

Margit Schratzenstaller, Fanny Dellinger

# Regelungen im österreichischen Abgabensystem mit gleichstellungspolitischer Relevanz

## Regelungen im österreichischen Abgabensystem mit gleichstellungspolitischer Relevanz

Die Frauenbeschäftigung sowie die Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern werden im Rahmen des Abgabensystems durch eine Reihe von Regelungen beeinflusst, die in erster Linie die Belastung der Arbeitseinkommen mit Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen betreffen. Das österreichische Abgabensystem enthält verschiedene Regelungen, die eine ungleiche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern unterstützen. Zudem wirken die generell relativ hohen Abgabensätze vor allem im unteren und mittleren Einkommensbereich dämpfend auf die Entscheidung von Frauen über Arbeitsmarktpartizipation und Stundenausmaß.

### Gender-relevant Provisions in the Austrian Tax System

Women's employment and the sharing by women and men of paid and unpaid work are, i.a., influenced by the taxation of earnings through the wage tax and social security contributions. The Austrian tax system features several provisions that support an unequal distribution of paid and unpaid work between women and men. Moreover, the relatively high tax burden on earnings in general has a dampening effect on women's decisions on whether and to what extent to participate in the labour market, especially in the low and medium income groups.

#### Kontakt:

**Dr. Margit Schratzenstaller:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [margit.schratzenstaller@wifo.ac.at](mailto:margit.schratzenstaller@wifo.ac.at)

**Fanny Dellinger, MSc:** Universität Wien, Institut für Wirtschaftssoziologie, 1090 Wien, Oskar-Morgenstern-Platz 1, [fanny.dellinger@univie.ac.at](mailto:fanny.dellinger@univie.ac.at)

**JEL-Codes:** D10, H24, H31, J22 • **Keywords:** Abgabensystem, Arbeitsangebot, Gender

Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen: Margit Schratzenstaller, Fanny Dellinger, Genderdifferenzierte Lenkungswirkungen des Abgabensystems (Dezember 2017, 67 Seiten, 50 €, kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/60797>).

**Begutachtung:** Christoph Badelt, Christine Zulehner • **Wissenschaftliche Assistenz:** Andrea Sutrich ([andrea.sutrich@wifo.ac.at](mailto:andrea.sutrich@wifo.ac.at))

## 1. Einleitung

Vom Abgaben- und Transfersystem gehen vielfältige genderspezifische Wirkungen aus, die sich grundsätzlich in Verteilungs- und Anreizwirkungen unterteilen lassen (Schratzenstaller, 2012). Während sich in den letzten Jahren mehrere Analysen den Verteilungswirkungen des österreichischen Abgabensystems bzw. von dessen Reformen aus Genderperspektive widmeten, zumeist mit einem Fokus auf der Besteuerung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit mit Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen<sup>1)</sup>, sind Untersuchungen der Anreizwirkungen auf die Frauenerwerbstätigkeit seltener<sup>2)</sup>.

Die Frauenbeschäftigung sowie die Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern werden im Rahmen des Abgabensystems durch eine Reihe von Regelungen beeinflusst, die in erster Linie die Belastung der Arbeitseinkommen mit Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen betreffen. Auf diesen Regelungen liegt hier der Fokus. Die entsprechenden Anreizwirkungen können umfassen:

<sup>1)</sup> Etwa Mühlböck (2009), Einhaus (2010), Eder (2016), Budgetdienst (2015), Rocha-Akis (2015).

<sup>2)</sup> Einen Überblick über die empirische Literatur zum Einfluss von Steuern und Abgaben auf das Arbeitsangebot von Frauen und die Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen in Haushalten bieten Schratzenstaller – Dellinger (2018, in diesem Heft).

- Auswirkungen auf die Partizipationsentscheidung, also die Entscheidung, überhaupt eine bezahlte Arbeit aufzunehmen,
- Auswirkungen auf die Entscheidung über das Stundenausmaß einer Erwerbstätigkeit bzw. über dessen Veränderung
- und damit zusammenhängend Auswirkungen auf die Verteilung bezahlter (und damit – auch wenn hier keine lineare Beziehung vorliegt – implizit auch unbezahlter) Arbeit in Paarhaushalten.

Auf individueller Ebene hängt die Abgabenbelastung der Arbeitseinkommen von mehreren Faktoren ab (Schratzenstaller, 2014):

- Die nominelle Abgabensätze (tariflicher Einkommensteuersatz, Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung) bestimmen die Grenzabgabensätze, d. h. die zusätzliche Steuerschuld aufgrund einer zusätzlichen Einheit Arbeitseinkommen.
- Die Regelungen zur Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage (Grundfreibetrag, Geringfügigkeitsregelungen für Sozialversicherungsbeiträge, verschiedene Frei- und Absetzbeträge usw.) bestimmen zusammen mit den nominellen Abgabensätzen die Durchschnittsabgabensätze (gesamte Abgabenschuld für ein bestimmtes Arbeitseinkommen in Prozent dieses Arbeitseinkommens).

Im Haushaltskontext (Berücksichtigung eines Partners bzw. einer Partnerin und/oder von Kindern) sind weitere Elemente des Steuer- und Abgabensystems relevant:

- das System der Einkommensbesteuerung im Haushaltskontext (Individualbesteuerung versus gemeinsame Veranlagung),
- die steuerliche Behandlung einer ungleichen Aufteilung der Erwerbsarbeit innerhalb der Familie (Begünstigungen für spezifische Arbeitszeitarrangements der Einzelperson, konkret für sehr lange – Überstunden – oder sehr kurze Arbeitszeiten – geringfügige Beschäftigung –, oder im Haushaltskontext, z. B. Steuererleichterungen für Unterhaltspflichten der Allein- bzw. Hauptverdienenden oder Begünstigungen bei Beitragspflicht oder Beitragshöhe des bzw. der nicht oder geringfügig erwerbstätigen Partners bzw. Partnerin in der Sozialversicherung),
- die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten.

## 2. Grenz- und Durchschnittsbelastung von Arbeitseinkommen auf individueller Ebene

Die Durchschnitts- und die Grenzbelastung von Arbeitseinkommen sind wichtige Einflussfaktoren für die Entscheidung über Arbeitsmarktpartizipation bzw. gearbeitetes Stundenausmaß. Im Folgenden werden die Sozialversicherungsbeiträge und die Lohnsteuer, aus deren Zusammenspiel<sup>3)</sup> sich die gesamte effektive Grenz- bzw. Durchschnittsbelastung der Arbeitseinkommen ergibt, jeweils getrennt und gemeinsam betrachtet und auf das Bruttoarbeitseinkommen bezogen.

Auch nach der Steuerreform 2015/16 waren der Eingangssteuersatz und die Grenzsteuersätze beträchtlich (Abbildungen 1 bis 3). Der Progressionsgrad der Lohnsteuer ist insbesondere für niedrige und mittlere Einkommen relativ hoch.

Die Grenzbelastung des Bruttoarbeitseinkommens durch Sozialversicherungsbeiträge (Dienstnehmerbeiträge) und Lohnsteuer weist zwei – vor allem für das Arbeitsangebot von Müttern bedeutsame – Sprünge auf (Abbildung 1):

- Der Übergang aus der Geringfügigkeit in ein reguläres sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ist mit einer sehr hohen Grenzbelastung verbunden. Da die Geringfügigkeitsgrenze eine Freigrenze ist, wird ab einem monatlichen

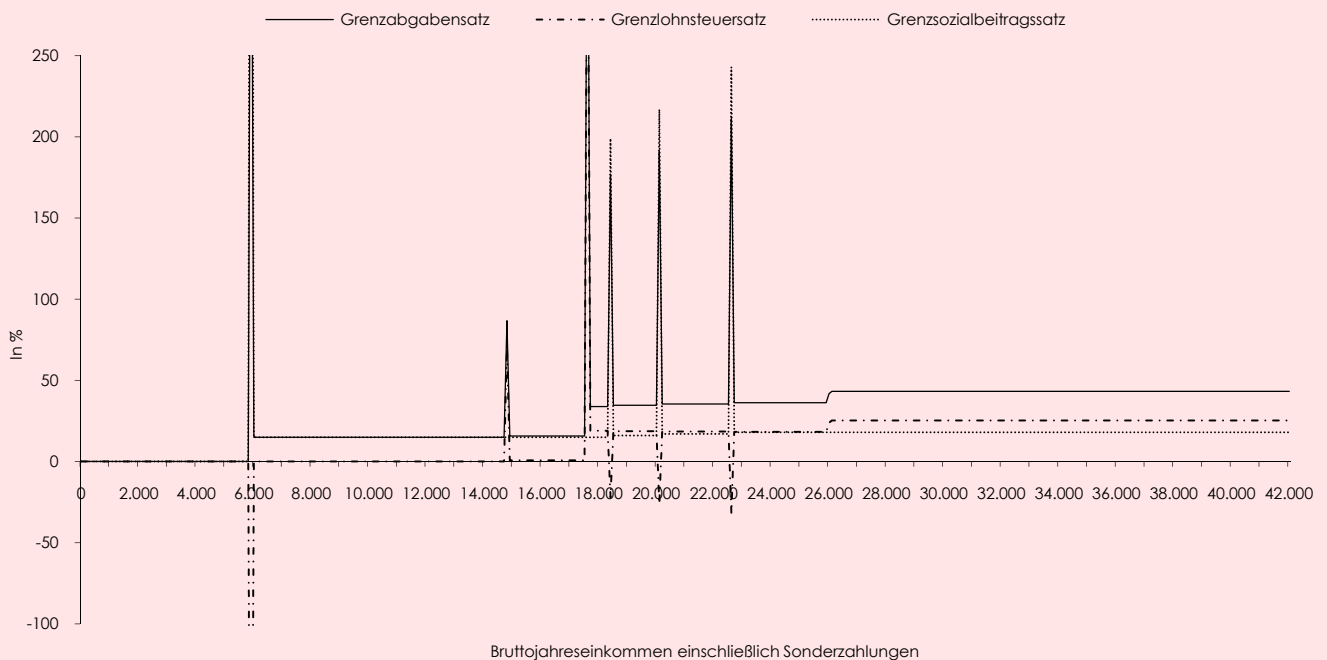
<sup>3)</sup> Diese integrierte Darstellung wurde gewählt, weil sie den überwiegenden Teil der Steuerpflichtigen betrifft und im Gegensatz zur reinen Tarifanalyse die Komplexität und Interdependenzen mit dem Sozialversicherungsbeitragssatz unmittelbar abbildet. Laut der Integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (Statistik Austria, 2016) beziehen mehr als 95% der Steuerpflichtigen Einkünfte aus Lohnsteuerpflichtiger Tätigkeit (unselbständige Arbeit bzw. Pensionseinkommen) und nur knapp 5% ausschließlich aus den anderen sechs Einkunftsarten (selbständige Tätigkeit, Vermietung und Verpachtung, Land- und Forstwirtschaft, Kapitalvermögen).

Bruttoeinkommen von knapp 426 € (5.959,80 € p. a.)<sup>4)</sup> das gesamte Bruttoeinkommen fast voll sozialversicherungspflichtig (der Arbeitslosenversicherungsbeitrag ist für niedrige Einkommen um 3 Prozentpunkte herabgesetzt). Die Grenzbelastung mit Sozialversicherungsbeiträgen ist mit fast 900%<sup>5)</sup> prohibitiv hoch (Abbildung 1). Die gesamte Grenzabgabenbelastung erreicht an dieser Stelle beinahe 500%, weil durch die Anrechnung der Negativsteuer in Form des Arbeitnehmer-Verkehrsabsetzbetrages eine negative Grenzbelastung von -400% wirksam ist (Abbildung 1). Somit dürfte die Geringfügigkeitsgrenze eine wirksame abgaben-seitige Barriere für den Übergang aus einem geringfügigen in ein reguläres sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bilden.

- Einen weiteren Sprung vollzieht die Grenzbelastung bei einem Bruttojahreseinkommen zwischen rund 14.800 € und 15.400 €: für Monatseinkommen über 1.057 € brutto (14.798 € p. a.) fällt erstmals Lohnsteuer für Sonderzahlungen an, und bei einem zu versteuernden Einkommen von monatlich 1.100 € (15.400 € p. a.) wird der Grundfreibetrag von 11.000 € p. a. überschritten.

Abbildung 1: Grenzabgabenbelastung von Arbeitseinkommen

Bruttojahreseinkommen 0 € bis 42.000 €, einschließlich Sonderzahlungen



Q: WIFO. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit Darstellung der Grenzbelastungen nur im Bereich -100% bis +250%. Berechnung basierend auf einer Differenz von 100 € pro Jahr, dadurch Glättung der Grenzsätze.

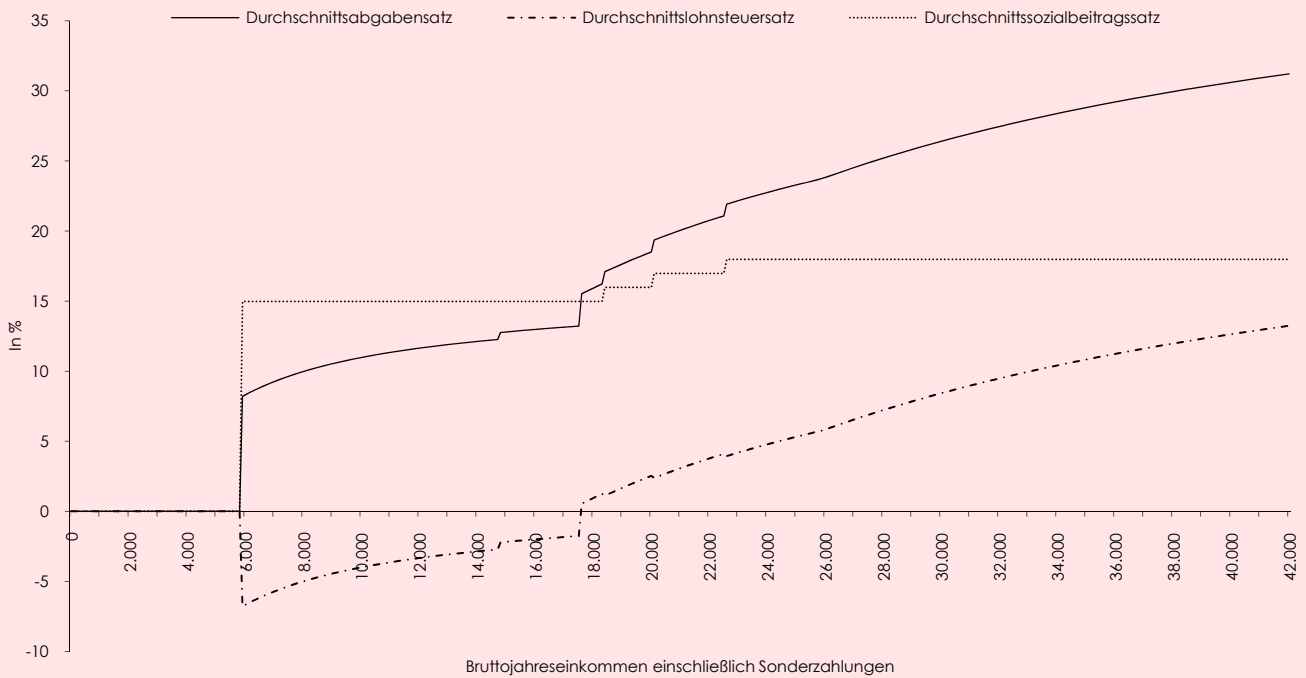
Die Steuerreform 2015/16 entschärfte eine weitere bedeutende Barriere, das Einsetzen des Eingangsteuersatzes von 36,5% bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 11.000 €, durch die Verringerung des Eingangsteuersatzes auf 25% deutlich und setzte damit einen wichtigen Schritt zum Abbau negativer Anreize bezüglich einer Ausdehnung der gearbeiteten Stunden. Dennoch wirkt bei einem Bruttojahreseinkommen von rund 17.600 € (rund 1.250 € pro Monat, zu versteuerndes tarifliches Einkommen knapp über 12.600 €) nach wie vor eine Grenzbelastung von über 400%, denn hier endet nun jener Bereich, der durch die neue Einschleifregelung der Negativsteuer mit 50% der Sozialversicherungsbeiträge begünstigt ist.

4) 2017; dieser Wert wird jährlich an die Preisentwicklung angepasst.

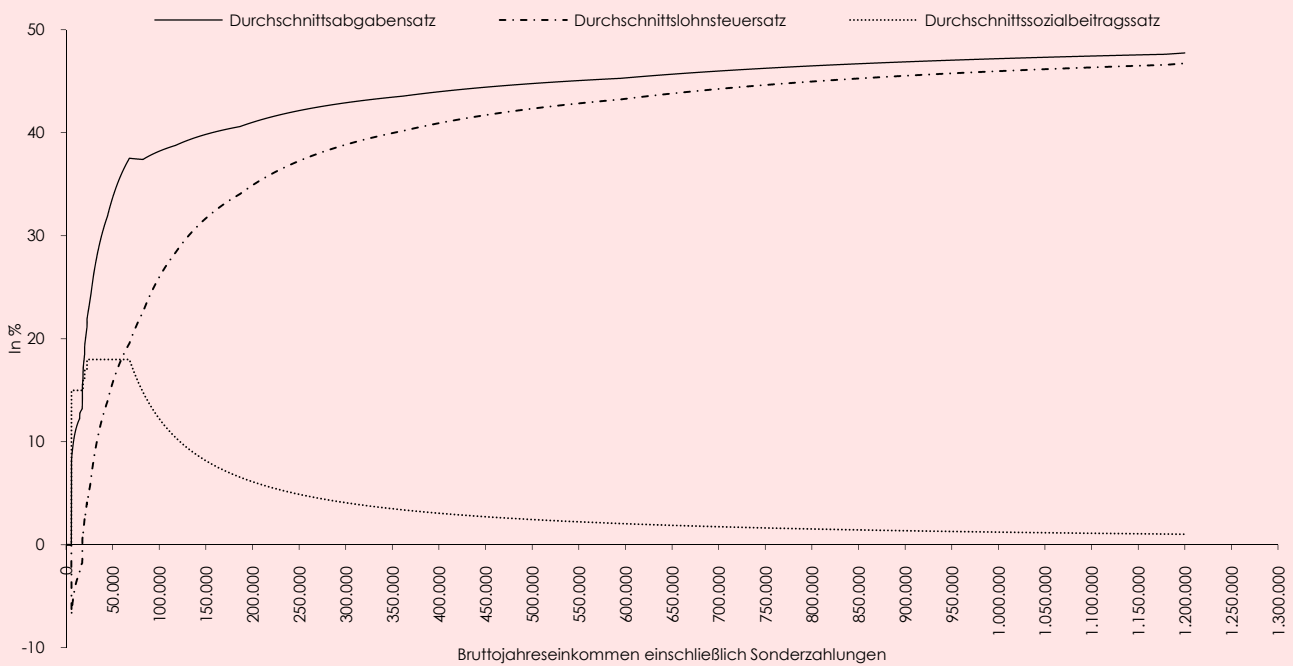
5) Gemäß "Praktiker- bzw. Differenzmethode" bezogen auf eine Steigerung des Bruttojahreseinkommens um 100 € von 5.959 € (Geringfügigkeitsgrenze) auf 6.059 € (über der Geringfügigkeitsgrenze). Theoretisch bzw. mathematisch korrekt fällt bei Überschreiten der Freigrenze eine unendlich hohe Grenzbelastung an.

Abbildung 2: Durchschnittsabgabenbelastung von Arbeitseinkommen

Bruttojahresgehalt 0 € bis 42.000 €, einschließlich Sonderzahlungen



Bruttojahresgehalt 0 € bis 1,200.000 €, einschließlich Sonderzahlungen



Q: WIFO.

Die Grenzsozialbeitragsätze steigen mit wachsendem Einkommen dreimal sprunghaft (Abbildung 1): Der schrittweise Anstieg der Arbeitslosenversicherungsbeiträge auf den regulären Satz von 3% bewirkt wegen der Anrechnung auf die Steuerbemessungsgrundlage eine Verringerung der Lohnsteuergrenzsätze. Bei einem Bruttojahreseinkommen von rund 26.000 € (rund 1.850 € monatlich) setzt die zweite Tarifstufe mit einem Sprung des Grenzsteuersatzes von 25% auf 35% ein (Abbildung 1). Der Grenzabgabensatz erreicht bei einem Bruttojahreseinkommen von 42.000 € etwa 45%. Er steigt bis auf 55% (neuer Einkommensteuerspitzensatz) bei einem Bruttojahreseinkommen von 1,18 Mio. € (bzw. einem zu versteuernden Einkommen von über

1 Mio. €). Diese in allen Einkommensbereichen relativ hohen Grenzsteuer- bzw. -abgabensätze sind neben den oben diskutierten Einkommensschwelen ein allgemeines Charakteristikum der Besteuerung von Arbeitseinkommen in Österreich.

Die derzeitige Ausgestaltung des österreichischen Einkommensteuertarifes ist aus Sicht der Frauenerwerbstätigkeit insgesamt als ambivalent zu beurteilen. Einerseits ist der auch im internationalen Vergleich hohe Grundfreibetrag mit 11.000 € (steuerpflichtiges Jahreseinkommen) förderlich für die Arbeitsmarktpartizipation, weil dadurch die Gesamtabgabenbelastung niedriger Einkommen gering gehalten wird. Andererseits ist der mit 25% auch nach der Steuerreform 2015/16 noch relativ hohe Eingangssteuersatz eine Barriere für die weitere Ausdehnung der gearbeiteten Stunden. Diese Ausgestaltung des Einkommensteuertarifes mit hohem Grundfreibetrag und hohem Eingangssteuersatz unterstützt somit stark die Teilzeitentscheidung insbesondere von Frauen, deren Arbeitsangebot besonders sensibel auf die Grenzbelastung reagiert<sup>6)</sup>.

Die Durchschnittsbelastung der Bruttoeinkommen durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge steigt von gut 8% ab der Geringfügigkeitsgrenze bis auf etwa 30% bei einem Bruttojahreseinkommen von 42.000 € und erreicht bei einem Bruttojahreseinkommen von 1,18 Mio. € (bzw. einem zu versteuernden Einkommen von über 1 Mio. €) knapp 48% (Abbildung 2). Der relativ deutliche Anstieg des Durchschnittssteuersatzes vor allem für niedrige und mittlere Einkommen dürfte sich auf die Partizipationsentscheidung von Frauen, aber auch bestimmter anderer demographischer Gruppen (wie etwa unqualifizierter Männer) negativ auswirken.

Im internationalen Vergleich sind die Abgabensätze (Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge) in Österreich insbesondere im unteren und mittleren Einkommensbereich überdurchschnittlich. Dies gilt sowohl für die Grenzabgabensätze als auch die Durchschnittsabgabensätze (Übersicht 1). Bei einem Bruttojahreseinkommen von 29.754 € (entspricht zwei Dritteln des durchschnittlichen Vollzeitereinkommens von 44.409 € p. a.) beträgt der Grenzabgabensatz in Österreich über 43% (EU 15: 39,4%, europäische OECD-Länder 36,3%, OECD 32,1%), der Durchschnittsabgabensatz 26,3% (EU 15: 23,8%, europäische OECD-Länder 24,0%, OECD 21,2%). Ein durchschnittliches Vollzeitgehalt unterliegt einer Grenzabgabenbelastung von ebenfalls über 43% und einer Durchschnittsabgabenbelastung von knapp 32%.

Übersicht 1: Abgabensätze gemäß OECD-Systematik nach Einkommenshöhe 2016

	Persönlicher Grenzabgabensatz bei einem durchschnittlichen Bruttoverdienst von				Persönlicher Durchschnittsabgabensatz des durchschnittlichen Bruttoeinkommens			
	67%	100%	133%	167%	67%	100%	133%	167%
Österreich	43,3	43,3	48,2	36,9	26,3	31,9	35,9	37,5
EU 15	39,4	43,0	48,0	48,4	23,8	29,5	33,7	36,8
OECD-Länder in der EU	36,3	39,2	42,6	43,4	24,0	28,6	31,8	34,1
OECD insgesamt	32,1	35,6	39,0	39,9	21,2	25,5	28,6	30,8

Q: OECD (2017). Durchschnittliche Vollzeitbruttolöhne bzw. -gehälter. Arbeitnehmerabgaben: Steuern und Sozialbeiträge in % des Bruttoeinkommens.

### 3. Abgabenbelastung im Haushaltskontext

Die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit in Paarhaushalten wird neben vielen anderen Determinanten von der Abgabenbelastung des Haushaltseinkommens beeinflusst. Diese hängt von folgenden Determinanten ab:

- Vom System der Haushaltsbesteuerung können je nach Ausgestaltung unterschiedliche Anreize für die Verteilung der Erwerbsarbeit in Paarhaushalten ausgehen.

<sup>6)</sup> Schratzenstaller – Dellinger (2018, in diesem Heft).

- Die (u. a. vom System der Haushaltsbesteuerung abhängige) Abgabenbelastung von Zweitverdienenden macht je nach Höhe die Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit durch Zweitverdienende finanziell lohnend oder unattraktiv.
- Höhe und steuerliche Behandlung von Kinderbetreuungskosten beeinflussen ebenfalls die finanzielle Attraktivität der Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit durch Zweitverdienende, da sie wie eine indirekte Steuer auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Zweitverdienende wirken.

### 3.1 System der Haushaltsbesteuerung

In Österreich werden Einkommensteuerpflichtige unabhängig von der Haushaltskonstellation individuell besteuert. Wie Berechnungen der *OECD* (2015) für das Jahr 2013 zeigen, resultiert eine gleichmäßigere Aufteilung der Erwerbsarbeit innerhalb eines Haushaltes tatsächlich in einem geringeren effektiven Durchschnittsabgabensatz (einschließlich Berücksichtigung familienrelevanter Transfers): So ist etwa für ein Paar mit zwei Kindern im Alter von 6 und 11 Jahren der effektive Durchschnittsabgabensatz um 29% geringer, wenn ein Haushaltseinkommen von 133% (zweimal zwei Drittel) des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens nicht von einem Allein-, sondern von einem Zweiverdienerhaushalt erzielt wird; für ein Haushaltseinkommen von 200% des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens (zweimal 100%) ist der Durchschnittsabgabensatz um 11,7% niedriger.

Durch die gleichmäßige Aufteilung des Erwerbseinkommens im Haushalt wird der Progressionseffekt der Einkommensteuer gemildert (nicht nur, weil beide Steuerpflichtigen in niedrigere Tarifzonen fallen können, sondern auch weil dann der relativ hohe steuerfreie Grundfreibetrag von 11.000 € zweimal voll genutzt werden kann) und somit die gesamte Einkommensteuerschuld des Haushaltes gesenkt. Dagegen fällt der Nettoeinkommensverlust aus dem Wegfall des Alleinverdienerabsetzbetrages nur wenig ins Gewicht. Auch die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung, die am unteren Ende der Einkommensverteilung Anreize für eine nur geringe Erwerbstätigkeit von Zweitverdienenden setzt (mit der ein Verzicht auf eine adäquate soziale Absicherung verbunden ist), ist in den hier untersuchten Einkommenskonstellationen nicht von Belang.

Das österreichische System der Sozialbeitragsermittlung setzt jedoch Anreize dafür, dass Zweitverdienende sehr wenig verdienen (nämlich unter der Geringfügigkeitsgrenze, wobei sie allerdings auch keine Ansprüche in der Sozialversicherung erwerben), während Hauptverdienende sehr viel zum Haushaltseinkommen beitragen (wegen der Höchstbeitragsgrundlage). Auch weitere Elemente im Steuersystem unterstützen eine sehr ungleiche Verteilung der Erwerbsarbeit, insbesondere der Alleinverdienerabsetzbetrag und die Steuerbegünstigung von Überstunden. Für sich genommen wirken diese Elemente des Steuersystems mäßig entlastend, sind in ihrem Zusammenwirken aber wohl nicht zu unterschätzen.

Das Einkommenssplittingverfahren, das in Deutschland (Ehegattensplitting) und Frankreich (Familiensplitting) angewandt wird, minimiert ceteris paribus die Einkommensteuerbelastung für einen Alleinverdienerhaushalt und generiert somit finanzielle Anreize für eine ungleiche Aufteilung der Erwerbsarbeit in Paarhaushalten. Wie *Dearing et al.* (2007) anhand von Simulationen mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell ITABENA zeigen, würde der Ersatz des Individualsteuersystems durch ein Ehegattensplitting in Österreich die Partizipationsrate von Müttern dämpfen; auch würden sowohl das Teilzeit- als auch das Vollzeitangebotsangebot verringert.

### 3.2 Abgabenbelastung von Zweitverdienenden

Sind bestimmte Transferleistungen bzw. steuerliche Erleichterungen an die innerfamiliäre Erwerbskonstellation oder an das Haushaltseinkommen gekoppelt, sodass die Abgabenbelastung von Zweitverdienenden bei Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit (z. B. aufgrund von Transferentzugseffekten oder bestimmten steuerlichen Regelungen) höher ist als auf rein individueller Ebene, dann wird von einem "Secondary Earner Bias" gesprochen (*Bettio – Verashchagina*, 2013). Eine Höherbelastung von Zweitverdienenden mit Steuern und Abgaben gegenüber Alleinste-

henden kann durch ein System der Haushaltsbesteuerung (d. h. gemeinsame Veranlagung zur Einkommensbesteuerung, z. B. im Rahmen eines Splittingverfahrens) oder durch spezifische Abgabenerleichterungen für Allein- oder Hauptverdienende bewirkt werden (OECD, 2016). In der Regel trifft sie in Paarbeziehungen lebende Frauen bzw. Mütter, deren Arbeitsangebot elastischer ist als das der Männer und alleinstehenden Frauen.

Die OECD (2016) berechnet Average Tax Rates (ATR, Durchschnittsabgabensätze) als Summe der zusätzlichen Einkommensteuerschuld und Sozialbeiträge (abzüglich in-work benefits), die von der Familie aufgrund der Arbeitsaufnahme eines bzw. einer Zweitverdienenden zu entrichten sind, in Prozent des zusätzlichen Bruttoeinkommens der Familie aufgrund der Arbeitsaufnahme. Dabei wird für den internationalen Vergleich das Einkommen des bzw. der Hauptverdienenden mit 100% und jenes des bzw. der Zweitverdienenden mit 67% eines durchschnittlichen Arbeitseinkommens angenommen (2014 für Österreich 42.573 € bzw. 28.524 €). Die so berechneten Durchschnittsabgabensätze für Zweitverdienende betragen für Paarhaushalte ohne Kinder etwa 29%, mit zwei Kindern gut 31% und liegen damit zwischen dem Durchschnitt der EU 15 (30% bzw. 31%) und jenem der OECD-Länder (26% bzw. 28%; Abbildung 3).

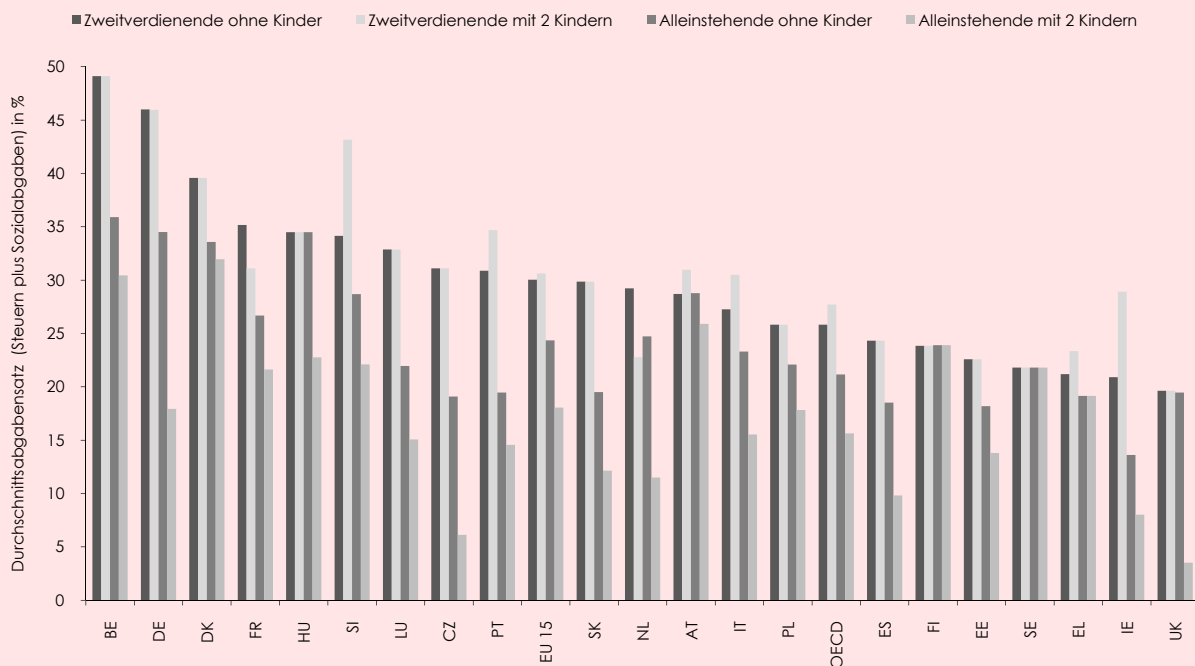
Unabhängig vom Familienstand ist die Abgabenbelastung für Zweitverdienende in Österreich wegen des hohen Niveaus der Abgaben auf Arbeitseinkommen mit etwa 30% schon für ein Bruttoeinkommen von 67% des Durchschnittes relativ hoch. Darüber hinaus sind zwei Befunde von Interesse:

- Aufgrund der Individualbesteuerung ist der ATR für Zweitverdienende ohne Kinder identisch mit jenem von Alleinstehenden ohne Kinder. Zweitverdienende mit zwei Kindern sind dagegen etwas höher belastet als Alleinstehende.
- Der ATR von Zweitverdienenden ohne Kinder ist etwas niedriger als jener von Zweitverdienenden mit zwei Kindern. Das österreichische Abgabensystem enthält somit für Zweitverdienende mit Kindern einen (wenn auch geringfügigen) Secondary Earner Bias, der sich u. a. aus dem Wegfall des Alleinverdienerabsetzbetrages ergibt.

Insgesamt weist jedoch das österreichische Abgabensystem keinen ausgeprägten Secondary Earner Bias auf, da es mit Ausnahme des Alleinverdienerabsetzbetrages keine von der Erwerbskonstellation abhängigen und kaum einkommensabhängige familienrelevante Steuerbegünstigungen vorsieht.

Die Europäische Kommission (2016) berechnet "Inaktivitätsfallen" (Inactivity Traps) für Zweitverdienende unter der Annahme, dass die Hauptverdienenden ein durchschnittliches Bruttoeinkommen beziehen. Diese können auch als implizite Steuersätze auf die Rückkehr bisher nicht Erwerbstätiger zum Arbeitsmarkt bezeichnet werden und geben jenen Teil des Bruttoeinkommens an, der bei Arbeitsaufnahme aus der Nichterwerbstätigkeit heraus wegbesteuert wird: in Form von direkten Steuern und Abgaben (Lohnsteuer und Sozialbeiträge) sowie durch den Wegfall von Transfers (insbesondere bedarfsgeprüfte Sozialhilfe). Sie messen also den finanziellen Anreiz, aus der Nichterwerbstätigkeit und gegebenenfalls Sozialhilfe eine Beschäftigung aufzunehmen. In Österreich entsteht für Zweitverdienende eine solche Inaktivitätsfalle nur durch die direkte Steuerbelastung, da im Haushaltskontext unter der Annahme eines Durchschnittseinkommens der Hauptverdienenden Sozialhilfe bzw. deren Entzug keine Rolle spielt. Die Inaktivitätsfalle erreicht somit analog zu den oben dargestellten Berechnungen der OECD knapp 30%.

Abbildung 3: Persönliche Durchschnittsabgabensätze (ATR – Average Tax Rates) für Zweitverdienende bzw. Alleinstehende 2014



Q: OECD (2016), WIFO-Berechnungen. Einkommenshöhe: Hauptverdienende 100%, Zweitverdienende bzw. Alleinstehende 67% des Durchschnittsverdienstes.

### 3.3 Wirkungen von Steuerbegünstigungen auf die Frauenerwerbstätigkeit und die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit in Paarhaushalten

Wie Übersicht 2 zeigt, gelten in Österreich eine Reihe von Ausnahmeregelungen in der Einkommensteuer sowie für die Ermittlung der Sozialversicherungsbeiträge. Sie beeinflussen die Partizipationsentscheidung von Frauen und die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit in Paarhaushalten. Die Mehrzahl der hier betrachteten Begünstigungen – wie verschiedene Maßnahmen zur Pendlerförderung oder zur steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten, aber auch die Negativsteuer oder die Beitragsfreiheit geringfügiger Einkommen in der Sozialversicherung – senken die Kosten der Arbeitsaufnahme und unterstützen damit die Arbeitsmarktpartizipation insbesondere von Frauen und vor allem von Müttern. Einige Begünstigungen können dagegen als Barriere zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder zu deren Ausdehnung wirken und damit einer gleichmäßigeren Aufteilung der bezahlten und damit gegebenenfalls auch indirekt der unbezahlten Arbeit entgegenstehen, etwa die beitragsfreie Mitversicherung oder der Alleinverdienerabsetzbetrag.

Einige der Abgabenerleichterungen, die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unterstützen, setzen gleichzeitig negative Anreize für die gleichmäßigere Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit in der Familie. So unterstützt die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung einerseits die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, indem sie die Abgaben für geringfügige Beschäftigung verringert. Andererseits birgt sie Anreize dafür, in der geringfügigen Beschäftigung zu verharren, da bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze die Grenzbelastung sehr hoch ist.



## Übersicht 2: Begünstigungen im Steuer- und Abgabenrecht und erwartete Wirkungen bezüglich des Gleichstellungszieles in UG 16

	Einnahmenentfall		Effekt auf Aufnahme Erwerbstätigkeit	Gleichmäßige Verteilung bezahlte und unbezahlte Arbeit	
Pendlerpauschale (§ 16 Abs. 1 Z. 6 EStG)	500 Mio. € <sup>1)</sup>		+	+/-	+ Senkung der Kosten der Arbeitsaufnahme (bei zu versteuerndem Einkommen über 13.000 € p. a.) – Unterstützung von Teilzeitbeschäftigung mit geringer Mindestarbeitszeit (mindestens 1 Tag pro Woche) + Größere Unterstützung von Teilzeitbeschäftigung mit höherem Ausmaß durch Gewährung des vollen Pendlerpauschales bei Teilzeitbeschäftigung von mindestens 11 Kalendertagen
Pendlerförderung für geringe Einkommen; Pendlerzuschlag zur Negativsteuer (§ 33 Abs. 9 EStG), "Pendlereuro", Pendlerausgleichszulage	zusätzlich 15 Mio. € <sup>1)</sup> wegen Anhebung mit Steuerreform 2015/16		+	–	+ Senkung der Kosten der Arbeitsaufnahme für Personen mit niedrigem Einkommen – Unterstützung von gering entlohnten Beschäftigungsverhältnissen
Überstundenzuschläge für die ersten 10 Überstunden im Monat (§ 68 Abs. 2 EStG)	250 Mio. € <sup>1)</sup>		0	–	– Unterstützung langer Arbeitszeiten
Zuschuss Arbeitgeber zu Kinderbetreuungskosten (§ 3 Abs. 1 Z. 13 lit. b EStG)	20 Mio. € <sup>1)</sup>		+	+	+ Senkung der Kosten der Arbeitsaufnahme und der Ausdehnung der Arbeitszeit durch Zweitverdienende in Paarhaushalten
Kinderabsetzbetrag (§ 33 Abs. 3 EStG)	1.300 Mio. € <sup>1)</sup>		–	–	– Senkung der Anreize zur Arbeitsaufnahme und zur Ausdehnung der Arbeitszeit durch Zweitverdienende in Paarhaushalten (Einkommenseffekt)
Alleinverdienerabsetzbetrag (§ 33 Abs. 4 Z. 1 EStG)	220 Mio. € <sup>1)</sup>		–	–	– Senkung der Anreize zur Arbeitsaufnahme durch Zweitverdienende in Paarhaushalten (Einkommenseffekt) – Unterstützung von lediglich geringer Erwerbstätigkeit der Zweitverdienenden in Paarhaushalten (wegen Zuverdienstgrenze)
Steuerliche Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten (§ 34 Abs. 9 EStG)	100 Mio. € <sup>1)</sup>		+	+	+ Senkung der Kosten der Arbeitsaufnahme sowie der Ausdehnung der Arbeitszeit durch Zweitverdienende in Paarhaushalten (zu versteuerndem Einkommen über 11.000 € p. a.)
Kinderfreibetrag (§ 106a EStG)	90 Mio. € <sup>1)</sup> zusätzlich 100 Mio. € wegen Anhebung mit Steuerreform 2015/16 <sup>2)</sup>		+	+	+ Erhöhung der Anreize zur Arbeitsaufnahme + Unterstützung einer (nicht nur geringen) Erwerbstätigkeit beider Elternteile (Erhöhung des gesamten Freibetrages bei Geltendmachung durch beide Elternteile)
Negativsteuer (§ 33 Abs. 8 EStG)	230 Mio. € <sup>1)</sup> zusätzlich 370 Mio. € wegen Anhebung mit Steuerreform 2015/16 <sup>2)</sup>		+	–	+ Erhöhung der Anreize zur Arbeitsaufnahme durch Senkung der Abgabenbelastung für Personen mit niedrigem Einkommen (zu versteuerndes Einkommen unter 11.000 € p. a.) – Unterstützung von gering entlohnten Beschäftigungsverhältnissen
Geringfügigkeitsgrenze Sozialversicherung	.		+	–	+ Erhöhung der Anreize zur Arbeitsaufnahme durch Reduktion der Abgabenbelastung für geringfügige Einkommen – Unterstützung von geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen
Beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung	.		–	–	– Senkung der Anreize zur Arbeitsaufnahme – Unterstützung der Erwirtschaftung des Haushaltseinkommens in Paarhaushalten mit Kindern primär durch Alleinverdienende und Übernahme der Betreuungsarbeit durch nicht erwerbstätige Partner bzw. Partnerinnen
Reduzierter Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung	288 Mio. € p. a (Schätzung 2009)		+	–	+ Erhöhung der Anreize zur Arbeitsaufnahme durch Senkung der Abgabenbelastung niedriger Einkommen – Unterstützung von gering entlohnten Beschäftigungsverhältnissen

Q: WIFO-Zusammenstellung. + ... positiver Effekt; – ... negativer Effekt, 0 ... kein Effekt zu erwarten. – <sup>1)</sup> Steuerreformkommission (2014). – <sup>2)</sup> Schratzenstaller (2015).

Im Rahmen des vorliegenden Beitrages kann keine detaillierte quantitative Schätzung der zu erwartenden Effekte von Begünstigungen auf die Partizipationsentscheidung bzw. die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit geleistet werden. Die Einschätzungen in Übersicht 2 als eher positiv (+) oder eher negativ (–) sind

nur indikativ und können lediglich die Richtung der zu erwartenden Effekte angeben. Deren Stärke wird sich schon wegen der sehr unterschiedlichen Höhe der finanziellen Entlastung unterscheiden. Auch können keine Wechselwirkungen zwischen einzelnen Instrumenten berücksichtigt werden, obwohl solche sicher bestehen. Solche Wechselwirkungen können kumulativ sein, wenn etwa bestimmte Begünstigungen, die auf niedrige Einkommen abzielen und damit die Arbeitsmarktpartizipation (vor allem von Frauen) unterstützen, einander verstärken, sodass – selbst wenn jede Bestimmung für sich nur begrenzte Wirkungen haben sollte – relevante Barrieren entstehen. Bestimmte Begünstigungen können einander aber auch konterkarieren. Darüber hinaus haben Instrumente, die eine gleichmäßigere Verteilung der bezahlten Arbeit unterstützen, nicht automatisch auch eine gleichmäßigere Verteilung der unbezahlten Arbeit zur Folge<sup>7)</sup>, wenn auch zwischen der Verteilung der bezahlten und der unbezahlten Arbeit eine grundsätzlich gleichlaufende Beziehung besteht: Je gleichmäßiger (bzw. ungleichmäßiger) die bezahlte Arbeit verteilt ist, desto gleichmäßiger (bzw. ungleichmäßiger) ist die unbezahlte Arbeit verteilt. Einige der Instrumente zur Berücksichtigung der Übernahme von Kinderbetreuungsarbeit wären schließlich grundsätzlich auch im Zusammenhang mit der Übernahme von Pflegeleistungen denkbar und anwendbar. Die vorliegenden Überlegungen zu ihren Effekten sind daher entsprechend übertragbar, Beispiele wären die beitragsfreie Mitversicherung im Falle der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger oder die steuerliche Absetzbarkeit der Kosten von Pflegeeinrichtungen. Im Folgenden werden die einzelnen Begünstigungen kurz erläutert und mögliche Wirkungskanäle herausgearbeitet.

### 3.3.1 Pendlerpauschale (§ 16 Abs. 1 Z. 6 EStG)

Das Pendlerpauschale gilt die Fahrtkosten von Unselbständigen zwischen Wohnung und Arbeitsstätte pauschal ab. Seit 2013 können auch Teilzeitbeschäftigte, die mindestens einen Tag pro Woche zu ihrer Arbeitsstätte fahren, das Pendlerpauschale in Anspruch nehmen. Das Pendlerpauschale verringert die Steuerbemessungsgrundlage und bewirkt somit in einem direkt progressiven Tarif mit steigenden Grenzsteuersätzen wie dem österreichischen Einkommensteuertarif eine progressive Entlastung der Steuerpflichtigen. Arbeitskräfte mit zu versteuerndem Einkommen unter 11.000 € p. a. werden durch das Pendlerpauschale nicht entlastet, da sie dem Nulltarif unterliegen; Arbeitskräfte mit steuerpflichtigen Einkünften bis zu 13.000 € jährlich erhalten aufgrund der erhöhten Negativsteuer für Pendler und Pendlerinnen von höchstens 500 € (rückerstattete Sozialbeiträge) eine zusätzliche Entlastung bis zu 100 €.

Bezüglich der Erwerbsbeteiligung von Frauen sind vom Pendlerpauschale differenzierte Wirkungen zu erwarten. Einerseits senkt es durch die steuerliche Berücksichtigung der Aufwendungen für den Arbeitsweg die Kosten der Arbeitsaufnahme, sodass ein positiver Einfluss auf die Arbeitsmarktpartizipation zu erwarten ist. Andererseits kann es seit 2013 auch von Teilzeitbeschäftigten in Anspruch genommen werden; der dem Pendlerpauschale bis 2012 inhärente Anreiz zur Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung wurde damit beseitigt. Gleichzeitig ergibt sich durch die Aliquotierung bis zum zehnten Tag und die volle Gewährung ab dem elften gearbeiteten Kalendertag pro Monat ein Anreiz für eine Teilzeitbeschäftigung mit relativ hohem Stundenausmaß. Dies wird verstärkt dadurch, dass eine Entlastung erst ab einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 13.000 € eintritt und somit das Pendlerpauschale Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse unter dieser Einkommensgrenze nicht zusätzlich attraktiv macht.

Insgesamt dürfte das Pendlerpauschale also einerseits die Arbeitsmarktpartizipation erleichtern. Andererseits stützt es aber gleichzeitig ein Modell einer ungleichen Verteilung der bezahlten Arbeit, in dem eine Seite – in der Regel die Frau als Zweitverdienerin – Teilzeit arbeitet (wenngleich nicht in geringfügiger Beschäftigung bzw. in relativ geringem Ausmaß). Wie ein Vergleich der Inanspruchnahme des Pendlerpauschales durch Männer und Frauen zwischen 1999 (*Bundesministerium für Finanzen*,

<sup>7)</sup> So leisten gemäß OECD (2017) bei identischem Ausmaß der Erwerbstätigkeit Frauen in Paarhaushalten deutlich mehr unbezahlte Arbeit als Männer.

2002) und 2014 (Eder, 2016) nahelegt, ermöglicht die Gewährung des Pendlerpauschales für Teilzeitbeschäftigte einem größeren Teil der Frauen dessen Nutzung: So erhöhte sich der Anteil der Frauen, die das Pendlerpauschale geltend machen, von 16% 1999 auf gut 20% 2014, während jener der Männer mit etwa einem Viertel konstant blieb.

### 3.3.2 Pendlerförderung für niedrige Einkommen

Wegen der erwähnten Degressivwirkung des Pendlerpauschales und insbesondere auch weil es aufgrund seiner Ausgestaltung als Freibetrag niedrige Einkommen nicht entlastet, wurden in den letzten Jahren mehrere ergänzende Instrumente zur Pendlerförderung für niedrige Einkommen eingeführt:

Der Pendlerzuschlag zur Negativsteuer (§ 33 Abs. 9 EStG), der 2013 von 141 € auf 290 € erhöht wurde, wird Personen mit einem Einkommen unter der Besteuerungsgrenze von 11.000 € jährlich gewährt, die in mindestens einem Kalendermonat Anspruch auf das Pendlerpauschale haben.

Bis zu einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 12.200 € steht seit 2016 als Ersatz für den erst 2013 eingeführten Pendlerausgleichsbetrag ein erhöhter Verkehrsabsetzbetrag von 690 € zu. Dieser wird für Jahreseinkommen zwischen 12.200 € und 13.000 € gleichmäßig auf den regulären Verkehrsabsetzbetrag von 400 € eingeschliften.

2013 wurde zudem der "Pendlereuro" eingeführt. Er wird einkommensunabhängig als jährlicher Absetzbetrag von 1 € je Kilometer des täglichen Arbeitsweges allen gewährt, die Anspruch auf das Pendlerpauschale haben. Für Teilzeitbeschäftigte wird der Pendlereuro wie das Pendlerpauschale aliquotiert; eine Deckelung nach oben gibt es nicht.

Diese Pendlerförderungen, die sich ausschließlich an niedrige Einkommen richten (Pendlerzuschlag, erhöhter Verkehrsabsetzbetrag) bzw. diese überdurchschnittlich entlasten (Pendlereuro), erhöhen die finanzielle Attraktivität der Aufnahme einer Beschäftigung und unterstützen somit die Arbeitsmarktpartizipation. Gleichzeitig machen sie lediglich relativ gering entlohnte Beschäftigungsverhältnisse finanziell attraktiver und bilden über einen Transferentzugseffekt eine – wenn auch in der Höhe begrenzte – Barriere für die weitere Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit über die jeweiligen Einkommensgrenzen hinaus. Somit unterstützen sie in Paarhaushalten eher eine ungleiche Verteilung der Arbeitszeit, mit relativ gering entlohnten Beschäftigungsverhältnissen für Zweitverdienende.

### 3.3.3 Überstundenzuschläge für die ersten 10 Überstunden im Monat (§ 68 Abs. 2 EStG)

Seit 2008 sind Zuschläge für die ersten 10 Überstunden pro Monat im Ausmaß von höchstens 50% des Grundlohnes, insgesamt höchstens 86 € monatlich, steuerfrei. Diese Bestimmung dürfte hinsichtlich der Partizipationsentscheidung neutral sein. Sie gehört jedoch zu jenen begünstigenden Bestimmungen, die sehr lange Arbeitszeiten und damit eine ungleiche Verteilung der Erwerbsarbeit unterstützen. Zur Inanspruchnahme durch Männer und Frauen liegen keine steuerstatistischen Auswertungen vor. Laut einer parlamentarischen Anfragebeantwortung vom April 2016 wurden 2014 in Summe 268,8 Mio. Überstunden geleistet, davon rund 188 Mio. von Männern und 80,8 Mio. von Frauen. Rund ein Fünftel dürften unbezahlte und vier Fünftel bezahlte Überstunden sein, wobei Frauen rund 27%, Männer rund 19% ihrer Überstunden unentgeltlich leisten (Österreichisches Parlament, 2016).

### 3.3.4 Zuschuss des Arbeitgebers zu Kinderbetreuungskosten (§ 3 Abs. 1 Z. 13 lit. b EStG)

Seit der Steuerreform 2009/10 besteht für den Arbeitgeber die Möglichkeit, Beschäftigten für Kinder bis 10 Jahre einen sozialabgaben- und lohnsteuerfreien Zuschuss bis zu 1.000 € pro Kalenderjahr zu gewähren. Voraussetzung ist, dass die Beschäftigten selbst Familienbeihilfe beziehen. Der Zuschuss darf nur in Form von Gutscheinen zur Einlösung bei einer Kinderbetreuungseinrichtung geleistet oder direkt an die Betreuungseinrichtung ausgezahlt werden. Er senkt die Kosten der Arbeitsaufnahme und erleichtert somit die Arbeitsmarktpartizipation generell. Aber auch die Ausdeh-

nung der Arbeitszeit durch Zweitverdienende in Paarhaushalten und damit eine gleichmäßigere Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit werden durch den Zuschuss unterstützt.

### 3.3.5 Kinderabsetzbetrag (§ 33 Abs. 3 EStG)

Bei Bezug einer Familienbeihilfe besteht Anspruch auf den Kinderabsetzbetrag. Dieser beträgt seit 2009 monatlich 58,40 € pro Kind. Er muss nicht gesondert beantragt werden, sondern wird einkommensunabhängig zusammen mit der Familienbeihilfe ausgezahlt. Der Kinderabsetzbetrag erhöht das Familieneinkommen. Als einkommensunabhängige Pauschalleistung sinkt sein Beitrag zum Familieneinkommen mit dessen Zunahme. Wenn von einer transferbedingten Erhöhung des Familieneinkommens allgemein negative Anreize auf das Arbeitsangebot vor allem der Zweitverdienenden ausgehen, wären vom Kinderabsetzbetrag – insbesondere gemeinsam mit der ebenfalls einkommensunabhängigen Familienbeihilfe – dämpfende Effekte auf die Arbeitsmarktpartizipation sowie das gearbeitete Stundenausmaß von Zweitverdienenden in Paarhaushalten bzw. die Verstärkung einer ungleichen Verteilung der bezahlten Arbeit zu erwarten. Dies dürfte insbesondere für Haushalte mit mehreren Kindern gelten, in denen Kinderabsetzbetrag und Familienbeihilfe eine namhafte Höhe erreichen und das Einkommenspotential der Zweitverdienenden gering ist. Gemäß den empirischen Ergebnissen von *Mahringer – Zulehner (2015)* für Österreich dämpft eine Steigerung des Familieneinkommens – auch durch Transferinkommen – die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Müttern; ein Einkommenseffekt hat also tatsächlich relevanten Einfluss. Jedenfalls besteht ein Zielkonflikt in Bezug auf die sozialpolitische Zielsetzung des Kinderabsetzbetrages.

### 3.3.6 Alleinverdienerabsetzbetrag (§ 33 Abs. 4 Z. 1 EStG)

Der Alleinverdienerabsetzbetrag wird seit 2011 nur mehr für Partner bzw. Partnerinnen in einer Ehe, eingetragenen Partnerschaft oder Lebensgemeinschaft mit mindestens einem Kind gewährt, für das mindestens 7 Monate pro Jahr Anspruch auf Familienbeihilfe besteht. Er steht zu, wenn die Einkünfte des anderen Partners bzw. der anderen Partnerin 6.000 € jährlich nicht überschreiten. Diese Marke liegt knapp über der Geringfügigkeitsgrenze von 5.959,80 € (2017; 2016: 5.820,08 €). Er beträgt für das erste Kind jährlich 494 € und bei zwei Kindern 669 €. Für jedes weitere Kind erhöht er sich jeweils um 220 €. Der Alleinverdienerabsetzbetrag kann bei geringen Einkünften der Alleinverdienenden auch ausgezahlt werden. Sein Einkommenseffekt kann dämpfend auf die Arbeitsaufnahme der Zweitverdienenden wirken. Vor allem aber unterstützt der Alleinverdienerabsetzbetrag wegen der relativ niedrigen Zuverdienstgrenze ein Modell, in dem Zweitverdienende lediglich in geringem Umfang erwerbstätig sind. Wie die Daten zur Inanspruchnahme zeigen, haben in den betreffenden Allein- oder Hauptverdienerhaushalten überproportional häufig Männer die Allein- oder Hauptverdienerrolle inne. 1999 machten rund 25,6% der Arbeitnehmer und 15,5% der Arbeitnehmerinnen den Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag geltend. 2013 waren es aufgrund der 2011 eingeführten Beschränkung auf Paare mit Kindern nur mehr 9,9% der Männer bzw. 7,4% der Frauen.

### 3.3.7 Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (§ 34 Abs. 9 EStG)

Mit dem Familienpaket im Rahmen der Steuerreform 2009/10 wurde die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten im Rahmen der Einkommensteuer eingeführt. Pro Kind, das zu Beginn des betreffenden Kalenderjahres das 10. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und für das mehr als 6 Monate pro Jahr der Kinderabsetzbetrag zusteht, können Betreuungskosten bis zu 2.300 € p. a. geltend gemacht werden. Dabei muss die Betreuung von einer öffentlichen oder privaten institutionellen Kinderbetreuungseinrichtung (z. B. Kindergarten, Internat, Kinderbetreuungsstätte) oder von einer pädagogisch qualifizierten Person (z. B. Tagesmutter) erbracht werden.

Die Frauenerwerbstätigkeit bzw. Arbeitsteilung in der Familie wird auch von den Kosten der Kinderbetreuungseinrichtungen beeinflusst, die wie eine indirekte Steuer auf die Frauenerwerbstätigkeit wirken (*OECD, 2011, Mahringer – Zulehner, 2015*) und Anreize für einen langen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit in den ersten Lebensjahren des Kindes verstärken. Ein Unpaid Work Bias entsteht dann, wenn im Steuer- und

Transfersystem nicht berücksichtigt wird, dass ein Doppelverdienerhaushalt externe Kinderbetreuung (ebenso wie andere sonst im Haushalt selbst erstellte Güter und Dienstleistungen) zukaufen muss, während diese in einem Alleinverdienerhaushalt vom nicht erwerbstätigen Partner bzw. der Partnerin unter Einsatz unbezahlter Arbeit übernommen wird (*Bettio – Verashchagina, 2013*).

Die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten senkt die Kosten der Arbeitsaufnahme generell sowie die Kosten der Ausdehnung der Arbeitszeit durch Zweitverdienende in Paarhaushalten und dämpft damit den Unpaid Work Bias. Durch die Ausgestaltung als Freibetrag wirkt sie degressiv, d. h. die Entlastung steigt mit dem Einkommen. In Paarhaushalten besteht eine Wahlmöglichkeit, wer die Betreuungskosten steuerlich geltend macht, bzw. der Freibetrag kann frei auf die Elternteile verteilt werden: Bei entsprechend hohem Partnereinkommen können daher auch Zweitverdienende mit niedrigem Einkommen von der steuerlichen Absetzbarkeit der Betreuungskosten profitieren. Somit erleichtert diese zwar einerseits in Paarhaushalten für beide Elternteile die Arbeitsmarktpartizipation, enthält aber andererseits keinen expliziten Anreiz für eine gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten Arbeit. Dieser wäre dann gegeben, wenn die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten – wie in der ursprünglichen deutschen Regelung<sup>8)</sup> – an die Erwerbstätigkeit beider Elternteile geknüpft wäre. Wie *Bonin et al. (2013)* in einer umfassenden Evaluierung der einzelnen Instrumente der deutschen Familienpolitik zeigen, erhöht die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten das Arbeitsangebot sowohl von Männern als auch von Frauen leicht.

In Österreich sind immerhin 41% der Steuerpflichtigen, die Kinderbetreuungskosten steuerlich absetzen, Frauen (2013; *Eder, 2016*). Daten einer entsprechenden parlamentarischen Anfragebeantwortung vom Juni 2016 liegen zwar unter diesem Wert, verdeutlichen jedoch die Tendenz zur vermehrten Inanspruchnahme durch Frauen: Zwischen 2009 und 2014 erhöhte sich der Anteil der Frauen an allen Steuerpflichtigen, die Kinderbetreuungskosten absetzen, von 36,1% auf 37,9%.

### 3.3.8 Kinderfreibetrag (§ 106a EStG)

Auch die Einführung des Kinderfreibetrages war ein Element des Familienpaketes im Rahmen der Steuerreform 2009/10. Bis zum Veranlagungsjahr 2015 betrug er 220 €, bei Beantragung durch beide Elternteile konnte jeder Elternteil 132 € steuerlich geltend machen. Mit der Steuerreform 2015/16 wurde der Kinderfreibetrag auf 440 € bei Inanspruchnahme durch nur einen Elternteil verdoppelt. Der gesplittete Kinderfreibetrag wurde auf 300 € pro Elternteil erhöht und damit mehr als verdoppelt. Der beabsichtigte Anreiz, zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Erwerbsarbeit beizutragen, wurde somit verstärkt: Der Freibetrag ist bei Geltendmachung durch beide Elternteile höher, bewirkt als Freibetrag eine Entlastung erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 11.000 € und unterstützt so eine nicht nur geringfügige Erwerbstätigkeit beider Elternteile. Neben einem positiven Effekt auf die Aufnahme bzw. die Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit durch Zweitverdienende setzt der Kinderfreibetrag einen Anreiz für eine gleichmäßigere Verteilung der Erwerbsarbeit zumindest in bestimmten Einkommenskonstellationen<sup>9)</sup>. Allerdings sind diese möglichen finanziellen Anreize angesichts der geringen Höhe des Freibetrages begrenzt. Vollzugstechnisch wäre ein automatisches Splitting günstiger als die Wahlmöglichkeit zwischen Inanspruchnahme durch ein Elternteil und Aufteilung auf beide Elternteile. Der Anreiz für eine gleichmäßigere Arbeitsteilung in der Familie würde dadurch verstärkt. Frei-

<sup>8)</sup> Vgl. zu Details *Schratzenstaller (2014)*.

<sup>9)</sup> Fällt etwa ein Elternteil unter den Spitzensteuersatz von 55% und der andere unter den Eingangsteuersatz von 25%, dann können sie gemeinsam eine Senkung der Steuerbelastung um 240 € pro Jahr erzielen. Die Steuerentlastung bei Inanspruchnahme durch einen alleinverdienenden Elternteil, der ein identisches Haushaltseinkommen erzielt, erreicht jährlich 242 €. Eine etwas gleichmäßigere, aber immer noch sehr ungleiche Verteilung eines gegebenen Haushaltseinkommens auf beide Elternteile hat somit keinen Einfluss auf die Höhe der Steuerentlastung. Erwirtschaften dagegen beide Elternteile ein steuerpflichtiges Einkommen in unterschiedlichen Tarifzonen, dann kann die gesamte Steuerentlastung des Haushaltes bei gleichmäßiger Aufteilung höher ausfallen – auch höher als bei Inanspruchnahme des gesamten Freibetrages durch den alleinverdienenden Elternteil bei identischem Haushaltseinkommen.

lich wäre das Ausmaß der Entlastung insgesamt geringer, da ein beträchtlicher Teil der Frauen den Freibetrag aufgrund zu geringer Verdienste nicht nutzen könnte: 2013 waren nur 36% der Steuerpflichtigen, die einen Kinderfreibetrag in Anspruch nahmen, Frauen und 64% Männer (Eder, 2016).

### 3.3.9 Negativsteuer (§ 33 Abs. 8 EStG)

Die Negativsteuer soll einen Ausgleich dafür bieten, dass die steuerliche Bemessungsgrundlage von Arbeitskräften mit niedrigem Einkommen zu gering ist (zu versteuerndes Einkommen unter 11.000 € jährlich), um die Sozialversicherungsbeiträge abzusetzen. Bei bestehendem Anspruch auf den Arbeitnehmerabsetzbetrag wurden bis 2014 grundsätzlich 10% der Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, höchstens jedoch 110 € jährlich gutgeschrieben. Dieser Betrag wurde mit der Steuerreform 2015/16 auf 220 € 2015 und 400 € ab 2016 (50% der gesetzlichen Sozialversicherung) erhöht. Auch die Negativsteuer wirkt ambivalent bezüglich der Erwerbstätigkeit von Personen mit niedrigem Einkommen und insbesondere von Frauen: Einerseits erhöht sie die Anreize zur Arbeitsaufnahme durch eine Verringerung der Abgabenbelastung für niedrige Einkommen. Andererseits unterstützt sie, auch wenn sie die Kosten einer Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze senkt und damit diese Barriere für den Übergang in die reguläre Beschäftigung deutlich mildert, insgesamt geringentlohnte Beschäftigungsverhältnisse und damit indirekt auch eine ungleiche Verteilung der bezahlten Arbeit in Paarhaushalten.

#### 3.3.10 Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung

Ebenso ambivalent sind die Effekte der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung. Bis zu einem Bruttoentgelt von 425,70 € (2017) pro Monat sind keine Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten. Übersteigt das Bruttoentgelt die Geringfügigkeitsgrenze, dann wird (dem Wesen einer Freigrenze entsprechend) das gesamte Bruttoentgelt (und nicht nur der die Geringfügigkeitsgrenze übersteigende Betrag) sozialversicherungspflichtig. Dabei gelten die regulären Sozialversicherungsbeitragsätze, mit Ausnahme einer geringfügigen Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrages für niedrige Einkommen (vgl. Kapitel 3.3.12): Daraus ergeben sich beim Übergang in die Sozialversicherungspflicht sehr hohe Grenzbelastungen (vgl. auch Kapitel 2), die durch die Negativsteuer zwar deutlich gesenkt werden, aber insgesamt immer noch beträchtlich sind. Durch die Abgabefreiheit werden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit entsprechend geringen Einkommen zwar finanziell attraktiver, und dies fördert die Arbeitsmarktpartizipation (von Frauen). Gleichzeitig bildet die Geringfügigkeitsgrenze jedoch eine Barriere für den Übergang aus einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis in die reguläre Beschäftigung und stützt somit ein Modell einer sehr ungleichmäßigen Aufteilung der bezahlten Arbeit in Paarhaushalten.

#### 3.3.11 Beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung

In der Krankenversicherung besteht die Möglichkeit, Ehegatten und Ehegattinnen bzw. eingetragene Partner und Partnerinnen im Rahmen einer Familienversicherung beitragsfrei mitzuversichern, wenn diese ein oder mehrere Kinder unter 18 Jahren betreuen.

Von dieser aus sozialpolitischen Gründen gewährten Möglichkeit der beitragsfreien Mitversicherung ist ein negativer Einfluss auf die Arbeitsmarktpartizipation des Elternteils, der den Hauptteil der Kinderbetreuung übernimmt (in der Regel der Mütter) zu erwarten. Auch hier besteht also ein Trade-off zwischen sozialpolitischen und gleichstellungspolitischen Zielen. Die beitragsfreie Mitversicherung unterstützt die Erwirtschaftung des Haushaltseinkommens in Paarhaushalten mit Kindern primär durch Alleinverdienende und die Übernahme der Betreuungsarbeit durch den nicht erwerbstätigen Elternteil und setzt damit Anreize für eine ungleichmäßige Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit im Haushalt.

### 3.3.12 Herabgesetzter Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung

Seit Mitte 2008 vermindert sich für niedrige Einkommen der Dienstnehmerbeitrag zur Arbeitslosenversicherung, der regulär 3% beträgt<sup>10)</sup>, gestaffelt oder entfällt ganz. 2017 gilt für ein monatliches Bruttoeinkommen bis zu 1.342 € ein Beitragssatz von 0%, über 1.342 € bis 1.464 € von 1% und über 1.464 € bis 1.648 € von 2%<sup>11)</sup>.

Diese Verringerung der Abgabenbelastung für niedrige Einkommen erhöht die finanzielle Attraktivität von Beschäftigungsverhältnissen im unteren Einkommensbereich und unterstützt somit die Arbeitsmarktpartizipation. Da Frauen in den entlasteten Einkommensbereichen überrepräsentiert sind, fördert der herabgesetzte Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung insbesondere die Partizipation von Frauen. Gleichzeitig werden jedoch geringentlohnte Beschäftigungsverhältnisse und somit ein Modell einer eher ungleichmäßigen Verteilung der bezahlten Arbeit unterstützt.

## 4. Schlussbemerkungen

Neben der Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen, individuellen und gesellschaftlichen Normen und Einstellungen, den makroökonomischen Rahmenbedingungen, der Ausgestaltung des Transfersystems sowie der individuellen ökonomischen und finanziellen Situation beeinflusst auch das Steuer- und Abgabensystem das Arbeitsangebot von Frauen<sup>12)</sup>. Anreize spielen hier eine wichtige Rolle. Bei der Ausgestaltung des Steuer- und Abgabenrechtes geht es insgesamt allerdings eher um die Vermeidung bzw. Verringerung negativer Anreize für eine stärkere Frauenerwerbsbeteiligung sowie eine gleichmäßige Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern als um die Einführung von speziellen Sonderregelungen zu deren Förderung. Der Fokus von Reformen im Steuer- und Abgabensystem, die auf eine Stärkung von Qualität und Quantität der Frauenerwerbstätigkeit sowie eine gleichmäßigere Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit im Haushalt abzielen, sollte daher auf der Beseitigung von Anreizen liegen, die diese Ziele konterkarieren.

Im Blickpunkt sollte somit die Beseitigung von Strukturen und Regelungen im Steuer- und Abgabensystem stehen, die dämpfend auf das Arbeitsangebot von Frauen wirken und eine ungleiche Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit unterstützen. Solche Regelungen wären insbesondere:

- ein System der Haushaltsbesteuerung,
- eine hohe Abgabenbelastung gerade der niedrigen und mittleren Arbeitseinkommen aufgrund generell hoher Grenz- und Durchschnittsabgabensätze, einer allgemein höheren Belastung der Arbeitseinkommen von Zweitverdienenden im Rahmen von Haushaltsbesteuerungssystemen oder wegen der Nichtabsetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten,
- Regelungen, die eine Beschäftigung mit geringem Stundenausmaß (z. B. Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung, hoher Eingangssteuersatz, Alleinverdienerabsetzbetrag) bzw. die Nichterwerbstätigkeit eines Partners bzw. einer Partnerin (z. B. beitragsfreie Mitversicherung) oder im Gegenteil ein hohes Stundenausmaß (z. B. Überstundenbegünstigung) unterstützen.

Eine Politik, die die Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung und eine gleichmäßigere Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern anstrebt, sollte also gerade diese Regelungen kritisch überprüfen und wenn möglich im Sinne des Gleichstellungszieles der UG 16, wonach das Abgabensystem zu einer

<sup>10)</sup> Der Dienstgeberbeitrag beträgt unverändert 3%.

<sup>11)</sup> Die Grenzwerte werden jährlich mit einer "Aufwertungszahl" angepasst.

<sup>12)</sup> Einen Überblick über empirischen Untersuchungen geben *Schratzenstaller – Dellinger* (2018, in diesem Heft).

gleichmäßigeren Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit beitragen soll<sup>13)</sup>, umgestalten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass bestimmte Regelungen gegenläufige Wirkungen auf unterschiedlicher Dimensionen des Arbeitsangebotes haben können: Während sie einerseits die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen erleichtern, setzen sie andererseits Anreize für ein geringes Stundenausmaß (z. B. Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung). Angesichts der im EU-Vergleich überdurchschnittlichen Erwerbstätigenquote<sup>14)</sup> bei gleichzeitig sehr deutlich überdurchschnittlicher Teilzeitquote<sup>15)</sup> sollte besonderes Augenmerk auf die Beseitigung negativer Anreize zur Ausdehnung der gearbeiteten Stundenzahl gelegt werden. Auch ist der Trade-off zwischen den Anreizwirkungen bestimmter Regelungen einerseits und ihren sozialpolitischen Zielen andererseits zu gewärtigen – insbesondere bei jenen Regelungen, die finanzielle Einbußen aufgrund eines betreuungsbedingten Verzichtes auf eine Erwerbstätigkeit bzw. einer Beschäftigung mit nur geringem Stundenausmaß abfedern (z. B. Alleinverdienerabsetzbetrag, beitragsfreie Mitversicherung).

Ansatzpunkte für die Einführung positiver Anreize im Sinne einer aktiven Förderung der Frauenerwerbstätigkeit sowie der gleichmäßigeren Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit bietet das österreichische Steuer- und Abgabensystem dagegen nur wenige. Diese Möglichkeiten beschränken sich im Wesentlichen auf die Gewährung von Steuererleichterungen, deren Inanspruchnahme die Erwerbstätigkeit beider Seiten voraussetzt, wie etwa der erhöhte Kinderfreibetrag bei Geltendmachung durch beide Elternteile. Auch die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten wirkt sich positiv auf die Frauenerwerbstätigkeit aus, weil sie die Opportunitätskosten der Arbeitsaufnahme senkt.

Insgesamt dürfte eine Kombination aus niedrigeren Grenzsteuersätzen vor allem im unteren und mittleren Einkommensbereich und der Einschränkung von Steuerbegünstigungen mit negativen Anreizwirkungen ein wichtiger Hebel zur Stärkung der Frauenerwerbstätigkeit sein: In diesem Sinne wäre etwa die Senkung der Grenzsteuersätze sowie der Beitragssätze in der Sozialversicherung für niedrige und mittlere Einkommen zielführender als die Gewährung von Steuererleichterungen (etwa in Form der Negativsteuer), die nachträglich die hohe Abgabenbelastung im unteren Einkommensbereich mildern.

## 5. Literaturhinweise

- Bettio, F., Verashchagina, A., "Current Tax-Benefit Systems in Europe: Are They Fair to Working Women?", in Bettio, F., Plantenga, J., Smith, M. (Hrsg.), *Gender and the European Labour Market*, Routledge Studies in the European Economy, 2013, S. 168-198.
- Bonin, H., Fichtl, A., Rainer, H., Spieß, C. K., Stichnoth, H., Wrohlich, K., "Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen", DIW-Wochenbericht, 2013, 80(40), S. 3-13.
- Budgetdienst, Analyse Steuerreform 2015/16, Wien, 2015, [https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/BD\\_-\\_Steuerreform\\_2015\\_und\\_2016.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/BD_-_Steuerreform_2015_und_2016.pdf).
- Bundesministerium für Finanzen, Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich geschlechtsneutral?, Wien, 2002, [https://www.bmf.gv.at/ministerium/Studie\\_oesterr\\_Steuersystem\\_genderneutral.pdf?5i7zka](https://www.bmf.gv.at/ministerium/Studie_oesterr_Steuersystem_genderneutral.pdf?5i7zka).
- Dearing, H., Hofer, H., Lietz, Ch., Winter-Ebmer, R., Wrohlich, K., "Why are Mothers Working Longer Hours in Austria Than in Germany?", Johannes Kepler Universität Linz, Department of Economics Working Paper, 2007, (0711).
- Eder, M., Ein Unterschied zwischen Mann und Frau – das Einkommen, Bundesministerium für Finanzen, Wien, 2016.
- Einhaus, A., "Geschlecht und Steuerwirkung – Einkommen und einkommensabhängige Abgaben von Männern und Frauen", Bundesministerium für Finanzen, Working Paper, 2010, (3).
- Europäische Kommission, Tax Policies in the European Union – 2016 Survey, Brüssel, 2016.

<sup>13)</sup> Siehe dazu im Detail *Schratzstaller – Dellinger* (2018, in diesem Heft).

<sup>14)</sup> 2015 erreichte die Erwerbstätigenquote der Frauen in Österreich 70,2%, während sie im Durchschnitt der EU 15 nur 65% und der EU 28 nur 64,3% betrug.

<sup>15)</sup> 2015 war Österreich mit 47,8% das EU-Land mit der zweithöchsten Teilzeitquote von Frauen; im Durchschnitt der EU 15 lag die Teilzeitquote der Frauen bei 37,3%, im Durchschnitt der EU 28 bei 31,5%.



- Mahringer, H., Zulehner, Ch., "Child-care Costs and Mothers' Employment Rates: An Empirical Analysis for Austria", *Review of Economics of the Household*, 2015, 13(4), S. 837-870.
- Mühlböck, V., "Geschlechtergerechtigkeit des Einkommensteuersystems – Mythos oder Wahrheit?", *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2009, 35(1), S. 45-64.
- OECD, *Taxation and Employment*, Paris, 2011.
- OECD, *OECD Tax Benefit Models, PF.1.4.A. Neutrality of Tax-Benefit Systems for Couples at Different Household Earnings Levels 2013*, Paris, 2015.
- OECD, *Taxing Wages 2014-2015*, Paris, 2016.
- OECD, *Taxing Wages 2015-2016*, Paris, 2017.
- Österreichischer Rechnungshof, *Allgemeiner Einkommensbericht 2016*, Wien, 2016.
- Österreichisches Parlament, *Anfragebeantwortung 8010/AB vom 21.04.2016 zu 8322/J (XXV.GP) betreffend Überstunden*, Wien, 2016, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB\\_08010/imfname\\_527019.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_08010/imfname_527019.pdf).
- Rocha-Akis, S., "Verteilungseffekte der Steuerreform 2015/16", *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(5), S. 387-398, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/58170>.
- Schatzenstaller, M., "Zwischen Konsolidierung und Wachstum. Bundesfinanzzahlen 2013-2016, 'Konsolidierungspaket II' und Stabilitätsprogramm", *WIFO-Monatsberichte*, 2012, 85(5), S. 361-380, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/44376>.
- Schatzenstaller, M., *Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich*, WIFO, Wien, 2014, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/50840>.
- Schatzenstaller, M., "Steuerreform 2015/16 – Maßnahmen und Gesamteinschätzung", *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(5), S. 371-385, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/58169>.
- Schatzenstaller, M., Dellinger, F., "Genderdifferenzierte Lenkungswirkungen des Abgabensystems auf das Arbeitsangebot", *WIFO-Monatsberichte*, 2018, 91(2), S. 105-120, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/60943>.
- Statistik Austria, *Integrierte Statistik der Lohn- und Einkommensteuer*, Wien, 2016.
- Steuerreformkommission, *Bericht der Steuerreformkommission 2014*, Wien, 2014.