

## **Genderspezifische Wirkungen von abgaberechtlichen Begünstigungen innerhalb des österreichischen Sozialversicherungs- und Lohnsteuersystems**

*Christopher Berka und Philipp Piber*

### **Zusammenfassung**

*Die Abmilderung der Einkommensunterschiede in den Primäreinkommen durch Steuer- und Abgabepolitik sowie durch die Verteilung der Staatsausgaben stellt eine wichtige Aufgabe des Wohlfahrtsstaates dar. Neben der vertikalen Verteilung rückt zunehmend die Verteilung der Einkommen zwischen den Geschlechtern in den Mittelpunkt der Debatte. Bei der Betrachtung von geschlechtsspezifischen Aspekten der staatlichen Umverteilung müssen sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitige Aspekte untersucht werden. Im Unterschied zu vielen anderen Studien steht in diesem Papier die staatliche Einnahmenseite im Mittelpunkt. Es werden einnahmeseitige Effekte von Begünstigungen im SV- und Lohnsteuersystem auf die Verteilung der Nettoeinkommen zwischen den Geschlechtern diskutiert. Insgesamt hebt die ungünstige Verteilungswirkung der Sechstelbegünstigung progressive Elemente wie Negativsteuer oder die stufenweise Reduzierung der Arbeitslosenversicherung bei niedrigen Einkommen auf, sodass die betrachteten Begünstigungen insgesamt eine regressive Wirkung entfalten. Es zeigt sich ferner, dass die begünstigte Besteuerung des 13. und 14. Gehalts im überwiegenden Maße Männern zugute kommt, während Frauen in erster Linie von der Negativsteuer sowie der Einschleifregelung der Arbeitslosenversicherung profitieren. Durch ein Anheben der Negativsteuer und die Einführung einer Deckelung bei der Sechstelbegünstigung im Rahmen einer aufkommensneutralen Abgabenreform könnte der regressive Effekt der Begünstigungen abgemildert sowie eine moderate Umverteilung von Männern zu Frauen im Vergleich zur Ausgangssituation erreicht werden.*

**Schlagwörter:** Mikrosimulationen, Einkommensverteilung, Steuer- und Abgabepolitik, Gender Budgeting

## **The Impact of Exemptions in the Austrian Tax Code on the Distribution of Income and the Gender Pay Gap**

### **Abstract**

*Reducing inequality by means of taxation is a major concern of welfare state policies. In this context, the distribution of income between men and women is considered to be an important aspect. While most economic research focuses on gender-specific effects of government expenditures (child care), this paper points at the role of tax exemptions, which contribute to gender inequality in many countries. The Austrian tax code features several allowances that reduce the taxable base for social security contributions as well as for income taxes. We show that these exemptions, in sum, lead to redistribution of income to the top, since the regressive allowances incorporated in the Austrian tax system overcompensate for allowances aiming at low-income groups. As these exemptions disproportionately reduce the tax burden for high income earners, which are disproportionately male, we conclude that on the whole the allowances in the Austrian tax code lead to a redistribution of income from women to men.*

**Keywords:** micro-simulations, income distribution, taxation, gender-budgeting

## 1. Einleitung

Die Primäreinkommen zwischen Männern und Frauen sind in Österreich nach wie vor sehr ungleich verteilt. Eine wichtige Aufgabe des Wohlfahrtsstaates ist die Abmilderung von Einkommensunterschieden in den Primäreinkommen durch entsprechende Steuer- und Abgabepolitik sowie durch die Allokation der Staatsausgaben. Vor dem Hintergrund der starken Ungleichverteilung der Markteinkommen zwischen den Geschlechtern ist die Umverteilung durch den Staat von besonderer Bedeutung. Hierbei darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass nicht zuletzt durch die Höhe der Einkommensdifferenz zwischen Männern und Frauen staatliche Umverteilung durch Steuern und Abgaben nur subsidiär eine Rolle spielen kann. Dennoch ist die Frage, ob und in welchem Ausmaß das österreichische Steuer- und Abgabensystem zur Schließung der Einkommensschere zwischen den Geschlechtern beiträgt, von hoher Relevanz (Bundesministerium für Finanzen 2001).

Bei der Betrachtung von geschlechterspezifischen Aspekten der Umverteilung durch den Staat müssen prinzipiell sowohl einnahmen- als auch ausgaben-seitige Komponenten berücksichtigt werden. Diese Maßnahmenbündel werden oft als Gender Budgeting bezeichnet. Ausgabenseitige Komponenten, wie staatliche Kinderbetreuung, spielen eine zentrale Rolle bei Betrachtung der Geschlechtergerechtigkeit. Ein beachtlicher Teil der Einkommensschere zwischen Frauen und Männern lässt sich durch unterschiedliche Arbeitszeiten erklären (Guger und Marterbauer 2007). Wenig überraschend wird daher die Bedeutung der staatlichen Ausgabenseite (Kinderbetreuung) für die Schließung des Gender Wage Gaps in vielen Studien in den Vordergrund gerückt (Bergmann et al. 2004). Die Einnahmenseite steht hingegen oft im Schatten und die Wirkungen von steuerlichen und abgabenrechtlichen Begünstigungen auf die Verteilung innerhalb und zwischen den Geschlechtern bleibt deutlich unterbelichtet. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den genderspezifischen Aspekten ausgewählter abgabenrechtlicher Begünstigungen innerhalb der österreichischen Lohneinkommen und soll somit einen Teil der einnahmenseitigen Forschungslücke schließen.

Das österreichische Sozialversicherungs- und Einkommensteuersystem ist ein historisches Konstrukt. Dabei wurden seit Beginn der II. Republik im

Jahre 1955 immer wieder Adaptierungen vorgenommen. Das grobe Gerüst, also die Finanzierung des Sozialversicherungssystems über ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenbeiträge, die progressive Tariftabelle, die begünstigte Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehalts besteht aber schon seit langer Zeit (Schratzenstaller und Wagener 2009). Dieses Konstrukt wurde innerhalb konkreter empirischer Rahmenbedingungen geschaffen. Die Partizipation von Frauen am Arbeitsmarkt war gering, der Anteil von Teilzeitarbeit zu vernachlässigen. Eine homogenere Arbeitszeit zwischen den Beschäftigten hätte unmittelbar eine andere Verteilung der Lohneinkommen und somit auch abweichende Umverteilungswirkungen des Sozialversicherungs- und Lohnsteuersystems zur Folge. Dass sich die geschlechterspezifische Struktur der Beschäftigten, die Rolle von Voll- und Teilzeitarbeitsplätzen sowie die Bedeutung von prekären Beschäftigungsverhältnissen über die Zeit verändert haben, wurde bei den Adaptierungen des Sozialversicherungs- und Lohnsteuersystems kaum berücksichtigt.

Die folgende Analyse deckt lediglich einen Teilbereich der einnahmenseitigen Wirkung des österreichischen Steuer- und Abgabensystems ab. Wir vernachlässigen die hohe Bedeutung der indirekten Steuern (Umsatzsteuer) in Österreich (Guger et al. 2009), ebenso wie die geringe Bedeutung von vermögensbezogenen Steuern (OECD 2006). Die Untersuchung beschränkt sich zudem auf die Lohneinkommen der unselbstständig Beschäftigten in Österreich. Somit werden sowohl Einkommensverteilung als auch steuerliche Begünstigungen (z. B.: KESt-Endbesteuerung) außerhalb der unselbstständigen Arbeit ausgeblendet (siehe § 2 Abs. 3 EStG). Im Wesentlichen soll die Wirkung von folgenden wichtigen abgabenrechtlichen Begünstigungen im Hinblick auf deren Geschlechtergerechtigkeit beurteilt werden.

### 1.1 Die Negativsteuer

Erreichen unselbstständig Erwerbstätige innerhalb eines Jahres nicht ein zu versteuerndes Einkommen, das über der ersten Progressionsstufe von 11.000 € liegt, so zahlen sie auch keine Lohnsteuer. In diesem Fall ist eine Steuergutschrift vorgesehen. Diese negative Einkommenssteuer wird prinzipiell mit 10 % der bezahlten Sozialversicherungsbeiträge angesetzt, ist jedoch mit einem Maximalbetrag von jährlich 110 € bzw. 251 € (bei Anspruch auf Pendlerpauschale) gedeckelt.

## 1.2 Die ALV-Begünstigung

Im Zuge der Steuerreform 2009 wurde ab 1. Juli 2008 eine stufenweise Reduktion der Arbeitslosenversicherungsbeiträge für kleine Einkommen umgesetzt. Die Basis für die Entlastung ist das monatliche Bruttoeinkommen. Dabei sinkt der ALV-Satz von 3 % auf 2 % für Einkommen zwischen 1.350–1.200 €, auf 1 % für Einkommen zwischen 1.200–1.100 € und schließlich auf 0 % für Einkommen unter 1.100 €. Für alle Einkommen über 1.350 € gilt der reguläre Satz von 3 %. Es handelt sich hierbei um eine sog. Freigrenze.<sup>1</sup> PensionistInnen sowie Beamtinnen und Beamte sind von der Regelung nicht betroffen, da sie keine Arbeitslosenversicherungsbeiträge zu entrichten haben.

## 1.3 Die Sechstelbegünstigung

Sonderzahlungen (Urlaubs- und Weihnachtsgeld) werden in Österreich, sofern sie 1/6er regulären monatlichen Bezüge innerhalb eines Jahres nicht übersteigen, mit einem proportionalen Satz von 6 % besteuert. Ferner existieren ein Freibetrag von 620 € sowie eine Freigrenze von 2.100 €.

Das österreichische Einkommensteuergesetz kennt zahlreiche Ausnahmeregelungen, welche die Steuerbemessungsgrundlage für bestimmte Gruppen in einem nicht unerheblichen Maße beeinflussen. Allein durch die sogenannten Pauschalierungsverordnungen (hier erfolgt eine einfache Gewinnermittlung, etwa als Prozentsatz des Umsatzes) für unterschiedliche Branchen ergeben sich hohe Begünstigungen. Auch für unselbstständig Beschäftigte haben sich mit der Zeit einige Ausnahmeregelungen angesammelt, die jedoch zumeist berufsspezifische Erschwernisse abbilden sollen (Nachtarbeit, Schmutzzulage, Überstundenbegünstigung etc.). Wir erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Wahl der Begünstigungen erklärt sich damit, dass sie für alle unselbstständig Beschäftigten generelle Gültigkeit besitzen. Der verwendete Datensatz, der im nächsten Kapitel näher beschrieben wird, enthält diese berufsspezifischen Informationen nicht bzw. lässt keine direkten Rückschlüsse auf die Frage zu, ob ein Individuum eine bestimmte Begünstigung erhält oder nicht.

<sup>1</sup> Sobald eine Grenze überschritten ist, wird nicht bloß darüberliegendes Einkommen mit dem höheren Satz, sondern auch das gesamte darunterliegende Einkommen mit ebendiesem belastet. Basis für die Grenzen ist die gesetzliche Grundlage 2008

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Sechstelbegünstigung mit Abstand das größte Volumen der im vorliegenden Beitrag behandelten Begünstigungen aufweist.

Ausgehend vom Regime im Status quo betrachten wir zunächst die Aufkommens- und Verteilungseffekte, die sich durch die gänzliche Abschaffung der oben angeführten Begünstigungen ergeben würden. Danach werden die Begünstigungen schrittweise wieder eingeführt, um die jeweiligen Effekte isolieren und analysieren zu können. Der Beitrag schließt mit einem aufkommensneutralen Reformvorschlag, dessen Ziel in einer Variation dieser Begünstigungen liegt, welche die ungünstigen Verteilungseffekte zwischen hohen und niedrigen Einkommen bzw. Männern und Frauen etwas entschärft.

## 2. Daten und Modell

Die folgenden Berechnungen basieren auf einer hochrepräsentativen 1%-Stichprobe aus der Lohnsteuerstatistik 2008. Es handelt sich also um eine Betrachtung auf Individualdatenebene. Die Stichprobe enthält grobe Informationen zum sozialen Status (ArbeiterIn, AngestellteR, PensionistIn, etc.), zum Umfang der Beschäftigung (Voll- bzw. Teilzeitbeschäftigung), zum Geschlecht sowie Brancheninformationen. Sehr umfangreich dargestellt sind die individuellen Einkommenssituationen. So werden nicht nur die Bruttomarkteinkommen erfasst, sondern auch ergänzende Informationen wie etwa Sonderzahlungen (insbes. 13. und 14. Gehalt), Sozialversicherungsbeiträge oder abzuführende Lohnsteuer zur Verfügung gestellt. Ein wichtiger Aspekt dieses Datensatzes ist die punktgenaue Erfassung der Lohneinkommen. Da es sich hierbei um eine administrative Quelle handelt, spielen Antwortverweigerung oder falsche Auskünfte, wie dies bei Befragungsdaten durchaus vorkommen kann, praktisch keine Rolle.

Um Anreizwirkungen oder Arbeitsangebotseffekte von unterschiedlichen Steuerbegünstigungen zu untersuchen, wäre jedoch ein Datensatz erforderlich, der in der Lage ist, zusätzlich die Haushaltsebene zu erfassen. Den Haushalt bei Genderdebatten als Einheit zu sehen ist jedoch aus vielerlei Gründen problematisch. Bei Betrachtung der Einkommen auf Haushaltsebene spielt die interfamiliäre Einkommenserzielung von Mann und Frau eine untergeordnete Rolle — der Haushalt wird als Einheit betrachtet. Die familiäre Abhängigkeit von Frauen an der Einkommenserzielung der Männer

kann aber weder ein ökonomisch noch gesellschaftlich sinnvoller Maßstab sein. Um diese Abhängigkeiten zu brechen, müssen Frauen die Möglichkeit erhalten, zumindest im gleichen Ausmaß an der Erzielung des Haushaltseinkommens mitzuwirken. Zur Wohlstandsmessung wird in Verteilungsstudien freilich oft das Haushaltseinkommen herangezogen (Guger et al. 2009). Nichtsdestotrotz stellt sich die Frage, ob die Wohlfahrtssituation zweier Frauen in unterschiedlichen Familien mit gleichem Haushaltseinkommen, aber unterschiedlicher Partizipation bei der Einkommenserzielung tatsächlich vergleichbar ist. In diesem Sinne scheint bei der Fokussierung auf Genderfragen eine Konzentration auf die individuellen (Lohn-)Einkommen gerechtfertigt.

Für die Berechnungen wird das Modell TAXSIM von Berka, Humer und Moser eingesetzt. Dieses basiert auf einer 1%-Stichprobe aus der Lohnsteuerstatistik 2008 und ermöglicht die Simulation verschiedenster Variationen innerhalb des Sozialversicherungs- und Lohnsteuersystems (Berka, Humer und Moser 2009).

### 3. Ergebnisse

Im Folgenden sollen die drei in der Einleitung genannten Begünstigungen und deren Wirkung analysiert werden. Um die vertikalen (Um-)Verteilungswirkungen sowie die Auswirkungen auf die Verteilungen zwischen den Geschlechtern zu verstehen, muss zunächst der Blick auf die Primärverteilung (Bruttolöhne) gerichtet werden. Zu diesem Zweck werden in einem ersten Schritt aus der 1%-Stichprobe, die 62.018 Beobachtungen enthält, sämtliche Pensionistinnen und Pensionisten entfernt. Diese sind weder von der ALV-Reform noch von der Negativsteuer betroffen, sodass bei Berücksichtigung dieser Gruppe starke Verzerrungen der Analyse zu erwarten wären. Zwar sind auch Beamtinnen und Beamte nicht von der ALV-Senkung erfasst, da diese keine ALV-Beiträge zu entrichten haben, jedoch würden ohnehin lediglich etwa 1,2 % dieser Gruppe<sup>2</sup> von einer solchen Entlastung profitieren, womit keine groben Analyseprobleme zu erwarten sind. Diskussionen wie die Ausweitung der Negativsteuer auf Personen im Ruhezustand sollen an dieser Stelle nicht geführt werden. Nach diesem Schritt verbleiben im Datensatz 39.994 Beobachtungen, also in etwa 65 %. Hinsichtlich der Aufkommenseffekte in den

nachfolgenden Tabellen werden in Klammern die entsprechenden Werte angeführt, die sich bei der Mitberücksichtigung von PensionistInnen ergeben würden.

#### 3.1 Die Verteilung der Bruttoeinkommen zwischen den Geschlechtern

Abbildung 1 zeigt ein Histogramm der Bruttogehälter der unselbstständig Beschäftigten (ohne PensionistInnen) gesamt sowie aufgefächert nach Geschlechtern. Die markante Ausprägung am linken Ende der Grafik erklärt sich durch die hohe Anzahl an unterjährig Beschäftigten (PraktikantInnen). Das Verhältnis von Männern zu Frauen in diesem Datensatz beträgt 1,16 (ca. 53 % Männer und 47 % Frauen). Bei den Fraueneinkommen lässt sich eine verstärkte Häufung am unteren Ende der Einkommensverteilung erkennen. Bis zu einem Bruttoeinkommen von etwa 21.000–23.000 € (entspricht einem Bruttomonatslohn von etwa 1.500–1.650 €) sind Frauen deutlich häufiger anzutreffen als Männer. Ab einem Einkommensniveau von 23.000 € (in etwa 1.650 € Bruttomonatslohn) sind Männer deutlich stärker repräsentiert als Frauen. Die Spreizung (Häufungen von Männern und Frauen in den jeweiligen Einkommenskategorien) nimmt außerdem mit steigendem Einkommen immer stärker zu. Dies ist zunächst auf den hohen Anteil von Frauen in Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen (87 % der Männer, aber nur 57 % der Frauen arbeiten Vollzeit). Jedoch zeigt sich auch bei Betrachtung von Vollzeitbeschäftigten, dass Frauen vor allem in den oberen Einkommenssegmenten deutlich unterrepräsentiert sind. Konsequenterweise werden Frauen von Begünstigungen, die auf steuerliche Erleichterung bzw. Zuschüsse im unteren Einkommenssegment abzielen, stärker betroffen sein als Männer. Letztere hingegen werden durch Konstruktionen wie die Sechstelbegünstigung stärker profitieren als Frauen, da nicht nur die absolute, sondern auch die relative Entlastung aufgrund des progressiven Einkommensteuersystems durch die begünstigte Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehalts mit steigendem Einkommen zunimmt. Welche Effekte jedoch überwiegen, ist a priori nicht klar.

#### 3.2 Umverteilung durch das SV- und Lohnsteuersystem

Tabelle 1 zeigt in den Zeilen 1–7 verschiedene Verteilungskennzahlen, die sich innerhalb von unselbstständig erwerbstätigen Frauen und Männern im Status

<sup>2</sup> Diese besteht wiederum zu 80 % aus Frauen.

Abbildung 1: Histogramm der Lohneinkommen nach Geschlechtern

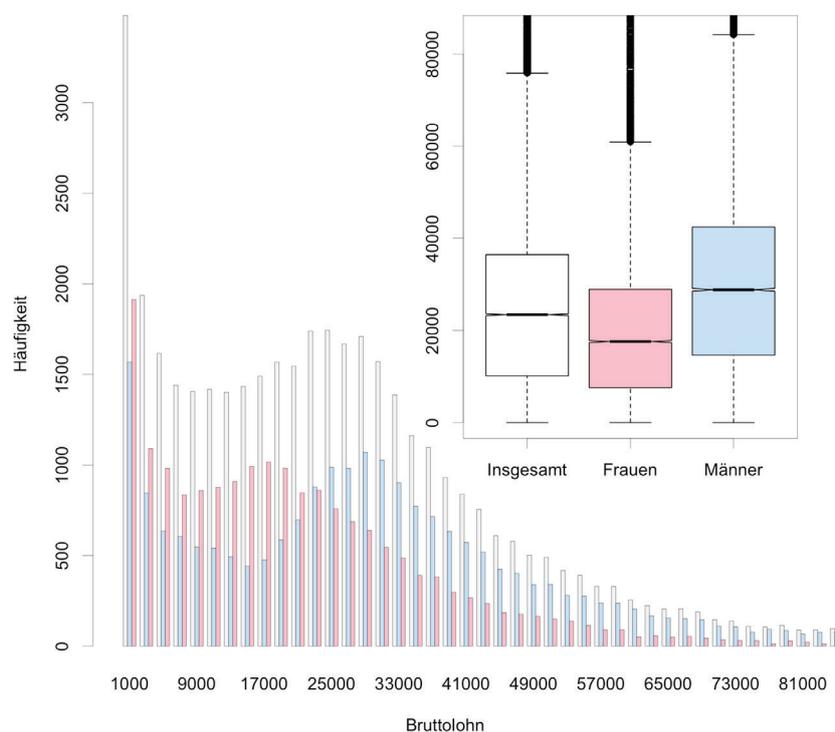


Tabelle 1: Verteilungswirkungen des SV- und Lohnsteuersystems im Status quo (inkl. aller Begünstigungen)

	<i>Index</i>	<i>Brutto</i>	<i>Netto</i>	<i>Netto/Brutto</i>
1	Mittelwert	27534.66	19328.08	70.2
2	Median	23414.07	17735.75	75.75
3	80-20 sumratio	22.33	16.14	72.28
4	60-40 sumratio	6.19	4.79	77.38
5	99-50 sumratio	0.35	0.27	77.14
6	Gini	0.45	0.40	88.89
7	Theil	0.37	0.30	81.08
8	Aufkommen	–	32.82 (39.8)*	–

\* inkl. PensionistInnen

quo ergeben. Neben Mittelwert und Median werden einerseits sehr breite Verteilungsmaße (Gini- und Theil-Koeffizient), andererseits auch etwas spezifischere Verteilungsmaße (sumratios) für die Analyse verwendet. Ein sumratio stellt die summierten Einkommen von vorher spezifizierten Einkommensbereichen zueinander ins Verhältnis. Das 80-20 sumratio besagt also beispielsweise, dass die oberen 20 % 22,3-mal so viel Bruttoeinkommen beziehen wie die unteren 20 % der unselbstständig Erwerbstätigen.

Der Theil-Koeffizient ist ein Entropie-Maß. Die Veränderungen sind dabei ähnlich zu deuten wie beim Gini-Index. Niedrigere Werte deuten auf eine

egalitäre Verteilung der Einkommen hin, wobei der Gini-Index Veränderungen in der Mitte stärker gewichtet, während der Theil-Koeffizient sensitiver gegenüber Änderungen an den Rändern der Einkommensverteilung ist. Auch für sumratios gilt: Sinkende Werte deuten auf eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen hin.

Die Nettoeinkommen ergeben sich durch den Abzug der Sozialversicherungsbeiträge sowie der Lohnsteuer im Status quo, wobei sämtliche Begünstigungen berücksichtigt wurden. Es wurde neben der ALV-Senkung für monatliche Bruttoeinkommen bis zu 1.350 € und der begünstigten Besteuerung des Jahres-

Tabelle 2: Verteilungswirkungen des SV- und Lohnsteuersystems im Status quo (inkl. aller Begünstigungen) nach Geschlechtern

Index	<b>Männer</b>		<b>Frauen</b>		<b>Verhältnis Mann/Frau</b>	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
1 Mittelwert	33339,39	22870,13	20814,87	15227,65	160,17	150,19
2 Median	28835,15	20829,73	17597,81	14499,98	163,86	143,65
3 80-20 sumratio	19,2	13,90	21,8	15,89	88,07	87,48
4 60-40 sumratio	5,17	4,15	6,27	4,95	82,46	83,84
5 99-50 sumratio	0,33	0,26	0,27	0,21	122,22	123,81
6 Gini	0,43	0,39	0,44	0,39	97,73	100
7 Theil	0,34	0,29	0,34	0,28	100	103,57
8 Aufkommen	–	22,47	–	10,35	–	–

echstels auch die Negativsteuer berücksichtigt. Dies ist aus mehrerlei Gründen problematisch.

Erstens, wird die Negativsteuer nicht automatisch (wie die ALV-Begünstigung bzw. das Jahressechstel), sondern nur auf Antrag berücksichtigt.

Zweitens, machen nicht alle Menschen, die einen rechtlichen Anspruch auf die Negativsteuer haben, diesen auch tatsächlich geltend. Daten zur Arbeitnehmerveranlagung 2005 legen eher den Schluss nahe, dass in etwa 50 % der Anspruchsberechtigten keinen Antrag stellen.

Drittens, variiert die Negativsteuer mit dem Anspruch auf Pendlerpauschale und kann bei Vorliegen eines solchen theoretisch auf bis zu 240 € ansteigen.

Nichtsdestotrotz wurde zur Berechnung der Tabelle 1 angenommen, dass all jene Personen, die Anspruch auf die Negativsteuer haben, auch tatsächlich einen Antrag stellen. Da die Stichprobe keine Informationen zur Pendlerpauschale enthält, wurde ferner angenommen, dass lediglich maximal 110 € ausbezahlt werden. Wir stellen also in diesem Fall auf das theoretische Umverteilungspotenzial dieser Begünstigung (unter Ausblendung der Pendlerpauschale) ab und verzichten bewusst auf Debatten wie über die Einführung einer automatisierten Veranlagung für Negativsteuerfälle.<sup>3</sup> Die sinkenden Werte von „Brutto“ zu „Netto“ für die Verteilungskennzahlen in Tabelle 1 zeigen die Progressivität des SV- und Lohnsteuersystems.

Das Aufkommen aus SV-Beiträgen und Lohnsteuer summiert sich unter den Beschäftigten auf etwa 32,82 Mrd. € auf. Würden auch PensionistInnen berücksichtigt werden, käme man auf einen Betrag von

<sup>3</sup> Dies bedeutet nicht, dass eine solche Debatte keine Legitimation hätte, sondern lediglich, dass wir in diesem Kontext dieses Problem ausblenden möchten.

etwa 39,8 Mrd. €, wobei sich das Aufkommen aus SV-Beiträgen (19,4 Mrd. €) und Lohnsteuer (20,4 Mrd. €) in etwa die Waage hält.

Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse aus Tabelle 1 aufgefächert nach Geschlechtern, wobei die letzten beiden Spalten zusätzlich das Verhältnis zwischen Brutto- bzw. Nettokennzahlen von Männern und Frauen illustrieren. Auffallend ist zunächst die ungleichmäßigere Verteilung innerhalb der Fraueneinkommen,<sup>4</sup> was sich großteils auf die heterogenere Arbeitszeit unter Frauen zurückführen lässt. In jedem Fall lässt sich festhalten, dass im Status quo das SV- und Lohnsteuersystem zu einer Schließung der Einkommenslücke zwischen Frauen und Männern beiträgt. Der mittlere Bruttoverdienst von Männer entspricht 160 % des mittleren Frauenlohns. Nach Abzug von SV-Beiträgen und Lohnsteuer bleibt „lediglich“ ein Einkommensvorsprung von 50 %. Im Falle des Medianeinkommens verringert sich der Abstand sogar um etwas mehr als 20 %.

### 3.3 Die Rolle der Begünstigungen

Das SV- und Lohnsteuersystem wirkt also inkl. aller Begünstigungen nicht nur progressiv, sondern vermindert indirekt auch die Ungleichheit zwischen Frauen- und Männereinkommen.

Dies liegt jedoch in erster Linie an der Tarifgestaltung, insbesondere an der hohen Einkommensgrenze der 1. Progressionsstufe von derzeit 11.000 € Jahreseinkommen<sup>5</sup>. Diese Eigenschaft ist nichts Besonderes,

<sup>4</sup> Mit Ausnahme des 99-50 sumratio weisen die Verteilungskennzahlen der Fraueneinkommen durchwegs höhere Werte auf als jene der Männer.

<sup>5</sup> Dieser Einkommensbegriff hat jedoch nicht viel mit dem Bruttolohn zu tun (siehe Berka, Humer und Moser 2009).

Tabelle 3: Die kumulative Wirkung verschiedener Begünstigungen auf die Nettoeinkommensverteilung

<i>Index</i>	<i>ohne Begünstigungen</i>	<i>inkl. Negativsteuer</i>	<i>inkl. ALV-Senkung</i>	<i>inkl. Sechstelbegünstigung</i>
1 Mittelwert	18238,49	18262,93	18332,46	19328,08
2 Median	16903,98	16903,98	16903,98	17735,75
3 80-20 sumratio	15,76	15,49	15,09	16,14
4 60-40 sumratio	4,72	4,67	4,55	4,79
5 99-50 sumratio	0,27	0,26	0,26	0,27
6 Gini	0,4	0,4	0,39	0,4
7 Theil	0,3	0,3	0,29	0,3
8 Aufkommen	37,18 (45,5)*	37,09	36,8	32,82 (39,8)*

\* inkl. PensionistInnen

zeichnen sich die meisten Einkommensteuersysteme doch durch eine progressive Tarifgestaltung aus. Über die kumulative Wirkung von steuerlichen Begünstigungen innerhalb des Systems sagt dieser Umstand wenig aus. Flat-Tax-Systeme<sup>6</sup> sind selten bis kaum anzutreffen (Siehe OECD (2006)). Eine Besonderheit stellt hingegen in Österreich die steuerliche Begünstigung des 13. und 14. Gehalts dar. Auch die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge kann als österreichisches Spezifikum qualifiziert werden, während negative Einkommensteuern freilich in mehreren Ländern existieren.

Tabelle 3 zeigt die kumulative Wirkung von Negativsteuer, ALV-Senkung sowie der Sechstelbegünstigung auf die entsprechenden Verteilungskennzahlen. Diese Tabelle ist von links nach rechts zu lesen, beginnend mit der Nettoeinkommensverteilung, wie sie sich ohne die drei untersuchten Begünstigungen einstellen würde. Die Spalte „inkl. ALV-Senkung.“ enthält somit nicht nur die Wirkungen der ALV-Begünstigung, sondern eben auch die Berücksichtigung der Negativsteuer. In der letzten Spalte wird zusätzlich die Wirkung der Sechstelbegünstigung illustriert - diese Spalte zeigt damit auch den Gesamteffekt der hier untersuchten Begünstigungen.<sup>7</sup> Grobe Verteilungs-

<sup>6</sup> Ein Tarifsystem, das tatsächlich sämtliches Einkommen ab dem ersten Euro einem einheitlichen Steuersatz unterwirft.

<sup>7</sup> Die Form der gewählten Darstellung lässt sich mit den Wechselwirkungen von SV- und Lohnsteuersystem begründen. Sozialversicherungsbeiträge haben einen wesentlichen Einfluss auf die Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer. Würde also die Sechstelbegünstigung isoliert betrachtet werden, so wären die Ergebnisse leicht verzerrt, da eine Vernachlässigung der ALV-Senkung mit einer niedrigeren BMG für die Lohnsteuer einhergehen würde. Eine gesonderte Betrachtungsweise würde keine signifikante Änderung in Ergebnissen und Schlussfolgerungen nach sich ziehen.

kennzahlen wie der Gini- oder Theil-Koeffizient reagieren grundsätzlich relativ träge auf kleinere Veränderungen in der Verteilung. Aussagekräftiger sind in diesem Falle die sumratios. Sie zeigen deutlich, dass die Negativsteuer sowie die ALV-Begünstigung zu einer Egalisierung der Nettoeinkommensverteilung führen. Für ein Gesamtentlastungsvolumen von lediglich 400 Mio. € sind die Verteilungseffekte relativ beachtlich. Dies liegt an der Einkommensobergrenze für die Gewährung dieser Begünstigungen. Sämtliche Lohneinkommen, die über 1.350 € im Monat liegen, werden von den Ausnahmeregelungen überhaupt nicht erfasst. Die Sechstelbegünstigung stellt in diesem Sinne das Pendant dar. Hier werden die kleinen Einkommen bis zur ersten Progressionsstufe nicht erfasst. Im Gegenzug steigt nicht nur die absolute, sondern auch die relative Begünstigung mit zunehmendem Einkommen.<sup>8</sup> Die begünstigte Besteuerung des 13. und 14. Gehalts hat also einen regressiven Effekt auf die Einkommensverteilung. Dieser Effekt ist so stark, dass die progressiven Effekte von ALV-Begünstigung und Negativsteuer überkompensiert werden. Sämtliche Verteilungskennzahlen in der letzten Spalte von Tabelle 3 deuten auf eine weniger egalitäre Verteilung hin, als dies ohne sämtliche Begünstigungen der Fall wäre. Darüber hinaus ergeben sich durch die Sechstelbegünstigung die stärksten budgetären Effekte. Unter Einrechnung der PensionistInnen ergibt sich ein jährlicher Aufkommensverlust von etwa 5,4 Mrd. €. Tabelle 4 zeigt die Männereinkommen in Prozent

<sup>8</sup> Mit dem Stabilitätsgesetz 2012 wurde ein Solidarbeitrag für sehr hohe Einkommen eingeführt. Dieser wirkt über eine stufenweise Deckelung der Sechstelbegünstigung. Die Wahl des Deckels ist jedoch relativ großzügig. Erst mit einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von rund 500.000 € verliert man den Steuervorteil der Begünstigung für Einkommensanteile über dieser Grenze.

Tabelle 4: Kumulative Beurteilung verschiedener Begünstigungen auf die Geschlechterverteilung

<b>Verhältnis Verteilungskennzahlen Mann/Frau</b>				
Index	ohne Begünstigungen	inkl. Negativsteuer	inkl. ALV-Senkung	inkl. Sechstelbegünstigung
1 Mittelwert	149,48	149,28	148,65	150,19
2 Median	144,10	143,98	142,68	143,65

Tabelle 5: Entlastungswirkungen verschiedener Begünstigungen nach Geschlechtern

	<b>Index</b>	<b>Männer</b>	<b>Frauen</b>
1	ohne Begünstigungen (in Mrd. €)	25,31	11,87
2	inkl. Negativsteuer (in Mrd. €)	25,27	11,81
3	inkl. ALV-Senkung (in Mrd. €)	25,17	11,63
4	inkl. Sechstelbegünstigung (in Mrd. €)	22,47	10,35
5	Entlastung gesamt in Mrd. €	2,84	1,52
6	Ø-Entlastung in €	1323,52	820,03

der Fraueneinkommen sowie den kumulativen Einfluss der unterschiedlichen Begünstigungen auf das Verhältnis für Mittelwert und Median. Während Negativsteuer und ALV-Begünstigung die Einkommensschere im Vergleich zum Regime ohne Begünstigungen weiter schließen, wird dieser Effekt durch die Sechstelbegünstigung nicht nur aufgehoben, sondern umgekehrt. Sie lässt die Männereinkommen durchschnittlich um etwa 2,5 % stärker wachsen als die Fraueneinkommen. Insgesamt ergibt sich durch die untersuchten Begünstigungen eine moderate Umverteilung von Frauen zu Männern. Nach Berücksichtigung von Negativsteuer, ALV-Begünstigung und Jahressechstel betragen die Nettoeinkommen der Männer 150,2 % von jenen der Frauen, um 0,7 Prozentpunkte mehr als ohne Ausnahmeregelungen (149,5 %).

Die etwas stärkere Begünstigung von Männern wird auch durch Tabelle 5 illustriert. Negativsteuer und ALV-Begünstigung entlasten unselbstständig erwerbstätige Frauen in etwa um 240 Mio. €, während Männer lediglich im Ausmaß von 145 Mio. € entlastet werden. Die Sechstelbegünstigung schlägt jedoch mit etwa 2,7 Mrd. € bei den Männern zu Buche, während Frauen lediglich 1,28 Mrd. € an Entlastung erhalten. Alles in allem werden Männer durch die Begünstigungen im Durchschnitt um 1.323,52 €, Frauen lediglich um 820,03 € entlastet. Setzt man diese Entlastung ins Verhältnis zu den durchschnittlichen Bruttoeinkommen, ergibt sich eine moderate Besserstellung der Männer. Sie erhalten Begünstigungen im Ausmaß von

3,97 % ihres Bruttoeinkommens, Frauen hingegen mit 3,94 % etwas weniger.

Eine kritische Betrachtung der Auswirkungen der ALV-Begünstigung ist aufgrund der hohen Grenzbelastung und der problematischen Schwelleneffekte<sup>9</sup> durchaus berechtigt. Nichtsdestotrotz stellt sie gerade für Frauen im unteren und mittleren Einkommenssegment eine erhebliche Entlastung dar. Im Falle des Medianeinkommens hingegen reicht die regressive Wirkung der Sechstelbegünstigung nicht aus, um die progressive Wirkung von Negativsteuer und ALV-Begünstigung zu konterkarieren. Für das Medianeinkommen von Männern und Frauen schließt sich die Einkommensschere zwischen den Geschlechtern durch die Begünstigungen sogar um etwa 0,5 Prozentpunkte. Dies ist auf die Deckelung der Ausnahmeregelungen für niedrige Einkommen zurückzuführen. Das Medianeinkommen der Männer ist schlicht zu hoch, um Negativsteuer oder ALV-Begünstigung in Anspruch nehmen zu können.

### 3.4 Ein aufkommensneutraler Reformvorschlag

Es sind eine Vielzahl von aufkommensneutralen Reformen von Steuerbegünstigungen denkbar. Dabei steht freilich die vertikale Umverteilungswirkung im Vordergrund. Marterbauer (2007) schlägt beispiels-

<sup>9</sup> Ein monatliches Bruttoeinkommen von 1.360 € bedingt ein niedrigeres Nettoeinkommen als ein Monatsbrutto von 1.340 €.

Tabelle 6: Wirkung einer aufkommensneutralen Variation auf die Nettoeinkommensverteilung

	<i>Index</i>	<i>Netto (ohne Begünstigungen)</i>	<i>Netto Status Quo</i>	<i>Netto Variation</i>
1	Mittelwert	18.238,49	19.328,08	19.325,17
2	Median	16.903,98	17.735,75	17.742,17
3	80-20 sumratio	15,76	16,14	15,8
4	60-40 sumratio	4,72	4,79	4,74
5	99-50 sumratio	0,27	0,27	0,26
6	Gini	0,4	0,4	0,4
7	Theil	0,3	0,3	0,3
8	Aufkommen	37,18 (45,5)*	32,82 (39,8)*	32,83 (39,9)*

\* inkl. PensionistInnen

Abbildung 2: Relative Entlastung durch aufkommensneutrale Reform von Sechstelbegünstigung und Negativsteuer

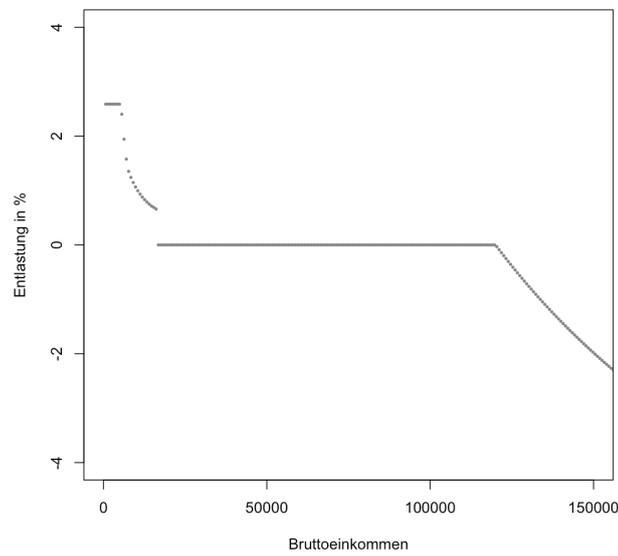


Abbildung 3: Begünstigungen in % der Bruttoeinkommen nach Dezilen.

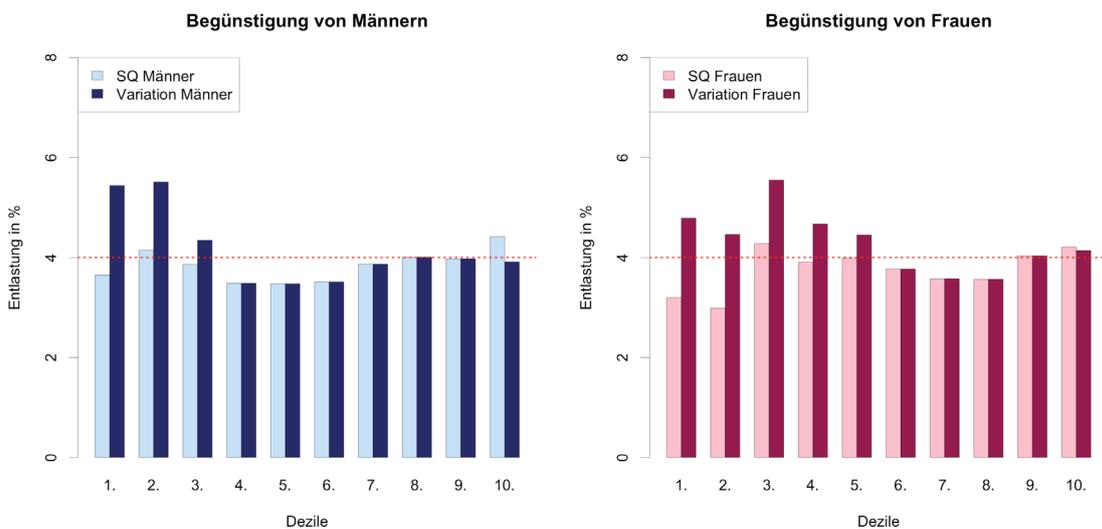


Tabelle 7: Wirkung einer aufkommensneutralen Variation auf die Geschlechterverteilung

Index	<i>Verhältnis Verteilungskennzahlen Mann/Frau</i>		
	Netto (ohne Begünstigungen)	Netto Status Quo	Netto Variation
1 Mittelwert	149,48	150,19	149,70
2 Median	144,10	143,65	143,42

weise eine vollständige Umwandlung der Sechstelbegünstigung in einen allgemeinen Freibetrag innerhalb der Sozialversicherung vor. Dies hätte nicht nur eine massive Umverteilung von oben nach unten, sondern indirekt ebenso von Männern zu Frauen zur Folge. Wir diskutieren hier lediglich eine relativ moderate Anpassung der Sechstelbegünstigung<sup>10</sup> sowie der Negativsteuer. Dabei wird eine Deckelung der Sechstelbegünstigung bei einem Jahresbruttoeinkommen von 120.000 €<sup>11</sup> eingeführt sowie die maximale Negativsteuer von 110 € auf 200 € erhöht und gleichzeitig der Anteil an den SV-Beiträgen von 10 % auf 25 % erhöht.<sup>12</sup> Diese Option scheint sowohl aus administrativer wie politischer Perspektive sehr viel einfacher zu verwirklichen zu sein als ein umfassender Umbau des SV-Systems oder eine rigorose Einschränkung der begünstigten Besteuerung des 13. und 14. Gehalts. Sie bedeutet schlichtweg einen gezielten Transfer von Top-Einkommen zu den unteren Einkommenschichten. Lediglich 0,8 % der ArbeitnehmerInnen wären von dieser Deckelung betroffen. Da sich in dem erwähnten Einkommensbereich in etwa sechsmal so viele Männer wie Frauen befinden, ist es auch wenig überraschend, dass eine solche Reform neben vertikalen Effekten auch eine Umverteilung von Männern zu Frauen zur Folge hätte. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Verteilungswirkung der aufkommensneutralen Reform. Vor allem die sumratios zeigen, dass die vorgeschlagene Variation im Vergleich zum Status quo die regressive Wirkung der Sechstelbegünstigung beinahe kompensieren kann. Abbildung 2 zeigt die relative Ent-/Belastungswirkung dieser Reformoption für Angestellte bzw. ArbeiterInnen bei unterschiedlichem Bruttoeinkommen.

10 Für eine ausführlichere Betrachtung der Wirkung des Jahressechstels siehe Berka, Humer und Moser (2008).

11 Jeder Euro, der über diesem Jahresfreibetrag liegt, wird daher effektiv mit 50% und nicht lediglich mit 43,7% belastet.

12 Es können also bereits am dem ersten Euro 25% der SV-Beiträge in Form einer Negativsteuer rückerstattet werden.

Tabelle 7 zeigt das Verhältnis von Mittelwert und Median der Einkommen zwischen Frauen und Männern für verschiedene Regime. Durch die oben genannte Variation würde sich die Schere, gemessen am Verhältnis des Mittelwerts der Einkommen, zwischen Frauen und Männern etwas schließen, wenn auch nicht so stark, dass sie die ungünstigen Gendereffekte der Begünstigungen insgesamt kompensieren könnte. Männer sind, wie bereits erwähnt, im obersten Einkommenssegment deutlich stärker repräsentiert als Frauen, während im Falle der Negativsteuer deutlich mehr Frauen (ca. 44 % der Männer) betroffen sind als Männer (ca. 26 % der Männer).

Abschließend soll Abbildung 3 die kumulativen Wirkungen der drei untersuchten Begünstigungen im Status quo sowie im erwähnten Reformbeispiel illustrieren. Sie zeigt, getrennt für Männer (links) und Frauen (rechts), die relative Entlastung durch Begünstigungen gemessen am Bruttoeinkommen jeweils für den Status quo (SQ) sowie für den aufkommensneutralen Reformvorschlag (Variation). Die regressive Wirkung der Sechstelbegünstigung zeigt sich im Falle der Männer darin, dass das Top-Dezil nicht nur absolut, sondern auch relativ, gemessen an dessen Bruttoeinkommen, die höchste Entlastung durch Begünstigungen von allen Einkommensgruppen erhält. Im Falle der Frauen zeigt sich ein ähnliches Bild, wobei die Entlastung im Top-Dezil der Frauen geringer ausfällt als bei den Männern. Der Grund liegt wiederum in der starken/schwachen Häufung von Männern/Frauen im obersten Einkommenssegment. Der Großteil der unselbstständig Beschäftigten, die den höchsten Grenzsteuersatz zu entrichten haben,<sup>13</sup> sind Männer. Der Verlauf der Status-quo-Balken zeigt für Männer wie Frauen einen leicht regressiven Effekt der Begünstigungen. Durch die Variation wird dieser Effekt zumindest leicht gemildert werden. Es würde zwar in der Mitte (Männer) bzw. zwischen dem 60. und 80. Perzentil (Frauen) nach wie vor zu einer relativ schwächeren Entlastung kommen, als im Top-Dezil, die unteren 3 (Männer) bzw. 5 (Frauen) Dezile

13 Insgesamt sind dies 2,8 %.

würden nun aber eine stärkere Entlastung erfahren als das Top-Dezil. Dass Frauen von der Deckelung der Sechstelbegünstigung kaum betroffen wären, zeigt sich im Vergleich des Abstands der SQ- und Variation-Balken im 10. Dezil für Frauen und Männer.

#### 4. Conclusio

Die drei untersuchten Begünstigungen – Negativsteuer, ALV-Senkung, Jahressechstel – initiieren insgesamt nicht nur eine Umverteilung von unten nach oben, sondern indirekt auch von Frauen zu Männern. Dabei kommen Negativsteuer und ALV-Senkung größtenteils Frauen zugute, während die Sechstelbegünstigung Männer eindeutig stärker entlastet als Frauen. Auch in Relation zu ihren Bruttoeinkommen werden Männer insgesamt stärker begünstigt als Frauen. Das österreichische SV- und Lohnsteuersystem ist ein historisches Konstrukt. Zum Zeitpunkt der Entstehung war an eine hohe Partizipationsrate von Frauen am Arbeitsmarkt sowie eine hohe Anzahl an Teilzeitbeschäftigungen und prekären Arbeitsverhältnissen noch nicht zu denken. Die Rolle der Sechstelbegünstigung sollte in Zeiten mit Polarisierungstendenzen in der Einkommensverteilung (Altzinger 2008, Berka et al. 2009, Guger et al. 2009, OECD 2006) überdacht werden. Kleine und mittlere Einkommen werden in Österreich relativ stark durch Sozialversicherungsbeiträge und indirekte Steuern belastet und können von der relativ aufkommensintensiven Sechstelbegünstigung kaum bzw. lediglich in relativ geringem Ausmaß profitieren. Darüber hinaus begünstigt sie Männer stärker, da Frauen in den obersten Einkommenssegmenten kaum anzutreffen sind. Eine aufkommensneutrale Reform der Sechstelbegünstigung in Verbindung mit einer höheren Entlastung/Begünstigung für untere und mittlere Einkommensschichten hätte das Potenzial, die regressiven Wirkungen aufzuheben. Dies wurde durch ein einfaches Beispiel mit Deckelung der Sechstelbegünstigung sowie Erhöhung der Negativsteuer gezeigt. Durch eine Deckelung der Sechstelbegünstigung bei 120.000 € mit einer gleichzeitigen Erhöhung der Negativsteuer könnte die regressive Wirkung der abgabenrechtlichen Begünstigungen deutlich reduziert werden. Insgesamt bleibt die Betrachtung der Rolle der Einnahmenseite auf ihre genderspezifischen Wirkungen in Österreich eine offene Forschungsfrage. In diesem Beitrag wurde lediglich ein sehr eng definiertes Spektrum dieses großen Themenblocks abgedeckt. Um Anreizwirkun-

gen, vor allem im Bezug auf die hohe Grenzbelastung in Österreich für kleine und mittlere Einkommen, vernünftig untersuchen zu können, müsste der Haushalt in den Mittelpunkt des Interesses gerückt werden. Dazu sind andere Datensätze notwendig, die diesen Zusammenhang abbilden können. Weitere Forschungsvorhaben sollten sich daher auf eine breitere Untersuchung von Genderwirkungen durch die staatliche Einnahmenseite in Österreich konzentrieren. Schlussendlich muss jedoch konstatiert werden, dass die Einnahmenseite im Vergleich zur staatlichen Ausgabenseite, die etwa durch ein breites Angebot an Kinderbetreuungsplätzen erst die Voraussetzung für eine gleichmäßigere Partizipation von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt schaffen müsste, sicherlich eine untergeordnete Rolle in künftigen Gender-Budgeting-Debatten einnehmen wird.

#### Literatur

- Altzinger, W. (2008): Die Entwicklung der Spitzeneinkommen in Österreich. Ein Kommentar zum Beitrag von Giacomo Corneo. ÖNB: (Hg.): *Dimensions of Inequality in the EU*. Wien: ÖNB.
- Bergmann, N./Fink, M./Graf, N./Hermann, C./Mairhuber, I./Sorger, C./Willsberger B. (2004): Qualifizierte Teilzeitbeschäftigung in Österreich. Bestandsaufnahme und Potentiale. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen, Wien.
- Berka, C./Humer, S./Moser, M. (2008): Verteilungspolitische Implikationen der steuerlichen Begünstigung des 13. und 14. Monatsgehalts. *Kurswechsel* 3/2008, 86-94.
- Berka, C./Humer, S./Moser, M. (2009): Verteilungswirkungen der staatlichen Einnahmenseite am Beispiel des österreichischen Sozialversicherungs- & Lohnsteuersystems. Simulation von Reformvorschlägen auf Basis einer 1% Stichprobe der Lohnsteuerstatistik 2006. WU Vienna: Diploma Thesis.
- Bundesministerium für Finanzen (2001): Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich „geschlechtsneutral“? Ergebnisse eines Lohn- und Einkommensteuer-Vergleichs Männer – Frauen. Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming im BMF. Wien: BMF.
- Guger, A./Marterbauer, M. (2007): Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich – Ein Update. Wien: WIFO.
- Guger, A./Agwi, M./Buxbaum, A./Festl, E./Knittler, K./Halsmayer, V./Pitlik, H./Sturn, S./Wüger, M. (2009): Umverteilung durch den Staat in Österreich. Wien: WIFO.
- Marterbauer, M. (2007): *Wem gehört der Wohlstand? Perspektiven für eine neue österreichische Wirtschaftspolitik*. Wien: Zsolnay.
- OECD (2006): *Revenue Statistics*. Paris: OECD Publications.

OECD (2007): *OECD Economic Surveys: Austria 2007*. Paris: OECD Publications.

Schratzstaller, M./Wagener, A. (2009): The Austrian income tax tariff, 1955–2006. *Empirica*, 36, 309–330.