

Elemente einer Gender-Analyse des Steuersystems

Watch Group. Gender und öffentliche Finanzen¹

Steuer- und Budgetpolitik werden weithin als »geschlechtsneutral« aufgefasset. Erst durch die nunmehr breit diskutierten Ansätze zur geschlechtergerechten Budgetgestaltung wird ins Bewusstsein gerückt, dass staatliche Einnahmen und Ausgaben geschlechtsspezifische Wirkungen haben.

Steuern sind die wichtigste öffentliche Einnahmenquelle und damit eine zentrale Basis für die Finanzierung der staatlichen Aufgaben. Viele staatliche Leistungen sind für Frauen besonders bedeutsam: Zum Beispiel sind Frauen wegen des großen Anteils an der Pflege- und Betreuungsarbeit, den sie übernehmen, in höherem Ausmaß als Männer auf soziale Infrastruktur angewiesen (Kinderbetreuung, Pflegeeinrichtungen usw.). Da Frauen im Schnitt noch immer um 40% weniger verdienen als Männer², sind für ihre Existenzsicherung soziale Transfers von größerer Bedeutung.

Bei genauerer Analyse zeigt sich, dass die Struktur der Einnahmen des Staatshaushaltes ebenso wenig wie die der Ausgaben des Staatshaushaltes geschlechtsneutral ist. Zum ersten sind Steuern die wichtigste öffentliche Einnahmenquelle und damit eine zentrale Basis für die Finanzierung staatlicher Aufgaben, zum zweiten wirken sie selbst auf die Geschlechterverhältnisse ein. So sind Frauen durch ihre geringeren Vermögen und (durchschnittlich niedrigeren) Arbeitseinkommen überproportional von zunehmenden Regressivität des Steuersystems betroffen. Gendergerechtigkeit ist damit eine wichtige Dimension der Steuergerechtigkeit, die bislang weitgehend vernachlässigt wurde.

Staat und Männlichkeit

Feministische Staatstheorien zeigen in unterschiedlichster Weise die enge Verknüpfung von Staat und Männlichkeit³. Bis ins 20. Jahrhundert war Kriegsführung die wichtigste staatliche Aktivität. Daraus ging der Staat mit seinem Gewaltmonopol hervor. Seinen Staatsangehörigen garantiert der Staat Schutz nach außen und innen (Schutz des Eigentums) und rechtfertigt damit das Einheben von Steuern.

Mit Herausbildung des Bürgertums wurde die Steuerleistung zum bestimmenden Faktor für den Staatsbürgerstatus. Politische Mitbestimmung in Form des Wahlrechts hing hiervon ab und war den Männern vorbehalten. Das Budget kann folglich als Vermittlungsinstanz zwischen BürgERN und den männlichen Apparaten Militär und Bürokratie interpretiert werden. Mit der Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts im frühen 20. Jahrhundert fallen Steuerleistung und Staatsbürgerstatus auseinander. Auch die weitere Demokratisierung entthob den Staat(shaushalt) nicht seiner maskulinen Grundierung.

1. Grundsätzliche Bedeutung staatlicher Aktivitäten für Frauen

Wohlfahrtsstaaten, die wesentliche gesellschaftliche Aufgaben übernommen haben,

leisten in einigen Bereichen aber auch einen Beitrag zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit. Dieser besteht in

- explizit frauenpolitischen Maßnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen;
- der Beschäftigung im Öffentlichen Dienst, der im Vergleich zur Privatwirtschaft relativ gute Arbeitsplätze und geringere Einkommensunterschiede bietet;⁴
- der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur wie Bildung; der kostenlose Zugang zu (höheren) Schulen und Universitäten führte zu einer enormen Zunahme der Inanspruchnahme durch Mädchen und Frauen;
- dem Angebot von öffentlichen Dienstleistungen, das auch in wesentlichem Ausmaß die Erwerbschancen von Frauen bestimmt, da diese nach wie vor auf Grund der gesellschaftlichen Arbeitsteilung den größten Anteil an Reproduktionsarbeit (Erziehung, Pflege etc.) leisten. Erst durch leistbare Betreuungsangebote (vom Kindergarten bis zur Altenpflege) können sich Frauen Aufgaben jenseits der Reproduktionsarbeit zuwenden.
- Sozialtransfers, die für Frauen wesentliche Bedeutung haben: Zum Beispiel leisten Sozialtransfers bei stärker von Armut gefährdeten Gruppen (Haushalte mit drei und mehr Kindern, Haushalte mit kleinen Kindern, Alleinerziehende) einen doppelt so hohen Beitrag zum Haushaltseinkommen wie im Durchschnitt (Till-Tenschert u. a. 2004, S. 222). Da viele Frauen mit zu geringen Löhnen bezahlt werden, sind sie überdurchschnittlich stark auf Sozialtransfers angewiesen.

Dennoch darf nicht übersehen werden, dass der Staat aufgrund seiner historischen Genese patriarchal strukturiert ist und damit die Möglichkeiten zu einer grundlegenden Transformation der Geschlechterverhältnisse im Rahmen der derzeitigen Institutionen Grenzen gesetzt sind.

Sozialstaatlicher Rückbau

Die neoliberale Forderung nach uneingeschränkten Verwertungsmöglichkeiten von (Kapital) Marktinteressen und Vermarktung aller Gesellschaftsbereiche ignoriert die Tatsache, dass in einer patriarchalen Gesellschaft die Institution des Marktes ebenso patriarchal ist (siehe Michalitsch 2000) und sie negiert die Bedeutung der unbezahlten und größtenteils von Frauen verrichteten Reproduktionsarbeit. Diese trägt aber nicht nur maßgeblich zur Wertschöpfung der Wirtschaft bei, sondern ist auch die grundlegende Voraussetzung für das Funktionieren der bezahlten Ökonomie.

Mit der Durchsetzung neoliberaler Wirtschaftspolitik wurde der freie Kapitalverkehr zu einer zentralen Zielsetzung. Die praktisch uneingeschränkte Mobilität von Finanzkapital, aber auch die zunehmenden Möglichkeiten transnational agierender Unternehmen, ihre Gewinne dort auszuweisen, wo sie steuerlich am günstigsten behandelt werden, haben eine Abwärtsspirale bei der Gewinnbesteuerung in Gang gesetzt.

Diese Entwicklungen setzen öffentliche Haushalte unter Druck, sie gefährden mittelfristig eine ausreichend hohe Abgabenquote und führen zu einer massiven Veränderung der Abgabenstruktur, die sich in einer Entlastung mobiler (Finanzkapital, Unternehmensgewinne) und stärkeren Belastung der weniger mobilen Faktoren (Arbeit und Konsum) niederschlägt. Durch die europäische Wirtschaftspolitik mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wird der Spielraum budgetpolitischer Gestaltung zusätzlich eingeschränkt und der Druck zu Einsparungen, die Frauen stärker negativ betreffen als Männer,⁵ erhöht.

Da Frauen, wie oben argumentiert, auf Grund ihrer gesellschaftlichen und ökonomischen Situation in einem höheren Maß auf sozialstaatliche Leistungen angewiesen sind, trifft sie deren Einschränkung härter als Männer. Die Verringerung des Angebots an öffentlichen Dienstleistungen führt häufig zu einer Verlagerung ins Private, wo diese Leistungen zumeist unbezahlt von Frauen oder von schlecht abgesicherten Arbeitskräften (z. B. Migrantinnen, siehe Haidinger 2004), häufig in illegalen Arbeitsverhältnissen, erbracht werden.

Absetzbarkeit von Spenden als Beispiel für Entstaatlichung

Ein aktuelles Beispiel der Tendenz zur Entstaatlichung ist die Forderung nach breiterer Absetzbarkeit von Steuern für humanitäres Engagement. Absetzbare Spenden sind einerseits eine Form individueller Steuersenkung mit hoher Attraktivität für jene, die im gegenwärtigen System mehr Steuern bezahlen. Die Spendenabsetzbarkeit reduziert die ohnehin geringe umverteilende Wirkung des Steuersystems. Andererseits vermindert es das gesamte Steueraufkommen, weitere Einschränkungen von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sind damit vorprogrammiert. Darüber hinaus geht die strukturelle längerfristige Planbarkeit und Finanzierung von öffentlichen Aufgaben verloren. Die (gelegentlichen) SpenderInnen entscheiden damit direkt über Art und Ausmaß sozialer Leistungen. Mit zunehmender Absetzbarkeit von Spenden für diverse Aufgaben des Staates wächst zudem der Steuerwiderstand. Wenn für die Versorgung alter, kranker, behinderter Menschen, für Menschen in Entwicklungsländern gespendet wird, stellen sich SpenderInnen die Frage, warum sie dann auch noch Steuern bezahlen sollen.

Mit der Umstellung auf Spendenfinanzierung werden die Grundlagen des Öffentlichen, jene einer gemeinsamen verbindlichen gesellschaftlichen Praxis, verändert. Die Entscheidung, wofür Geld verwendet wird, wird von der öffentlichen Sphäre in die private, vom transparenten, öffentlichen demokratischen Auftrag in das subjektive Belieben der spendenden Personen verlagert. Die Absetzbarkeit von Spenden ist damit Teil eines Privatisierungsprozesses. Mit ihm wird die Bedeutung der privaten Sphäre erhöht und die Vorherrschaft des Marktes gestärkt.

Wie auf jedem Markt gibt es auch am Spendenmarkt AnbieterInnen und NachfragerInnen. Höhere Spendensummen bieten vor allem Männer an. Sie nehmen in Betrieben Entscheidungs-Positionen ein, und sie verfügen auch privat über höhere Einkommen, die ihnen Spenden ermöglichen. Frauen verfügen über wesentlich geringere Einkommen⁶, was nicht vorrangig die Spendenbereitschaft, aber die Spendenhöhe mitbestimmt. Zudem liegen Männer tendenziell durch ihre höheren Einkommen in einer höheren Steuerprogression und können so mehr Steuern sparen. Auch setzt die Absetzbarkeit von Spenden Information und Kenntnis über deren Möglichkeit und Abwicklung voraus, über die vor allem Männer auf Grund ihrer beruflichen und gesellschaftlichen Stellung verfügen.

Welcher Organisation gespendet wird, hängt von vielen Aspekten ab. In einer Zeit der zunehmenden Dominanz des Neoliberalismus, in der eine »Re-Maskulinisierung« und »Re-Patriarchalisierung« (Christa Wichterich 2003) erfolgt, in der Frauen als Mütter und ehrenamtlich Tätige inszeniert werden, sinkt die Spendenbereitschaft für emanzipatorisch orientierte Frauen-Organisationen und -Projekte.

Die Absetzbarkeit von Spenden für humanitäres Engagement ist ein steuer- und budgetrelevanter Beschluss, der mit der Re-Definition staatlicher Aufgaben ein-

hergeht. Er droht auch gerade jene Organisationen, die sich kritisch mit dem herrschenden (ökonomischen) Mainstream auseinandersetzen, besonders zu schwächen.⁷

2. Elemente einer Gender-Analyse des österreichischen Steuersystems

In öffentlichen Budgets sind Einnahmen und Ausgaben ursächlich miteinander verbunden. Der öffentlichen Hand stehen auf der Ausgabenseite nur jene Budgetmittel zur Verfügung, die durch Erwerbseinkünfte, Steuern, Abgaben und Gebühren eingenommen sowie durch Kredite aufgenommen werden. Die Höhe und die Struktur der öffentlichen Einnahmen haben somit wesentliche Auswirkungen darauf, wie die Ausgabenseite gestaltet werden kann. Zum zweiten entfaltet die Besteuerung selbst geschlechterspezifische Auswirkungen, die bisher kaum beachtet wurden.

Eine gendergerechte Beurteilung des Steuersystems muss hierbei mehrere Aspekte berücksichtigen⁸:

- Welche *gesellschaftspolitischen Ziele* werden verfolgt und welche *Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse* gibt es?
- Wie sind die Auswirkungen auf die Erbringung und Verteilung zwischen Frauen und Männern von *gesellschaftlich notwendiger, unbezahlter Arbeit*?
- Welche *Folgewirkungen auf der Staatsausgabenseite* sind durch Steuerausfälle bzw. die langfristige Verringerung des Einnahmepotenzials auf Grund von Steuersenkungen zu erwarten?
- Welche *Anreizwirkungen* hat das Steuer- und Abgabensystem auf den unterschiedlichen Märkten (Arbeitsmarkt, Versorgungs- und persönlicher Dienstleistungsbereich etc.)?
- Welche *Verteilungswirkungen* zwischen Männern und Frauen werden erzielt?

Diese Fragestellungen wären grundlegend für eine umfassende Genderanalyse des Steuersystems. Eine Genderanalyse der staatlichen Einnahmenseite ist jedoch ein schwieriges Unterfangen. In der Praxis ergeben sich vielfältige methodische Probleme, welche die Komplexität erhöhen. Bei indirekten Steuern gibt es im Fachdiskurs keine Einigkeit darüber, wer die Steuerlast tatsächlich trägt. Bei der Besteuerung von Körperschaften, wie etwa Kapitalgesellschaften, besteht kein unmittelbarer Personenbezug, sodass steuerliche Wirkungen nicht direkt Frauen oder Männern zugeordnet werden können. Bei Kapitaleinkommen ist die Datenlage auf Grund des Bankgeheimnisses völlig unzureichend; wem diese zufallen, liegt weitgehend im Dunkeln.⁹ Diese Komplexität hat dazu beigetragen, dass die Staatseinnahmenseite erst ansatzweise unter die feministische Lupe genommen wurde. Viele Fragestellungen können hier nicht beantwortet werden, es soll im Rahmen dieses Artikels jedoch versucht werden, exemplarisch einige Aspekte darzustellen.

Die österreichische Steuerstruktur und Steuereinnahmen im Einzelnen

Bei der Zusammensetzung des Abgabenaufkommens in Österreich im Vergleich zum OECD-Durchschnitt sind zwei Aspekte auffallend (siehe Tab. 1): der hohe Anteil der Sozialversicherungsbeiträge (SV-Beiträge) und die einzigartig hohen Lohnsummensteuern (Beitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, Kommunalsteuer), die ansonsten nur in Schweden eine ähnlich relevante Rolle spielen. Beide Abgaben sind wesentliche Gründe dafür, dass die Abgabenlast auf unselbstständige Arbeit in Öster-

reich mit 40,5% im Jahr 2003 (über dem EU-Durchschnitt und mit steigender Tendenz seit 1995 – von 38,5 auf 40,5%) sehr hoch ist. (Eurostat 2005, Tabellen 291ff).

Zudem führen die regressive Wirkung der SV-Beiträge sowie der substantielle Anteil der ebenfalls regressiven Umsatz- und Verbrauchssteuern am Abgabenaufkommen (während vermögensbezogene Steuern praktisch keine Rolle spielen) dazu, dass das österreichische Steuersystem praktisch keine Progressivität aufweist (Guger 1996, Guger/Marterbauer 2004; S. 41).

Tabelle 1: Steuerstruktur (2003) im internationalen Vergleich

	Einkommens- steuern insg.	davon: Kapitalgesellschaften	davon: persönliche Einkommen	SV-Beiträge	Lohnsummen- Steuern	Vermögens- Steuern	Umsatz- Verbrauchs- Steuern	sonstige	Summe ¹⁾
<i>Steuereinnahmen in % des Bruttoinlandsproduktes 2003</i>									
Österreich	12,8	2,2	10,6	14,5	2,7	0,6	12,1	0,4	43,1
Belgien	17,7	3,4	14,3	14,4		1,5	11,2	0,6	45,4
Dänemark	29,0	2,9	26,1	1,2	0,2	1,8	16,0	0,1	48,3
Finnland	17,3	3,5	13,8	12,0		1,1	14,3	0,1	44,8
Frankreich	10,1	2,5	7,6	16,4	1,1	3,2	11,1	1,5	43,4
Deutschland	9,7	1,3	8,4	14,4		0,8	10,4	0,2	35,5
Griechenland	8,3	3,3	5,0	12,9		1,6	12,8	0,1	35,7
Irland	11,7	3,8	7,9	4,4	0,2	1,9	11,4	0,1	29,7
Italien	13,3	2,9	10,4	12,7		3,4	11,1	2,6	43,1
Luxemburg	15,0	7,9	7,1	11,5		3,1	11,6	0,1	41,3
Niederlande	9,9	2,9	7,0	14,1		2,0	12,3	0,5	38,8
Portugal	9,1	3,2	5,9	11,7		1,5	13,6	1,2	37,1
Spanien	9,8	3,1	6,7	12,3		2,6	9,8	0,4	34,9
Schweden	18,3	2,5	15,8	14,7	2,5	1,6	13,3	0,2	50,6
Großbritannien	13,0	2,8	10,2	6,6		4,2	11,6	0,2	35,6
Schweiz	12,6	2,5	10,1	7,5		2,5	6,9	0,0	29,5
USA	11,1	2,1	9,0	6,7		3,1	4,6	0,1	25,6
Japan	7,7	3,3	4,4	9,7		2,6	5,1	0,2	25,3
OECD Europa	12,8	3,2	9,6	11,1	0,3	1,8	12,4	0,5	38,9
EU 15	13,7	3,2	10,5	11,6	0,4	2,1	12,2	0,5	40,5

1) Vorhandene Differenzen aufgrund nicht dargestellter Steuern kleineren Umfangs.

Q: OECD, Revenue Statistics 1965-2004, Paris, 2005

2.1 Lohnsteuer

Die Lohnsteuer ist eine Sonderform der Einkommensteuer, und zwar jene mit dem höchsten Aufkommen und den meisten Steuerpflichtigen: Ihr unterliegen 5,7 Mio. Personen, davon 3,6 Mio. unselbstständig Beschäftigte und 2,1 Mio. PensionistInnen. Bei den ArbeitnehmerInnen sind etwa 45% Frauen, bei den PensionistInnen sind es 57%.

Auf unselbstständige Erwerbseinkommen, die wichtigste Einkommensquelle für Frauen, entfällt ein immer geringerer Teil des Volkseinkommens. Dies zeigt sich an der sinkenden Lohnquote, die 1980 bereinigt 71% betrug und bis 2003 auf 58,5% zurückging. Dennoch steigt das Aufkommen der Lohnsteuer: sie trug 1985 26,8% zum Steueraufkommen bei, 2004 sind es 30,5% (siehe Tabelle 2).

Seit der Steuerreform 2005 sind 10.900 Euro Jahresbemessungsgrundlage steuerfrei, das entspricht monatlich 1.127 Euro brutto. 2005 liegen ca. 2,5 Mio. Personen unter der LSt-Grenze, davon sind zwei Drittel Frauen. Damit zahlt mehr als die Hälfte aller Frauen wegen geringen Einkommens keine Lohnsteuer.¹⁰ Für sie sind die meisten Steuerbegünstigungen wirkungslos.

Generell zeigt sich, dass die Durchbrechung der progressiven bzw. umfassenden Besteuerung sämtlicher Einkünfte durch steuerfreie Zulagen und steuerbegünstigte Bezüge (Abfertigungen, Kündigungsentschädigungen) zum ganz überwiegenden Teil

Tabelle 2: **Steuereinnahmen in Österreich 2002 – 2004**

	2002	2003	2004	2002	2003	2004
	in Mio. Euro			in %		
Einkommens- & Vermögenssteuern	26860.3	26686.7	27149.2	48.9	49.9	48.3
Einkommen	3216	2677.2	2818.9	5,9	5,0	5,0
Lohn	16218,6	16943,8	17118,6	29,5	31,7	30,5
Körperschaft	4559,2	4331,9	4470,4	8,3	8,1	8,0
Kapitalertrag	2123,4	1894,2	1884,3	3,9	3,5	3,4
Umsatzsteuer	17638,6	16472,3	18154,9	32,1	30,8	32,3
Verbrauchssteuern	4740,7	4982,2	5257,9	8,6	9,3	9,4
Tabak	1296,9	1328,7	1317,9	2,4	2,5	2,3
Mineralöl	3108,7	3310	3594	5,7	6,2	6,4
Einfuhrabgaben	5711,3	5356,7	5644,7	10,4	10,0	10,0
Öffentliche Abgaben (brutto)	54950,8	53497,9	56206,6	100,0	100,0	100,0

Quelle: STATISTIK AUSTRIA

Männern zu Gute kommt. Diese machen in etwa zwei Drittel der Personen aus, die Begünstigungen in Anspruch nehmen. Da sie im Schnitt auch höhere Erwerbseinkommen haben, erhalten sie drei Viertel des Volumens der Beträge. Auch die Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehaltes durchbricht die Progressionswirkung, womit von dieser Regelung BezieherInnen höherer Lohneinkommen relativ stärker profitieren. Aber auch Steuerbegünstigungen in Form von Frei- und Absetzbeträgen haben einen deutlichen Gender-Bias: so entfällt z.B. die Pendlerpauschale zu ⅔ auf Männer (vgl. Lunzer 2004, S. 6ff).

Selbst wenn Vergünstigungen in Anspruch genommen werden könnten, geschieht das oft aus Unwissenheit nicht: Rund die Hälfte der Lohnsteuerpflichtigen macht keine ArbeitnehmerInnen-Veranlagung und verliert damit gesamt rund 220 Mio. Euro. Es ist anzunehmen, dass schlecht verdienende (Frauen) ihre Ansprüche am wenigsten kennen.

Alleinverdienerabsetzbetrag als patriarchales Element der Lohnsteuer

In Österreich gilt seit 1973 ein konsequentes System der Individualbesteuerung, das im Gegensatz zu Modellen von Ehe- oder Familienbesteuerung keine negativen Erwerbsanreize für Frauen setzt. Allerdings wurde das verbleibende Element der Familienbesteuerung – der Alleinverdiener-Absetzbetrag (AVAB) – mit der ersten Etappe der Steuerreform 2004/05 aufgewertet. Der AVAB steht (Ehe-) Paaren zu, wenn einer der Partner – zumeist die Frau – die Einkommensgrenze von 2.200 € (ohne Kinder) bzw. 6.000 € (wenn Kinder vorhanden sind) im Jahr nicht überschreitet. Nachdem der Absetzbetrag dreieinhalb Mal so oft von Männern wie von Frauen in Anspruch genommen wird, heißt das in der Regel, dass das Einkommen des Mannes durch den AVAB steigt, währenddessen für Frauen ein finanzieller Anreiz besteht, ein Einkommen zu erzielen, das nicht existenzsichernd ist. Weil wäre es das, würde der AVAB wegen Überschreitung der Einkommensgrenze wegfallen. Das Einkommen, das dazuverdient werden darf, hat damit den Charakter eines »Zuverdiensts« (d. h. es erfolgt eine unterschiedliche Bewertung von Arbeit).

Seit 2004 wird der AVAB nach Kinderzahl gestaffelt. Ohne Kinder beträgt er 364 € im Jahr, mit einem Kind 494 €, mit zwei Kindern 669 €; jedes weitere Kind erhöht den Betrag um 220 €. ¹¹ Durch diese Kopplung werden Kinder steuerlich unterschiedlich gefördert – abhängig davon, welche Arbeitsaufteilung ihre Eltern treffen bzw. ob

sie es sich überhaupt leisten können, auf ein zweites Einkommen in entsprechender Höhe zu verzichten.

Damit wird ein ganz spezifisches Familienmodell gefördert: das des Alleinverdieners mit einer maximal Teilzeit beschäftigten Partnerin. Partnerschaftlich organisierte Haushalte, die bezahlte und unbezahlte Arbeit gleichermaßen teilen, kommen nicht in den Genuss dieses Steuervorteils. Dieser kann substantiell sein, vor allem, wenn mehrere Kinder vorhanden sind. So ergibt der Alleinverdienerabsetzbetrag plus Kinderzuschlag für eine Familie mit drei Kindern eine Steuergutschrift von 889 Euro im Jahr. Überschreitet der Partner (oder zumeist: die Partnerin) – etwa durch eine Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung um ein paar Stunden – die Zuverdienstgrenze von 6.000 Euro, müsste sich das Nettoeinkommen monatlich 63 Euro erhöhen, um den Verlust des Absetzbetrages auszugleichen. Damit besteht ein massiver Anreiz, die Beschäftigung nicht über die Zuverdienstgrenze auszuweiten – mit problematischen mittelfristigen Auswirkungen, insbesondere hinsichtlich der späteren Pensionsansprüche. Der AVAB setzt damit starke Anreize für Frauen, nur eingeschränkt einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

2.2 Sozialversicherungsbeiträge

Sozialversicherungsbeiträge sind keine Steuer im engeren Sinne, sie belasten aber ebenso den Faktor Arbeit und stehen in engem Zusammenhang mit der Lohnsteuer. Durch die Abzugsfähigkeit von der Lohnsteuer senken sie deren Progressivität, umgekehrt können durch die Negativsteuer EinkommensbezieherInnen unterhalb der Lohnsteuergrenze einen Teil ihrer SV-Beiträge zurück erhalten (max. 110 Euro im Jahr).

Bis zur Höchstbeitragsgrundlage (HBG) von monatlich 3.630 Euro (2005) bzw. 3.750 Euro (2006) werden Sozialversicherungsbeiträge als proportionaler Satz von ca. 18%¹² eingehoben, für die Einkommensteile darüber werden keine Beiträge gezahlt. Verdient jemand beispielsweise das Doppelte der HBG, also 7.260 €, zahlt er/sie nur mehr 8,6% des Einkommens als SV-Beitrag. Insgesamt lagen lt. Lohnsteuerstatistik 2003 15% der männlichen und nur 4% der weiblichen ArbeitnehmerInnen über der Höchstbeitragsgrundlage.

Die Absetzbarkeit der Beiträge von der Lohnsteuer verstärkt die regressive Wirkung und führt bei einem durchschnittlichen Fraueneinkommen zu einer »Rückerstattung« der SV-Beiträge im Ausmaß von rund 15%, bei einem Einkommen um die Höchstbeitragsgrundlage hingegen von rund 42% der SV-Beiträge (Guger 1996).

Die progressive Wirkung der Lohnsteuer, die den Einkommensunterschied zwischen Frauen und Männern mildern würde, wird somit durch die regressive Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge fast gänzlich neutralisiert. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Studie des Bundesministeriums für Finanzen.¹³

2.3 Kapitalertrags- und Vermögensbesteuerung

Bei der Vermögensbesteuerung ist Österreich im internationalen Vergleich Schlusslicht: das Aufkommen an vermögensbezogenen Steuern von 0,4% des BIP ist in das niedrigste in der gesamten OECD (EU-Durchschnitt: 1,8% des BIP).

Die Abschaffung der Vermögensteuer 1993, die deutliche Unterbewertung von Grundstücken und Immobilien durch die zuletzt 1983 aktualisierten Einheitswerte, die bezüglich ihres Aufkommens inzwischen vernachlässigbare und zudem patriarchal ausgestaltete Erbschafts- und Schenkungssteuer¹⁴ sowie die Rechtsform der

eigennützigen Privatstiftung, die den größten Vermögen die großzügigsten Steuerprivilegien einräumt, sind die Ursachen. (Siehe dazu auch den Beitrag von J. Meichentisch in diesem Heft)

Darüber hinaus unterliegen Kapitalerträge dem Prinzip der Endbesteuerung, wonach statt einem progressiven ein einheitlicher Steuersatz von 25% zur Anwendung kommt. Damit werden hohe Kapitaleinkommen gegenüber Erwerbseinkommen (Spitzensteuersatz 50%; 43% unter Berücksichtigung des 13./14. Monatsgehalts) massiv begünstigt. Diese Begünstigungen sind besonders problematisch, weil Vermögenseinkommen in den letzten Jahrzehnten regelrecht explodiert sind: Stiegen die Bruttoentgelte der ArbeitnehmerInnen von 1964 auf 1997¹⁵ um das zwölfwache, haben sich jene aus Besitz und Vermögen (inkl. Vermietung und Verpachtung) verfünzigfach (Guger/Marterbauer 2004, S. 11).

Über Reichtum in Österreich gibt es auf Grund des strikten Bankgeheimnisses kaum Informationen, der erstmals erstellte Vermögensbericht¹⁶ gibt jedoch einige Anhaltspunkte: Private Vermögen machen mittlerweile das Vierfache des Bruttoinlandsprodukts aus und sind sehr ungleich verteilt. Nur 1% der Bevölkerung besitzt ein Drittel allen Vermögens, die nächsten 9% ein weiteres Drittel. Die restlichen 90% teilen sich das letzte Drittel (Einzinger u. a. 2004; S. 248).

Personenbezogene Angaben enthält die Studie auf Grund der Datenlage nicht. Analysiert man jedoch zum Beispiel die Einkommensteuerstatistik 2001, so zeigt sich, dass sich unter den Top-1%, den 60.000 am besten Verdienenden, nur 13% Frauen finden, von den (Top-10% (obersten 600.000) sind 22% weiblich. Da abseits von Erbschaft und Schenkung hohe Einkommen die Voraussetzung für Vermögensbildung sind, sind Frauen mit Sicherheit unter den VermögensbesitzerInnen deutlich unterrepräsentiert. Wenig überraschend sind von den TOP 50 der PrivatstifterInnen nur sieben Frauen.¹⁷ Steuerlich günstige Regelungen für Besitz und Vermögen können somit als Privilegierung hauptsächlich der Männer gelten.

2.4 Gewinnbesteuerung

Die Körperschaftssteuer (KöSt), mit der Gewinne von Kapitalgesellschaften besteuert werden, steht derzeit im Zentrum des »Steuersenkungswettlaufs«. Österreich folgt dieser Entwicklung: Anfang 2005 wurden große Unternehmen weiter entlastet, obwohl laut der Wirtschaftsberatungsfirma KPMG die tatsächliche Steuerbelastung schon vor der Steuerreform niedriger war als in der Slowakei mit der 19%-Flat-Tax. Zudem sind drei Viertel der österreichischen Unternehmen kleine und mittlere Betriebe,¹⁸ die der Einkommensteuer unterliegen und damit von der KöSt-Senkung nicht profitieren.

Das Argument, die höheren Gewinne würden investiert und damit Arbeitsplätze geschaffen werden, kann in der Realität nicht bestätigt werden. So ist die Gewinnquote in Österreich seit Anfang der 70er Jahre von 32 auf 42% gestiegen, die Investitionsquote aber von 30 auf 23% zurückgegangen (Guger/Marterbauer 2004; 16f). Im Gegenteil: wenn die Massenkaukraft durch Arbeitslosigkeit und Kürzungen von Sozialtransfers geschwächt ist, ist die Produktion von Waren weniger ertragreich, als das Geld am Kapitalmarkt anzulegen.

Laut Vermögensbericht sind von den drei Vermögensarten Geld, Immobilien und unternehmensbezogene Vermögen¹⁹ letztere mit Abstand am ungleichsten verteilt: 90% der Bevölkerung haben keinen Anteil daran (Einzinger u. a. 2004, S. 247). In

Analogie zum oben Dargestellten dürfte sich Unternehmensbesitz nur in seltenen Fällen in den Händen von Frauen befinden. Für sie ist die zunehmende steuerliche Entlastung von Konzernen daher vorwiegend eine Last zum Beispiel in Form sinkender Sozialstaatsfinanzierung, ohne eine Entlastung ihres eigenen Einkommens. Die Senkung der Körperschaftsteuer und die Gruppenbesteuerung²⁰, die massive Steuerausfälle verursachen, betreffen Frauen besonders negativ. (Siehe dazu auch die Beiträge von Lunzer und Saringer in diesem Heft.)

2.5 Umsatz- und Verbrauchsteuern

In Österreich stammen 42% aller Steuereinnahmen aus den regressiv wirkenden Aufwands- und Verbrauchsteuern, allein 32% entfallen auf die Umsatzsteuer. Der Konsum- und Verbrauchsbesteuerung können die KonsumentInnen kaum ausweichen. Niedrige Einkommen werden zumeist zur Gänze für den Konsum verwendet um die grundlegenden Bedürfnisse zu decken, während besser Verdienende relativ weniger für Konsumzwecke ausgeben (siehe Tabelle 3), sie können einen Teil ihres Einkommens sparen. Obwohl Fraueneinkommen im Haushaltskontext oft als »Zuverdienst« gesehen werden, bestreiten sie damit doch mehrheitlich die Ausgaben des täglichen Lebens. Demgegenüber wird der männliche »Hauptverdienst« eher für Freizeitaktivitäten, langlebige Konsumgüter und Status- und Machtsymbolen verwendet (Budlender 1996) – die Begrifflichkeit Haupt- und Zuverdienst lässt eher den umgekehrten Eindruck entstehen.

Bei Haushalten im unteren Einkommensdrittel übersteigen die durchschnittlichen Konsumausgaben ihr Einkommen (sie verschulden sich), ihr gesamtes Einkommen ist von Verbrauchssteuern belastet. Die Haushalte im oberen Einkommensdrittel verwenden im Durchschnitt 83% ihres Einkommens für Konsumzwecke, bei ihnen ist nur dieser Einkommensteil von Verbrauchssteuern belastet.

Tabelle 3: Konsumneigung nach Einkommen

	Durchschnittliche, langfristige Konsumneigung
Unterstes Einkommensdrittel	117,5%
Mittleres Einkommensdrittel	101,3%
Höchstes Einkommensdrittel	83,3%

Quellen: Statistik Austria, Konsumerhebung 1999/2000; WIFO-Berechnungen

Die letzte Verteilungsstudie für Österreich ergab, dass bei einer durchschnittlichen indirekten Steuerbelastung das untere Einkommensdrittel der Haushalte 13,7% und das oberste Einkommensdrittel nur mehr 11% an Umsatz- und Verbrauchsteuern zahlt (Guger 1996). Da wie bereits oben erwähnt, die kleinen Einkommen überwiegend den Frauen zugeordnet werden können, finanzieren sie damit erheblich die ertragreichen Umsatz- und Verbrauchssteuern mit.

3. Ansatzpunkte für eine gendergerechte Steuerreform

Soziale und ökonomische Unabhängigkeit der Frauen braucht ein breites öffentliches Leistungsangebot, das mit einem progressiv wirkenden Steuersystem zu finanzieren

ist. Notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für ein gendergerechtes Steuersystem ist ein Steuersystem mit starken Umverteilungskomponenten hin zu Einkommensschwachen, und einem Focus, der die langfristige Finanzierungssicherung des Sozialstaates im Auge behält. Dem entsprechen folgende Ansatzpunkte:

- Totalreform der vermögensbezogenen Steuern, die insgesamt eine progressive Wirkung entfalten sollen: angemessene Besteuerung von Besitz und Vermögen durch Einführung einer progressiven Vermögenssteuer (mit angemessenem Freibetrag), die Anhebung der Einheitswerte auf die realen Verkehrswerte, die Abschaffung der Steuerprivilegien eigennütziger Privatstiftung und eine grundlegende Umgestaltung der Erbschafts- und Schenkungssteuer.
- Angemessene Besteuerung von Unternehmensgewinnen durch Einführung einer Mindest-Körperschaftsteuer und einheitlicher Bemessungsgrundlage auf EU-Ebene, um hier auch verteilungspolitische Schieflagen zu beheben und der Erosion der Sozialstaatsfinanzierung Einhalt zu gebieten.
- Bei Erwerbseinkommen Entlastung der unteren Einkommen von den Sozialversicherungsbeiträgen; eine Erhöhung der Negativsteuer kann nur ein Zwischenschritt zu umfassenderen Reformen (Freibetragslösungen, gemeinsamer, progressiver Tarif für SV-Beiträge und Lohnsteuer) sein;
- Schaffung von Transparenz und Reduktion von Ausnahmen, Abschaffung bürokratischer Hürden durch eine automatische ArbeitnehmerInnen-Veranlagung;
- Umbasierung der Lohnsummensteuern auf Wertschöpfungsabgaben und Verbreiterung der Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung, insbesondere durch die Einbeziehung von Erträgen aus Vermietung und Verpachtung;
- Verbrauchsteuern: Mit einer »Verbrauchsteuerrückerstattung« für niedrige Einkommen oder einer Ausweitung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes muss die regressive Wirkung abgemildert werden;
- Einführung einer Steuer auf Devisentransaktionen (Tobin-Tax), zur Stabilisierung der Finanzmärkte und Erschließung neuer Finanzierungsquellen.

Ein gendergerechtes Steuersystem kann nicht durch die Reform einzelnen Steuern erreicht werden. Vielmehr ist eine Neudefinition jener Aufgaben notwendig, die von der öffentlichen Hand erbracht werden und mit einem progressiven Steuersystem finanziert werden müssen. Weiters sind soziale Kosten, Anreiz- und Folgewirkungen unterschiedlicher Steuern zu analysieren.

Elemente, die zu einer Verlagerung von gesellschaftlich wichtigen Aufgaben aus dem öffentlichen, gemeinschaftlich und demokratisch bestimmten Bereich in die private, von Einzelpersonen subjektiv bestimmte Sphäre führen, wie die Absetzbarkeit von Spenden u. a. für humanitäre Zwecke oder von Kinderbetreuungskosten, sind mit einem gendergerechten Steuersystem unvereinbar. Weiters sind steuerliche Maßnahmen, die die Schaffung prekärer Arbeitsverhältnisse fördern, wie die Absetzbarkeit von Haushaltshilfen, aus Gleichstellungsperspektive kontraproduktiv.

Dazu bedarf es einer Umstrukturierung, die den Faktor Arbeit entlastet und sicherstellt, das die Einkommen aus Gewinn, Besitz und Vermögen einen ihrer Bedeutung am Volkseinkommen entsprechenden Beitrag zum Abgabenaufkommen leisten.

Ein geschlechtergerechtes Steuer- und Abgabensystem müsste zudem geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede unmittelbar deutlich mildern (dazu sind sv. auch Anstrengungen zur Änderung der Primärverteilung unerlässlich), aber auch

Anreize für das Aufbrechen tradierter Geschlechterrollen setzen und so auch zur gleichmäßigeren Aufteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen beitragen.

Insgesamt braucht es für eine gendergerechte Umgestaltung des Steuersystems eine klare und ambitionierte Gleichstellungs- und Frauenpolitik, eine enge Zusammenarbeit von unterschiedlichen AkteurInnen und eine Neudefinition der Rollenverteilung zwischen Staat und Privat.

Literatur

- Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming im BMF: Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich »geschlechtsneutral«? Ergebnis eines Lohn- und Einkommensteuer-Vergleichs Männer – Frauen; Wien 2001
- Bauer, Tobias/ Baumann, Beat: An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen; Basel 1996
- BEIGEWUM (Hg.) »FRAUEN MACHT BUDGETS. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive«, Wien 2002
- Budlender, Debbie (Hg.) The Women's Budget, IDASA, Cape Town 1996
- Einzinger, Christian/ Kalmár, Monika/ Kernbeiß, Günther/ Prammer-Waldhör, Michaela/ Wagner-Pinter, Michael: Vermögensbildung und Reichtum in Österreich; in: BMSG: Bericht über die soziale Lage 2003 – 2004, Wien 2004
- Eurostat, Europäische Kommission Generaldirektion Steuern und Zoll (2005), Structures of the taxation systems in the European Union
- Gubitzer, Luise: Humanitäres Engagement von der Steuer absetzbar? In: Frauensolidarität 92, Nr. 2/2005, Wien.
- Guger, Alois: Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO Monographie 7/1996, Wien
- Guger, Alois/ Marterbauer, Markus: Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich; WIFO Monographie 12/2004, Wien
- Haidinger, Bettina: She Sweeps for Money! Beschäftigungsverhältnisse und strukturelle Bedingungen bezahlter Hausarbeit von Migrantinnen in Österreich. Diplomarbeit Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 2004
- Lunzer, Gertraud: Von der Progression zur frauenspezifischen Regression – Auswertung der Lohnsteuerstatistik nach Gendergesichtspunkten; Wien 2004
- Michalitsch, Gabriele: »Jenseits des homo oeconomicus? Geschlechtergrenzen der neoklassischen Ökonomik«, in: Krondorfer, Birge; Mostböck, Carina (Hg.), »Frauen und Ökonomie. Oder: Geld essen Kritik auf«, S. 91-104, Wien 2000
- Rechnungshof: Bericht gemäß Art 1 § 8 Bezügebegrenzungs-gesetz BGBl. I Nr. 64/ 1997 für die Jahre 2002 und 2003, Wien 2004
- Statistik Austria: Einkommenssteuerstatistik 2001; Wien 2003
- Statistik Austria: Lohnsteuerstatistik 2003; Wien 2005
- Till-Tentschert, Ursula/ Lamei, Nadja/ Bauer, Martin: Armut und Armutsgefährdung in Österreich 2003, in: BMSG: Bericht über die Soziale Lage 2003-2004, Statistik Austria, Wien 2004
- Wichterich, Christa: Femme global, Globalisierung ist nicht geschlechtsneutral, VSA-Verlag Hamburg, 2003
- World Economic Forum (WEF) Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap; Genf 2005

Anmerkungen

- 1 Am Zustandekommen des Artikels waren beteiligt: Luise Gubitzer, Elisabeth Klatzer, Gertraud Lunzer, Christine Mayrhuber, Michaela Neumayr, Sybille Pirkbauer, Christa Schlager und Margit Schratzenstaller.

- 2 Einkommensbericht des Rechnungshofes; Unselbstständig Beschäftigte Bruttoeinkommen (ohne Lehrlinge) 2003
- 3 vgl. BEIGEWUM (2002), S. 54ff.
- 4 Im zunehmend wichtigen Pflegesektor entstehend jedoch häufig schlecht bezahlte Arbeitsplätze mit ungünstigen Arbeitsbedingungen;
- 5 Siehe dazu z. B. Tobias Bauer, Beat Baumann: An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen; Basel 1996
- 6 In der WEF-Studie 2005 liegt Österreich beim Kriterium »gleicher Lohn für gleiche Arbeit« an 42. Stelle, bei einer Gesamtheit von 58 Staaten.
- 7 Siehe zur Absetzbarkeit von Spenden: Gubitzer 2005.
- 8 vgl. BEIGEWUM (2002), S. 90ff.
- 9 Zudem wurde die Datenlage durch die Umstellung des Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf die ESVG 95 deutlich verschlechtert, weil nicht mehr in Unternehmens- sowie in Besitz- und Vermögenseinkommen getrennt wird.
- 10 Berechnung AK Wien, Gertraud Lunzer, auf Basis der Lohnsteuerstatistik 2003
- 11 Die gleichen Beträge stehen Alleinerziehenden in Form des Alleinerzieher-Absetzbetrag zu. Ist die Steuerleistung nicht so hoch, werden beide Absetzbeträge auch als Negativsteuer ausbezahlt.
- 12 Abhängig vom Status ArbeiterIn, Angestellte, Lehrling und besonderen Merkmalen
- 13 Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming im BMF 2004
- 14 Die Höhe der Steuer bestimmt sich nach dem Verwandtschaftsgrad und der Höhe der geschenkten/vererbten Summe; das erste Kriterium spiegelt traditionelle Familienvorstellungen wider und ist insbesondere eine Diskriminierung von gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften.
- 15 Auf Grund der Umstellung auf die ESVG 95 können nach 1997 Besitz- und Gewinneinkommen nicht mehr getrennt werden.
- 16 Obwohl die Methodik des Bericht problematisch ist, wird aus Mangel anderer Quellen in den Eckpunkten darauf zurück gegriffen.
- 17 ÖGPP: Armuts- und Reichtumsbericht für Österreich; 2004
- 18 Von den rd. 250.000 Betrieben in Österreich sind nur 90.000 Kapitalgesellschaften.
- 19 Die Studie zieht den Wert des Kapitalstockes als Basis für die Schätzung heran
- 20 Die Gruppenbesteuerung erleichtert die internationale Verschiebung von konzerninternen Verlusten d. h. auch die Berücksichtigung von Auslandsverlusten im Inland.