

# Engendering Budgets – Problemaufriss für Österreich

Silvia Angelo, Christa Schlager, Gertraud Lunzer, Nadja Bergmann und Christine Mayrhuber

## 1. Einleitung

Die aktuelle Diskussion um Budgetpolitik in Österreich – aber auch der EU (Stichwort: Maastricht-Kriterien, Stabilitätspakt) – wird volkswirtschaftlich verkürzt und über weite Strecken polemisch geführt. Daher ist es auch nicht weiter erstaunlich, dass auch die Kernfrage, nämlich was eigentlich Rolle und Aufgabe des Staates sein soll, kaum bzw. nur einseitig (mit Schlagworten wie: »Rückzug des Staates auf seine Kernfunktionen«) thematisiert wird. Dominiert wird die Auseinandersetzung von Analogien zwischen dem Staat und einem »ganz normalem Haushalt« oder einem »Unternehmen«, der keine weiteren Aufgaben hat, als seine Einnahmen gleich seinen Ausgaben zu halten. Lenkungs- und Verteilungsdiskussionen werden nicht mehr geführt. Diese Gesichtspunkte wurden vom BEIGEWUM bereits in dem bereits 2 Jahre alten, aber immer noch aktuellen Buch »Mythos Nulldefizit« analysiert.

Im Dezember 2002 ist nun ein zweites Buch zum Thema Budget erschienen, das von einer Arbeitsgruppe des BEIGEWUM verfasst wurde: »Frauen Macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive«<sup>1</sup>. Diesmal werden Staatscinnahmen und –ausgaben aus der Geschlechterperspektive (oder auch Genderperspektive genannt) untersucht. Der zuvor beschriebene, auf reine Saldenmechanik verkürzte Diskurs hat, stellen die Autorinnen des neuen Buches fest, schwerwiegende Auswirkungen auf Frauen. So erfüllt der Staat derzeit bestimmte Aufgaben, die vor dem Hintergrund der ungleichen Ausgangssituationen der Geschlechter in der Gesellschaft unterschiedliche Bedeutungen für Frauen und Männer haben. Diese Funktion wird ignoriert, wenn z.B. von einer Senkung der Abgabenquote gesprochen wird, ohne auf die damit verbundenen, je nach gesellschaftlicher Situation der Betroffenen unterschiedlichen Auswirkungen zu schauen; oder wenn über Vermögenssteuern diskutiert wird, ohne die Primärverteilung von Einkommen und Vermögen mitzubedenken. Aus diesem Grunde ist es in Zukunft eine zentrale Voraussetzung für den Budgeterstellungprozess, die Auswirkungen aller Einnahmen und Ausgaben getrennt auf Frauen und Männer zu analysieren und zu bewerten. Dem vorgelagert, muss für eine solche Bewertung allerdings der Prozess selbst transparenter und offener werden. Dies gelingt auch, wenn versucht wird, betroffene Gruppierungen mitinzubeziehen. Engendering Budgets ist also zum einen ein Instrument für mehr Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern, zum anderen ein Mittel für die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik.

## 2. Ausgangssituation: Lebensverhältnisse von Frauen in Österreich

Der wesentliche Grund für die nach Geschlechtern unterschiedlichen Auswirkungen staatlichen Handelns liegt natürlich in den jeweils unterschiedlichen Lebens- und Arbeitssituationen von Frauen und Männern, sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich. Auch wenn sich die Ungleichheiten verringern und die Diskriminierungen abnehmen, so vollzieht sich diese Veränderung in derart kleinen Schritten, dass die grundlegenden Differenzen nicht verschwinden. Gerade auch deshalb, weil klassische Rollenbilder in der Gesellschaft, und darauf aufbauend auch staatliches Handeln, das Denken und Agieren nachhaltig beeinflussen. Dies wird in allen Diskussionen deutlich, in denen auch nur die Möglichkeit angedacht wird, dass Frauen nicht in erster Linie für die Kinder(erziehung) zuständig wären<sup>2</sup>.

Um budgetäre Maßnahmen beurteilen zu können, ist eine Analyse der gegenwärtigen Lebensverhältnisse von Frauen Voraussetzung. Eine Bestandsaufnahme für Österreich kann aber nur unzureichend sein, weil weite Bereiche nur zum Teil oder gar nicht gender-statistisch erfasst werden. Besonders im weiten Bereich der »Care Economy« (Versorgungsökonomie) zeigt sich, dass es sowohl am mangelnden Bewusstsein der Bedeutung dieses Bereiches für die gesamte Volkswirtschaft liegt, als auch an grundsätzlich methodischen Problemen, die mit der Erfassung der »Care Economy« in Zusammenhang stehen.

Frauen finden in Österreich nach wie vor traditionelle Rollenmuster vor. Hinsichtlich ihrer Situation am Arbeitsmarkt zeigt sich zwar eine zunehmende Teilhabe, allerdings darf die steigende Erwerbsbeteiligung nicht darüber hinwegtäuschen, dass Ausmaß, soziale Absicherung und vor allem Einkommen dieser Beschäftigung nicht jener der Männer gleichzusetzen sind. Einerseits nimmt die Erwerbsbeteiligung der Frauen kontinuierlich zu und die Schere zwischen Frauen- und Männererwerbsbeteiligung schließt sich immer mehr: Betrug die Männererwerbsquote (Erwerbsquote: Beschäftigte und Arbeitslose) 1951 noch 91% und jene der Frauen 49%, näherten sich die Werte immer stärker an. Im Jahr 2001 lag die Männererwerbsquote bei 79,4%, die der Frauen bei 62,5%<sup>3</sup>. Andererseits zeigt die Umrechnung der Beschäftigungsquoten (also EU vergleichbare Zahlen, ohne Arbeitslose) auf Vollzeitäquivalente ein weniger optimistisches Bild: Die Quote beträgt bei Männern 76% und bei Frauen 51%. Erklärt werden kann diese Entwicklung unter anderem durch die zunehmende Teilzeitbeschäftigung von Frauen: von 1975 bis 2000 hat sich die Teilzeitquote von Frauen von 14% auf 29% verdoppelt, jene der Männer blieb mit einer Zunahme von 1% auf 3% nahezu gleich niedrig.

Die Beteiligung am Bildungssystem ist ebenfalls ein zentraler Indikator zur Beurteilung sozialer Integrationsmöglichkeiten und bestehender oder zukünftiger Chancen am Arbeitsmarkt. Mädchen und Frauen haben seit den sechziger Jahren von der Bildungsexpansion stark profitiert und sind hinsichtlich der Bildungs-beteiligung und der Abschlüsse am Aufholen. Betrug beispielsweise der Schülerinnenanteil an den berufsbildenden höheren Schulen (BHS) 1970 nur knapp 30%, lag der Anteil 2000 bei rund 50%. Bei der allgemeinbildenden höheren Schule (AHS) stieg der Anteil von unter 50% auf 54%. Lediglich im Bereich der Berufsschule blieb er mit konstant rund 30% gleich niedrig, hingegen dominierten die Mädchen bei den berufsbildenden mittleren Schulen (BMS) mit einem Anteil von

60%. Auch im postsekundären Ausbildungsbereich holen Frauen auf bzw. überholen: bei den Universitäten stieg der Frauenanteil von rund 30% 1970 auf 58% 1999. Bei den neu gegründeten Fachhochschulen ist der Frauenanteil mit unter 30% allerdings relativ gering.

Bei den Einkommensunterschieden ist die geringste Aufholbewegung festzustellen. Zur Berechnung der Einkommensdynamik können verschiedene Datenbanken herangezogen werden (Lohnsteuerstatistik, Verdienststatistik etc.), die aufgrund unterschiedlicher Blickwinkel zu etwas abweichenden Ergebnissen führen. Unabhängig von der jeweils verwendeten Statistik ist der Befund eindeutig: Die Einkommensunterschiede in Österreich sind enorm. Um sich ein näheres Bild davon machen zu können: Laut Lohnsteuerstatistik betrug das mittlere Bruttojahreseinkommen 2000 unselbständig Erwerbstätiger knapp 15.000 Euro (205.000 ATS) für Frauen, für Männer etwa 25.000 Euro (345.000 ATS). Auf dieser Basis beträgt der Einkommensunterschied also 40%! Wenn innerhalb dieser Vergleiche die wöchentliche bezahlte Arbeitszeit miteinbezogen wird, ist das mittlere Einkommen von Männern immer noch um 23% höher als das von Frauen<sup>4</sup>. Der Einkommensnachteil von Frauen hat sich seit 1977 sogar eher vergrößert, wozu der steigende Anteil der Teilzeitbeschäftigung von Frauen maßgeblich beigetragen hat. Eine detailliertere Untersuchung zu den »Gründen« für Lohnunterschiede zeigt in einem Zeitvergleich 1983 und 1997, dass damals wie heute bei gleicher Arbeitszeit, Qualifikation etc. rund 80% der verbleibenden Einkommensunterschiede nicht erklärbar sind, sondern schlicht auf einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts beruhen (Böheim/Hofer/Zulehner 2002). Diese Unterschiede sind im übrigen auch bei selbständigen Beschäftigten zu finden. Das Problem an dieser Einkommensverteilung ist vor allem die Tatsache, dass sie sich auch in den sozialen Sicherungssystemen wiederfindet bzw. verstärkt (Arbeitslosengeld, Pension).

**Tabelle 1:** Überblick über einige zentrale Daten zur Situation der Frauen in Österreich

	<b>Gesamt</b>	<b>Frauen</b>	<b>Männer</b>
Erwerbsquote 2001	71,0 %	62,5 %	79,4 %
Beschäftigungsquote 2001	68,4 %	60,1 %	76,7 %
Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalent 2001	63,4 %	50,9 %	76,0 %
Teilzeitquote (Anteil an unselbständig Beschäftigten) 2001	17,6 %	34,1 %	4,5 %
Arbeitslosenquote (nationale Berechnung) 2001	6,1 %	5,9 %	6,2 %
Arbeitslosenquote (internationale Berechnung) 2001	3,6 %	4,3 %	3,0 %
Anteil an KarenzgeldbezieherInnen 2000	100,0 %	98,0 %	2,0 %
SchülerInnenanteil bei berufsbildenden mittleren Schulen 2000	100,0 %	60,0 %	40,0 %
SchülerInnenanteil bei berufsbildenden höheren Schulen 2000	100,0 %	50,0 %	50,0 %
SchülerInnenanteil bei allgemeinbildenden höheren Schule 2000	100,0 %	54,0 %	46,0 %
SchülerInnenanteil bei Berufsschulen 2000	100,0 %	30,0 %	70,0 %
StudentInnenanteil bei Universitäten 1999	100,0 %	58,0 %	42,0 %

Quelle: Beigewum: Engendering Budgets – Frauen Macht Budgets, Wien 2002: 72ff

### 3. Budgetpolitik ist Gesellschaftspolitik

Ein Budget ist formal gesehen eine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben. Die Ausgestaltung und Wirkung dieser Einnahmen und Ausgaben ist allerdings alles andere als »geschlechtsneutral«, wie in den folgenden Kapiteln exemplarisch gezeigt werden soll.

Generell gibt es bei der Betrachtung des Budgets folgende Größen, die einen allgemeinen Überblick über die Budgetentwicklung erlauben: Defizitentwicklung, Einnahmen- und Ausgabenquote (bzw. Abgaben- und Steuerquote). Die Einnahmenquote umfasst neben Steuern und Beiträgen auch noch Privatisierungserlöse und Erlöse aus Wirtschaftsbetrieben, die Abgabenquote – jene Quote, die derzeit zur Diskussion steht – beinhaltet Steuern und Abgaben, sowie Sozialversicherungsbeiträge, die Bruttosteuerquote umfasst alle Steuern (Einkommen und Vermögen) am BIP. Diese Quote ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen und zwar aufgrund der Tatsache, dass insbesondere die Lohnsteuer überproportional gestiegen ist.

**Tabelle 2:** Eckdaten des österreichischen Staatshaushaltes

Jahr	Ausgaben	Einnahmen	Abgaben	Bruttosteuern	Defizit
1988	55,2	51,7	41,8	23,7	-3,5
1989	53,6	50,5	40,6	22,8	-3,1
1990	53,1	50,6	40,7	23,1	-2,4
1991	54,2	51,2	41,2	23,6	-3,0
1992	54,9	52,9	42,4	24,4	-2,0
1993	57,9	53,7	43,2	23,7	-4,2
1994	57,4	52,4	41,9	23,0	-5,0
1995	57,3	52,0	42,4	22,0	-5,1
1996	56,8	52,8	43,9	23,9	-3,8
1997	54,1	52,1	44,7	24,8	-1,9
1998	54,4	51,9	44,6	25,6	-2,4
1999	54,2	51,8	44,5	24,8	-2,2
2000	52,8	51,2	44,0	24,6	-1,5
2001	52,2	52,4	45,9	26,4	0,2

Quelle: Beigewinn: Engendering Budgets – Frauen Macht Budgets, Wien 2002

Zum staatlichen Sektor zählen Bund, Länder, Gemeinden und deren Fonds sowie Sozialversicherungen und die Kammern.

### 4. Staatsausgaben

Bei einer Betrachtung der Ausgaben des Bundes bilden die Bereiche der sozialen Wohlfahrt (ca. 32% der Ausgaben) und der übrigen Hoheitsverwaltung (ca. 29%, dies sind insbesondere die Personalausgaben für die Verwaltung und der Zinsendienst für die Finanzschuld) die größten Ausgabenposten. Bildung und Kultur (16%), Verkehr und Energie (12%) folgen in der Größenordnung nach. Manche Sozialleistungen wie Pensionen oder auch verschiedene Gesundheitsleistungen sind allerdings durch selbstverwaltete Sozialversicherungsträger organisiert.

Frauen sind aufgrund ihrer Doppel- bzw. Mehrfachbelastung noch stärker auf Vorhersehbarkeit, Geradlinigkeit und Nachvollziehbarkeit der Sozialpolitik angewiesen. Mit dem Ende der großen Koalition und dem Beginn der Blau/Schwarzen Regierung kam es in Folge zu Einschränkungen bei den Sozialleistungen und einem Richtungswechsel in der Sozialpolitik, der unter dem Synonym »Erhöhung der sozialen Treffsicherheit« bekannt wurde. Mit diesem Begriff waren alle Versuche der Vereinheitlichung und Transparenz in den Sozialleistungen, die u.a. unter dem Stichwort »bedarfsorientierte Mindestsicherungen« diskutiert wurden, vom Tisch gewischt worden.

Insgesamt kann gezeigt werden, dass Sozialtransfers im besonderen Maße niedrigen Einkommen zu Gute kommen. Auf die untersten 30% der Haushaltseinkommen entfallen 60% der monetären Sozialleistungen, auf die obersten 30% dagegen nur 7%. Da Frauen zu den einkommensschwächeren Gruppen gehören, profitieren sie auf den ersten Blick überdurchschnittlich stark von Sozialleistungen. Frauen zahlen aufgrund ihrer niedrigeren Markteinkommen insgesamt weniger ins Sozialsystem ein als Männer und werden aufgrund dessen, dass der Sozialstaat nach unten absichert (z.B. durch die Ausgleichszulagen bei Pensionen) teilweise für ihre soziale Benachteiligung entschädigt (Streissler 1996).

Neben der Tatsache, dass Frauen aufgrund ihrer Lebensverhältnisse durch Beschäftigung im öffentlichen Dienst, durch die Bildungsausgaben bzw. aufgrund günstiger öffentlicher Infrastruktur (Verkehrsmittel etc.) stark von staatlichen Ausgaben profitieren, sind es insbesondere die *Sozialtransfers*, die Frauen zugute kommen und derzeit verstärkt im Zentrum öffentlicher Auseinandersetzung (heißt: Kürzungsinteressen) stehen.

Das heißt aber, dass eine Einschränkung der staatlichen Leistungen und des Umfangs des öffentlichen Sektors Frauen im allgemeinen viel härter trifft als Männer, solange es keine Begleitmaßnahmen gibt oder adäquate Angebote gemacht werden können. Dazu ist es notwendig, die geschlechtsspezifischen Wirkungen der einzelnen Aufgabenbereiche zu untersuchen und auch bei Änderungen Alternativszenarien zu entwickeln, die für die Betroffenen eine gleichwertige Lösung darstellen.

Darüber hinaus geht es nicht nur um die Frage, wieviel eingezahlt wird respektive wieviel Frauen aus dem System herausbekommen. Sozialsysteme unterliegen verschiedensten *Konzeptionen*. Österreich wird im internationalen Vergleich als konservativer Wohlfahrtsstaat bezeichnet. Es geht daher vielmehr um eine Analyse, auf Basis welcher Logik/welchen Versorgungsgedankens welche Leistungen gewährt werden und inwieweit diese traditionelle Geschlechterrollen verstärken.

Gerade was die Pensionsversicherung, die Arbeitslosenversicherung, den Familienlastenausgleichsfonds, die Kranken- und Unfallversicherung betrifft, so schlagen sich die Rollenstereotype der Gesellschaft auf die Transferlogik nieder. Häufig gibt es abgeleitete Leistungsansprüche (Pensionsanspruch bei Hinterbliebenen) oder Ansprüche zur Betreuung von Kindern (wie früher sehr stark die Sondernotstandshilfe in der Arbeitslosenversicherung etc.).

### **Beispiel Kinderbetreuungsgeld:**

Das Kinderbetreuungsgeld unterscheidet sich in seiner Konzeption vor allem in einem zentralen Merkmal vom früheren Karenzgeld: Es ist nicht mehr an frühere Erwerbstätigkeit gebunden. Dies hat budgetäre, verteilungs- und beschäftigungs-

politische genauso wie arbeitsrechtliche Auswirkungen auf Frauen. Mit der individualisierten Geldleistung und der neuen Zuverdienstgrenze von 14.600 Euro jährlich soll die sog. Wahlmöglichkeit von Frauen und Männern in bezug auf die Betreuung der Kinder erhöht werden.

#### 1. Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern

Was nun die Auswirkungen dieser Leistung auf die Erwerbstätigkeit von Frauen (als eigenständige Teilhabechance an der Gesellschaft) betrifft, so sind diese sehr unterschiedlich zu beurteilen: Die Zuverdienstgrenze stellt sicherlich einen Anreiz dar, auch während der Phase der Kleinkindbetreuung erwerbstätig zu sein. Diese Wirkung muss beobachtet werden, insb. was den fortgesetzten Karriereverlauf der Frauen betrifft.

#### 2. Zusätzliche Beschäftigung durch mehr Geld für Kinderbetreuung

Abhängig von der Form des Angebots ist die Betreuungsleistung verschieden teuer, verschieden flexibel und erfolgt an verschiedenen Orten. Nicht alle Formen von Betreuung sind grundsätzlich für alle Erziehungsberechtigten finanziell leistbar. Die Betreuungspersonen sind unterschiedlich bezahlt und sozialrechtlich abgesichert. Es ist also nicht egal, wie die Betreuung erfolgt, weil sich daraus unterschiedlichste Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die Einkommen, die unbezahlte Arbeit und die Lebenschancen der BetreuerInnen ergeben.

#### 3. Verteilung innerhalb bestimmter Gruppen von Frauen

Da das Kinderbetreuungsgeld nun weiter aus dem FLAF gezahlt wird, aber allen zugute kommt, gibt es neben der allgemeinen Verteilung von ArbeitnehmerInnen zu Selbständigen bzw. Nicht-Erwerbstätigen auch eine Verteilung innerhalb der Frauen. Zu bewerten ist, ob diese Verteilung grundsätzlich positiv ist und den nicht-erwerbstätigen Frauen z.B. durch den Erhalt des Geldes einen Berufseinstieg (Fertigstellung der Ausbildung etc.) ermöglicht.

Die Logik, monetären gegenüber nicht-monetären Leistungen Vorrang einzuräumen, ist eine, die auf den ersten Blick individuellen Wahlfreiheiten mehr Raum lässt. Auf den zweiten Blick können damit soziale, finanzielle und andere Grenzen dieser Wahlfreiheit allerdings nicht durchbrochen werden. Oftmals führt dies zur Verfestigung gesellschaftlicher Rollenmuster und Ungleichheit. Die Frage ist, ob Kinderbetreuung eine individuelle oder eine staatliche Aufgabe ist.

### 5. Staatseinnahmen

Verteilungsstudien zeigen deutlich, dass die Einnahmenseite in Österreich weniger stark umverteilend wirkt als die Ausgabenseite (Guger 1996). Der Hauptgrund für diese geringe Umverteilungswirkung liegt insbesondere in der Tatsache, dass im österreichischen Steuersystem der Anteil der progressiven Einkommens- und Ertragssteuern am gesamten Steueraufkommen unter dem Durchschnitt der OECD liegt. Einen überdurchschnittlich hohen Anteil am Steueraufkommen haben die – proportional bzw. regressiv wirkenden – indirekten Steuern. Knapp über die Hälfte der Steuereinnahmen stammen aus Aufwands- und Verbrauchsteuern. Diese Steuern haben tendenziell regressive Wirkung: je weniger Einkommen einem Haushalt zur Verfügung steht, desto größer ist der Anteil, der für Konsumzwecke verwendet werden muss.

Die zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge bilden für niedrige EinkommensbezieherInnen in Relation den größten Teil der Abgabenbelastung. Durch ihre regressive Wirkung (Höchstbeitragsgrundlage) sind untere Einkommensgruppen, in denen vorwiegend Frauen beschäftigt sind, in einem höheren Ausmaß belastet als obere Einkommensgruppen. Die Gestaltung der Lohnsteuer ist zwar progressiv, im Zusammenwirken mit den Sozialversicherungsabgaben wird sie aber ausgeglichen und wirkt schließlich eher proportional. Steuerbegünstigungen, wie etwa Zulagen oder Pendlerpauschale, kommen lt. einer Studie des BMF vorwiegend Männern zugute. Mit ein Grund dafür sind die bereits erwähnten hohen Einkommensunterschiede in Österreich, die auch im internationalen Vergleich eklatant sind.

Auch die Form und Höhe der Kapitalertrags- und Vermögensbesteuerung führen zu einer Umverteilung von unten nach oben. Traditionellerweise ist die Gruppe der Kapitalbesitzenden vorwiegend aus Männern zusammengesetzt, eine Erhöhung dieser Steuern träfe daher nur eine bestimmte Gesellschaftsschicht. Österreich bildet im EU-Vergleich das Schlusslicht des Steueraufkommens im Vermögensbereich. Generell ist durch das österreichische Steuersystem der Faktor Kapital weniger stark, Arbeit hingegen relativ stärker belastet.

Genauso wie bei den Transfers werden auch mit der Art und Ausgestaltung der Staatseinnahmenseite (Steuersystem) grundlegende gesellschaftspolitische Ziele verfolgt, die bislang nicht oder auch zu wenig aus der Genderperspektive analysiert worden sind. Ein Gender-Aspekt wäre auch die Frage nach den Folgewirkungen der Staatseinnahmen auf die Staatsaus(auf)gabenseite und damit auf die Lebenssituationen von Frauen. Insgesamt kann konstatiert werden, dass das Steuer- und Abgabensystem, obwohl es gendernneutral konzipiert ist, aufgrund der Einkommensunterschiede von Männern und Frauen, Frauen benachteiligt. Bisher vorliegende Arbeiten bestätigen dies.

## **6. Forderungen an die Budgetpolitik**

Engendering Budgets hat zwei große Stoßrichtungen. Zum Einen inhaltliche Forderungen an die Budgetpolitik. Im folgenden werden daher einige mögliche Überlegungen zu Veränderungen in der Einnahmen- und Ausgabenpolitik, die z.T. schon Gegenstand der öffentlichen Debatte, wenn auch häufig ohne Genderperspektive sind, dargestellt. Zum Zweiten bezieht sich Engendering Budgets auf den Budgetprozess, der transparenter und partizipativer, d.h. demokratischer gestaltet werden soll. Diese Forderungen sollen abschließend behandelt werden.

### **Einnahmenseite: Steuer- und Abgabensystem**

Insbesondere für den Bereich der Einnahmen gilt, dass viele der angesprochenen Themen – wie die negative Einkommensteuer, die Abschwächung der regressiven Wirkung von Sozialversicherungsbeiträgen, die Senkung von Lohnnebenkosten – einer umfassenden Debatte unterzogen werden sollten. Nachstehend daher einige Anregungen zur Neugestaltung:

Wie von ExpertInnen oftmals angemerkt, ist das Abgabensystem grundsätzlich reformbedürftig. Regressive Elemente des Steuer- und Abgabensystems gilt es zu vermindern.

- Im Bereich der Sozialversicherungen könnte z.B. über eine Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage für bestimmte Bereiche, wie der Krankenversicherung, oder verschiedene Möglichkeiten zur Einbeziehung aller Einkommen (Kapital- und Erwerbseinkommen) in die Bemessungsgrundlage nachgedacht werden.
- Grundsätzlich ist eine Steuerreform, die auf eine Tarifentlastung unterer Einkommen abzielt, auch aus frauenpolitischer Sicht zu begrüßen, und zwar aufgrund von zwei Faktoren: Aufgrund der Tatsache, dass Frauen weniger verdienen als Männer, wirkt sich eine Entlastung im unteren Einkommensbereich bei ihnen stärker aus. In diesem Sinne muss auch die Steuerfreigrenze erhöht werden. Zum zweiten bringt jede Erhöhung der Kaufkraft zusätzliche Wachstums- und damit Beschäftigungsimpulse: Wie sich in den Beschäftigtenzahlen zeigt, konnten Frauen in den letzten Jahren besonders stark vom Konjunkturaufschwung profitieren.
- Neben dieser Tarifentlastung müsste es aber für jene EinkommensbezieherInnen, also in der Regel für Frauen, im Rahmen einer allgemeinen Steuer- und Abgabenreform, ebenfalls zu einer Verbesserung ihrer Einkommenssituation kommen. Um die regressive Wirkung der Sozialversicherungsabgaben zu mindern, wäre ein kombinierter Tarif zu überlegen, bei dem die Sozialversicherungsbeiträge dem Tarif und damit der Progression analog der Einkommensteuer unterliegen. Die regressive Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge kann so vermindert bzw. eliminiert werden. Dazu ist eine grundlegende und umfassende Reform des gesamten Steuersystems notwendig.

Eine andere Variante zur Verbesserung der Situation unterer EinkommensbezieherInnen wäre es, die bereits existierende Negativsteuer deutlich zu erhöhen. Derzeit beträgt die Rückerstattung in diesem Rahmen 10% der Sozialversicherungsbeiträge (maximal 110 Euro) jährlich.

Die Umsetzung einer dieser beiden Varianten führen zu mehr Verteilungsgerechtigkeit, da Niedrig-EinkommensbezieherInnen davon stärker profitieren würden.

In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob nicht generell eine automatische Arbeitnehmerveranlagung zu mehr Gerechtigkeit führen würde. Aufgrund der Tatsache, dass nur die Hälfte aller Beschäftigten, die nicht einer Pflichtveranlagung unterliegen und davon ausgehend, dass vorwiegend Besserverdienende, die idR auch mehr Abschreibungsmöglichkeiten haben, einen Antrag zur Arbeitnehmerveranlagung stellen, ist eine automatische Durchführung naheliegend. Die Tendenz dorthin ist bereits durch das »Finanz-Online« (Arbeitnehmerveranlagung online mit sofortigem Erhalt des Einkommensteuerbescheides), das Anfang 2003 eingeführt wird, gegeben.

- Eine generelle Lohnnebenkostenentlastung im Niedriglohnbereich (wie auch von EU und OECD oft vorgeschlagen) ist aus frauenpolitischer Sicht allerdings kritisch zu hinterfragen: Zum einen muss das abgeleitete Leistungsniveau (Arbeitslosengeld, Pension etc.) sichergestellt werden, zum anderen besteht die Gefahr, dass hier Niedriglohnbereiche ohne Qualifikations- und Aufstiegsmöglichkeiten für Frauen eröffnet werden.
- Steuerbegünstigungen sind auf ihren Genderbias hin zu prüfen bzw. bei negativen Anreizwirkungen auf die Erwerbstätigkeit von Frauen eine Streichung zu



erwägen – wie z.B. beim Alleinverdienereinsatzbetrag, der Pendlerpauschale, den Absatzmöglichkeiten privater Versicherungen etc.

- Eine Wertschöpfungsabgabe, die eine Entlastung des Faktors Arbeit bedeutet und damit die Finanzierbarkeit des Sozialsystems sichert, ist sicherlich aus Gendersicht zu begrüßen.
- Gleichzeitig wäre aufgrund der Vermögenskonzentration eine höhere Besteuerung von Kapital und Vermögen (auch auf internationaler Ebene) wünschenswert. Ein wesentlicher Schritt ist in diesem Zusammenhang die Steuerharmonisierung auf europäischer Ebene.
- Zur gerechteren Verteilung der Arbeitszeit könnten steuerliche (im Sinne eines Steuerungseffektes) Überlegungen angestellt werden.
- Aktuelle politische Debatten müssen systematisch auf ihre Genderwirkung geprüft werden, so z.B. die Steuerreform oder die Lohnnebenkostensenkung: Welchen gesellschaftlichen Gruppen kommt dies überhaupt zu Gute (angeblich positiver Beschäftigungseffekt im Niedriglohnbereich). Welche Leistungen für welche Gruppen müssen auf der anderen Seite eingeschränkt werden? Welche alternativen Finanzierungen gäbe es?

### **Ausgabenseite: Aufgabenreform**

Da die Staatsausgaben eng mit den Staatsaufgaben verknüpft sind, ist eine Diskussion über Ausgaben ohne eine vorgelagerte Debatte über die gesellschaftlichen und ökonomischen Zielstellungen staatlichen Handelns sinnentleert. In diese Diskussion müssen auch die großen Bereiche der unbezahlten Arbeit und des Dritten Sektors miteinbezogen werden, um die genderspezifische Wirkungsweise erfassen zu können.

- Grundsätzlich sollte nicht-monetären gegenüber monetären Leistungen besonders für SchlechtverdienerInnen, insb. in der Familienpolitik, der Vorzug gegeben werden. Hier muss es vor allem in Richtung gratis Kinderbetreuung für Kleinkinder und Schulkinder im Alter von 1-3 und 6-14 Jahren gehen. Neben den direkten Beschäftigungseffekten für Frauen, denen der Berufseinstieg dadurch erleichtert wird, schaffen diese Infrastrukturmassnahmen auch indirekte Beschäftigung in den entsprechenden Einrichtungen. Zur Sicherstellung der Finanzierung kann eine Reduzierung der Familienbeihilfe genauso wie eine Abschöpfung der Wohnbauförderung überlegt werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Relationen zu sehen: Die Anhebung der Familienbeihilfe um 7 Euro/Kind mit 1.1.03 macht in Summe den dreifachen Betrag der früheren Kindergartenmillionen aus.
- Die Installierung einer Frauenministerin mit ausreichenden Ressourcen und einem starken Durchgriffsrecht auch auf andere Ministerien ist Grundvoraussetzung dafür, dass Fraueninteressen wahrgenommen werden können.
- Die Familienzentriertheit des österreichischen Sozialsystems sollte in Richtung universalistischer Leistungen gelockert werden. Dazu gehört eine bedarfsorientierte Mindestsicherung genauso, wie eine eigenständige Frauempension.
- Das Kinderbetreuungsgeld muss in Richtung Anreizwirkung für die Erwerbstätigkeit von Frauen und die Betreuung der Kinder durch ihre Väter bzw. durch öffentliche Einrichtungen umgestaltet werden. Ausserdem muss Vertei-

lungsgerechtigkeit zwischen denjenigen, die Beiträge dafür aufbringen und jenen, die die Leistung erhalten, wieder hergestellt werden. Die vorhandenen Überlegungen dazu wären zu diskutieren und auf diese Ziele hin zu überprüfen.

- Infrastrukturelle Leistungen (Daseinsvorsorge) müssen unter öffentlicher Kontrolle bleiben. Gender-Aspekte sind in die europäischen und internationalen Debatten und Beschlüsse offensiv einzubringen.

### **Demokratisierung des Budgetprozesses**

Fragen der Prioritätensetzung in der Budgetpolitik und der Konsequenzen politischer Entscheidungen müssen auf breiter Basis diskutiert werden. Dementsprechend sind die Budgetprozesse in Richtung mehr Partizipationsmöglichkeiten und Transparenz zu öffnen und zu ändern.

- **Transparenz**  
So wäre zunächst eine andere Darstellungsweise des Budgets notwendig, damit nachvollziehbar wird, wie viel für was ausgegeben werden soll. Österreich hat sich zum Verhaltenskodex des Internationalen Währungsfonds für den Staatshaushalt freiwillig verpflichtet. Dieser Kodex beinhaltet als zentrale Forderungen: (1) Klarheit über die Rollen und Verantwortlichkeiten, (2) öffentliche Verfügbarkeit der Information, (3) offene Budgeterstellung, Durchführung und Berichterstattung und (4) unabhängige Versicherung der Vollständigkeit. Die Umsetzung internationaler Standards dieser Art sollte das Minimum dessen sein, was Österreich in diese Richtung unternimmt.
- **Partizipation**  
Engendering Budgets soll kein technokratisches Instrument sein, bei dem sich einige spezialisierte ExpertInnen stellvertretend für alle Frauen Gedanken über das Budget machen. Impliziter Bestandteil der Umsetzung von Engendering Budgets ist daher, eine möglichst breite Öffentlichkeit zu erreichen und sie in die Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Die Forderung nach einer Demokratisierung der Budgetpolitik legt den Fokus darüber hinaus auf einen partizipativen Zugang zur Gestaltung von Entscheidungsprozessen. Da die internationalen Erfahrungen zeigen, dass jene Initiativen, die sowohl von der Regierung als auch außerhalb Unterstützung finden, am erfolgreichsten sind, ist eine breite Einbeziehung von Politik und Verwaltung, aber auch einer breiten Öffentlichkeit engagierter NGOs und Frauennetzwerke anzustreben.
- **Nachhaltigkeit**  
Erfolg kann sich nur einstellen, wenn Engendering Budgets nicht eine einmalige Übung bleibt. Engendering Budgets sollte deshalb als Begleitvaluierung fixer Bestandteil des Budgetprozesses werden und alle Aufgabenbereiche und staatlichen Ebenen umfassen.

Eine aktive Mitgestaltung und Mitentscheidung besonders von Frauen muss letztendlich auch eine Veränderung von Machtstrukturen mit einschließen, um die Interessen der Mehrheit, also der Frauen, entsprechend einzubeziehen. Die Worte Rosa Mayreders bleiben als *Ceterum Censeo*: »Man wird erst wissen, was die Frauen sind, wenn ihnen nicht mehr vorgeschrieben wird, was sie sein sollen«.

## Literatur

BEIGEWUM (2000): Mythos Nulldefizit, Wien

BEIGEWUM (2002): Frauen Macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive, Wien

Streissler, Agnes (1996): Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; die Verteilungssituation unselbständig beschäftigter Frauen in Österreich. Materialienband 61 zu Wirtschaft und Gesellschaft, Wien

Böheim, René/Hofer, Helmut/Zulehner, Christine (2002): Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in Österreich: Ein Vergleich zwischen 1983 und 1997. In: Kurswechsel Nr. 1, 50-56

## Anmerkungen

- 1 Die fünf Autorinnen des Artikels sind Mitglieder dieser Arbeitsgruppe und Co-Autorinnen des Buches.
- 2 Beispielhaft dafür ist die Tatsache, dass in Österreich – anders als in vielen europäischen Ländern – Überlegungen in Richtung verkürzter Karenzzeiten aber dafür flächendeckender Kinderkrippenbetreuung mit Kindeswegleitung gleichgesetzt werden.
- 3 Im internationalen Vergleich werden auf Grund der stärkeren Aussagekraft vor allem die Beschäftigungsquoten (keine Arbeitslosen) herangezogen: diese betragen 2001 für Männer 76,7% und für Frauen 60,14%.
- 4 Wenn nicht der herrschenden Logik gefolgt wird und nicht nur bezahlte Lohnarbeit in die Berechnungen als »Arbeitszeit« einbezogen werden, sondern auch die unbezahlte Haus- und Familienarbeit, würde sich demhingegen der Einkommensnachteil der Frauen aufgrund ihrer deutlich längeren Gesamtarbeitszeit aber noch dramatisch vergrößern.