

FÜR EINE GESCHLECHTER-SENSIBLE STEUERPOLITIK

Ulrike Spangenberg und Maria Wersig (Hg.): Geschlechtergerechtigkeit steuern. Perspektivenwechsel im Steuerrecht; hg. von der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Berlin 2013.

Das Thema „Frauen und Steuern“ ist international noch erstaunlich wenig ausgeleuchtet.

Für den OECD-Raum, insbesondere für Österreich und Deutschland, haben 17 AutorInnen auf 257 Seiten und in 15 Beiträgen das bestehende Wissen zusammengestellt und auf Handlungsbedarf abgetastet.

Steuern sind wichtig: Sie beeinflussen den Inhalt unserer Geldbörse und auch, ob und wie viel wir bezahlt oder unbezahlt arbeiten, ob wir lieber konsumieren, sparen oder investieren und wie es uns geht, wenn wir alt, krank oder arbeitslos sind.

Aber: Was hat „Gendergerechtigkeit“ in der Steuerpolitik verloren? Wo doch die Steuergesetze ohnehin geschlechtsneutral formuliert sind und in Österreich sogar streckenweise von „SteuerzahlerInnen“ gesprochen wird?

Die Antwort der AutorInnen: Was neutral formuliert ist, muss nicht neutral wirken. Und Frauen und Männer sind eben sozio-ökonomisch nach wie vor eine recht unterschiedliche Spezies Mensch. Vor allem verdienen Frauen weiterhin weniger, besitzen weniger Vermögen und leisten noch immer mehr unbezahlte „Familienarbeit“. Wie Margit Schratzenstaller zeigt, können Steuern und Abgaben daher durchaus unterschiedliche Verteilungs- und Anreizwirkungen haben und ökonomisch und gesellschaftlich relevante Entscheidungen beeinflussen. Steuerpolitik muss daher „wirkungssensibel“ sein.

Der Gleichheitsgrundsatz, so die AutorInnen, erfordert zwar idente Steuertarife für Frauen und Männer, erlaubt aber frauenspezifische Sonderregelungen, wo es um den Abbau von Nachteilen geht. Bei der Einkommensbesteuerung wäre das z.B. eine „wirkungssensible“ Gestaltung von Abzugsposten (Werbungskosten, Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen, etc.).

Die Aufmerksamkeit sollte sich dabei nicht nur auf die Verteilungs- und Lenkungswirkung der Besteuerung von Lohneinkommen und Konsum beschränken, sondern auch Nichtlohneinkommen und Vermögen (und den Erwerb von Vermögen, etwa durch Erbschaft), Transferleistungen und Steuerflucht einbeziehen.

Was aber ist eine „gendersensible“ Steuerpolitik?

Sie würde von den unterschiedlichen Lebensrealitäten von Frauen und Männern ausgehen, die unvermeidbaren gesellschaftspolitischen Wertungen (Welches „Familienmodell“? Welche Bewertung frauen- und mänderspezifischer Berufe? Sind Hausarbeit und Kindererziehung steuerrelevant? etc.) explizit machen und eine de facto Diskriminierung von Frauen hinsichtlich Einkommen, Erwerbsmöglichkeiten und Lebenschancen vermeiden. Es darf nicht vergessen werden, dass die „Grundgedanken der gerechten Besteuerung und der Steuerarten im 19. Jahrhundert und früher entwickelt wurden und im Kern trotz aller sozialen Umbrüche weitgehend unverändert geblieben sind“, wie Lerke Osterloh in ihrem Artikel feststellt (S. 165).

Gender(un)gerechtigkeiten lassen sich an einer Vielzahl an Beispielen festmachen, so auch bei der Einkommensbesteuerung:

Bis vor ca. 40 Jahren regierte international unangefochten das „Alleinverdienermodell“, mit entsprechender steuerlicher Subventionierung. Seither ist es im Rückzug, aber nur langsam und schrittweise.

So gibt es z.B. in Deutschland bis heute das steuermindernde „Ehegatten-Splitting“ (dh. die Einkommensteuer von Paaren wird auf Basis des halbierten Haushaltseinkommens errechnet), ein Modell, von dem schon vor fast 100 Jahren bekannt war, dass es Frauen entmutigt, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Außerdem zahlt die Ehegattin als Zweitverdienerin mehr Steuern als ein/e EinzelverdienerIn („Heiratsmalus“).

Wenn schon Alleinverdiener bzw schlechter bezahlte Zweitverdienerin und unbezahlte Hausarbeit, wird dann zuhause wenigstens großzügig geteilt? Halbe-halbe also? Und ist es egal, ob Papa oder Mama das Kindergeld bekommt? Nicht ganz, meinen Miriam Beblo und Denis Beninger nach einem Realexperiment (Testbefragung). Es macht auch einen finanziellen Unterschied, wer das Geld heimbringt und wem die staatlichen Transfers zufließen.

Österreich hat in dieser Hinsicht mit seiner Individualbesteuerung im Vergleich zu Deutschland keine Probleme. Zwar holen auch bei uns wohlbestallte Alleinverdiener das angegraute Modell des „Income Splitting“ bei jeder Steuerreform aus der Schublade, doch bisher vergeblich. („Retro“, meinte zuletzt eine Finanzministerin, in diesem Fall zu Recht.)

Wie Friederike Maier in ihrem Artikel eindrucksvoll nachweist, werden Zweitverdienerinnen jedoch auch in Ländern ohne Ehegatten-Splitting steuerlich benachteiligt. In einigen dieser Länder hat sich die Lage für Paare mit mittlerem und höherem Einkommen verbessert, nicht jedoch für jene mit niedrigem Einkommen (gerade jene ärmeren Haushalte also, die einen Zweitverdienst besonders dringend benötigen).

Auf der Ausgabenseite kann Österreich seit 2009 ein verfassungsrechtlich verankertes „Gender Budgeting“ (Verpflichtung für Bund, Länder und Gemeinden, bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben) vorweisen. Wie Elfriede Fritz in ihrem Beitrag ausführt, liegt die Betonung dabei auf eigenständiger Existenzsicherung und gleicher gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Teilhabemöglichkeit.

Mit Steuern und Transfers können die enormen Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern nur wenig ausgeglichen werden. So verdienen, wie Anton Rainer in seinem Artikel darstellt, z.B. 2010 ganzjährig beschäftigte Arbeitnehmerinnen in Österreich im Durchschnitt um volle 37 % weniger als ihre Kollegen. Nur 4 Prozentpunkte dieser Lücke konnten Lohnsteuer und Sozialabgaben netto schließen: Damit blieb immer noch eine Differenz von gut 33 %, also genau einem Drittel.

Primärer Ansatzpunkt für einen Einkommensausgleich muss daher das Bruttoeinkommen sein. Im Rahmen der Einkommensbesteuerung verbleiben eine stärker nach dem Einkommen differenzierende Tarifgestaltung bei der Lohnsteuer und v.a. bei den Sozialabgaben sowie „wirkungssensiblere“ steuerliche Abzüge. Ein besonderer Reformkandidat im österreichischen Recht, so Anton Rainer, könnte dabei der § 68 Einkommensteuergesetz sein: Da Männer deutlich mehr Überstunden sowie Schmutz-, Erschwernis- und Gefahrenzulagen bezahlt bekommen, profitieren sie auch weit überproportional von deren begünstigter

Besteuerung. Warum wohl das Parlament die steuerfreien Überstundenzuschläge per 1.1.2009 auf 86 € pro Monat verdoppelt hat? Weitere österreichische Kandidaten sind der hohe Steuerfreibetrag von 11.000 Euro und der Eingangsteuersatz von 36,5 %, die nicht nur untere Einkommen stärker belasten sondern zudem einen starken Anreiz zur (v.a. Frauen-)Teilzeitarbeit setzen, wie Edeltraud Lachmayer ausführt.

Klar wird nach der Lektüre dieses Sammelbandes, dass es vor allem, aber nicht nur, vom politischen Willen abhängt, ob und wie Gleichstellungsziele Eingang in Steuerreform-Diskussionen finden: Für eine realitätsbezogene, gendersensible und faire Steuerpolitik braucht es auch eine gute Analysegrundlage. Die dafür notwendigen Daten fehlen aber oft. So gibt es etwa in Deutschland keine regelmäßige geschlechterdifferenzierte Auswertung von Lohn- und Einkommensteuerstatistiken. Aber auch in anderen Bereichen, etwa bei der Vermögensverteilung oder im Bereich der Nicht-Erwerbseinkommen (Kapital- und unternehmerische Einkünfte) fehlen Daten für weiterführende Analysen.

Dass es aber bereits heute wichtige Erkenntnisse für die Notwendigkeit eines „Perspektivenwechsels im Steuerrecht“ gibt, zeigt der Sammelband „Geschlechtergerechtigkeit steuern“ eindrücklich.

Edith Kitzmantel (Transparency International-Austrian Chapter) und Martina Neuwirth (VIDC), Wien