

# *Genderspezifische Wirkungen des Einkommenssteuergesetzes und alternative Instrumente der Familienförderung*

Eva Festl, WIFO  
Vanessa Mühlböck, Arbeiterkammer Wien

Wien, November 2008

## **Inhaltsverzeichnis**

1	Einleitung	2
2	Gesetzliche Bestimmungen und deren genderspezifischen Wirkungen	2
	2.1 Wirkung der legislativen Bestimmungen des Steuerrechts .....	2
	2.2 Steuerrechtliche Anerkennung von Unterhaltspflichten .....	5
3	Familienpolitische Instrumente	6
	3.1 Sicherung des Kinder-Existenzminimums .....	7
	3.2 Kompensation des Einkommensverlustes während der Karenz .....	7
	3.3 Betreuungsaufwand nach der Karenz .....	8
4	Gendergerechtigkeit der österreichischen Familienpolitik	8
5	Fazit	10
6	Quellenverzeichnis	11

# 1 Einleitung

Im Zuge erster Positionierungsaktivitäten zur bevorstehenden Steuerreform kam es seitens der politischen Parteien zu diversen Anregungen und Vorschlägen hinsichtlich eines familienfreundlicheren Steuersystems. Besonders bemerkenswerte Vorschläge kamen diesbezüglich vor allem von Vertretern der konservativen Seite, denn diese machten hierbei durch die Forderung eines Familiensplittings nach französischem Vorbild bzw. einem steuerfreien Existenzminimum für jedes unversorgte Familienmitglied auf sich aufmerksam. Diese kontroversielle Anregung zur Steuerreform bewirkte in weiterer Folge, dass die allgemeine Frage nach der Geschlechtergerechtigkeit des Steuersystems und die der Bedeutung von familienpolitischen Instrumenten zur Unterstützung von Personen mit Kindern erneut ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt wurde.

Obwohl Steuern im Allgemeinen als geschlechtsneutral angesehen werden und legislativ ebenso gestaltet sind, bleibt festzustellen, dass unter Berücksichtigung von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sehr wohl geschlechtsspezifische Wirkungen von einzelnen Steuerkategorien ausgehen.<sup>1</sup> Besonders bemerkenswert ist dieser genderspezifische Effekt im Bereich der Einkommensbesteuerung. Hier ist vornehmlich der Einkommensunterschied zwischen Frauen und Männern, betreffend sowohl die Höhe als auch die Struktur des Einkommens, maßgeblich für eine implizite Diskriminierung von Frauen. Abseits dieser wirtschaftlich bedingten steuerlichen Diskriminierung ist darüber hinaus eine Benachteiligung von Frauen aufgrund angewandter familienpolitischer Instrumente anzutreffen. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf die legislative Ausgestaltung von familienbezogenen Steuerinstrumenten als auch derartiger Transferleistungen, welche direkte und indirekte verteilungspolitische aber auch genderspezifische arbeitsmarktpolitische Konsequenzen bewirken.

Generell stellt sich bei der Betrachtung des derzeitigen Einkommenssteuersystems und des Systems der Familienförderung somit die Frage, in welchen Aspekten eine Geschlechterdiskriminierung vorzufinden ist und welche genderspezifischen Effekte von einzelnen familienpolitischen Instrumenten ausgehen. Um dies zu beantworten, bedarf es zunächst jedoch einer Darstellung der derzeitigen Regelungen des österreichischen Einkommensteuersystems und deren Wirkungsunterschiede zwischen den Geschlechtern. In diesem Zusammenhang soll auch geklärt werden, inwiefern eine horizontale Umverteilung zwischen Familien mit und jenen ohne Kindern über das Steuersystem geschehen soll bzw. muss, um eine Bewertung alternativer familienpolitischer Instrumentarien vornehmen zu können.

## 2 Gesetzliche Bestimmungen und deren genderspezifischen Wirkungen

### 2.1 Wirkung der legislativen Bestimmungen des Steuerrechts

Mit der Einhebung von Steuern werden im Wesentlichen fiskalische und außerfiskalische Ziele verfolgt. Daher werden neben der schlichten Generierung von Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Güter auch weitere alloкатive und distributive Wirkungen, im Sinne der Verhaltensbeeinflussung der steuerpflichtigen Personen und der Umverteilung der sozialen Wohlfahrt, angestrebt. Ein wesentlicher Grundsatz, den die Besteuerung in diesem Zusammenhang verfolgen soll, ist, dass die Verteilung der Steuerlast gleichmäßig sein soll.<sup>2</sup> An diesen Grundsatz schließt ebenso das Konzept der (vertikalen und horizontalen) Steuergerechtigkeit an, wonach Personen in gleichen steuerrelevanten Verhältnissen die gleiche und jene in unterschiedlichen Verhältnissen eine entsprechend differenzierte Steuerlast tragen sollen. Derartige steuerrelevante Verhältnisse können unter anderem anhand des Leistungsfähigkeitsprinzips<sup>3</sup> bestimmt werden. Dieses besagt, dass die Steuerlast von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – dargestellt anhand des Einkommens, des Vermögens oder der getätigten Konsumausgaben – abhängig sein soll.

---

<sup>1</sup> Vgl. Einhaus A., Kitzmantel E., Rainer A. (2006)

<sup>2</sup> Daneben bestehen die Besteuerungsgrundsätze der Bestimmtheit, der Billigkeit und der Bequemlichkeit der Besteuerung. (Nowotny E. (1999), S. 245f)

<sup>3</sup> Als weiteres Prinzip wird das Äquivalenzprinzip genannt. Anhand dessen bemisst sich die zu tragende Steuerlast anhand der von der öffentlichen Hand erbrachten Gegenleistung. Die Steuer sollte demnach dem Wert der erbrachten Gegenleistung entsprechen.

Dieses Leistungsfähigkeitsprinzip ist ein wesentliches Kennzeichen des österreichischen Einkommenssteuersystems, wobei dieses den Anspruch hat, das vom Markt erzielte Primäreinkommen zugunsten geringerer Einkommen umzuverteilen. Hierbei ist allerdings fraglich, inwiefern aufgrund der zahlreichen Sonderbestimmungen, die bestimmte Einkommensbestandteile begünstigt behandeln oder individuelle Verhaltensänderungen bewirken sollen, Steuergerechtigkeit im Allgemeinen und Gendergerechtigkeit im Speziellen erzielt werden kann. Letzteres ist insofern unwahrscheinlich, da sich Frauen- und Männereinkommen sowohl der Höhe also auch der Struktur nach unterscheiden.

So betrug etwa das durchschnittliche Bruttoeinkommen von Arbeitnehmerinnen im Jahr 2005 lediglich 61,3%<sup>4</sup> von ihren männlichen Kollegen. Der Anspruch des Steuersystems eine Umverteilung der Einkommen zu erreichen, wird zwar teilweise erfüllt – immerhin beträgt das durchschnittliche Einkommen von Frauen in aktiver nichtselbständiger Beschäftigung nach Abzug der gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge und der Lohnsteuer bereits 62,5 % vom Durchschnittseinkommen männlicher Arbeitnehmer – doch bleibt zu bezweifeln ob, ungeachtet der regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträge, das volle genderspezifische Umverteilungspotential ausgeschöpft wird. Immerhin hat die erhebliche Diskrepanz der Bruttoeinkommen zur Folge, dass viele lohnsteuerrechtliche Steuerminderungen keine oder ein deutlich geringere Wirkung bei Frauen zeigen können. Vor allem Instrumente zur steuerlichen Förderung bestimmter meritokratischer Güter in Form der Möglichkeit gewisse Sonderausgaben abzuschreiben sowie gesetzliche Regelungen zur Abfederung finanzieller Aufwendungen, d. h. die Option Werbungskosten und außergewöhnliche Belastungen steuermindernd geltend zu machen, bewirken eine Verstärkung der Steuergerechtigkeit gegenüber Frauen.

Zurückzuführen ist dieses Problem vor allem auf die Tatsache, dass die Vielzahl dieser Instrumente als Freibeträge ausgestaltet ist. Diese stellen Reduktionen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage dar und sind daher nicht mit dem absoluten Wert steuerwirksam, sondern lediglich im Ausmaß des für das betreffende Einkommen anzuwendenden Grenzsteuersatzes. Bei einem direkt progressiv ausgestalteten Einkommensteuertarif, wie er auch in Österreich anzutreffen ist, werden von diesen Vergünstigungen somit vorwiegend Personen mit höheren Einkommen, und folglich höheren Grenzsteuersätzen, profitieren. Als Alternative hierzu werden bestimmte Aufwendungen auch in Form von Absetzbeträgen steuerlich anerkannt. Absetzbeträge sind, im Gegensatz zu Freibeträgen, direkte Reduktionen der sich ergebenden Steuerlast und das Ausmaß der Steuerwirkung ist daher weitgehend einkommensunabhängig. Doch auch die Gewährung von Absetzbeträgen bietet nicht in vollem Ausmaß eine Gleichstellung von Frauen und Männern hinsichtlich der Einkommenssteuerbelastung, denn diese sind zum einen oftmals mit dem Betrag der errechneten Steuer begrenzt und darüber hinaus werden diese mehrheitlich von männlichen Einkommensbeziehern in Anspruch genommen.

Diesbezüglich zeigt die Integrierte Lohn- und Einkommenssteuerstatistik für das Jahr 2005, das 17,5% der männlichen Arbeitnehmer den Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag in Anspruch genommen haben, wohingegen der Anteil bei den Arbeitnehmerinnen lediglich 8,8% betrug. Die Schwierigkeit der Zugänglichkeit einzelner Steuerbegünstigungen für Frauen ist jedoch kein exklusives Problem im Zusammenhang mit Absetzbeträgen, denn auch im Bereich der Freibeträge für Werbungskosten, Sonderausgaben und der außergewöhnlichen Belastungen ist die Inanspruchnahme bei Männern merklich höher.

Dies zeigen auch die Zahlen der Statistik zur Arbeitnehmerveranlagung 2005.<sup>5</sup> Von allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, welche für das Jahr 2005 eine ArbeitnehmerInnenveranlagung einreichten, haben 71,3% der männlichen Einkommensbezieher Sonderausgaben geltend gemacht, währenddessen der Anteil der Frauen lediglich 66,1% betrug. Noch auffälliger ist die Diskrepanz bei den Werbungskosten: der Anteil männlicher Einkommensbezieher mit einer ArbeitnehmerInnenveranlagung, welche derartige Aufwendungen deklarierten, betrug 28,2%, jener von Frauen allerdings nur 22,38%. Lediglich im Bereich der außergewöhnlichen Belastungen ist der Anteil von 9% an allen eingereichten ArbeitnehmerInnenveranlagungen sowohl für Frauen als auch Männer ident.

---

<sup>4</sup> Errechnet anhand der Lohnsteuerstatistik 2005, Statistik Austria

<sup>5</sup> Vgl. Biricz J., Himpele K., Milz J. (2008)

Wie eingangs bereits erwähnt wurde, ist jedoch nicht nur die differierende Höhe der Einkommen ursächlich für eine implizite Geschlechtsdiskriminierung, sondern auch die anders gelagerte Einkommensstruktur, denn einige gesetzliche Bestimmungen sehen vor, gewisse Einkommensbestandteile steuerfrei zu belassen bzw. günstiger zu versteuern. Dies betrifft beispielsweise die Steuerfreistellung von einigen Zulagen und Zuschlägen oder auch Entgelte für bestimmte im Ausland verrichtete Tätigkeiten. Weitere Begünstigungen bestehen darüber hinaus für gewisse Einkommensbestandteile, die zusätzlich zum normalen laufenden Gehalt bezogen werden. Diese so genannten sonstigen Bezüge umfassen vor allem den Urlaubszuschuss und die Weihnachtsremuneration, aber auch Abfertigungen und diverse Abfindungen.

Betrachtet man die Daten aus der Lohnsteuerstatistik 2005, so kann zwar nicht festgestellt werden, dass die mit dem Tarif zu versteuernden Einkünfte bei männlichen Einkommensbezieheren aufgrund dieser Regelungen nunmehr einen geringeren Anteil an den gesamten Bruttobezügen ausmachen als bei Frauen – bei beiden Geschlechtern sind im Durchschnitt 68% der gesamten Bruttobezüge nach Tarif zu versteuern, doch die Zugänglichkeit zu derartigen Vergünstigungen ist für Frauen offenbar schwerer. So beziehen nahezu doppelt so viele Männer wie Frauen steuerfreie Zulagen und Zuschläge. Der durchschnittliche Jahreswert von Frauen beträgt gar nur ein Drittel des Wertes von männlichen Arbeitnehmern. Die Steuerfreiheit von Einkünften aufgrund einer begünstigten Auslandstätigkeit nehmen weiters dreißig mal mehr Männer als Frauen in Anspruch und auch der durchschnittliche Jahrsbetrag ist bei männlichen Einkommensbezieheren dreißig mal so hoch. Betrachtet man das österreichische Unikum des Urlaubszuschusses und der Weihnachtsremuneration, so scheint es nachvollziehbar, dass beinahe gleich viele Frauen wie Männer derartige Entgeltbestandteile aufweisen, da diese Zahlungen oftmals kollektivvertraglich bestimmte Zahlungen sind. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass der durchschnittliche Betrag der weiblichen Einkommensbezieher lediglich 54% jener der Männer beträgt und dies obwohl deren Anteil des Gesamteinkommens an den gesamten Bruttobezügen, wie bereits erwähnt, immerhin 61,3% beträgt.

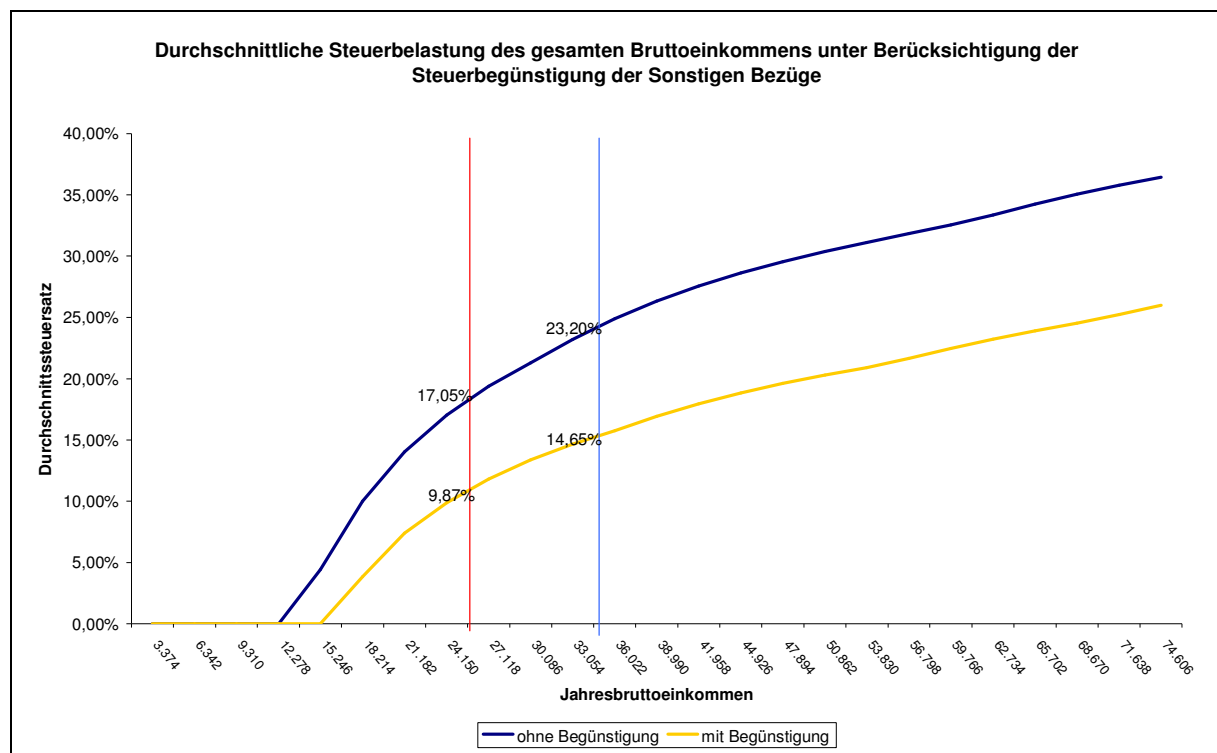


Abbildung 1: Wirkung der Steuerbegünstigung der Sonstigen Bezüge; Quelle: Eigene Darstellung<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Die rote Linie kennzeichnet das durchschnittliche Jahreseinkommen von Frauen gemäß der Lohnsteuerstatistik 2005. Die Blau Linie stellt das männliche Durchschnittsjahreseinkommen dar.

Problematisch ist diese Tatsache vorwiegend in Bezug auf die damit in Verbindung stehende negative Verteilungswirkung der Steuerlast. So gilt, dass der steuerliche Vorteil derartiger Bestimmungen mit der Höhe des Bruttoeinkommens zunimmt (vgl. Abbildung 1). In diesem Zusammenhang kann durch die Betrachtung des durchschnittlichen Jahresbruttoeinkommens von Frauen und Männern festgestellt werden, dass die durchschnittliche Steuerbelastung durch die begünstigte Behandlung der sonstigen Bezüge bei Einkommensbezieherinnen um 7,2%-punkte niedriger ist, als wenn sämtliche Bezüge nach Tarif versteuert würden. Bei den männlichen Einkommensbezieherinnen beträgt diese Reduktion jedoch 8,5%-punkte.

All diese Faktoren zusammen betrachtet lassen darauf schließen, dass zurzeit bestehende begünstigende Regelungen des Einkommensteuersystems weder die Maxime der Steuergerechtigkeit noch die Forderung nach einer Geschlechtsneutralität erfüllen. Um zum einen eine solche zu erreichen und darüber hinaus eine höhere Umverteilungseffizienz zu erzielen, bedarf es einer Reform der genannten Sonderbestimmungen. Weiters wäre es in diesem Zusammenhang von Bedeutung den Einkommensunterschied zwischen den Geschlechtern zu verringern. Hierfür ist die Intensivierung der Erwerbsarbeit von Frauen eine unabdingbare Notwendigkeit. Zur Erreichung dieses Ziels kann unter anderem die adäquate Gestaltung des Einkommenssteuersystems aber auch der familienpolitischen Instrumente beitragen, um Anreize zu schaffen, welche die intrafamiliäre Arbeitsteilung zugunsten weiblicher Erwerbsarbeit ändern und die Vereinbarkeit von Beruf und Familien zu fördern. Aus diesem Grund soll nachfolgend eine Darstellung stattfinden, welche aufzeigt, wie Unterhaltspflichten derzeit steuerlich berücksichtigt werden bzw. werden müssen und darüber hinaus sollen alternative familienpolitische Instrumente dargelegt werden, welche unter anderem zur Erreichung des oben genannten Ziels beitragen können.

## 2.2 Steuerrechtliche Anerkennung von Unterhaltspflichten

Neben der genderspezifischen Analyse der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen des Steuerrechts ist auch die Frage nach legislativen Regelungen, welche die steuerliche Berücksichtigung von familiären Unterhaltspflichten regeln, von Bedeutung. Dies gilt insofern, als dass das unlängst stark proklamierte Familiensplitting bzw. steuerfreie Existenzminimum überwiegend auf dem Argument fußt, dass derartige Verpflichtungen bislang ungenügend Beachtung bei der Ermittlung der Steuerlast finden. Bei der anschließenden Debatte wurden jedoch genderspezifische Auswirkungen, vor allem in Hinblick auf die intrafamiliäre Arbeitsteilung und auf die Erwerbstätigkeit von Frauen, völlig außer Acht gelassen.

Fakt ist, dass gemäß der Judikatur<sup>7</sup> des Verfassungsgerichtshofes zumindest die Hälfte der Einkommensteile für Unterhaltsleistungen an Kinder im Effekt von der Einkommensteuer befreit werden müssen, da die außergewöhnliche Belastung, die mit dem finanziellen Unterhalt an Kinder einhergeht, eine Verminderung der Leistungsfähigkeit im Vergleich zu anderen Steuerpflichtigen in gleichen Einkommensverhältnissen bewirkt. Es wird vom Verfassungsgerichtshof in diesem Zusammenhang ebenfalls klar gestellt, dass derartige Unterhaltsverpflichtungen an Kinder nicht gänzlich als Sache der privaten Lebensgestaltung angesehen werden kann. Diesbezüglich vertritt der Verfassungsgerichtshof jedoch auch die Meinung<sup>8</sup>, dass Unterhaltspflichten für (Ehe-)PartnerInnen ausschließlich auf ein persönliches Risiko zurückzuführen sind, und somit nicht zwangsläufig mit einer einkommenssteuerlichen Begünstigung, ähnlich dem Unterhalt für Kinder, verbunden sein müssen. Es wird aber anerkannt, dass ein gesamtgesellschaftliches Interesse am Zusammenleben von EhepartnerInnen besteht, womit es dem Gesetzgeber freisteht, dennoch Steuerbegünstigungen hierfür zu gewähren. Ein zusätzlicher bemerkenswerter Aspekt in Verbindung mit der Steuerfreistellung von Unterhaltsleistungen an Kinder stellt eine weitere Entscheidung<sup>9</sup> des Verfassungsgerichtshofes dar. Dieser vertritt nicht nur die Ansicht, dass die Hälfte der für die Bestreitung des Unterhalts an Kinder notwendigen Einkommensteile von der Einkommenssteuer befreit werden müssen, sondern auch, dass es im Ermessen des Gesetzgebers liegt, mit welchen Mitteln dieses Ergebnis erzielt wird. Es ist daher nicht

---

<sup>7</sup> VfGH 17.10.1997, G168/96, G285/96

<sup>8</sup> VfGH 12.12.1992, B145/92

<sup>9</sup> VfGH 12.12.1991, G290/91

ausschließlich durch die Gestaltung des Tarifs bzw. von Frei- und Absetzbeträgen eine Verfassungskonformität zu erzielen, sondern auch mittels direkter Transferleistungen, wie beispielsweise jene aus dem Familienlastenausgleichsfonds (z. B. Familienbeihilfe).

Werden hierbei jene Instrumente betrachtet, mit denen der Gesetzgeber die Entscheidung des VfGH berücksichtigt, so kann festgestellt werden, dass der geforderte Effekt größten Teils mittels Sozialtransfers- und anderer Sozialleistungen anstatt eigener Steuerbegünstigungen erzielt wird. So stellt die Familienbeihilfe eine öffentliche Leistung dar, welche den Zweck verfolgt, die finanzielle Mehrbelastung von Personen mit Kindern zu mindern. Weiters existiert für Familien mit mehr als zwei Kindern und einem Haushaltseinkommen von unter € 55.000,-- der so genannte Mehrkindzuschlag. Weitere Sozialleistungen, die im Zusammenhang mit familiären Unterhaltspflichten in Anspruch genommen werden können, sind beispielsweise die beitragsfreie Krankenmitversicherung oder die Familienzuschläge bei der Auszahlung des Arbeitslosengeldes.

Das Einkommenssteuergesetz kennt neben den erwähnten Sozialleistungen eigene Steuerbegünstigungen für unterhaltsverpflichtete Personen, und zwar nicht nur für Unterhaltsleistungen an Kinder, sondern auch an (Ehe-)Partner. So findet sich diesbezüglich die Bestimmung, dass Unterhaltsleistungen gegenüber (Ehe-)Partnern mit dem Alleinverdienerabsetzbetrag Berücksichtigung finden, wenngleich hierfür keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit besteht. Hinsichtlich der Unterhaltspflicht gegenüber Kindern werden bei Anspruch auf den Alleinverdienerabsetzbetrag Kinderzuschläge, gestaffelt nach der Anzahl der Familienbeihilfenbezugsberechtigten Kinder im Haushalt, gewährt. Weiters wird mit der Familienbeihilfe der Kinderabsetzbetrag ausbezahlt und für allein erziehende Elternteile gibt es den Alleinerzieherabsetzbetrag, welcher der Höhe nach dem Alleinverdienerabsetzbetrag entspricht. Für unterhaltsverpflichtete Elternteile, die nicht im gemeinsamen Haushalt mit den unterhaltsberechtigten Kindern leben, für diese jedoch nachweislich der volle gesetzliche Unterhalt geleistet wird, besteht die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Unterhaltsabsetzbetrags.

Von diesen genannten Instrumenten gehen zwar hinsichtlich distributiver und genderspezifischer Kriterien zum Teil ambivalente Effekte aus, dennoch ist aus distributiver Sicht jedenfalls einkommensunabhängigen Transfers und Absetzbeträgen Vorzug zu geben. Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage nach alternativen familienpolitischen Instrumenten, die dem Erkenntnis des VfGH gerecht werden, welche jedoch darüber hinaus langfristig fördernde Implikationen auf die Frauenerwerbstätigkeit haben und in weiterer Folge den so genannten „Gender Pay Gap“ und folglich einen Teil der Gendergerechtigkeit des Einkommenssteuersystems zu reduzieren vermögen. Aus diesem Grund wird nachfolgend ein Teil der maßgeblichsten Instrumente diesbezüglich hinsichtlich ihrer Wirkungen erläutert.

### **3 Familienpolitische Instrumente**

Die Familienförderung kennt eine Reihe möglicher Instrumente, die potentiell geeignet sind, die Erwerbstätigkeit von Frauen sowie eine egalitäre Aufteilung von unbezahlter Haus- und bezahlter Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern zu fördern. Diese können grundsätzlich an drei Lebensphasen ansetzen. (i) Typischerweise beinhaltet das familienpolitische Instrumentarium Maßnahmen, die durch Zuwendungen finanzieller Art der Sicherung des Existenzminimums dienen. Diese Leistungen erstrecken sich über die gesamte Zeit, in der Kinder von ihren Eltern unterhalten werden bzw. sich in Ausbildung befinden. Für die Unterstützung der Erwerbstätigkeit von Frauen und die intrafamiliäre Arbeitsteilung maßgeblicher ist zum einen (ii) die konkrete Ausgestaltung jener Leistungen, die für einen befristeten Zeitraum nach der Geburt eine finanzielle Unterstützung nicht bzw. nur eingeschränkt erwerbstätiger Elternteile bewirken. Zum anderen können durch (iii) Instrumente, die am Betreuungsbedarf eines Kindes nach der Zeit der Karenz ansetzen, genderrelevante Impulse gesetzt werden: während durch die Aufstockung des Haushaltseinkommens bei nicht bzw. nur geringfügiger Beschäftigung eines Elternteiles tendenziell die innerhäusliche Betreuung von Kindern unterstützt wird, fördern Instrumente, die die Kosten externer Betreuung reduzieren, die Erwerbstätigkeit beider Elternteile.

### **3.1 Sicherung des Kinder-Existenzminimums**

Wie unter Gliederungspunkt 2.2 bereits diskutiert, kann die steuerliche Berücksichtigung von Unterhaltungspflichten durch steuerliche oder Geldleistungen erfolgen. Direkten monetären Transfers und Absetzbeträgen (sofern sie negativsteuerfähig sind) ist aufgrund ihrer neutralen Verteilungswirkungen Vorzug vor jenen steuerlichen Instrumenten zu geben, die am zu versteuernden Einkommen ansetzen. Denn im Falle eines progressiven Einkommensteuertarifes steigt die steuerliche Entlastung dann mit zunehmender Einkommenshöhe, was aus Sicht der vertikalen Umverteilung eine problematische Wirkung darstellt.

Auf genderpolitische Zielsetzungen haben Instrumente des Lastenausgleiches allerdings nur dann einen Effekt, wenn sie aufgrund bestimmter Anspruchsvoraussetzungen primär von Frauen in Anspruch genommen werden (z.B. Leistungen für AlleinerzieherInnen) oder aber die Bezugsberechtigung an die Erwerbstätigkeit beider Elternteile geknüpft ist, wovon positive Beschäftigungsanreize ausgehen (Beispiele finden sich in den angelsächsischen Ländern oder den Niederlanden).

### **3.2 Kompensation des Einkommensverlustes während der Karenz**

Während die Gewährung des Mutterschutzes ohne erwähnenswerte Auswirkungen auf Umverteilung oder Arbeitsangebotsentscheidungen von Eltern erfolgt, ist die Regulierung der Karenzzeit hinsichtlich der Höhe, Länge und Inanspruchnahme der Einkommensersatzzahlungen mit wesentlichen Auswirkungen auf verteilungs-, beschäftigungs- und genderpolitische Zielgrößen verbunden.

So erleichtert eine großzügige Kompensation zwar die Realisierung möglicher Kinderwünsche, setzt aber gleichzeitig negative Beschäftigungsanreize für die Zweitverdienenden. Auch die Länge des gesetzlich gewährten Elternurlaubs spielt eine Rolle für die Arbeitsangebotsentscheidungen der Eltern. Ist eine finanzielle Kompensation für eine vergleichsweise kurze Phase vorgesehen, entstehen bei reduzierter Erwerbsbeteiligung sehr rasch Einkommenseinbußen für einen Haushalt, zumal dann, wenn keine steuerlichen Entlastungen für Alleinverdienerhaushalte vorgesehen sind. So gesehen ist es für jenen Elternteil, der den Elternurlaub in Anspruch genommen hat, finanziell sinnvoll, wieder in den Arbeitsmarkt einzutreten. Zudem bleibt die Integration in den Arbeitsmarkt bei kürzeren Elternpausen bestehen, etwaige Dequalifizierungen aufgrund von längeren beruflichen Unterbrechungen werden vermieden.

Was die konkrete Ausgestaltung angeht, dominieren insbesondere zwei Modelle: einkommensabhängige Leistungen sowie Pauschalbeträge. Im Gegensatz zu einkommensabhängigen Ersatzzahlungen ist die Differenz zwischen Leistungshöhe und vormaligem Einkommen bei Pauschalbeträgen vor allem für Besserverdienende besonders hoch, was die Opportunitätskosten von Kindern steigen lässt und die Entscheidung für ein Kind behindern kann. Auch sind diese Differenzen aufgrund des Gender Pay Gap bei Männern höher, weshalb eher Frauen ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen. Allerdings ist das absolute Leistungsniveau bei Pauschalbeträgen für alle Bezieher gleich, während die Höhe der Leistung durch eine Koppelung an das Niveau der vormaligen Erwerbseinkünfte mit zunehmenden Einkommen ansteigt. Dadurch erhalten Geringverdienende im Vergleich zu Besserverdienenden absolut weniger ausbezahlt. Ein Vorteil des einkommensabhängigen Systems liegt darin, dass (ab einer bestimmten Einkommensersatzrate) Väter weniger häufig aus finanziellen Gründen an einer Babykarenz gehindert sind.

Um Väter verstärkt zu einer Inanspruchnahme von Karenz bzw. zur Betreuung ihrer Kinder zu motivieren, sind sowohl beim einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld als auch bei Systemen mit Pauschalbeträgen Regelungen denkbar, die Länge und Höhe der Kompensationszahlungen an die Bedingung knüpfen, dass der Elternurlaub von beiden Elternteilen in Anspruch genommen wird. Eine egalitärere innerfamiliäre Arbeitsteilung wird auf diese Weise forciert und Humankapitalverluste aufgrund der Nicht-Erwerbstätigkeit eines Elternteils reduziert.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> vgl. Dingeldey (2000)

### **3.3 Betreuungsaufwand nach der Karenz**

Bereits die grundsätzliche Wahl des Einkommensteuermodells hat einen Einfluss darauf, ob eher die inner- oder die außerhäusliche Betreuung von Kindern opportun ist. Relevant ist die Wahl der Steuereinheit, die bestimmt, ob Familien als Ganzes oder einzelne Familienmitglieder getrennt voneinander zur Steuer veranlagt werden. Auf dieser konzeptionellen Differenzierung beruht die grundsätzliche Unterscheidung von Einkommensteuersystemen in Individualbesteuerung einerseits und Haushaltsbesteuerung andererseits. Unter dem Begriff der Haushaltsbesteuerung werden die rohe Haushaltsbesteuerung und die prominenteren Tarifsplittingmodelle subsumiert.

Im Gegensatz zu den Tarifsplittingverfahren werden Steuerpflichtige bei der Individualbesteuerung ungeachtet ihres Familienstandes, des Erwerbsverhaltens und dem Einkommensniveau eines Ehepartners getrennt zur Steuer veranlagt. Somit werden Doppelverdienerhaushalte und eine egalitäre Aufteilung von Haus- und Erwerbsarbeit zwischen Ehepartnern unterstützt. Denn unter der Voraussetzung eines progressiven Tarifes ist die gemeinsame Steuerschuld eines Haushaltes dann am geringsten, wenn beide Ehepartner in gleichem Ausmaß zum Haushaltseinkommen beitragen. Umgekehrt ist der Steuervorteil beim Tarifsplitting im Vergleich zur Individualbesteuerung umso größer, je ungleicher die Erwerbsarbeit zwischen beiden Ehepartnern aufgeteilt ist. Dadurch wird tendenziell das Modell des männlichen Hauptverdieners und der weiblichen Hausfrau bzw. Zuverdienerin, die ihre Kinder selbst betreut, gestützt.

Ähnliche Wirkungen gehen von steuerlichen Begünstigungen für individuell veranlagte Paare aus, die in unterschiedlichem Ausmaß berücksichtigen, wenn einer der beiden Partner kein oder nur ein geringfügiges Erwerbseinkommen bezieht. Der in diesen Fällen entsprechend geringeren steuerlichen Leistungsfähigkeit des Haupt- oder Alleinverdieners wird beispielsweise Rechnung getragen durch die Möglichkeit, den persönlichen Absetzbetrag des nicht oder nur geringfügig verdienenden Partners durch den Allein- oder Hauptverdiener zu nutzen. Alternativ können Einkommensteile dem nicht erwerbstätigen oder geringer verdienenden Partner übertragen werden, um die Progression abzumildern. Weiters kann eine steuerliche Entlastung für Allein- bzw. Hauptverdiener durch die Koppelung eines Absetzbetrages für den Hauptverdiener an eine (meist sehr niedrige) Einkommensobergrenze für den Partner mit Hinzuverdienst bewirkt werden.

Ob ein systemimmanenter Bias zugunsten innerhäuslicher Betreuungsarrangements auf Kosten einer Erwerbstätigkeit zumindest eines Elternteils besteht, hängt einerseits vom Angebot und andererseits den Kosten externer Kinderbetreuungsplätze ab. Maßnahmen zu deren Reduktion umfassen zweckgebundene Transfers, Frei- und Absetzbeträge oder Gutscheine.

## **4 Gendergerechtigkeit der österreichischen Familienpolitik**

In Österreich dominieren universale Leistungen, die auf eine Abgeltung der direkten Kinderkosten abstellen: Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag, die quantitativ wichtigsten familienbezogenen Instrumente, bewirken damit ein hohes Maß an horizontaler Umverteilung in Österreich. An besonders armutsgefährdete Haushalte richten sich dagegen lediglich Alleinerzieherabsetzbetrag und der einkommensabhängige Mehrkindzuschlag. Von diesen Instrumenten profitiert in Österreich allerdings nur ein relativ geringer Anteil der 1,8 Millionen unterhaltspflichtigen Kinder: nämlich 290.000 (AEAB) bzw. 135.000 (MkZ) Kinder. Leistungen, deren Anspruchsberechtigung an eine Erwerbstätigkeit beider Elternteile geknüpft ist, existieren in Österreich nicht.

Ansatzpunkt		Instrument	Kosten in 1.000€	Ziele
Sicherung Kinder- Existenz- minimum		Familienbeihilfe	3.207	Horizontale Umverteilung
		Kinderabsetzbetrag	1.163	
		Mehrkindzuschlag	59	Armutsreduktion
		AEAB	115	
Einkommens- ersatz Karenz		Kinderbetreuungsgeld	995	Einkommensersatz
		Wochengeld	347	
Reduktion der Betreuungs- kosten	Intern	AVAB	345	Ausgleich geminderter Leistungsfähigkeit Förderung der innerhäuslichen Betreuung Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern
	Extern	--	--	

Abbildung 2: Die wichtigsten familienrelevanten Leistungen in Österreich, deren Ausgabenniveau und Zielvorstellung 2005; Quelle: eigene Darstellung

Dagegen ist der maximale Bezug des Kinderbetreuungsmodells mit bis zu 3 Jahren in Österreich überdurchschnittlich lang. Je nach Karenzmodell kann das Kinderbetreuungsgeld, das bis zu einer jährlichen Zuverdienstgrenze von 16.200€ pro Jahr gewährt wird, entweder 18, 24 oder 36 Monate bezogen werden. Die monatlichen Pauschalbeträge sinken mit der Dauer des Bezuges. Die maximale Bezugsdauer kann nur dann in Anspruch genommen werden, wenn auch der zweite Elternteil mehrere Monate in Karenz geht. So soll eine gleichmäßigere Arbeitsteilung zwischen Vater und Mutter forciert werden. Anders als in Deutschland besteht eine einkommenskompensierende Unterstützung in Österreich allerdings nur für die Dauer des Mutterschutzes. Das Kinderbetreuungsgeld hingegen ist von der Höhe der Einkünfte vor der Babypause unabhängig.<sup>11</sup>

Zwar stützt das System der Individualbesteuerung grundsätzlich Doppelverdienerhaushalte und eine egalitäre Aufteilung von Haus- und Erwerbsarbeit zwischen Ehepartnern, doch kann das Steuersystem aufgrund des Alleinverdienerabsetzbetrages nicht als gänzlich individualisiert bezeichnet werden. Sowohl der Grundbetrag des AVAB (364€ p.a.) als auch die nach der Anzahl der Kinder gestaffelten Zuschläge können nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die jährlichen Einkünfte des Zuverdieners 6.000€ (2.200€ bei kinderlosen Paaren) nicht überschreiten. Bei Aufnahme einer Teil- oder Vollzeitbeschäftigung durch den Zuverdiener gingen einer Familie mit drei Kinder damit jährlich 889€ verloren zusätzlich zu möglichen Mehrausgaben für die Betreuung der Kinder.

Dagegen gibt es für Doppelverdienerhaushalte keine steuerlichen Begünstigungen, denn eine staatliche Unterstützung für außerhäusige Kinderbetreuung gibt es in Österreich bislang nicht. Dabei beliefen sich die budgetären Kosten einer steuerlichen Absetzbarkeit von beispielsweise 600€ der jährlich für erwerbstätige Eltern anfallenden Kinderbetreuungskosten auf ca. 250 Mio. €<sup>12</sup> und lägen damit deutlich unter den jährlichen Ausgaben für den AVAB (345 Mio. €).

Auch Realtransfers spielen in Österreich nur eine untergeordnete Rolle. Dies spiegelt sich in der unterdurchschnittlichen Anzahl von Kleinkindern in öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen wider. Obgleich sich der Anteil der unter 3-Jährigen, die außerhäusig betreut werden, seit 1995 mehr als verdoppelt hat, betrug die Quote 2007 nur 11,8% (bzw. 13,9% inkl. der von Tageseltern betreuten Kinder).<sup>13</sup> Allerdings soll der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur in Zukunft vorangetrieben werden. Eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern (Art. 15a) sieht in den Jahren 2008 bis 2010 jährliche Bundes-Zuschüsse von 20 Mio. € vor, davon 15 Mio. € zur Schaffung von zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen. Diese Anstoßfinanzierung muss von den Ländern verdoppelt werden.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> vgl. Leitner et al. (2005)

<sup>12</sup> in Anlehnung an den von AK und ÖGB 2008 vorgeschlagenen Kinderbetreuungsbonus

<sup>13</sup> Statistik Austria (2008)

<sup>14</sup> Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend (2008)

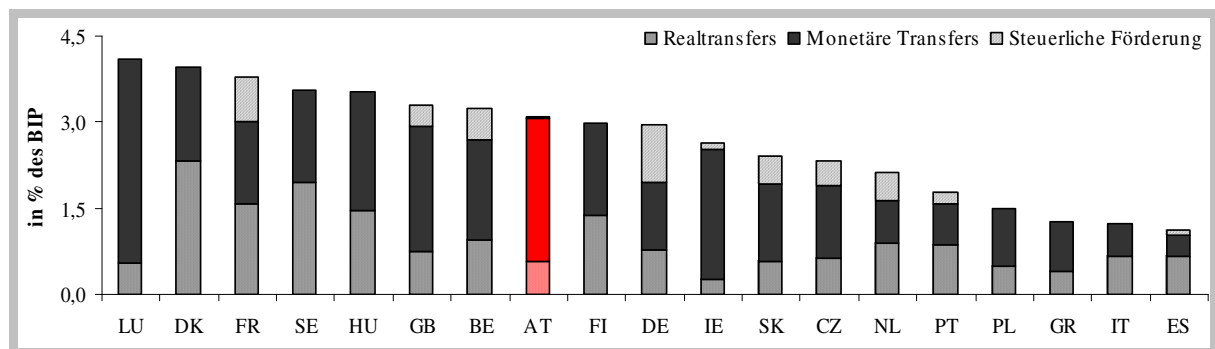


Abbildung 3: Höhe und Struktur von Familienleistungen im europäischen Vergleich 2003;  
Quelle: Social Expenditure Database

Obige Abbildung bestätigt die Dominanz von Geldleistungen in Österreich auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. Gemessen an den Ausgaben für monetäre Transfers nimmt Österreich im internationalen Vergleich eine Spitzenposition ein. Dagegen spielen steuerliche Leistungen (ebenso wie in den meisten anderen europäischen Ländern) in Österreich nur eine untergeordnete Rolle.<sup>15</sup> Allerdings liegen die Ausgaben für Sachleistungen in Österreich weit unter dem europäischen Mittel. Vor allem in den skandinavischen Ländern wird ein weitaus höherer Anteil für Realtransfers, de facto Kinderbetreuungseinrichtungen, ausgegeben.

## 5 Fazit

Das bestehende österreichische Einkommensteuergesetz kann legislativ zwar als genderneutral bezeichnet werden, doch bewirken die geschlechtsspezifischen Unterschiede von Bruttoeinkommen einerseits und Einkommensstruktur andererseits eine implizite Diskriminierung von Frauen. Die Familienpolitik könnte durch die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit und einer egalitäreren Aufteilung von unbezahlter Haus- und bezahlter Erwerbsarbeit grundsätzlich zu deren Reduktion beitragen. Der österreichische Policy Mix schreibt die Genderngerechtigkeit des Einkommenssteuergesetzes hingegen eher fort.

Die Wirkungen des Karenzmodells sind in Bezug auf die Genderngerechtigkeit ambivalent. Einerseits wird durch die Koppelung der maximalen Bezugsdauer an die Inanspruchnahme beider Elternteile ein stärkeres Engagement der Väter und damit eine egalitärere intrafamiliäre Arbeitsteilung gestützt. Andererseits sind aufgrund des bestehenden Gender Pay Gap die Opportunitätskosten einer Erwerbsunterbrechung von Männern bei Pauschalbeträgen höher als die von Frauen. Im Gegensatz zu Pauschalbeträgen reduzierte die Einführung eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes die Opportunitätskosten der Väter und machte eine Erwerbsunterbrechung dadurch wahrscheinlicher.

Die Form der Berücksichtigung des Betreuungsaufwandes von Kindern nach der Karenz in Österreich entfaltet negative Erwerbsanreize für Frauen. Zwar werden durch das System der Individualbesteuerung grundsätzlich Doppelverdienerhaushalte gegenüber AlleinverdienerInnen bevorzugt. Allerdings wird durch den Alleinverdienerabsetzbetrag und insbesondere das mangelnde Angebot sowie die Kosten externer Kinderbetreuung das männliche Ernährer bzw. das Modell des männlichen Hauptverdieners und der weiblichen Zuverdienerin tendenziell gestützt. Der Genderngerechtigkeit der österreichischen Familienpolitik könnte durch die Einführung eines Instruments zur Reduktion externer Kinderbetreuungskosten als Gegengewicht zum Alleinverdienerabsetzbetrag Vorschub geleistet werden.

<sup>15</sup> Der quantitativ gewichtige Kinderabsetzbetrag wird aufgrund seiner Negativsteuerfähigkeit zu den direkten Geldleistungen gezählt.

## 6 Quellenverzeichnis

- Biricz Johannes, Himpele Klemens, Milz Josef (2008): Auswertung von Daten der Arbeitnehmerveranlagung 2005. In: Statistische Nachrichten 8/2008. Statistik Austria, Wien
- Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend (2008): Initiative zum Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes und zur sprachlichen Frühförderung, Wien.  
[<http://www.bmgfj.gv.at/cms/site/artikel.pdf?channel=CH0939&doc=CMS1201617332954>]
- Dearing Helene et. al. (2007): Why are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany – A Comparative Micro Simulation Analysis. Economic Series 213, Institut für Höhere Studien, Wien
- Dingeldey Irene (2000): International Comparison of Tax Systems and their Impact on the Work-Family Balancing.  
[[www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/am/dingel00b.pdf](http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/am/dingel00b.pdf)], Stand: 21.08.2008
- Doralt Werner; Ruppe Hans Georg (2007): Grundriss des österreichischen Steuerrechts. S. 1ff. Manz, Wien
- Einhaus Arnd, Kitzmantel Edith, Rainer Anton (2006): Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral? Bundesministerium für Finanzen. Working Paper 2/2006
- Kammer für Arbeiter und Angestellte (Hrsg.) (2008): Sozialstaat Österreich - Sozialleistungen im Überblick. S. 23ff. ÖGB Verlag, Wien
- Lehner G. (2002): Familienbesteuerung im internationalen Vergleich. WIFO-Working Paper, Wien
- Leitner, A., Wroblewski, A. (2005): Wohlfahrtsstaaten und Balance von Familie und Beruf: Politiken zur Förderung von WLB in internationaler Perspektive.  
[[www.ihs.ac.at/pdf/soz/wlb\\_manuskriptleitner.pdf](http://www.ihs.ac.at/pdf/soz/wlb_manuskriptleitner.pdf)]
- Nowotny Ewald (1999): Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. S. 245f. Springer Verlag, Berlin
- OECD (2007): Taxing Wages 2005/2006. OECD, Paris
- OECD (2008a): Taxing Wages 2006/2007. OECD, Paris
- OECD (2008b): Revenue Statistics 2007. OECD, Paris
- Schratzstaller Margit (2003): Frauen und Männer im deutschen Steuersystem. In: Wrede Brigitta (Hrsg.): Geld und Geschlecht – Tabus, Paradoxien, Ideologien. S. 103 – 120. Leske+Budrich, Opladen
- Statistik Austria (2008): Kindertagesheimstatistik 2007/2008, Wien.
- Steiner Viktor, Wrohlich Katharina (2007): Introducing Family Tax Splitting in Germany: How Would it Affect the Income Distribution, Work Incentives and Household Welfare? DIW Working Paper, Berlin
- Stosky Janet G. (1996): Gender Bias in Tax Systems. International Monetary Fund. WP/96/99