dass Frauen die Kosten zwar aus ihrem Einkommen finanzieren, sie dann aber – möglicherweise wegen des höheren Grenzsteuersatzes – beim Partner zu einer Steuerentlastung führen. Kanada beispielsweise geht hier noch einen Schritt weiter und lässt die Geltendmachung von Kinderbetreuungskosten bis auf wenige Ausnahmen nur von demjenigen Elternteil zu, der über das niedrigere Nettoeinkommen verfügt (vgl. dazu die Informationen der kanadischen Steuerbehörde in Canada Revenue Agency 2013).

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Erreichen lässt sich dies am besten über das Ertragssteuerrecht mit einem progressiven Steuersystem und über die Beseitigung steuerlicher Begünstigungen, die die Einkommensschere vergrößern.

Darüber hinaus halte ich distributive Ziele, vor allem im Bereich der indirekten Steuern, für weniger Erfolg versprechend, da sie oftmals nicht genau bewertet werden können und es wie oben bereits erwähnt zu viele Konflikte mit beabsichtigten Lenkungseffekten gibt. Außerdem dürfen die distributiven Wirkungen nicht isoliert betrachtet werden, da unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit nicht nur die Mittelaufbringung (also die Steuerbelastung), sondern auch die Mittelverwendung durch das Budget von Bedeutung ist. Eine problematische Verteilungswirkung entsteht nämlich erst dann, wenn die Belastung der einzelnen Gruppen in keinem adäquaten Verhältnis zu dem steht, was sie aus dem Budget wieder erhalten, insbesondere in Form von Transferzahlungen, aber auch in Form von staatlich geschaffener Infrastruktur. Als Beispiel sei eine Erhöhung von Energiesteuern genannt, die für untere Einkommensschichten über Transfers wie Heizkostenzuschüsse wieder kompensiert werden kann. Hier darf nicht allein die Steuerbelastung geprüft werden, sondern die Maßnahmen müssen als Gesamtpaket gesehen werden. Ein derart unmittelbarer Konnex zwischen Mittelaufbringung und Mittelverwendung wie in diesem Fall ist allerdings nicht zwingend erforderlich; vielmehr ist das Budget hinsichtlich der Ein- und Ausgaben gesamthaft zu betrachten. Eine isolierte Betrachtung der absoluten Zahlen würde dabei jedoch zu kurz greifen, um die gleichstellungspolitische Dimensionen eines Budgets zu erfassen (siehe dazu Spangenberg 2013, S. 154ff.). Seine Wirkungen lassen sich nur unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebensrealitäten von Männern und Frauen und insbesondere ihrer jeweils unterschiedlichen ökonomischen Situation überprüfen.[10] Dabei müssen die Steuereinnahmen sowie die Transferleistungen an ihren Zielen gemessen werden.

Um untersuchen zu können, ob die Budgeterstellung und der Budgetvollzug geschlechtergerecht erfolgen, ist es wesentlich, die distributiven Wirkungen aller staatlicher Maßnahmen und daher auch aller Steuermaßnahmen im Rahmen einer Genderprüfung zu erheben, soweit es das verfügbare Datenmaterial zulässt. Denn nur dann kann festgestellt werden, ob die Verteilung der Lasten und der Rückflüsse aus dem Budget unter Einbeziehung der sozio-ökonomischen Unterschiede zwischen Männern und Frauen gerecht und fair ist. Insofern kommt einmal mehr der Genderprüfung, der Evaluierung von Genderzielen und einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung eine tragende Bedeutung zu.

10 Dies betrifft unter anderem auch die Frage, welche Indikatoren für die Analyse und die gleichstellungspolitische Bewertung verwendet werden, beispielsweise welchen Stellenwert die unbezahlte Arbeit, die in Österreich überwiegend von Frauen geleistet wird, bei der Betrachtung der Budgetwirkungen sowie des Belastungsausgleichs hat.

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

## 4. Zusammenfassung und Perspektiven

Die Formulierung von Genderzielen in der Steuerpolitik trägt dazu bei, Genderanliegen stärker ins Bewusstsein zu rufen und bei gesetzgeberischen Maßnahmen mit zu bedenken. Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Gender Budgeting ist in Österreich ein erster Schritt unternommen worden, um die Auswirkung von steuerlichen Maßnahmen auf einer breiten Basis zu prüfen und einer Art Wirkungscontrolling zu unterziehen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind damit zwar geschaffen, in der Praxis bedarf es jedoch noch sowohl aufseiten der Verwaltung wie auch aufseiten der Politik einer verstärkten Sensibilisierung. Genderziele haben bei der Implementierung neuer Maßnahmen derzeit noch nicht denselben Stellenwert, der anderen politischen Zielen zukommt.

Um die Bewusstseinsbildung zu stärken und die Einhaltung von Genderzielen zu prüfen und zu forcieren, ist neben dem Parlament auch die Zivilgesellschaft gefragt (vgl. hierzu *Klatzer* in diesem Band). Die Formulierung geeigneter Ziele, um zu einem geschlechtergerechteren Steuersystem – und darüber hinaus zu einer geschlechtergerechteren Gesellschaft – zu kommen, wie auch die Überprüfung ihrer Umsetzung müssen regelmäßig auch außerhalb der politischen Institutionen eingefordert und publik gemacht werden.

Um nicht nur Symptome in Einzelbereichen zu bekämpfen, sondern tatsächlich Veränderungen zu bewirken, dürfen Genderziele nicht isoliert auf die Steuerpolitik bezogen sein. Vielmehr ist auf der Ebene der Bundesregierung eine Gesamtstrategie notwendig, die verhindert, dass in den einzelnen Aufgabenkreisen sich gegenseitig konterkarierende Maßnahmen gesetzt werden. Jedes Ressort sollte einen Beitrag zu einem übergeordneten Genderziel leisten; ob dieses Ziel eingehalten wurde, sollte dann im Rahmen einer Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung der Ressortbeiträge evaluiert werden.

Die Genderauswirkungen steuerlicher Maßnahmen lassen sich nur auf einer wesentlich verbesserten Datengrundlage untersuchen, die detaillierte Informationen über die Vermögensverteilung, das Konsum- und Verbrauchsverhalten sowie Angaben über geschlechtsspezifische Einkommensverwendung enthält. Es wäre wünschenswert, wenn jene Stellen, die für die Ausformulierung, Prüfung oder Evaluierung von Genderzielen zuständig sind, jederzeit auf Daten in dieser Form zurückgreifen könnten.

Allokative Ziele sind bei der Formulierung von Genderzielen vorzuziehen. Sie sind am besten dafür geeignet, einen Beitrag zur Förderung der ökonomischen Unabhängigkeit der Frauen zu leisten und die Ursachen der Einkommensschere und der geringeren Teilhabechancen von Frauen zu bekämpfen. Solange die Einkommensschere zwischen Männern und Frauen derart auseinanderklafft, sollten aber auch distributive Maßnahmen zu einer Umverteilung der Sekundäreinkommen ergriffen werden, um die Auswirkungen von bestehenden Ungleich-

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

heiten abzumildern. Zu diesem Zwecke sollte das Einkommensteuerrecht weitgehend von Regelungen befreit werden, die die Einkommensschere vergrößern und die alineare intrafamiliäre Arbeitsteilung fördern.

Gleichstellungspolitik ist nicht nur Sozialpolitik. Deshalb sollte der Fokus von steuerpolitischen Genderzielen nicht nur auf der Frage der Auswirkung von steuerlichen Maßnahmen auf niedrige Einkommen liegen. Genderfragen betreffen vielmehr Frauen in allen Einkommensschichten, mit allen Qualifikationen und in allen Lebenssituationen, seien es die Steigerung des Anteils weiblicher Führungskräfte, eine stärkere Teilhabe an den demokratischen Prozessen im Staat und der Gesellschaft, die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen, die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Bekämpfung der Altersarmut von Frauen oder die notwendige finanzielle Aufwertung der Berufe und Tätigkeiten in typischen ‚Frauenbranchen'. Genderziele in der Steuerpolitik sollten sich trotz der großen Heterogenität von Frauen solchen Fragestellungen annehmen, die Frauen in allen Bevölkerungsschichten betreffen und hemmend für die Gleichstellung sind. Steuerpolitik kann weder Wunder wirken, noch im Alleingang eine vollständige Gleichstellung der Geschlechter erreichen. Sie kann aber Impulse setzen, um mithilfe des Steuersystems Veränderungen in Richtung einer geschlechtergerechten Gesellschaft voranzutreiben.

## Literatur

Biffl, G./Klatzer, E./Schratzenstaller, M. (2006): Genderprüfung im Finanzressort. WIFO-Studie 2006. Wien

Canada Revenue Agency (2013): Information About Child Care Expenses (Internet: www.cra-arc.gc.ca/E/pbg/tf/t778/t778-12e.pdf; zuletzt aufgesucht am 17.6.2013)

Dingeldey, I. (2000): International Comparison of Tax Systems and their Impact on the Work-Family Balancing (Internet: www.iat.eu/aktuell/veroeff/am/dingel00b.pdf; zuletzt aufgesucht am 17.6.2013)

Einhaus, A. (2010): Geschlecht und Steuerwirkung – Einkommen und einkommensabhängige Abgaben von Männern und Frauen. BMF Working Paper 3, Wien

Mühlböck, V. (2009): Geschlechtergerechtigkeit des Einkommensteuersystems. Mythos oder Wahrheit. In: Wirtschaft und Gesellschaft, Jg. 35/Heft 1, S. 45–63

Pöschl, M. (2008): Gleichheit vor dem Gesetz. Wien

Schratzenstaller, M. (2003): Frauen und Männer im deutschen Steuersystem. In: Wrede, B. (Hg.): Geld und Geschlecht – Tabus, Paradoxien, Ideologien. Opladen, S. 103–120

Spangenberg, U. (2013): Mittelbare Diskriminierung im Einkommensteuerrecht. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel der Besteuerung der zusätzlichen Alterssicherung. Baden-Baden

Steger, G. (2009): Die Haushaltsrechtsreform des Bundes. In: Journal für Rechtspolitik, Jg. 17/Heft 1, S. 23–36

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845267821-197 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY