

WIFO

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

Gender Budgeting im Steuersystem

Margit Schratzenstaller

November 2012

Gender Budgeting im Steuersystem

Margit Schratzenstaller

November 2012

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Begutachtung: Hedwig Lutz

Inhalt

Nach einer kurzen Darstellung der politischen und rechtlichen Grundlagen sowie des Status-quo des Umsetzungsprozesses von Gender Budgeting in Österreich im Allgemeinen und im Bereich der Steuern und Abgaben im Besonderen konzentriert sich der Literaturüberblick auf die Wirkungen von Steuern und Abgaben auf das Arbeitskräfteangebot und auf genderdifferenzierte Verteilungswirkungen. Bisher liegen hier in Österreich unsystematisch und unregelmäßig Analysen der genderdifferenzierten Verteilungswirkungen im Bereich von Lohn- und Einkommensteuer sowie einige statistisch-ökonomische Studien zur Arbeitsangebotselastizität vor. Der gesamte Bereich der Steuern auf Verbrauch und Vermögen wurde dagegen noch kaum behandelt. In einem zweiten Schritt werden wichtige Datenerfordernisse für eine gendersensible Analyse des österreichischen Abgabensystems sowie wichtige Datenlücken identifiziert. Abschließend werden Empfehlungen für Maßnahmen des Bundesministeriums für Finanzen und anderer politischer Akteure formuliert, um die Qualität des Umsetzungsprozesses und seiner Ergebnisse zu garantieren. Sie beziehen sich auf institutionelle Rahmenbedingungen, die Schaffung und effektive Nutzung von interner und externer Expertise, die Dokumentation und Berichterstattung als Grundlage für die Ableitung und Umsetzung gleichstellungsorientierter Maßnahmen sowie auf Vorgaben und Standards bezüglich der Abläufe und inhaltlichen Aspekte der Umsetzung von Gender Budgeting.

Rückfragen: Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at

2012/310-2/S/WIFO-Projektnummer: 10411

© 2012 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40,00 € • Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/45759>

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary

1. Einleitung	1
2. Grundlagen und Ausgangssituation	2
2.1. <i>Politische und rechtliche Grundlagen von Gender Budgeting</i>	2
2.2. <i>Bisherige Umsetzungsschritte und Erfahrungen mit Gender Budgeting im Bundeshaushalt</i>	4
2.2.1. <i>Gender Budgeting-relevante Grundlagen im Haushaltsrecht des Bundes</i>	4
2.2.2. <i>Bisherige Umsetzungsschritte bzw. Berücksichtigung von Gender Budgeting im Bundeshaushalt sowie bei der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform des Bundes und Bewertung</i>	6
2.2.3. <i>Bisherige Umsetzungsschritte bzw. Berücksichtigung von Gender Budgeting im BMF</i>	8
2.3. <i>Grundsätzliche Ansatzpunkte/Blickwinkel einer genderbewussten Analyse von Steuern und Abgaben</i>	9
2.4. <i>Gleichstellungsziele und genderspezifische Effekte im Steuerbereich</i>	10
2.5. <i>Methodische Ansatzpunkte für eine gendersensible Evaluierung von Steuern und Abgaben</i>	15
2.5.1. <i>Deskriptive Datenanalysen</i>	15
2.5.2. <i>Simulationsstudien</i>	16
2.5.3. <i>Statistisch-ökonomische Analysen</i>	17
3. Literaturüberblick zum Thema "Gender und öffentliche Abgaben"	18
3.1. <i>Internationale Studien</i>	19
3.1.1. <i>Wirkungen öffentlicher Abgaben auf Beschäftigungsanreize/Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern</i>	19
3.1.2. <i>Steuern und unbezahlte Arbeit</i>	25
3.1.3. <i>Inzidenzanalysen</i>	26
3.1.4. <i>Zusammenfassung</i>	30
3.2. <i>Studien für Österreich</i>	31
3.2.1. <i>Wirkungen öffentlicher Abgaben auf Beschäftigungsanreize/Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern</i>	31
3.2.2. <i>Genderdifferenzierte Verteilungswirkungen von Steuern und Abgaben</i>	32
3.2.3. <i>Fazit für Österreich</i>	34
4. Identifikation von Datenerfordernissen und Datenlücken für Österreich	35
4.1. <i>Einkommen</i>	36
4.2. <i>Vermögen</i>	37
4.3. <i>Konsum</i>	37
4.4. <i>Unbezahlte Arbeit</i>	38

5. Formulierung von Empfehlungen zur Umsetzung von Gender Budgeting im Bereich Steuern und Abgaben	40
5.1. Gleichstellungsziele und -maßnahmen	40
5.2. Verbesserung der Situation bezüglich Daten und Statistiken	41
5.3. Verbesserung der Forschungssituation	42
5.4. Sicherstellung eines effektiven Umsetzungsprozesses von Gender Budgeting	42
5.4.1. Institutionelle Maßnahmen	43
5.4.2. Dokumentation	43
5.4.3. Maßnahmen zur Schaffung und effektiven Nutzung interner und externer Expertise	43
5.4.4. Vorgaben und Standards	44
6. Zusammenfassung und Ausblick	44
Literaturhinweise	45

GENDER BUDGETING IM STEUERSYSTEM

Executive Summary

Politische und rechtliche Grundlagen von Gender Budgeting

Gender Budgeting als Element einer Gleichstellungsstrategie beruht auf einer Reihe von internationalen/europäischen sowie nationalen rechtlichen und politischen Grundlagen. In Österreich wird mit der 2013 umzusetzenden zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes die wirkungsorientierte Haushaltsführung mit Gender Budgeting als integralem Bestandteil eingeführt: Die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern ist eine der Wirkungsdimensionen, die bei der Planung, Umsetzung und Evaluierung budgetpolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen ist.

Bisherige Umsetzungsschritte und Erfahrungen mit Gender Budgeting im österreichischen Bundeshaushalt

Die in den einschlägigen Unterlagen des BKA angesprochenen Wirkungsdimensionen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung stellen keinen umfassenden Katalog dar. Sie sind zudem nicht systematisch strukturiert (etwa in direkte und indirekte Effekte bzw. Verteilungs- und Lenkungs-/Verhaltenswirkungen). Im Bereich der öffentlichen Einnahmen wird lediglich die Verteilungsdimension berücksichtigt.

Im BMF selbst gibt es bislang keine systematische Strategie zur dauerhaften Implementierung von Gender Budgeting. Zwei der im März 2012 im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen 2013 bis 2016 veröffentlichten Gleichstellungsziele des Ressorts beziehen sich auf das Abgabensystem (UG 15 Finanzverwaltung: "Die Anforderungen von Steuerzahlerinnen werden im Wirkungsziel ‚Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral‘ besonders berücksichtigt"; UG 16 Öffentliche Abgaben: "Das Abgabensystem leistet einen wesentlichen Beitrag zur besseren Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen."). Bereits im derzeit angewendeten Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung sind als eine in den Erläuterungen zu Gesetzesentwürfen dazulegende Wirkungsdimension auch geschlechtsspezifischen Auswirkungen vorgesehen. De facto erfolgt jedoch in der Regel keine Überprüfung von Gesetzesvorhaben, auch nicht bei steuerlichen Vorhaben (jüngste Beispiele sind die steuerlichen Maßnahmen im Rahmen der beiden Konsolidierungspakete).

Grundsätzliche Ansatzpunkte einer genderbewussten Analyse von öffentlichen Abgaben

Eine genderbewusste Analyse der öffentlichen Abgaben kann aus verschiedenen Blickwinkeln erfolgen; die gewählte Perspektive hängt von der konkreten Fragestellung ab. Die steuer- und gleichstellungspolitisch relevantesten Perspektiven sind:

- Welche genderspezifischen Effekte gehen vom bestehenden Gesamtabgabensystem aus? Wodurch erschwert/erleichtert es die Erreichung allgemeiner Gleichstellungsziele?
- Welche genderspezifischen Effekte haben bestimmte Einzelsteuern bzw. steuerliche Instrumente?
- Welche genderspezifischen Effekte sind von geplanten Steuervariationen (Änderungen des Tarifs, den Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage oder von speziellen Steuerinstrumenten) zu erwarten (ex ante)?
- Welche genderspezifischen Effekte gehen tatsächlich von umgesetzten Steuervariationen aus (ex post)?
- Welche längerfristigen Trends weisen die genderspezifischen Effekte im gesamten Abgabensystem auf?
- Welche längerfristigen Trends weisen die genderspezifischen Effekte bestimmter Einzelsteuern oder Steuerinstrumente auf?

Gender-Analysen können sich somit entweder dem gesamten Abgabensystem, Teilbereichen (z. B. der Einkommens- oder der Verbrauchsbesteuerung) oder spezifischen Einzelsteuern (z. B. Lohnsteuer oder Umsatzsteuer) bzw. Steuerinstrumenten (z. B. Absetz- oder Freibeträge) widmen. Die Gender-Analyse kann sich auf den Status Quo beschränken und daher zeitpunktbezogen sein, oder sie bezieht sich auf die längerfristige Entwicklung. Der gewählte Untersuchungsbereich kann in seiner Gesamtheit betrachtet werden (z. B. die gesamte Lohnsteuer), oder es werden inkrementelle Änderungen untersucht (z. B. Effekte einer Steuerreform). Die Gender-Analyse von Steuerreformen kann ex ante, also im Vorfeld einer geplanten Änderung, erfolgen; aus einer ex ante-Sicht werden geplante Vorhaben auf ihre Gender-Effekte überprüft, um sie ggf. im Sinne einer verbesserten Gleichstellung anzupassen. Aus einer ex post-Sicht sind die bestehenden Abgabenstrukturen (Status Quo) – als Ergebnis von bereits getroffenen budgetpolitischen Entscheidungen – bzw. bereits implementierte Reformmaßnahmen auf Gleichstellungsdefizite zu untersuchen und ggf. die Gleichstellung verbessernde Veränderungen einzuleiten. Schließlich können Gender-Analysen im Abgabensystem auf ein bestimmtes Land beschränkt bleiben oder im Sinne von Benchmarking und der Identifizierung von Best Practice in internationale Entwicklungen und Trends eingebettet werden. Jedenfalls sind dabei zwei Punkte unverzichtbar: Erstens eine grundlegende Analyse des Status Quo, also inwiefern das Gesamtabgabensystem derzeit zur tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen beiträgt, und zweitens eine Perspektive, die die unbezahlte Arbeit in den Blick nimmt.

Methodische Ansätze, Gleichstellungsziele und Wirkungsdimensionen im Bereich öffentliche Abgaben

Grundsätzliche *methodische Ansätze* für eine gendersensible Evaluierung öffentlicher Abgaben sind

- Deskriptive Datenanalysen
- Simulationsstudien
- Statistisch-ökonomische Analysen

Gleichstellungsziele im Steuerbereich betreffen zunächst die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit bzw. eine gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten Arbeit (gemessen an Erwerbs-, Beschäftigungs- und Teilzeitquoten) zwischen den Geschlechtern und die Verbesserung der Einkommenschancen von Frauen. Entscheidende Voraussetzungen hierfür und somit Instrumentalziele sind die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Männer und Frauen sowie die Unterstützung einer egalitären Aufteilung nicht nur der bezahlten Erwerbsarbeit, sondern auch der unbezahlten Arbeit auf beide Geschlechter. Das Abgabensystem soll darüber hinaus einen spürbaren Beitrag dazu leisten, die ungleiche Primärverteilung von Einkommen und Vermögen zwischen Männern und Frauen auszugleichen, da diese wesentlich die gesellschaftliche Position (gesellschaftliche Teilhabe) und ökonomische/materielle Situation (ökonomische Teilhabe) bestimmen. Schließlich soll auch der gleiche Zugang von Frauen und Männern zu bestimmten steuerlichen Maßnahmen und Instrumenten (wie etwa Absetz- oder Freibeträge) gewährleistet sein.

Aus diesen Gleichstellungszielen ergeben sich die *Wirkungsdimensionen* (genderspezifische Effekte), die eine umfassende gendersensible Evaluierung zu berücksichtigen hat:

- Wirkungen von Steuern und Abgaben auf Beschäftigungsanreize/Erwerbstätigkeit von Frauen sowie die Verteilung der bezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern
- Einfluss von Steuern und Abgaben auf die geschlechtsspezifische Verteilung der unbezahlten Arbeit
- Geschlechterdifferenzierte Verteilungswirkungen öffentlicher Abgaben (direkte Steuern, indirekte Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) sowie spezieller Steuerinstrumente (z. B. Absetz- oder Freibeträge)

Das genannte Gleichstellungsziel des BMF im aktuellen Bundesfinanzrahmen 2013 bis 2016 bezieht sich lediglich auf den Beitrag des Abgabensystems zur Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern. Es lässt somit bedeutende gleichstellungspolitische Zielsetzungen, die für die Gestaltung und Umsetzung steuerpolitischer Maßnahmen relevant sein sollten, außer Acht.

Vorliegende internationale und österreichische Analysen zu "Gender und öffentliche Abgaben"

Im internationalen Umfeld werden in empirischen Studien eine Reihe von Fragestellungen im Zusammenhang mit möglichen Gleichstellungswirkungen von Steuern und Abgaben untersucht. Dabei dominieren statistisch-ökonomische Analysen und Mikrosimulationsstudien. Mit

Abstand am ausführlichsten erforscht ist der Zusammenhang zwischen Besteuerung und individuellem Arbeitsangebot. Aber auch genderdifferenzierte Ergebnisse zu den Verteilungswirkungen der Besteuerung der Arbeitseinkommen sowie von Verbrauchssteuern liegen vor, die methodisch sowie bezüglich möglicher Datenquellen Anregungen auch für Österreich geben können. Kaum bearbeitet wird dagegen der gesamte Bereich der Besteuerung von Vermögen und Nicht-Arbeitseinkommen (Inzidenz) sowie die Frage nach genderdifferenzierten Lenkungswirkungen von Steuern, die zur Internalisierung negativer Externalitäten (Umweltsteuern) oder demeritorischer Effekte (Steuern auf Tabak- oder Alkoholkonsum) erhoben werden.

Die vorliegenden Studien zu genderspezifischen Effekten steuerlicher Regelungen für Österreich beschränken sich auf (unsystematisch und nur unregelmäßig durchgeführte) Analysen der genderdifferenzierten Verteilungswirkungen von steuerlichen Ausnahmeregelungen und (von Änderungen) der Tarifbelastung im Bereich von Lohn- bzw. Einkommensteuer sowie der Sozialversicherungsbeiträge, auf ebenso vereinzelt Mikrosimulationsstudien für diverse institutionelle Aspekte der Einkommensbesteuerung (insbesondere unterschiedliche Modelle der Besteuerung von Haushalten) sowie auf einige statistisch-ökonomische Studien der Arbeitsangebotselastizität diverser demographischer Gruppen. Der gesamte Bereich der Verteilungswirkungen von Steuern auf Verbrauch (wo es international auch für Österreich methodisch interessante Ansätze gibt) und Vermögen sowie Vermögenserträge (für die es keine internationalen Beispiele gibt) ist dagegen völlig unterbelichtet. Ebenso wenig gibt es für Österreich Untersuchungen zu eventuell genderdifferenzierten Lenkungswirkungen von Lenkungssteuern (Umweltsteuern, Steuern auf gesundheitsschädliche Genussgifte); solche Studien sind jedoch auch im internationalen Umfeld nicht zu finden. Schließlich fehlen auch Untersuchungen zum unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Besteuerung von Arbeitseinkommen oder Konsum und der Übernahme von unbezahlter Arbeit durch die Geschlechter.

Insgesamt wird in Österreich das Potenzial der bereits vorhandenen Analyseinstrumente und Datengrundlagen unzureichend genutzt. So sind beispielsweise Analysen – auch im Vorfeld von geplanten oder diskutierten Steueränderungen – zu folgenden Fragestellungen möglich:

- Genderdifferenzierte Verteilungswirkungen der diversen Abzüge von steuerlicher Bemessungsgrundlage bzw. Steuerschuld im Rahmen der Einkommen- bzw. Lohnsteuer (Grundlage: Steuerstatistiken)
- Genderdifferenzierte Verteilungswirkungen von Änderungen im Einkommen- bzw. Lohnsteuertarif (Grundlage: Steuerstatistiken)
- Genderdifferenzierte Arbeitsangebotseffekte diverser Regelungen im Steuer- und Abgabensystem (z. B. Alleinverdienerabsetzbetrag, Modell der Haushaltsbesteuerung) (Grundlage: Mikrosimulationsmodell)
- Genderdifferenzierte Arbeitsangebotseffekte der Abgabenbelastung von Arbeitseinkommen (Grundlage: statistisch-ökonomische Analysen)
- Verteilungswirkungen von Verbrauchssteuern (Mehrwertsteuer, sonstige Verbrauchssteuern) für unterschiedliche Haushaltstypen (Grundlage: Konsumerhebung)

Datenlücken und Datenerfordernisse für Österreich

Allerdings impliziert die insgesamt und aus Genderperspektive lückenhafte Datengrundlage derzeit schwerwiegende Beschränkungen für genderbewusste Analysen im Steuerbereich. Die Verfügbarkeit geschlechterdifferenzierter Daten ist unverzichtbare Voraussetzung für Analysen der Verteilungs- und Verhaltenswirkungen von Steuern. Benötigt werden insbesondere Daten zur genderdifferenzierten Verteilung der großen makroökonomischen Steuerbasen (Einkommen, Verbrauch, Vermögen) sowie der bezahlten und nichtbezahlten Arbeit. Während der Bereich der Verteilung von Einkommen und Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern relativ gut abgedeckt ist, sind Daten zu Geschlechterunterschieden im Verbrauchsverhalten kaum und zur genderdifferenzierten Vermögensverteilung überhaupt nicht vorhanden. Erhebungen zur Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen werden unregelmäßig und in langen Zeitabständen durchgeführt.

Empfehlungen zur Umsetzung von Gender Budgeting im Bereich öffentliche Abgaben

Zur effektiven und nachhaltigen Implementierung von Gender Budgeting im Bereich der öffentlichen Abgaben sind Maßnahmen zur Sicherstellung der Prozess- und Ergebnisqualität von Gender Budgeting erforderlich. Die in der Studie erarbeiteten Empfehlungen richten sich primär an das BMF, aber auch an andere relevante politische Entscheidungsträger bzw. Institutionen. Sie beziehen sich auf die folgenden Bereiche:

- Gleichstellungsziele und –maßnahmen
- Verbesserung der Situation bezüglich Daten und Statistiken
- Verbesserung der Forschungssituation
- Sicherstellung eines effektiven Umsetzungsprozesses von Gender Budgeting

Für eine detaillierte Darstellung der Empfehlungen sei auf das entsprechende Kapitel im Bericht verwiesen.

1. Einleitung

Gender Budgeting stellt einen Ansatz zur Identifikation und Überwindung von geschlechtsspezifischen Disparitäten in öffentlichen bzw. durch öffentliche Budgets dar. Es bedeutet die Integration von Gender Mainstreaming in sämtliche Phasen des Haushaltsprozesses (Planung, Vollzug, Kontrolle) mit dem Ziel, die Schwerpunktsetzung von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sichtbar zu machen und gegebenenfalls im Sinne der Gleichstellung zu verändern. Ausgangspunkt ist somit immer die Frage, ob und inwieweit eine budgetpolitische Maßnahme geschlechtsspezifische Benachteiligungen verstärkt, verringert oder unverändert lässt bzw. worin die Ursachen für bestehende Disparitäten zu finden sein könnten. Gender Budgeting fokussiert nicht nur auf die Analyse geschlechtsspezifischer Effekte von Budgetpolitik, sondern strebt auf Basis der Ergebnisse deren Veränderung hinsichtlich Zielsetzung, Zielgruppenorientierung, Strukturen und Prozesse an. Eine wesentliche Innovation von Gender Budgeting besteht in der Betonung und Sichtbarmachung der unbezahlten Arbeit¹⁾ als eine wichtige ökonomische Kategorie, die in den konventionellen makro- wie mikroökonomischen Ansätzen vernachlässigt wird. Insbesondere in den Sozialwissenschaften wird darüber hinaus stark betont, dass Gender nur eine Diversitätsdimension darstellt und daher auch weitere Diversitätsmerkmale (Alter, kultureller/ethnischer Hintergrund, religiöse Orientierung, etc.) auch in Gender Budget Analysen berücksichtigt werden sollten.

Im österreichischen Kontext ist ein zentrales Anliegen von Gender Budgeting, dass Budgetpolitik auf Wirkungsorientierung unter anderem mit dem Ziel der Gleichstellung abzielt bzw. abzielen sollte. Vor diesem Hintergrund kann Gender Budgeting auch als wirkungsorientiertes Instrument verstanden werden, um Haushaltspolitik im Interesse der Gleichstellung von Frauen und Männern umzusetzen. Seit 2009 ist Gender Budgeting in der österreichischen Bundesverfassung verankert.

Obwohl die bisherige theoretische und methodische Grundlagenarbeit ebenso wie die internationale und österreichische Praxis den Fokus stärker auf die öffentlichen Ausgaben legen, hat ein umfassender Gender Budgeting-Ansatz auch die öffentlichen Einnahmen und hier insbesondere die Abgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) zu berücksichtigen. Denn von diesen gehen erhebliche Verteilungs- und Lenkungseffekte auf die Wirtschaftssubjekte aus. Zwar sind zumindest in den entwickelten Industrieländern Abgaben formal geschlechterneutral und weisen damit keinen expliziten gender bias auf; die entsprechenden Gesetze differenzieren nicht zwischen Männern und Frauen. Aufgrund der unterschiedlichen sozio-ökonomischen Situation der Geschlechter (Beschäftigung, Einkommen, Zuständigkeit für unbezahlte Versorgungsarbeit), aufgrund unterschiedlichen Zugangs zu und Verfügung über Ressourcen (Einkommen und Vermögen) sowie wegen nach Geschlechtern unterschiedlichen Verhaltensweisen (unterschiedliche Konsummuster oder Einkommensverwendung insgesamt, Arbeitsangebot, etc.) können jedoch Steuern de facto Männer und Frauen unterschiedlich belasten oder nach Geschlechtern differierende Anpassungsreaktionen auslösen und somit einen impliziten gender bias (Stotsky, 1996) auf-

¹⁾ Unter unbezahlter Arbeit ist z. B. Betreuungs- und Reproduktionsarbeit, aber auch ehrenamtliche Arbeit zu verstehen.

weisen. *Barnett – Grown (2004)* weisen auf vier stilisierte Fakten zu ökonomisch relevanten Geschlechterdifferenzen hin, die bei der genderdifferenzierten Analyse der Wirkungen von Steuern und Abgaben berücksichtigt werden sollten:

- Unterschiede zwischen den Geschlechtern bezüglich der bezahlten Erwerbsarbeit, einschließlich formale und informelle Beschäftigung, Löhne und Gehälter sowie horizontale (und vertikale, Ergänzung M.S.) Segregation;
- die unbezahlte Arbeit der Frauen;
- Genderdifferenzen in den Konsumausgaben;
- Unterschiede zwischen Männern und Frauen bezüglich der Eigentumsrechte und des Eigentums an Vermögen.

Die vorliegende Kurz-Studie konzentriert sich vor diesem Hintergrund auf die öffentlichen Abgaben: Nicht nur, um eine Grundlage für die ab 2013 auf der Bundesebene umfassend erforderliche Analyse der öffentlichen Abgaben aus der Gleichstellungsperspektive zu liefern, sondern auch vor dem Hintergrund der sowohl von internationalen als auch von nationalen Organisationen und Institutionen seit längerem kritisierten Strukturdefizite im österreichischen Abgabensystem, die auch eine Genderdimension aufweisen (etwa die hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit besonders in den unteren und mittleren Einkommensbereichen, in denen überdurchschnittlich viele weibliche Erwerbstätige vertreten sind).

Die vorliegende Studie hat drei Schwerpunkte. Nach einer kurzen Darstellung der Grundlagen sowie der österreichischen Ausgangssituation erfolgt ein Literaturüberblick, der die vorhandene theoretische und empirische Literatur zu Genderaspekten und zum Einfluss von Steuern und Abgaben (insbesondere von Abgaben auf Arbeitseinkommen) auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sichten und systematisieren soll. In einem zweiten Schritt werden wichtige Datenerfordernisse für eine gendersensible Analyse des österreichischen Abgabensystems sowie wichtige bestehende Datenlücken identifiziert. Abschließend werden Empfehlungen für Maßnahmen formuliert, die für eine Umsetzung und Institutionalisierung von Gender Budgeting im Bereich öffentliche Abgaben durch das Bundesministerium für Finanzen zu setzen sind. Die Ableitung von Implikationen der Ergebnisse empirischer Studien zu den genderdifferenzierten Effekten des Abgabensystems für künftige Abgabenstrukturreformen ist nicht Gegenstand der vorliegenden Kurzstudie. Auch können weitere Differenzkategorien, die auch für gendersensible Analysen der öffentlichen Abgaben relevant sein können (insbesondere das Alter, aber auch der kulturelle/ethnische Hintergrund, die für die Lenkungs- und Verteilungswirkungen steuerlicher Maßnahmen relevante Faktoren wie die Verteilung von Einkommen und Vermögen, Konsummuster oder das individuelle Arbeitsangebot beeinflussen könnten), nicht berücksichtigt werden.

2. Grundlagen und Ausgangssituation

2.1. Politische und rechtliche Grundlagen von Gender Budgeting

In Österreich ist Gender Budgeting als Element einer Gleichstellungsstrategie in den letzten Jahren zunehmend wichtiger geworden, eine Reihe von Gender Budget-Analysen wurde zumeist in Form von Pilotprojekten durchgeführt. Wesentliche Voraussetzung und Ausgangs-

punkt von Gender Budgeting stellen internationale wie auch nationale rechtliche Grundlagen dar (vgl. Übersicht 1). Neben der Ratifizierung der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW, 1979) oder des Aktionsprogramms "Gender Mainstreaming" der UNO-Weltfrauen-Konferenz in Peking (1995) bildet vor allem die EU-Politik einen wichtigen Rahmen. So ist der Amsterdamer Vertrag aus dem Jahr 1997 (1999 in Kraft getreten) ein zentrales Rechtsdokument: Durch diesen Vertrag wurde Gender Mainstreaming in das Primärrecht der EU aufgenommen, wobei der Vertrag die Verpflichtung zur Umsetzung von Gender Budgeting in der Budgetpolitik als Konkretisierung von Gender Mainstreaming beinhaltet.

Übersicht 1: Internationale und nationale politische Vereinbarungen und rechtliche Grundlagen von Gender Budgeting

Vereinte Nationen	1979 CEDAW: Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
Europäische Union	1995 Verpflichtung zum Grundsatz von Gender Mainstreaming 1999 Vertrag von Amsterdam: Art. 2: "Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft [...] die Gleichstellung von Männern und Frauen [...] zu fördern." Art. 3: "Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern." Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006 bis 2010): Schwerpunkte wirtschaftliche Unabhängigkeit, Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, ausgewogene Repräsentanz in Entscheidungsprozessen, Beseitigung aller Formen geschlechterbezogener Gewalt, Beseitigung von Geschlechterstereotypen, Förderung der Gleichstellung in Außen- und Entwicklungspolitik
Österreich	Art. 7 (2) B-VG: "Bund, Länder und Gemeinden bekennen sich zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau. Maßnahmen zur Förderung der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern insbesondere durch Beseitigung tatsächlich bestehender Ungleichheiten sind zulässig." Art. 13 (3) B-VG: "Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben." Art. 51 (8) B-VG: "Bei der Haushaltsführung des Bundes sind die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten."

Q: Buchinger et al. (2010).

Mit der in zwei Stufen (2009 und 2013) zu implementierenden Haushaltsrechtsreform des Bundes wurde in Österreich die verfassungsrechtlich verankerte Verpflichtung zum Gender Budgeting im Bundeshaushalt eingeführt²⁾. Die Gleichstellung von Frauen und Männern hat seit 2009 als eine zentrale Haushaltszielbestimmung Verfassungsrang, gleichrangig zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und den nachhaltig geordneten Haushalten (Art. 13 (3) B-VG). Zu beachten ist, dass demnach die Verpflichtung zum Gender Budgeting für sämtliche Gebietskörperschaften (also auch Länder und Gemeinden) gilt, nicht nur für den Bund. Weiterhin besagt Art. 51 (8) B-VG: "Bei der Haushaltsführung des Bundes sind die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.". Nähere

²⁾ Vgl. zu einem Überblick über die Haushaltsrechtsreform des Bundes Steger (2010).

Bestimmungen dazu sind gemäß B-VG auf einfachgesetzlicher Ebene (Bundeshaushaltsgesetz) zu regeln.

Gender Budgeting ist somit integraler Bestand der wirkungsorientierten Haushaltsführung, die die bisher dominierende Input-Orientierung von Budgetplanung, -umsetzung und -kontrolle durch eine Output- und Outcome-Perspektive ergänzen soll und das Herzstück der im Jahr 2013 zu implementierenden zweiten Etappe³⁾ der Haushaltsrechtsreform darstellt. Eine der Wirkungsdimensionen, die bei der Planung, Umsetzung und Evaluierung budgetpolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen ist, ist die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen.

2.2. Bisherige Umsetzungsschritte und Erfahrungen mit Gender Budgeting im Bundeshaushalt

2.2.1. Gender Budgeting-relevante Grundlagen im Haushaltsrecht des Bundes

2.2.1.1. Flächendeckende Einführung von Gender Budgeting im Rahmen der Wirkungsorientierung auf Bundesebene

Ab 2013 – mit Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform – wird der Bundesvoranschlag (BVA) als neues Element Wirkungsinformationen zu den einzelnen Budgetposten enthalten. Nach den bisher ausgearbeiteten und veröffentlichten Vorstellungen des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), das federführend verantwortlich ist für die Umsetzung der Haushaltsrechtsreform, soll eine Integration von Gender Budgeting in den Bundeshaushalt auf allen Steuerungsebenen erfolgen. Jedes Ressort soll künftig im Rahmen der Budgeterstellung jeweils ein Leitbild sowie maximal fünf Wirkungsziele formulieren. Eines dieser Wirkungsziele soll ein Gleichstellungsziel sein. In Umsetzung der Wirkungsziele sind maximal fünf Maßnahmen einschließlich einer Gleichstellungsmaßnahme festzulegen. Ein Strategiebericht, der den Fokus auf den gesamtbudgetären Rahmen richtet, liefert je Ressort einen Einseiter mit einer qualitativen Zusammenfassung dieser Wirkungsziele und Maßnahmen. Gender Budgeting wird sowohl als Analyse- als auch als Steuerungsinstrument gesehen. Betrachtet werden sollen direkte Verteilungseffekte, Effekte auf die Beschäftigung und auf unbezahlte Betreuungs- bzw. ehrenamtliche Arbeit sowie weitere Gleichstellungsdimensionen.

2.2.1.2. Wirkungsdimension Gleichstellung im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Ein wichtiges Element der wirkungsorientierten Haushaltsführung wird die wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei geplanten gesetzlichen Regelungen bzw. sonstigen größeren Vorhaben sein. In einer aktuellen Informationsbroschüre des Bundeskanzleramtes, wo die Wirkungscontrollingstelle angesiedelt ist, der die Begleitung der Einführung und Umsetzung der Wirkungsorientierung obliegt, heißt es: "Alle Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen (Regelungsvorhaben), aber auch größere Projekte (sonstige Vorhaben) werden anhand von

³⁾ Die erste Etappe der Haushaltsrechtsreform, die 2009 umgesetzt wurde, bestand im Wesentlichen aus der Einführung eines mittelfristigen Finanzrahmens mit Ausgabenobergrenzen, die 4 Jahre umfasst und jährlich aktualisiert wird.

angestrebten Zielen und Maßnahmen diskutiert und durch Festlegung von Indikatoren wird die Zielerreichung messbar gemacht."4). Grundsätzlich soll die ab 2013 vorzunehmende wirkungsorientierte Folgenabschätzung eine Reihe unterschiedlicher Wirkungsdimensionen berücksichtigen (vgl. Kasten), darunter Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern.

Wirkungsdimensionen in der ab 2013 geplanten wirkungsorientierten Folgenabschätzung

- *Finanzielle,*
- *umweltpolitische*
- *konsumenschutzpolitische oder*
- *gesamtwirtschaftliche Auswirkungen,*
- *Auswirkungen auf Klein- und Mittelunternehmen,*
- *auf die Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen,*
- *in sozialer Hinsicht,*
- *auf Kinder und Jugend sowie*
- *auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern*

Q: Bundeskanzleramt.

Erläuternd heißt es dazu in der erwähnten Informationsbroschüre des Bundeskanzleramts: "[Es] wird in einem ersten Schritt geprüft, ob wesentliche Auswirkungen zu erwarten sind. In jenen Wirkungsdimensionen, für welche dies zutrifft, wird anschließend eine vertiefende Abschätzung durchgeführt." (vgl. Fußnote 3). Bei der Folgenabschätzung für die Wirkungsdimension Gleichstellung sollen folgende Themenbereiche berücksichtigt werden:

- Leistungen an natürliche und juristische Personen
- Erwerbstätigkeit, Einkommen und Bildung
- Unbezahlte Arbeit
- Öffentliche Einnahmen
- Entscheidungsprozesse und Gremien
- Gesundheit

4) Vgl. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=46579>.

2.2.2 Bisherige Umsetzungsschritte bzw. Berücksichtigung von Gender Budgeting im Bundeshaushalt sowie bei der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform des Bundes und Bewertung

2.2.2.1. Flächendeckende Einführung von Gender Budgeting im Rahmen der Wirkungsorientierung

Über die in Abschnitt 2.2.1 genannten Eckpunkte hinaus gibt es bislang keine detaillierte, mit zeitlichen und inhaltlichen Meilensteinen versehene Konkretisierung der weiteren Umsetzungsschritte des Gender Budgeting im Rahmen der Wirkungsorientierung. Beginnend mit dem im Frühjahr 2009 verabschiedeten Doppelbudget 2009/10 sind die Ressorts – so wie bereits in den Jahren seit 2005 – angehalten, für einzelne, ausgewählte Budgetpositionen Gender-Analysen durchzuführen, also gewissermaßen kleine ressortspezifische Pilotstudien zu machen, um sich auf die umfassende Einführung 2013 vorzubereiten. Dabei liegt der Fokus auf der Ausgaben-seite, entsprechend der bisherigen theoretischen und methodischen Grundlagenarbeit ebenso wie der internationalen und österreichischen Praxis des Gender Budgeting.

Der Strategiebericht 2012 bis 2015 (vom April 2011), als zentrale Unterlage zum mittelfristigen Bundesfinanzrahmen, bietet in einem eigenen Kapitel zu den Genderaspekten des Bundeshaushalts einen Überblick über die Pilotprojekte, die in den einzelnen Ministerien geplant sind oder sich bereits in Umsetzung befinden. Im Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz, der die Erläuterungen zum jährlichen Bundesvoranschlag enthält, sollen alle Ministerien den Genderaspekt des Ressorts darlegen. Dabei gibt es ebenso wie beim Strategiebericht keine verbindlichen Vorgaben bezüglich der anzusprechenden Genderaspekte, der Indikatoren und der Darstellung insgesamt etc. Dem entsprechend fallen in einer Reihe von Ressorts die diesbezüglichen Ausführungen eher bescheiden aus, einige Ministerien nennen im Arbeitsbehelf überhaupt keine genderrelevanten Aktivitäten (Feigl et al., 2011).

Im jüngst veröffentlichten Strategiebericht 2013-2016 (März 2012) fehlt das im vorhergehenden Strategiebericht enthaltene Kapitel zu den Genderaspekten des Bundeshaushalts. Allerdings enthält der Strategiebericht die Wirkungsziele, die sich die einzelnen Ressorts (ggf. jeweils für die ihnen zugeordneten Untergliederungen) im Zuge der bevorstehenden Einführung der Wirkungsorientierung gegeben haben und die gemäß Vorgabe auch ein Gleichstellungsziel umfassen sollen. Sie werden unter der Überschrift "Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziele" im Rahmen der Erläuterungen zu den für den Zeitraum 2012 bis 2016 geplanten Auszahlungen der einzelnen Ressorts angeführt, allerdings ohne die zu ihrer Umsetzung geplanten Maßnahmen. Die von den einzelnen Ministerien formulierten Gleichstellungsziele haben einen unterschiedlichen Abstraktions- bzw. Konkretisierungsgrad: Am wenigsten konkret wird das Unterrichtsministerium ("Verbesserung der Chancen- und Geschlechtergerechtigkeit im Bildungswesen"), am konkretesten werden das Sozialministerium bei der UG 22 Sozialversicherung ("Verringerung des Frauenanteils bei Ausgleichszulagenbezieherinnen und -beziehern") sowie das Finanzministerium bei der UG 45 Bundesvermögen ("Anhebung des Frauenanteils in Aufsichtsräten von Unternehmen, die dem Teilnehmungsmanagement des Bundesministeriums für Finanzen unterliegen und an denen der Bund mit zumindest 50% beteiligt ist"). Teilweise beziehen sich die Gleichstellungsziele auf Genderaspekte im Zusammenhang mit den erbrachten Leistungen (z. B. Inneres: "Verbesserter Schutz vor

Gewalt; insbesondere gegen Frauen, Minderjährige und Seniorinnen und Senioren"), teilweise sind sie nach innen – d. h. auf das eigene Personal – gerichtet (z. B. Verwaltungsgerichtshof: "Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei Frauen und Männern"). Viele alle Ressorts formulieren ein separates Gleichstellungsziel neben den anderen Wirkungszielen. Einige Ressorts bzw. Untergliederungen dagegen (Äußeres, Justiz, Militärische Angelegenheiten und Sport, Finanzverwaltung, Familie und Jugend, Umwelt) integrieren den Genderaspekt in eines oder mehrere auf ihre Aufgabenbereiche bezogene Wirkungsziele und verzichten auf ein eigenständiges Gleichstellungsziel. Mit Ausnahme des BMF (siehe dazu detaillierter Abschnitt 2.2.3.) formuliert kein Ressort ein auf die Einnahmenseite bezogenes Gleichstellungsziel.

2.2.2.2. Wirkungsdimension Gleichstellung im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Bei der oben (Abschnitt 2.2.1.2) wiedergegebenen Aufzählung von Themenbereichen, die bei der Folgenabschätzung für die Wirkungsdimension Gleichstellung berücksichtigt werden sollen, fällt erstens auf, dass sie sich auf unterschiedlichen Ebenen befinden. Bei den Leistungen an natürliche und juristische Personen (genannt werden Förderungen, Subventionen und Transferleistungen) sowie den öffentlichen Einnahmen (genannt werden Steuern und Gebühren) handelt es sich um Gruppen budgetpolitischer Instrumente. Erwerbstätigkeit, Einkommen und Bildung, unbezahlte Arbeit und Gesundheit sind Wirkungsaspekte, die bei der Analyse der Effekte öffentlicher Ausgaben bzw. Einnahmen zu berücksichtigen sind. Der Themenbereich Entscheidungsprozesse und Gremien wiederum betrifft den politischen Prozess, in dessen Rahmen budgetpolitische Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden.

Zweitens stellen die angesprochenen Wirkungsdimensionen keinen umfassenden Katalog an Wirkungsdimensionen dar. Auch sind sie nicht systematisch strukturiert, etwa in direkte und indirekte Effekte bzw. Verteilungs- und Lenkungs- bzw. Verhaltenswirkungen.

Drittens wird der Bereich der öffentlichen Einnahmen zwar berücksichtigt, allerdings lediglich die Verteilungsdimension: "Daher wird erhoben, wie sich die erwarteten Be- oder Entlastungen sowie die Ausnahmeregelungen auf die Geschlechter verteilen werden." Verhaltens- bzw. Lenkungseffekte dagegen werden nicht thematisiert. Auch werden mit Steuern und Gebühren zwar wichtige Einnahmenquellen des Bundes angesprochen. Darüber hinaus sind auf Bundesebene aber auch noch weitere steuerähnliche Einnahmen auch aus der Geschlechterperspektive relevant (etwa die Arbeitslosenversicherungsbeiträge).

Für den Herbst 2012 wird die Vorlage einer neuen Verordnung für die Wirkungsfolgenabschätzung betreffend Frauen und Männer durch die Bundesministerin für Frauenangelegenheiten (Gleichstellungs-Verordnung⁵⁾ erwartet, die laut vorliegendem Entwurf die eingangs genannten zu prüfenden Aspekte (Verteilung direkter Leistungen, Bildung, Erwerbstätigkeit und Einkommen, unbezahlte Arbeit, etc.); enthalten und auch die geschlechterdifferenzierte Betroffenheit durch öffentliche Einnahmen berücksichtigen wird (vgl. auch Abschnitt 2.4).

⁵⁾ Verordnung der Bundesministerin für Frauen und öffentlichen Dienst über die Abschätzung der Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben.

2.2.3. Bisherige Umsetzungsschritte bzw. Berücksichtigung von Gender Budgeting im BMF

2006 wurde im Auftrag des BMF eine Handreichung für Genderprüfungen im BMF erarbeitet, die für die Überprüfung der Genderaspekte von Maßnahmen im Bereich Personal, Ausgaben und Steuern jeweils einen Leitfaden sowie eine Checkliste enthält (Biffi – Klatzer – Schratzenstaller, 2006), allerdings in der Praxis nicht verwendet wurde.

Keine Ansatzpunkte zur Analyse der öffentlichen Einnahmen im Allgemeinen und der Steuern und Abgaben im Besonderen finden sich in einem 2010 veröffentlichten Leitfaden des BMF zur Umsetzung von Gender Budgeting (Fischer – Gatterbauer, 2010), der sich rein auf die öffentlichen Ausgaben konzentriert.

Im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen 2012 bis 2015 (vom April 2011) verweist das BMF ebenso wie in den Arbeitsbehelfen zu den Bundesvoranschlägen 2011 und 2012 lediglich auf Maßnahmen im Bereich Personalentwicklung. Keinerlei Aktivitäten werden dagegen im Arbeitsbehelf zum BVA 2011 für den Bereich Abgaben (UG 16) dokumentiert: Und dies, obwohl mit dem BVA 2011 im Herbst 2010 ein umfangreiches Konsolidierungspaket für den Zeitraum 2011 bis 2014 beschlossen wurde, dessen steuerliche Maßnahmen 2011 ein Volumen von 1,2 Mrd. € 2011 erreichen sollen, das auf knapp 2,3 Mrd. € 2014 steigen soll und von dessen Einzelmaßnahmen durchaus unterschiedliche genderspezifische Wirkungen zu erwarten sind⁶⁾. Der Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2012 bis 2015 verweist für die UG 15 Finanzverwaltung zwar auf die lange Tradition des Gender Mainstreaming im BMF und belegt dies mit dem Hinweis auf eine Studie der AG Gender Mainstreaming zu den Gender-Effekten der Einkommensbesteuerung aus dem Jahr 2002 sowie die erwähnte Studie zu Gender-Prüfungen im Finanzressort aus dem Jahr 2006. An konkreten Aktivitäten finden sich jedoch wiederum nur Personalentwicklungsmaßnahmen.

Im jüngst veröffentlichten Strategiebericht 2013-2016 (März 2012) findet sich in der UG 15 Finanzverwaltung unter der Überschrift "Wirkungsziele incl. Gleichstellungsziel" als letzter Punkt die folgende "Erläuterung zur Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern: Die Anforderungen von Steuerzahlerinnen werden im [vorhergehend genannten, M.S.] Wirkungsziel ‚Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral‘ besonders berücksichtigt. Maßnahmen für Mitarbeiterinnen finden sich im [ebenfalls vorhergehend genannten, M.S.] Wirkungsziel ‚Sicherstellung der langfristigen und nachhaltigen Aufgabenbewältigung des Ressorts durch motivierte, leistungsfähige und leistungsbereite Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter‘." Besonders der erst genannte Aspekt – "Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung" – wäre allerdings insgesamt und auch aus Gleichstellungsperspektive zu konkretisieren, da das Ziel der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung vielfältige Facetten und Dimensionen aufweist. Für die UG 16 Öffentliche Abgaben wurden lediglich 2 Wirkungsziele formuliert. Das Gleichstellungsziel (als eines dieser beiden Wirkungsziele) lautet: "Das Abgabensystem leistet einen wesentlichen Beitrag zur besseren Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern." Dabei fällt auf, dass die Formulierung weniger eine Zielsetzung als vielmehr eine Feststellung eines gegebenen Zustands ausdrückt. Sie kann

⁶⁾ Vgl. für eine erste grobe Einschätzung Schratzenstaller (2012).

jedoch so interpretiert werden, dass das Finanzressort eine Ausgestaltung der gesamten Abgabenstruktur anstrebt, die zu einer gleichmäßigeren Verteilung von Erwerbsarbeit und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern besser beitragen kann als das bestehende Abgabensystem. Gleichstellungsziel der UG 45 Bundesvermögen, die ebenfalls zum BMF gehört, ist die "Anhebung des Frauenanteils in Aufsichtsräten von Unternehmen, die dem Beteiligungsmanagement des Bundesministeriums für Finanzen unterliegen und an denen der Bund mit zumindest 50% beteiligt ist".

2.3. Grundsätzliche Ansatzpunkte/Blickwinkel einer genderbewussten Analyse von Steuern und Abgaben

Eine genderbewusste Analyse der öffentlichen Abgaben kann aus verschiedenen Perspektiven erfolgen; die gewählte Perspektive hängt von der konkreten Fragestellung ab. Die steuer- und gleichstellungspolitisch relevantesten Perspektiven sind:

- Welche genderspezifischen Effekte gehen vom bestehenden Gesamtabgabensystem aus? Wodurch erschwert/erleichtert es die Erreichung allgemeiner Gleichstellungsziele⁷⁾?
- Welche genderspezifischen Effekte haben bestimmte Einzelsteuern bzw. steuerliche Instrumente?
- Welche genderspezifischen Effekte sind von geplanten Steuervariationen (Änderungen des Tarifs, den Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage oder von speziellen Steuerinstrumenten) zu erwarten (ex ante)?
- Welche genderspezifischen Effekte gehen tatsächlich von umgesetzten Steuervariationen aus (ex post)?
- Welche längerfristigen Trends weisen die genderspezifischen Effekte im gesamten Abgabensystem auf?
- Welche längerfristigen Trends weisen die genderspezifischen Effekte bestimmter Einzelsteuern oder Steuerinstrumente auf?

Gender-Analysen können sich somit entweder dem gesamten Abgabensystem, Teilbereichen (z. B. der Einkommens- oder der Verbrauchsbesteuerung) oder spezifischen Einzelsteuern (z. B. Lohnsteuer oder Umsatzsteuer) bzw. Steuerinstrumenten (z. B. Absetz- oder Freibeträge) widmen. Die Gender-Analyse kann sich auf den Status Quo beschränken und daher zeitpunktbezogen sein, oder sie widmet sich der längerfristigen Entwicklung. Der gewählte Untersuchungsbereich kann in seiner Gesamtheit betrachtet werden (z. B. die gesamte Lohnsteuer), oder es werden inkrementelle Änderungen untersucht (z. B. Effekte einer Steuerreform). Die Gender-Analyse von Steuerreformen kann ex ante, also im Vorfeld einer geplanten Änderung, erfolgen; aus einer ex ante-Sicht werden geplante Vorhaben auf ihre Gender-Effekte überprüft, um sie ggf. im Sinne einer verbesserten Gleichstellung anzupassen. Aus einer ex post-Sicht sind die bestehenden Abgabenstrukturen (Status Quo) – als Ergebnis von bereits getroffenen budgetpolitischen Entscheidungen – bzw. bereits implementierte Reformmaßnahmen auf Gleichstellungsdefizite zu untersuchen und ggf. die Gleichstellung

⁷⁾ Vgl. zu allgemeinen Gleichstellungszielen und genderspezifischen Effekten, die in gendersensiblen Analysen steuerlicher Maßnahmen Berücksichtigung finden sollten, Abschnitt 2.4 der Studie.

verbessernde Veränderungen einzuleiten. Schließlich können Gender-Analysen im Abgabensystem auf ein bestimmtes Land beschränkt bleiben oder im Sinne von Benchmarking und der Identifizierung von Best Practice in internationale Entwicklungen und Trends eingebettet werden. Jedenfalls sind dabei zwei Punkte unverzichtbar: Erstens eine grundlegende Analyse des Status Quo, also inwiefern das Gesamtabgabensystem derzeit zur tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen beiträgt, und zweitens eine Perspektive, die die unbezahlte Arbeit in den Blick nimmt.

2.4. Gleichstellungsziele und genderspezifische Effekte im Steuerbereich

Die üblicherweise an steuerliche Vorhaben angelegten Beurteilungsmaßstäbe ergeben sich aus den wichtigsten Zielen der Wirtschafts- bzw. Steuerpolitik. In der Regel stehen bei der ex ante-Evaluierung von Steuervorschlägen neben den budgetären Effekten mögliche alloкатive, beschäftigungspolitische, verteilungspolitische, stabilitäts-/konjunkturpolitische sowie wachstumspolitische Wirkungen im Vordergrund. Gender Budgeting im Steuerbereich erfordert die Ergänzung dieser "konventionellen" wirtschaftspolitischen Ziel- und Beurteilungsdimensionen um Gleichstellungsziele, die insbesondere auch die unbezahlte Arbeit berücksichtigen. Dabei ist zu betonen, dass die Unterstützung der Gleichstellung von Frauen und Männern eines von mehreren Zielen ist, die durch budgetpolitische Maßnahmen verfolgt werden können, und dass konkurrierende Beziehungen zu anderen Zielen der Wirtschafts- und Steuerpolitik nicht unwahrscheinlich sind. In diesem Fall sind Trade-Offs zu berücksichtigen und abzuwägen. Die Offenlegung möglicher Zielkonflikte, die Gewichtung bzw. Priorisierung der relevanten Zieldimensionen sowie deren Begründung ist Aufgabe der Politik.

Das derzeit in Österreich angewendete Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung sieht die Darlegung der erwarteten Wirkungen eines Gesetzesentwurfs im Vorblatt zu den Erläuterungen hierzu vor und bezieht dabei eine Reihe von Wirkungsdimensionen mit ein (vgl. Kasten).

Wirkungsdimensionen im bestehenden österreichischen Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung

- *Finanzielle Auswirkungen*
- *Auswirkungen auf das Abgabenaufkommen*
- *Wirtschaftspolitische Auswirkungen*
- *Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich*
- *Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürger/innen und für Unternehmen*
- *Auswirkungen in umweltpolitischer Hinsicht, insbesondere Klimaverträglichkeit*
- *Auswirkungen in konsumentenschutzpolitischer wie sozialer Hinsicht*
- *Geschlechtsspezifische Auswirkungen*

Q: Bundeskanzleramt.

Formal werden also geschlechtsspezifische Aspekte bei der ex ante vorgenommenen Gesetzesfolgenabschätzung berücksichtigt. De facto erfolgt jedoch in der Regel keine

Genderprüfung von Gesetzesvorhaben, auch nicht bei steuerlichen Vorhaben. Die zwei jüngsten Beispiele sind das Budgetbegleitgesetz 2011 bis 2014, mit dem die bereits erwähnten, Ende Oktober 2010 in Loipersdorf beschlossenen steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen verabschiedet wurden, und das Stabilitätsgesetz 2012, das die steuerlichen Maßnahmen des jüngsten, im März 2012 beschlossenen zweiten Konsolidierungspakets enthält. Obwohl die Annahme plausibel ist, dass viele dieser Steueränderungen auch Gendereffekte haben (etwa die Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrags für Kinderlose oder die Erhöhung der Mineralölsteuer im ersten Konsolidierungspaket, die erhöhte Besteuerung des 13./14 Monatsgehalts im Rahmen der Lohnsteuer oder die Ausdehnung der Veräußerungsgewinnbesteuerung bei Immobilien), werden keine Aussagen zu geschlechtsspezifischen Auswirkungen gemacht, mit der knappen Begründung: "Die Änderungen im vorliegenden Entwurf lassen eine sinnvolle Zuordnung zu Männern und Frauen nicht zu." Auch die eindeutig geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Verteilungseffekte der diversen geplanten Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge für höhere Einkommen wurden in der Bewertung der Konsolidierungsmaßnahmen ausgeblendet. Nur teilweise kann diese Vernachlässigung der Gleichstellungsdimension in der Gesetzesfolgenabschätzung mit Datenlücken begründet werden: Die für die Ermittlung der geschlechtsspezifischen Inzidenz der höheren Steuern bzw. Sozialversicherungsbeiträge erforderlichen Daten beispielsweise liegen (in der Lohnsteuerstatistik bzw. den Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger) vor.

Der bereits erwähnte Entwurf zur Wirkungsfolgenabschätzungs-Verordnung betreffend Frauen und Männer sieht nunmehr einen detaillierten Katalog von zu prüfenden Aspekten vor (Verteilung direkter Leistungen, Bildung, Erwerbstätigkeit und Einkommen, unbezahlte Arbeit, usw.), wobei auch die Betroffenheit durch öffentliche Einnahmen eine eigene Kategorie bildet. Dabei ist jeweils zuerst zu prüfen, ob die vorgesehenen "Wesentlichkeitsschwellen" überschritten werden. Nur wenn das der Fall ist, müssen die jeweiligen Kriterien der tatsächlichen Analyse unterzogen werden. Damit wurde – ungeachtet der bestehenden Fragen bezüglich der Systematik der Herangehensweise und der Vollständigkeit der zu berücksichtigten Aspekte (vgl. Abschnitt 2.2.2) – zumindest ein wichtiger Konkretisierungsschritt unternommen, der dazu beitragen kann, die geschlechtsspezifische Folgenabschätzung erkennbar zu verbessern. Auch bestehende Datenlücken werden so deutlicher sichtbar.

Neben einer teilweise mangelhaften Datengrundlage dürfte eine wesentliche Ursache dafür, dass im bisherigen Gesetzesfolgenabschätzungsverfahren die Verpflichtung, auch Genderaspekte zu evaluieren, bisher nicht mit Leben erfüllt wurde, das Fehlen von verbindlichen Gleichstellungszielen sein. Deren Formulierung steht am Anfang jeder Gender Budgeting-Analyse und damit auch einer Genderanalyse im Bereich von Steuern und Abgaben. Gleichstellungsziele sind auch erforderlich für die ex post-Analyse umgesetzter Steuerreformmaßnahmen, die Analyse des Status Quo oder längerfristiger Entwicklungstrends.

Die Grundlage bzw. der Ausgangspunkt für die Formulierung von Gleichstellungszielen in diesem Bereich sind zunächst die allgemeinen Gleichstellungsziele, die sich aus grundlegenden Menschenrechten sowie den diversen internationalen und nationalen Vereinbarungen und Verpflichtungen zur Gleichstellung von Männern und Frauen ableiten lassen (vgl. Kasten).

Allgemeine Gleichstellungsziele

- *Selbstbestimmte Lebensgestaltung für Frauen und Männer.*
- *Leben frei von jeder Form von Gewalt für Frauen und Männer.*
- *Gleiche Möglichkeiten für Frauen und Männer zur Entwicklung ihrer persönlichen Fähigkeiten und Potenziale.*
- *Gleiche Teilhabemöglichkeiten (ökonomische, gesellschaftliche und politische Partizipation) für Frauen und Männer.*
- *Gleiche Verteilung von Macht und Einfluss zwischen Frauen und Männern hinsichtlich politischer und ökonomischer Entscheidungen und Prozesse.*
- *Eigenständiger und gleicher Zugang zu Sozialleistungen in allen Lebensphasen (insbesondere auch Elternschaft, Kinderbetreuung und –erziehung, Bildung, Arbeitslosigkeit, Pflege, Krankheit, Alter) für Frauen und Männer.*
- *Gleicher Zugang zu öffentlichen Leistungen für Frauen und Männer.*
- *Autonomie über die eigene Lebensgestaltung und Zeitverwendung für Frauen und Männer.*
- *Gleiche Möglichkeiten für Frauen und Männer zu ökonomischer Unabhängigkeit durch Erwerbsarbeit.*

Q: Mayrhuber et al. (2006).

Darüber hinaus stecken auch bestehende Defizite bei der Gleichstellung von Frauen und Männern den Rahmen mit ab, innerhalb dessen steuerpolitische Gleichstellungsziele zu formulieren sind. Im Rahmen dieser Kurz-Studie ist eine ausführliche Darstellung der sozio-ökonomischen Situation von Frauen unter Heranziehung geeigneter Indikatoren nicht möglich. Eine solche detaillierte Darstellung und Analyse ist hier aber auch nicht erforderlich, da ausreichend aktuelle einschlägige Analysen vorhanden sind, auf die zurückgegriffen werden kann. So lassen sich etwa aus dem letzten Frauenbericht (Quelle) bzw. dem Nationalen Aktionsplan Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt (Bundeskanzleramt, 2010) wichtige stilisierte Fakten ableiten, die eine wichtige Orientierung für die Formulierung von Gleichstellungszielen im Bereich Steuern und Abgaben bieten (vgl. Kasten)⁸⁾.

⁸⁾ Vgl. für einen Überblick über wichtige Indikatoren zur sozio-ökonomischen Situation von Frauen und Männern auch Pirklbauer – Völkerer (2008).

Stilisierte Fakten zur sozio-ökonomischen Situation von Frauen in Österreich

- Im internationalen Vergleich überdurchschnittlich großer Einkommensunterschied bei unselbständig Beschäftigten (Gender Pay Gap)
- Frauen übernehmen den Großteil der unbezahlten Arbeit, die Beteiligung der Männer an der unbezahlten Arbeit nimmt langfristig kaum zu
- Frauen haben eine geringere Erwerbs- und Beschäftigungsquote als Männer
- Im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoher, steigender Anteil an Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen bei Frauen, mit im Durchschnitt relativ geringer Stundenzahl, bei gleichzeitig geringem Teilzeitanteil der Männer
- Frauen stellen den überwiegenden Anteil der geringfügig Beschäftigten
 - Die gesellschaftliche Arbeitsteilung weist eine ausgeprägte horizontale und vertikale geschlechtsspezifische Segregation auf
- Frauen sind einer überdurchschnittlichen Armutsgefährdung ausgesetzt (insbesondere als Alleinerziehende und im Alter)

Aus diesen stilisierten Fakten, die auf eine deutliche gesellschaftliche Schlechterstellung der Frauen bezüglich Erwerbsbeteiligung und Entlohnung, Entscheidungsprozessen sowie eine im Vergleich zu den Männern deutlich überdurchschnittliche Belastung durch die Übernahme unbezahlter Arbeit hinweisen, was sich in einer vergleichsweise schlechteren sozialen Absicherung im Alter, bei Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Invalidität fortsetzt, lassen sich folgende Gleichstellungsziele im Bereich von Steuern und Abgaben ableiten:

Gleichstellungsziele im Steuerbereich

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

Gleichstellungsziele im Steuerbereich betreffen somit zunächst die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit bzw. eine gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten Arbeit (gemessen an Erwerbs-, Beschäftigungs- und Teilzeitquoten) zwischen den Geschlechtern und die Verbesserung der Einkommenschancen von Frauen. Entscheidende Voraussetzungen hierfür und somit Instrumentalziele sind die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Männer und Frauen sowie die Unterstützung einer egalitären Aufteilung nicht nur der

bezahlten Erwerbsarbeit, sondern auch der unbezahlten Arbeit auf beide Geschlechter. Das Abgabensystem soll darüber hinaus die ungleiche Primärverteilung von Einkommen und Vermögen zwischen Männern und Frauen abmildern, da diese wesentlich die gesellschaftliche Position (gesellschaftliche Teilhabe) und ökonomische/materielle Situation (ökonomische Teilhabe) bestimmen. Schließlich soll auch der gleiche Zugang von Frauen und Männern zu bestimmten steuerlichen Maßnahmen und Instrumenten (wie etwa Absetz- oder Freibeträge) gewährleistet sein. Aus diesen Gleichstellungszielen ergeben sich die Wirkungsdimensionen (genderspezifische Effekte), die eine umfassende gendersensible Evaluierung zu berücksichtigen hat:

- Wirkungen von Steuern und Abgaben auf Beschäftigungsanreize/Erwerbstätigkeit von Frauen sowie die Verteilung der bezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern
- Einfluss von Steuern und Abgaben auf die geschlechtsspezifische Verteilung der unbezahlten Arbeit
- Geschlechterdifferenzierte Verteilungswirkungen öffentlicher Abgaben (direkte Steuern, indirekte Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) sowie spezieller Steuerinstrumente (z. B. Absetz- oder Freibeträge)

Das in Abschnitt 2.2.3 zitierte Gleichstellungsziel des BMF, das im März 2012 im Strategiebericht zum aktuellen Bundesfinanzrahmen 2013 bis 2016 veröffentlicht wurde, bezieht sich lediglich auf den Beitrag des Abgabensystems zur Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern. Es lässt somit bedeutende gleichstellungspolitische Zielsetzungen, die für die Gestaltung und Umsetzung steuerpolitischer Maßnahmen relevant sein sollten, außer Acht.

Eine weitere Problematik, die eine effektive und koordinierte gleichstellungsorientierte Politik auch im Bereich der Steuer- und Abgabepolitik behindert, besteht in einer unzureichenden Verzahnung von Gleichstellungszielen und –maßnahmen, die in individuellen Politikbereichen und –feldern definiert und verfolgt werden⁹⁾. So findet sich etwa im Nationalen Aktionsplan Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt folgende Maßnahme zur Erreichung des (als eines von mehreren Teilzielen formulierten) Teilziels "Chancen am Arbeitsmarkt erhöhen – Barrieren der Erwerbsbeteiligung abbauen": "Prüfung von sämtlichen Familienleistungen und Steuerleistungen auf ihre Wirkung auf Gleichstellung sowie die Möglichkeiten der Verlagerung auf Sachleistungen" (19. Maßnahme). Als zuständig für diese Maßnahme, die das qualitative Ziel verfolgen soll, die "Gleichstellung sowie Verlagerung des Steuermittel-einsatzes auf Sachleistungen (u. a. für Ausweitung und Verbesserungen in der Kinderbetreuung)" zu fördern, werden das BMF, das BMWFJ und das BMASK genannt, als Kooperationspartner die Sozialpartner, das BMASK (AMS) sowie das BKA; die Maßnahme soll 2010 beginnen.

⁹⁾ Diese Problematik gilt allgemein für die Wirkungsorientierung insgesamt.

2.5. Methodische Ansatzpunkte für eine gendersensible Evaluierung von Steuern und Abgaben

Für die gendersensible Evaluierung von Steuern werden je nach konkreter Fragestellung unterschiedliche methodische Zugänge und Ansatzpunkte verfolgt.

2.5.1. Deskriptive Datenanalysen

Deskriptive Datenanalysen sind – sofern die entsprechenden Daten vorliegen – der methodisch einfachste Ansatz zur Untersuchung genderrelevanter Wirkungen von Steuern und Abgaben. Sie können im Prinzip für alle Fragestellungen eingesetzt werden: So kann etwa die Entwicklung diverser Dimensionen des Arbeitsangebots von Männern und Frauen (Partizipationsraten, gearbeitete Wochenstundenzahl bzw. Teilzeitquoten, Ausmaß der unbezahlten Arbeit, etc.) den Entwicklungen wichtiger Elemente im Steuer- und Abgabensystem (z. B. Grenz- und Durchschnittsabgabensätze, Modell der Haushaltsbesteuerung, etc.) gegenüber gestellt werden. Freilich können durch eine solche deskriptive Betrachtung keine empirischen Regelmäßigkeiten entdeckt werden. Auch erlaubt sie nicht die Kontrolle für weitere mögliche Determinanten des Arbeitsangebots (etwa das Vorhandensein von Kinderbetreuungsmöglichkeiten). Analysen der genderdifferenzierten beschäftigungspolitischen Effekte von Steuern und Abgaben stützen sich daher meist auf Mikrosimulationsstudien oder statistisch-ökonomische Verfahren.

Die deskriptive Statistik wird primär für Analysen der Inzidenz (d. h. der unmittelbaren Verteilung der Steuerlast ohne Anpassungsreaktionen) eingesetzt. Untersuchungen der Inzidenz müssen sich dabei in der Regel auf die formale Inzidenz, d. h. die vom Gesetzgeber beabsichtigte Verteilung der Steuerlast (z. B. Mehrwertsteuer auf EndverbraucherInnen oder Lohnsteuer auf unselbständige Beschäftigte oder PensionistInnen), beschränken. Denn die effektive Inzidenz, d. h. die tatsächliche Verteilung der Steuertraglast nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge, kann aufgrund von Daten- bzw. methodischen Problemen vielfach nicht empirisch bestimmt werden. Die formale Inzidenz von Steuern und Abgaben wird in Form deskriptiver Datenanalysen zu erfassen versucht.

Am direktesten Auskunft können diesbezüglich – sofern sie vorliegen – Steuerstatistiken geben. Sie enthalten Daten zu den Steuerpflichtigen sowie zu Höhe und Struktur der Bemessungsgrundlage und der Steuerzahlungen und ggf. zur Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen und können somit zur Ermittlung der effektiven Steuerbelastung der betreffenden Bemessungsgrundlage dienen. Da Steuerstatistiken naturgemäß vergangenheitsbezogene (oft erst mit einiger zeitlicher Verzögerung verfügbare) Daten beinhalten, bieten sie sich unmittelbar für ex post-Inzidenzanalysen an. Die Verteilung der Steuerlast (auch aus Gendersicht) der Vergangenheit kann jedoch auch als Anhaltspunkt bzw. Referenz für eine ex ante-Einschätzung der zu erwartenden Inzidenz geplanter Steueränderungen dienen.

Für Steuerarten, zu denen keine Steuerstatistiken vorliegen, können die Verteilung der Bemessungsgrundlage zwischen Frauen und Männern sowie jeweils innerhalb der Gruppe der Männer und der Frauen (z. B. personelle Verteilung der Einkommen jeweils bei Frauen und Männern), ggf. deren geschlechtsspezifischer Struktur (z. B. Zusammensetzung des gesamten steuerpflichtigen Einkommens) sowie die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der

Gruppe der SteuerzahlerInnen (z. B. mineralölsteuerpflichtige AutofahrerInnen) als Anhaltspunkte für ex post- oder ex ante-Analysen der Verteilung der Steuerzahllast verwendet werden. Diese Informationen werden bei direkten Steuern auf Einkommen (und Vermögen) dem Verlauf der Durchschnittssteuersätze, wie sie sich durch die Anwendung des Steuertarifs auf die Bemessungsgrundlage ergeben, gegenübergestellt. Bei Verbrauchssteuern werden sie mit dem Durchschnittssteuersatz als Resultat aus (repräsentativer) Steuerzahlung nach Einkommenshöhe (beispielsweise auf der Grundlage der Konsumstatistik) kontrastiert.

2.5.2. Simulationsstudien

Grundsätzlich haben Steuervariationen makroökonomische/gesamtwirtschaftliche Effekte einerseits und mikroökonomische (auf Individuen bzw. private Haushalte bezogene) Effekte andererseits. Beide Gruppen von Wirkungen können mit Hilfe von Simulationsmodellen ex ante oder ex post evaluiert werden.

2.5.2.1. Mikrosimulationsstudien

Mikrosimulationsstudien können sowohl die Verteilungswirkungen (Inzidenz) von Steueränderungen als auch die hierdurch ausgelösten Veränderungen bezüglich des Erwerbsverhaltens untersuchen. Mit Hilfe der für solche Simulationen eingesetzten Steuer-Transfer-Modelle kann der Einfluss von Reformen des Steuer- und Transfersystems auf das Einkommen und das Arbeitsangebot einzelner Haushalte sowie der einzelnen Personen im Haushalt sowie auf das gesamte Steueraufkommen analysiert werden. Steuer-Transfer-Mikrosimulationen gehen in zwei Schritten vor: Zunächst ermitteln sie mit Hilfe eines Steuer-Transfer-Modells die unmittelbare Wirkung einer Veränderung im Steuer- bzw. Transfersystem auf das Einkommen individueller Haushalte bzw. der einzelnen Personen. Anschließend wird auf der Basis einer Arbeitsangebotsfunktion, die in der Regel eine mittels ökonomischer Verfahren geschätzte Arbeitsangebotselastizität bezüglich der Veränderung des Nach-Steuer-Lohnsatzes zugrunde legt, die Reaktion des Arbeitsangebots auf die angenommene Änderung im Steuer-Transfer-System simuliert.

Dabei sind hinsichtlich der Modellierung des Arbeitsangebots von Frauen zwei Varianten anzutreffen. In einer Variante wird ein empirisches Haushaltsarbeitsangebotsmodell in das Steuer-Transfer-Modell integriert. Dabei wird die Annahme getroffen, dass beide Partner gemeinsam eine Nutzenfunktion mit den Argumenten Freizeit beider Partner und Haushaltsnettoeinkommen maximieren. In einer alternativen Variante wird angenommen, dass sich die Ehefrau bzw. Mutter – wie zumeist auch in konventionellen theoretischen und empirischen Studien angekommen – den Entscheidungen des Ehemannes anpasst. Diese Simulationsmodelle enthalten daher eine Nutzenfunktion für die Ehefrau bzw. Mutter mit den Argumenten Freizeit und Haushaltsnettoeinkommen; aus deren Maximierung ergibt sich das Arbeitsangebot der Ehefrau bzw. Mutter.

Es gibt mittlerweile zahlreiche Steuer- und Transfer-Simulationsmodelle für individuelle Länder, die auf den für das betreffende Land verfügbaren Mikrodaten basieren. Alleine für den deutschsprachigen Raum gibt es mehrere Mikrosimulationsmodelle. Das Mikrosimulationsmodell des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (STSM) beispielsweise wird mit

Mikrodaten aus dem Sozio-Ökonomischen Panel (SOEP) gespeist. Das ITABENA-Modell des IHS stützt sich auf EU SILC-Daten, ebenso wie das Mikrosimulationsmodell des WIFO.

Das Mikrosimulationsmodell des WIFO enthält einen detaillierten Steuer- und Transferrechner, der wesentliche Bestandteile des österreichischen Steuer-Transfer-Systems sowie Kinderbetreuungskosten berücksichtigt und mit auf dieser Grundlage die zu verschiedenen Bruttoeinkommenshöhen gehörigen Nettoeinkommen ermittelt. Das Arbeitsangebotsmodell beruht auf der Annahme, dass Paarhaushalte ihr Einkommen "poolen" und eine gemeinsame Entscheidung über das gesamte Arbeitsangebot des Haushalts treffen.

2.5.2.2 Makrosimulationsstudien

Die gesamtwirtschaftlichen Effekte fiskalpolitischer Maßnahmen im Allgemeinen und von Steuersenkungen bzw. -erhöhungen im Besonderen werden mit Hilfe von Makrosimulationsmodellen ermittelt. Dabei geht es um die Wirkungen auf eine Reihe makroökonomischer Variable, angefangen von der gesamten Wirtschaftsleistung (BIP) über Inflation und einzelne Nachfragekomponenten bis hin zu den im vorliegenden Zusammenhang besonders interessierenden arbeitsmarkt- und einkommensbezogenen Variablen unselbständig Beschäftigte, Arbeitslosenquote, Löhne sowie verfügbare Einkommen. Solche makroökonomischen Modelle, die auf einer Vielzahl von Identitäten und Verhaltensgleichungen beruhen, die meist auf der Grundlage von Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung geschätzt werden, existieren in großer Zahl und werden – so wie das nachfrageorientierte MACROMOD des WIFO (vgl. Baumgartner – Breuss – Kaniowski, 2004), ebenso wie Mikrosimulationsmodelle häufig für die Politikberatung eingesetzt.

Makrosimulationsmodelle weisen allerdings zwei Spezifika auf, die sie für gendersensible Analysen von Steuervariationen ungeeignet machen. Erstens gehen als Input in die Modellsimulation nicht detaillierte institutionelle Änderungen (etwa Variationen des Steuersatzes oder Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage) der zu analysierenden Einzelsteuern ein, sondern lediglich die gesamten Be- bzw. Entlastungsvolumina, die mit den betrachteten steuerlichen Änderungen verbunden sind. Zweitens werden nur aggregierte, nicht genderdifferenzierte Größen (gesamte Arbeitslosenquote, verfügbares Einkommen der privaten Haushalte, Gesamtzahl der unselbständig Beschäftigten, Reallohn je unselbständig Beschäftigten) ermittelt. Daher kann beispielsweise keine Aussage darüber getroffen werden, inwieweit die etwa durch das Vorziehen der ursprünglich für 2010 geplanten Senkung der Lohn- und Einkommensteuer im Rahmen der Konjunkturbelebungsmaßnahmen zur Abfederung des Konjunkturinbruchs im Gefolge der Finanzkrise auf das Jahr 2009 bewirkte Erhöhung der Zahl der unselbständig Beschäftigten (kumuliert +10.900 im Jahr 2010; vgl. Breuss – Kaniowski – Schratzenstaller, 2009) sich aus Männern bzw. Frauen zusammensetzt. Ganz allgemein bieten Makrosimulationsmodelle keine Genderdifferenzierung der mit ihrer Hilfe ermittelten Multiplikatoreffekte.

2.5.3. Statistisch-ökonomische Analysen

Statistisch-ökonomische Analysen werden insbesondere zur empirischen Überprüfung möglicher Zusammenhänge zwischen der Besteuerung und dem Arbeitsangebot angewendet. Sie fokussieren häufig auf die Elastizität des Arbeitsangebots bezüglich

Veränderungen des Lohnsatzes, die entscheidend ist für das Ausmaß möglicher Anreizwirkungen von Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen. Gelegentlich wird aber auch der direkte Einfluss von Steueränderungen auf das Arbeitsangebot untersucht. Die Fülle von Studien zu diesem Themenkomplex stützt sich auf eine Vielzahl unterschiedlicher ökonometrischer Verfahren sowie Datenquellen. Entsprechend groß ist die Bandbreite der empirischen Resultate, zu denen sie gelangen.

Mittlerweile existieren mehrere "Generationen" ökonometrischer Studien zum Arbeitsangebotsverhalten¹⁰⁾. Die erste Generation von Untersuchungen (1960er und 1970er Jahre) umfasst vorwiegend Zeitreihen- und Querschnittsanalysen unter Verwendung aggregierter Daten, die einen empirischen Zusammenhang zwischen Erwerbsquote/angebotenen Stunden einerseits und Lohnsätzen/Einkommen und Arbeitslosenquote andererseits zu identifizieren versuchen. Die zweite Generation fokussiert – in der Regel gestützt auf Individualdaten – auf die Bewältigung der (methodischen) Probleme und Aspekte, mit denen die erste Generation von Studien behaftet ist:

- das Problem der Multikollinearität zwischen den verwendeten Zeitreihen
- die fehlende Unterscheidung zwischen dem Ausmaß der angebotenen Arbeitsstunden einerseits und der Partizipationswahrscheinlichkeit andererseits
- die unzureichende Berücksichtigung weiterer "struktureller Parameter", u. a. der Parameter der Nutzenfunktion.

3. Literaturüberblick zum Thema "Gender und öffentliche Abgaben"

Folgende inhaltliche Gesichtspunkte dienen zur Systematisierung des folgenden knappen Literaturüberblicks:

- Wirkungen öffentlicher Abgaben auf Beschäftigungsanreize/Erwerbstätigkeit von Frauen
- Einfluss von Steuern und Abgaben auf die geschlechtsspezifische Verteilung der unbezahlten Arbeit
- Geschlechterdifferenzierte Verteilungswirkungen (Inzidenz) öffentlicher Abgaben (direkte Steuern, indirekte Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, vermögensbezogene Steuern)

Zunächst werden internationale Untersuchungen zu diesen Wirkungsaspekten von Steuern und Abgaben aus der Genderperspektive vorgestellt. Bei der Darstellung der wichtigsten Ergebnisse der vorhandenen empirischen Literatur wird jeweils auch – sofern zweckmäßig und bekannt – auf die verwendeten Daten und Methoden sowie die Umsetzbarkeit im österreichischen Kontext eingegangen. Anschließend wird ein Überblick über für Österreich vorliegende Studien gegeben.

Es gäbe über die hier betrachteten Wirkungsaspekte hinaus noch eine Reihe weiterer interessanter genderrelevanter Effekte von Steuern und Abgaben, wie beispielsweise ihr Einfluss auf die Bildung von Humankapital, auf die Entscheidung zwischen dem offiziellen Arbeitsmarkt und Schwarzarbeit, auf die Berufswahl, auf die Wahl von Wohnsitz bzw. Arbeits-

¹⁰⁾ Vgl. zum Folgenden insbesondere Franz (2009).

ort¹¹⁾, auf das Konsumverhalten, auf Unternehmensgründungen, auf die private Ersparnis etc. Im Rahmen dieser Kurzstudie können diese Aspekte jedoch nicht weiter behandelt werden¹²⁾.

3.1. Internationale Studien

3.1.1. Wirkungen öffentlicher Abgaben auf Beschäftigungsanreize/Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern

Der Einfluss von Steuern und Abgaben auf das Arbeitsangebot von Frauen und Männern ist wohl am intensivsten empirisch untersucht worden. Dabei dürften statistisch-ökonomische Analysen dominieren; daneben finden sich aber auch Mikrosimulationsstudien. Der Fokus liegt dabei bei direkten Steuern und Abgaben (Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge) und ihrem Einfluss auf das Arbeitsangebot von Frauen sowie die Verteilung von Erwerbsarbeit in der Familie. Dagegen gibt es keine empirischen Untersuchungen zum Einfluss von indirekten Steuern (Mehrwertsteuer, spezielle Verbrauchssteuern) auf das Arbeitsangebot von Frauen. Dabei können auch Verbrauchssteuern negative Beschäftigungsanreize ausüben: Zum einen, weil sie die Realeinkommen senken (OECD, 2011A), zum anderen, weil sie Entscheidungen zwischen Markt- und Eigenproduktion bestimmter Güter und Dienstleistungen beeinflussen können.

Der folgende Überblick über vorliegende empirische Studien beschränkt sich auf den Zusammenhang zwischen direkten Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen und den Beschäftigungsanreizen bzw. dem Arbeitsangebot von Frauen und Männern sowie der intrafamiliären Aufteilung der bezahlten Erwerbsarbeit. Theoretisch sind folgende Elemente im Rahmen der direkten Besteuerung der Arbeitseinkommen relevant:

- Durchschnittsabgabenbelastung: beeinflusst die Partizipationsentscheidung
- Grenzabgabenbelastung: beeinflusst das Ausmaß der gearbeiteten Stunden (relevant sind Höhe des Grundfreibetrags, Eingangssteuersatz, Geringfügigkeitsregelungen bei der Sozialversicherung, Freigrenze versus Freibetrag)
- System der Einkommensbesteuerung im Haushaltskontext: beeinflusst intrafamiliäre Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit (Individualbesteuerung versus Splittingmodelle)
- Steuerliche Behandlung einer ungleichen intrafamiliären Aufteilung der Erwerbsarbeit: beeinflusst intrafamiliäre Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit (Steuererleichterungen für Unterhaltspflichten gegenüber nicht oder nur geringfügig erwerbstätigem/r PartnerIn für HauptverdienerIn, Begünstigungen für bestimmte Arbeitszeitarrangements; Begünstigungen bei Beitragspflicht des/der nicht oder nur geringfügig erwerbstätigen PartnerIn)
- Steuerliche Berücksichtigung von Kinder(betreuungs)kosten

¹¹⁾ Vgl. für einen Überblick über aktuelle empirische Studien zum Einfluss von Steuern und Abgaben auf Migrationsentscheidungen OECD (2011); interessanter Weise werden in diesen Studien Genderaspekte nicht berücksichtigt.

¹²⁾ Vgl. für eine ausführlichere Behandlung von möglichen Genderaspekten, die im Zusammenhang mit einzelnen Steuer- und Abgabenkategorien relevant sein können, Barnett – Grown (2004).

3.1.1.1. Statistisch-ökonomische Analysen

Das Ausmaß des Einflusses von Steuern und Abgaben auf das Arbeitsangebot hängt von dessen Elastizität¹³⁾ bezüglich des Nach-Steuer-Lohnsatzes ab; je höher diese ist, desto stärker reagiert das Arbeitsangebot auf Steuersatzvariationen. Daher erfolgen Einschätzungen zu den Auswirkungen des Abgabensystems (ebenso wie des Transfersystems) und dessen Veränderungen zumeist indirekt auf der Grundlage der Arbeitsangebotselastizität. Nur wenige Untersuchungen berücksichtigen Steuern und Abgaben explizit. Zwei interessante rezente Studien seien hier genannt: So schätzt *LaLumia* (2008), dass der Wechsel von der Individualbesteuerung zu einem System der Haushaltsbesteuerung in den USA 1948 die Beschäftigungsquote verheirateter Frauen um 2 Prozentpunkte reduzierte. Für 20 OECD-Länder zeigen *Booth – Coles* (2008), dass die Partizipationsrate von Frauen negativ korreliert ist mit den Durchschnittsabgabensätzen für eine alleinstehende Person, während der Zusammenhang für Männer statistisch nicht signifikant ist. Auch hat der Steuersatz für den/die Zweitverdiener/in einen beträchtlichen negativen Einfluss auf die Partizipationsrate von Frauen und einen – wenn auch geringen – positiven Einfluss auf jene von Männern.

Der folgende Überblick fokussiert auf ökonomische Studien zur Bestimmung der Arbeitsangebotselastizität von Frauen, aus denen Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung einer aus Sicht der Frauen beschäftigungsfreundlichen Steuerpolitik abgeleitet werden können. Dabei handelt es sich im Sinne der in Abschnitt 2.3.3 dargestellten Unterscheidung unterschiedlicher Generationen ökonomischer Analysen um Studien der zweiten Generation.

Implizit gehen diese Studien meist davon aus, dass Männer ihre Arbeitsangebotsentscheidung unabhängig von ihrem Familienstand und ihrer PartnerIn treffen, während diese ihre Arbeitsangebotsentscheidung – beeinflusst von institutionellen Gegebenheiten wie der Steuer- und Abgabenbelastung oder das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen, aber auch vom (Lohn-)Einkommen des Partners – anpassen.

Ökonomische Studien, die die Elastizität des Arbeitsangebots untersuchen, fokussieren entweder auf den Einfluss von Variationen des Stundensatzes nach Steuern auf die gearbeitete Stundenzahl oder auf die Partizipationsentscheidung; ein neuerer Strang der Literatur verwendet als Maß für das Arbeitsangebot das zu versteuernde Einkommen¹⁴⁾. Inzwischen liegt eine große Zahl von Studien zum Ausmaß der Arbeitsangebotselastizität von Frauen – auch im Vergleich zu Männern – vor. Hier kann nur versucht werden, einige der wichtigsten Ergebnisse zusammenzufassen¹⁵⁾. Insgesamt ist die Bandbreite der empirischen Resultate zur Elastizität des Arbeitsangebots von Männern und Frauen sehr groß, was mit unterschiedlichen Beobachtungszeitpunkten bzw. –zeiträumen, Datenquellen, Abgrenzungen der betrachteten Gruppe auf dem Arbeitsmarkt (Familienstand, Zahl und Alter der Kinder, etc.) und verwendeten Schätzmethode erklärt werden kann.

¹³⁾ Die Elastizität des Arbeitsangebots bezüglich des Lohnsatzes kann definiert werden als die prozentuale Veränderung der Erwerbsquote (Partizipation) bzw. der Zahl der gearbeiteten Stunden in Folge einer einprozentigen Erhöhung des Lohnsatzes nach Steuern.

¹⁴⁾ Vgl. zu einem Überblick über diese so genannte "New Tax Responsiveness"-Literatur *Meghir – Phillips* (2010).

¹⁵⁾ Dieser Überblick stützt sich stark auf *Meghir – Phillips* (2010) und *OECD* (2011).

Elastizität der Zahl der gearbeiteten Stunden

Evers – de Mooij – dan Vuuren (2008) bieten in ihrer Meta-Analyse eine Zusammenschau von 23 Studien für insgesamt 8 Länder, die insgesamt 102 Beobachtungen für die Elastizität der Zahl der gearbeiteten Stunden bezüglich von Nettolohnsatzvariationen für Frauen ergibt, sowie von 19 Studien für insgesamt 6 Länder mit insgesamt 107 entsprechenden Beobachtungen für Männer. Insgesamt zeigt sich Folgendes: Erstens ist die Bandbreite der für das Arbeitsangebot von Frauen ermittelten Elastizitäten wesentlich höher als für Männer: Sie reicht für Frauen von -0,08 bis 2,79 (Standardabweichung 0,55), für Männer von -0,24 bis 0,45 (Standardabweichung 0,12). Zweitens sind Durchschnitt und Median für die Arbeitsangebotselastizität über sämtliche Studien hinweg für Frauen mit 0,43 bzw. 0,27 deutlich höher als für Männer mit 0,07 bzw. 0,08. Drittens werden bei Frauen die Arbeitsangebotselastizitäten durch den Familienstand und das Vorhandensein von Kindern deutlich beeinflusst. Viertens scheint die Elastizität des Arbeitsangebots von Frauen in Schweden (ebenso wie jene von Männern) im Ländervergleich relativ hoch zu sein, in Großbritannien und den USA dagegen vergleichsweise geringer.

Die Elastizität der Anzahl der gearbeiteten Stunden (wöchentlich oder jährlich), der Partizipationsentscheidung sowie des zu versteuernden Einkommens – als Maße für das Arbeitsangebot – stehen im Fokus des ausführlichen Überblicksartikels von Meghir – Phillips (2010). Auch hier zeigt sich eine große Bandbreite der Schätzungen der Elastizität der Stundenzahl für verheiratete Frauen; alle Elastizitäten sind positiv und meistens höchstens 1. Auffällig ist, dass die Elastizität der gearbeiteten Wochenstunden deutlich geringer ist als der jährlichen Arbeitsstunden, was mit größeren Spielräumen bei der Gestaltung der jährlichen Arbeitszeit (Möglichkeit der Anpassung der Wochenarbeitszeit, der gearbeiteten Wochen pro Jahr oder der Partizipation) erklärt wird. Nach Meghir – Phillips (2010) scheint sich ein gewisser Konsens in der Literatur herausgebildet zu haben, dass die Elastizität des jährlichen Arbeitsangebots von Frauen bei etwa 1 liegt, während sich jene der gearbeiteten Wochenstunden zwischen 0 und 0,3 bewegt. Dieser Befund könnte allerdings auch als Hinweis auf die Bedeutung von Frauen als nur phasenweise beschäftigte Saisonarbeitskräfte bzw. auf eine zunehmende Bedeutung prekärer Arbeitsverhältnisse von Frauen gewertet werden. Bei Männern liegt dagegen – so zeigen eine Reihe von Studien auf der Basis unterschiedlicher Ansätze und Datensätze und für verschiedene Länder – generell die Elastizität der gearbeiteten Stunden nahe Null.

Elastizität der Partizipationsentscheidung

Weit weniger empirische Arbeiten – jeweils für einzelne Länder mit unterschiedlichen ökonometrischen Ansätzen – gibt es zur Elastizität der Partizipationsentscheidung (Meghir – Phillips, 2010). Sie stimmen weitestgehend darin überein, dass die Partizipationsentscheidung verheirateter Frauen eine hohe Elastizität (in einer Bandbreite zwischen 0,65 und 1,8) aufweist; auch gibt es Hinweise für eine besonders hohe Reagibilität der Partizipationsentscheidung in den unteren Einkommensgruppen. Studien zur Elastizität der Partizipationsentscheidung alleinerziehender Mütter liegen primär für USA und Großbritannien vor. Sie analysieren entweder direkt die Elastizität der Partizipationsentscheidung oder untersuchen den Einfluss von in-work-benefits (z. B. den Working Tax Credit in Großbritannien oder den Earned Income

Tax Credit in den USA). Es besteht Übereinstimmung darin, dass die Partizipationselastizität alleinerziehender Mütter mit am höchsten unter den unterschiedlichen demographischen Gruppen ist. Für Männer existieren – aufgrund ihrer historisch hohen Partizipationsraten – kaum empirische Studien zur Reagibilität der Partizipationsentscheidung. Mit einem eigenen Ansatz zeigen *Meghir – Phillips* (2010) jedoch, dass die Partizipationsentscheidung von geringqualifizierten Männern durchaus elastisch sein kann. Dagegen ist bei hochqualifizierten Individuen sowohl die Entscheidung über die gearbeitete Stundenzahl als auch die Partizipation am Arbeitsmarkt unelastisch.

Erst in den letzten Jahren wird dem Einfluss von Nicht-Arbeitseinkommen – im Wesentlichen jenes des Partners, aber etwa auch Transfereinkommen – auf das Arbeitsangebot von Frauen verstärkt Beachtung gewidmet. So schätzt etwa *Selin* (2009) für Schweden eine Partizipationselastizität verheirateter Frauen bezüglich des Nicht-Arbeitseinkommens von -0,14; für verheiratete Frauen mit Kindern ist sie wesentlich höher. Ein hohes Einkommen des Ehemannes dämpft also die Arbeitsmarktpartizipation der Ehefrau, vor allem dann, wenn Kinder vorhanden sind. *Blundell et al.* (2009) ermitteln für UK eine Lohnelastizität des Arbeitsangebots von Frauen von 0,3 und eine Nicht-Arbeitseinkommenselastizität von -0,85: Während Frauen also auf eine Erhöhung des Nach-Steuer-Lohnsatzes mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots reagieren, schränken sie dieses ein, wenn das Nicht-Arbeitseinkommen steigt; wobei der Einfluss des Nicht-Arbeitseinkommens nach diesen Schätzungen im Vergleich zu jenem des Lohnsatzes wesentlich höher ist.

Grenzen der Aussagekraft statistisch-ökonomischer Untersuchungen

Die Aussagekraft statistisch-ökonomischer Studien hängt entscheidend von der Datenverfügbarkeit und –qualität ab. Auch wird das Arbeitsangebot allgemein und jenes von Frauen im Besonderen durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst, die jenseits des Lohnmechanismus wirken (institutionelle Rahmenbedingungen, wie etwa Kinderbetreuungseinrichtungen; sozio-kulturelle Einstellungen und individuelle Präferenzen, wie etwa hinsichtlich der angemessenen Rollenverteilung und Arbeitsteilung in der Familie; gesamtwirtschaftlich-konjunkturelle Situation und damit Volumen der Arbeitsnachfrage; Wirtschaftsstruktur und damit Art der verfügbaren Arbeitsplätze; etc.) und für die möglicherweise nicht oder nur unzureichend kontrolliert werden kann. Zudem geben die ermittelten Resultate nur begrenzt Auskunft über die Ursachen der festgestellten statistischen Regelmäßigkeiten: Die Identifikation der Gründe für geschlechtsspezifische Unterschiede in den diversen Dimensionen der Elastizität des Arbeitsangebotes sowie für dessen längerfristige Entwicklung bedarf ergänzender Untersuchungen. Auch werden Betreuungspflichten über die Betreuung von Kindern hinaus (insbesondere Pflege älterer Angehöriger) in diesen Untersuchungen nicht berücksichtigt. Schließlich stellt sich die Frage, ob ArbeitsanbieterInnen überhaupt ausreichend über die steuerlichen Regelungen sowie ihre effektive Grenz- und Durchschnittsbelastung informiert sind, um sie adäquat in ihr individuelles Arbeitsangebotskalkül einbeziehen zu können: So zeigen *König et al.* (1995) auf der Grundlage des sozio-ökonomischen Panels, dass bei verheirateten Frauen die korrekte Kenntnis des Grenzsteuersatzes positiv mit der Schulbildung korreliert.

Abzuleitende Empfehlungen für eine gleichstellungsorientierte Steuerpolitik

Insgesamt können die oben referierten Ergebnisse zur gender-differenzierten Elastizität des Arbeitsangebots wichtige Orientierungshilfen für eine Steuerpolitik geben, die Hindernisse für eine Ausweitung des Arbeitsangebots von Frauen möglichst vermeiden will. Folgende generelle Empfehlungen lassen sich ableiten:

- Individualbesteuerung statt gemeinsamer Veranlagung von Paaren, da letztere mit hohen Grenz- und Durchschnittssteuersätzen für den/die ZuverdienerIn einhergeht
- Vermeidung hoher Grenz- und Durchschnittsabgabensätze (Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge) für geringe Einkommen
- steuerliche Berücksichtigung von Betreuungskosten bzw. Bereitstellung einer (kostengünstigen) Betreuungsinfrastruktur im Rahmen von Kinderbetreuung und Pflege

3.1.1.2. Mikrosimulationsstudien

Häufig werden mit Hilfe von Mikrosimulationsmodellen die Auswirkungen unterschiedlicher Einkommensteuermodelle im Haushaltskontext (Individualbesteuerung versus Splittingmodelle) auf Arbeitsmarktpartizipation und Arbeitsausmaß der beiden Partner untersucht. Unter Zugrundelegung von mit ökonometrischen Methoden ermittelten Arbeitsangebotselastizitäten von Frauen und Männern werden die Wirkungen eines Ersatzes des im betrachteten Land angewendeten Einkommensteuermodells durch ein alternatives Modell – beispielsweise des Ehegattensplittings durch eine Individualbesteuerung von Ehegatten – simuliert. Beispielhaft ist hier etwa die Arbeit von *Smith et al. (2003)*, die für Großbritannien, Dänemark, Irland und Westdeutschland zeigt, dass eine gemeinsame Besteuerung von Ehepaaren (einschließlich Steuersplitting) im Vergleich zur Individualbesteuerung die Partizipationsrate von verheirateten Frauen wesentlich dämpft. Eine Reihe von Studien liegen inzwischen für Deutschland vor, das trotz der anhaltenden Kritik an den negativen Arbeitsanreizen der gemeinsamen steuerlichen Veranlagung von Ehepaaren (Ehegattensplitting) für Frauen nach wie vor zu der inzwischen der kleinen Gruppe von Ländern gehört, die in den letzten Jahrzehnten nicht zur Individualbesteuerung übergegangen sind, und wo daher solche Mikrosimulationsstudien besonders häufig durchgeführt werden. Bereits Anfang der 1990er Jahre zeigten *Strom – Wagenhals (1991)* und *Gustafsson (1992)*, dass ein Wechsel zur Individualbesteuerung in Deutschland die Frauenerwerbstätigkeit deutlich erhöhen würde. Nach den Simulationen von *Dearing et al. (2007)* würde der Ersatz des deutschen Ehegattensplittings durch ein Individualsteuersystem die Partizipationsrate von Müttern um 7 Prozentpunkte erhöhen; dabei würde die Teilzeit-Partizipationsrate um 5,2 Prozentpunkte und die Vollzeit-Partizipationsrate um 1,6 Prozentpunkte steigen. Auf die Erwerbsbeteiligung der Männer hat das keinen Einfluss, da diese als gegeben angenommen wird.

Während frühere Mikrosimulationen von einem "male chauvinist model" ausgehen, also ein Zweitverdienermodell zugrunde legen, innerhalb das männliche Arbeitsangebot fix ist und sich lediglich das Arbeitsangebot der Frauen an Veränderungen im Steuer-Transfer-System anpasst, modellieren Mikrosimulationsmodells neueren Datums die Arbeitsangebotsentscheidung der PartnerInnen nicht unabhängig voneinander, sondern legen ein Haushalts-Nutzenmodell zugrunde. *Steiner – Wrohlich (2004)* beispielsweise finden, dass ein Ersatz des

Ehegattensplittings durch eine Individualbesteuerung nicht nur das Arbeitsangebot verheirateter Frauen in Westdeutschland deutlich erhöhen, sondern auch die Partizipationsrate der verheirateten Männer senken würde. Somit läge ein Vorteil der Individualbesteuerung nicht nur in der Steigerung des Arbeitsangebots der Frauen bei unveränderter Erwerbsbeteiligung, sondern auch in einer intrafamiliären Umverteilung der bezahlten Arbeit, was zumindest die Voraussetzung für eine Umverteilung der unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern in die umgekehrte Richtung wäre. *Bach et al. (2011)* zeigen für Deutschland, dass der Ersatz des Ehegattensplittings durch eine reine Individualbesteuerung die Partizipationsrate von verheirateten Frauen um 2,4 Prozentpunkte erhöhen und von verheirateten Männern um 0,7 Prozentpunkte reduzieren würde. Gleichzeitig würde die Zahl der durchschnittlich gearbeiteten Stunden verheirateter Frauen um 7,4% zunehmen, jene der verheirateten Männer um 1,5% sinken. Somit hat ein Individualsteuersystem einen positiven Einfluss auf die Verteilung der bezahlten – und vermutlich indirekt auch auf die Verteilung der unbezahlten – Arbeit zwischen den Geschlechtern; aufgrund der wesentlich höheren Arbeitsangebotselastizität verheirateter Frauen verändern diese jedoch ihr Arbeitsangebot in weitaus größerem Ausmaß als verheiratete Männer.

Grenzen der Aussagekraft von Mikrosimulationsstudien

In der oben dargestellten Studie von *Dearing et al. (2007)* wird darauf hingewiesen, dass die unternommene Simulation nur 20% des Unterschieds der österreichischen und deutschen Partizipationsrate von Müttern mit Kindern unter 20 Jahren erklären kann; nach den AutorInnen stößt eine solche Analyse auf eine Reihe von Grenzen. Erstens können nicht alle für die Arbeitsangebotsentscheidungen relevanten Elemente des Steuer-Transfer-Systems im Rahmen des Steuer-Transfer-Modells modelliert werden. Zweitens wurde zur Simulation der Arbeitsangebotseffekte des Haushaltsbesteuerungsmodells nur die Steuereinheit im Rahmen des Steuer-Transfer-Modells geändert, nicht der Steuertarif: Konkret wurde also das deutsche Modell des Ehegattensplittings durch das österreichische Individualbesteuerungsmodell ersetzt, nicht jedoch auch der deutsche durch den österreichischen Einkommensteuertarif. Die Effekte eines Wechsels von einem zum anderen Haushaltsbesteuerungsmodell sind also insofern nicht ganz vergleichbar, als der deutsche Einkommensteuertarif progressiver verläuft als der österreichische und damit der Splittingvorteil größer ist; der Wechsel zur Individualbesteuerung unter dem österreichischen Einkommensteuertarif würde daher die Partizipationsrate von Müttern in geringerem Umfang erhöhen. Schließlich können auch weitere länderspezifisch unterschiedliche Determinanten des Arbeitsangebots von Müttern nicht berücksichtigt werden, etwa der Gender Wage Gap, die Auswirkungen längerfristiger Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit, das Angebot an Teilzeit- und Vollzeitstellen, Kinderbetreuungskosten und –angebot und nicht zuletzt individuelle Präferenzen von Müttern bezüglich des Ausmaßes der gewünschten Erwerbstätigkeit. *Bach et al. (2003)* betonen darüber hinaus, dass es sich bei Mikrosimulationsstudien um partialanalytische Ansätze handelt, die die Arbeitsnachfrageseite und von den Arbeitsnachfragern ausgehende Restriktionen bezüglich der Arbeitszeitformen (Länge und Lage der wöchentlichen Arbeitszeit, etc.) oder Rückwirkungen auf Produktivität und Lohnniveau in Folge der Ausdehnung des

Arbeitsangebots nicht berücksichtigen, mithin die durch Änderungen im Steuer-Transfer-System ausgelösten Beschäftigungseffekte überzeichnen.

Abzuleitende Empfehlungen für eine gleichstellungsorientierte Steuerpolitik

Aus Mikrosimulationsstudien lässt sich insbesondere die Empfehlung einer Individualbesteuerung statt einer gemeinsamen Veranlagung von Paaren ableiten, da erstere die Partizipationsrate von Frauen erhöht und – je nach Modellierung – von Männern senken und somit eine gleichmäßigere Verteilung der bezahlten wie der unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern unterstützen kann. Ebenso erhöht eine Individualbesteuerung die Zahl der gearbeiteten Stunden von Frauen, während sich das Ausmaß der Arbeitsstunden von Männern verringert.

3.1.2. Steuern und unbezahlte Arbeit

Mehrere Elemente von Steuersystemen können theoretisch einen Einfluss auf das Ausmaß bzw. die geschlechtsspezifische Verteilung der unbezahlten Arbeit ausüben.

Innerhalb der Einkommensbesteuerung ist zunächst das System der Haushaltsbesteuerung relevant: In einem progressiven Einkommensteuersystem führt die gemeinsame Veranlagung von Ehegatten (Ehegattensplitting, rohe Ehegattenbesteuerung) zu hohen Grenzsteuersätzen für den/die ZweitverdienerIn mit den entsprechenden negativen Arbeitsanreizen, da – wie gezeigt – die Elastizität des Arbeitsangebots verheirateter Frauen relativ hoch ist. Hieraus resultiert gleichzeitig ein steuerlich bedingter Anreiz für eine Ungleichverteilung der unbezahlten Arbeit zulasten der Frauen (Stotsky, 1996). Eine steuerliche Bevorzugung unbezahlter Arbeit ergibt sich auch daraus, dass der Nutzen aus dem Konsum von in unbezahlter Eigenarbeit erstellten Gütern und Dienstleistungen nicht der Einkommensteuer unterliegt; während das Einkommen, das unter Einsatz von bezahlter Arbeitszeit erzielt wird, besteuert wird (Darling, 1975).

Auch Konsumsteuern auf Güter und Dienstleistungen, für die es enge in unbezahlter Eigenarbeit zu produzierende Substitute gibt, resultieren in einem Gender Bias, da sie die relativen Preise von in Eigenarbeit hergestellten Gütern und Dienstleistungen zulasten auf dem Markt erworbener und besteuert Güter und Dienstleistungen verzerren.

Insgesamt führen solche Regelungen zu einem Gender Bias in Abgabensystemen, der die bestehende Rollenzuschreibung und die daraus resultierende geschlechtsspezifische Arbeitsteilung – die Männer übernehmen den Großteil der bezahlten und die Frauen den Großteil der unbezahlten Arbeit - zumindest verfestigen, wenn nicht sogar verstärken. Vor diesem Hintergrund haben in den 1970er und 1980 Jahren viele europäische Länder, darunter auch Österreich, entsprechende einkommensteuerliche Regelungen beseitigt; insbesondere in Form einer Umstellung von der Gemeinsamveranlagung von Ehepaaren hin zur Individualbesteuerung.

Empirische Untersuchungen - in Form von ökonometrischen Analysen oder Simulationsstudien -, die den unmittelbaren Effekt von Steuern auf die Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern, das Angebot von Frauen an unbezahlter Arbeit oder das Gesamtausmaß unbezahlter Arbeit analysieren, gibt es keine. Es lassen sich lediglich indirekt

Schlussfolgerungen aus den oben referierten empirischen Arbeiten zum Zusammenhang zwischen bezahlter Arbeit und Steuern ableiten: Etwa in dem Sinne, dass eine ungleiche Verteilung der bezahlten Arbeit mit einer entsprechend ungleichen Verteilung der unbezahlten Arbeit in die andere Richtung einhergeht, dass das gesamte Volumen der unbezahlten Arbeit sowie ihre Ungleichverteilung mit zunehmender Erwerbsbeteiligung der Frauen abnimmt. Dies wird durch Zeitverwendungsstudien bestätigt, die jedoch gleichzeitig auch zeigen, dass eine gleichere Verteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern nicht zu einer Angleichung der Verteilung der unbezahlten Arbeit im entsprechenden Umfang führt, ebenso wenig wie eine steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen nicht mit einem entsprechenden Rückgang der gesamten unbezahlten Arbeit einhergeht.

3.1.3. Inzidenzanalysen

Vor dem Hintergrund der bestehenden Unterschiede in der sozio-ökonomischen Situation von Männern und Frauen sind folgende Hypothesen bezüglich der geschlechterdifferenzierten Inzidenz von Steuern und Abgaben plausibel:

- Direkt und indirekt regressiv Steuern und Abgaben (Sozialversicherungsbeiträge, Verbrauchssteuern) belasten Frauen stärker als Männer, weil sie in den unteren Einkommensgruppen überrepräsentiert sind und daher über geringere durchschnittliche Einkommen verfügen bzw. höhere Konsumquoten aufweisen.
- Umgekehrt belasten progressive Steuern (im Wesentlichen Einkommen- bzw. Lohnsteuer) Männer mehr als Frauen.
- Die Degressivwirkung von Abzügen von der Bemessungsgrundlage (steigende absolute und relative Entlastung bei progressivem Steuertarif) wirkt zugunsten der Männer, während Absetzbeträge von der Steuerschuld zugunsten der Frauen wirken.
- Dass sowohl Abzüge von der Bemessungsgrundlage als auch von der Steuerschuld keine Entlastungswirkung für Steuerpflichtige mit geringen/fehlenden zu versteuernden Einkommen haben, wirkt zuungunsten der Frauen, die in dieser Gruppe überrepräsentiert sind. Werden mit diesen Instrumenten Lenkungseffekte bezweckt (etwa die Inanspruchnahme von Bildungsleistungen durch die steuerliche Abzugsfähigkeit individueller Bildungsausgaben), sind sie daher für Frauen weniger effektiv als für Männer.
- Steuern auf Vermögen und Kapitaleinkünfte dürften Männer mehr als Frauen belasten, da auf Männer vermutlich ein größerer Anteil des gesamten Vermögens und entsprechend auch der aus dessen Anlage erwirtschafteten Kapitalerträge entfällt¹⁶⁾. Eine Ausnahme könnten Erbschaften darstellen: Erstens ist die Annahme plausibel, dass Erblasser (vor allem in der engeren Familie) in modernen Volkswirtschaften nicht systematisch höhere Volumina an Männer als an Frauen (konkret Söhne versus Töchter bzw. Enkel versus Enkelinnen) vererben. Zweitens kann angenommen werden, dass die Wahrscheinlichkeit für Frauen, überhaupt zu erben, aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung höher ist als für Männer, und dass sie deshalb auch (als Alleinerbinnen)

¹⁶⁾ Für Österreich gibt es keine Daten zur geschlechtsspezifischen Verteilung der Vermögen. Auf Grundlage der Erhebung des sozio-ökonomischen Panels zeigt sich jedoch für Deutschland, dass Männer im Durchschnitt deutlich höhere Nettovermögen besitzen als Frauen (96.000 € versus 67.000 €; vgl. Grabka – Frick, 2007).

bei den höheren Erbschaften überrepräsentiert sind¹⁷⁾. Eine Erbschaftssteuer, zumal mit einer progressiven Ausgestaltung, würde daher Frauen stärker belasten als Männer.

- Aufgrund der (vermuteten) unterschiedlichen Struktur der gesamten steuerpflichtigen Einkünfte von Frauen und Männern (das gesamte Einkommen der Frauen dürfte einen höheren Anteil an Erwerbseinkommen als jenes der Männer aufweisen) hat eine Schedulisierung von Einkommensteuersystemen (unterschiedliche steuerliche Behandlung unterschiedlicher Einkunftsarten) genderdifferenzierte Wirkungen. Der allgemeine Trend hin zu einer Herauslösung der Kapitaleinkünfte aus der progressiven Einkommensbesteuerung entlastet Männer mehr als Frauen.
- Aufgrund der (vermuteten) unterschiedlichen Struktur der Konsumausgaben von Frauen und Männern haben steuerliche Ausnahmeregelungen (Steuerbefreiungen, ermäßigte Steuersätze) für bestimmte Güter und Dienstleistungen sowie die Struktur der mit speziellen Verbrauchssteuern genderdifferenzierte Wirkungen.

Inzidenzanalysen, die die personellen Verteilungswirkungen von Steuern erfassen, können auf Modellrechnungen für fiktive Haushalts- oder Personengruppen in unterschiedlichen Lebens- bzw. Haushaltskontexten für unterschiedliche Einkommenshöhen auf der Grundlage der geltenden steuer- und abgabenrechtlichen Regelungen beruhen. Alternativ können sie – wie in Abschnitt 2.5.1 kurz angerissen – auf Steuerstatistiken oder auf Mikrodaten auf individueller Ebene zurückgreifen. Dabei sind Steuerstatistiken nur für die Ermittlung der Verteilungswirkungen der persönlichen Einkommensteuer verwendbar. Steuerstatistiken für Verbrauchssteuern – in der Regel sind nur Umsatzsteuerstatistiken verfügbar – stellen dagegen nicht auf Individuen bzw. Haushalte als die Träger der Steuerlast gemäß der Intention des Gesetzgebers ab, sondern auf die besteuerten Bemessungsgrundlagen einschließlich etwaiger Ausnahmeregelungen (z. B. Güter, die zum ermäßigten Mehrwertsteuersatz besteuert werden) sowie die Struktur der Steuerzahler (Unternehmen).

Welcher Ansatz gewählt wird, hängt sowohl von der Datenlage als auch von der Fragestellung und der zeitlichen Perspektive (ex ante- versus ex post-Betrachtung) ab. Dieser Abschnitt kann nur beispielhaft einige Analysemöglichkeiten und die Grenzen ihrer Aussagekraft behandeln sowie Anregungen für Österreich ableiten.

3.1.3.1. Modellrechnungen für fiktive mikroökonomische Abgabensätze - Grenz- und Durchschnittsabgabensätze auf Lohneinkommen (OECD)

Die wohl bekanntesten Modellrechnungen für die Belastung von Arbeitseinkommen mit Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen nach Haushaltstypen – differenziert nach Vorhandensein von Kindern, Single- und Paarhaushalten sowie diversen Konstellationen bei letzteren (DoppelverdienerInnen- und ZuverdienerInnenhaushalte) finden sich in der regelmäßigen Publikation "Taxing Wages" der OECD, die einmal jährlich erscheint und sämtliche OECD-Länder berücksichtigt. Hier werden fiktive mikroökonomische Grenz- und Durchschnittsabgabensätze auf der Grundlage der geltenden rechtlichen Regelungen und

¹⁷⁾ Diese Annahme wird gestützt durch eine aktuelle repräsentative Umfrage für Deutschland im Auftrag der Postbank, wonach Frauen aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung signifikant häufiger erben als Männer, und dass sie – auch deshalb, weil sie häufiger Alleinerbinnen sind – bei den höheren Erbschaften überrepräsentiert sind (Meyer, 2011).

Steuer-/Abgabensätze ermittelt. Zwar werden nicht explizit geschlechterdifferenzierte Abgabensätze errechnet; die unterschiedliche Belastung nach Geschlecht lässt sich jedoch aus der Repräsentanz von Frauen und Männern in den betrachteten Einkommensklassen bzw. Haushaltskonstellationen (etwa bei den ZuverdienerInnen, die in überdurchschnittlichem Maße weiblich sind) ableiten. Für solche weiterführenden Analysen auf der Basis der OECD-Modellrechnungen müssen allerdings entsprechende zusätzliche Daten herangezogen werden.

Neue Arbeiten der OECD ermitteln kombinierte Durchschnittsabgabensätze, die neben den arbeitsbezogenen Abgaben auch Konsumsteuern miteinbeziehen und zeigen, dass sich die Durchschnittsabgabensätze für Arbeitseinkommen in den meisten der betrachteten OECD-Länder, für die die erforderlichen Mikrodaten vorliegen, durch die Berücksichtigung von Konsumsteuern beträchtlich erhöhen (OECD, 2011A). Eine solch integrierte Betrachtung der Gesamtabgabenbelastung von Arbeitseinkommen ist in Hinblick auf die möglichen Anreizwirkungen von Steuern und Abgaben insbesondere auf das Arbeitsangebot zielführender als die bisher dominierende Fokussierung auf direkte Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen. Allerdings sind die Datengrundlagen aufgrund mangelnder Verfügbarkeit regelmäßig aktualisierter Daten zur Konsumsteuerbelastung für die meisten betrachteten OECD-Länder relativ veraltet (für Österreich beispielsweise beziehen sich diese kombinierten Durchschnittsabgabensätze auf das Jahr 2004). Auch die Integration der Genderperspektive in diese Berechnungen erfordert die Beziehung zusätzlicher Daten zur Repräsentanz der Geschlechter in den einzelnen Einkommensbereichen. Ebenso ist zu beachten, dass diese Durchschnittsabgabensätze auch insofern einen Durchschnitt wiedergeben, als sie die vermutlich zwischen Männern und Frauen differierenden Konsummuster vernachlässigen.

Die fiktiven Grenz- und Durchschnittsabgabensätze auf Arbeitseinkommen dienen nicht nur als Indikatoren für die (genderdifferenzierten) Verteilungswirkungen der Steuern und Abgaben auf die Arbeit. Sie können darüber hinaus als erste Anhaltspunkte für eine Beurteilung der Wirkungen des bestehenden Steuer- und Abgabensystems und Reformen hierin auf das Arbeitsangebot einzelner Gruppen am Arbeitsmarkt (differenziert nach Einkommenshöhen oder nach Stellung im Haushalt, z. B. ZuverdienerInnen) verwendet werden, indem sie den Arbeitsangebotselastizitäten dieser Gruppen gegenüber gestellt werden: Ausgehend von den oben referierten empirischen Befunden, dass Grenzabgabensätze die gearbeiteten Stunden, Durchschnittsabgabensätze dagegen eher die Partizipationsentscheidung beeinflussen.

3.1.3.2. Steuer-Transfer-Modelle

Die bereits erläuterten länderspezifischen Mikrosimulationsmodelle – wie etwa jenes des DIW für Deutschland oder des WIFO für Österreich – enthalten Steuer-Transfer-Rechner, die die Auswirkungen von Veränderungen innerhalb der direkten Einkommensteuern sowie Sozialversicherungsbeiträge auf die individuellen Nettoeinkommen nach unterschiedlichen Einkommensbereichen ermitteln. Dabei beinhalten diese Modelle eine explizite Gender-Perspektive: Der entscheidende Vorteil der mikrodatenbasierten Modelle ist, dass sie die Analyse individueller Effekte im Lebens- bzw. Haushaltskontext ermöglichen. Allerdings beschränkt sich der Anwendungsbereich der üblicherweise verwendeten Steuer-Transfer-

Rechner auf direkte Steuern und Abgaben; die Inzidenz von (Reformen bei den) indirekten sowie den vermögensbezogenen Steuern können sie nicht darstellen.

3.1.3.3. Ländervergleichende Gender-Inzidenzanalysen – persönliche Einkommensteuer und indirekte Steuern

In einem kürzlich erschienenen Sammelband (*Grown – Volodia (Hrsg.), 2010*) wird die genderdifferenzierte Inzidenz der persönlichen Einkommensteuer und der indirekten Steuern (Mehrwertsteuern und spezielle Verbrauchssteuern) für 7 Entwicklungs- bzw. Schwellenländer (Argentinien, Indien, Mexiko, Ghana, Marokko, Südafrika, Uganda) und Großbritannien unter Verwendung eines einheitlichen Analyserahmens untersucht. Der verwendete Analyserahmen (*Grown – Komatsu, 2010*) kann wertvolle Anregungen bezüglich der betrachteten Elemente der untersuchten Einzelsteuern, der berücksichtigten Haushaltstypen sowie der verwendeten Datenquellen geben.

Der verwendete Analyserahmen ist eine praktikable und an länderspezifische Charakteristika flexibel adaptierbare Grundlage für die Ermittlung der genderdifferenzierten Verteilungswirkungen der persönlichen Einkommensteuer sowie der Verbrauchssteuern.

Persönliche Einkommensteuer

Folgende Dimensionen des Einkommensteuersystems werden berücksichtigt:

- Grundlegende Strukturmerkmale (globales versus scheduliertes Einkommensteuersystem, Individual- versus Haushaltsbesteuerung)
- Tarifstruktur (Grundfreibetrag, Progressionsgrad)
- Definition des zu versteuernden Einkommens
- Steuerliche Begünstigungen (Freibeträge und Absetzbeträge), einschließlich Steuererleichterungen für abhängige Kinder und EhegattInnen ohne eigene Einkünfte
- Berücksichtigung der Inflation

Für verschiedene Haushaltstypen wird auf der Grundlage realer Daten oder hypothetischer Modellrechnungen die Steuerbelastung eines Medianeinkommens, eines halben Medianeinkommens und des doppelten Medianeinkommens ermittelt (Beurteilung der vertikalen Dimension der Steuergerechtigkeit). Dabei werden folgende Haushaltstypen berücksichtigt:

- Alleinverdiener mit zwei abhängigen Kindern und einer finanziell abhängigen Ehefrau
- Alleinverdienerin mit zwei abhängigen Kindern und einem finanziell abhängigen Ehemann
- AlleinerzieherIn mit zwei abhängigen Kindern
- Doppelverdienerhaushalt mit zwei abhängigen Kindern (Einkommen des Ehemannes ist höher als der Ehefrau)

Zur Beurteilung der horizontalen Dimension der Steuergerechtigkeit werden für jede betrachtete Einkommenshöhe eventuelle Unterschiede zwischen den untersuchten Haushaltstypen ermittelt.

Verbrauchssteuern

Die Inzidenzanalyse soll die Belastung verschiedener Haushaltstypen mit unterschiedlichen genderrelevanten Charakteristika durch Verbrauchssteuern bezogen auf das Vor-Steuer-Einkommen ermitteln. Dabei werden die einzelnen Haushaltstypen in Quintile der Pro-Kopf-Ausgaben eingeteilt. Die Haushaltstypen werden entlang von drei Kategorien gebildet:

- Haushalte mit männlichem versus weiblichem Haushaltsvorstand
- Haushalte mit männlichem versus weiblichem Alleinverdiener, Doppelverdienerhaushalte, nicht-erwerbstätige Haushalte, mit und ohne Kinder
- Haushalte mit in der Mehrzahl weiblichen versus männlichen Mitgliedern sowie mit ausgewogenen Geschlechteranteilen, mit und ohne Kinder

Die gesamten Einnahmen aus den betreffenden Steuern, die den Steuerstatistiken entnommen werden, werden den Einkommensquintilen anhand geeigneter Zuteilungsfaktoren zugerechnet (z. B. Anteil der einzelnen Einkommensquintile am gesamten Konsum des besteuerten Gutes). Die Informationen zu Einkommen und Einkommensquellen sowie Ausgabenstrukturen stammen aus den nationalen Konsumerhebungen. Folgende Verbrauchssteuern werden berücksichtigt:

- Mehrwertsteuer
- Treibstoffsteuern
- Sonstige spezielle Verbrauchssteuern (Alkohol, Tabak, Kfz)
- Steuern auf spezifische Güter mit einer vermuteten Gender-Dimension, wie Nahrungsmittel, Kinderkleidung und Alkohol

Schließlich werden Modellrechnungen unternommen, um die Inzidenz von Reformen einzelner Verbrauchssteuern für die betrachteten Haushaltstypen zu ermitteln.

Grenzen des Analyserahmens

Die Autorinnen weisen auf einige Grenzen des entwickelten Analyserahmens hin. Erstens können die verwendeten modellhaften Haushaltstypen nicht die gesamte Bandbreite an real existierenden Haushaltstypen abdecken. Auch sind Erwerbsstatus und die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Haushalte nur grobe Indikatoren für die zugrunde liegenden Geschlechterbeziehungen innerhalb der Haushalte, die die Ausgabenmuster bestimmen. Zweitens handelt es sich um rein statische Betrachtungen, die mögliche durch die Veränderung der Steuerlast ausgelöste Verhaltensänderungen (etwa Verbrauchseinschränkungen) vernachlässigen.

3.1.4. Zusammenfassung

Wie der Überblick über internationale Studien zu Lenkungs- oder Verteilungswirkungen von Steuern und Abgaben zeigt, werden im internationalen Umfeld eine Reihe von Fragestellungen im Zusammenhang mit möglichen Gleichstellungswirkungen von Steuern und Abgaben untersucht. Mit Abstand am ausführlichsten erforscht ist der Zusammenhang zwischen Besteuerung und individuellem Arbeitsangebot. Aber auch genderdifferenzierte Ergebnisse zu den Verteilungswirkungen der Besteuerung der Arbeitseinkommen sowie von

Verbrauchssteuern liegen vor, die methodisch sowie bezüglich möglicher Datenquellen Anregungen auch für Österreich geben können. Unterbelichtet ist dagegen auch im internationalen Umfeld der gesamte Bereich der Besteuerung von Vermögen und Nicht-Arbeitseinkommen (Inzidenz) sowie die Frage nach genderdifferenzierten Lenkungswirkungen von Steuern, die zur Internalisierung negativer Externalitäten (Umweltsteuern) oder demeritorischer Effekte (Steuern auf Tabak- oder Alkoholkonsum) erhoben werden.

3.2. Studien für Österreich

Für Österreich gibt es bislang nur wenige Untersuchungen, die sich explizit mit Genderaspekten des Abgabensystems beschäftigen. Eine umfassende Analyse der Inzidenz sowie der aus Gleichstellungsperspektive relevanten Lenkungswirkungen des gesamten Abgabensystems, insbesondere des Einflusses auf die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern, gibt es bislang nicht. Nach Kenntnis der Autorin ist eine solche Studie bisher aber auch für kein anderes Land unternommen worden. Die umfassendste Untersuchung der Inzidenz der direkten und indirekten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge für unselbständig Beschäftigte liefert für Österreich die Studie von *Guger et al.* (2009), die jedoch für eine gendersensible Betrachtung unergiebig ist, da sie die Verteilungswirkung der Besteuerung auf Haushaltsebene untersucht.

Die vorliegenden Untersuchungen für Österreich beschränken sich im Wesentlichen auf die Besteuerung der Einkommen durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge insgesamt bzw. auf ausgewählte Teilaspekte daraus. Neben Inzidenzanalysen, die die geschlechtsspezifischen Verteilungswirkungen der Einkommensbesteuerung sowie spezifischer Steuerinstrumente studieren, widmen sich Mikrosimulationsstudien dem Einfluss des Einkommensteuersystems auf die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen. Auch gibt es inzwischen mehrere ökonometrische Studien, die die Lohnelastizität des Arbeitsangebots von Frauen und Männern schätzen, worauf auf dessen Reagibilität bezüglich der Besteuerung geschlossen werden kann.

3.2.1. Wirkungen öffentlicher Abgaben auf Beschäftigungsanreize/Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern

3.2.1.1. Arbeitsangebotselastizitäten – ökonometrische Studien

Zweimüller (1987)¹⁸⁾ schätzt unter Verwendung von Daten aus dem Mikrozensus 1984 eine Stundenelastizität für Frauen von 0,17. *Wernhart – Winter-Ebmer* (2010) untersuchen unter Verwendung wiederholter Befragungsdaten aus dem Mikrozensus für den Zeitraum 1987 bis 1999 auf der Basis eines mehrstufigen ökonometrischen Schätzverfahrens die längerfristige Entwicklung und zeigen, dass sich die Elastizitäten der gearbeiteten Wochenstunden für noch nie verheiratete Männer und Frauen sowie für verheiratete Frauen und Männer zwischen 1987 und 1999 einander annähern (ausgehend von ohnehin relativ geringen Unterschieden) und inzwischen sämtlich ein Niveau zwischen 0,07 und 0,15 erreicht haben. Die vergleichsweise auffälligste Entwicklung ist bei verheirateten Frauen zu beobachten, nämlich ein Rückgang

¹⁸⁾ Dieser Kurzüberblick über die wichtigsten Ergebnisse österreichischer Studien basiert auf *Wernhart – Winter-Ebmer* (2011).

der Elastizität bezüglich der gearbeiteten Wochenstunden von etwa 0,3 Ende der 1980er Jahre auf 0,15 Ende der 1990er Jahre. Die geschätzten Elastizitäten entsprechen damit in etwa jenen, die in den oben referierten internationalen Studien ermittelt wurden.

Im Rahmen seiner bereits erwähnten ökonometrischen Analyse auf Basis der Daten des Mikrozensus 1984 ermittelt *Zweimüller (1987)* für Österreich eine Partizipationselastizität für alle Frauen von 1,11. *Wernhart – Neuwirth (2007)* schätzen ebenfalls mit Hilfe ökonometrischer Verfahren eine Partizipationselastizität – auf der Grundlage der EU SILC Daten 2004 – für alle Mütter von 0,509 und von 0,746 für Mütter, deren jüngstes Kind unter 15 Jahre alt ist. Unter Verwendung ebenfalls der EU SILC Daten 2004 finden *Dearing et al. (2007)* mit Hilfe einer ökonometrischen Schätzung eine Partizipationselastizität für alle Mütter von 0,31. Die längerfristige Entwicklung der Partizipationselastizitäten analysieren *Wernhart – Winter-Ebmer (2010)*. Sie finden für verheiratete Männer eine Partizipationselastizität, die zwischen Ende der 1980er und 1990er Jahre konstant bei etwa Null verharrt. Jene für nie verheiratete Männer dagegen steigt leicht an und bewegt sich zwischen 0,1 und 0,2; die tendenziell leicht sinkende Partizipationselastizität ist für nie verheiratete Frauen mit 0,15 bis 0,25 nur unwesentlich höher. Die deutlichste Veränderung weist die Partizipationselastizität für verheiratete Frauen auf, die von 0,78 auf 0,46 gefallen ist. Somit gleichen sich die Partizipationselastizitäten für noch nie verheiratete Männer und Frauen auf einem relativ geringen Niveau an, während jene für verheiratete Frauen deutlich auf einen allerdings nach wie vor vergleichsweise hohen Wert gefallen ist.

Die Ergebnisse von *Wernhart – Winter-Ebmer (2010)* zeigen, dass die für Frauen und Männer nach Familienstand differenzierten Arbeitsangebotselastizitäten in Österreich inzwischen nur mehr bezüglich der Partizipationsentscheidung verheirateter Frauen (trotz deutlich fallender Tendenz) ein relevantes Niveau erreichen. Somit ist es die für verheiratete Frauen geltende durchschnittliche Abgabenbelastung der Arbeitseinkommen, die den meisten Einfluss auf Arbeitsangebotsentscheidungen hat.

3.2.1.2. Mikrosimulationsstudien

Inzwischen existieren mehrere Mikrosimulationsstudien, die den Einfluss institutioneller steuerlicher Arrangements auf die intrafamiliäre Verteilung der bezahlten Arbeitszeit bzw. die Arbeitsangebotsentscheidungen von Frauen bezogen auf österreichische Verhältnisse simulieren: Etwa die bereits erwähnte Analyse von *Dearing et al. (2007)*, die mit Hilfe des Steuer-Transfer-Modells ITABENA zeigen, dass der Ersatz der individuellen Einkommensbesteuerung durch ein Ehegattensplitting die Partizipationsrate österreichischer Mütter um 2,4 Prozentpunkte reduzieren würde, wobei sowohl das Teilzeit- als auch das Vollzeitarbeitsangebot sinken würde.

3.2.2. Genderdifferenzierte Verteilungswirkungen von Steuern und Abgaben

Genderdifferenzierte Inzidenzanalysen für Steuern und Abgaben in Österreich gibt es bislang nur für die Lohn- bzw. Einkommensteuer sowie die Sozialversicherungsbeiträge. Dabei sind Inzidenzanalysen, die sich auf Daten der Einkommensteuerstatistiken stützen und damit die Inzidenz ex post ermitteln, zu unterscheiden von solchen, die mit Hilfe von Modellrechnungen

fiktive Steuersätze bzw. –beträge nach Einkommenshöhen ermitteln. Die Inzidenz indirekter Steuern aus der Geschlechterperspektive wurde für Österreich bislang noch nicht untersucht.

3.2.2.1. Inzidenzanalysen auf Basis von Steuerstatistiken

Es gibt inzwischen zwei Studien aus dem Bundesministerium für Finanzen (*Einhaus – Kitzmantel – Rainer, 2006; Einhaus, 2010*) zur geschlechtsspezifischen Inzidenz von Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen. *Einhaus (2010)*, der die Inzidenzanalyse von *Einhaus – Kitzmantel – Rainer (2006)* für Lohn- bzw. Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge (Basis war die Lohnsteuerstatistik 2003 sowie die Einkommensteuerstatistik und die Integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2002) aktualisiert, kommt auf der Basis der Lohnsteuerstatistik für 2008, der Einkommensteuerstatistik für 2007 sowie der Integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik für 2006 unter anderem zu dem Ergebnis, dass die einkommensabhängigen Abgaben (Sozialversicherungsbeiträge, Lohn- bzw. Einkommensteuer) die hohen Bruttoeinkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern nur in relativ geringfügigem Ausmaß verringern, aufgrund der gegenläufigen Wirkung der direkt progressiven Lohn- bzw. Einkommensteuer und der indirekt regressiven Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge. Der Umverteilungseffekt von Steuern und Abgaben ist seit 1999 fast gleich geblieben. Auch zeigt sich, dass die diversen Steuerbegünstigungen Männer insgesamt stärker entlasten als Frauen:

- weil sie von einem größeren Anteil der lohnsteuerpflichtigen Männer im Vergleich zu den lohnsteuerpflichtigen Frauen in Anspruch genommen werden (können) (diverse Zulagen und Zuschläge, z. B. für Überstunden; Pendlerpauschale; Abfertigungen/Abfindungen)
- und/oder weil der gewährte Abzugsbetrag (u. a. aufgrund der höheren Bruttoverdienste der Männer) höher ist (diverse Zulagen und Zuschläge, 13./14. Monatsbezug, Pendlerpauschale, Abfertigungen/Abfindungen).

Biricz – Himpele – Milz (2008) werten die Integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2005 aus und stellen ebenfalls eine geschlechtsspezifisch unterschiedliche Inanspruchnahme diverser steuerlicher Ausnahmeregelungen fest. So wird der Alleinverdienerabsetzbetrag von 17,5% der Arbeitnehmer, aber nur von 8,8% der Arbeitnehmerinnen in Anspruch genommen. Auch Sonderausgaben werden von einem größeren Anteil der Arbeitnehmer als der Arbeitnehmerinnen geltend gemacht – 71,3% der Arbeitnehmer, die für 2005 eine Arbeitnehmerveranlagung einreichten, machten Sonderausgaben geltend, aber nur 66,1% der Arbeitnehmerinnen.

3.2.2.2. Inzidenzanalysen auf Basis von Modellrechnungen

Es gibt daneben nicht explizit die Genderdimension berücksichtigende Inzidenzanalysen, wo hypothetische Belastungen bzw. deren Veränderungen nach Steuerreformen unter Anwendung des geltenden Tarifs und der Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage ermittelt werden. Ergebnis dieser Modellrechnungen sind mikroökonomische effektive Grenz- und Durchschnittssteuersätze sowie absolute Steuerzahlungen nach unterschiedlichen Niveaus zu versteuernder Einkommen. Durch Gegenüberstellung von Daten zur Repräsentanz der Geschlechter in den einzelnen Einkommensklassen können Rückschlüsse auf die Verteilung der Steuerlast auf Frauen und Männer nach Einkommenshöhe

gezogen werden. Dabei besteht das Problem, dass die zu versteuernden Einkommen durch Hinzurechnung der diversen Freibeträge und Abzugsmöglichkeiten wieder auf die Vor-Steuer-Bruttoeinkommen zurückgeführt werden müssen. Zumeist sind solche Modellrechnungen zeitpunktbezogen und werden anlassbezogen bei der Umsetzung von Steuerreformen durchgeführt (vgl. z. B. für die letzte österreichische Steuerreform 2009/10 *Schratzenstaller, 2009*). Eine Ausnahme stellt hier die Analyse von *Schratzenstaller – Wagener (2009)* dar: Diese ermittelt für den Zeitraum 1955 bis 2006 für 5 verschiedene Einkommenshöhen (halbes, ganzes, zweifaches, fünffaches und fünfzigfaches durchschnittliches Lohneinkommen) unter Anwendung der jeweils geltenden Einkommensteuertarife die fiktiven Grenz- und Durchschnittssteuersätze und kann damit deren langfristige Entwicklung nachvollziehen.

3.2.3. Fazit für Österreich

Die vorliegenden Studien zu genderspezifischen Effekten steuerlicher Regelungen für Österreich beschränken sich auf (unsystematisch und nur unregelmäßig durchgeführte) Analysen der genderdifferenzierten Verteilungswirkungen von steuerlichen Ausnahmeregelungen und (von Änderungen) der Tarifbelastung im Bereich von Lohn- bzw. Einkommensteuer sowie der Sozialversicherungsbeiträge, auf ebenso vereinzelte Mikrosimulationsstudien für diverse institutionelle Aspekte der Einkommensbesteuerung (insbesondere unterschiedliche Modelle der Besteuerung von Haushalten) sowie auf einige statistisch-ökonomische Studien der Arbeitsangebotselastizität diverser demographischer Gruppen. Der gesamte Bereich der Verteilungswirkungen von Steuern auf Verbrauch (wo es international auch für Österreich methodisch interessante Ansätze gibt) und Vermögen sowie Vermögenserträge (für die es keine internationalen Beispiele gibt) ist dagegen völlig unterbelichtet. Ebenso wenig gibt es für Österreich Untersuchungen zu eventuell genderdifferenzierten Lenkungswirkungen von Lenkungssteuern (Umweltsteuern, Steuern auf gesundheitsschädliche Genussgifte); solche Studien sind jedoch auch im internationalen Umfeld nicht zu finden. Schließlich fehlen auch Untersuchungen zum unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Besteuerung von Arbeitseinkommen oder Konsum und der Übernahme von unbezahlter Arbeit durch die Geschlechter.

Insgesamt wird das Potenzial der bereits vorhandenen Analyseinstrumente und Datengrundlagen unzureichend genutzt. So sind beispielsweise Analysen – auch im Vorfeld von geplanten oder diskutierten Steueränderungen – zu folgenden Fragestellungen möglich:

- Genderdifferenzierte Verteilungswirkungen der diversen Abzüge von steuerlicher Bemessungsgrundlage bzw. Steuerschuld im Rahmen der Einkommen- bzw. Lohnsteuer (Grundlage: Steuerstatistiken)
- Genderdifferenzierte Verteilungswirkungen von Änderungen im Einkommen- bzw. Lohnsteuertarif (Grundlage: Steuerstatistiken)
- Genderdifferenzierte Arbeitsangebotseffekte diverser Regelungen im Steuer- und Abgabensystem (z. B. Alleinverdienerabsetzbetrag, Modell der Haushaltsbesteuerung) (Grundlage: Mikrosimulationsmodell)
- Genderdifferenzierte Arbeitsangebotseffekte der Abgabenbelastung von Arbeitseinkommen (Grundlage: statistisch-ökonomische Analysen)

- Verteilungswirkungen von Verbrauchssteuern (Mehrwertsteuer, sonstige Verbrauchssteuern) für unterschiedliche Haushaltstypen (Grundlage: Konsumerhebung)

Die bisherigen Studien zu genderspezifischen Effekten steuerlicher Regelungen beschränken sich auf (unsystematisch und nur unregelmäßig durchgeführte) Analysen der genderdifferenzierten Verteilungswirkungen von steuerlichen Ausnahmeregelungen und (von Änderungen) der Tarifbelastung im Bereich von Lohn- bzw. Einkommensteuer, auf ebenso vereinzelte Mikrosimulationsstudien für diverse institutionelle Aspekte der Einkommensbesteuerung (insbesondere unterschiedliche Modelle der Besteuerung von Haushalten) sowie auf einige statistisch-ökonomische Studien der Arbeitsangebotselastizität diverser demographischer Gruppen. Der gesamte Bereich der Verteilungswirkungen von Steuern auf Verbrauch (wo es international auch für Österreich methodisch interessante Ansätze gibt) und Vermögen sowie Vermögenserträge (für die es keine internationalen Beispiele gibt) ist dagegen völlig unterbelichtet. Ebenso wenig gibt es für Österreich Untersuchungen zu eventuell genderdifferenzierten Lenkungswirkungen von Lenkungssteuern (Umweltsteuern, Steuern auf gesundheitsschädliche Genussgifte); solche Studien sind jedoch auch im internationalen Umfeld nicht zu finden. Schließlich fehlen auch Untersuchungen zum unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Besteuerung von Arbeitseinkommen oder Konsum und der Übernahme von unbezahlter Arbeit durch die Geschlechter.

Allerdings impliziert die insgesamt und aus Genderperspektive lückenhafte Datengrundlage vor allem im Bereich der Nicht-Arbeitseinkommen sowie der privaten Vermögen derzeit unüberwindbare Beschränkungen für eine Inzidenzanalyse von Steuern auf Nicht-Arbeitseinkommen sowie Vermögen. Das folgende Kapitel 4 der Studie widmet sich den bestehenden Datengrundlagen und –defiziten sowie den Datenerfordernissen für gendersensible Analysen von Steuern und Abgaben.

4. Identifikation von Datenerfordernissen und Datenlücken für Österreich

Die Verfügbarkeit geschlechterdifferenzierter Daten ist unverzichtbare Voraussetzung für Analysen der Verteilungs- und Verhaltenswirkungen von Steuern. Die konkreten Datenerfordernisse für eine genderbewusste Analyse steuerlicher Maßnahmen hängen ab von der konkreten Fragestellung und der betrachteten Einzelsteuer. Eine erschöpfende und generalisierende Darstellung von Erfordernissen bezüglich Daten und Statistiken, ihrer aktuellen Verfügbarkeit sowie der konkreten Quellen ebenso wie Lücken in den vorhandenen Daten und Statistiken für jede einzelne Steuer- und Abgabekategorie ist daher nicht möglich. Je nach konkreter Fragestellung sowie der eingenommenen Perspektive der gendersensiblen Prüfung steuerlicher Maßnahmen ist eine gezielte Recherche von Daten und Statistiken erforderlich, die der folgende Kurzüberblick keineswegs ersetzen kann. Im Rahmen dieser Darstellung können lediglich Anregungen für individuelle Recherchen gegeben werden, und es soll eine Sensibilisierung dafür erreicht werden, dass es im Bereich von Daten und Statistiken erheblicher Anstrengungen bedarf, wenn künftig Genderaspekte bei der Ausgestaltung des österreichischen Abgabensystems eine bedeutende Rolle spielen sollen.

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die wichtigsten Datenquellen, die für eine genderdifferenzierte Analyse der Inzidenz bzw. von Verhaltenswirkungen von Steuern und Abgaben

herangezogen werden können (vgl. Übersicht 2). Dieser Überblick ist strukturiert entlang den großen makroökonomischen Steuerbasen bzw. orientiert sich danach, an welcher Stelle im Wirtschaftskreislauf der steuerliche Zugriff erfolgt (Einkommen, Vermögen, Konsum¹⁹⁾, ergänzt um den Bereich der unbezahlten Arbeit. Im Rahmen dieser Arbeit kann nicht im Detail – auch differenziert nach Problemen bezüglich der Daten selbst (also der prinzipiell verfügbaren Informationen) einerseits und bezüglich deren statistischer Aufbereitung und Bereitstellung andererseits – eingegangen werden; vielmehr werden die augenfälligsten Charakteristika der österreichischen Situation in Hinsicht auf Daten und Statistiken kurz aufgegriffen. Konkrete Schwächen der Situation in Hinblick auf die verfügbaren Daten sowie deren statistische Aufbereitung und Bereitstellung im Detail werden vielfach erst dann offenbar werden, wenn der Versuch unternommen wird, auf ihrer Grundlage an der Beantwortung konkreter (genderrelevanter) Fragestellungen zu arbeiten.

Gerade für eine Analyse der Beschäftigungseffekte von Einzelsteuern bzw. steuerlicher Maßnahmen sind darüber hinaus geschlechterdifferenzierte Daten zur Quantität und Qualität der bezahlten Arbeit erforderlich; auf die diesbezügliche österreichische Datenlage kann jedoch im Rahmen dieser Studie nicht eingegangen werden.

Vorab ist festzuhalten, dass eine regelmäßig aktualisierte Publikation der wichtigsten geschlechtsspezifischen Daten (wobei gerade auch längerfristige Zeitreihen verfügbar gemacht werden sollten, um längerfristige Entwicklungstrends sichtbar zu machen) für Österreich ein sehr hilfreicher Ausgangspunkt für die Durchführung von Wirkungsanalysen im Bereich von Steuern und Abgaben wäre. Ein sehr brauchbares Gerüst für eine solche regelmäßige Publikation bietet die 2002 erschienene Zusammenstellung "Geschlechtsspezifische Disparitäten" der *Statistik Austria* (2002), die allerdings seither nicht mehr aktualisiert wurde.

4.1. Einkommen

Insgesamt ist festzustellen, dass der Bereich der Erwerbseinkommen datenmäßig allgemein und auch aus einer Gender-Perspektive am besten abgedeckt ist. Hierzu existieren mehrere Statistiken, was gleichzeitig insofern ein Problem darstellt, als jede einzelne Statistik ihre je eigenen Grenzen der Aussagekraft aufweist und eine einzige gewissermaßen konsolidierte Statistik, die eine Gesamtperspektive auf die Erwerbseinkommen wirft, nicht existiert: Auch deshalb, weil ja die betrachteten Einkommen(sdimensionen) von der spezifischen Fragestellung abhängen und damit unterschiedlich sein müssen. Auch zur (genderdifferenzierten) Verteilung von Pensionen existieren detaillierte Statistiken.

Was die übrigen Einkunftsarten anbelangt, so gibt es zu ihrer Höhe und genderdifferenzierten Verteilung entweder nur bedingt aussagekräftige Statistiken (etwa für die in den Einkommensteuerstatistik enthaltenen Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft oder zu Vermietung und Verpachtung, die zwar nach Geschlechtern getrennt ausgewiesen werden, wo aber vermutet werden kann, dass sie zum Zwecke der Verringerung der Steuerschuld aus steuerplanerischen Gründen häufig von den Frauen zur Veranlagung angegeben werden, obwohl sie von den Männern erwirtschaftet werden) oder nur sehr unvollständige Statistiken (*Einhaus*, 2010). Letzteres betrifft den gesamten Bereich der Kapitaleinkünfte, die aufgrund der

¹⁹⁾ Vgl. zu dieser Einteilung von Steuern Nowotny – Zagler (2009).

Endbesteuerung nur einem sehr geringen Teil in der Einkommensteuerstatistik erfasst werden, sodass es keine umfassenden Informationen über ihre Gesamthöhe und genderdifferenzierte Verteilung gibt.

Für die Analyse von Verteilungs- ebenso wie von Lenkungseffekten relevant sind Informationen zur genderdifferenzierten Verteilung von steuerlichen Ausnahmeregelungen, die die Bemessungsgrundlage für die Einkommensbesteuerung reduzieren (Freibeträge) oder die ermittelte Einkommensteuerschuld verringern (Absetzbeträge). Vor allem solche Regelungen, von denen vermutet werden kann, dass sie die bestehenden geschlechtsspezifischen Disparitäten bezüglich der Verteilung von bezahlter Arbeit und Einkommen verstärken (steuerliche Begünstigung von Überstunden, Alleinverdienerabsetzbetrag, Sparförderung) sind im Zusammenhang mit gendersensiblen Analysen der Steuerpolitik von Interesse. Informationen zu einer Reihe von steuerlichen Absetzmöglichkeiten können den diversen Steuerstatistiken entnommen werden. Neben den veröffentlichten Informationen sind in der Statistik Austria sowie im BMF weitere detaillierte Informationen zu den einzelnen steuerlichen Ausnahmeregelungen verfügbar.

4.2. Vermögen

War die Datenlage zu den Gesamtbeständen von Vermögen und dessen Verteilung in Österreich lange sehr unbefriedigend²⁰⁾, so hat sie sich durch diverse Erhebungen der Oesterreichischen Nationalbank, die diese zentral koordiniert durch die Europäische Zentralbank im Verbund mit den Zentralbanken der Euroländer durchführt, in jüngster Zeit verbessert. Inzwischen liegen mikrodatenbasierte Schätzungen für die Gesamtbestände und die Verteilung des Immobilienvermögens (Fessler *et al.*, 2009), des Geldvermögens, des Aktienbesitzes und der Erbchancen (Mooslechner – Schürz, 2009) sowie der Immobilien-erbschaften der privaten Haushalte (Fessler – Mooslechner – Schürz, 2010) vor. Da diese Schätzungen allerdings auf der Befragung von Haushalten beruhen, geben sie keine Informationen über die individuelle Verteilung von Vermögen und damit auch nicht über die Vermögensverteilung zwischen Männern und Frauen. Als beispielhaft kann in dieser Hinsicht Deutschland gelten; hier gibt es Daten zur geschlechtsspezifischen Verteilung der einzelnen Arten von Nettovermögen (Grabka – Frick, 2007).

4.3. Konsum

Daten für Konsumstrukturen auf Haushaltsebene differenziert nach Einkommensklassen und Haushaltstypen sowie Erwerbsstatus liefert die auf Haushaltsbefragungen beruhende österreichische Konsumerhebung (Statistik Austria). Sie gibt auch Auskunft über die Belastung mit Mehrwertsteuer und sonstigen Verbrauchssteuern (wobei letztere nicht weiter auf-differenziert werden). Da die betrachtete Einheit der Haushalt und nicht das Individuum ist, können genderdifferenzierte Konsummuster lediglich durch die Betrachtung unterschiedlicher Typen von Single-Haushalten identifiziert werden. Keine direkte Auskunft gibt die Konsumerhebung dagegen über die Anteile von Männern und Frauen an den jeweiligen Gesamtaus-

²⁰⁾ Vgl. zu einer Kritik der Datenlage zu Mitte dieses Jahrzehnts Rossmann (2006).

gaben für bestimmte Konsumgüter sowie über die individuelle geschlechtsspezifische Verteilung von Konsumausgaben bzw. -struktur.

4.4. Unbezahlte Arbeit

Am Befund von *Wroblewski – Leitner (2004)* großer Datenlücken bezüglich der geschlechtsspezifischen Verteilung unbezahlter Arbeit hat sich grundsätzlich nicht viel geändert. Nach wie vor gilt, dass die bezahlte Arbeit wesentlich besser statistisch erfasst und dokumentiert ist als die unbezahlte Arbeit (*Wroblewski – Leitner – Steiner, 2005*). In Österreich werden detaillierte Zeitverwendungsstudien, die bei der unbezahlten Arbeit nicht nur grobe Kategorien wie Pflege, Hausarbeit, Kinderbetreuung etc. ausweisen, sondern nach einzelnen Tätigkeiten differenzieren, nur in sehr großen Abständen durchgeführt. Die letzten veröffentlichten Zeitverwendungserhebungen stammen aus den Jahren 1981, 1992 und 2008/09. Wenn auch die langsame Veränderung der Befunde dagegen spricht, die Erhebung in sehr kurzen Zeitabständen zu machen, so sind die sehr langen und unterschiedlich langen Erhebungsabstände doch problematisch. Auch weist die Zeitverwendungserhebung weitere Schwächen auf, die bei der Interpretation zu berücksichtigen sind: So ist für eine detaillierte Analyse von Subgruppen die Stichprobengröße teilweise zu gering; auch handelt es sich um eine freiwillige Erhebung, was zu einem Sample Selection Bias in der Form führen dürfte, dass Personen mit wenig Zeit tendenziell weniger teilnehmen; und bisher fehlt auch die Verknüpfung mit (Erwerbs-)Einkommensinformationen.

Neben diesen mehr oder regelmäßig durchgeführten Zeitverwendungsstudien gibt es zu einzelnen Bereichen einmalige Sondererhebungen. So führte etwa führte Statistik Austria für das Jahr 2002 im Rahmen des Mikrozensus eine Sondererhebung zu "Pflegeleistung, Haushaltsführung und Kinderbetreuung" durch, die geschlechtsdifferenzierte Daten für die Aufteilung der unbezahlten Arbeit nach diesen großen Kategorien liefert. Dabei wird unter anderem differenziert nach dem Erwerbsstatus. Solche einmaligen zeitpunktbezogenen Erhebungen ermöglichen jedoch keine Betrachtung längerfristiger Entwicklungen und sind zudem aufgrund ihrer methodischen Charakteristika nicht mit den Zeitbudgetstudien der EU vergleichbar.

Diese nationalen Datenquellen können ergänzt werden durch internationale Untersuchungen, auch um die österreichische Situation vor dem Hintergrund aktueller bzw. längerfristiger internationaler Entwicklungen einzuordnen. Dabei ist ein aussagefähiger internationaler Vergleich im Prinzip nur dann möglich, wenn die länderspezifischen Informationen auf der Grundlage einer einheitlichen, harmonisierten Methodik erhoben und dargestellt werden: Ein Beispiel ist die jüngste Ausgabe der in Zweijahresabständen erscheinenden OECD-Publikation "Society at a Glance", das ein Schwerpunktkapitel zu Ausmaß und Struktur – auch in einer Gender-Perspektive – der unbezahlten Arbeit enthält (*OECD, 2011B*). Hierbei handelt es sich jedoch nur um eine zeitpunktbezogene Bestandsaufnahme; längerfristige Entwicklungen werden nicht abgebildet.

Übersicht 2: Daten/Statistiken zur geschlechtsspezifischen Verteilung von Einkommen, Vermögen, Konsum und unbezahlter Arbeit in Österreich

Untersuchungsbereich	Vorhandene Daten	Datenquellen	Datenlücken/probleme
Einkommen¹⁾	Brutto- und Nettoeinkommen incl. Sonderzahlungen für unselbständig Beschäftigte und Pensionisten für Männern und Frauen, differenziert u. a. nach Alter, sozialer Stellung, Wirtschaftstätigkeit, Region, Bezugsdauer (ganzjährige und unterjährige Bezüge) (jährlich)	Statistik Austria (Lohnsteuerstatistik)	Seit 2002 Unterscheidung nach Vollzeit und Teilzeit möglich, aber keine Informationen über Stundenausmaß
	Beitragspflichtige Arbeitseinkommen incl. Sonderzahlungen (Arbeiter, Angestellte, Vertragsbedienstete) für Männer und Frauen, differenziert u. a. nach sozialer Stellung, Alter, Staatsbürgerschaft, Branchen (jährlich)	Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger	Keine Erfassung der Einkommen unter Geringfügigkeitsgrenze und über Höchstbeitragsgrundlage Keine Unterscheidung nach Teilzeit und Vollzeit möglich
	Bruttojahres-, -monats- und -stundenverdienste für Männer und Frauen, differenziert u. a. nach Unternehmensmerkmalen, sozialer Stellung, Berufsgruppen, Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten, Bildungsniveaus, Altersgruppen, Dauer der Unternehmenszugehörigkeit; Informationen über Verdienste aus Mehr- und Überstunden; seit 2006 Ausweitung vom produzierenden Gewerbe und Teilen des Dienstleistungssektors auf Unterrichtswesen, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen, sonstige öffentliche Dienstleistungen (alle 4 Jahre) (Datenquellen: Verwaltungsdaten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger und der Finanzbehörden, Unternehmensbefragungen)	Statistik Austria (Verdienststrukturhebung)	Erscheint mit mehreren Jahren Verzögerung Erfasst nur Beschäftigte in Unternehmen mit mindestens 10 Beschäftigten
	Unselbständige Brutto- und Netto-Erwerbseinkommen, Einkommen aus selbständiger Tätigkeit, Land- und Forstwirtschaft, Pensionen für Männer und Frauen, differenziert u. a. nach Branchen, Berufsgruppen, sozialer Stellung, beruflichen Funktionen, Vollzeit und Teilzeit (seit 2000 alle 2 Jahre) (Datenquellen: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Lohnsteuerstatistik, Unternehmensregister Statistik Austria, Mikrozensus)	Rechnungshof (Einkommensbericht)	Getrennter Ausweis der Einkommen nach Voll- und Teilzeit, aber Differenzierung nach Stundenkategorien nur für Frauen
	Steuerabzugsbeträge - steuerfreie Bezüge (Schmutz-, Erschwernis-, Gefahrenzulagen, Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit, Überstundenzuschläge gesamt; 13./14. Monatsgehalt; Pendlerpauschale; Abfertigungen/Abfindungen; freiwillige Beträge; differenziert nach Frauen und Männern - Alleinverdiener(erzieher)absetzbe-trag, differenziert nach Männern und Frauen	Statistik Austria (Lohnsteuerstatistik) Statistik Austria (integrierte Statistik der Lohn- und Einkommensteuer)	

Vermögen	Geldvermögen (2004) Aktienvermögen (2004) Erbchancen (2004) Immobilienvermögen (2008) Immobilienerschaffen (2008) jeweils Verteilung nach Einkommensdezilen, differenziert nach diversen sozialen Merkmalen, auf Haushaltsebene (mikrodatenbasierte Schätzung, Haushaltsbefragungen)	Mooslechner – Schürz (2009) Fessler et al. (2009) Fessler et al. (2010)	Keine Informationen über Anteile von Männern und Frauen an den jeweiligen Gesamtbeständen der Vermögen sowie individuelle geschlechtsspezifische Verteilung
Konsum	Struktur der Konsumausgaben auf Haushaltsebene (alle 5 Jahre) jeweils nach Einkommensdezilen, differenziert nach Haushaltstypen (Geschlecht Hauptverdiener, Zahl der Kinder, geschlechtsspezifische Zusammensetzung, Erwerbsstatus) (Haushaltsbefragungen)	Statistik Austria (Konsumerhebung)	Keine Informationen über Anteile von Männern und Frauen an den jeweiligen Gesamtausgaben für bestimmte Konsumgüter sowie individuelle geschlechtsspezifische Verteilung von Konsumausgaben/-struktur
Unbezahlte Arbeit	Verteilung unbezahlter Arbeit differenziert nach einzelnen Tätigkeiten zwischen Männern und Frauen ab 10 Jahren (1981, 1992, 2008/09 (repräsentative Stichprobe, Tagebuchmethode) Verteilung unbezahlter Arbeit differenziert nach Pflege, Haushaltsführung, Kinderbetreuung zwischen Männern und Frauen ab 18 Jahren, u. a. differenziert nach Erwerbsstatus (2002) (repräsentative Stichprobe, Mikrozensus-Sonderprogramm)	Statistik Austria (Zeitverwendungserhebung) Statistik Austria (Sonderprogramm Mikrozensus)	Sehr lange Erhebungsabstände Einmalige zeitpunktbezogene Erhebung, daher keine Längsschnittanalysen möglich Methodisch nicht vergleichbar mit EU-Zeitbudgetstudien

Q: WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ Die Darstellung der Datenquellen für die Einkommen stützt sich stark auf Pölsler – Kapeller (o.J.).

5. Formulierung von Empfehlungen zur Umsetzung von Gender Budgeting im Bereich Steuern und Abgaben

Die folgenden Empfehlungen zur Umsetzung von Gender Budgeting im Bereich Steuern und Abgaben beziehen sich auf unterschiedliche inhaltliche und prozessbezogene Aspekte. Sie sollen Prozess- und Ergebnisqualität der Umsetzung von Gender Budgeting sicherstellen. Im Wesentlichen knüpfen sie an den in den vorhergehenden Ausführungen identifizierten noch offenen Punkten bzw. Defiziten bezüglich der Umsetzung von Gender Budgeting im Bereich Steuern und Abgaben an. Wo diese Empfehlungen das BMF direkt betreffen und von diesem umzusetzen wären, wird dies vermerkt; die übrigen Empfehlungen richten sich an andere politische Entscheidungsträger bzw. Institutionen.

5.1. Gleichstellungsziele und -maßnahmen

- Ergänzung des bestehenden Gleichstellungsziels der UG 16 (Beitrag des Abgabensystems zur besseren Verteilung von Erwerbsarbeit und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen) um weitere für den Bereich der Steuern relevante Gleichstellungsziele²¹⁾, auf der

²¹⁾ Siehe zu weiteren wesentlichen Gleichstellungszielen im Bereich Steuern und Abgaben Abschnitt 2.4.

Grundlage einer grundsätzlichen und umfassenden Analyse der Gleichstellungswirkungen des bestehenden Abgabensystems (BMF)

- Abstimmung der Gleichstellungsziele im Bereich Steuern mit den Gleichstellungszielen angrenzender Bereiche (z. B. Familienleistungen, weitere Sozialleistungen) (BMF u. a.)
- Verpflichtende Bezugnahme bei der Formulierung von Gleichstellungszielen und –maßnahmen auf bereits vorhandene Gleichstellungsstrategien und Abstimmung (z. B. mit dem Nationalen Aktionsplan Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt) (BMF)
- Hinwirken auf die Formulierung einer Gesamtstrategie zum Gender Budgeting, incl. der Einbeziehung der nachgeordneten föderalen Ebenen (BMF u. a.)

5.2. Verbesserung der Situation bezüglich Daten und Statistiken

- regelmäßige Aktualisierung der Publikation "Geschlechtsspezifische Disparitäten" durch Statistik Austria
- Erstellung und Veröffentlichung einer Übersicht bzw. eines Inventars zu genderdifferenzierten Informationen bezüglich steuerlicher Ausnahmeregelungen, die nicht allgemein veröffentlicht werden (z. B. steuerliche Sparförderung), aber im BMF bzw. in der Statistik Austria vorhanden sind (BMF u. a.)
- regelmäßige, detaillierte Auswertung von Daten und regelmäßige Veröffentlichung im Rahmen der diversen Steuerstatistiken zur geschlechterdifferenzierten Inanspruchnahme bzw. zu den geschlechterdifferenzierten Verteilungswirkungen der wesentlichen steuerlichen Ausnahmeregelungen (Sparförderung; diverse Absetz- und Freibeträge im Rahmen der Familienförderung (Kinderabsetzbetrag, Alleinverdienerabsetzbetrag, Familienbeihilfe, steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, Kinderfreibetrag)); der diversen Absetz- und Freibeträge sowie steuerliche Ausnahmeregelungen für ArbeitnehmerInnen (steuerliche Begünstigung des 13./14. Monatsgehalts; PendlerInnenpauschale, ArbeitnehmerInnenabsetzbetrag, Verkehrsabsetzbetrag); sowie der diversen Absetz- und Freibeträge sowie steuerliche Ausnahmeregelungen im Zusammenhang mit anderen Einkunftsarten (z. B. pauschalierte Einkommensbesteuerung in der Land- und Forstwirtschaft; Gewinnfreibetrag bei selbständigen Einkünften sowie Einkünften aus Gewerbebetrieb und Land- und Forstwirtschaft) (BMF)
- Sicherstellung eines niedrigschwelligen Zugangs zu den in BMF und Statistik Austria vorhandenen, nicht veröffentlichten genderdifferenzierten Informationen bezüglich sonstiger steuerlicher Ausnahmeregelungen für die Fachöffentlichkeit (BMF u. a.)
- Integration von Genderaspekten in die Konsumerhebung
- regelmäßige Durchführung einer Zeitverwendungsstudie in nicht zu langen Zeitabständen²²⁾, möglichst unter Beachtung der europäischen Richtlinien für EU-weit harmonisierte Zeitbudgetstudien (Harmonised Time Use Surveys)

²²⁾ Angesichts der in diesem Bereich sich nur langsam vollziehenden strukturellen Veränderungen sind sehr kurze Erhebungsabstände nicht zweckmäßig.

- Erhebung genderdifferenzierter Daten zu Vermögensbeständen und –verteilung einschließlich von Erbschaften
- Erhebung genderdifferenzierter Daten zu Höhe und Verteilung von Kapitalerträgen

5.3. Verbesserung der Forschungssituation

Aufgrund der bestehenden Datenlage sowie unter Anwendung der bereits verfügbaren Analyseinstrumente und –methoden sind Studien zu folgenden Genderaspekten von Steuern und Abgaben möglich und zur Verbesserung der Forschungssituation sowie als Grundlage für die Formulierung von Gleichstellungszielen im Bereich von Steuern und Abgaben ebenso wie für die Evaluierung geplanter steuerlicher Vorhaben erforderlich:

- Mikrosimulationsstudien zu den Auswirkungen diverser steuerlicher Ausnahmeregelungen, insbesondere im Bereich der Familienförderung, sowie verschiedener Modelle der Haushaltsbesteuerung auf die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit auf Frauen und Männer
- Mikrosimulationsstudien zum Einfluss der (Veränderungen der) tariflichen Besteuerung der Arbeitseinkommen in verschiedenen Einkommensbereichen auf das Arbeitsangebot von Frauen und Männern
- Ökonometrische Studien zum Einfluss der (Veränderungen der) von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen auf Arbeitseinkommen in verschiedenen Einkommensbereichen auf das Arbeitsangebot von Männern und Frauen
- Inzidenzanalysen zu den diversen Abzügen von steuerlicher Bemessungsgrundlage bzw. Steuerschuld im Rahmen der Einkommen- bzw. Lohnsteuer auf Basis der Steuerstatistiken (BMF)
- Inzidenzanalysen zu geplanten bzw. umgesetzten Änderungen im Einkommen- bzw. Lohnsteuertarif (BMF)
- Inzidenzanalysen zu Verbrauchssteuern (Mehrwertsteuer, sonstige Verbrauchssteuern) für unterschiedliche Haushaltstypen (BMF)

5.4. Sicherstellung eines effektiven Umsetzungsprozesses von Gender Budgeting

Um einen effektiven Umsetzungsprozess von Gender Budgeting allgemein und in bezug auf den Bereich Steuern und Abgaben sicherzustellen, bedarf es einer Vielzahl von Maßnahmen, die sowohl die Qualität des Umsetzungsprozesses als auch seiner Ergebnisse garantieren sollen. Diese beziehen sich auf institutionelle Rahmenbedingungen, Maßnahmen zur Schaffung und effektiven Nutzung der erforderlichen internen und externen Expertise, Maßnahmen zur Dokumentation und Berichterstattung als Grundlage für die Ableitung und Umsetzung gleichstellungsorientierter Maßnahmen sowie auf Vorgaben und Standards bezüglich der prozessualen und inhaltlichen Aspekte der Umsetzung von Gender Budgeting. Über die im Folgenden genannten einzelnen Maßnahmen hinaus ist es von größter Bedeutung, die für Einzelsteuern bzw. einzelne steuerliche Maßnahmen ermittelten Gender-effekte in den Zusammenhang des gesamten Abgabensystems zu stellen sowie Querver-

bindungen zu angrenzenden Politikfeldern herzustellen, um Wechselwirkungen und mögliche konfligierende oder harmonische Beziehungen zu identifizieren.

5.4.1. Institutionelle Maßnahmen

- Einrichtung eines Gender Budgeting-Beirates mit externen ExpertInnen und VertreterInnen zivilgesellschaftlicher Organisationen am BKA mit den Aufgaben, Fortschritte im Gleichstellungscontrolling zu bewerten, diese Bewertung an Regierung und Parlament weiterzugeben und Anregungen zur Erreichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu formulieren
- Einrichtung einer eigenständigen Gleichstellungscontrolling-Stelle (analog zur Wirkungscontrolling-Stelle) im BKA, die eng mit der Wirkungscontrolling-Stelle zusammenarbeitet
- Spezielle Zuständigkeit für Gender Budgeting im neu einzurichtenden Budgetdienst des Parlaments
- Prüfung der Umsetzung von Gender Budgeting durch den Rechnungshof, Erstellung der analytischen Grundlagen (Leitfaden) dafür
- Analoge institutionelle Vorkehrungen auf Länder- und Gemeindeebene als wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der auch für Länder und Gemeinden geltenden verfassungsrechtlichen Verpflichtung zum Gender Budgeting

5.4.2. Dokumentation

- Regelmäßige Berichterstattung über die Umsetzung von Gender Budgeting im Rahmen einer Gender Budgeting-Beilage im Rahmen des jährlichen Bundesvoranschlags sowie im Rahmen eines eigenen Kapitels im Rahmen des Strategieberichts zum mittelfristigen Bundesfinanzrahmen (BMF)
- angemessene Berücksichtigung der Gleichstellungsziele und –maßnahmen im vorgesehenen Bericht zur Wirkungsorientierung

5.4.3. Maßnahmen zur Schaffung und effektiven Nutzung interner und externer Expertise

- Unterstützung der Verwaltung bei der Durchführung von gendersensiblen Analysen im Bereich Steuern und Abgaben (z. B. Schulungen; Ergänzung des Gender Budgeting-Leitfadens um den Bereich Steuern und Abgaben; Zurverfügungstellung externer Expertise) (BMF u. a.)
- kontinuierliche ressortinterne Informationspolitik zum Umsetzungsstand und zu den Ergebnissen der Gender Budgeting-Aktivitäten (BMF)
- Ergänzung der qualitativen und auf deskriptive Daten gestützten Wirkungsfolgenabschätzung durch modellgestützte Analysen, z. B. im Rahmen von Mikrosimulationsmodellen, die ggf. im Rahmen extern vergebener Studien durchgeführt werden (BMF)

5.4.4. Vorgaben und Standards

- Vorgabe verbindlicher Standards bezüglich der zu berücksichtigenden Wirkungsdimensionen bei gendersensiblen Analysen im Bereich Steuern und Abgaben im Rahmen der Wirkungsfolgenabschätzung in der betreffenden Verordnung
- Festlegung nicht zu hoher, spezifischer Wesentlichkeitsschwellen für die Wesentlichkeitsprüfung als ersten Schritt der Wirkungsfolgenabschätzung (die Erfassung spezifischer Bevölkerungsgruppen mit hoher Betroffenheit muss gewährleistet sein)
- Einbeziehung auch solcher steuerlicher Maßnahmen in die nach spätestens 5 Jahren vorzunehmende ressortinterne ex post-Evaluierung durch das BMF, die wegen Unterschreitung der Wesentlichkeitsschwellen nicht der ex ante vorzunehmenden Wirkungsfolgenabschätzung unterzogen worden sind, bei denen sich aber nach Durchführung herausstellt, dass sie doch relevante Gendereffekte haben; Identifikation der betreffenden Maßnahmen durch eine verbindliche ex post-Wesentlichkeitsprüfung sämtlicher steuerlicher Vorhaben spätestens 5 Jahre nach deren Umsetzung (BMF)
- Explizite Darlegung der Schlussfolgerungen und Umsetzungsmaßnahmen, die als Ergebnis von ex ante und ex post-Gleichstellungsprüfung steuerlicher Vorhaben im Rahmen der Wirkungsfolgenabschätzung angestrebt werden sollen (BMF)
- Stärkung des Austausches zwischen den Ressorts bezüglich der Erfahrungen bei der Umsetzung von Gender Budgeting, beispielsweise über die IMAG Gender Mainstreaming
- Umfassende gendersensible Prüfung des gesamten Steuer- und Abgabensystems über die Wirkungsfolgenabschätzung für neue steuerliche Vorhaben hinaus (BMF)

6. Zusammenfassung und Ausblick

Es war ein zentrales Anliegen dieser Kurzstudie aufzuzeigen, dass für eine gendersensible Prüfung und Gestaltung steuerpolitischer Maßnahmen bzw. des gesamten Steuer- und Abgabensystems eine Vielzahl von Fragestellungen und zu berücksichtigenden Genderaspekten und –effekten relevant wären. Die Aktivitäten, die diesbezüglich in Österreich bislang ergriffen worden sind, decken nur einen kleinen Ausschnitt der denkbaren und im Sinne einer gleichstellungsorientierten Steuerpolitik auch notwendigen Möglichkeiten ab. Dies liegt einerseits an einer mangelhaften Datengrundlage, hat andererseits aber auch eine Reihe weiterer Ursachen, an denen die im Rahmen der Kurzstudie abschließend formulierten Empfehlungen ansetzen wollen. Insgesamt ist festzuhalten, dass grundsätzlich die Integration von Gender Budgeting in die Wirkungsorientierung auf Bundesebene ein geeigneter und zweckmäßiger Ansatz ist, dass für eine effektive Umsetzung von Gender Budgeting auch im Bereich Steuern und Abgaben jedoch noch eine Vielzahl von Maßnahmen, die auf unterschiedlichen Ebenen anzusetzen hätten, erforderlich sind.

Literaturhinweise

- Bach, S., Geyer, J., Haan, P., Wrohlich, K., "Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich.", DIW Wochenbericht, 2011, 78(41), S. 13-19.
- Bach, S., Buslei, H., Svindland, D., Baumgartner, H.J., Flach, J., Teichmann, D., Untersuchung zu den Wirkungen der gegenwärtigen Ehegattenbesteuerung auf Grundlage von fortgeschriebenen Einzeldaten der Einkommensteuerstatistik, Berlin, 2003.
- Barnett, K., Grown, C., Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation, London, 2004.
- Baumgartner, J., Breuss, F., Kaniowski, S., WIFO-Macromod – An Econometric Model of the Austrian Economy, WIFO Working Paper 241, 2004.
- Bericht der Bundesregierung, Strategiebericht 2011 – 2014 gemäß § 12 g BHG, Wien, 2010.
- Biffi, G., Klatzer, E., Schratzenstaller, M., Gender-Prüfung im Finanzressort, Wien, 2006.
- Biricz, J., Himpele, K., Milz, J., Auswertung von Daten der Arbeitnehmerveranlagung 2005, Statistische Nachrichten, 8/2008, S. 762-776.
- Blundell, R., M. Brewer, P. Haan and A. Shephard, 'Optimal Income Taxation of Lone Mothers: An Empirical Comparison for Britain and Germany', Economic Journal, 2009, 119, S. 101–121.
- Booth, A.L., Coles, M.G., Tax Policy and Returns to Education, The Australian National University Centre for Economic Policy Research Discussion Paper 591, 2008.
- Breuss, F., Kaniowski, S., Schratzenstaller, M., Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009, Wien, 2009.
- Buchinger, B., Huber, P., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., Schratzenstaller, M., Salzburger Leitbild für Chancengleichheit von Frauen und Männern, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und von Solution im Auftrag des TEP – Arbeit für Salzburg, Salzburg, 2010.
- Bundeskanzleramt, Nationaler Aktionsplan Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt, Wien, 2010.
- Darling, M., The Role of Women in the Economy, Paris, 1975.
- Dearing, H., Hofer, H., Lietz, Ch., Winter-Ebmer, R., Wrohlich, K., Why are Mothers Working Longer Hours in Austria Than in Germany?, Department of Economics Johannes Kepler University of Linz Working Paper 0711, 2007.
- Einhaus, A., Geschlecht und Steuerwirkung – Einkommen und einkommensabhängige Abgaben von Männern und Frauen, Bundesministerium für Finanzen, Working Paper, 2010, (3), Wien, 2010.
- Einhaus, A., Kitzmantel, E., Rainer, A., Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral?, Bundesministerium für Finanzen, Working Paper, 2006, (2), Wien, 2006.
- Evers, M., De Mooij, R., Van Vuuren, D., The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates, De Economist, 2008, 156(1), S. 25-43.
- Feigl, G., Marterbauer, M., Rossmann, B., Schlager, Ch., Budgetanalyse 2012, Wien, 2011.
- Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., Immobilienerbschaften in Österreich, Geldpolitik & Wirtschaft, 2010(2), S. 34-54.
- Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., Wagner, K., Das Immobilienvermögen privater Haushalte in Österreich, Geldpolitik & Wirtschaft, 2009(2), S. 113-134.
- Fischer, M., Gatterbauer, M., Gender Budgeting – Ein Leitfaden zur Umsetzung der Haushaltsrechtsreform, BMF Working Paper 2/2010, Wien, 2010.
- Franz, W., Arbeitsmarktökonomik, 7. Auflage, Berlin/Heidelberg, 2009.
- Grabka, M., Frick, J., Vermögen in Deutschland wesentlich ungleicher verteilt als Einkommen, DIW Wochenbericht, 2007, 74(45), S. 665-672.
- Grown, C., Taxation and Gender Equality: A Conceptual Framework, in: Grown, C., Valodia, I. (Hrsg.), Taxation and Gender Equity, London/New York, 2010, S. 1-22.
- Grown, C., Komatsu, H., Methodology and Comparative Analysis, in: Grown, C., Valodia, I. (Hrsg.), Taxation and Gender Equity, London/New York, 2010, S. 23-63.
- Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halmayer, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag von Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Wien, 2009.
- Guger, A., Marterbauer, M., Umverteilung durch den Staat, WIFO Monatsberichte, 2009, 82(11), S. 859-877.

- Gustafsson, S., Separate Taxation and Married Women's Labour Supply: A Comparison of West Germany and Sweden, *Journal of Population Economics*, 1992, 5(1), S. 61-85.
- König, H., Laisney, F., Lechner, M., Pohlmeier, W., Tax Illusion and Labour Supply of Married Women: Evidence from German Data, *Kyklos*, 1995, 48(3), S. 347-368.
- LaLumia, S., The Effects of Joint Taxation of Married Couples on Labor Supply and Non-wage Income, *Journal of Public Economics*, 2008, 92(7), S. 1698-1719.
- Mayrhuber, C., Neumayr, M., Schratzenstaller, M., Buchinger, B., Gschwandtner, U., Gender-Budget-Analyse für Oberösterreich, WIFO-Studie im Auftrag der Oberösterreichischen Landesregierung, Wien, 2006.
- Meghir, C., Phillips, D., Labour Supply and Taxes, in: Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., Poterba, J. (Hrsg.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford, 2010, S. 202-274.
- Meyer, M., Deutschland: Ein Volk von Erben, die bank – Zeitschrift für Bankpolitik und Praxis, 2011(8).
- Mooslechner, P., Schürz, M., Verteilung der Geldvermögen, in: Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.), *Sozialbericht 2007-2008*, Wien, 2009.
- OECD (2011A), *Taxation and Employment*, Paris, 2011.
- OECD (2011B), *Society at a Glance 2011*, Paris, 2011.
- OECD, *Consumption Taxes: The Way of the Future? OECD Policy Brief*, Paris, 2007.
- Pirklbauer, S., Völkerer, P., Ungleichverteilung in Österreich aus der Genderperspektive, *WISO*, 2008, 31 (3), S. 173-188.
- Pölsler, G., Kapeller, D., *Gendersensible Statistik. Ein Handbuch mit dem Schwerpunkt Beschäftigung*, Graz, o.J.
- Rossmann, B., Vermögen und Vermögensbesteuerung in Österreich – Bestandsaufnahme und Reform der Bewertung von Grundvermögen, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2006, 32(3), S. 283-312.
- Schatzenstaller, M., Konsolidierungspolitiken in Deutschland und Österreich – auf Kosten von Frauen?, in: Kurz-Scherf, I., Scheele, A. (Hrsg.), *Macht oder ökonomisches Gesetz? Zum Zusammenhang von Krise und Geschlecht*, Münster, 2012, i.E..
- Schatzenstaller, M., Steuerreform 2009/10, *WIFO-Monatsberichte*, 2009, 82(9), S. 687-702.
- Schatzenstaller, M., Wagener, A., The Austrian Income Tax Tariff, 1955-2006, *Empirica*, 2009, 36(3), S. 309-330.
- Selin, H., The Rise in Female Employment and the Role of Tax Incentives. An Empirical Analysis of the Swedish Individual Tax Reform of 1971, *CESifo Working Paper 2629*, 2009.
- Smith, N., Dex, S., Vlasblom, J.D., Callan, T., The Effects of Taxation on Married Women's Labour Supply Across Four Countries, *Oxford Economic Papers*, 2003, 55(3), S. 417-439.
- Statistik Austria, *Geschlechtsspezifische Disparitäten*, Wien, 2002.
- Steiner, V., Wrohlich, K., Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives – A Microsimulation Study for Germany, *DIW Discussion Paper*, 421, 2004.
- Stotsky, J., Gender Bias in Tax Systems, *IMF Working Paper*, 96/99, 1996.
- Strom, S., Wagenhals, G., Female Labour Supply in the Federal Republic, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 1991, 208(6), S. 575-595.
- Wernhart, G., Neuwirth, N., Haushaltseinkommen und Einkommenselastizität der Erwerbsbeteiligung von Müttern, *Österreichisches Institut für Familienforschung Working Paper 63*, 2007.
- Wernhart, G., Winter-Ebmer, R., Do Austrian Men and Women Become more Equal? At Least in Terms of Labour Supply! *Empirica*, 2010, 37(12), S. 1-22.
- Wroblewski, A., Leitner, A., Benchmarking Chancengleichheit: Österreich im EU-Vergleich, *HIS Reihe Soziologie*, 2004(67).
- Wroblewski, A., Leitner, A., Steiner, P., Gendersensible Statistik – Vom Sex-Counting zur Genderanalyse, *Statistische Mitteilungen der Stadt Wien*, 2005, (1-2), S. 7-45.
- Zweimüller, J., Bestimmungsgründe der Frauenerwerbsbeteiligung: Schätzergebnisse aus dem Mikrozensus, in: Rothschild, K.W., Tichy, G. (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit und Arbeitsangebot in Österreich*, Wien, 1987, S. 161-190.