

WIFO

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

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Gender-Prüfung im Finanzressort
Endbericht**

Agnes Maria Gössinger, Margit Schratzenstaller

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

März 2013

Gender-Prüfung im Finanzressort

Endbericht

Agnes Maria Gössinger, Margit Schratzenstaller

März 2013

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen
Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Inhalt

In Österreich ist ab 2013 Gender Budgeting als integraler Bestandteil der wirkungsorientierten Haushaltsführung auf Bundesebene flächendeckend umzusetzen. Auch im Bundesministerium für Finanzen (BMF) ist daher für den Bereich der zum Ressort gehörenden Untergliederungen eine Gender-Prüfung zu implementieren. Im Rahmen des Projektes wurden Unterlagen für die Verwaltung erarbeitet. Diese enthalten die Auswertung und Zusammenfassung der rechtlichen Grundlagen, der inhaltlich-politischen und methodisch-konzeptionellen Vorgaben für Gender-Prüfungen im BMF sowie der bereits vorliegenden Leitfäden, Checklisten usw. zur Durchführung von Gender-Prüfungen im BMF. Erstellt werden zudem grundsätzliche Ausführungen zu Gender-Zielen, genderrelevanten Aspekten, methodischen Ansätzen und Datenerfordernissen im Bereich von Steuern und Abgaben. Dazu kommt ein Überblick über die aktuelle Forschungssituation im Ausland und in Österreich. Schließlich wurden Leitfäden für Gender-Prüfungen für einkommens-, aufwands- und vermögensbezogene Steuern erarbeitet.

Rückfragen: Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at, Andrea.Sutrich@wifo.ac.at

2013/069-1/A/WIFO-Projektnummer: 4912

© 2013 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

GENDER-PRÜFUNG IM FINANZRESSORT

Agnes Gössinger, Margit Schratzenstaller

Executive Summary	1
1. Hintergrund und Motivation	5
2. Grundlagen	6
2.1 <i>Rechtliche und politische Grundlagen und Vorgaben auf internationaler und nationaler Ebene</i>	6
2.2 <i>Vorgaben und Vorarbeiten für Gender-Prüfungen im BMF</i>	8
2.2.1 <i>Gender-Ziele und wichtigste laufende und geplante Maßnahmen und Reformen der zum BMF ressortierenden Untergliederungen im Rahmen der Wirkungsorientierung</i>	9
3. Inhaltliche und methodische Grundlagen zu Gender-Prüfungen im Bereich von Steuern und Abgaben	13
3.1 <i>Gleichstellungsziele und Wirkungsdimensionen</i>	14
3.1.1 <i>Gleichstellungsziele</i>	14
3.1.2 <i>Wirkungsdimensionen</i>	16
3.2 <i>Grundsätzliche Ansatzpunkte einer genderbewussten Analyse von Steuern und Abgaben</i>	20
3.3 <i>Methodische Ansätze</i>	21
3.3.1 <i>Deskriptive Datenanalysen</i>	22
3.3.2 <i>Simulationsstudien</i>	22
3.3.3 <i>Statistisch-ökonomische Analysen</i>	22
3.4 <i>Datenquellen und Datenlücken</i>	23
3.4.1 <i>Einkommen</i>	25
3.4.2 <i>Vermögen</i>	25
3.4.3 <i>Konsum</i>	26
3.4.4 <i>Unbezahlte Arbeit</i>	26
3.5 <i>Aktuelle Forschungssituation international und in Österreich)</i>	26
3.5.1 <i>Internationale Forschungssituation</i>	27
3.5.2 <i>Forschungssituation in Österreich</i>	31
3.6 <i>Steuern in Österreich – Überblick, Systematisierung, Auswahl genderrelevanter Steuern und Abgaben)</i>	33
3.6.1 <i>Steuern in Österreich im Überblick</i>	33
3.6.2 <i>Systematisierung der Steuern in Österreich</i>	35
3.6.3 <i>Auswahl von Steuerarten sowie speziellen Steuerinstrumenten für eine Gender-Prüfung</i>	37

Literaturhinweise	44
Anhang - Leitfaden Gender-Prüfung im Finanzressort	46
A Leitfaden Gender-Prüfung im Finanzressort	47
– Einkommensbezogene Steuern –	47
<i>Für einkommensbezogene Steuern relevante geltende Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren und Beitrag des zu prüfenden Regelungs- oder sonstigen Vorhabens bzw. der zu prüfenden geltenden steuerlichen Regelung)</i>	48
<i>Bitte ergänzen:</i>	48
<i>Vertiefende Frage 4.1.a: Verteilung des Steueraufkommens sowie der direkten und indirekten Be- oder Entlastung auf Frauen und Männer</i>	48
<i>Vertiefende Frage 4.1.b: Ausnahmebestimmungen</i>	50
<i>Vertiefende Frage 4.1.c: Anreizwirkungen</i>	52
<i>Vertiefende Frage 4.1.d: Auswirkungen auf die prozentuelle Differenz des tatsächlich verfügbaren Einkommens von Frauen und Männern</i>	54
B Leitfaden Gender-Prüfung im Finanzressort	56
– Vermögensbezogene Steuern –	56
C Leitfaden Gender-Prüfung im Finanzressort	57
– Aufwandsbezogene Steuern –	57
<i>Für aufwandsbezogene Steuern relevante geltende Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren und Beitrag des zu prüfenden Regelungs- oder sonstigen Vorhabens bzw. der zu prüfenden geltenden steuerlichen Regelung)</i>	57
<i>Bitte ergänzen:</i>	57
<i>Vertiefende Frage 4.1.a: Verteilung des Steueraufkommens sowie der direkten und indirekten Be- oder Entlastung auf Frauen und Männer</i>	58
<i>Vertiefende Frage 4.1.b: Ausnahmebestimmungen</i>	60
<i>Vertiefende Frage 4.1.c: Anreizwirkungen</i>	61
<i>Vertiefende Frage 4.1.d: Auswirkungen auf die prozentuelle Differenz des tatsächlich verfügbaren Einkommens von Frauen und Männern</i>	62

Abbildungs- und Übersichtenverzeichnis

Übersicht 1:	Gleichstellungsziele sowie wichtigste laufende und geplante Maßnahmen und Reformen in den zum BMF ressortierenden Untergliederungen gemäß Strategiebericht 2013-2016	10
Übersicht 2:	Gleichstellungsziele, geplante Maßnahmen und Indikatoren für die zum BMF ressortierenden Untergliederungen auf Untergliederungsebene gemäß Bundesfinanzgesetz 2013	11
Übersicht 3:	Geplante Gleichstellungsmaßnahmen, Meilensteine/Kennzahlen für 2013 und Istzustand für die zum BMF ressortierenden Untergliederungen auf Globalbudgetebene gemäß Bundesfinanzgesetz 2013.....	12
Übersicht 4:	Vertiefende Abschätzung der Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen der Wirkungsfolgenabschätzung gemäß WFA-Gleichstellungsverordnung	18
Übersicht 5:	Zuordnung von Wirkungsdimensionen und vertiefenden Fragen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung	19
Übersicht 6:	Wichtige Quellen für genderdifferenzierte Statistiken/Daten	24
Übersicht 7:	Voranschlagsansätze Kapitel 16, Öffentliche Abgaben, in Mio. €, 2010 bis 2012.....	34
Übersicht 8:	Abgabekategorien	36
Abbildung 1:	Kategorisierung der Bundesabgaben	35
Abbildung 2:	Spezielle Steuerinstrumente	37

GENDER-PRÜFUNG IM FINANZRESSORT

Agnes Maria Gössinger, Margit Schratzenstaller

Executive Summary

In Österreich wurde die Verpflichtung zum Gender Budgeting im Rahmen der in zwei Stufen (2009 und 2013) zu implementierenden Haushaltsrechtsreform des Bundes verfassungsrechtlich verankert. Die Gleichstellung von Frauen und Männern steht seit 2009 als eine zentrale Haushaltszielbestimmung im Verfassungsrang, gleichrangig zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und den nachhaltig geordneten Haushalten. Ab 2013 ist Gender Budgeting als integraler Bestandteil der wirkungsorientierten Haushaltsführung auf Bundesebene flächendeckend umzusetzen.

Auch im Bundesministerium für Finanzen (BMF) ist daher für die zum Ressort gehörenden Untergliederungen (UG) (für den Bereich Steuern, d.h. UG 16 Öffentliche Abgaben; für die Ausgaben in UG 15 Finanzverwaltung, UG 23 Pensionen, UG 44 Finanzausgleich, UG 45 Bundesvermögen, UG 46 Finanzmarktstabilisierung, UG 51 Kassenverwaltung, UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge; sowie für den Bereich Personal) eine Gender-Prüfung zu implementieren. Im Rahmen dieser Gender-Prüfung sollen im Prinzip sämtliche bereits bestehenden Maßnahmen sowie künftig geplante Vorhaben auf ihre direkten und indirekten Auswirkungen auf die Situation von Frauen und Männern und insbesondere auf ihre Wirkungen aus einer Gleichstellungsperspektive überprüft werden. Dabei liegt der aktuelle Schwerpunkt von Gender-Prüfungen auf den jeweils geltenden Gleichstellungszielen gemäß Strategie- und Budgetbericht sowie Bundesfinanzgesetz, die für jede UG als eines der Wirkungsziele zu formulieren und durch geeignete Maßnahmen zu erfüllen sind. Darüber hinaus sind jedoch auch weitere wichtige UG- bzw. ressortspezifische sowie UG- und ressortübergreifende Genderdimensionen und -aspekte zu berücksichtigen.

Die vorliegende Studie bietet zunächst für die für die Durchführung von Gender Budgeting im BMF Zuständigen und Verantwortlichen einen Hintergrund in konzeptioneller, methodischer, datenmäßiger und inhaltlicher Hinsicht. Hierzu werden zunächst mögliche Gleichstellungsziele im Steuerbereich formuliert. Auf Basis allgemeiner Gleichstellungsziele und der bestehenden Gleichstellungsdefizite in Österreich lassen sich für den Steuerbereich folgende allgemeine Gleichstellungsziele ableiten:

- Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit
- Verbesserung der Einkommenschancen von Frauen
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer
- 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 (wie etwa Absetz- oder Freibeträge)

Die bisher für das BMF sowie die übrigen Ressorts bzw. UG politisch akkordierten Gleichstellungsziele fokussieren auf den Beitrag des Abgabensystems zur Verteilung von Erwerbs- und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen. Die Verteilungswirkungen von Steuern werden dagegen als eine bedeutende gleichstellungspolitische Zieldimension bislang nicht berücksichtigt. Darüber hinaus fehlt es an allgemeinen, das gesamte Finanzressort betreffenden Gleichstellungszielen, ebenso wie an übergeordneten, ressortübergreifenden gleichstellungspolitischen Zielsetzungen. Dies wäre jedoch eine entscheidende Voraussetzung für eine kohärente, widerspruchslöse Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung. Auch die im BVA 2013 angegebenen Indikatoren, an denen die Zielerreichung in Bezug auf die vorgegebenen Wirkungsziele abzulesen ist, werden weder innerhalb der Ressorts noch zwischen ihnen koordiniert und abgestimmt. Auf die gesamte Problematik der Messung der Zielerreichung, der Indikatorenfindung, der Beeinflussbarkeit gleichstellungspolitisch relevanter Entwicklungen sowie der Quantifizierung des Einflusses von konkreten Maßnahmen auf der Ebene der einzelnen UG bzw. Ressorts auf die vorgegebenen gleichstellungspolitischen Ziele, der Zurechnung von positiven oder negativen Entwicklungen von Indikatoren zu konkreten Maßnahmen bzw. Untergliederungen/Ressorts kann hier nur hingewiesen, nicht jedoch näher eingegangen werden.

Aus den oben genannten allgemeinen Gleichstellungszielen ergeben sich die grundlegenden Wirkungsdimensionen, die eine gendersensible Analyse und Gestaltung von Steuern und Abgaben grundsätzlich berücksichtigen sollte: Beschäftigungsanreize bzw. Effekte von Steuern auf die Verteilung der bezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern, Wirkungen auf die Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen, weitere Anreizwirkungen/Lenkungswirkungen sowie geschlechterdifferenzierte Verteilungswirkungen (Inzidenz). Die WFA-Gleichstellungsverordnung der Frauenministerin (ausgegeben am 17. Dezember 2012) enthält sechs Themenbereiche bzw. Fragenkategorien, die bei der Folgenabschätzung für die Wirkungsdimension tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern berücksichtigt und jeweils mit vertiefenden Fragen beleuchtet werden sollen, sofern es sich um wesentliche Regelungs- oder sonstige Vorhaben handelt: direkte Leistungen; Bildung, Erwerbstätigkeit und Einkommen; unbezahlte Arbeit; öffentliche Einnahmen; Entscheidungsprozesse und -gremien; körperliche und seelische Gesundheit.

Zur Analyse von Steuer- und Abgabensystemen und speziellen Steuerinstrumenten sowie deren Reformen werden abhängig von der Fragestellung unterschiedliche Methoden verwendet. Die wichtigsten Verfahren sind deskriptive Datenanalysen, Simulationsstudien und statistisch-ökonomische Analysen. Dabei werden sich von der öffentlichen Verwaltung durchgeführte Gender-Analysen in der Regel auf deskriptive Datenanalysen beschränken müssen. Simulationsstudien und statistisch-ökonomische Analyseverfahren sind methodisch

sehr anspruchsvoll und erfordern die Verfügbarkeit von Modellen, methodischem Wissen und Daten, die in der öffentlichen Verwaltung in der Regel nicht vorhanden sein werden.

Gendersensible Analysen der Verteilungs- und Lenkungswirkungen von Steuern erfordern die Verfügbarkeit des der jeweiligen Fragestellung entsprechenden Datenmaterials sowie die Kenntnis der Aussagekraft und der Grenzen einzelner Datenquellen, womit die öffentliche Verwaltung nicht selten überfordert sein dürfte. Während die Datenlage im Bereich der Einkommen vielfältige aussagekräftige Analysen zulässt, ist sie im Bereich der Vermögen, des Konsums und der unbezahlten Arbeit aus Gender-Perspektive teilweise sehr unbefriedigend und lückenhaft.

Auch bereits vorliegende internationale und österreichische Forschungsergebnisse können zur Einschätzung von bestehenden steuerlichen Regelungen und geplanten steuerlichen Vorhaben herangezogen werden: Wenn auch wiederum mit der Einschränkung, dass die in der Bundesverwaltung für die Durchführung von Gender-Analysen im Steuerbereich Zuständigen selbst in der Regel nicht über den hierfür erforderlichen Überblick über die aktuelle nationale und internationale Forschungssituation verfügen werden. Der Einfluss von Steuern und Abgaben auf das Arbeitsangebot von Männern und Frauen sowie die intrafamiliäre Aufteilung der Erwerbsarbeit ist international wie auch für Österreich am besten erforscht. 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 die Frage nach den genderdifferenzierten Verteilungswirkungen des gesamten Bereichs der Besteuerung von Vermögen und Nicht-Arbeitseinkommen. Während schließlich die genderdifferenzierte Stärke der Lenkungswirkungen von Umweltsteuern bislang ebenfalls empirisch nicht untersucht worden ist, liegen vor allem mit Schwerpunkt auf USA und Kanada einige Studien mit gemischten Resultaten zur Frage der genderdifferenzierten Effektivität von Tabaksteuern vor und eine Reihe von Untersuchungen, die relativ eindeutig zeigen, dass der Alkoholkonsum von Frauen stärker auf die Höhe von Preisen bzw. Steuern reagiert als jener von Männern. Kaum empirische Evidenz gibt es zu den genderdifferenzierten verhaltenslenkenden Effekten über jene auf quantitatives Arbeitsangebot und Beschäftigung hinaus (etwa der Einfluss von Steuern auf das Spar- oder Investitionsverhalten, auf unternehmerische und Bildungsentscheidungen, auf Konsumverhalten, etc.).

In Österreich stellt sich die Forschungslage zu den unterschiedlichen Wirkungen von Steuern eher als defizitär dar. Erstens bestehen erhebliche Datenlücken, die genderdifferenzierte Analysen in wichtigen Teilbereichen der Abgabensysteme unmöglich machen und daher als zentrale Voraussetzung systematischer und umfassender genderdifferenzierter Untersuchungen der Lenkungs- und Verteilungswirkungen von Steuern und Abgaben geschlossen werden sollten. Zweitens werden gleichzeitig aber auch die auf der Grundlage der verfügbaren Daten und methodischen Ansätze bestehenden Analysepotentiale in Österreich

bislang nicht ausgeschöpft (z.B. regelmäßige Auswertung der genderdifferenzierten Inanspruchnahme und Verteilungswirkungen von Steuerbegünstigungen).

Leitfäden mit handlungsanleitenden Vorgaben zur Durchführung von Gender-Prüfungen sowie Checklisten mit Fragen sowie Prüfkriterien und -indikatoren, die bei solchen Gender-Prüfungen zugrunde gelegt werden können, und die auf die gegebenenfalls zu erfassenden statistischen Daten hinweisen sollen, können die Verwaltung bei der Durchführung von Gender-Prüfungen unterstützen. Die im Rahmen des Projekts erarbeiteten Leitfäden (je ein Leitfaden für einkommens-, aufwands- und vermögensbezogene Steuern) sollen es der Verwaltung ermöglichen, mit möglichst wenig Aufwand im Rahmen einer standardisierten Gender-Prüfung Gleichstellungswirkungen und insbesondere etwaige nicht-intendierte geschlechterspezifische Effekte bzw. Benachteiligungen oder Bevorzugungen eines Geschlechts offen zu legen. Die standardisierte Gender-Prüfung soll dabei sowohl die Ausgangssituation bezüglich der Gleichstellung von Männern und Frauen im betreffenden Einzelbereich als auch bestehende bzw. zu erwartende Wirkungen von bestehenden Maßnahmen und geplanten Vorhaben umfassen. Dabei finden sowohl quantitative als auch qualitative Prüfkriterien und -indikatoren Eingang. Grundsätzlich werden im Bereich der Steuern sowohl Verteilungs- als auch Anreizwirkungen erfasst. Bei der Gender-Prüfung sind jeweils auch die geltenden Gleichstellungsziele, die im Rahmen der Wirkungsorientierung für die einzelnen UG formuliert werden und mit geeigneten Maßnahmen verwirklicht werden sollen, wie auch der Beitrag des zu prüfenden Vorhabens bzw. des Status Quo zu berücksichtigen. Die im Rahmen dieses Projekts erarbeiteten Leitfäden sind auf die spezifischen Vorgaben zu Inhalt und Durchführung im Rahmen des neuen Haushaltsrechts des Bundes (Vorgaben der Wirkungscontrollingstelle am BKA, ab dem 1. Jänner 2013 geltende Verordnung der Frauenministerin vom Dezember 2012 zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung in Hinblick auf die Gleichstellung von Männern und Frauen, etc.) zugeschnitten.

GENDER-PRÜFUNG IM FINANZRESSORT

1. Hintergrund und Motivation

In Österreich wurde die Verpflichtung zum Gender Budgeting im Rahmen der in zwei Stufen (2009 und 2013) zu implementierenden Haushaltsrechtsreform des Bundes verfassungsrechtlich verankert. Die Gleichstellung von Frauen und Männern steht seit 2009 als eine zentrale Haushaltszielbestimmung im Verfassungsrang, gleichrangig zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und den nachhaltig geordneten Haushalten (Art. 13 (3) B-VG). Nähere Bestimmungen dazu sind gemäß B-VG auf einfachgesetzlicher Ebene (Bundeshaushaltsgesetz) zu regeln. Ab 2013 ist Gender Budgeting als integraler Bestandteil der wirkungsorientierten Haushaltsführung auf Bundesebene flächendeckend umzusetzen. Bei der Planung, Umsetzung und Evaluierung budgetpolitischer Maßnahmen ist somit als eine Wirkungsdimension die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen zu berücksichtigen: ein "Meilenstein im Bereich Gender Budgeting" (*Bundeskanzleramt, 2010A*).

Auch im Bundesministerium für Finanzen (BMF) ist daher für den Bereich der zum Ressort gehörenden Untergliederungen (UG) eine Gender-Prüfung zu implementieren: für den Bereich Steuern (UG 16 Öffentliche Abgaben); für die Ausgaben in UG 15 Finanzverwaltung, UG 23 Pensionen, UG 44 Finanzausgleich, UG 45 Bundesvermögen, UG 46 Finanzmarktstabilisierung, UG 51 Kassenverwaltung, UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge; sowie für den Bereich Personal. Im Rahmen dieser Gender-Prüfung sollen im Prinzip sämtliche bereits bestehenden Maßnahmen sowie künftig geplante Vorhaben auf ihre direkten und indirekten Auswirkungen auf die Situation von Frauen und Männern und insbesondere auf ihre Wirkungen aus einer Gleichstellungsperspektive überprüft werden. Dabei liegt der aktuelle Schwerpunkt von Gender-Prüfungen auf den jeweils geltenden Gleichstellungszielen, die für jede UG als eines der Wirkungsziele zu formulieren und durch geeignete Maßnahmen zu erfüllen sind. Darüber hinaus sind jedoch auch weitere wichtige UG- bzw. ressortspezifische sowie UG- und ressortübergreifende Genderdimensionen und -aspekte zu berücksichtigen.

Leitfäden mit handlungsanleitenden Vorgaben zur Durchführung von Gender-Prüfungen sowie Checklisten mit Fragen sowie Prüfkriterien und -indikatoren, die bei solchen Gender-Prüfungen zugrunde gelegt werden können, und die auf die gegebenenfalls zu erfassenden statistischen Daten hinweisen sollen, können die Verwaltung bei der Durchführung von Gender-Prüfungen unterstützen. Die Erarbeitung von Leitfäden für die Durchführung von Gender-Prüfungen im Bereich Steuern, differenziert nach einkommens-, aufwands- und vermögensbezogenen Steuern, die einfach und praktikabel sind und von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in der Verwaltung zeit- und personalressourcenschonend angewendet werden können, ist Gegenstand dieses Projekts.

Anhand der erarbeiteten Leitfäden soll es der Verwaltung ermöglicht werden, mit möglichst wenig Aufwand im Rahmen einer standardisierten Gender-Prüfung Gleichstellungswirkungen

und insbesondere etwaige nicht-intendierte geschlechterspezifische Effekte bzw. Benachteiligungen oder Bevorzugungen eines Geschlechts offen zu legen. Die standardisierte Gender-Prüfung soll dabei sowohl die Ausgangssituation bezüglich der Gleichstellung von Männern und Frauen im betreffenden Einzelbereich als auch bestehende bzw. zu erwartende Wirkungen von bestehenden Maßnahmen und geplanten Vorhaben umfassen. Dabei werden sowohl quantitative als auch qualitative Prüfkriterien und -indikatoren Eingang finden. Grundsätzlich sollen im Bereich der Steuern sowohl Verteilungs- als auch Anreizwirkungen erfasst werden. Bei der Gender-Prüfung sind jeweils auch die geltenden Gleichstellungsziele, die im Rahmen der Wirkungsorientierung für die einzelnen UG formuliert werden und mit geeigneten Maßnahmen verwirklicht werden sollen, wie auch der Beitrag des zu prüfenden Vorhabens bzw. des Status Quo zu berücksichtigen.

Die Leitfäden sind auf die spezifischen Vorgaben zu Inhalt und Durchführung im Rahmen des neuen Haushaltsrechts des Bundes (Vorgaben der Wirkungscontrollingstelle am BKA, ab dem 1. Jänner 2013 geltende Verordnung der Frauenministerin vom Dezember 2012 zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung in Hinblick auf die Gleichstellung von Männern und Frauen, etc.) zugeschnitten.

Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Bereich Steuern. Für den Bereich Personal ist es nicht sinnvoll, für das BMF einen eigenen Leitfaden bzw. Checkliste "Gender-Prüfung Personal" zu entwickeln. Diese sollten einheitlich für alle Ressorts erarbeitet und angewendet werden, was zentral (durch das BKA) zu koordinieren wäre. Zudem liegen schon eine Reihe von Leitfäden und Checklisten zum Personalbereich im BMF vor.

Die vorliegende Handreichung für die Verwaltung beinhaltet somit Folgendes:

1. Auswertung und Zusammenfassung der rechtlichen Grundlagen, der bestehenden inhaltlich-politischen und methodisch-konzeptionellen Vorgaben für Gender-Prüfungen im BMF sowie der bereits existierenden Handreichungen (Leitfäden, Checklisten, etc.) zur Durchführung von Gender-Prüfungen im BMF
2. Grundsätzliche Ausführungen zu Genderzielen, genderrelevanten Aspekten, methodischen Ansätzen und Datenerfordernissen im Bereich von Steuern und Abgaben sowie kurze überblicksartige Darstellung der aktuellen internationalen Forschungssituation sowie jener in Österreich
3. Bereich Steuern: Erarbeitung von Leitfäden für einkommens-, aufwands- und vermögensbezogene Steuern für Gender-Prüfungen

2. Grundlagen

2.1 Rechtliche und politische Grundlagen und Vorgaben auf internationaler und nationaler Ebene

Gender Budgeting ist eine Strategie zur Analyse und Veränderung der geschlechterspezifischen Auswirkungen von Budgetentscheidungen. Der Europarat definiert es folgender-

maßen: "Gender Budgeting ist eine Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es beinhaltet eine geschlechtsbasierte Bestandsaufnahme der Haushalte, die eine Gender-Perspektive auf allen Ebenen des Haushaltsprozesses einschließt und die Einnahmen und Ausgaben umverteilt, um die Geschlechtergleichstellung zu fördern." (Europarat, 2003)

Gender Budgeting kann somit als eine spezifische Ausprägung von Gender Mainstreaming im Budgetprozess verstanden werden. Mit der Ratifizierung internationaler Abkommen und Aktionsprogramme hat sich Österreich schon seit langem verpflichtet, Gender Mainstreaming und Gender Budgeting in die nationale Politik umzusetzen.

Ein erster wichtiger Schritt in Richtung Gleichstellung von Frauen und Männern war das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW, 1979); 16 Jahre später folgte das Aktionsprogramm "Gender Mainstreaming" der UNO-Weltfrauen-Konferenz in Peking (1995). Dass gendersensibles Handeln auch auf EU-Ebene ein wichtiges Anliegen ist, manifestiert sich in Art. 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU: "Bei allen ihren Tätigkeiten wirkt die Union darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern." Der Amsterdamer Vertrag (1997) enthält die Verpflichtung zu Gender Budgeting in der Budgetpolitik. Die aktuelle Fünfjahresstrategie zur Verbesserung der Gleichstellung von Frauen und Männern (Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern), die die Europäische Kommission 2010 annahm, umfasst den Zeitraum 2010 bis 2015 (Europäische Kommission, 2010). Zentrale Punkte sind u. a. wirtschaftliche Unabhängigkeit der Frauen, gleiches Entgelt und Gleichstellung in Entscheidungsprozessen – Ziele, zu denen eine gendersensible Haushaltspolitik zumindest zum Teil beitragen kann.

Auf Bundesebene sind in Artikel 7 der Österreichischen Bundesverfassung die Verpflichtung zur Gleichstellung von Frauen und Männern und das Diskriminierungsverbot festgeschrieben. Art. 7 Abs. 2 lautet seit 1998: "Bund, Länder und Gemeinden bekennen sich zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau. Maßnahmen zur Förderung der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern insbesondere zur Beseitigung tatsächlich bestehender Ungleichheiten sind zulässig".

Dass Gender Budgeting auch auf nationaler Ebene zunehmend an Bedeutung gewinnt, spiegelt sich in der Haushaltsrechtsreform des Bundes wider, die in zwei Stufen (2009 und 2013) umgesetzt wird. Im Zuge dessen wurde Gender Budgeting in den Verfassungsrang gehoben. Art. 13 Abs. 3 B-VG besagt: "Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben." Diese Zielbestimmung wird für den Bund ab 1. Jänner 2013 mit der Einführung der wirkungsorientierten Haushaltsführung (Art. 51 Abs. 8 B-VG) noch verstärkt: "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."

2000 wurde in Österreich die Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming (IMAG GM) eingerichtet, in der Vertreterinnen und Vertreter aus allen Ministerien mitarbeiten. Zusätzlich wurde 2004 eine Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Budgeting gegründet, was den Bedeutungsgewinn von Gender Budgeting aufzeigt. Die beiden Arbeitsgruppen arbeiten meist zusammen, 2008 wurde die IMAG GM auf Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming/Budgeting (IMAG GMB) umbenannt. Eine umfangreiche Homepage bietet Informationen über politische und rechtliche Grundlagen, einen aktuellen Newsletter, Umsetzungsschritte und Projekte auf Landes-, Bundes- und internationaler Ebene, eine Experten- und Expertinnenliste u.v.m. (www.imag-gendermainstreaming.at).

Ein wichtiger Anker in Bezug auf Leitlinien und Maßnahmen im Bereich Gender Mainstreaming ist der Nationale Aktionsplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. In diesem Dokument sind Hinweise zu einer genaueren Überprüfung budgetpolitischer Maßnahmen auf Bundesebene in Hinblick auf Gender-Aspekte enthalten. So heißt es insbesondere: "Auch Lenkungs- und Anreizwirkung von steuerrechtlichen Regelungen und familienpolitischen Transferleistungen sollen untersucht und gegebenenfalls geändert werden." (Bundeskanzleramt, 2010A).

2.2 Vorgaben und Vorarbeiten für Gender-Prüfungen im BMF

Ein Ministerratsbeschluss im Jahr 2000 veranlasste die Gründung der Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming im BMF, der jeweils eine Frau und ein Mann aus einer Sektion angehören. Die Studie "Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral?" (Einhaus – Kitzmantel – Rainer, 2006), die 2010 aktualisiert wurde (Einhaus, 2010), setzt sich mit genderdifferenzierten Wirkungen der Einkommens- und Lohnsteuer auseinander. Hand in Hand damit wurde auch erstmals ein Gender Mainstreaming-Prüfverfahren eingeführt.

Im Jahr 2006 wurde die Studie "Gender-Prüfung im Finanzressort" erstellt, die sowohl theoretische Grundlagen als auch praktische Anleitungen zur Gender-Prüfung in den Bereichen Personal, Ausgaben und Einnahmen enthält (Biffl – Klatzer – Schratzenstaller, 2006). Die erarbeiteten Leitfäden und Checklisten wurden aber in der Praxis nicht oder nur ansatzweise verwendet. Ein 2010 veröffentlichter Leitfaden konzentriert sich auf Genderaspekte bei öffentlichen Ausgaben, bezieht sich aber nicht auf Steuern und Abgaben (Fischer – Gatterbauer, 2010).

Auf der Ebene des Personals gibt es im Finanzministerium einen Frauenförderplan, die Kundmachung des neuen Frauenförderplans erfolgte Anfang 2013 (BGBl II Nr. 19/2013). Vertiefend wurde 2009 ein Entwurf für den Leitfaden "Gender Budgeting für Führungskräfte" entwickelt. Dieser zielt darauf ab, das Verantwortungsbewusstsein der Führungskräfte zu stärken; gezielte Fragen sollen dazu beitragen, dass Führungskräfte bestehende Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern erkennen und Gleichstellung fördern. Es blieb aber beim Rohentwurf und der Leitfaden wurde nicht angewendet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im BMF in den letzten zwölf Jahren schon zahlreiche Anläufe unternommen wurden, um Gender verstärkt zum Thema zu machen und nach außen und innen gerichtete Schritte in Richtung mehr Gleichstellung zu setzen. Es fehlt aber bisher eine konsistente Strategie und die konsequente Umsetzung der existierenden Leitfäden und geplanten Maßnahmen.

2.2.1 Gender-Ziele und wichtigste laufende und geplante Maßnahmen und Reformen der zum BMF ressortierenden Untergliederungen im Rahmen der Wirkungsorientierung

Gemäß § 4 der Verordnung über die Angaben zur Wirkungsorientierung sind ab 2013 für jede UG im BMF ein Leitbild sowie maximal fünf Wirkungsziele zu erarbeiten. Eines der Wirkungsziele muss ein Gleichstellungsziel sein. Weiters sind den Wirkungszielen Maßnahmen zuzuordnen. Um zu verhindern, dass es bei inhaltsleeren Ankündigungen bleibt, hat zumindest eine konkrete Maßnahme in einem Globalbudget die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Schließlich sollen auch Kennzahlen zur Überprüfung und Messbarkeit angegeben werden. Grundsätzlich werden externe Gleichstellungsziele mit gesellschaftlicher Wirkung angestrebt, ist dies aber nicht möglich, so kann das Gleichstellungsziel auch auf interne Wirkungen wie etwa die Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen in der Verwaltung ausgerichtet sein (*Bundesministerium für Finanzen, 2011*). Der im März 2012 veröffentlichte Strategiebericht 2013-2016 (*Bundesministerium für Finanzen, 2012A*) enthält für jede Untergliederung eine Doppelseite mit den wichtigsten Herausforderungen, den Wirkungszielen inklusive der Gleichstellungsziele sowie den wichtigsten laufenden und geplanten Maßnahmen und Reformen für die kommenden Jahre. In Übersicht 1 werden in Form eines tabellarischen Überblicks, sofern vorhanden, die Gleichstellungsziele sowie laufenden und geplanten Maßnahmen und Reformen der zum BMF ressortierenden UG dargestellt. Somit sind für die künftigen Gender Budgeting-Aktivitäten des BMF die Wirkungsziele der UG 15 und 16, die sich beide auf Genderaspekte des Abgabensystems beziehen, besonders relevant. Neben diesen das Abgabensystem betreffenden Gleichstellungszielen findet sich in der UG 45 Bundesvermögen als Gleichstellungsziel 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." Eine weitere genderbezogene Zielsetzung für die UG 15 Finanzverwaltung betrifft den Personalbereich: "Maßnahmen für Mitarbeiterinnen finden sich im [vorhergehend genannten, M.S.] Wirkungsziel 'Sicherstellung der langfristigen und nachhaltigen Aufgabenbewältigung des Ressorts durch motivierte, leistungsfähige und leistungsbereite Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter'."

Für die UG 23 Pensionen, UG 44 Finanzausgleich, UG 51 Kassenverwaltung und UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge, für die nur geringe Steuerungsmöglichkeiten des BMF bzw. laut Handbuch Wirkungsorientierung (*Bundesministerium für Finanzen, 2011*) kein gesellschaftspolitisches und somit auch gleichstellungspolitisches Potential gesehen werden, werden keine Wirkungsziele und Maßnahmen formuliert. "In solchen Fällen dürfen [allerdings,

M.S.] die formulierten Wirkungsziele dem Ziel der Gleichstellung zumindest nicht entgegenstehen." (Bundesministerium für Finanzen, 2011).

Übersicht 1: Gleichstellungsziele sowie wichtigste laufende und geplante Maßnahmen und Reformen in den zum BMF ressortierenden Untergliederungen gemäß Strategiebericht 2013-2016

UG	Gleichstellungsziel	wichtigste laufende und geplante Maßnahmen und Reformen
15 Finanzverwaltung	Die Anforderungen von Steuerzahlerinnen werden im Wirkungsziel "Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral" besonders berücksichtigt. Maßnahmen für Mitarbeiterinnen finden sich im Wirkungsziel "Sicherstellung der langfristigen und nachhaltigen Aufgabenbewältigung des Ressorts durch motivierte, leistungsfähige und leistungsbereite Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter".	Motivation von Frauen zur Bewerbung als Führungskraft, Ermöglichung von Führung in Teilzeit (beispielsweise auch durch begleitende Maßnahmen wie das Angebot von arbeitsplatznahen Kinderbetreuungseinrichtungen
16 Öffentliche Abgaben	Das Abgabensystem leistet einen wesentlichen Beitrag zur besseren Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern	Abbau von negativen Erwerbsanreizen im Abgabensystem im Sinne der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern
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 ¹⁾ .	Nominierung von Bundesvertreterinnen in Aufsichtsräten von Unternehmen, die dem Teilnehmungsmanagement des Bundesministeriums für Finanzen unterliegen und an denen der Bund mit zumindest 50% beteiligt ist

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012A), WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ Zudem hat sich die Bundesregierung mit dem Ministerratsbeschluss vom 15. März 2011 dazu verpflichtet, den Frauenanteil bis Ende 2013 auf 25% zu erhöhen (bis Ende 2018 auf 35%). Eine erste Überprüfung vom Bundeskanzleramt im Februar/März 2012 hat ergeben, dass mit einem Frauenanteil von 26% in den Aufsichtsräten das erste Etappenziel schon erreicht wurde.

Übersicht 2 enthält Gleichstellungsziele, geplante Maßnahmen sowie Indikatoren auf Untergliederungsebene für die zum BMF ressortierenden Untergliederungen, für die Gleichstellungsziele genannt werden, gemäß Bundesfinanzgesetz 2013.

In Übersicht 3 sind auf Globalbudgetebene für die relevanten Untergliederungen die geplanten Gleichstellungsmaßnahmen, die zum Gleichstellungsziel der Untergliederung beitragen sollen, aufgeführt, ebenso wie die angestrebten Meilensteine/Kennzahlen für 2013 sowie der Istzustand als Ausgangspunkt der Planungen für 2013.

Übersicht 2: Gleichstellungsziele, geplante Maßnahmen und Indikatoren für die zum BMF ressortierenden Untergliederungen auf Untergliederungsebene gemäß Bundesfinanzgesetz 2013

UG	Gleichstellungsziel	Maßnahmen	Indikatoren
15 Finanzverwaltung	Sicherstellung der langfristigen und nachhaltigen Aufgabenbewältigung des Ressorts durch motivierte, leistungsfähige und leistungsbereite Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	<p>Ausweitung der Nutzung flexibler Arbeits(zeit)modelle:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erweiterung des Kreises der Nutzerinnen und Nutzer für mobile Arbeitsgeräte (IT-Ausstattung) - Sensibilisierung der Führungskräfte auf die Möglichkeiten zu Teleworking (Richtlinie Telearbeit) <p>Reduktion der unterschiedlichen Beteiligung von Frauen und Männern bei Fortbildungsmaßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen zur Sensibilisierung der Führungskräfte für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern - vermehrte Bereitstellung gendergerecht organisierter Fortbildungsmaßnahmen - Motivation von Frauen zur Bewerbung als Führungskraft, Ermöglichung von Führung in Teilzeit - Motivation/Leistungsfähigkeit: bedarfsorientierte Bildung, Schwerpunkt Führungskräfteentwicklung 	<p>Teleworkingquote: Zielzustand 2013: 17%; 2015: 20% Istzustand 2011: 15%</p> <p>Gender-Gap bei Fortbildungsmaßnahmen: Verringerung der Differenz der durchschnittlichen Weiterbildungsstunden (exklusive Grundausbildung) zwischen Männern und Frauen: Zielzustand 2013: 5 Stunden; 2015: 4 Stunden Istzustand 2011: durchschnittlich 6 Stunden mehr Weiterbildung bei Männern</p>
16 Öffentliche Abgaben	Bessere Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern wird durch das Abgabensystem unterstützt.	Abbau von negativen Erwerbsanreizen im Abgabensystem (bzw. Senkung des Eingangsteuersatzes, um einen Anreiz zur Vollerwerbstätigkeit zu bilden.).	<p>"gender pay gap": Zielzustand 2013: 22%; 2015: 18% Istzustand 2011: 25%</p> <p>Verhältnis Vollzeit zu Teilzeit von Frauen und Männern: Zielzustand 2013: 81%; 2015: 75% Istzustand 2011: 87% aller ganzjährig Teilzeitbeschäftigten sind weiblich</p>
23 Pensionen	Das BMF stärkt das Vertrauen der Beamtinnen und Beamten in die gesetzmäßige Anwendung der pensionsrechtlichen Bestimmungen im Wege des Instanzenzuges und trägt so im Bereich der Vollziehung des Pensionsgesetzes zur Rechtssicherheit bei.	Durch in allen oben genannten Erfordernissen entsprechend geschultes und qualifiziertes Personal im BMF und in den zuständigen administrativen Institutionen.	Die Bescheide werden fristgerecht nach den verfahrensrechtlichen Vorschriften erlassen. Die Bescheide des BMF verfügen, insbesondere auch unter Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern, über eine hohe rechtliche Haltbarkeit. Die Haltbarkeit der Bescheide vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts liegt im Jahr 2011 bei 75% und im Jahr 2013 bei 80%. Es wird kein Bescheid wegen einer Verletzung der Gleichbehandlung auf Grund des Geschlechts aufgehoben.
44 Finanzausgleich	Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots in den Ländern im Rahmen der 15a Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots	Vollzug der vorgesehenen Zweckzuschüsse nach Vorgaben §15a Vereinbarung	<p>Kinderbetreuungsquoten für Kinder bis zum Schuleintritt: Zielzustand 2013: 0-3 Jahre: 25%, 3-6 Jahre: 96% Istzustand 2010: 0-3 Jahre: 19%, 3-6 Jahre: 93,4%</p>

45 Bundesvermögen	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.	Monitoring der aktuellen Aufsichtsgremien und deren Funktionsperioden sowie Berücksichtigung des Wirkungsziels bei der Nominierung von BMF-Vertreter/innen in diesen Gremien	Frauenanteil von Bundesvertreter/innen in Aufsichtsräten von Unternehmen, die dem Beteiligungsmanagement des Bundesministeriums für Finanzen unterliegen und an denen der Bund mit zumindest 50% beteiligt ist: Zielzustand 2013: 25%; 2015: 30% Istzustand 2011: 16%
-------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Übersicht 3: Geplante Gleichstellungsmaßnahmen, Meilensteine/Kennzahlen für 2013 und Istzustand für die zum BMF ressortierenden Untergliederungen auf Globalbudgetebene gemäß Bundesfinanzgesetz 2013

UG	Wie werden die Wirkungsziele verfolgt? Maßnahmen	Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen für 2013	Istzustand (Ausgangspunkt der Planung für 2013)
15 Finanzverwaltung	GB 15.01, 15.02 Eindämmung der Gesundheitsrisiken durch gezielte Maßnahmen des Betrieblichen Gesundheitsmanagements, unterstützt durch die Förderung von flexiblen Arbeitszeitmodellen GB 15.03 Förderung von flexiblen Arbeitszeitmodellen durch Erweiterung des Kreises der Nutzerinnen und Nutzer mobiler Arbeitsgeräte	- WAI-Ergebnisse (work ability index) 2013 38,45 Punkte - Teleworkingquote 2013: 17% Beibehaltung der ausgewogenen Teleworkingquote beim Unabhängigen Finanzsenat (UFS): 34,91%	- WAI-Ergebnis 2011: 37,7 von max. 49 Punkten - Teleworkingquote 2011: 15% Teleworkingquote UFS 34,91%
16 Öffentliche Abgaben	GB 16.01 Berücksichtigung im Rahmen der Neufassung des EStG	Durchforstung des EStG nach gender pay gap relevanten Bestimmungen und Beseitigung dieser, damit folgende Entwicklung realisiert werden kann: von 25% gender pay gap (2011) auf 22% (2013)	25% gender pay gap im Jahr 2011
23 Pensionen	GB 23.01 Entscheidung über Berufungen innerhalb offener Fristen und Ermittlung von Ruhe- und Versorgungsbezügen entsprechend den geltenden Rechtsgrundlagen.	- - Es werden keine Säumnisbeschwerden erhoben. - 80% der angefochtenen Bescheide des BMF halten vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts. - Es gibt keine Aufhebungen wegen einer Verletzung der Gleichbehandlung auf Grund des Geschlechts.	- Im Jahr 2011 wurde keine Säumnisbeschwerde erhoben. - Die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts haben in acht anhängigen Rechtssachen entschieden, das BMF wurde in 6 Fällen bestätigt (75%). - Es gibt keine Aufhebungen wegen einer Verletzung der Gleichbehandlung auf Grund des Geschlechts.
44 Finanzausgleich	GB 44.01 Sicherstellung, dass die Länder über die gem. Art. 15a B-VG-Vereinbarung vorgesehenen Mittel verfügen, um die Maßnahmen umsetzen zu können.	Auszahlungen sind im Juni 2013 sowie im Dezember 2013 erfolgt.	Auszahlung erfolgte im Dezember 2011.
45 Bundesvermögen	GB 45.02 Nominierung von Bundesvertreterinnen in die genannten Gremien	Erhöhung des Anteils an Bundesvertreterinnen in den Aufsichtsgremien der genannten Unternehmen auf 25% (2013)	Der Anteil der Bundesvertreterinnen in den Aufsichtsgremien der genannten Unternehmen beträgt per 31.12.2011 16%.

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012B), WIFO-Zusammenstellung.

Die hier zusammengefassten Vorgaben implizieren erstens die Notwendigkeit, den Beitrag des Steuersystems zur Gleichstellung von Frauen und Männern sowohl durch eine umfassende Überprüfung des bestehenden Steuersystems als auch im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung zu evaluieren. Im Mittelpunkt stehen dabei eine ausgewogene Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern sowie die Verringerung geschlechtsspezifischer Erwerbseinkommensunterschiede.

Zweitens ist jedoch auch der Bereich Personal aus Gleichstellungsperspektive relevant und daher in Gender Budgeting-Aktivitäten perspektivisch mit einzubeziehen. Die im Aufgabebereich des BMF angesiedelten Ausgaben dagegen dürften insgesamt eine eher geringe Genderrelevanz aufweisen. Das einzige ausgabenbezogene Wirkungsziel findet sich in der UG 44 Finanzausgleich, für die als Gleichstellungsziel die Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots in den Ländern im Rahmen der Art. 15a-Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots formuliert wird. Insgesamt erscheint es daher gerade in der derzeitigen Phase der Einführung und dauerhaften Implementierung von Gender Budgeting zweckmäßig, die Ausgaben des BMF zunächst zu vernachlässigen.

3. Inhaltliche und methodische Grundlagen zu Gender-Prüfungen im Bereich von Steuern und Abgaben

Aufbauend auf der Definition von Gender Budgeting und der Feststellung der Notwendigkeit von Gender-Prüfungen im Bundeshaushalt aufgrund von politischen und rechtlichen Vorgaben, die mit der gesellschaftlichen Realität nicht deckungsgleich sind, soll im folgenden Kapitel eine theoretische und praktische Hinführung zu einer sinnvollen Gender-Analyse erfolgen¹⁾.

Eine Analyse ohne Ziele kann nicht zielführend sein. In diesem Sinne soll zunächst auf Gleichstellungsziele eingegangen werden, die aus den allgemeinen Menschenrechten und der unterschiedlichen sozio-ökonomischen Situation von Frauen und Männern in Österreich abgeleitet werden können (Abschnitt 3.1). In einem zweiten Schritt werden die grundsätzlichen Ansatzpunkte bzw. Perspektiven einer genderbewussten Analyse von Steuern und Abgaben skizziert (Abschnitt 3.2). Anschließend wird ein kurzer Blick auf unterschiedliche methodische Ansätze geworfen, die je nach Fragestellung für die gendersensible Untersuchung von Steuervariationen aufgegriffen werden können (Abschnitt 3.3). In Abschnitt 3.4 wird angeführt, welche Untersuchungsaspekte welche Daten erfordern und wo sie beschafft werden können bzw. welche Datengrundlagen regelmäßig bereitgestellt werden sollten. Eine kurze Übersicht über die internationale und die österreichische Forschungssituation bezüglich der genderbewussten Analyse von Allokations- und Verteilungswirkungen von Steuern bietet Abschnitt 3.5. Nach einem Überblick über die wichtigsten Steuern, Abgaben und speziellen

¹⁾ Die Ausführungen in Kapitel 3 sind eine knappe Zusammenfassung der Ausführungen in *Schratzenthaler* (2012 und 2013).

Steuerinstrumente in Österreich werden Kriterien für die Auswahl für Steuern, die einer Gender-Prüfung unterzogen werden sollten, aufgestellt (3.6).

3.1 Gleichstellungsziele und Wirkungsdimensionen

3.1.1 Gleichstellungsziele

Verbindliche, politisch akkordierte Gleichstellungsziele, als unverzichtbare Grundlage für Gender Budgeting, haben auf der Bundesebene bis zur Implementierung der Wirkungsorientierung gefehlt. Dies ist einer der Gründe, weshalb etwa im bisherigen Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung geschlechtsspezifische Aspekte nur selten evaluiert wurden – obwohl die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten auch bisher schon einen wichtigen Punkt bei der Gesetzesfolgenabschätzung darstellte –, und auch für die Heterogenität der seit einigen Jahren als Vorbereitung zur flächendeckenden Einführung des Gender Budgeting im Bundeshaushalt von den Ressorts geforderten und durchgeführten Pilotprojekte.

Werden Änderungen im Abgabensystem vorgenommen oder neue Steuern eingeführt, so orientieren sich die Beurteilungsmaßstäbe an den üblichen Zielen der Wirtschafts- oder Steuerpolitik. Gender Budgeting erfordert eine Ergänzung dieser Ziele um die Gleichstellungsdimension, die sich aus den allgemeinen Menschenrechten sowie internationalen und nationalen Vereinbarungen ebenso wie den sozioökonomischen Unterschieden zwischen den Geschlechtern ableiten lässt.

Folgende allgemeine Gleichstellungsziele können formuliert werden (*Mayrhuber et al., 2006*):

- Selbstbestimmte Lebensgestaltung für Frauen und Männer
- Leben frei von jeder Gewalt für Frauen und Männer
- Gleiche Möglichkeiten für Frauen und Männer zur Entwicklung ihrer persönlichen Fähigkeiten und Potentiale
- 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

Aus dem letzten Frauenbericht (*Bundeskanzleramt, 2010B*) und dem Nationalen Aktionsplan Gleichstellung von Frauen und Männern (*Bundeskanzleramt, 2010A*) lässt sich ableiten, dass Frauen nach wie vor gesellschaftlich deutlich schlechter gestellt sind. Dies manifestiert sich oft in schlechterer Entlohnung, geringerer Erwerbsbeteiligung, größerer Belastung durch Übernahme des Großteils der unbezahlten Arbeit und schlechterer sozialer Absicherung (bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und im Alter).

Auf Basis der allgemeinen Gleichstellungsziele und der eben angeführten Fakten zur sozio-ökonomischen Situation der Frauen in Österreich lassen sich für den Steuerbereich folgende allgemeine Gleichstellungsziele ableiten:

- Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit
- Verbesserung der Einkommenschancen von Frauen
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer
- 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 (wie etwa Absetz- oder Freibeträge)

Das Gleichstellungsziel für die UG 16 Öffentliche Abgaben gemäß Strategiebericht 2013-2016 spricht auf jeden Fall die ersten beiden Dimensionen (Beschäftigungsanreize, Verteilung der unbezahlten Arbeit) an. Als eine der zentralen Herausforderungen für die UG 16 wird zudem im Strategiebericht formuliert: "Wie zahlreiche Studien belegen, besteht in Österreich eine Einkommensschere ('gender pay gap') im Vergleich der Gehälter zwischen Frau und Mann. Dieser Entwicklung soll im Sinne der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern entgegengesteuert werden." Ob auch ein Fokus auf die Verteilungswirkung (steuerliche Mehr- und Minderbelastungen durch Steuervariationen, Inanspruchnahme von speziellen Steuerinstrumenten) gelegt wird, könnte zwar aus der zitierten Herausforderung herausgelesen werden, es fehlt aber an einer Konkretisierung.

Somit gibt es inzwischen für das BMF wie für alle übrigen Ressorts bzw. UG politisch akkordierte Gleichstellungsziele, die für den Bereich Steuern für die UG 15 Finanzverwaltung und die UG 16 Öffentliche Abgaben als ein zentrales Element der 2013 implementierten Wirkungsorientierung formuliert wurden. Sie fokussieren auf den Beitrag des Abgabensystems zur Verteilung von Erwerbs- und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen. Die Verteilungswirkungen von Steuern werden dagegen als eine bedeutende gleichstellungspolitische Zieldimension nicht berücksichtigt. Diese Fokussierung auf nur eine Wirkungsdimension ist notwendige Konsequenz der Vorgabe, für jede UG nur ein Gleichstellungsziel (als eines der fünf Wirkungsziele) zu formulieren. Somit besteht in der UG 16 – wie auch in allen anderen UG – das Erfordernis einer Prioritätensetzung. Die Priorisierung der allokativen gegenüber einer

verteilungspolitischen Zielsetzung ist gut begründbar, da die Umsetzung der ersteren auch die Erreichung der zweiten unterstützt.

Darüber hinaus fehlt es an allgemeinen, das gesamte Finanzressort betreffenden Gleichstellungszielen²⁾, ebenso wie an übergeordneten, ressortübergreifenden gleichstellungspolitischen Zielsetzungen. Dies wäre jedoch eine entscheidende Voraussetzung für eine kohärente, widerspruchsfreie Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung. Auch die im BVA 2013 angegebenen Indikatoren, an denen die Zielerreichung in Bezug auf die vorgegebenen Wirkungsziele abzulesen ist, werden weder innerhalb der Ressorts noch zwischen ihnen koordiniert und abgestimmt. Auf die gesamte Problematik der Messung der Zielerreichung, der Indikatorenfindung, der Beeinflussbarkeit gleichstellungspolitisch relevanter Entwicklungen sowie der Quantifizierung des Einflusses von konkreten Maßnahmen auf der Ebene der einzelnen UG bzw. Ressorts auf die vorgegebenen gleichstellungspolitischen Ziele, der Zurechnung von positiven oder negativen Entwicklungen von Indikatoren zu konkreten Maßnahmen bzw. Untergliederungen/Ressorts kann hier nur hingewiesen, nicht jedoch näher eingegangen werden.

3.1.2 Wirkungsdimensionen

Aus den oben genannten allgemeinen Gleichstellungszielen ergeben sich die grundlegenden Wirkungsdimensionen, die eine gendersensible Analyse und Gestaltung von Steuern und Abgaben grundsätzlich berücksichtigen sollte: Beschäftigungsanreize bzw. Effekte von Steuern auf die Verteilung der bezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern, Wirkungen auf die Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen, weitere Anreizwirkungen/Lenkungswirkungen sowie geschlechterdifferenzierte Verteilungswirkungen (Inzidenz).

Die im Rahmen der Einführung der Wirkungsorientierung ebenfalls mit Beginn des Jahres 2013 neu strukturierte wirkungsorientierte Folgenabschätzung soll eine Reihe unterschiedlicher Wirkungsdimensionen berücksichtigen, u. a. die Auswirkungen von Regelungsvorhaben (Gesetze und Verordnungen) sowie von größeren Projekten (sonstige Vorhaben) auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern (siehe Kasten).

²⁾ Dieses Problem gilt für sämtliche Ressorts, die mehrere Untergliederungen umfassen, da die Wirkungsziele – und damit auch die Gleichstellungsziele – auf Untergliederungsebene formuliert werden.

Wirkungsdimensionen in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung ab 2013

- finanzielle,
 - umweltpolitische,
 - konsumentenpolitische 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.

Die WFA-Gleichstellungsverordnung der Frauenministerin (ausgegeben am 17. Dezember 2012) enthält sechs Themenbereiche bzw. Fragenkategorien, die bei der Folgenabschätzung für die Wirkungsdimension tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern berücksichtigt und jeweils mit vertiefenden Fragen beleuchtet werden sollen, sofern es sich um wesentliche Regelungs- oder sonstige Vorhaben handelt (Übersicht 4). Dabei sei hier angemerkt, dass die Wesentlichkeitsschwellen laut Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (Bundeskanzleramt, 2013) sehr niedrig angesetzt sind: bei direkten und indirekten Steuern (z. B. Einkommens-, Umsatz-, Verbrauchsteuern) von natürlichen Personen ist das Wesentlichkeitskriterium ein Volumen des zu analysierenden Vorhabens von über 1 Mio. € pro Jahr, bei direkten Steuern von juristischen Personen oder Unternehmen (z. B. Körperschaftsteuer, Gebühren für Unternehmen) von über 5 Mio. € pro Jahr. Bei einer ersten Evaluierung und gegebenenfalls Nachjustierung der Vorgaben zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung sollte jedenfalls die Zweckmäßigkeit dieser Wesentlichkeitskriterien auf den Prüfstand gestellt werden³⁾, Zudem erscheint unklar, ob – und dies gilt sowohl für die Betroffenheitsprüfung als auch für die Wesentlichkeitsprüfung sowie die vertiefte Abschätzung – im Bereich Steuern nur die unmittelbar für den Bereich öffentliche Einnahmen genannten Schwellen, Kriterien, Fragen und Aspekte relevant sind oder ob und gegebenenfalls welche Rolle die übrigen fünf Themenbereiche bzw. Fragenkategorien spielen: etwa die unbezahlte Arbeit, Erwerbstätigkeit und Einkommen oder auch die körperliche und seelische Gesundheit.

³⁾ Nicht unmittelbar nachvollziehbar ist das Wesentlichkeitskriterium bei den direkten Steuern von juristischen Personen oder Unternehmen, dass neben einem Volumen von über 5 Mio. € ein Geschlecht unterrepräsentiert ist, d. h. unter 30% der Beschäftigten bzw. 25% in Leitungspositionen oder unter 30% der Nutzerinnen und Nutzer/Begünstigten gehören einem Geschlecht an (Bundeskanzleramt, 2013).

Übersicht 4: Vertiefende Abschätzung der Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen der Wirkungsfolgenabschätzung gemäß WFA-Gleichstellungsverordnung

1. Direkte Leistungen

Betrifft die Regelung/das Vorhaben	vertiefende Fragen
1.1 direkte Leistungen an natürliche Personen?	1.1.a Potentiell betroffene Personengruppen nach Geschlecht 1.1.b Inanspruchnahme der Leistung 1.1.c Sonder- bzw. Ausnahmebestimmungen 1.1.d Auswirkungen der direkten Leistung auf die Gleichstellung von Frauen und Männern
1.2. direkte Leistungen an Unternehmen oder juristische Personen?	1.2.a Veränderungen in der Beschäftigungs- und Einkommenssituation in der betroffenen Institution/dem betroffenen Bereich 1.2.b Wirkung der Leistung auf die Gleichstellung von Frauen und Männern 1.2.c Nutzerinnen/Nutzer der begünstigten Institution sowie mittelbare Leistungsempfängerinnen/Leistungsempfänger der Institution

2. Bildung, Erwerbstätigkeit und Einkommen

Hat die Regelung/das Vorhaben Auswirkungen	vertiefende Fragen
2.1 auf die unselbständige Erwerbstätigkeit von Frauen und Männer?	2.1.a Auswirkungen auf die unselbständige Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern (z. B. auf Vollzeit-/Teilzeitarbeitsplätze, feste Anstellungen, freie Dienstverträge, Werkverträge, Leitungspositionen)
2.2 Ist das Regelungs- oder sonstige Vorhaben beziehungsweise die Maßnahme geeignet, den Zugang zur allgemeinen oder beruflichen Bildung, die Bildungswahl, die Bildungsbeteiligung und/oder den Bildungsabschluss zu beeinflussen?	2.2.a Auswirkungen auf die Bildungsbeteiligung von Frauen und Männern (z. B. betroffene Schultypen, geschlechtsspezifische Unterschiede, Zahl der Neuanfänge, Abschlüsse, etc.) 2.2.b Gleichstellungsfördernde Maßnahmen
2.3 Einkommenseffekte	2.3.a Erwartete Veränderung der Einkommensdifferenz

3. Unbezahlte Arbeit

Hat die Regelung/das Vorhaben Auswirkungen	vertiefende Fragen
3.1 auf die Leistung und Verteilung unbezahlter Arbeit?	3.1.a Auswirkungen auf die Leistung und Verteilung unbezahlter Arbeit (Zahl der Betroffenen, Art der Auswirkungen – u. a. auf Zeitaufwand)

4. Öffentliche Einnahmen

Hat die Regelung/das Vorhaben Auswirkungen	vertiefende Fragen
4.1 auf einkommensbezogene und/oder vermögensbezogene Steuern, Umsatz- und Verbrauchsteuern, Verkehrssteuern und Gebühren?	4.1.a Verteilung des Steueraufkommens sowie der direkten oder indirekten Be- oder Entlastung auf Frauen und Männer 4.1.b Ausnahmebestimmungen 4.1.c Anreizwirkungen 4.1.d Auswirkungen auf die prozentuelle Differenz des tatsächlich verfügbaren Einkommens von Frauen und Männern

5. Entscheidungsprozesse und –gremien

Hat die Regelung/das Vorhaben Auswirkungen	vertiefende Fragen
5.1 Teilhabe an Entscheidungsprozessen oder die Zusammensetzung von Entscheidungsgremien?	5.1.a Beteiligung von Frauen und Männern; Schaffung fördernder Bestimmungen

6. Körperliche und seelische Gesundheit

Hat die Regelung/das Vorhaben Auswirkungen	vertiefende Fragen
6.1 auf die körperliche und seelische Gesundheit von Frauen und Männern?	6.1.a Anzahl der Betroffenen 6.1.b Auswirkungen auf betroffene Bereiche

Q: BKA, WIFO-Zusammenstellung.

So stellt sich etwa die Frage, ob beispielsweise bei einer Erhöhung der Tabaksteuer erwartete Effekte auf die Gesundheit bereits durch die vertiefende Frage "4.1.c Anreizwirkungen" im Themenbereich Öffentliche Einnahmen abgedeckt und dort abzuhandeln sind, oder ob explizit auch noch der Themenbereich 6 Körperliche und seelische Gesundheit mit den dort spezifizierten vertiefenden Fragen zu behandeln ist⁴⁾. Die im Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (Bundeskanzleramt, 2013) skizzierte Vorgehensweise bei der Abschätzung der Gleichstellungswirkungen im Bereich öffentliche Einnahmen legt jedenfalls nahe, dass die Abschätzung von Gleichstellungswirkungen im Bereich öffentliche Einnahmen nur die für diesen Themenbereich angeführten vertiefenden Fragen 4.1.a bis 4.1.d zu berücksichtigen hat. Daher wird sich auch die Struktur der im Rahmen dieser Studie erarbeiteten Leitfäden zur Durchführung von Gender-Prüfungen im Bereich Steuern an diesen vertiefenden Fragen, die auch das Gerüst für das IT-Tool zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung bilden, anlehnen. Was die eingangs in diesem Abschnitt angelegten Wirkungsdimensionen angeht, so werden sie im Prinzip sämtlich durch die vertiefenden Fragen 4.1.a bis 4.1.d abgedeckt. Eine Zuordnung enthält Übersicht 5.

Übersicht 5: Zuordnung von Wirkungsdimensionen und vertiefenden Fragen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Vertiefende Frage	Wirkungsdimension
4.1.a Verteilung des Steueraufkommens sowie der direkten und indirekten Be- oder Entlastung auf Frauen und Männer 4.1.b Ausnahmebestimmungen 4.1.d Auswirkungen auf die prozentuelle Differenz des tatsächlich verfügbaren Einkommens von Frauen und Männern	geschlechterdifferenzierte Verteilungswirkungen (Inzidenz)
4.1.c Anreizwirkungen	- Beschäftigungsanreize bzw. Wirkungen auf die Verteilung der bezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen - Wirkungen auf die Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen - Weitere Anreizwirkungen/Lenkungswirkungen

Q: WIFO-Zusammenstellung.

⁴⁾ Die Frage, welche der Themenbereiche sowie der damit verbundenen vertiefenden Fragen bei der Abschätzung von Gleichstellungswirkungen von Regelungs- oder sonstigen Vorhaben zu berücksichtigen sind, dürfte sich übrigens auch aus der Sicht anderer Ressorts stellen.

3.2 Grundsätzliche Ansatzpunkte einer genderbewussten Analyse von Steuern und Abgaben

Mögliche steuer- und gleichstellungspolitische Aspekte und Perspektiven einer genderbewussten Analyse von Steuern und Abgaben sind im Folgenden in Form von zentralen Fragestellungen aufgelistet:

- 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 Steueränderungen (Änderungen des Tarifs, den Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage oder von speziellen Steuerinstrumenten) zu erwarten (ex ante)?
- Welche genderspezifischen Effekte gehen tatsächlich von umgesetzten Steueränderungen 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?

Zusammenfassend können somit Gender-Analysen ganz allgemein anhand folgender Untersuchungsdimensionen unterschieden werden:

- Zielbereich: gesamtes Abgabensystem – Teilbereiche (z. B. Einkommensbesteuerung) – spezifische Einzelsteuern oder Steuerinstrumente
- Zeithorizont: zeitpunktbezogen (Status Quo) – längerfristig
- Fokus: gesamter Bereich – nur Änderungen (z. B. nach einer Steuerreform)
- Analysezeitpunkt: ex ante – ex post
- Räumliche Reichweite: international – national – regional

Die geltenden rechtlichen und politischen Vorgaben für Gender Budgeting im österreichischen Bundeshaushalt im Allgemeinen und für das BMF im Besonderen bedeuten die Berücksichtigung folgender Untersuchungsdimensionen:

- Zielbereich: zur Feststellung der Auswirkungen des Abgabensystems auf die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit sowie den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschied (Gleichstellungsziel und Maßnahmen UG 16) ist das gesamte Abgabensystem einer entsprechenden Überprüfung zu unterziehen
- Zeithorizont: zur Feststellung der Auswirkungen des Abgabensystems auf die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit sowie den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschied (Gleichstellungsziel und Maßnahmen UG 16) sollte zumindest der Status Quo erfasst werden

- Fokus: zur Feststellung der Auswirkungen des Abgabensystems auf die Verteilung der bezahlten und bezahlten Arbeit sowie den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschied (Gleichstellungsziel und Maßnahmen UG 16) sollte der gesamte Bereich (d. h. das gesamte Abgabensystem) evaluiert werden; die Wirkungsfolgenabschätzung betrifft dagegen geplante und umgesetzte Reformen bei Einzelsteuern, speziellen Steuerinstrumenten oder in Teilbereichen
- Analysezeitpunkt: die Feststellung der Auswirkungen auf die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit sowie den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschied (Gleichstellungsziel und Maßnahmen UG 16) erfordert eine ex post-Betrachtung; die Gender-Prüfung im Rahmen der Wirkungsfolgenabschätzung ist zunächst ex ante vorzunehmen und nach spätestens fünf Jahren durch eine ex post-Evaluierung zu ergänzen
- räumliche Reichweite: unmittelbar beschränkt sich die räumliche Reichweite von Gender-Prüfungen im Bereich Steuern auf die Bundesebene bzw. jene Steuern und Abgaben, die in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegen; ein Blick auf entsprechende Regelungen im internationalen Umfeld wird jedoch nicht selten eine sinnvolle Ergänzung sein: zu Gegenüberstellung, Vergleich und Einordnung der österreichischen Situation, als "Ersatz" für detaillierte Analysen für Österreich, wenn diese etwa aufgrund von Datenproblemen nicht möglich sind, sowie zur Identifikation von best practice als Grundlage für geplante Reformen

3.3 Methodische Ansätze

Zur Analyse von Steuer- und Abgabensystemen und speziellen Steuerinstrumenten sowie deren Reformen werden abhängig von der Fragestellung unterschiedliche Methoden verwendet. Die wichtigsten Verfahren, die im Folgenden kurz beschrieben werden, sind deskriptive Datenanalysen, Simulationsstudien und statistisch-ökonomische Analysen. Dabei werden sich von der öffentlichen Verwaltung durchgeführte Gender-Analysen in der Regel auf deskriptive Datenanalysen beschränken müssen. Simulationsstudien und statistisch-ökonomische Analyseverfahren sind methodisch sehr anspruchsvoll und erfordern die Verfügbarkeit von Modellen, methodischem Wissen und Daten, die in der öffentlichen Verwaltung in der Regel nicht vorhanden sein werden. Entsprechende Studien müssen daher in der Regel extern beauftragt werden. Bereits vorliegende Simulationsstudien sowie statistisch-ökonomische Analysen für Österreich oder andere Länder können zwar ein guter "Ersatz" für fehlende eigene empirische Untersuchungen sein und von der öffentlichen Verwaltung zur Einschätzung und Unterfütterung theoretischer Überlegungen zu den Gender-Effekten von Steuern herangezogen werden. Allerdings erfordert dies einen entsprechenden Überblick über die existierende empirische Forschung, was vielfach nicht nur an fehlenden Ressourcen, sondern auch an einem Mangel an spezifischer Expertise scheitern dürfte.

3.3.1 Deskriptive Datenanalysen

Deskriptive Datenanalysen sind (unter der Voraussetzung, dass die relevanten Daten verfügbar sind) methodisch relativ einfach zu handhaben und für alle Fragestellungen zur Untersuchung genderspezifischer Wirkungen von Steuern und Abgaben einsetzbar. Nachteilig ist, dass aus ihnen keine empirischen Regelmäßigkeiten abgeleitet werden können. Deskriptive Analysen werden vor allem für Analysen der Inzidenz angewendet, wobei sich die Untersuchung meist auf die formale Inzidenz (d. h. die vom Gesetzgeber beabsichtigte Inzidenz ohne Überwälzung der Steuerlast auf andere Wirtschaftssubjekte) beschränkt, da die tatsächliche Verteilung der Steuertraglast nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge empirisch nur schwer zu bestimmen ist.

3.3.2 Simulationsstudien

Mikrosimulationsstudien werden angewendet, um zu überprüfen, welche Auswirkungen die Einführung bzw. Veränderung einer Steuer auf die Verteilung (Inzidenz) und das Erwerbsangebotsangebot von Frauen und Männern hat. Mit einem Steuer-Transfer-Modell wird die Wirkung der Abgabenveränderung auf das Einkommen einzelner Personen berechnet. Auf Basis einer Arbeitsangebotsfunktion ermittelt man in einem zweiten Schritt die Reaktion des Arbeitsangebots. Umfassende Mikrosimulationsmodelle gibt es derzeit schon in vielen Ländern (im deutschen Sprachraum u. a. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, vom WIFO und vom IHS).

Gesamtwirtschaftliche Effekte von Steueränderungen auf beispielsweise Inflation, Löhne oder Arbeitslosenquote werden mit Hilfe von Makrosimulationsmodellen simuliert. Für eine genderspezifische Analyse von Steuervariationen sind Makromodelle aber aus zwei Gründen ungeeignet: Erstens gehen keine detaillierten steuerlichen Änderungen einer Einzelsteuer (Steuersätze, Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage) in das Modell ein, sondern nur die gesamten Belastungs- oder Entlastungsvolumina von Steuerreformen (also lediglich die fiskalischen Effekte), und zweitens werden nur aggregierte Größen ohne Genderdifferenzierung verwendet (z. B. die gesamte Arbeitslosenquote).

3.3.3 Statistisch-ökonomische Analysen

Statistisch-ökonomische Analysen überprüfen meist mögliche Zusammenhänge zwischen Besteuerung und dem Arbeitsangebot, entweder den direkten Einfluss von Steueränderungen auf das Arbeitsangebot oder die Elastizität des Arbeitsangebots bezogen auf Veränderungen des Lohnsatzes, die Anreizwirkungen von Steuern auf Arbeitseinkommen wesentlich beeinflusst. Dabei handelt es sich um methodisch anspruchsvolle Ansätze, deren Anwendbarkeit sowie Ergebnisqualität entscheidend auch von der Datenlage abhängt.

3.4 Datenquellen und Datenlücken

Gendersensible Analysen der Verteilungs- und Lenkungswirkungen von Steuern erfordern die Verfügbarkeit des der jeweiligen Fragestellung entsprechenden Datenmaterials – oder anders gesagt: Daten entscheiden über Möglichkeiten/Aussagekraft von Genderanalysen. Dieses Kapitel bietet einen kurzen Überblick über die Verfügbarkeit von Daten in den Bereichen Einkommen, Vermögen, Konsum und unbezahlte Arbeit in Österreich, wobei aber keinesfalls der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden kann. Neben der Verfügbarkeit von Daten ist auch die Kenntnis der Aussagekraft und der Grenzen einzelner Datenquellen eine wichtige Voraussetzung für tragfähige Gender-Prüfungen; auch hiermit dürfte die öffentliche Verwaltung nicht selten überfordert sein.

Eine regelmäßig aktualisierte Publikation der wichtigsten geschlechtsspezifischen Daten – wie 2002 einmalig unter dem Titel 'Geschlechtsspezifische Disparitäten' bei der Statistik Austria erschienen – wäre daher nicht nur für die Forschung, sondern gerade auch für die öffentliche Verwaltung eine wichtige Grundlage für die Durchführung von genderdifferenzierten Wirkungsanalysen. Inzwischen wird allerdings auf der Website der Statistik Austria für wesentliche Gleichstellungsbereiche (Bildung, Erwerbstätigkeit etc.) eine übersichtliche Darstellung grundlegender genderdifferenzierter Daten für Österreich – wo möglich, auch im internationalen Vergleich – geboten. Im Übrigen sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass im Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (*Bundeskanzleramt*, 2013) eine Vielzahl von Datenquellen zu wichtigen Bereichen (z. B. Bildung, Einkommen, Erwerbssituation) aufgeführt werden.

Übersicht 6 enthält die wichtigsten Datenquellen für Einkommen, Vermögen, Konsum und unbezahlte Arbeit für Österreich im Überblick.

Übersicht 6: Wichtige Quellen für genderdifferenzierte Statistiken/Daten

Untersuchungsbereich	Vorhandene Daten	Datenquellen	Datenlücken/probleme
Einkommen	Brutto- und Nettoeinkommen inklusive 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 inklusive Sonderzahlungen (Arbeiter, Angestellte, Vertragsbedienstete) für Männern 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 Männern 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 Männern 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-, Gefahrezulagen, Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit, Überstundenzuschläge gesamt; 13./14. Monatsgehalt; Pendlerpauschale; Abfertigungen/Abfindungen; freiwillige Beträge; differenziert nach Frauen und Männern - Alleinverdiener(erzieher)absetzbetrag, 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) Immobilienerschaffungen (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: Schratzenstaller (2012).

3.4.1 Einkommen

Im Bereich der Erwerbseinkommen ist die Datenlage – auch aus Genderperspektive – am besten, es fehlt jedoch eine konsolidierte Erwerbseinkommensstatistik. (Genderdifferenzierte) Informationen zu Absatzbeträgen, Freibeträgen und steuerlichen Sonderregelungen insbesondere im Rahmen der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer liefern Steuerstatistiken und das BMF. Den vorhandenen Daten zu den übrigen Einkommensarten mangelt es zum Teil an Aussagekraft (innerhalb von Ehen erzielte Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung werden aus steuerplanerischen Gründen vermutlich oft von den Ehefrauen zur Veranlagung angegeben) oder die Statistiken sind unvollständig. So werden etwa Kapitaleinkünfte aufgrund der Endbesteuerung nur zu einem sehr geringen Teil in der Einkommensteuerstatistik erfasst.

3.4.2 Vermögen

Die Datenlage zu den Gesamtvermögensbeständen und deren Verteilung hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert (z. B. Fessler – Mooslechner – Schürz, 2009, Mooslechner – Schürz, 2010, Andreasch et al., 2012, Fessler – Mooslechner – Schürz, 2012), allerdings beziehen sich die Daten auf Befragungen von Haushalten und nicht von Individuen. Geschlechts-

differenzierte Erhebungen zur Verteilung der einzelnen Vermögensarten fehlen. Vorbild dafür könnten die in Deutschland durchgeführten Vermögenserhebungen im Rahmen des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) sein (Grabka – Frick, 2007).

3.4.3 Konsum

Die österreichische Konsumerhebung der Statistik Austria umfasst Daten für Konsumstrukturen, die nach Einkommensklassen und Haushaltstypen differenziert werden. Auf genderdifferenzierte Konsummuster und deren Veränderung im Zusammenhang mit der Konsumbesteuerung kann daher nur durch die Betrachtung unterschiedlicher Single-Haushalte geschlossen werden.

3.4.4 Unbezahlte Arbeit

In Bezug auf die Verteilung unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern lassen sich Datenprobleme und -lücken feststellen. Zwar wurden 1981, 1992 und 2008/09 in Österreich detaillierte Zeitverwendungsstudien durchgeführt, nicht unproblematisch erscheinen dabei aus wissenschaftlicher Sicht aber die sehr langen und unterschiedlich langen Erhebungsabstände. Außerdem sind die Ergebnisse aufgrund der geringen Stichprobengröße und der Freiwilligkeit der Studienteilnahme nicht unproblematisch; zudem fehlt eine Verknüpfung mit Einkommensinformationen. Einmalige Sondererhebungen zu einzelnen Bereichen unbezahlter Arbeit werden immer wieder publiziert, diese Studien ermöglichen aber keine Betrachtungen längerfristiger Entwicklungen. Auch internationale Studien (wie die OECD-Publikation "Society at a Glance" mit einem Schwerpunktkapitel zu unbezahlter Arbeit) haben oft den Nachteil, dass sie nur eine zeitpunktbezogene Bestandsaufnahme bieten.

3.5 Aktuelle Forschungssituation international und in Österreich⁵⁾

Im internationalen Umfeld werden eine Reihe von Fragestellungen im Zusammenhang mit genderdifferenzierten Wirkungen 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 Verbrauchsteuern liegen vor, die methodisch sowie bezüglich möglicher Datenquellen Anregungen auch für Österreich geben können. Unterbelichtet ist dagegen die Frage nach den genderdifferenzierten Verteilungswirkungen des gesamten Bereichs der Besteuerung von Vermögen und Nicht-Arbeitseinkommen. Während schließlich die genderdifferenzierte Stärke der Lenkungswirkungen von Umweltsteuern bislang ebenfalls empirisch nicht untersucht worden ist, liegen vor allem mit Schwerpunkt auf USA und Kanada einige Studien mit gemischten Resultaten zur Frage der Effektivität von Tabaksteuern (vgl. für knappe Überblicke WHO, 2007; Azagba – Sharaf, 2011) vor und eine Reihe von Untersuchungen, die relativ eindeutig zeigen, dass der Alkoholkonsum von

⁵⁾ Dieser Abschnitt stützt sich stark auf Schratzenstaller (2012 und 2013).

Frauen stärker auf die Höhe von Preisen bzw. Steuern reagiert als jener von Männern (Nelson, o.J.). Kaum empirische Evidenz gibt es zu den genderdifferenzierten verhaltenslenkenden Effekten über jene auf quantitatives Arbeitsangebot und Beschäftigung hinaus (etwa der Einfluss von Steuern auf das Spar- oder Investitionsverhalten, auf unternehmerische und Bildungsentscheidungen, auf Konsumverhalten, etc.).

3.5.1 Internationale Forschungssituation

3.5.1.1 Wirkungen von Steuern und Abgaben auf Erwerbstätigkeit/Beschäftigungsanreize aus Genderperspektive

Grundsätzlich sind im Rahmen der direkten Besteuerung von Arbeitseinkommen eine Reihe von Elementen im Abgabensystem relevant:

- Die Durchschnittsabgabenbelastung, die die Partizipationsentscheidung beeinflusst und sich aus dem Zusammenspiel von nominellen Steuer- und Abgabensätzen und Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage ergibt
- Die Grenzabgabenbelastung, die das Stundenausmaß beeinflusst (relevant sind hier etwa die Höhe des Grundfreibetrags, der Eingangssteuersatz oder Geringfügigkeitsregelungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen)
- Das System der Einkommensbesteuerung im Haushaltskontext (Individualbesteuerung versus gemeinsame Veranlagung)
- Die steuerliche Behandlung einer ungleichen intrafamiliären Aufteilung der Erwerbsarbeit (z. B. steuerliche Erleichterungen für Unterhaltungspflichten des Allein- bzw. Hauptverdieners, Begünstigungen für bestimmte Arbeitszeitarrangements, Begünstigungen bei der Beitragspflicht/Beitragshöhe eines nicht/geringfügig erwerbstätigen Partners in der Sozialversicherung)
- Steuerliche Berücksichtigung von Kinder(betreuungs)kosten

Bei der (monokausalen) Analyse der Wirkungen von Steuern und Abgaben auf die Beschäftigungsanreize bzw. Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern dominieren wohl statistisch-ökonomische Analysen; aber auch Mikrosimulationsstudien spielen eine (zunehmende) Rolle. Der Fokus liegt dabei bei direkten Steuern (Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge) und ihrem Einfluss auf das Arbeitsangebot von Frauen sowie die Verteilung der Erwerbsarbeit in der Familie. Dagegen gibt es keine empirischen Untersuchungen zum Einfluss von indirekten Steuern (Mehrwertsteuer, spezielle Verbrauchsteuern) auf das Arbeitsangebot von Frauen. Dabei können auch Verbrauchsteuern negative Beschäftigungsanreize (für Frauen) beinhalten: Zum einen, weil sie die Realeinkommen senken (OECD, 2011), zum anderen, weil sie Entscheidungen zwischen Markt- und Eigenproduktion bestimmter Güter und Dienstleistungen beeinflussen können.

Statistisch-ökonomische Analysen fokussieren bezüglich des Zusammenhangs zwischen dem Lohnsatz (der auch von Steuern und Abgaben beeinflusst wird) und dem Arbeitsan-

gebot auf zwei Entscheidungen: jene über die Arbeitsmarktpartizipation an sich und jene über das gearbeitete Stundenausmaß. Das Ausmaß des Einflusses von Steuern und Abgaben auf das Arbeitsangebot hängt von dessen Elastizität⁶⁾ bezüglich des Nach-Steuer-Lohnsatzes ab; je höher diese ist, desto stärker reagiert das Arbeitsangebot auf Steuersatzvariationen. Ein zentrales Ergebnis zur Elastizität der Partizipationsentscheidung bezüglich (abgaben-induzierter) Veränderungen des Lohnsatzes bzw. der Besteuerung direkt ist, dass die Partizipationsentscheidung verheirateter Frauen sehr elastisch ist, d. h. stark auf Veränderungen des Lohnsatzes/der Besteuerung reagiert (vgl. zu ausführlichen Überblicken über den aktuellen Stand der empirischen Literatur *Meghir – Phillips*, 2010 und *OECD*, 2011). Eine besonders hohe Reagibilität der Partizipationsentscheidung ist bei den unteren Einkommensgruppen bzw. Geringqualifizierten anzutreffen, und zwar sowohl bei Frauen als auch bei Männern. Nicht-Arbeitseinkommen (Partnereinkommen, Transfereinkommen) haben erheblichen Einfluss auf das Arbeitsangebot vor allem bei Müttern: Ein hohes Einkommen des Ehemannes dämpft also die Arbeitsmarktpartizipation der Ehefrau, v. a. dann, wenn Kinder vorhanden sind.

Für die Elastizität der gearbeiteten Stunden (vgl. zu den folgenden stilisierten Fakten die Meta-Analyse von *Evers – de Mooij – Vuuren*, 2008) ergibt sich für Frauen im Vergleich zu Männern eine wesentlich größere Bandbreite der empirischen Ergebnisse. Durchschnitt wie Median für die Arbeitsangebotselastizität sind für Frauen deutlich höher als für Männer. Der Familienstand und das Vorhandensein von Kindern beeinflussen die Arbeitsangebotselastizitäten von Frauen stark. Die Arbeitsangebotselastizität der Frauen ist in Schweden relativ hoch, in Großbritannien und den USA dagegen vergleichsweise niedrig. Insgesamt zeigt sich also, dass das Arbeitsangebot von Frauen – zumindest dann, wenn sie verheiratet sind bzw. Kinder haben – im Vergleich zu Männern relativ stark durch den Lohnsatz bzw. durch Steuern und Abgaben beeinflusst wird.

Mit Mikrosimulationsmodellen werden häufig die Auswirkungen unterschiedlicher Einkommensteuermodelle im Haushaltskontext (Individualbesteuerung versus gemeinsame Veranlagung zur Besteuerung) auf Arbeitsmarktpartizipation und Arbeitsausmaß der beiden Partner untersucht⁷⁾. Zu den wichtigsten Resultaten gehört, dass die gemeinsame Besteuerung von Ehepaaren die Partizipationsrate verheirateter Frauen dämpft. Die Individualbesteuerung dagegen erhöht das Arbeitsangebot (Partizipation, gearbeitete Stunden) verheirateter Frauen und senkt (bei gemeinsamer Maximierung einer Haushaltsnutzenfunktion) das Arbeitsangebot verheirateter Männer, wenngleich in deutlich geringerem Umfang im Vergleich zu den Frauen. So zeigen etwa *Dearing et al.* (2007), dass der Ersatz des deutschen Ehegattensplittings durch ein Individualsteuersystem die Partizipationsrate von Müttern um 7 Prozentpunkte erhöhen würde, dabei würde die Teilzeit-Partizipationsrate um 5,2 Prozentpunkte und

⁶⁾ 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.

⁷⁾ Mit Mikrosimulationsmodellen können natürlich noch viele andere steuerliche Regelungen evaluiert werden, etwa solche, die die Kosten der Kinderbetreuung beeinflussen.

die Vollzeit-Partizipationsrate um 1,6 Prozentpunkte steigen. *Steiner – Wrohlich (2004)* finden, dass die Einführung der Individualbesteuerung das Arbeitsangebot verheirateter Frauen in Westdeutschland deutlich erhöhen und die Partizipationsrate verheirateter Männer senken würde. Die Individualbesteuerung hätte somit gegenüber dem Ehegattensplitting nicht nur den Vorteil, dass sie das Arbeitsangebot der Frauen erhöhen würde, sondern dass sie darüber hinaus auch eine intrafamiliäre Umverteilung der bezahlten Arbeit bewirken würde, was zumindest die Voraussetzung für eine Umverteilung auch der unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern wäre. *Bach et al. (2011)* zeigen für Deutschland, dass der Ersatz des Ehegattensplittings durch eine reine Individualbesteuerung die Partizipationsrate verheirateter Frauen um 2,4 Prozentpunkte erhöhen und jene verheirateter Männer um 0,7 Prozentpunkte verringern würde. Gleichzeitig stiege die Zahl der durchschnittlich gearbeiteten Stunden verheirateter Frauen um 7,4%, während sich jene verheirateter Männer um 1,5% reduzierte. Ein Individualbesteuerungsmodell hätte also einen positiven Einfluss auf die Verteilung der bezahlten und vermutlich indirekt auch der unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern. Aufgrund ihrer wesentlich höheren Arbeitsangebotselastizität verheirateter Frauen verändern diese allerdings ihr Arbeitsangebot in weit höherem Umfang als verheiratete Männer.

Ausmaß bzw. Verteilung der unbezahlten Arbeit können theoretisch durch mehrere Elemente von Steuer- und Abgabensystem beeinflusst werden:

- das System der Haushaltsbesteuerung (die gemeinsame steuerliche Veranlagung von Ehepaaren – sowohl das Ehegattensplitting als auch die rohe Haushaltsbesteuerung – beinhaltet Anreize zu einer Ungleichverteilung der bezahlten und somit auch der unbezahlten Arbeit)
- die Konsumbesteuerung (Steuern auf Güter und Dienstleistungen, die durch Eigenarbeit substituiert werden können, weisen einen *gender bias* auf)
- Regelungen, die die ungleiche Verteilung der Erwerbsarbeit begünstigen

Bislang liegen keine empirischen Untersuchungen zum Einfluss von Steuern und Abgaben auf das Gesamtausmaß, das genderdifferenzierte Angebot an bzw. die Verteilung unbezahlter Arbeit vor. Es lassen sich lediglich indirekt Schlussfolgerungen aus den oben referierten empirischen Studien 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, sodass das gesamte Volumen der unbezahlten Arbeit sowie ihre Ungleichverteilung mit steigender 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 entsprechenden Angleichung der Verteilung der unbezahlten Arbeit im entsprechenden Umfang führt, ebenso wenig wie eine steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen mit einem entsprechenden Rückgang der gesamten unbezahlten Arbeit einhergeht (*Miranda, 2011*).

3.5.1.2 Verteilungswirkungen von Steuern und Abgaben aus Genderperspektive

Inzidenzanalysen, die die personellen Verteilungswirkungen von Steuern erfassen, können unterschiedlich vorgehen. Erstens können Modellrechnungen für fiktive, repräsentative Haushalts- oder Personengruppen in unterschiedlichen Lebens- oder Haushaltskontexten für unterschiedliche Einkommenshöhen auf der Grundlage der geltenden steuer- und abgabenrechtlichen Regelungen angestellt werden. Ein Beispiel sind die fiktiven mikro-ökonomischen Grenz- und Durchschnittsabgabensätze (Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge) auf Lohneinkommen, die die OECD für ihre Mitgliedsländer in ihrer jährlichen Publikation "Taxing Wages" ermittelt: für unterschiedliche hypothetische Haushaltstypen, differenziert nach Vorhandensein von Kindern, Single- und Paarhaushalten sowie unterschiedlichen Konstellationen bei letzteren (Doppelverdiener- und Doppelverdienerinnen- versus Zuverdiener- und Zuverdienerinnenhaushalte). Zwar werden nicht explizit geschlechterdifferenzierte Abgabensätze errechnet; die unterschiedliche Abgabenbelastung nach Geschlecht lässt sich jedoch aus der Repräsentanz von Frauen und Männern in den betrachteten Einkommensklassen bzw. Haushaltskonstellationen (etwa bei den Zuverdienerinnen und Zuverdienern, die im überdurchschnittlichen Maße weiblich sind) ableiten. Neue Arbeiten der OECD ermitteln kombinierte Durchschnittsabgabensätze, die neben den arbeitsbezogenen Abgaben auch Konsumsteuern berücksichtigen und zeigen, dass sich die Durchschnittsabgabensätze für Arbeitseinkommen in den meisten der betrachteten OECD-Länder, für die die erforderlichen Mikrodaten vorliegen, durch die Miteinbeziehung von Konsumsteuern beträchtlich erhöhen (OECD, 2011). Eine solche integrierte Betrachtung der Gesamtbelastung von Arbeitseinkommen wäre in Hinblick auf die möglichen Anreizwirkungen von Steuern und Abgaben insbesondere auf das Arbeitsangebot zielführender als die bisher dominierende Fokussierung auf direkte arbeitsbezogene Abgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge). 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 die kombinierten Durchschnittsabgabensätze auf 2004, für Deutschland auf 2003), und betrachtet wird ein nicht genderdifferenziertes Durchschnittseinkommen. Methodisch wesentlich anspruchsvoller als Inzidenzanalysen für direkte Steuern, die sich auf Individualdaten stützen können, sind genderdifferenzierte Inzidenzanalysen für indirekte Steuern, da umfassende Daten zu Konsumausgaben nur auf Haushaltsebene verfügbar sind. Aussagefähige Modellrechnungen zur Ermittlung der fiktiven Steuerlast aus Genderperspektive sind daher nur für unterschiedliche Haushalte möglich, die sich sowohl in ihrer Zusammensetzung (männliche und weibliche Single-Haushalte sowie Paarhaushalte) als auch nach Haushaltstyp (differenziert nach Alter, Vorhandensein von Kindern, Vorhandensein und

Geschlecht von Bezieherinnen und Beziehern von Arbeitseinkommen) unterscheiden (*de Henau – Santos, 2011*)⁸⁾.

Zweitens können mit Hilfe von Mikrosimulationsmodellen, die Steuerdaten aus einer repräsentativen Stichprobe aus den Einzeldaten der Steuerstatistik enthalten (die gegebenenfalls bis an den aktuellen Rand fortgeschrieben werden), wie etwa das Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW, die Auswirkungen von Steueränderungen auf die individuellen Nettoeinkommen nach unterschiedlichen Einkommensbereichen ermittelt werden. Der Anwendungsbereich beschränkt sich allerdings üblicherweise auf Abgaben (Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge) auf Arbeitseinkommen; die Inzidenz von (Reformen bei den) indirekten Steuern und vermögensbezogenen Steuern können diese Modelle nicht darstellen.

Drittens können Steuerstatistiken oder sonstige Mikrodaten ausgewertet werden, um die Verteilungseffekte von Steuern bzw. deren Reformen zu ermitteln, wobei allerdings der Haushaltskontext fehlt. Eine genderdifferenzierte Auswertung von Steuerdaten ist bei einigen Steuerarten prinzipiell machbar und aufgrund der genderdifferenzierten Aufbereitung und Veröffentlichung der Steuerdaten auch tatsächlich möglich (Einkommen- und Lohnsteuerstatistik). Bei anderen Steuerarten wäre eine genderdifferenzierte Aufbereitung und Veröffentlichung der Steuerdaten zwar möglich, wird aber tatsächlich nicht gemacht (deutsche Erbschaftsteuerstatistik). Grundsätzlich nicht machbar ist sie bei Verbrauchsteuern, die von den Unternehmen des Einzelhandels, nicht vom Verbraucher direkt entrichtet werden, sodass etwa die Umsatzsteuerstatistik nur unternehmensbezogene Daten enthält.

3.5.2 *Forschungssituation in Österreich*

Die Forschungslage zu den unterschiedlichen Wirkungen von Steuern stellt sich in Österreich eher als defizitär dar. Im Folgenden werden einige Studien kurz präsentiert, die einzelne Genderaspekte von Einzelbereichen des Abgabensystems behandeln. Eine umfassende Studie, die sich sowohl mit Inzidenz als auch Lenkungswirkungen des gesamten Abgabensystems beschäftigt, gibt es allerdings nicht.

Wernhart – Winter-Ebner (2010) zeigen mit Hilfe einer ökonometrischen Studie, dass sich die Elastizitäten der Wochenarbeitsstunden für noch nie verheiratete Frauen und Männer und verheiratete Frauen und Männer im Zeitablauf – die Untersuchung stützt sich auf Daten für den Zeitraum 1987 und 1999 – annähern und zwischen 0,07 und 0,15 liegen. Auffällig ist, dass die Partizipationselastizität in diesem Zeitraum für verheiratete Frauen von 0,78 auf 0,46 gefallen ist, was aber laut den Autoren immer noch einem relevanten Niveau entspricht. Die Abgabenbelastung der Arbeitseinkommen hat daher Einfluss auf die Arbeitsangebotsentscheidung von verheirateten Frauen.

⁸⁾ Die Studie von *de Henau – Santos (2011)* ist ein instruktives Beispiel (methodisch und in Hinblick auf die verwendete Datengrundlage) für die Durchführung einer aussagekräftigen genderdifferenzierten Inzidenzanalyse von Verbrauchsteuern; zum verwendeten methodischen Rahmen siehe auch *Grown – Valodia (2010)*.

Vereinzelt wurden auch für Österreich Mikrosimulationsstudien durchgeführt, die sich mit institutionellen Aspekten der Besteuerung beschäftigen. *Dearing et al. (2007)* zeigen etwa auf, dass der Ersatz der österreichischen Individualbesteuerung durch ein Ehegattensplitting die Partizipationsrate österreichischer Mütter um 2,4 Prozentpunkte reduzieren würde.

Inzidenzanalysen konzentrieren sich auf die genderdifferenzierten Verteilungswirkungen von Steuern auf Basis von Steuerstatistiken und Modellrechnungen. Die Modellrechnungen der OECD zu den effektiven Grenz- und Durchschnittssteuersätzen auf Arbeitseinkommen in der bereits erwähnten regelmäßigen OECD-Publikation "Taxing Wages" für unterschiedliche Verdiensthöhen und Haushaltskonstellationen beziehen auch Österreich mit ein und zeigen eine im OECD-Vergleich überdurchschnittliche Belastung der unteren und mittleren Einkommen. Ebenso zeigt sich, dass insgesamt die Progression der Besteuerung der Arbeitseinkommen relativ gering ist, wenn neben der Lohnsteuer auch die Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt werden. Auch wenn die OECD keine explizite genderdifferenzierte Betrachtung anstellt, spiegelt sich in den Ergebnissen dieser Modellrechnungen die hohe Abgabenbelastung der Arbeitseinkommen insbesondere im unteren und mittleren Einkommensbereich (bei denen die Frauen überrepräsentiert sind) wider, die sowohl anreiztheoretisch problematisch als auch verteilungspolitisch bemerkenswert ist. In einer detaillierteren Analyse kommt *Einhais (2010)*, der die Studie von *Einhais – Kitzmantel – Rainer (2006)* aktualisiert, auf Basis von Lohn- und Einkommensteuerstatistiken aus den Jahren 2006 bis 2008 zu dem Schluss, dass die Ausgestaltung des Abgabensystems die hohen Bruttoeinkommensunterschiede zwischen Männer und Frauen kaum verringert, da die indirekt regressiven Sozialversicherungsbeiträge der direkt progressiven Lohn- bzw. Einkommensteuer entgegenwirken. Außerdem zeigt er, dass Männer diverse Steuerbegünstigungen wie Pendlerpauschale und Überstundenzuschläge mehr in Anspruch nehmen und der gewährte Abzugsbetrag – u. a. aufgrund des meist höheren Bruttoeinkommens – oft höher ist.

Den Alleinverdienerabsetzbetrag nehmen 17,5% der Arbeitnehmer, aber nur 8,8% der Arbeitnehmerinnen in Anspruch, wie eine Auswertung der Integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2005 zeigt (*Biricz – Himpele – Milz, 2008*). Sonderausgaben machten 2005 nur 66,1% der Frauen geltend, die eine Arbeitnehmerveranlagung einreichten, bei den Männern waren es 71,3%.

Inzidenzanalysen für den Bereich Verbrauch und Vermögen bzw. Vermögenserträge gibt es in Österreich nicht; dies ist unter anderem auf die fehlenden Daten im Bereich der Nicht-Arbeitseinkommen und der privaten Vermögen zurückzuführen sowie darauf, dass Daten zu Höhe und Struktur von Konsum und Vermögen haushaltsbezogen und damit nicht genderdifferenziert erhoben werden. Außerdem fehlen genderrelevante Untersuchungen zu den Wirkungen von Lenkungssteuern und Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen der Besteuerung von Arbeitseinkommen und der Übernahme unbezahlter Arbeit.

Aus österreichischer Sicht soll abschließend zweierlei betont werden: Erstens bestehen erhebliche Datenlücken, die genderdifferenzierte Analysen in wichtigen Teilbereichen der Abgabensysteme unmöglich machen und daher als zentrale Voraussetzung systematischer

und umfassender genderdifferenzierter Untersuchungen der Lenkungs- und Verteilungswirkungen von Steuern und Abgaben geschlossen werden sollten. Zweitens werden gleichzeitig aber auch die auf der Grundlage der verfügbaren Daten und methodischen Ansätze bestehenden Analysepotentiale in Österreich nicht ausgeschöpft.

3.6 Steuern in Österreich – Überblick, Systematisierung, Auswahl genderrelevanter Steuern und Abgaben^{?)}

3.6.1 Steuern in Österreich im Überblick

Übersicht 7 bietet einen Überblick über die in UG 16 Öffentliche Abgaben enthaltenen Vorschlagsansätze für die öffentlichen Abgaben gemäß Erfolg 2010 sowie BVA 2011 und BVA 2012. Das Steueraufkommen aus diesen gemeinschaftlichen Bundesabgaben steht nicht nur dem Bund alleine zu, sondern wird, nach aus der Tabelle entnehmbaren Verteilungsschlüsseln, auf die unterschiedlichen Gebietskörperschaften aufgeteilt. Dies ist aus Gender-Perspektive insofern relevant, als die geschlechterdifferenzierten Wirkungen auch den Haushalten von Ländern und Gemeinden zuzurechnen sind. Die Verteilung des zweiten Aspekts der Steuerhoheit – die Gesetzgebungskompetenz, die in Österreich sehr stark zentralisiert ist – ist ebenso in die Betrachtungen miteinzubeziehen.

^{?)} Dieser Abschnitt ist eine gekürzte und aktualisierte Version von *Biffl – Klatzer – Schratzenstaller (2006)*.

Übersicht 7: Voranschlagansätze Kapitel 16, Öffentliche Abgaben, in Mio. €, 2010 bis 2012

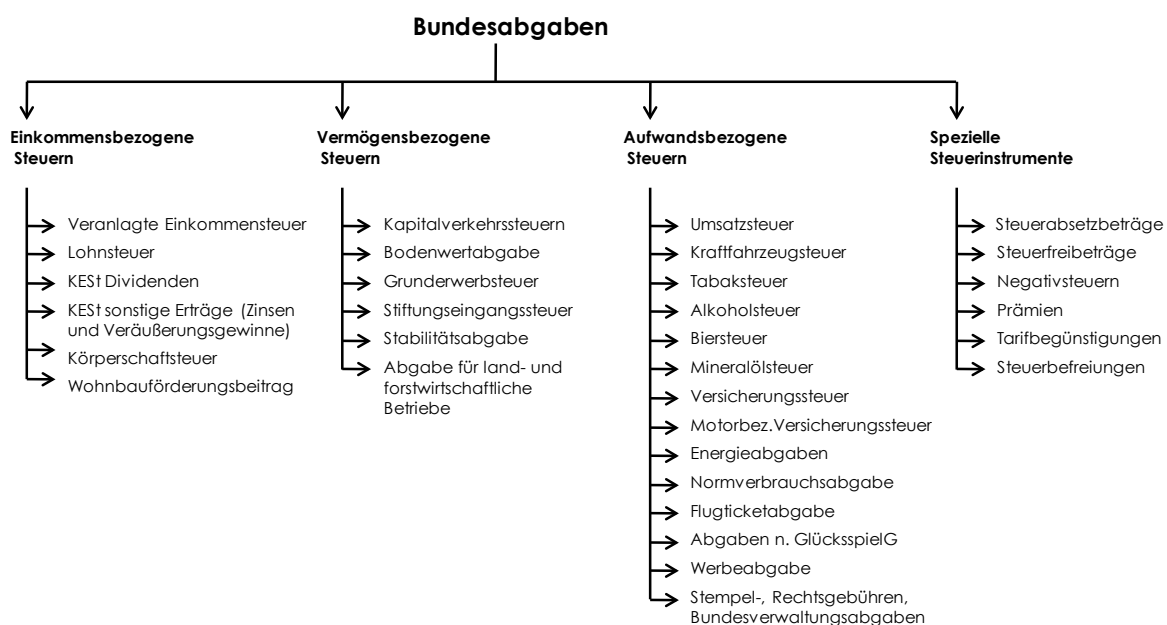
VA-Ansatz	Bezeichnung	Ertragshoheit ¹⁾ ab 2011	BVA 2012	Erfolg 2011	Erfolg 2010
2/160	Einkommen- und Vermögenssteuern		35.866	33.925,101	31.275,258
2/16004	Veranlagte Einkommensteuer	67,417/20,7/11,883	2.850	2.678,206	2.668,392
2/16014	Lohnsteuer	67,417/20,7/11,883	23.000	21.783,869	20.433,423
2/16024	Kapitalertragsteuer auf Dividenden	67,417/20,7/11,883	1.400	1.448,776	1.250,988
2/16025	Kapitalertragsteuer auf sonstige Erträge ²⁾	67,417/20,7/11,883	1.550	1.263,441	1.305,457
2/16026	EU-Quellensteuer	100/0/0	140	75,442	101,821
2/16034	Körperschaftsteuer	67,417/20,7/11,883	5.500	5.277,095	4.632,618
2/16036	Abgabe v von Zuwendungen	100/0/0	0,659	0,915	1,099
2/16064	Stiftungseingangssteuer	67,417/20,7/11,883	10	17,837	9,698
2/16066	Erbschafts- und Schenkungssteuer ²⁾	67,417/20,7/11,883	0	0,000	35,142
2/16074	Abgabe v land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	100/0/0	20	20,320	20,320
2/16084	Bodenwertabgabe	4,0/0,0/96,0	5	5,587	5,790
2/16086	Wohnbauförderungsbeitrag	19,45/80,55/0,0	870	843,740	810,509
2/16094	Stabilitätsabgabe	67,417/20,7/11,883	520	509,875	0,000
2/161	Einkommen- und Vermögenssteuern (zweckgebundene Beträge)		17	17,420	17,150
2/16180	Kunstförderungsbeitrag	67,417/20,7/11,883	17	17,420	17,150
2/16204	Umsatzsteuer	67,417/20,7/11,883	24.100	23.391,392	22.466,687
2/164	Verbrauchssteuern		6.270	6.102,930	5.683,885
2/16404	Tabaksteuer	67,417/20,7/11,883	1.600	1.568,377	1.501,988
2/16414	Biersteuer	67,417/20,7/11,883	190	188,940	197,595
2/16444	Mineralölsteuer	67,417/20,7/11,883	4.350	4.212,515	3.853,691
2/16464	Alkoholsteuer	67,417/20,7/11,883	129	131,910	129,374
2/16484	Schaumweinsteuer	67,417/20,7/11,883	1	1,189	1,237
2/165	Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben		500	466,891	818,605
2/16514	Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben	100/0/0	500	466,891	818,605
2/166	Verkehrssteuern		5.672	5.627,005	5.115,848
2/16604	Kapitalverkehrssteuern	67,417/20,7/11,883	80	77,462	101,516
2/16606	Werbeabgabe	4,0/9,083/86,917	120	111,310	110,012
2/16614	Punzierungskontrollgebühr	100/0/0	1	0,726	0,826
2/16615	Energieabgaben	67,417/20,7/11,883	850	791,754	726,175
2/16624	Normverbrauchsabgabe	67,417/20,7/11,883	500	481,075	452,253
2/16625	Flugabgabe	67,417/20,7/11,883	90	59,293	0,000
2/16634	Gründerwerbsteuer	4,0/0,0/96,0	770	753,995	726,585
2/16644	Versicherungssteuer	67,417/20,7/11,883	1.030	1.071,473	1.017,356
2/16645	Motorbezogene Versicherungssteuer	67,417/20,7/11,883	1.680	1.661,786	1.553,952
2/16661	Krafffahrzeugsteuer (zweckg. Einn.)	67,417/20,7/11,883	22	31,097	36,330
2/16664	Krafffahrzeugsteuer	67,417/20,7/11,883	18	27,790	33,361
2/16676	Glücksspielabgabe ⁴⁾	100/0/0	460	501,104	0,000
2/16690	Alllastenbeitrag (zweckgebundene Einnahmen)	100/0/0	41	49,415	50,880
2/16690	Alllastenbeitrag	100/0/0	10	3,391	0,000
2/16605	Sicherheitsabgabe ³⁾		0	5,333	30,418
2/16674	Spielbankabgabe ³⁾		0	0,000	54,882
2/16675	Konzessionsabgabe ³⁾		0	0,000	221,302
2/16704	Nebenansprüche und Resteingänge weggefallener Abgaben	-	100	326,939	114,286
2/16705	Ökopremiengesetz		0	0,000	0,078
Summe 160 bis 167	Bruttofosteureinnahmen	-	72.524,96	69.857,678	65.491,797

Q: BMF. – ¹⁾ Angegeben ist der ab 2011 geltende Verteilungsschlüssel in % für Bund/Länder/Gemeinden bzw. bei inzwischen abgeschafften Bundesabgaben der zuletzt angewendete Verteilungsschlüssel. – ²⁾ Bis 2011 KESt auf Zinsen, ab 2012 auch auf Wertpapiererträge. – ³⁾ Abgeschafft. – ⁴⁾ Ohne Bundesautomaten- und VLT Abgabe.

3.6.2 Systematisierung der Steuern in Österreich

Geschlechterdifferenzierte Steuerwirkungen unterscheiden sich zwischen den einzelnen Steuerarten bzw. -kategorien. Es ist daher hilfreich, die Steuern laut UG 16 vor einer Gender-Analyse nach dem Zugriff im Wirtschaftskreislauf zu unterteilen. In Abbildung 1 werden die einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben entsprechend in Steuern auf die Einkommensentstehung, auf die Einkommensverwendung oder auf Vermögen unterteilt.

Abbildung 1: Kategorisierung der Bundesabgaben¹⁾



Q: WIFO-Zusammenstellung, – ¹⁾ Ohne Bagatelsteuern und abgeschaffte Abgaben.

Übersicht 8 enthält für die drei Abgabekategorien jeweils den Besteuerungsgegenstand bzw. die steuerliche Bemessungsgrundlage sowie die relevanten Wirkungsdimensionen.

Übersicht 8: Abgabekategorien

	Einkommensbezogene Steuern	Aufwandsbezogene Steuern	Vermögensbezogene Steuern
Zugriff im Wirtschaftskreislauf	Einkommensentstehung	Einkommensverwendung	Bestand/Übertragung von Vermögen
Besteuerungsgegenstand/ Bemessungsgrundlage	Gewinn- bzw. Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen	Erwerb und Gebrauch von Gütern, bzw. Inanspruchnahme von Dienstleistungen	Bestand/Übertragung von Vermögen
Einzelsteuern	Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer, Wohnbauförderungsbeitrag	Umsatzsteuer, KFZ-Steuer, Tabaksteuer, Alkoholsteuer, Biersteuer, Mineralölsteuer, Versicherungssteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Energieabgaben, Normverbrauchsabgabe, Flugticketabgabe, Abgaben nach Glücksspielgesetz, Werbeabgabe, Gebühren	Kapitalverkehrssteuern, Bodenwertabgabe, Grunderwerbsteuer, Stiftungseingangssteuer, Stabilitätsabgabe, Abgabe für land- und forstwirtschaftliche Betriebe
Relevante Wirkungsdimensionen	Beschäftigungsanreize Verteilung der unbezahlten Arbeit Verteilungswirkungen	Beschäftigungsanreize Verteilung der unbezahlten Arbeit Verteilungswirkungen	Verteilungswirkungen

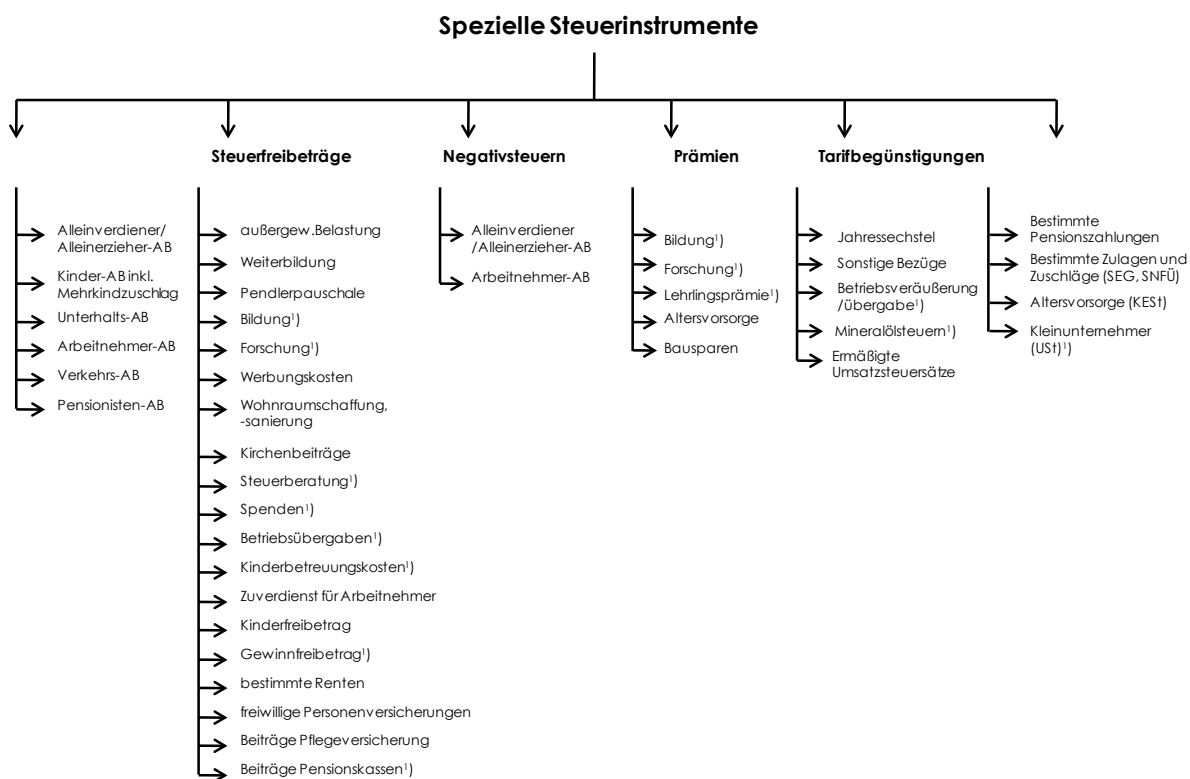
Q: WIFO-Zusammenstellung.

Aus Genderperspektive ebenfalls interessant sind spezielle Steuerinstrumente. Zu unterscheiden sind grundsätzlich:

- Steuerabsetzbeträge (werden von der Steuerschuld abgezogen)
- Negativsteuern (werden ausbezahlt, wenn Absetzbeträge aufgrund zu geringer Steuerschuld nicht ausgenutzt werden können)
- Steuerfreibeträge (werden von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen)
- Prämien (werden als Zuschüsse ausbezahlt)
- Tarifbegünstigungen (reduzierte Steuersätze)
- Steuerbefreiungen

Abbildung 2 zeigt genderrelevante spezielle Steuerinstrumente. Die meisten Regelungen betreffen die Einkommensteuer, einige beziehen sich auch auf andere Steuern. Zu unterscheiden sind die Instrumente, die private Haushalte in Anspruch nehmen können, und jene, die auf den unternehmerischen Bereich abzielen.

Abbildung 2: Spezielle Steuerinstrumente



Q: WIFO-Zusammenstellung. – 1) Für Unternehmen bzw. Privatpersonen und Unternehmen.

3.6.3 Auswahl von Steuerarten sowie speziellen Steuerinstrumenten für eine Gender-Prüfung

Soll nicht das ganze Abgabensystem überprüft werden, sondern nur der Status Quo in Teilbereichen bzw. bei einzelnen Steuern, so sind für die Auswahl einzelner Steuerarten bzw. spezieller Steuerinstrumente für eine Gender-Prüfung folgende Kriterien anzuwenden:

- Quantitatives Gewicht einzelner Steuerarten/Steuerinstrumente/Teilbereiche des Abgabensystems (gemessen am absoluten Aufkommen, am Anteil am gesamten Steueraufkommen, an der Zahl der Steuerpflichtigen und an ihrem Anteil an allen erwachsenen Personen oder Haushalten)
- (Vermutete) Gender-Relevanz einzelner Steuerarten/Steuerinstrumente/Teilbereiche des Abgabensystems
- Verfügbarkeit von Informationen/vermuteter Aufwand für die Gender-Prüfung in der Verwaltung

3.6.3.1 Quantitatives Gewicht einzelner Steuerarten/Steuerinstrumente

Gemäß BVA 2012 belaufen sich die Einnahmen aus den im Folgenden angeführten Steuern auf insgesamt etwa 0,5% der gesamten Bruttosteuerereinnahmen und können daher als

"Bagatellsteuern" bei einer genderbewussten Analyse und Umgestaltung des Steuersystems (zunächst) vernachlässigt werden:

- EU-Quellensteuer
- Abgabe von Zuwendungen
- Stiftungseingangssteuer
- Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben
- Bodenwertabgabe
- Kunstförderungsbeitrag
- Schaumweinsteuer
- Kapitalverkehrssteuern
- Punzierungskontrollgebühr
- KFZ-Steuer
- Altlastenbeitrag

Für die Entscheidung, ob eine Einzelsteuer oder eine Steueränderung einer Gender-Prüfung unterzogen werden sollte, kann allerdings keine eindeutige und einheitliche quantitative Ober- oder Untergrenze festgesetzt werden, da auch eine (vermutete) genderspezifische Relevanz bzw. das relative Ausmaß der Veränderung berücksichtigt werden muss. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass auch gemessen an ihren budgetären Volumina (Einnahmen bzw. Steuerausfall) quantitativ weniger bedeutende Einzelsteuern oder spezielle Steuerinstrumente je nach ihrer spezifischen Ausgestaltung bzw. der Größe der betroffenen Gruppe von Steuerpflichtigen durchaus spürbare Lenkungswirkungen oder Verteilungseffekte entfalten können. Jedenfalls aber sind, wie bereits angemerkt, die Wesentlichkeitsschwellen für steuerliche Regelungs- oder sonstige Vorhaben im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung sehr (und möglicherweise unzweckmäßig) niedrig angesetzt.

Ebenso wie die Einzelsteuern weisen auch die einzelnen speziellen Steuerinstrumente bzw. die mit ihnen verbundenen budgetären Auswirkungen ein sehr unterschiedliches quantitatives Gewicht auf. Da keine umfassenden und fertig aufbereiteten Daten hierzu vorliegen, wird an dieser Stelle auf eine Darstellung verzichtet. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass eine Durchforstung und Überprüfung der bestehenden Fülle an steuerlichen Ausnahmeregelungen (die vor allem die Einkommen- und die Umsatzsteuer betreffen), die mit ihren Aufkommenseffekten im regelmäßigen Förderbericht des Bundes bei weitem nicht vollständig aufgeführt werden, mit der generellen Zielrichtung ihrer Einschränkung nicht nur aufgrund ihrer vermutlich vielfach unterschiedlichen genderspezifischen Anreiz- und Verteilungswirkungen geboten ist, sondern auch ein wichtiger Beitrag zur Vereinfachung und Transparenz des Steuersystems wäre.

3.6.3.2 (Vermutete) Gender-Relevanz einzelner Steuerarten/Steuerinstrumente¹⁰⁾

Gemäß theoretischen Überlegungen, die teilweise durch entsprechende empirische Resultate gestützt werden, bezieht sich die (vermutete) Gender-Relevanz einzelner Steuerarten bzw. Steuerinstrumente insbesondere auf die drei bereits genannten Wirkungsdimensionen: Beschäftigungsanreize, Verteilung der unbezahlten Arbeit, Verteilungswirkungen/Inzidenz.

Beschäftigungsanreize

Theoretisch werden die Beschäftigungsanreize im Rahmen der direkten Abgabenbelastung der Arbeitseinkommen durch folgende Elemente beeinflusst:

- Durchschnittsabgabenbelastung: beeinflusst die Partizipationsentscheidung (ergibt sich aus dem Zusammenspiel nomineller Steuersätze und Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage)
- Grenzabgabenbelastung: beeinflusst das Ausmaß der gearbeiteten Stunden (relevant sind Höhe des Grundfreibetrags, Eingangsteuersatz, Geringfügigkeitsregelung bei der Sozialversicherung, Freigrenze versus Freibetrag)
- System der Einkommensbesteuerung im Haushaltskontext: beeinflusst intrafamiliäre Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit (Individualbesteuerung versus Modelle der Haushaltsbesteuerung); in einem progressiven Einkommensteuersystem führt die gemeinsame Veranlagung von Ehegatten (Ehegattensplitting, rohe Ehegattenbesteuerung) zu hohen Grenzsteuersätzen für den Zweitverdiener bzw. die Zweitverdienerin mit den entsprechenden negativen Arbeitsanreizen, da 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
- 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 Partner bzw. Partnerin für Hauptverdienerinnen und Hauptverdiener, Begünstigungen für bestimmte Arbeitszeitarangements; Begünstigungen bei Beitragspflicht des/der nicht oder nur geringfügig erwerbstätigen Partners oder Partnerin)
- Steuerliche Berücksichtigung von Kinder(betreuungs)kosten:
 - o ungebundene direkte oder indirekte monetäre Transfers zur Abdeckung von Kinderkosten üben durch einen Einkommenseffekt negative Beschäftigungsanreize für Mütter aus
 - o die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten senkt die Opportunitätskosten einer Erwerbstätigkeit und hat somit durch einen Substitutionseffekt positive Beschäftigungsanreize

¹⁰⁾ Dieser Abschnitt 3.6.3.2 stützt sich stark auf *Schratzentaller* (2012).

Relevant sind die folgenden Einzelsteuern bzw. Abgaben:

- Lohnsteuer (System der Individualbesteuerung)
- Wohnbauförderungsbeitrag
- Sozialversicherungsbeiträge

Folgende spezielle Steuerinstrumente können die Beschäftigungsanreize für Frauen beeinflussen:

- Alleinverdienerabsetzbetrag
- Kinderabsetzbetrag
- Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten
- Kinderfreibetrag
- Überstundenbefreiung

Verteilung der unbezahlten Arbeit

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

- System der Einkommensbesteuerung im Haushaltskontext: beeinflusst intrafamiliäre Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit (Individualbesteuerung versus Modelle der Haushaltsbesteuerung)
- Während der Nutzen aus dem Konsum von in unbezahlter Eigenarbeit erstellten Gütern und Dienstleistungen nicht der Einkommensteuer unterliegt, wird das Einkommen, das unter Einsatz von bezahlter Arbeitszeit erzielt wird, besteuert; daraus ergibt sich eine steuerliche Bevorzugung unbezahlter Arbeit im Rahmen der Einkommensbesteuerung
- Verbrauchsteuern auf Güter und Dienstleistungen, für die es enge in unbezahlter Eigenarbeit zu produzierende oder zu nutzende Substitute gibt (etwa haushaltsnahe Dienstleistungen), verringern die relativen Preise von in Eigenarbeit hergestellten Gütern und Dienstleistungen gegenüber den Preisen von auf dem Markt erworbenen und besteuerten Gütern und Dienstleistungen und können so negative Beschäftigungsanreize für Frauen beinhalten
- Steuerliche Begünstigungen für solche Güter und Dienstleistungen (etwa die steuerliche Absetzbarkeit von Ausgaben der Haushalte für haushaltsnahe Dienstleistungen oder die Steuer- und Abgabefreiheit von entsprechenden Anbietern solcher Dienstleistungen im Rahmen von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen) oder sonstige steuer- und abgabenrechtliche Besonderheiten (beispielsweise ein hoher bürokratischer Aufwand bei der offiziellen Anmeldung solcher Beschäftigungsverhältnisse) können positive oder negative Anreize für die Inanspruchnahme von auf dem Markt angebotenen Gütern und Dienstleistungen anstelle von deren Produktion in Eigenarbeit setzen

Relevant sind die folgenden Einzelsteuern bzw. Abgaben:

- Umsatzsteuer
- KFZ-Steuer
- Mineralölsteuer
- Motorbezogene Versicherungssteuer
- Normverbrauchsabgabe

Folgende spezielle Steuerinstrumente können die Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern beeinflussen:

- Alleinverdienerabsetzbetrag
- Kinderabsetzbetrag¹¹⁾
- Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten
- Kinderfreibetrag
- Überstundenbefreiung

Verteilungswirkungen/Inzidenz

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 regressive Steuern und Abgaben 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 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 entfällt. Eine Ausnahme könnten Erbschaften darstellen: Erstens ist die Annahme plausibel, dass Erblasser (vor allem in der engeren Familie) in modernen Volkswirtschaften nicht systematisch höhere

¹¹⁾ In seiner derzeitigen Ausgestaltung ist der Kinderabsetzbetrag ein direkter Transfer, da er (zusammen mit der Familienbeihilfe) an die Anspruchsberechtigten ausgezahlt und nicht von deren Steuerschuld abgezogen wird.

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) bei den höheren Erbschaften überrepräsentiert sind¹²⁾. 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 Scheduling von Einkommensteuersystemen (unterschiedliche steuerliche Behandlung unterschiedlicher Einkunftsarten) genderdifferenzierte Wirkungen. Der allgemeine Trend hin zu einer Herauslösung der Kapitaleinkünfte aus der progressiven Einkommensbesteuerung und deren Besteuerung mit vergleichsweise moderaten, proportionalen Steuersätzen (Kapitalertragsteuer) entlastet Männer mehr als Frauen, wenn davon ausgegangen wird, dass ihr Gesamteinkommen einen höheren Anteil an Kapitaleinkünften enthält.
- 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 Verbrauchsteuern genderdifferenzierte Wirkungen.

Relevant sind die folgenden Einzelsteuern bzw. Abgaben:

- Veranlagte Einkommensteuer
- Lohnsteuer
- Kapitalertragsteuern
- Körperschaftsteuer
- Grunderwerbsteuer
- Umsatzsteuer
- KFZ-Steuer
- Tabaksteuer
- Alkoholsteuer
- Biersteuer
- Mineralölsteuer
- Versicherungssteuer
- Motorbezogene Versicherungssteuer

¹²⁾ 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).

- Energieabgaben
- Normverbrauchsabgabe

Folgende spezielle Steuerinstrumente haben vermutlich unterschiedliche genderspezifische Verteilungseffekte:

- Sämtliche Steuerfreibeträge (vgl. Abbildung 2)
- Steuerliche Begünstigung des Jahressechstels
- Überstundenbefreiung
- Tarifbegünstigung für Betriebsveräußerung/-übergabe

Für folgende Einzelsteuern kann von fehlender oder geringer Gender-Relevanz ausgegangen werden:

- Zölle, Einfuhr- und Ausfuhrabgaben
- Kapitalverkehrssteuern
- Bodenwertabgabe
- Stabilitätsabgabe
- Abgabe für land- und forstwirtschaftliche Betriebe
- Werbeabgabe

3.6.3.3 Verfügbarkeit von Informationen/vermuteter Aufwand für die Gender-Prüfung in der Verwaltung

Die Verfügbarkeit von Informationen bzw. der vermutete Aufwand für eine Gender-Prüfung einzelner Steuern bzw. spezieller Steuerinstrumente muss im Einzelfall geprüft werden.

Literaturhinweise

- Andreasch, M., Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., "Fakten zur Vermögensverteilung in Österreich", in Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.), Sozialbericht 2010-2012, , Wien, 2012, S. 249-267.
- Azagba, S., Sharaf, M., "Cigarette Taxes and Smoking Participation: Evidence from Recent Tax Increases in Canada, International Review of Environmental Research and Public Health, 2011, 8(5), S. 1583-1600, doi:[10.3390/ijerph8051583](https://doi.org/10.3390/ijerph8051583).
- 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.
- Biffi, G., Klatzer, E., Schratzenstaller, M., Gender-Prüfung im BMF, Studie des WIFO im Auftrag des BMF, Wien, 2006.
- Bundeskanzleramt, Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, Wien, 2013.
- Bundeskanzleramt (2010A), Nationaler Aktionsplan Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt, Wien, 2010.
- Bundeskanzleramt,(2010B), Frauenbericht 2010, Bericht betreffend die Situation von Frauen in Österreich im Zeitraum von 1998 bis 2008, Wien, 2010.
- Bundesministerium für Finanzen, Handbuch Wirkungsorientierung, Wien, 2011.
- Bundesministerium für Finanzen (2012A), Strategiebericht 2013 bis 2016, Wien, 2012.
- Bundesministerium für Finanzen (2012B), Bundesfinanzgesetz 2013, Wien, 2012.
- Dearing, H., Hofer, H., Lietz, Ch., Winter-Ebmer, R., Wrohlich, K., "Why are Mothers Working Longer Hours in Austria Than in Germany?", Johannes Kepler Universität Linz, Department of Economics Working Paper, 2007, (0711).
- De Henau, J., Santos, C., Gender Analysis of the Changes in Indirect Taxes Introduced by the Coalition Government, 2010-2011, Women's Budget Group, United Kingdom, 2011.
- Einhaus, A., "Geschlecht und Steuerwirkung – Einkommen und einkommensabhängige Abgaben von Männern und Frauen", BMF Working Paper, 2010, (3).
- Einhaus, A., Kitzmantel, E., Rainer, A., "Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral?", BMF Working Paper, 2006, (2).
- Europäische Kommission, Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern, Luxemburg, 2010, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_strategy_de.pdf .
- Evers, M., de Mooij, R., Vuuren, D., "The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates", De Economist, 2008, 156(1), S. 25-43.
- Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010. Erste Ergebnisse für Österreich, Geldpolitik & Wirtschaft, 2012, (3), S. 26-67.
- Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., "Immobilienvermögen 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, 2010, (3).
- Grabka, M., Frick, J., "Vermögen in Deutschland wesentlich ungleicher verteilt als Einkommen", DIW Wochenbericht, 2007, 74(45), S. 665-672.
- Grown, C., Valodia, I. (Hrsg.), Taxation and Gender Equity, London - New York, 2010.
- 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).

- Miranda, V., "Cooking, Caring and Volunteering: Unpaid Work Around the World", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2011, (11).
- Mooslechner, P., Schürz, M., "Einige Aspekte der Vermögensverteilung in Österreich", in Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.), Sozialbericht 2009-2010, Wien, 2010.
- Mooslechner, P., Schürz, M., "Verteilung der Geldvermögen", in: Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.), Sozialbericht 2007-2008, Wien, 2009.
- Nelson, J.P., Gender Differences in Alcohol Demand: The Role of Prices and Taxes, Pennsylvania, o.J.
- Pölsler, G., Kapeller, D., Gendersensible Statistik. Ein Handbuch mit dem Schwerpunkt Beschäftigung, Graz, o.J.
- OECD, Taxation and Employment, Paris, 2011.
- Schratzenstaller, M., Genderaspekte bei der Analyse von Lenkungs- und Verteilungswirkungen von Steuern und Abgaben, in: Spangenberg, U., Wersig, M. (Hrsg.), Geschlechterverhältnisse steuern – Perspektivenwechsel im Steuerrecht, i.E.
- Schratzenstaller, M., Gender Budgeting im Steuersystem, Studie im Auftrag der Arbeiterkammer, Wien, 2012.
- Steiner, V., Wrohlich, K., "Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives – A Microsimulation Study for Germany", DIW Discussion Paper, 2004, (421).
- 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.
- World Health Organization, Gender and Tobacco Control, Genf, 2007.

Anhang - Leitfaden Gender-Prüfung im Finanzressort

Handreichungen für Gender-Prüfungen im Bundesministerium für Finanzen

Inhaltsverzeichnis

A	Leitfaden Gender-Prüfung im Finanzressort – Einkommensbezogene Steuern	47
B	Leitfaden Gender-Prüfung im Finanzressort – Vermögensbezogene Steuern	56
C	Leitfaden Gender-Prüfung im Finanzressort – Aufwandsbezogene Steuern	57

A Leitfaden Gender-Prüfung im Finanzressort

– Einkommensbezogene Steuern –

Die aus Sicht des Bundes relevanten einkommensbezogene Steuern umfassen die veranlagte Einkommensteuer auf Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit, Gewerbebetrieb, Land- und Forstwirtschaft, Vermietung und Verpachtung, die Lohnsteuer, Kapitalertragsteuern (auf Zins- und Dividendeneinkommen sowie Veräußerungsgewinne), Körperschaftsteuer und Wohnbauförderungsbeitrag (Anteil Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer) sowie die im Rahmen dieser Steuerarten angewendeten speziellen Steuerinstrumente. Die aufgeführten Fragen und Indikatoren bzw. die Struktur des Leitfadens orientiert sich an den vertiefenden Fragen, die im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung für die Abschätzung der Gleichstellungswirkungen für den Bereich öffentliche Einnahmen laut WFA-Gleichstellungsverordnung vorgegeben sind. Diese Fragen und die Spezifizierungen laut Handbuch wirkungsorientierte Folgenabschätzung (*Bundeskanzleramt, 2013*) sind im Leitfaden grau unterlegt.

Grundsätzlich können jedoch nicht nur geplante Regelungs- und sonstige Vorhaben, sondern auch der Status Quo mit Hilfe der aufgeführten Fragen und Indikatoren auf relevante Gleichstellungswirkungen untersucht werden. Zudem sind für die Gender-Prüfung von Regelungs- und sonstigen Vorhaben sowie des Status Quo auch die jeweils geltenden Gleichstellungsziele relevant. Die Gender-Prüfung sollte auch den Beitrag der zu prüfenden Regelungs- und sonstigen Vorhaben bzw. des Status Quo zur Erreichung der für die UG 16 geltenden Gleichstellungsziele im Rahmen der qualitativen Einschätzung berücksichtigen und ist daher entsprechend anzupassen, wenn sich diese ändern.

Für einkommensbezogene Steuern relevante geltende Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren und Beitrag des zu prüfenden Regelungs- oder sonstigen Vorhabens bzw. der zu prüfenden geltenden steuerlichen Regelung¹⁾

Gleichstellungsziel	Maßnahmen	Indikatoren
Bessere Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern wird durch das Abgabensystem unterstützt.	Abbau von negativen Erwerbsanreizen im Abgabensystem (bzw. Senkung des Eingangsteuersatzes, um einen Anreiz zur Vollerwerbstätigkeit zu bilden.).	"gender pay gap": Zielzustand 2013: 22%; 2015: 18% Istzustand 2011: 25% Verhältnis Vollzeit zu Teilzeit von Frauen und Männern: Zielzustand 2013: 81%; 2015: 75% Istzustand 2011: 87% aller ganzjährig Teilzeitbeschäftigten sind weiblich

Bitte ergänzen:

Positiver/negativer/kein Beitrag zum Gleichstellungsziel	Das zu prüfende Regelungs- oder sonstige Vorhaben ist eine geplante Gleichstellungsmaßnahme: ja/nein	Positiver/negativer/kein Einfluss auf Indikatoren zu erwarten

Vertiefende Frage 4.1.a: Verteilung des Steueraufkommens sowie der direkten und indirekten Be- oder Entlastung auf Frauen und Männer

Wie verteilen sich das erwartete Steueraufkommen sowie die Be- oder Entlastung auf Frauen und Männer?

- Geben Sie die Informationen [...] für ein allfälliges Aufkommen aus einkommensbezogenen [...] an und erläutern Sie die erwarteten Auswirkungen.
- Beachten Sie auch, ob sich indirekt Auswirkungen auf Frauen und Männer hinsichtlich der Verteilung und Be- oder Entlastung durch direkte Steuern von Unternehmen oder juristischen Personen ergeben.

Soweit möglich, sind die in der Tabelle abgefragten Daten anzugeben beziehungsweise abzuschätzen. Falls eine Quantifizierung der Daten nicht möglich ist, sind das Steueraufkommen sowie die Be- oder Entlastung für Frauen und Männer im Textfeld qualitativ zu beschreiben.

¹⁾ Dieser Teil des Leitfadens muss regelmäßig an die geltenden Gleichstellungsziele, Maßnahmen und Indikatoren angepasst werden.

Tabelle: Auswirkungen auf das Steueraufkommen (Betroffene)

Betroffene Steuer	Gesamt		Frauen		Männer	
	Anzahl		Anzahl	€ pro Kopf	Anzahl	€ pro Kopf

Tabelle: Auswirkungen auf das Steueraufkommen (Betrag)

Betroffene Steuer	Gesamt		Frauen		Männer	
	Summe	€ pro Kopf	Summe	€ pro Kopf	Summe	€ pro Kopf

Es wird nicht immer möglich sein, die Gesamtzahl der von einer Erhöhung/Senkung einer direkten Steuer Betroffenen und/oder die Frauen- und Männeranteile der Gesamtzahl der Betroffenen sowie die Be- oder Entlastungsbeträge pro Kopf zu ermitteln. Gleiches gilt für die Zurechnung der gesamten Be- oder Entlastungssumme auf Frauen und Männer sowie die Be- oder Entlastungsbeträge pro Kopf. In diesem Fall sind Indikatoren für die geschlechterdifferenzierte Verteilung der gesamten Be- oder Entlastungssumme zu suchen, um die geforderte alternative qualitative Darstellung der Verteilungswirkungen auf eine fundierte Basis zu stellen und Anhaltspunkte für eine qualitative Einschätzung zu erhalten.

Einkommensbezogene Steuern verteilen sich insgesamt unterschiedlich auf Frauen und Männer, wenn die besteuerten Bemessungsgrundlagen nach Geschlechtern unterschiedlich verteilt sind. Dieser Effekt wird verstärkt, wenn diese Steuern progressiv ausgestaltet sind.

Indikatoren für die Verteilung der Be- oder Entlastung auf Frauen und Männer

- *Anteile von Frauen und Männern an der Grundgesamtheit der Bezieherinnen und Bezieher der grundsätzlich abgabenpflichtigen Bruttoeinkommen (jeweils Bezieherinnen und Bezieher von Einkünften aus unselbständiger Tätigkeit, aus selbständiger Tätigkeit, von Zinseinkünften, von Dividendeneinkünften, von Veräußerungsgewinnen, von Pensionen) in %*
 - *Anteile von Frauen und Männern an den grundsätzlich abgabenpflichtigen Bruttoeinkommen in %*
 - *Median/arithmetisches Mittel des grundsätzlich abgabenpflichtigen Bruttoeinkommens nach Geschlecht (z. B. durchschnittliches Selbständigeneinkommen nach Geschlecht, durchschnittliches Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit nach Geschlecht, durchschnittliche Pensionshöhe nach Geschlecht) in €*
-

- Gender Gap bezüglich des grundsätzlich abgabepflichtigen Bruttoeinkommens (Relation zwischen Median/arithmetischem Mittel Frauen – Männer) in %
- Anteile von Frauen und Männern an der Grundgesamtheit der Bezieherinnen und Bezieher der steuerlichen Bemessungsgrundlage (diese Unterscheidung ist deshalb relevant, weil aufgrund des Grundfreibetrages, diverser Abzugs- und Absetzbeiträge bzw. der Geringfügigkeitsgrenze nur ein Teil der Bruttoeinkommen tatsächlich abgabepflichtig ist) in %
- Anteile von Frauen und Männern an der steuerlichen Bemessungsgrundlage in %
- Median/arithmetisches Mittel der steuerlichen Bemessungsgrundlage nach Geschlecht in €
- Gender Gap bezüglich der steuerlichen Bemessungsgrundlage (Relation zwischen Median/arithmetischem Mittel Frauen – Männer) in %

Vertiefende Frage 4.1.b: Ausnahmebestimmungen

Wem kommen etwaige Ausnahmebestimmungen (spezielle Steuerinstrumente) zugute?

Unter einer Ausnahmebestimmung ist eine Regelung zu verstehen, die eine vom Normalfall abweichende Abgabepflicht regelt, für die die betroffene Person bestimmte Merkmale zu erfüllen hat (z. B. Steuerbefreiungen, Pauschalierungen, Freibeträge, Absetzbeiträge, etc.).

Bei dieser Fragestellung sollte erörtert werden, wer die Zielgruppe allfälliger begünstigender Steuerinstrumente ist bzw. im Fall der Aufhebung war.

Soweit möglich ist diese Ausnahmebestimmung nach Gesamtvolumen, Betrag pro Kopf und Zahl der Personen nach Geschlecht aufzuschlüsseln. Wenn diese Darstellung in Zahlen nicht möglich ist, so ist die Zielgruppe im Textfeld so genau wie möglich zu beschreiben.

Tabelle: Auswirkungen auf Begünstigte durch spezielle Steuerinstrumente (Betroffene)

Betroffene Steuer	Gesamt		Frauen		Männer	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent

Tabelle: Auswirkungen auf Begünstigte durch spezielle Steuerinstrumente (Betrag)

Betroffene Steuer	Gesamt		Frauen		Männer		Frauenanteil
	Summe	€ pro Kopf	Summe	€ pro Kopf	Summe	€ pro Kopf	Prozent

Es wird nicht immer möglich sein, die Gesamtzahl der von der Einführung, Ausweitung, Einschränkung oder Abschaffung eines speziellen Steuerinstruments Betroffenen und/oder die Frauen- und Männeranteile der Gesamtzahl der Betroffenen sowie die Be- oder Entlastungsbeträge pro Kopf zu ermitteln. Gleiches gilt für die Zurechnung der gesamten Be- oder Entlastungssumme auf Frauen und Männer sowie die Be- oder Entlastungsbeträge pro Kopf.

Spezielle Steuerinstrumente werden im Rahmen der einkommensbezogenen Steuern für Individuen/Haushalte (z. B. Alleinerzieher- oder Alleinverdienerabsetzbetrag, steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten, Verkehrsabsetzbetrag, etc.) oder für Unternehmerinnen, Unternehmer und Unternehmen (z. B. Forschungsprämie, Gewinnfreibetrag) gewährt. Diese Unterscheidung ist deshalb relevant, da sie Einfluss darauf hat, an welchen ökonomischen Einheiten die Analyse ansetzt und welche genderrelevanten Effekte zu berücksichtigen sind. Dem entsprechend sind auch die anzuwendenden Verteilungsindikatoren nach Individuen/Haushalten einerseits und Unternehmerinnen und Unternehmer bzw. Unternehmen andererseits zu differenzieren.

Indikatoren für spezielle Steuerinstrumente für Individuen/Haushalte

- *Anteile von Frauen und Männern an der Grundgesamtheit der Bezieherinnen und Bezieher der grundsätzlich abgabepflichtigen Bruttoeinkommen bezüglich der Steuer, innerhalb derer das spezielle Steuerinstrument gewährt wird, in % (z. B. an den Beziehen und Bezieherinnen von Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit)*
- *Relative Be- oder Entlastung des Median-/Durchschnittseinkommens durch die Veränderung des speziellen Steuerinstruments nach Geschlecht in %*
- *Gender Gap bezüglich der relativen Be- oder Entlastung des Median-/Durchschnittseinkommens durch die Veränderung des speziellen Steuerinstruments nach Geschlecht in Prozentpunkten*
- *Relative Be- oder Entlastung durch die Veränderung des speziellen Steuerinstruments nach Einkommenshöhe in % in Bezug gesetzt zur geschlechterdifferenzierten Verteilung der besteuerten Bemessungsgrundlage / der steuerpflichtigen Bruttoeinkommen*

Indikatoren für spezielle Steuerinstrumente für Unternehmerinnen, Unternehmer und Unternehmen

- *Anteile von Frauen und Männern an den gesamten Beschäftigten der Grundgesamtheit der Anspruchsberechtigten (bei Inanspruchnahme durch Unternehmen, z. B. Bildungsfreibetrag und -prämie, Forschungsfreibetrag und -prämie) in %*
-

-
- *Anteile von Frauen und Männern an der Grundgesamtheit der Anspruchsberechtigten (bei Inanspruchnahme durch Unternehmerinnen, Unternehmer bzw. Unternehmen, z. B. Gewinnfreibetrag) in %*
 - *Relative Entlastung des Median-/Durchschnittseinkommens durch das spezielle Steuerinstrument in %*
 - *Gender Gap bezüglich der relativen Entlastung des Median-/Durchschnittseinkommens durch das spezielle Steuerinstrument nach Geschlecht in Prozentpunkten*
 - *Relative Entlastung durch das spezielle Steuerinstrument nach Einkommenshöhe in % in Bezug gesetzt zur geschlechterdifferenzierten Verteilung der besteuerten Bemessungsgrundlage/der steuerpflichtigen Bruttoeinkommen*
-

Vertiefende Frage 4.1.c: Anreizwirkungen

Welche Anreizwirkungen für natürliche oder juristische Personen oder Unternehmen gehen von der Steuer bzw. von dem speziellen Steuerinstrument aus? Sind geschlechterdifferenzierte Wirkungen zu erwarten?

Sollte mit der geplanten Steuernovelle oder der neuen oder modifizierten Ausnahmeregelung ein bestimmtes Handeln natürlicher Personen beabsichtigt oder unbeabsichtigt gefördert oder reduziert werden, so ist diese Überlegung im Rahmen dieser Fragestellung zu erörtern. Potentielle geschlechterdifferenzierende Wirkungen sind dabei ebenfalls darzustellen (z. B. Ehegattensplitting wie in Deutschland).

Die Elastizität der durch einkommensbezogene Steuern belasteten Bemessungsgrundlage kann sich nach Geschlecht unterscheiden. Dies zeigen beispielsweise empirische Studien, wonach das Arbeitsangebot (verheirateter) Frauen wesentlich stärker auf die Einkommensbesteuerung bzw. auf Steuerveränderungen reagiert als jenes von Männern. Dies betrifft sowohl die Anreize bezüglich einer Arbeitsaufnahme als auch die Anreize bezüglich des Ausmaßes der bezahlten Arbeit. Damit hängen auch Anreize bezüglich der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung (bezahlte und unbezahlte Arbeit) zusammen. Einkommensbezogene Steuern können aber auch weitere geschlechterdifferenzierte Anreizwirkungen, beispielsweise hinsichtlich Unternehmensgründungen, aufweisen. Anreizwirkungen gehen auch von speziellen Steuerinstrumenten aus. Für die Existenz geschlechterdifferenzierter Anreizwirkungen von direkten Steuern für juristische Personen fehlen allerdings theoretische wie empirische Anhaltspunkte; sie spielen daher für die Gender-Prüfung von direkten Steuern für juristische Personen keine Rolle.

Die Bildung von Indikatoren zur Erfassung von Anreizwirkungen einkommensbezogener Steuern oder spezieller Steuerinstrumente ist schwierig und vielfach allgemein nicht möglich, sondern muss einzelfallbezogen mit Bezug auf die zu prüfende Veränderung bzw. die Einführung einer neuen steuerlichen Regelung oder deren ex post-Evaluierung erfolgen. Die

folgenden Fragen und Aspekte, die bei einer Evaluierung von Veränderungen bestehender einkommensbezogener Steuern oder spezieller Steuerinstrumente bzw. bei der Einführung neuer Steuern/spezieller Steuerinstrumente oder deren ex post-Evaluierung zu beachten sind, sind daher, wo möglich, im Zuge der Durchführung der Gender-Prüfung um geeignete quantitative und qualitative Indikatoren zu ergänzen. Grundsätzlich sind mehrere Ansatzpunkte zur Ermittlung der geschlechterdifferenzierten Verhaltenswirkungen von Steuern und speziellen Steuerinstrumenten denkbar:

- Betrachtung der langfristigen Entwicklung der besteuerten bzw. von einem speziellen Steuerinstrument betroffenen Aktivität nach Geschlecht (z. B. Forschungsaktivitäten und Weiterbildungsaktivitäten in "frauen-" und "männerdominierten" Branchen; private Altersvorsorge von Frauen und Männern). Die Grenze einer solchen Herangehensweise besteht allerdings darin, dass nicht bekannt ist, wie die Entwicklung ohne die Besteuerung/den Einsatz des betrachteten speziellen Steuerinstrumentes verlaufen wäre.
- Betrachtung der kurz- und mittelfristigen Reaktion der besteuerten bzw. von einem speziellen Steuerinstrument betroffenen Aktivität (z.B. Forschung, Weiterbildung, private Altersvorsorge) nach Geschlecht auf Variationen der steuerlichen Regelungen in der Vergangenheit.
- Ergänzend können – insbesondere für die Untersuchung der Anreizwirkungen spezieller Steuerinstrumente – repräsentative Umfragen bei Individuen/Haushalten bzw. Unternehmerinnen, Unternehmern sowie Unternehmen durchgeführt oder externe Studien in Auftrag gegeben werden.
- Sind Daten und Informationen nicht verfügbar bzw. Umfragen nicht durchführbar oder können keine externen Studien in Auftrag gegeben werden, kann zwar prinzipiell bei der Gender-Prüfung auf bereits vorliegende Studien zurückgegriffen werden; dabei ist allerdings zu beachten, dass dies die Verwaltung vor sehr große Anforderungen stellen würde, da dies einen umfassenden Überblick über die aktuelle internationale und österreichische theoretische und empirische Forschungssituation bezüglich einer Reihe von möglichen geschlechterdifferenzierten Anreizwirkungen von einem großen Spektrum unterschiedlicher Steuern und spezieller Steuerinstrumente voraussetzt. Vielfach werden daher bei der Einschätzung geschlechterdifferenzierter Anreizwirkungen nur Plausibilitätsüberlegungen angestellt werden können.

Je nach steuerlicher Maßnahme können folgende Anreizwirkungen relevant sein:

- Beschäftigungsanreize bzw. Wirkungen auf die Verteilung der bezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen, bezüglich
 - der Aufnahme einer Erwerbsarbeit
 - des Ausmaßes der Erwerbsarbeit
 - Aktivitäten in der Schattenwirtschaft/auf dem illegalen Arbeitsmarkt
 - Zeitliche/räumliche Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
- Wirkungen auf die Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen

- Weitere Anreizwirkungen/Lenkungswirkungen
 - Beeinflussung der Spartätigkeit: Hat die betrachtete steuerliche Maßnahme
 - geschlechterdifferenzierte Anreizwirkungen bezüglich der privaten Altersvorsorge?
 - geschlechterdifferenzierte Anreizwirkungen bezüglich der Ersparnisbildung allgemein (im privaten wie unternehmerischen Bereich)?
 - Beeinflussung unternehmerischer Aktivitäten: hat die betrachtete steuerliche Maßnahme
 - Geschlechterdifferenzierte Anreizwirkungen bezüglich der Forschungs- und Innovationstätigkeit?
 - Geschlechterdifferenzierte Anreizwirkungen bezüglich der Eigenkapitalbildung?
 - Geschlechterdifferenzierte Anreizwirkungen bezüglich der Gründung von Unternehmen?
 - Geschlechterdifferenzierte Anreizwirkungen bezüglich der Übergabe von Unternehmen?

Vertiefende Frage 4.1.d: Auswirkungen auf die prozentuelle Differenz des tatsächlich verfügbaren Einkommens von Frauen und Männern

Wird erwartet, dass sich durch die Änderung das tatsächlich verfügbare Einkommen von Frauen und Männern prozentuell annähert? Falls ja: Wie?; falls nein: Warum nicht?

Beschreiben Sie anhand des Textfelds, ob sich durch das Regelungs- oder sonstige Vorhaben Auswirkungen auf die Einkommensunterschiede im Nettoeinkommen von Frauen und Männern ergeben.

Zur Beschreibung entsprechender Auswirkungen können die folgenden Indikatoren herangezogen werden:

Indikatoren

- *Gesamtes Aufkommen der betrachteten einkommensbezogenen Abgabe nach Geschlecht bezogen auf das Volumen der gesamten steuerlichen Bemessungsgrundlage nach Geschlecht (makroökonomische geschlechterdifferenzierte Inzidenz) in %*
 - *Relative Abgabenbelastung der besteuerten Bemessungsgrundlage nach Einkommenshöhe in % in Bezug gesetzt zur geschlechterdifferenzierten Verteilung der besteuerten Bemessungsgrundlage/der steuerpflichtigen Bruttoeinkommen*
 - *Relative Belastung des Median-/Durchschnittseinkommens nach Geschlecht in %*
 - *Gender Gap bezüglich der relativen Belastung des Median-/Durchschnittseinkommens nach Geschlecht in Prozentpunkten*
-

-
- *Median-/Durchschnittseinkommen vor und nach Besteuerung nach Geschlecht in €*
 - *Gender Gap bezüglich des Median-/Durchschnittseinkommens vor und nach Besteuerung (Relation zwischen Median/arithmetischem Mittel vor und nach Besteuerung Frauen – Männer) in %*
-

B Leiffaden Gender-Prüfung im Finanzressort

– Vermögensbezogene Steuern –

Vermögensbezogene Steuern, die bei geplanten Veränderungen grundsätzlich einer Gender-Prüfung zu unterziehen sind, umfassen in Österreich derzeit noch die Grundsteuer, die Grunderwerbsteuer und die Kapitalverkehrsteuern. Weitere Steuern auf den Bestand von Vermögen (allgemeine Vermögensteuer) oder dessen Übertragung (Erbschafts- und Schenkungssteuer) werden in Österreich nicht mehr erhoben.

Nach Männern und Frauen differierende Verteilungswirkungen sind von vermögensbezogenen Steuern dann zu erwarten, wenn die Vermögensgegenstände, deren Bestände oder Übertragungen (im Fall der Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie der Grunderwerbsteuer) besteuert werden, zwischen Frauen und Männern unterschiedlich verteilt sind. Solche ungleichen Verteilungswirkungen werden dann verstärkt, wenn – wie im Falle der Erbschafts- und Schenkungssteuer – erstens unterschiedliche Vermögensgegenstände unterschiedlich besteuert werden und diese zwischen den Geschlechtern ungleich verteilt sind, und wenn zweitens der Steuertarif progressiv ausgestaltet ist. Die vertiefenden Fragen zur Inzidenz von vermögensbezogenen Steuern, die sich auf die Verteilungswirkungen beziehen, können für Österreich mangels Daten zur Vermögensverteilung nicht beantwortet werden. Hier kann lediglich Bezug genommen auf geschlechterdifferenzierte Daten zur Vermögensverteilung für andere Länder (beispielsweise Deutschland), die eine Ungleichverteilung der Vermögen zuungunsten der Frauen zeigen, um einen groben Anhaltspunkt für entsprechende qualitative Einschätzungen für Österreich zu erhalten. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass vermögensbezogene Steuern Männer stärker belasten als Frauen und zugleich – da eine Verringerung der geschlechterdifferenzierten Vermögensunterschiede durch die Besteuerung auch die Ungleichverteilung der Vermögenserträge verringert – die Differenz des tatsächlich verfügbaren Einkommens (nicht aber den gender pay gap im engeren Sinne, der lediglich Erwerbseinkommen berücksichtigt) von Frauen und Männern reduziert.

Die Bandbreite möglicher Anreizwirkungen vermögensbezogener Steuern ist vermutlich wesentlich geringer als jener, die bei einkommensbezogenen Steuern zu berücksichtigen sind. Denkbar wären etwa genderdifferenzierte Auswirkungen auf Betriebsübergaben durch eine Erbschaft- und Schenkungssteuer oder auf den Verkauf von Grundstücken oder Finanzaktiva, die der Grunderwerbs- bzw. Kapitalverkehrsteuer unterliegen. Allerdings gibt es für diese möglichen Anreizwirkungen keinerlei empirische Evidenz.

C Leitfaden Gender-Prüfung im Finanzressort

- Aufwandsbezogene Steuern -

Die aus Sicht des Bundes relevanten aufwandsbezogene Steuern, die bei geplanten Veränderungen grundsätzlich einer Gender-Prüfung zu unterziehen sind, umfassen Verbrauchsteuern (Umsatzsteuer als allgemeine Verbrauchsteuer sowie Tabaksteuer, Biersteuer, Mineralölsteuer und Energieabgaben als spezielle Verbrauchsteuern) sowie Verkehrssteuern (Kfz-Steuer, NOVA, motorbezogene Versicherungssteuer und Versicherungssteuer). Die aufgeführten Fragen und Indikatoren bzw. die Struktur des Leitfadens orientiert sich an den vertiefenden Fragen, die im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung für die Abschätzung der Gleichstellungswirkungen für den Bereich öffentliche Einnahmen laut WFA-Gleichstellungsverordnung vorgegeben sind. Diese Fragen und die Spezifizierungen laut Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (Bundeskanzleramt, 2013) sind im Leitfaden grau unterlegt.

Grundsätzlich können jedoch nicht nur geplante Regelungs- und sonstige Vorhaben, sondern auch der Status Quo mit Hilfe der aufgeführten Fragen und Indikatoren auf relevante Gleichstellungswirkungen untersucht werden. Zudem sind für die Gender-Prüfung von Regelungs- und sonstigen Vorhaben sowie des Status Quo auch die jeweils geltenden Gleichstellungsziele relevant. Die Gender-Prüfung sollte auch den Beitrag der zu prüfenden Regelungs- und sonstigen Vorhaben bzw. des Status Quo zur Erreichung der für die UG 16 geltenden Gleichstellungsziele im Rahmen der qualitativen Einschätzung berücksichtigen und ist daher entsprechend anzupassen, wenn sich diese ändern.

Für aufwandsbezogene Steuern relevante geltende Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren und Beitrag des zu prüfenden Regelungs- oder sonstigen Vorhabens bzw. der zu prüfenden geltenden steuerlichen Regelung²⁾

Gleichstellungsziel	Maßnahmen	Indikatoren
Derzeit kein relevantes Gleichstellungsziel	Derzeit keine relevante Gleichstellungsmaßnahme	Derzeit keine relevanten Indikatoren

Bitte ergänzen:

Positiver/negativer/kein Beitrag zum Gleichstellungsziel	Das zu prüfende Regelungs- oder sonstige Vorhaben ist eine geplante Gleichstellungsmaßnahme: ja/nein	Positiver/negativer/kein Einfluss auf Indikatoren zu erwarten

²⁾ Dieser Teil des Leitfadens muss regelmäßig an die geltenden Gleichstellungsziele, Maßnahmen und Indikatoren angepasst werden.

Vertiefende Frage 4.1.a: Verteilung des Steueraufkommens sowie der direkten und indirekten Be- oder Entlastung auf Frauen und Männer

Wie verteilen sich das erwartete Steueraufkommen sowie die Be- oder Entlastung auf Frauen und Männer?

- Geben Sie die Informationen sowohl für ein allfälliges Aufkommen [...] aus Umsatz- und Verbrauchsteuern, Verkehrssteuern und Gebühren an und erläutern Sie die erwarteten Auswirkungen.

[...]

Soweit möglich, sind die in der Tabelle abgefragten Daten anzugeben beziehungsweise abzuschätzen. Falls eine Quantifizierung der Daten nicht möglich ist, sind das Steueraufkommen sowie die Be- oder Entlastung für Frauen und Männer im Textfeld qualitativ zu beschreiben.

Tabelle: Auswirkungen auf das Steueraufkommen (Betroffene)

Betroffene Steuer	Gesamt		Frauen		Männer	
	Anzahl		Anzahl	€ pro Kopf	Anzahl	€ pro Kopf

Tabelle: Auswirkungen auf das Steueraufkommen (Betrag)

Betroffene Steuer	Gesamt		Frauen		Männer	
	Summe	€ pro Kopf	Summe	€ pro Kopf	Summe	€ pro Kopf

Bei den Verteilungswirkungen aufwandsbezogener Steuern geht es um die Verteilung der Steuerlast auf Individuen oder Haushalte, d. h. auf die Konsumentinnen und Konsumenten der besteuerten Güter und Dienstleistungen. Da aufwandsbezogene Steuern in der Regel entweder in Form eines einheitlichen Absolutbetrages (im Falle von Mengensteuern) oder in Form eines proportionalen Steuersatzes (im Falle von Wertsteuern) erhoben werden, haben sie – wenn sie auf die Ausgaben für die besteuerten Güter bezogen werden – keine Umverteilungswirkungen. Bezogen auf das Einkommen des besteuerten Individuums oder Haushaltes haben sie dann vertikal (d. h. in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe) unterschiedliche Verteilungswirkungen, wenn der für die besteuerten Güter verwendete Ausgabenanteil am Einkommen mit der Höhe des Einkommens variiert. Horizontal unterschiedliche Verteilungswirkungen treten dann auf, wenn Haushalte mit einem identischen Einkommen aufgrund einer unterschiedlichen Haushaltsgröße bzw. -zusammensetzung (z. B. Alleinstehendenhaushalt versus Haushalt mit Kindern) einen unterschiedlichen hohen Anteil ihres Einkommens für die besteuerten Güter und Dienstleistungen verwenden.

Aufwandsbezogene Steuern haben dann für Frauen und Männer unterschiedliche Verteilungswirkungen, wenn

- die verfügbaren Einkommen nach Geschlecht ungleich verteilt sind
- das Verbrauchsverhalten nach Geschlecht differiert

Eine geschlechterdifferenzierte Verteilungsanalyse ist bei solchen Gütern, die im Haushaltskontext genutzt werden, also im Falle von Mehrpersonenhaushalten Frauen und Männern nicht individuell zugerechnet werden können, nur schwer möglich. Hierzu wären weiterführende Analysen der haushaltsinternen Konsumstrukturen bzw. der Verwendung des Haushaltseinkommens für Ausgaben für bestimmte Güter nach Geschlecht erforderlich. Daher muss sich in diesem Falle die Analyse der Verteilungswirkungen auf unterschiedliche Haushaltstypen (alleinstehende Frauen, alleinstehende Männer, alleinerziehende Frauen, alleinerziehende Männer bzw. Mehrpersonenhaushalte mit weiblichem versus männlichem Haushaltsvorstand) stützen. Aus der Konsumerhebung ist auch bekannt, dass die Verbrauchsausgaben auch mit dem Alter korrelieren; ggf. ist daher auch – soweit machbar – ein Vergleich von Pensionistinnen- und Pensionistenhaushalten mit den übrigen Haushalten interessant.

Es wird nicht immer möglich sein, die Gesamtzahl der von einer Erhöhung/Senkung einer direkten Steuer Betroffenen und/oder die Frauen- und Männeranteile der Gesamtzahl der Betroffenen sowie die Be- oder Entlastungsbeträge pro Kopf zu ermitteln. Gleiches gilt für die Zurechnung der gesamten Be- oder Entlastungssumme auf Frauen und Männer sowie die Be- oder Entlastungsbeträge pro Kopf. In diesem Fall sind Indikatoren für die geschlechterdifferenzierte Verteilung der gesamten Be- oder Entlastungssumme zu suchen, um die geforderte alternative qualitative Darstellung der Verteilungswirkungen auf eine fundierte Basis zu stellen und Anhaltspunkte für eine qualitative Einschätzung zu erhalten.

Indikatoren

- *Anteile von Frauen und Männern an der Grundgesamtheit der Verbraucherinnen und Verbraucher der abgabenpflichtigen Güter und Dienstleistungen in % (wenn möglich, differenziert nach Einkommenshöhe)*
 - *Konsumstrukturen unterschiedlicher Haushaltstypen (differenziert nach Geschlecht, Alter, Anzahl der Kinder, Einkommenshöhe)*
-

Vertiefende Frage 4.1.b: Ausnahmebestimmungen

Wem kommen etwaige Ausnahmebestimmungen (spezielle Steuerinstrumente) zugute?

Unter einer Ausnahmebestimmung ist eine Regelung zu verstehen, die eine vom Normalfall abweichende Abgabepflicht regelt, für die die betroffene Person bestimmte Merkmale zu erfüllen hat (z. B. Steuerbefreiungen, Pauschalierungen, Freibeträge, Absetzbeträge, etc.).

Bei dieser Fragestellung sollte erörtert werden, wer die Zielgruppe allfälliger begünstigender Steuerinstrumente ist bzw. im Fall der Aufhebung war.

Soweit möglich ist diese Ausnahmebestimmung nach Gesamtvolumen, Betrag pro Kopf und Zahl der Personen nach Geschlecht aufzuschlüsseln. Wenn diese Darstellung in Zahlen nicht möglich ist, so ist die Zielgruppe im Textfeld so genau wie möglich zu beschreiben.

Tabelle: Auswirkungen auf Begünstigte durch spezielle Steuerinstrumente (Betroffene)

Betroffene Steuer	Gesamt		Frauen		Männer	
	Anzahl		Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent

Tabelle: Auswirkungen auf Begünstigte durch spezielle Steuerinstrumente (Betrag)

Betroffene Steuer	Gesamt		Frauen		Männer		Frauenanteil
	Summe	€ pro Kopf	Summe	€ pro Kopf	Summe	€ pro Kopf	Prozent

Innerhalb der betrachteten verbrauchsbezogenen Steuern werden spezielle Steuerinstrumente primär für Unternehmerinnen, Unternehmer bzw. Unternehmen gewährt; etwa in Form von Steuerermäßigungen bei den Energiesteuern oder von Steuerbefreiungen bei der Umsatzsteuer (Kleinunternehmerregelung). Es erscheint weder möglich noch sinnvoll, die Entlastungswirkungen solcher spezieller Steuerinstrumente den Beschäftigten oder Anteilseignerinnen und -eigner von Unternehmen zuzurechnen (mit Ausnahme solcher Regelungen, die Einzelunternehmerinnen und -unternehmern zugutekommen, wie etwa die Kleinunternehmerregelung bei der Umsatzsteuer). Die Ermittlung geschlechterdifferenzierter Entlastungswirkungen von speziellen Steuerinstrumenten, die – wie der ermäßigte Steuersatz in der Umsatzsteuer für eine Reihe von Gütern und Dienstleistungen, die (in einem sehr weiten Sinne) dem sozio-kulturellen Existenzminimum zugerechnet werden –, Verbraucherinnen und Verbraucher entlasten sollen, ist mit zwei Problemen konfrontiert: Erstens ist empirisch nicht eindeutig, in welchem Ausmaß die steuerliche Entlastung von den Unternehmen des Einzelhandels an die Endverbraucherinnen und -verbraucher weitergegeben wird. Zweitens besteht auch hier das Problem, dass für die betreffenden Güter und Dienstleistungen vielfach keine Daten zur geschlechterdifferenzierten Aufschlüsselung der gesamten Gruppe der Verbraucherinnen und Verbraucher existieren.

Es wird daher oft nicht möglich sein, die Gesamtzahl der von der Einführung, Ausweitung, Einschränkung oder Abschaffung eines speziellen Steuerinstrumentes Betroffenen und/oder die Frauen- und Männeranteile der Gesamtzahl der Betroffenen sowie die Be- oder Entlastungsbeträge pro Kopf zu ermitteln. Gleiches gilt für die Zurechnung der gesamten Be- oder Entlastungssumme auf Frauen und Männer sowie die Be- oder Entlastungsbeträge pro Kopf.

Indikatoren

- *Anteile von Frauen und Männern an der Grundgesamtheit der Anspruchsberechtigten in % (bei Inanspruchnahme durch Unternehmerinnen und Unternehmer, z. B. Kleinunternehmerregelung)*
 - *Konsumstrukturen unterschiedlicher Haushaltstypen (differenziert nach Geschlecht, Alter, Anzahl der Kinder, Einkommenshöhe) bezüglich ermäßigt besteuerteter Güter und Dienstleistungen*
-

Vertiefende Frage 4.1.c: Anreizwirkungen

Welche Anreizwirkungen für natürliche oder juristische Personen oder Unternehmen gehen von der Steuer bzw. von dem speziellen Steuerinstrument aus? Sind geschlechterdifferenzierte Wirkungen zu erwarten?

Sollte mit der geplanten Steuernovelle oder der neuen oder modifizierten Ausnahmeregelung ein bestimmtes Handeln natürlicher Personen beabsichtigt oder unbeabsichtigt gefördert oder reduziert werden, so ist diese Überlegung im Rahmen dieser Fragestellung zu erörtern. Potentielle geschlechterdifferenzierende Wirkungen sind dabei ebenfalls darzustellen (z. B. Ehegattensplitting wie in Deutschland).

Einige spezielle Verbrauchsteuern (Tabaksteuer, Mineralölsteuer, Energieabgaben) dienen nicht nur einem fiskalischen Zweck, sondern sollen auch eine Verbrauchseinschränkung bewirken, sind also als Lenkungssteuern konzipiert. Speziell bezogen auf den Kfz-Bereich sollen auch einige Verkehrssteuern (Kfz-Steuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe) Lenkungseffekte in Richtung eines umweltverträglicheren Kaufverhaltens ausüben. Bei diesen vom Gesetzgeber verfolgten Lenkungszwecken handelt es sich um intendierte Verhaltenswirkungen. Aus Sicht des Steuergesetzgebers ist relevant, inwieweit (auch) als Lenkungssteuern konzipierte Steuern den angestrebten Lenkungseffekt tatsächlich erreichen. Im Rahmen einer Gender-Prüfung von beabsichtigten Veränderungen dieser Lenkungssteuern wäre daher auch zu ermitteln, ob diese auf das Verbrauchsverhalten von Frauen und Männern unterschiedlich wirken. Hier ist allerdings zu beachten, dass es nur wenige – und keineswegs eindeutige – internationale empirische Studien zu den geschlechterdifferenzierten Lenkungswirkungen von Lenkungssteuern gibt.

Grundsätzlich sind folgende Ansatzpunkte zur Ermittlung der geschlechterdifferenzierten Verhaltenswirkungen von aufwandsbezogenen Steuern und speziellen Steuerinstrumenten denkbar:

- Betrachtung der langfristigen Entwicklung der besteuerten bzw. von einem speziellen Steuerinstrument betroffenen Aktivität nach Geschlecht (z. B. Tabakkonsum, Kfz-Nutzung). Die Grenze einer solchen Herangehensweise besteht allerdings darin, dass nicht bekannt ist, wie die Entwicklung ohne die Besteuerung/den Einsatz des betrachteten speziellen Steuerinstrumentes verlaufen wäre.
- Betrachtung der kurz- und mittelfristigen Reaktion der besteuerten bzw. von einem speziellen Steuerinstrument betroffenen Aktivität (z.B. Tabak- oder Alkoholkonsum) nach Geschlecht auf Variationen der steuerlichen Regelungen in der Vergangenheit.
- Ergänzend können – insbesondere für die Untersuchung der Anreizwirkungen spezieller Steuerinstrumente – repräsentative Umfragen bei Individuen/Haushalten bzw. Unternehmerinnen, Unternehmern sowie Unternehmen durchgeführt oder externe Studien in Auftrag gegeben werden.
- Sind Daten und Informationen nicht verfügbar bzw. Umfragen nicht durchführbar oder können keine externen Studien in Auftrag gegeben werden, kann zwar prinzipiell bei der Gender-Prüfung auf bereits vorliegende Studien zurückgegriffen werden; dabei ist allerdings zu beachten, dass dies die Verwaltung vor sehr große Anforderungen stellen würde, da dies einen umfassenden Überblick über die aktuelle internationale und österreichische theoretische und empirische Forschungssituation bezüglich einer Reihe von möglichen geschlechterdifferenzierten Anreizwirkungen von einem großen Spektrum unterschiedlicher Steuern und spezieller Steuerinstrumente voraussetzt. Vielfach werden daher bei der Einschätzung geschlechterdifferenzierter Anreizwirkungen nur Plausibilitätsüberlegungen angestellt werden können.

Vertiefende Frage 4.1.d: Auswirkungen auf die prozentuelle Differenz des tatsächlich verfügbaren Einkommens von Frauen und Männern

Wird erwartet, dass sich durch die Änderung das tatsächlich verfügbare Einkommen von Frauen und Männern prozentuell annähert? Falls ja: Wie?; falls nein: Warum nicht?

Beschreiben Sie anhand des Textfelds, ob sich durch das Regelungs- oder sonstige Vorhaben Auswirkungen auf die Einkommensunterschiede im Nettoeinkommen von Frauen und Männern ergeben.

Generell wirken aufwandbezogene Steuern regressiv, d. h. die durchschnittliche Steuerlast sinkt mit steigendem Einkommen. In diesem Fall vergrößern sie eine bestehende Differenz zwischen den verfügbaren Einkommen zwischen Männern und Frauen (nicht aber den gender pay gap im engeren Sinne, der lediglich Erwerbseinkommen berücksichtigt). Dies gilt

nicht für solche Güter und Dienstleistungen, die (zumindest bis zu einer gewissen Einkommenshöhe) mit steigenden Ausgabenanteilen mit steigenden Einkommen verbunden sind (z. B. Pkw, Treibstoffe). Die folgenden Indikatoren können – sofern die erforderlichen Daten verfügbar sind – helfen, die Wirkungen auf die Differenz des tatsächlich verfügbaren Einkommens einzuschätzen.

Indikatoren

- *Konsumstrukturen unterschiedlicher Haushaltstypen (differenziert nach Geschlecht, Alter, Anzahl der Kinder, Einkommenshöhe)*
 - *Anteil der Ausgaben für das besteuerte Gut am gesamten Einkommen/an den gesamten Ausgaben nach Geschlecht in % in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe, bei Gütern, die individuell konsumiert werden*
 - *Anteil der Ausgaben für das besteuerte Gut am gesamten Einkommen/an den gesamten Ausgaben bei unterschiedlichen Haushaltstypen in % in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe, bei Gütern, die (auch) im Haushaltskontext genutzt werden (z. B. KFZ, Energie)*
 - *Relative Belastung bei Gütern, die individuell konsumiert werden, bezogen auf das individuelle Einkommen in % in Bezug gesetzt zur geschlechterdifferenzierten Verteilung der Einkommen*
 - *Relative Belastung bei Gütern, die im Haushaltskontext genutzt werden, bezogen auf das Haushaltseinkommen in % bei unterschiedlichen Haushaltstypen*
 - *Gesamtes Aufkommen der betrachteten aufwandsbezogenen Abgabe nach Geschlecht bezogen auf das Volumen der gesamten steuerlichen Bemessungsgrundlage nach Geschlecht (makroökonomische geschlechterdifferenzierte Inzidenz) in %*
 - *Relative Belastung des Median-/Durchschnittseinkommens nach Geschlecht durch die betrachtete Abgabe in %, bei Gütern, die individuell konsumiert werden*
 - *Gender Gap bezüglich der relativen Belastung des Median-/Durchschnittseinkommens nach Geschlecht in Prozentpunkten*
-