



Rechnungshof
Österreich

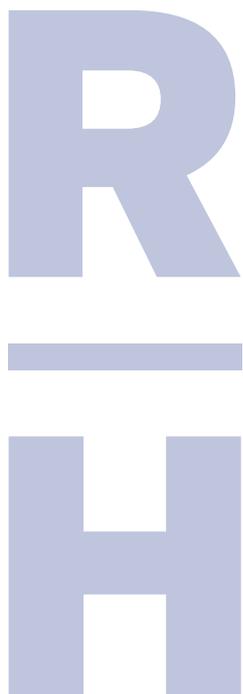
Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer

III-52 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2017/52



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im November 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Glossar	8
Kurzfassung	15
Kenndaten	19
Prüfungsablauf und –gegenstand	20
Gleichstellungsziel in der UG 16 (BMF)	21
Internationale Vergleiche	21
Entwicklung des Gleichstellungsziels der UG 16 (BMF)	26
(Fehlende) Gesamtstrategie der Bundesregierung im Hinblick auf das Gleichstellungsziel des BMF	28
Angaben zur Wirkungsorientierung	59
Rechtliche Rahmenbedingungen	59
Angaben zur Wirkungsorientierung in der UG 16	62
Entwicklungsprozess des Gleichstellungsziels in der UG 16	64
Erfüllung der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien – Übersicht	66
Formulierung des Gleichstellungsziels in der UG 16 im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien	68
Definition und Berechnungsmethoden der vom BMF verwendeten Indikatoren	73
Maßnahmen im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien	79
Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien	88

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Evaluierung der Wirkungsangaben _____	96
Umgesetzte Maßnahme _____	98
Schlussempfehlungen _____	99
Anhang: Angaben zur Wirkungsorientierung zum Gleichstellungsziel in der UG 16 – Detail _____	103

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Niedriglohnbeschäftigte 2010 _____	25
Tabelle 2:	Auszug aus dem Regierungsprogramm 2013 bis 2018: Beschäftigung, Arbeitsrecht, Familien, Frauen, Soziales _____	29
Tabelle 3:	Auszug aus dem Regierungsprogramm 2013 bis 2018: Finanzen – Steuerstrukturreform _____	32
Tabelle 4:	Tarifestufen Einkommensteuer vor und nach der Steuerreform 2015/2016 sowie Verteilung der weiblichen und männlichen Erwerbstätigen auf die einzelnen Tarifestufen ____	37
Tabelle 5:	Durchschnittliche Steuerentlastung Erwerbstätiger nach der Steuerreform 2015/2016 _____	38
Tabelle 6:	Genderrelevante Ausnahmebestimmungen im EStG 1988 vor und nach der Steuerreform 2015/2016 _____	39
Tabelle 7:	Anzahl der Überstundenleistenden im Jahr 2014 _____	43
Tabelle 8:	Maßnahmen und Auswirkungen der Steuerreform 2015/2016 auf das Gleichstellungsziel der UG 16 (BMF) _____	48
Tabelle 9:	Auszug aus dem Nationalen Aktionsplan Gleichstellung _____	54
Tabelle 10:	Rechtlich festgelegte Kriterien zu den Angaben zur Wirkungsorientierung _____	60
Tabelle 11:	Angaben zur Wirkungsorientierung auf den Ebenen der Budgetstruktur _____	62
Tabelle 12:	Übersicht über die Angaben zur Wirkungsorientierung in der UG 16 _____	63
Tabelle 13:	Gleichstellungsziel UG 16: Erfüllung der Qualitätskriterien ____	67
Tabelle 14:	Budget UG 16 Öffentliche Abgaben _____	69

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabelle 15:	Aktive Erwerbstätigenquote und Erwerbstätigenquote in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im Jahr 2014 _____	77
Tabelle 16:	Maßnahmen in den einzelnen Budgetebenen der UG 16 _____	79
Tabelle 17:	Indikatoren auf Ebene der Untergliederung; Ziel- und Istwerte laut BFG und Beurteilung des BMF; 2013 bis 2015 _____	96

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Erwerbstätigen- und Teilzeitquote der 15- bis 64-jährigen Frauen im EU-Vergleich 2015 _____	22
Abbildung 2:	Gender pay gap im EU-Vergleich 2014 _____	23
Abbildung 3:	Inanspruchnahme genderrelevanter Ausnahmeregelungen durch Frauen und Männer im Jahr 2014 _____	41
Abbildung 4:	Unselbstständig Erwerbstätige nach Beschäftigungsform in der Haupttätigkeit, Jahresdurchschnitt 2014 _____	75

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.
BKA	Bundeskanzleramt
BlgNR	Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrats
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesvoranschlag
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
DB	Detailbudget
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EStG 1988	Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F.
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
GB	Globalbudget
GlstV	Gleichstellungsverordnung, BGBl. II Nr. 498/2012 i.d.g.F.
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
ILO	International Labour Organisation
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
k.A.	keine Angabe

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



km	Kilometer
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
lit.	litera (Buchstabe)
lt.	laut
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖNACE	Österreichische Systematik der Wirtschaftstätigkeiten
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RZL-Plan	Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan
S.	Seite
sog.	sogenannt
SV	Sozialversicherung
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
u.Ä.	und Ähnliche(s)
UG	Untergliederung
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WFA	wirkungsorientierte Folgenabschätzung
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Glossar

Angaben zur Wirkungsorientierung

Die Angaben zur Wirkungsorientierung umfassen die Darstellung der Ziele, Maßnahmen und Indikatoren – insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern – im Bundesvoranschlagsentwurf und in den Teilheften in qualitativer und quantitativer Hinsicht sowie die Berücksichtigung von Empfehlungen des RH und die dazu ergehenden Stellungnahmen der haushaltsleitenden Organe.

Arbeitsvolumen

Das Arbeitsvolumen ist die Gesamtzahl an tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden in einem bestimmten Zeitraum (Quelle: Statistik Austria).

Detailbudget

Jedes Globalbudget ist vollständig und grundsätzlich in mehrere Detailbudgets erster Ebene aufzuteilen. Das Detailbudget ist die unterste Ebene der Gliederung des Bundesvoranschlags. Die Einrichtung von Detailbudgets hat organorientiert nach sachlichen Kriterien zu erfolgen. Die Einrichtung von Detailbudgets zweiter Ebene ist optional.

Erwerbspersonen

Die Zahl der Erwerbspersonen ist die Summe der Erwerbstätigen und Arbeitslosen. Damit werden alle Personen bezeichnet, die am Erwerbsleben teilnehmen oder dies aktiv anstreben (Quelle: Statistik Austria).

Erwerbsquote

Die Erwerbsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, d.h. der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen, an der Bevölkerung in Privathaushalten, ohne Präsenz- und Zivildienst. Dieser Wert wird gewöhnlich für Personen im erwerbsfähigen Alter (15– bis 64-Jährige) berechnet (Quelle: Statistik Austria).

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Erwerbstätige

Nach dem ILO¹-Konzept gelten Personen dann als erwerbstätig, wenn sie in der Referenzwoche mindestens eine Stunde als Unselbstständige, Selbstständige oder mithelfende Familienangehörige gearbeitet haben. Haben sie nur aufgrund von Urlaub, Krankheit etc. nicht gearbeitet, gehen aber ansonsten einer Arbeit nach, gelten sie ebenfalls als erwerbstätig. Personen in Elternkarenz mit aufrechtem Dienstverhältnis, deren Karenzierung nicht länger als 22 Monate dauert, sowie Lehrlinge zählen ebenfalls zu den Erwerbstätigen, nicht hingegen Präsenz- und Zivildienstler (Quelle: Statistik Austria).

Erwerbstätige in Vollzeitäquivalenten

Basierend auf dem Arbeitszeitvolumen werden die Erwerbstätigen zu potenziellen „Vollzeitstellen“ bzw. Vollzeitäquivalenten umgerechnet. Die Vollzeitäquivalente berechnen sich, indem das jährlich geleistete Arbeitszeitvolumen (Haupt- und Zweittätigkeit, inklusive Überstunden/Mehrstunden) durch die durchschnittliche (arithmetisches Mittel) tatsächliche Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten dividiert wird. Für die Frage, wer vollzeitbeschäftigt ist, wird auf die direkte Frage nach Vollzeit/Teilzeit zurückgegriffen, wobei Personen in Elternkarenz mit aufrechtem Dienstverhältnis ausgenommen sind (Quelle: Statistik Austria).

Erwerbstätigenquote

Die Erwerbstätigenquote ist der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung in Privathaushalten, ohne Präsenz- und Zivildienstler. Die Erwerbstätigenquote wird üblicherweise für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15- bis 64-Jährige) ausgewiesen (Quelle: Statistik Austria).

Erwerbstätigenquote in Vollzeitäquivalenten

Die Erwerbstätigenquote in Vollzeitäquivalenten gibt den Anteil der Erwerbstätigen in Vollzeitäquivalenten an der Bevölkerung in Privathaushalten, ohne Präsenz- und Zivildienstler, im erwerbsfähigen Alter (15- bis 64-Jährige) an. Personen in Elternkarenz mit aufrechtem Dienstverhältnis werden – wie bei der aktiven Erwerbstätigenquote – nicht zu den Erwerbstätigen gezählt, d.h. sie sind nicht im Zähler, aber weiterhin im Nenner (Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) inkludiert (Quelle: Statistik Austria).

¹ International Labour Organisation - Internationale Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Eurostat

Eurostat ist das statistische Amt der EU mit Sitz in Luxemburg. Es hat den Auftrag, die EU mit europäischen Statistiken zu versorgen, die Vergleiche zwischen Ländern und Regionen ermöglichen.

Gender pay gap

Der Gender pay gap (Lohnschere) ist der Einkommensunterschied zwischen Frauen und Männern. Dieser wird je nach Berechnungsmethode unterschiedlich definiert.

Gleichstellungsziel

Die Bundesministerinnen und Bundesminister sowie die obersten Organe haben für jede Untergliederung oder für jedes Detailbudget zumindest ein Wirkungsziel zu definieren, das dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern dient. Das Gleichstellungsziel gibt Auskunft darüber, welche Wirkung für die Bürgerinnen und Bürger kurz- bzw. mittelfristig erreicht werden soll.

Globalbudget

Ein Globalbudget ist ein sachlich zusammengehörender Verwaltungsbereich, in dem Mittelverwendungen und Mittelaufbringungen für ein gleichgerichtetes Leistungsspektrum zusammengefasst sind. Die Verantwortung für das Globalbudget liegt beim jeweiligen haushaltsleitenden Organ.

Haushaltsführende Stelle

Die Leiterinnen bzw. Leiter haushaltsführender Stellen zählen zu den anordnenden Organen der Haushaltsführung. Jedem Detailbudget ist eine haushaltsführende Stelle zugeordnet. Eine Leiterin bzw. ein Leiter einer haushaltsführenden Stelle kann auch mehrere Detailbudgets erster Ebene bewirtschaften. Zu den Aufgaben der haushaltsführenden Stellen gehört u.a. die Erstellung des Entwurfs des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Haushaltsleitendes Organ

Haushaltsleitende Organe zählen zu den anordnenden Organen der Haushaltsführung. Es sind dies z.B. die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler und die übrigen Bundesministerinnen bzw. –minister, soweit sie mit der Leitung eines Bundesministeriums betraut sind. Der Aufgabenkreis der haushaltsleitenden Organe umfasst u.a. die Mitwirkung an der Erstellung der Entwürfe des Bundesfinanzrahmengesetzes und des Bundesvoranschlags, des Budgetberichts und der Teilhefte.

ILO-Konzept

Beim ILO-Konzept (auch Labour Force-Konzept bzw. LFK genannt) basiert die Zuordnung von Personen zu Erwerbstätigen, Arbeitslosen und Nicht-Erwerbspersonen auf den Richtlinien der internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Demnach gilt als erwerbstätig eine Person, wenn sie in der Referenzwoche mindestens eine Stunde gearbeitet hat; sie gilt als arbeitslos, wenn sie in diesem Sinne nicht erwerbstätig ist, aktuell aktive Schritte zur Arbeitssuche getätigt hat und kurzfristig zu arbeiten beginnen kann (Quelle: Statistik Austria).

Qualitätskriterien nach § 41 Abs. 1 BHG 2013

Die Qualitätskriterien nach § 41 BHG 2013 sind Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit. Die Angaben zur Wirkungsorientierung müssen diese Kriterien erfüllen.

Relevanz bedeutet, dass für die jeweilige Untergliederung und das jeweilige Globalbudget wesentliche und bedeutsame Angaben darzustellen sind.

Die inhaltliche Konsistenz ist dann gewährleistet, wenn eine inhaltliche Abstimmung und ein logischer Zusammenhang zwischen den Angaben zur Wirkungsorientierung der Ebenen der Untergliederung, der Global- und der Detailbudgets bestehen.

Das Kriterium der Verständlichkeit ist verwirklicht, wenn die Angaben für die interessierte Öffentlichkeit klar formuliert und leicht begreiflich sind.

Um die Nachvollziehbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung zu gewährleisten, sind diese auf Grundlage der einschlägigen Rechtsvorschriften, des Regierungsprogramms der jeweiligen Legislaturperiode, von Regierungsbeschlüssen sowie sonstiger Ressortvorhaben zu erstellen.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Die Vergleichbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung ist über einen Zeitraum von mehreren Jahren zu gewährleisten, damit Entwicklungen und Fortschritte nachvollzogen werden können. Insbesondere bei den Wirkungszielen und deren Kennzahlen ist auf Kontinuität hinzuwirken.

Im Sinne der Überprüfbarkeit sind Meilensteine und Kennzahlen für die Maßnahmen so zu wählen, dass nach Ablauf des Finanzjahres die tatsächliche Zielerreichung objektiv gemessen werden kann.

Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan

Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan ist ein gesetzlich vorgesehenes verwaltungsinternes Steuerungsinstrument, das parallel zum Bundesfinanzrahmengesetz für die nächsten vier Jahre die angestrebten Wirkungs-, Qualitäts- oder Leistungsziele und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen aufzeigt und Angaben zu den personellen und finanziellen Ressourcen enthält. Er bildet damit den konkreten operativen Arbeitsplan der haushaltsführenden Stellen ab, indem jene Ziele, die einen Beitrag zum Wirkungsziel (Gleichstellungsziel) auf Untergliederungsebene und zu den Maßnahmen des übergeordneten Globalbudgets leisten, mit entsprechenden Maßnahmen zu konkretisieren und mit Kennzahlen und Meilensteinen zu versehen sind.

Strategiebericht

Der Strategiebericht dient der Erläuterung des Bundesfinanzrahmens und soll einen Überblick über die wirtschaftliche Lage, die budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen sowie die voraussichtliche Entwicklung relevanter Kennzahlen (z.B. Maastricht-Defizit, öffentliche Verschuldung) und der Auszahlungen und Einzahlungen geben. Zudem werden relevante Vorhaben der Bundesregierung ausgewiesen.

Teilheft

Die Teilhefte sind Teil der Budgetunterlagen und dienen der näheren Erläuterung des Bundesfinanzgesetzes. Sie sollen einen Überblick über die einzelnen Untergliederungen geben und weiters die Detailbudgets (erster Ebene) detailliert darstellen und erläutern. Im Sinne der wirkungsorientierten Haushaltsführung werden die Ressourcen (Budget und Personal) den zu erreichenden Zielen und den dafür vorgesehenen Maßnahmen gegenübergestellt.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Teilzeit

Auf Basis der normalerweise pro Woche geleisteten Arbeitsstunden – einschließlich regelmäßig geleisteter Überstunden und Mehrstunden – gelten als teilzeitbeschäftigt jene Personen, die weniger als 36 Stunden pro Woche arbeiten (Quelle: Statistik Austria).

Teilzeitquote

Das ist der Anteil der Personen an den Erwerbstätigen, die bei der direkten Frage nach Arbeit in Vollzeit oder Teilzeit eine Teilzeiterwerbstätigkeit angeben. Auch Eurostat publiziert die Teilzeitquote nach diesem Konzept (Quelle: Statistik Austria).

Untergliederung

Eine Untergliederung ist ein sachlich zusammengehörender Budgetbereich. Sie ist jeweils ausschließlich einem Bundesministerium zugewiesen, wobei einem haushaltsleitenden Organ (z.B. Bundesminister) mehrere Untergliederungen zugeordnet sein können.

Wirkungsorientierung

Wirkungsorientierung bedeutet, dass staatliches Handeln (Leistungen) auf angestrebte Wirkungen auszurichten ist. Dazu werden die mit den zur Verfügung stehenden Mitteln für Bürgerinnen und Bürger angestrebten Wirkungen in die Budgeterstellung und in die gesamte Haushaltsführung integriert. Mit der Einführung der Wirkungsorientierung wurde ein Fokus darauf gelegt, welche Wirkungen und Leistungen mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen erzielt werden sollen. Damit ging man von einer reinen Inputsteuerung ab. Die Angaben zur Wirkungsorientierung (Festlegung von Wirkungszielen, Maßnahmen und Indikatoren) sowie die wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben bilden den Kern der Wirkungsorientierung.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Wirkungsziel

Ein Wirkungsziel ist ein strategisch formuliertes Ziel in Bezug auf die Wirkungen, die mit den zur Verfügung stehenden Mitteln für die Bürgerinnen und Bürger kurz- bis mittelfristig erreicht werden sollen. Je Untergliederung sind ein bis fünf Wirkungsziele festzulegen, die politische Prioritäten und Kernaufgaben des jeweiligen Ressorts abdecken sollen. Zur Erreichung der Wirkungsziele sind Maßnahmen und Indikatoren festzulegen.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Finanzen

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von März bis Mai 2016 im BMF Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2013 bis 2016. Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Darstellung des Gleichstellungsziels des BMF in der Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben (**UG 16**) und die Beurteilung der dazugehörigen Maßnahmen und Indikatoren sowie der Qualität der Angaben zur Wirkungsorientierung anhand der Kriterien des § 41 Bundeshaushaltsgesetz 2013. Weiteres Ziel war die Erhebung und Beurteilung der geplanten und umgesetzten einkommensteuerlichen Maßnahmen des BMF (Lohnsteuer) hinsichtlich des Gleichstellungsziels der UG 16 mit Fokus auf die Steuerreform 2015/2016. (**TZ 1**)

Gleichstellungsziel der UG 16

Das BMF hatte in der UG 16 in den Jahren 2013 bis 2016 folgendes Gleichstellungsziel definiert: „Bessere/Gleichmäßigere² Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern wird durch das Abgabensystem unterstützt“. Dieses Ziel sollte durch den „Abbau von negativen Erwerbsanreizen im Abgabensystem (bspw. Senkung des Eingangssteuersatzes, um einen Anreiz zur Vollerwerbstätigkeit zu bilden)“ verfolgt werden. Mit den Indikatoren „Gender pay gap“³ und „Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung“ wollte das BMF den Erfolg messen. (**TZ 2, TZ 3, TZ 10**)

Der Bruttostundenverdienst der Frauen war im Jahr 2014 um fast ein Viertel geringer als jener der Männer; der Anteil der niedriglohnbeschäftigten Frauen war drei

² In den BFG 2013 bis 2015 lautete das Gleichstellungsziel „Bessere ...“, im BFG 2016 „Gleichmäßigere ...“.

³ Einkommensunterschied zwischen Frauen und Männern – „Lohnschere“

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Mal so hoch wie jener der niedriglohnbeschäftigten Männer. Angesichts dessen anerkannte der RH, dass das BMF für die UG 16 ein außenwirksames und ambitioniertes Gleichstellungsziel formulierte und damit das Lohngefälle gemeinsam mit der gleichmäßigeren Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern thematisierte. (TZ 2, TZ 4, TZ 8, TZ 13)

Ressortübergreifende Gesamtstrategie

Für eine umfassende Umsetzung des Gleichstellungsziels der UG 16 (bessere bzw. gleichmäßigere Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern) reichten steuerliche Maßnahmen allein nicht aus; der Formulierung des Gleichstellungsziels folgend, kann das Abgabensystem nur unterstützend dazu beitragen. Eine effektiv wirksame Umsetzung erforderte ein koordiniertes Vorgehen im Rahmen einer ressort- und gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtstrategie und letztlich eine umfassende gesamtstaatliche Abstimmung. Eine solche Strategie gab es nicht, die Abstimmung war bis zum Ende der Gebarungüberprüfung nicht erfolgt. Viele Kontextfaktoren – wie bspw. die branchen- und berufsspezifische Segregation des Arbeitsmarkts, die Konzentration von Frauen im Niedriglohnsektor sowie die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten – waren durch das BMF nicht steuerbar. Überdies konnten gegenläufige Anreize – wie bspw. Transferzahlungen und Familienförderungen – das Gleichstellungsziel sogar konterkarieren. (TZ 4, TZ 8)

Steuerliche Maßnahmen des BMF zur Erreichung des Gleichstellungsziels

Grundsätzlich bot das System der Individualbesteuerung eine geeignete Ausgangsbasis für eine geschlechterneutrale Besteuerung und förderte damit die Erreichung des Gleichstellungsziels der UG 16. (TZ 6)

Das BMF selbst nutzte in seinen Angaben zur Wirkungsorientierung jedoch nicht alle steuerlichen Möglichkeiten, die ihm zur Erreichung seines Gleichstellungsziels zur Verfügung standen. Es bestanden insbesondere jene Maßnahmen weiter, die negative Erwerbsanreize setzten und die vor allem Männer in Anspruch nahmen. Im Gegensatz dazu weitete das BMF steuerliche Ausnahmebestimmungen aus, die nur bedingt geeignet waren, das Gleichstellungsziel zu fördern. (TZ 5, TZ 6, TZ 18)

Die Tarifsenkung im Rahmen der Steuerreform 2015/2016 war zwar geeignet, die Erwerbsanreize zu erhöhen, verringerte jedoch nicht das Lohngefälle zwischen Frauen und Männern. Die steuerliche Entlastung der Steuerreform 2015/2016 entfiel – wie eine Hochrechnung der Statistik Austria auf Basis der Lohn- und Einkommensteuerdaten 2013 zeigte – mit fast zwei Drittel überwiegend auf Männer. Dies

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



deshalb, weil von der Verringerung nicht nur niedrige Einkommensstufen betroffen waren, in denen mehrheitlich Frauen vertreten waren, sondern alle. (TZ 6)

Angaben zur Wirkungsorientierung – Qualitätskriterien

Die vom BMF im Rahmen der Angaben zur Wirkungsorientierung definierten Maßnahmen waren nicht ausreichend relevant und in Anbetracht der Komplexität der Thematik zum Teil zu allgemein, zu wenig konkret und damit nicht überprüfbar. Die Maßnahmen bezogen sich ausschließlich auf das Einkommensteuerrecht; sie schränkten damit das – dem Wortlaut nach – auf das gesamte Abgabensystem ausgelegte Gleichstellungsziel und dessen Zielerreichung auf eine Abgabenart ein. (TZ 17, TZ 18)

Die beiden Indikatoren auf Ebene der Untergliederung (Gender pay gap; Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung) mit den vom BMF im überprüften Zeitraum gewählten Definitionen waren nicht ausreichend. Zum einen folgten sie nicht international angewandten Berechnungsmethoden und waren damit nicht vergleichbar. Zum anderen berücksichtigten sie weder die Entwicklung der Erwerbstätigkeit insgesamt noch das geleistete Arbeitsvolumen. Zudem blieb beim Indikator Gender pay gap in der Definition des BMF mehr als die Hälfte der Frauen unberücksichtigt. Auch konnte keine Aussage getroffen werden, wie hoch der Gender pay gap auf Bruttostundenlohnbasis unabhängig vom Arbeitsvolumen war. Deshalb nahm das BMF, der Empfehlung des RH während der Gebarungsüberprüfung folgend, ab 2017 einen weiteren Indikator „Gender pay gap auf Bruttostundenlohnbasis“ in die Angaben zur Wirkungsorientierung auf. Dieser bot eine höhere Aussagekraft und lag der international angewandten Definition des Gender pay gap von Eurostat zugrunde. (TZ 16, TZ 20, TZ 21)

Weitere Indikatoren in den Angaben zur Wirkungsorientierung waren zum Teil nicht relevant, bzw. – wie die „Berücksichtigung von Gender Mainstreaming bei Erarbeitung eines neuen EStG“ – zu wenig konkret, um eine Erfolgsmessung des Gleichstellungsziels sicherzustellen. (TZ 20 bis TZ 22)

Insgesamt fehlte den Angaben zur Wirkungsorientierung zum Gleichstellungsziel eine durchgängige Konsistenz und Überprüfbarkeit auf allen Budgetebenen. Damit waren die inhaltliche Abstimmung, die logische Ableitung sowie der Zusammenhang zwischen Gleichstellungsziel, Maßnahmen und Indikatoren aller Budgetebenen nicht ausreichend gegeben. (TZ 14, TZ 18, TZ 21)

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Zielerreichung

Die in den Berichten des BKA zur Wirkungsorientierung 2013 und 2014 vom BMF dargestellten Istwerte zu den Indikatoren der UG 16 waren weder nachvollziehbar noch korrekt. Das BMF erweckte damit den falschen Eindruck der Zielerreichung. **(TZ 23)**

Empfehlungen

Um dem außenwirksamen und ambitionierten Gleichstellungsziel des BMF in der UG 16 gerecht werden zu können,

- sollte das BMF auf die Umsetzung jener steuerlichen Maßnahmen hinwirken, die geeignet sind, das Gleichstellungsziel zu fördern – insbesondere jene konkreten Maßnahmen, die unmittelbar negative Erwerbsanreize beseitigen,
- sollte das BMF ausreichende, relevante, konkrete und überprüfbare Maßnahmen und Indikatoren definieren, die dem komplexen Gleichstellungsziel unter Berücksichtigung möglichst umfassender Aspekte gerecht werden, und
- sollte auf Basis des Gleichstellungsziels des BMF in der UG 16 eine ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Gesamtstrategie entwickelt werden. **(TZ 25)**

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Kenndaten

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht					
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. Bundesfinanzgesetz 2013 – BFG 2013, BGBl. I Nr. 103/2012 Bundesfinanzgesetz 2014 – BFG 2014, BGBl. I Nr. 38/2014 Bundesfinanzgesetz 2015 – BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014 Bundesfinanzgesetz 2016 – BFG 2016, BGBl. I Nr. 141/2015 Bundesgesetz vom 7. Juli 1988 über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (Einkommensteuergesetz 1988 – EStG 1988), BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F. Angaben zur Wirkungsorientierung-VO, BGBl. II Nr. 244/2011 Verordnung des Bundeskanzlers über das ressortübergreifende Wirkungscontrolling (Wirkungscontrollingverordnung), BGBl. II Nr. 245/2011 Verordnung der Bundesministerin für Frauen und öffentlichen Dienst über die Abschätzung der Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Gleichstellungsverordnung – WFA-GlStV), BGBl. II Nr. 498/2012				
Budgetebenen in der UG 16	Untergliederung 16	Öffentliche Abgaben			
	Globalbudget 16.01	Öffentliche Abgaben			
	Detailbudget 16.01.01	Bruttosteuern			
Gleichstellungsziel des BMF in der UG 16	Bessere/Gleichmäßigere ¹ Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern wird durch das Abgabensystem unterstützt				
Wie wird das Wirkungsziel verfolgt?	Abbau von negativen Erwerbsanreizen im Abgabensystem (bspw. Senkung des Eingangssteuersatzes, um einen Anreiz zur Vollerwerbstätigkeit zu bilden)				
Indikatoren gemäß BFG	2013	2014	2015	2016	
	in %				
Gender pay gap	18,2	17,8 ³	17,5 ³	17,2 ³	
Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung ²	84,0	85,0 ³	84,0 ³	83,5 ³	
UG 16 – Öffentliche Abgaben					
Einzahlungen laut Finanzierungshaushalt					
	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2013 bis 2016
	in Mio. EUR				in %
Einzahlungen aus Abgaben – brutto	76.370,36	78.502,78	82.427,09	81.850,00 ⁴	7,2
Einzahlungen aus Einkommensteuer	27.717,87	29.326,21	30.889,67	28.950,00 ⁴	4,4
<i>davon</i>					
<i>Einzahlungen aus Lohnsteuer</i>	24.597,13	25.942,26	27.272,36	24.800,00 ⁴	0,8
<i>Einzahlungen aus veranlagter Einkommensteuer</i>	3.120,74	3.383,95	3.617,31	4.150,00 ⁴	33,0

¹ In den BFG 2013 bis 2015 lautete das Gleichstellungsziel „Bessere ...“, im BFG 2016 „Gleichmäßigere ...“.

² Bezeichnung ab 2014; gleichlautende Berechnung bereits 2013

³ Zielwert

⁴ Voranschlagswerte lt. BFG 2016

Quellen: BRA für die Jahre 2013, 2014, 2015; BFG 2013, 2014, 2015, 2016

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von März bis Mai 2016 Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Darstellung des Gleichstellungsziels des BMF in der Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben (**UG 16**) sowie die Beurteilung der Maßnahmen und Indikatoren und der Qualität der Angaben zur Wirkungsorientierung anhand der Qualitätskriterien des § 41 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (**BHG 2013**),⁴
- die Erhebung und Beurteilung der geplanten und umgesetzten steuerlichen Maßnahmen des BMF hinsichtlich des Gleichstellungsziels des BMF in der UG 16 im Zusammenhang mit dem Einkommensteuergesetz 1988 (**EStG 1988**) (Lohnsteuer) mit Fokus auf das Steuerreformgesetz 2015/2016,
- die Analyse der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (**WFA**) hinsichtlich des Gleichstellungsziels des BMF in der UG 16 bei der Änderung des EStG 1988 (Lohnsteuer) im Rahmen des Steuerreformgesetzes 2015/2016.

Nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung waren

- die Darstellung und Beurteilung der übrigen, nicht gleichstellungsrelevanten Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren des BMF in der UG 16,
- die Analyse des gesamten Einkommensteuerrechts zur Beurteilung von Genderaspekten und damit anderer als nichtselbstständiger Einkunftsarten,
- die Erhebung und Beurteilung der Auswirkungen des Sozialversicherungsrechts auf das Gleichstellungsziel und den Gender pay gap sowie
- die Erhebung und Beurteilung der Rolle und Aufgaben des BKA als Wirkungscontrollingstelle.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2013 bis 2016.

(2) Zu dem im Februar 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Mai 2017 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen an das BMF im November 2017.

⁴ BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(3) Das BMF hatte in der UG 16 in den Bundesfinanzgesetzen (**BFG**) 2013 bis 2016 als Gleichstellungsziel definiert: „Bessere/Gleichmäßigere Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern wird durch das Abgabensystem unterstützt“. Das Gleichstellungsziel sollte durch den „Abbau von negativen Erwerbsanreizen im Abgabensystem (bspw. Senkung des Eingangsteuersatzes, um einen Anreiz zur Vollerwerbstätigkeit zu bilden)“ erreicht werden. Als Indikatoren zur Erfolgsmessung definierte das BMF den „Gender pay gap“ und den „Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung⁵“.

Gleichstellungsziel in der UG 16 (BMF)

Internationale Vergleiche

2.1

(1) Im EU-Vergleich verzeichnete Österreich eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen. Im Jahr 2015 betrug die Erwerbstätigenquote⁶ der Frauen 67,1 % und lag somit über dem EU-Durchschnitt von 60,4 %. Allerdings lag auch die Teilzeitquote⁷ der Frauen mit 46,8 % weit über dem EU-Durchschnitt von 32,1 %. Im Vergleich dazu betrug die Teilzeitquote der Männer im Jahr 2015 9,8 % und lag damit nur geringfügig über dem EU-Durchschnitt von 8,9 %.

Die folgende Abbildung zeigt die Erwerbstätigen- und Teilzeitquote der Frauen im EU-Vergleich im Jahr 2015:

⁵ Definition ab 2014; die Definition 2013 lautet: „Verhältnis Vollzeit zu Teilzeit von Frauen und Männern“.

⁶ Die Erwerbstätigenquote ergibt sich aus der Anzahl erwerbstätiger Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren dividiert durch die Gesamtbevölkerung derselben Altersklasse.

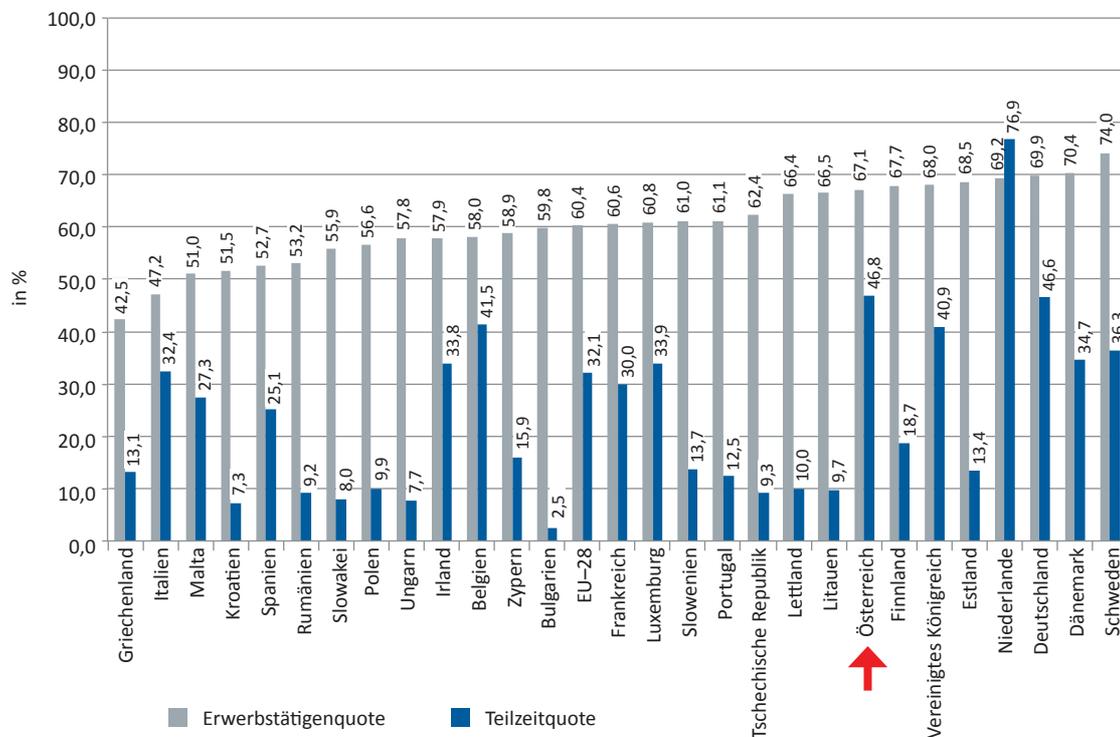
⁷ Definition Eurostat: Anteil der teilzeitbeschäftigten Personen an allen Erwerbstätigen

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Abbildung 1: Erwerbstätigen- und Teilzeitquote der 15- bis 64-jährigen Frauen im EU-Vergleich 2015



Quelle: Eurostat, Abfrage 9. Juni 2016

Die hohe Erwerbstätigenquote ging in Österreich, wie bspw. auch im Vereinigten Königreich, in den Niederlanden und in Deutschland, mit einer hohen Teilzeitquote einher. Der Anteil der Frauen in Teilzeitbeschäftigung in Österreich war der zweithöchste in der EU. Der Rat der Europäischen Union hielt gegenüber Österreich im Jahr 2014 fest, dass eine Ausweitung der Beschäftigung von Frauen u.a. die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen oder Langzeitpflegediensten, die nur begrenzt vorhanden waren, voraussetzte.⁸

(2) Obwohl die Erwerbstätigenquote der Männer in Österreich mit 75,2% im Jahr 2014 nur um 8,3 Prozentpunkte über jener der Frauen lag, waren die Unterschiede im Erwerbseinkommen von Frauen und Männern deutlich ausgeprägt. Die folgende Abbildung zeigt den sogenannten „Gender pay gap“ (Lohnschere), definiert als prozentuelle Differenz zwischen den durchschnittlichen Bruttostundenlöhnen von Frauen und Männern, im EU-Vergleich im Jahr 2014:

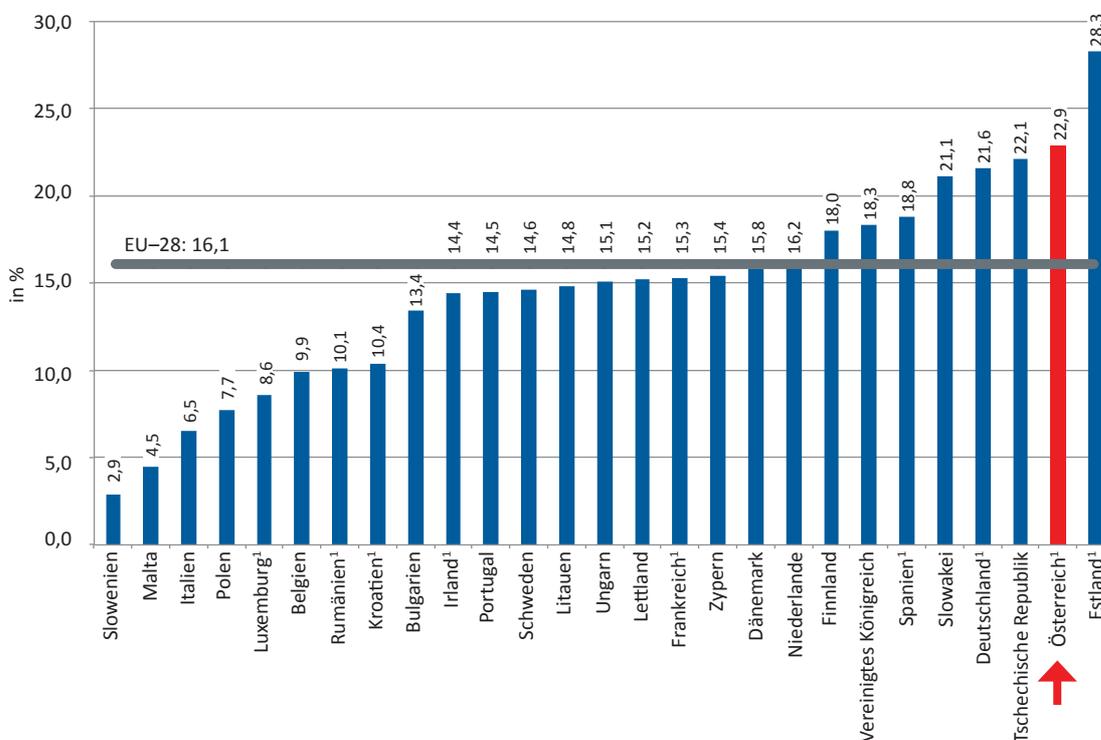
⁸ vgl. Rat der Europäischen Union 10799/14 vom 16. Juni 2014 sowie 10619/1/13 vom 19. Juni 2013

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Abbildung 2: Gender pay gap im EU-Vergleich 2014



¹ provisorischer Wert; für Griechenland waren keine Daten verfügbar; für Irland sind die Daten für 2012 angeführt

Quellen: Eurostat; Statistik Austria

Der Gender pay gap (wie ihn Eurostat verwendete) betrug in den EU-Mitgliedsländern durchschnittlich 16,1 %.⁹ Österreich wies mit 22,9 % den zweithöchsten Wert hinter Estland auf.

Wie bereits Analysen der Statistik Austria zum Gender pay gap zeigten¹⁰, beruhten diese starken Unterschiede auf einer Vielzahl komplex miteinander verbundener Faktoren (siehe auch **TZ 8**), die in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten stark variieren.

⁹ siehe zur Problematik der unterschiedlichen Definitionen **TZ 16**

¹⁰ vgl. Geisberger/Glaser, Statistik Austria – Statistische Nachrichten 3/2014, Geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



ten.¹¹ Der Gender pay gap war daher nicht isoliert zu betrachten, sondern immer in Verbindung mit weiteren Kontextfaktoren zu interpretieren (siehe auch **TZ 8**).

Der Gender pay gap in Österreich war u.a. darauf zurückzuführen, dass Frauen häufiger Teilzeitregelungen (siehe Abbildung 1) in Anspruch nahmen als Männer und ihre Berufstätigkeit aus familiären Gründen unterbrachen. Dies wirkte sich negativ auf ihre Bezahlung, ihren beruflichen Aufstieg und ihre Pensionsansprüche aus.¹²

Auch dass sich die weiblichen Erwerbstätigen in Österreich sehr stark im Niedriglohnsektor¹³ konzentrierten, hatte Einfluss auf den hohen Gender pay gap in Österreich.¹⁴ Die folgende Tabelle zeigt den Anteil von niedriglohnbeschäftigten Frauen bzw. Männern an den unselbstständig erwerbstätigen Frauen bzw. Männern in den EU-Staaten im Jahr 2010¹⁵:

-
- ¹¹ Es zeigte sich, dass in Ländern wie z.B. Italien oder Malta mit einem niedrigen Gender pay gap auch die Erwerbstätigenquote der Frauen entsprechend gering ausfiel. Für Österreich, aber auch für andere Länder wie Finnland, die Niederlande, Deutschland, Zypern und das Vereinigte Königreich, war ein gegenteiliger Effekt zu beobachten: sowohl ein hoher Gender pay gap als auch eine hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen. Die hohe Erwerbstätigenquote ging in Österreich, den Niederlanden, Deutschland sowie dem Vereinigten Königreich mit einer hohen Teilzeitquote der Frauen sowie einem höheren Erwerbstätigenanteil von gering qualifizierten Frauen einher. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen stellte somit in einigen Ländern einen relevanten Faktor für den Gender pay gap dar, der immer in Verbindung mit weiteren Kontextfaktoren zu interpretieren ist. Die Tatsache, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen jedoch nicht zwangsläufig zu einem hohen Gender pay gap führte, zeigte etwa das Beispiel der skandinavischen EU-Mitgliedstaaten. Sowohl in Schweden als auch in Dänemark lag der geschlechterspezifische Lohnunterschied trotz hoher Frauenerwerbsquoten und hoher Teilzeitbeschäftigung der Frauen unter dem EU-Durchschnitt. Aber auch in den neuen EU-Mitgliedstaaten wiesen Slowenien, Litauen und Lettland – ungeachtet einer überdurchschnittlichen Erwerbsbeteiligung der Frauen – vergleichsweise geringe geschlechterspezifische Lohnunterschiede auf. Im Gegensatz zu den skandinavischen Staaten war jedoch in allen neuen EU-Mitgliedstaaten eine niedrige Teilzeitquote der Frauen zu beobachten, sodass sich insgesamt ein sehr heterogenes Bild ergab (vgl. Geisberger/Glaser, Statistik Austria – Statistische Nachrichten 3/2014, Geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede; Biffi, Frauenbericht 2010, Die ökonomische Situation der Frauen in Österreich, S. 473 ff.).
- ¹² vgl. Einhaus, BMF – Working Paper 3/2010, Geschlecht und Steuerwirkung, S. 4; Eder, BMF – Working Paper 1/2016, Ein Unterschied zwischen Mann und Frau – das Einkommen, S. 8
- ¹³ Zu den Niedriglohnbeschäftigten eines EU-Mitgliedstaats zählte, wer dort brutto pro Stunde weniger als zwei Drittel des Medianlohns verdiente (Statistik Austria, Statistische Nachrichten 7/2013, S. 544).
- ¹⁴ so auch festgestellt vom Rat der Europäischen Union im Jahr 2013 (10619/1/13): <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2010619%202013%20REV%201> (Abfrage 12. Juli 2016)
- ¹⁵ Aktuellere Daten lagen für diese Kennzahl nicht vor, da diese aus der Verdienststrukturerhebung stammten, die im Abstand von vier Jahren in der gesamten EU nach harmonisierten Standards durchgeführt wurde (Statistik Austria – Statistische Nachrichten 7/2013, S. 544).

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabelle 1: Niedriglohnbeschäftigte 2010

EU-Mitgliedstaaten	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an den unselbstständig Erwerbstätigen		
	Anteil Frauen	Anteil Männer	Differenz
	in %		in Prozentpunkten
Schweden	3,1	1,9	1,2
Frankreich	7,9	4,5	3,4
Finnland	8,0	3,3	4,7
Dänemark	9,8	5,4	4,4
Belgien	10,3	3,3	7,0
Griechenland	14,6	11,2	3,4
Italien	15,1	10,3	4,8
Slowenien	19,3	15,3	4,0
Luxemburg	20,2	9,3	10,9
Spanien	21,0	9,2	11,8
EU-27	21,2	13,3	7,9
Niederlande	21,2	15,3	5,9
Ungarn	21,5	18,5	3,0
Bulgarien	21,6	22,5	-0,9
Portugal	22,1	10,2	11,9
Malta	22,4	15,6	6,8
Irland	23,6	17,6	6,0
Slowakei	23,7	14,6	9,1
Tschechische Republik	24,5	12,9	11,6
Österreich	24,8	8,2	16,6
Rumänien	25,8	25,5	0,3
Polen	26,8	21,8	5,0
Vereinigtes Königreich	27,6	16,7	10,9
Deutschland	28,7	17,0	11,7
Lettland	28,7	26,7	2,0
Litauen	29,4	24,5	4,9
Estland	30,1	15,5	14,6
Zypern	31,4	14,9	16,5

Quellen: Eurostat; Statistik Austria

In Österreich war rund ein Viertel der weiblichen unselbstständig Erwerbstätigen im Niedriglohnsektor beschäftigt. Der Anteil der Frauen (24,8 %) war hier drei Mal so hoch wie jener der Männer; die Differenz zwischen dem Anteil niedriglohnbeschäftigter Frauen und Männer war in Österreich mit fast 17 Prozentpunkten der höchste in der EU.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



2.2

Vor dem Hintergrund dieser Daten zu Lohnschere, Erwerbstätigen- und Teilzeitquote von Frauen und hoher Konzentration von Frauen im Niedriglohnsektor anerkannte der RH die Bestrebungen des BMF, den Gender pay gap und damit die Lohnschere gemeinsam mit der gleichmäßigeren Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern in den Angaben zur Wirkungsorientierung (siehe **TZ 10**) zu thematisieren sowie darüber hinaus ein außenwirksames und ambitioniertes Gleichstellungsziel zu definieren. Diese Lohnschere konterkarierte nach Ansicht des RH die gleichmäßigere Verteilung der Erwerbsarbeit und der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern.

Entwicklung des Gleichstellungsziels der UG 16 (BMF)

3.1

(1) Die EU gab seit 1996¹⁶ die Umsetzung von Gender Mainstreaming als zentrale Strategie europäischer Gleichstellungspolitik vor. Mit der Ratifikation des Vertrags von Amsterdam 1999 verfolgte die EU den Grundsatz der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Frauen und Männern in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit.¹⁷ Im Jahr 2006 nahm der Europäische Rat den ersten Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter¹⁸ an. Darin schrieb er Maßnahmen gegen geschlechterspezifische Unterschiede – wie die Einbeziehung der Geschlechterperspektive in alle öffentliche Aktivitäten – fest.

(2) Im BMF befasste sich seit 2001 die Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming¹⁹ mit Möglichkeiten zur Umsetzung einer Handlungsstrategie in der Gleichstellungspolitik im eigenen Kompetenzbereich. Sie war in die Haushaltsrechtsreform des Bundes 2013 und die damit verbundene Implementierung von Wirkungszielen eingebunden und aktiv an der Definition des Gleichstellungsziels der UG 16 beteiligt (siehe **TZ 13**).

¹⁶ Mitteilung der Kommission vom 21. Februar 1996, „Einbindung der Chancengleichheit von Männern und Frauen in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft“; KOM(96) 67; Fortschrittsbericht der Kommission über Folgemaßnahmen zu der Mitteilung „Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft“; KOM(98) 122; Mitteilung der Kommission vom 7. Juni 2000, „Für eine Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001–2005)“; KOM(2000) 335

¹⁷ Vertrag von Amsterdam; Inkrafttreten 1. Mai 1999

¹⁸ Rat der Europäischen Union vom 18. Mai 2006, Dok. 7775/1/06 REV 1

¹⁹ sonstige Einrichtung des BMF für Angelegenheiten des Gender Mainstreamings und zur Unterstützung der Implementierung von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting im BMF

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Das BMF initiierte in den Jahren 2002, 2006 und 2010 Studien²⁰, die sich mit den Auswirkungen der Lohn- und Einkommensbesteuerung auf Frauen und Männer befassten. Ergebnisse der Studien, die dem BMF als Basis für die Entwicklung des Gleichstellungsziels dienten, waren u.a.:²¹

- Der Unterschied in den Erwerbseinkommen von Frauen und Männern (Gender pay gap) war in Österreich weiterhin sehr hoch;
- die begünstigenden Ausnahmebestimmungen im Steuerrecht – wie etwa die Besteuerung von Überstunden – kommen, bis auf wenige Ausnahmen, überwiegend männlichen Steuerpflichtigen zugute;
- eine Tarifsenkung führt nur dann nicht zu einer Vergrößerung der Einkommenskluft zwischen Frauen und Männern, wenn sie sich auf die unteren Tarifstufen beschränkt und mit einer Erhöhung der Absatzbeträge einhergeht.

Darauf aufbauend erarbeitete die Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming im Zusammenwirken mit Expertengruppen²² und den ständig eingerichteten sektionsübergreifenden Arbeitsgruppen im BMF²³ im Jahr 2011 das Gleichstellungsziel der UG 16 mit externen, gesellschaftspolitischen Wirkungen (siehe [TZ 11](#)).

3.2

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, die Thematik der Gleichstellung von Frauen und Männern bereits ab dem Jahr 2001 – und damit in zeitlichem Zusammenhang mit den Bestrebungen der EU – voranzutreiben. Auf dieser Basis konnte das BMF im Zuge der Haushaltsrechtsreform des Bundes und mit der damit verbundenen Implementierung von Wirkungszielen ein relevantes Gleichstellungsziel mit externen, gesellschaftspolitischen Wirkungen definieren (siehe [TZ 13](#)).

²⁰ Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming im BMF 2002, Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich „geschlechtsneutral“?; BMF – Working Paper 2/2006, Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral?; BMF – Working Paper 3/2010, Geschlecht und Steuerwirkung – Einkommen und einkommensabhängige Abgaben von Frauen und Männern

²¹ Das BMF veröffentlichte im Mai 2016 während der Gebarungsprüfung ein Update des Working Papers 3/2010: BMF – Working Paper 1/2016, Ein Unterschied zwischen Mann und Frau – das Einkommen

²² 2010 eingerichtete Arbeitsgruppen unter Mitwirkung des BMF, des BKA und des BMASK sowie externer Experten (WIFO, IHS) zur Erarbeitung von Maßnahmen im Rahmen des „Nationalen Aktionsplans (NAP) zur Gleichstellung von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt“ (siehe [TZ 5](#))

²³ sektionsübergreifende Arbeitsgruppen bestehend aus Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern verschiedener Sektionen und Gender-Vertreterinnen und -Vertretern; Teilbereiche: Abgabenstrategie, Budget- und Wirtschaftspolitische Strategie, Effiziente Verwaltung, Finanz- und Kapitalmarktstrategie sowie Internationale Strategie

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(Fehlende) Gesamtstrategie der Bundesregierung im Hinblick auf das Gleichstellungsziel des BMF

Gleichstellung als Querschnittsmaterie

4.1

(1) Das Gleichstellungsziel des BMF in der UG 16 folgte nationalen und internationalen Studien und Empfehlungen. So wies die OECD in ihrem Länderbericht Österreich 2015 kritisch auf den hohen Gender pay gap, die hohe Teilzeitarate der Frauen, die hohe Anzahl der Überstunden der Männer sowie die ungleiche Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit hin. Sie empfahl darin insbesondere die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen, die Beseitigung negativer Erwerbsanreize im Steuerrecht, Anreize für die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsgeld durch die Väter sowie die Schaffung familienfreundlicherer Arbeitsplätze im privaten Sektor.²⁴

(2) Die folgende Tabelle zeigt jene Bereiche des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung für 2013 bis 2018 (im Folgenden: Regierungsprogramm 2013 bis 2018)²⁵, die in einem inhaltlichen Konnex zum steuerlichen Gleichstellungsziel der UG 16 standen (mit Ausnahme des Bereichs Finanzen – Steuern; siehe **TZ 5**):

²⁴ OECD, Economic Surveys Austria, Juli 2015, <http://www.oecd.org/austria/economic-survey-austria.htm> (Abfrage 8. Juni 2016)

²⁵ Das Regierungsprogramm war in Hinblick auf Themenbereiche und nicht auf Ressortzuständigkeiten aufgebaut. Die Ressortzuständigkeiten waren im Regierungsprogramm bei den Themenbereichen nicht angeführt.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabelle 2: Auszug aus dem Regierungsprogramm 2013 bis 2018: Beschäftigung, Arbeitsrecht, Familien, Frauen, Soziales

Bereich	Ziel	Herausforderungen	Maßnahmen
Beschäftigung	Frauenbeschäftigung fördern; Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie Verbesserung ihrer Einkommenschancen und dadurch verbesserte Existenzsicherung	Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist niedriger als jene der Männer; der Gender pay gap besteht weiterhin; dadurch ist auch die Existenzsicherung im Alter oder in Zeiten der Arbeitslosigkeit niedriger.	Ausbau der Kinderbetreuung durch Bundesmittel in den nächsten vier Jahren; Ausbau sozialer Dienstleistungen; 50 % der AMS-Fördermittel für Frauen (z.B. Ausbau Laufbahnberatung und Angebote, die zum Berufsabschluss führen, Verstärkung der Ausbildung in nicht traditionellen Berufen und „Zukunftsbereufen“); Wiedereinsteiger-Betreuung bereits während der Karenz verbessern
Arbeitsrecht	Neue Ansätze und Instrumente im Arbeitsrecht, Vereinfachungen und Erleichterungen sowie Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind zentrale Anliegen, um das Ziel einer fairen, modernen und ausgleichenden Arbeitswelt zu erreichen.	Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Unternehmen wünschen sich gleichzeitig sichere und flexible Rahmenbedingungen, um die Arbeitswelt nach ihren Bedürfnissen gestalten zu können.	Maßnahmen, die die Gestaltung von Freizeit und Arbeitszeit im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Unternehmen verbessern; Höchstarbeitszeitgrenzen anheben: bei Gleitzeit bis zu 12 Stunden unter Einhaltung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 50 Stunden zur Erreichung größerer Freizeitblöcke; Evaluierung von existierenden Modellen und Prüfung der Einführung freiwilliger Zeitwertkonten; Informationsrecht für Teilzeitbeschäftigte, bei Ausschreibung einer Stelle mit höherem Arbeitszeitausmaß; Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern und den Bedürfnissen der betrieblichen Praxis entgegenkommen; Prüfung der Verkürzung des Anspruchs auf Elternteilzeit vom 7. auf das 5. Lebensjahr bzw. einer weiteren Absenkung der Grenze auf das 4. Lebensjahr parallel zum Ausbau der Kinderbetreuung bis 2017 sowie Prüfung der Einführung des Papamonats innerhalb der Schutzfrist nach Geburt (Anspruch auf Freistellung mit vorgezogenem Kinderbetreuungsgeldbezug); stufenweiser Ausbau der Kinderbetreuungsplätze nach den Vorgaben des Ministerratsbeschlusses vom 18. Juni 2013; Bandbreite für Arbeitszeitverkürzung und -veränderung: Mindestarbeitszeit 12 Stunden pro Woche und Reduktion/Verschiebung von 20 % der Wochenarbeitszeit; Beseitigung von Hindernissen für freiwillige Elternteilzeit-Vereinbarungen

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Bereich	Ziel	Herausforderungen	Maßnahmen
Familien	finanzielle Unterstützung von Familien und Kindern	mehr Transparenz und Vereinfachung bei den Familienleistungen	Das pauschale Kinderbetreuungsgeld wird zu einem flexibel nutzbaren Kinderbetreuungsgeld-Konto weiterentwickelt; eine Expertengruppe unter Einbeziehung der Sozialpartner wird beauftragt, einen Wegfall der Zuverdienstgrenze und die Einführung einer Arbeitszeitgrenze zu beraten. Reform und Weiterentwicklung der Familienleistungen, insbesondere der Familienbeihilfe nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten ab 1. Juli 2014 und der steuerlichen Berücksichtigung von Kindern, mit dem Ziel, Familienförderung zu bündeln, transparenter zu gestalten und den Familien breit zugänglich zu machen; mittelfristig sollen Familienleistungen erhöht werden.
Familien	familienfreundliche Gesellschaft und Wirtschaft	bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei gleichzeitiger Wertschätzung der Familienarbeit und echter Wahlmöglichkeit sowie Unterstützung der Erwerbsbeteiligung von Frauen	Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird durch Karenzmanagement-Initiativen und die Förderung betrieblicher Kinderbetreuung unterstützt (Karenzmanagement bedeutet die Etablierung von Auszeitenmanagement in Betrieben sowie von Mitarbeitergesprächen über Karriereperspektiven und Weiterbildungsmöglichkeiten vor, während und nach der Karenz).
Frauen	Ausbau Beratungs- und Betreuungsangebote für Frauen; Gender Budgeting vorantreiben	der steigenden Beratungs- und Betreuungsnachfrage gerecht werden	Gender Budgeting: Wirksamkeit überprüfen und Umsetzung von Gender Budgeting gemeinsam mit dem BMF konsequent vorantreiben
Frauen	gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit – Gleichstellung von Frauen am Arbeitsmarkt	Einkommensunterschiede verringern, Frauen am Arbeitsmarkt entsprechend ihrer Qualifikationen fördern und Diskriminierungen beseitigen	gemeinsam mit Sozialpartnern versteckte Diskriminierungen in allen Kollektivverträgen prüfen und beseitigen; Fortführung des „NAP Gleichstellung“ ¹ : Schwerpunkt zur Bewusstseinsbildung über die Vor- und Nachteile von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung gemeinsam mit AMS, Hauptverband und Sozialpartnern; Informationsrecht über Vollzeitangebote sowie Weiterbildungsmöglichkeiten innerhalb der Betriebe; Maßnahmenbündel für qualifizierte Teilzeitarbeit; Frauenförderung im Betrieb; Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in Spitzenpositionen in Politik, Wissenschaft, Forschung, Wirtschaft, Verwaltung und Einrichtungen der Selbstverwaltung; mehr Frauen in atypische Berufe: Aufbau einer Informationsplattform „Frauen/Mädchen in die Technik“, Weiterführung gezielter Projekte für atypische Berufe und Evaluierung der Lehrstellenförderung zur Ausbildung von Mädchen in atypischen Berufen auf ihre Wirksamkeit; Karenzmanagement: Ausbau und Weiterentwicklung der AMS-Wiedereinsteiger-Beratung; Forcierung von Mitarbeitergesprächen über Karriereperspektiven vor und nach der Karenz sowie Weiterbildungsmöglichkeiten im Rahmen eines strukturierten Karenzmanagements im Betrieb
Soziales	die Mindestsicherung soll ein noch besseres „Sprungbrett“ in den Arbeitsmarkt werden		bessere Ausgestaltung von Arbeitsanreizen, z.B. durch Reform des Wiedereinsteigerfreibetrags

¹ Nationaler Aktionsplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Der Konnex zum Gleichstellungsziel der UG 16 und damit auch die Wirkung der Ziele und Maßnahmen des Regierungsprogramms 2013 bis 2018 auf dieses Ziel waren im Regierungsprogramm 2013 bis 2018 nicht angeführt. Nach Angaben des BMF unterstützten das Ziel und die Maßnahmen in der UG 16 vor allem die Vorgaben im Kapitel Frauen „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“.

4.2

Der RH hielt fest, dass zahlreiche Bereiche des Regierungsprogramms 2013 bis 2018 und der darin geplanten Maßnahmen Einfluss auf das Gleichstellungsziel der UG 16 hatten. Auch die Mehrfachnennungen von Maßnahmen (z.B. Ausbau der Kinderbetreuung) und Interdependenzen zwischen ihnen (z.B. Arbeitszeiten und Vereinbarkeit Beruf und Familie) zeigten, dass die Erreichung des Gleichstellungsziels einer Vielzahl von Stakeholdern (Ressorts, Sozialpartner, Interessengemeinschaften) unterlag, z.B. bei der Kinderbetreuung und Mindestsicherung. Bei gleichstellungspolitischen Zielsetzungen handelte es sich sohin um eine ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Querschnittsmaterie, weshalb auf Bundesebene – diesem Querschnittsaspekt folgend – eine Abstimmung der Angaben zur Wirkungsorientierung erforderlich war.

Für das vom BMF definierte Ziel „bessere Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern“ reichten steuerliche Maßnahmen nach Ansicht des RH allein nicht aus. Der Formulierung des Gleichstellungsziels folgend kann das Abgabensystem nur unterstützend dazu beitragen. Deshalb erachtete der RH eine ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Gesamtstrategie als notwendig und zweckmäßig: Gleichstellungspolitische Zielsetzungen, und damit das Gleichstellungsziel der UG 16, können schneller und besser erreicht werden, wenn alle Stakeholder dazu Beiträge in Form zweckmäßiger Maßnahmen leisten (siehe [TZ 8](#)).

Steuerliche Maßnahmen des BMF zur Erreichung des Gleichstellungsziels der UG 16

5.1

(1) Die Hebel, die dem BMF zur Erreichung des Gleichstellungsziels der UG 16 zur Verfügung standen, waren steuerliche Maßnahmen. Das Regierungsprogramm 2013 bis 2018 wies bei keiner steuerlichen Maßnahme explizit einen Konnex zum Gleichstellungsziel der UG 16 auf:

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabelle 3: Auszug aus dem Regierungsprogramm 2013 bis 2018: Finanzen – Steuerstrukturreform

Bereich	Ziel	Herausforderungen	Maßnahmen
Finanzen – Steuerstrukturreform: Entlastung, Systemvereinfachung sowie Vereinfachung der Lohnverrechnung und der Gebühren	Steuerentlastung und Steuervereinfachung; Lohnverrechnung vereinfachen sowohl im Steuer– als auch im Sozialversicherungsrecht, um ein transparentes, nachvollziehbares, sozial treffsicheres und entbürokratisiertes System zu schaffen	Das EStG 1988 stammt aus dem Jahr 1988. Im Lauf der Jahre haben verschiedenste Bestimmungen und Ausnahmeregelungen das System unübersichtlich und intransparent gemacht. Dadurch und zusätzlich durch unterschiedliche Bemessungsgrundlagen gegenüber dem SV–Bereich sowie unterschiedliche Prüfprinzipien (Anspruchs– bzw. Zuflussprinzip) wurde die Lohnverrechnung wesentlich verkompliziert, und bedeutet sowohl für die Betriebe als auch die Kontrollbehörden einen enormen bürokratischen Aufwand.	Das EStG und die Lohnverrechnung sollen vereinfacht werden. Dabei wird das EStG neu kodifiziert und eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen mit dem Sozialversicherungssystem angestrebt. Die Steuergesetzgebung soll klarer und nachvollziehbarer gestaltet werden. Ausnahmen und Begünstigungen sollen auf ökonomische bzw. soziale Wirkung geprüft werden. Der Eingangssteuersatz soll – unter gleichzeitiger Abflachung der Progression – in Richtung 25 % gesenkt werden, sobald eine ausreichende Gegenfinanzierung oder budgetäre Spielräume gegeben sind. ¹ Im Rahmen dieser Steuerreform sollen die Familien besonders berücksichtigt werden. ¹ Im BMF wird mit Jänner 2014 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die bis Ende 2014 den Reformpfad zur Harmonisierung und Steuervereinfachung vorzulegen hat. Diese besteht unter Federführung des BMF aus Expertinnen und Experten der Sozialpartner, der Selbstverwaltungskörper, der Wissenschaft und Vertreterinnen und Vertretern der Regierungsparteien. Bis Ende 2015 hat die legislative Umsetzung zu erfolgen. ¹

¹ Bei diesen Maßnahmen bestand ein (impliziter) Konnex zum Gleichstellungsziel bzw. zu den zur Erreichung des Ziels genannten Maßnahmen in den Angaben zur Wirkungsorientierung in der UG 16 (siehe **TZ 10**).

Quelle: Regierungsprogramm 2013 bis 2018

(2) Ebenso wie das Regierungsprogramm 2013 bis 2018 nahm auch der Bericht der Steuerreformkommission aus 2014²⁶ auf das Gleichstellungsziel der UG 16 keinen Bezug; allerdings enthielt der Bericht Maßnahmen mit Genderbezug (Senkung des Eingangssteuersatzes, Streichung der Überstundenbegünstigung).

(3) Im Zuge der Erstellung von Maßnahmenvorschlägen für den Nationalen Aktionsplan Gleichstellung²⁷ richtete das BMF 2010 eine Unterarbeitsgruppe ein, um festzustellen, was das Steuer– und Abgabensystem zur Verringerung der ungleichen Verteilung der Erwerbsarbeit zwischen Frauen und Männern beitragen kann. Dazu sollten die Hemmnisse im Steuerrecht untersucht werden – insbesondere die Auswirkungen des Alleinverdienerabsetzbetrags und der Überstundenbegünstigung. Darauf aufbauend sollten ein Gleichstellungsziel sowie eine oder mehrere Maßnahmen formuliert werden.

²⁶ Die Steuerreform–Kommission wurde mit 13. Juni 2014 eingesetzt. Ihr Arbeitsauftrag war, auf Basis des Regierungsprogramms Handlungsoptionen für eine Steuerreform einschließlich einer möglichen Gegenfinanzierung auszuarbeiten. Dabei sollten insbesondere auch wirtschafts– und sozialpolitische Auswirkungen der verschiedenen Vorschläge sowie deren politische Umsetzbarkeit mitbedacht werden.

²⁷ Nationaler Aktionsplan Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt des Bundeskanzleramts und der Bundesministerin für Frauen und Öffentlicher Dienst, Juni 2010 (dieser wird in der Folge als „Nationaler Aktionsplan Gleichstellung“ bezeichnet)

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Die Unterarbeitsgruppe und Fachexpertinnen und –experten analysierten hierzu folgende Elemente des Einkommensteuerrechts:^{28, 29}

- Abgabensätze (inklusive Sozialversicherungsbeiträge):
 - die Durchschnittsabgabenbelastung³⁰ beeinflusst die Entscheidung, eine bezahlte Erwerbsarbeit aufzunehmen (sogenannte Partizipationsentscheidung);
 - die Grenzabgabenbelastung³¹ und der Steuerfreibetrag (Grundfreibetrag) beeinflussen das Ausmaß der gearbeiteten Stunden;
- Steuerbegünstigungen: Alleinverdienerabsetzbetrag, Begünstigung von Überstunden und Zulagen nach § 68 EStG 1988 (bspw. Schmutzzulagen);
- das System der Einkommensbesteuerung im Haushaltskontext: Individualbesteuerung versus Haushaltsbesteuerung;
- steuerliche Berücksichtigung von Kinder(betreuungs)kosten.

Aus den daraus resultierenden Expertenpapieren leitete die Unterarbeitsgruppe im Jahr 2010 folgende generelle Prämissen bzw. Empfehlungen für eine gleichstellungsorientierte Steuerpolitik ab:

- Individualbesteuerung statt gemeinsamer Veranlagung von Paaren;
- Senkung des Eingangssteuersatzes im Sinne der Vermeidung hoher Grenz- und Durchschnittsabgabensätze (Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge) insbesondere für geringe Einkommen;
- der Steuerfreibetrag in Höhe von 11.000 EUR fördert die Teilzeitbeschäftigung;
- steuerliche Berücksichtigung von Betreuungskosten bzw. Bereitstellung von Betreuungsinfrastruktur für Kinderbetreuung und Pflege;

²⁸ Die Arbeitsgruppe analysierte auch das Abgabensystem im weiteren Sinn, d.h. ergänzt um Sozialversicherungsbeiträge und Familienleistungen des Bundes.

²⁹ vgl. bspw. Gössinger/Schratzenstaller, Gender-Prüfung im Finanzressort (März 2013); Schratzenstaller, Gender Budgeting im Steuersystem (2012) S. 21, 24 f.

³⁰ Relation Steuerbelastung zur Steuerbemessungsgrundlage

³¹ Die Grenzabgabenbelastung bezeichnet die zusätzliche Abgabenschuld, die sich bei (marginaler) Erhöhung der Steuerbemessungsgrundlage ergibt.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



- Abschaffung und Entfall von Steuerbefreiungen, steuerlichen Begünstigungen und Zuschlägen, insbesondere Alleinverdienerabsetzbetrag, steuerliche Begünstigung von Überstunden und Zulagen gemäß § 68 EStG 1988.

(4) Im Rahmen der Entwicklung des Gleichstellungsziels der UG 16 (siehe **TZ 11**) strebte das BMF – neben dem Abbau von negativen Erwerbsanreizen (z.B. Senkung des hohen Grenzabgabensatzes als Anreiz zur Vollerwerbstätigkeit) – auch den Abbau von Steuerbefreiungen an, die nur durch hohen Zeit- und Arbeitseinsatz zu lukrieren waren. Als Erfolg sah das BMF in seinem Entwurf des Gleichstellungsziels vom Jänner 2012 auch eine „nachhaltige Reduzierung des Volumens für steuersubventionierte Gehaltsbestandteile, die dem Wirkungsziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann zuwider laufen“, an.

(5) Auch das Expertenpapier „Österreich 2020“³² nannte eine schrittweise Rückführung von Regelungen im Steuer- und Transfersystem, die eine ungleiche Arbeitsteilung unterstützten – darunter Überstundenbegünstigung und Alleinverdienerabsetzbetrag – als Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen.

(6) Die Angaben zur Wirkungsorientierung des BMF für die Jahre 2013 bis 2016 (siehe **TZ 10**) enthielten schließlich folgende steuerlichen Maßnahmen zur Verfolgung des Gleichstellungsziels:

- vorgesehene, mittlerweile bereits umgesetzte Maßnahmen:
 - Senkung des Eingangssteuersatzes;
 - Solidarabgabe;
 - Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte;
- vorgesehene, noch nicht umgesetzte Maßnahmen:
 - Durchforstung des EStG 1988 nach Gender pay gap-relevanten Bestimmungen und Beseitigung dieser;
 - Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreamings (gemäß Definition des Europarats³³ von 2004).

³² Eine vom Bundesminister für Finanzen, Herrn Dr. Hans Jörg Schelling, beauftragte Expertengruppe hatte im Rahmen einer Arbeitsgruppe unverbindliche Vorschläge erstellt. Die Empfehlungen hatten keinen rechtsverbindlichen Charakter.

³³ Der Europarat (englisch: Council of Europe) war eine am 5. Mai 1949 gegründete europäische internationale Organisation.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



5.2 Der RH hielt fest, dass wesentliche – von Fachexpertinnen und –experten identifizierte – konkrete Maßnahmen in den Angaben zur Wirkungsorientierung des BMF fehlten bzw. in der Praxis nicht umgesetzt wurden, um jene Regelungen im Steuer- und Transfersystem schrittweise rückzuführen, die eine ungleiche Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern unterstützten (siehe **TZ 6**). Damit konnte das BMF nicht alle von Fachexpertinnen und –experten identifizierten Hebel zur Erreichung seines Gleichstellungsziels nutzen. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass die in den Angaben zur Wirkungsorientierung des BMF enthaltene Maßnahme „Durchforstung des EStG 1988 nach Gender pay gap–relevanten Bestimmungen und Beseitigung dieser“ noch nicht umgesetzt war (siehe **TZ 10, TZ 17**).

Der RH empfahl, auf Basis der vorliegenden Expertenvorschläge auf die Umsetzung jener konkreten steuerlichen Maßnahmen hinzuwirken, die geeignet sind, negative Erwerbsanreize abzubauen und positive Erwerbsanreize zu setzen. Das BMF sollte damit all jene Hebel nutzen, die ihm zur Erreichung seines Gleichstellungsziels in der UG 16 zur Verfügung stehen.

5.3 Laut Stellungnahme des BMF seien im Rahmen der Steuerreformkommission mehrere Maßnahmen diskutiert worden, die auch die vom RH genannten negativen Erwerbsanreize – insbesondere Alleinverdienerabsetzbetrag und Begünstigung der Überstunden – betroffen hätten. Auch wenn bspw. die Begünstigung von Überstunden von der Steuerreformkommission nicht unkritisch beurteilt worden sei, gebe es dennoch keinen Konsens, diese Begünstigung abzuschaffen. Positive Erwerbsanreize seien mit der Steuerreform geschaffen worden, da der Kinderfreibetrag erhöht und der Splittingvorteil ausgebaut sowie der hohe Eingangssteuersatz gesenkt worden seien.

5.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, positive Erwerbsanreize zu setzen.

In Anbetracht der Expertenvorschläge – zuletzt der Steuerreformkommission – hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, im Sinne des Gleichstellungsziels in der UG 16 insbesondere all jene konkreten steuerlichen Maßnahmen zu nutzen, die geeignet sind, negative Erwerbsanreize abzubauen und damit auch die „Durchforstung des EStG 1988 nach Gender pay gap–relevanten Bestimmungen und Beseitigung dieser“ umzusetzen.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Bestimmungen im EStG 1988 mit Genderrelevanz

6.1 (1) Die Steuergesetzgebung in Österreich war grundsätzlich geschlechterneutral konzipiert.

Für die Besteuerung des Einkommens galt in Österreich die Individualbesteuerung. Diese war das am weitesten verbreitete Steuersystem in Europa. Bei der reinen Individualbesteuerung versteuerten beide (Ehe-)Partner ihr Einkommen getrennt und unabhängig von den Einkünften des anderen. Da jeder nach seiner Wirtschaftsleistung besteuert wurde, herrschte aus Sicht des Individuums horizontale Steuergerechtigkeit. Somit trug die Individualbesteuerung grundsätzlich zur Förderung der Erwerbstätigkeit der Frauen bei und führte zu keinen negativen Erwerbsanreizen für Frauen und Männer.³⁴

Ergänzend dazu gab es steuerliche Förderungen für Familien (z.B. Kinderabsetzbetrag oder Alleinverdienerabsetzbetrag), welche die reine Individualbesteuerung modifizierten (sogenannte modifizierte Individualbesteuerung). Andere steuerliche Förderungen sollten positive Erwerbsanreize für die Beschäftigung von Frauen schaffen (z.B. Kinderfreibetrag, Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten).

(2) Die Einkommensbesteuerung war in Österreich progressiv³⁵, nicht linear. In Abhängigkeit vom Einkommen hatte das EStG 1988 bis zum Jahr 2015 vier Steuertarife (Tarifstufen) enthalten, die mit der Steuerreform 2015/2016 auf sieben ausgeweitet wurden. Laut Regierungsvorlage sollte es dadurch zu einer zusätzlichen Abflachung der Progression kommen. Damit sollten vor allem untere und mittlere Einkommen überdurchschnittlich entlastet werden. Die Senkung des im internationalen Vergleich hohen Eingangssteuersatzes von 36,5 % auf 25 % sowie die Erhöhung der Negativsteuer³⁶ sollten gerade für Frauen, die im Bereich der niedrigen Einkommen überproportional vertreten waren, die Arbeitsanreize stärken. Dies sollte einen Beitrag zu einer gleichmäßigeren Verteilung bezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern leisten.

³⁴ vgl. Dearing/Gstrein/Mateeva/Müllbacher/Schuh (IHS), Familienleistungen im internationalen Vergleich. Familienbesteuerung im Kontext der Gesamtförderung (2008) S. 5 ff.

³⁵ Progressive Einkommensbesteuerung ist das Ansteigen des Steuersatzes in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen.

³⁶ Erhöhung der Rückerstattung der Beiträge zur Sozialversicherung bei Arbeitnehmern, die aufgrund ihres geringen Einkommens nicht steuerpflichtig sind:
bis 2014: bis zu maximal 110 EUR pro Jahr;
2015: bis zu maximal 220 EUR pro Jahr;
ab 2016: bis zu maximal 400 EUR pro Jahr.
Dies führt zu einer indirekten Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen für Niedrigverdienerinnen und -verdiener.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Die folgende Tabelle zeigt eine Gegenüberstellung der Steuertarife (Tarifstufen) vor und nach der Steuerreform 2015/2016 sowie die Verteilung der Einkommen der weiblichen und männlichen Erwerbstätigen auf die jeweiligen Steuertarife³⁷:

Tabelle 4: Tarifstufen Einkommensteuer vor und nach der Steuerreform 2015/2016 sowie Verteilung der weiblichen und männlichen Erwerbstätigen auf die einzelnen Tarifstufen

Tarifstufen Einkommen	Grenzsteuersatz 2009 bis 2015 ¹	Weibliche	Männliche	Grenzsteuersatz ab 2016 ²	Weibliche	Männliche
		Erwerbstätige			Erwerbstätige	
in EUR	in %					
11.000 und darunter	0	40,96	26,01	0	40,96	26,01
über 11.000 – 18.000	36,5	40,89	35,69	25	24,81	14,37
über 18.000 – 25.000				35	16,08	21,31
über 25.000 – 31.000	43,21	17,21	33,47	35	7,27	12,94
über 31.000 – 60.000				42	9,63	19,41
über 60.000 – 90.000	50	0,94	4,83	48	0,97	4,01
über 90.000 – 1.000.000				50	0,28	1,94
über 1.000.000				55 ³	0,00	0,01

¹ § 33 EStG i.d.F. des Steuerreformgesetzes 2009. Die effektiven Grenzsteuersätze sind in § 33 Abs. 1 EStG 1988 i.d.F. vor dem Steuerreformgesetz 2015/2016 nicht angeführt, sondern Berechnungsformeln.

² Neue Tarifstufen lt. § 33 Abs. 1 EStG i.d.F. des Steuerreformgesetzes 2015/2016. Auch die Darstellung durch Berechnungsformeln ist möglich, die Berechnung mithilfe der Grenzsteuersätze erscheint jedoch einfacher.

³ befristet bis 2020, danach 50 %

Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

Rund 41 % der Frauen bezahlten keine Einkommensteuer, da sie weniger als 11.000 EUR steuerpflichtiges Einkommen erzielten. Insgesamt wiesen rd. 82 % der Frauen und rd. 62 % der Männer eine Bemessungsgrundlage von weniger als 25.000 EUR aus. Gründe für den hohen Anteil der Frauen mit niedriger Bemessungsgrundlage waren, dass Frauen aufgrund der familiären Situation oftmals einer Teilzeitbeschäftigung nachgingen sowie einen hohen Anteil an der Niedriglohnbeschäftigung aufwiesen (siehe **TZ 2**). Darüber hinaus stand die Kombination von hohem Grundfreibetrag (derzeit 11.000 EUR) und hoher Grenzabgabenbelastung (inklusive Sozialversicherungsbeiträge) für darüber liegende Einkommen einer Ausdehnung der Erwerbstätigkeit entgegen. Da mit dem Überschreiten des Grundfreibetrags u.a. auch die Entlastung durch die Negativsteuer wegfiel, war auch für Einkommen, die sich um den Grundfreibetrag bewegten – sogenannte „Nullzone“ –, die Erhöhung der Erwerbsstunden unattraktiv.³⁸

³⁷ Die Berechnung der Verteilung auf die einzelnen Tarifstufen erfolgte aufgrund der zugrunde liegenden Arbeitnehmerzahlen aus der Lohnsteuerstatistik 2014.

³⁸ vgl. Lachmayer, Genderspezifische Lenkungspotentiale im Abgabenrecht (2015) S. 188, 201

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Folgende Tabelle zeigt eine Hochrechnung der Statistik Austria auf Basis der Lohn- und Einkommensteuerdaten 2013 zur Steuerentlastung durch die Steuerreform 2015/2016:

Tabelle 5: Durchschnittliche Steuerentlastung Erwerbstätiger nach der Steuerreform 2015/2016

	Steuerdifferenz nach Steuerreform 2015/2016		
	insgesamt	weibliche	männliche
		Erwerbstätige	
Gesamtsteuerentlastung in Mrd. EUR	4,431	1,586	2,845
Gesamtsteuerentlastung Anteil in %	100	35,79	64,21
jährliche Steuerentlastung pro Steuerpflichtigen in EUR	637	464	803

Quelle: Statistik Austria – Hochrechnung auf Basis der Lohn- und Einkommensteuerdaten 2013

Von den Tarifänderungen profitierten sowohl in Summe als auch pro Steuerpflichtigen männliche Erwerbstätige stärker als weibliche. Fast zwei Drittel der Gesamtsteuerentlastung entfiel auf männliche Erwerbstätige. Dies war darauf zurückzuführen, dass von der Verringerung des Eingangssteuersatzes nicht nur niedrige Einkommen, sondern alle Einkommensstufen profitierten.

(3) Das EStG 1988 sah eine Vielzahl von Ausnahmebestimmungen bzw. Begünstigungen vor. Sie knüpften zum Teil an die familiäre Situation an (Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag, Unterhaltsabsetzbetrag, Kinderabsetzbetrag, Kinderfreibetrag, doppelte Haushaltsführung),³⁹ zum Teil an die Erwerbstätigkeit (Pendlerpauschale, Begünstigung bestimmter Zulagen bzw. Überstunden etc.).

Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ (Reihe Bund 2013/3) dem BMF empfohlen, in einem Gesamtkonzept festzulegen, wann, wie und mit welchen Instrumenten die Zielerreichung, die Wirkungen und die Treffsicherheit der Steuerbegünstigungen zu untersuchen sind.

Die folgende Tabelle zeigt genderrelevante Ausnahmeregelungen im EStG 1988, im Hinblick auf lohnsteuerpflichtige Einkünfte und deren Anspruchsvoraussetzungen vor und nach der Steuerreform 2015/2016, sowie die Höhe der Inanspruchnahme und das prozentuelle Ausmaß, in dem diese weiblichen Erwerbstätigen im Jahr 2014 zugute kamen:

³⁹ Diese modifizierte Individualbesteuerung trug den familiären Verhältnissen Rechnung.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabelle 6: Genderrelevante Ausnahmebestimmungen im EStG 1988 vor und nach der Steuerreform 2015/2016

Bezeichnung der steuermindernden Maßnahme	Anspruchsvoraussetzungen und Höhe der steuermindernden Maßnahmen vor der Steuerreform 2015/2016	Anspruchsvoraussetzungen und Höhe der steuermindernden Maßnahmen nach der Steuerreform 2015/2016	Gesamtbetrag, der 2014 in Anspruch genommen wurde	Anteil weiblicher Steuerpflichtiger am Gesamtbetrag 2014
			in Mio. EUR	in %
Topf-Sonderausgaben	Versicherungsprämien, Pensionskassenbeiträge, Wohnraumschaffung und Wohnraumsanierung sind sog. Topf-Sonderausgaben, die im Ausmaß eines Viertels des Höchstbetrags steuerlich geltend gemacht werden konnten; die Höchstbeträge waren: grundsätzlich: 2.920 EUR Alleinverdiener/Alleinerzieher: 5.840 EUR kein Alleinverdienerabsetzbetrag, aber Einkommen des Partners unter 6.000 EUR pro Jahr: 5.840 EUR Zwischen 36.400 EUR und 60.000 EUR reduzierte sich der steuerlich zur Geltung kommende Betrag (nach einer bestimmten Formel, sog. „Einschleifregelung“) bis auf das Sonderausgabepauschale in Höhe von 60 EUR.	Einschränkung der steuerlichen Absetzbarkeit der Topf-Sonderausgaben für 2016 bis 2020; ab 2021 keine steuerliche Absetzbarkeit von Topf-Sonderausgaben mehr möglich	1.036,30	42
Freibetrag nach § 68 EStG 1988 (Begünstigung bestimmter Zulagen und Überstunden)	Schmutz-, Erschwernis- und Gefahrenzulagen sowie Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit und mit diesen Arbeiten zusammenhängende Überstunden sind bis insgesamt 360 EUR monatlich steuerfrei. Zuschläge für die ersten zehn Überstunden im Monat im Ausmaß von höchstens 50 % des Grundlohns, insgesamt höchstens 86 EUR monatlich sind steuerfrei.	keine Veränderung	2.361,19	31
Pendlerpauschale	Abgeltung der Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte unter bestimmten Voraussetzungen kleines Pendlerpauschale: mind. 20 km bis 40 km: 696 EUR/Jahr; mehr als 40 km bis 60 km: 1.356 EUR/Jahr; mehr als 60 km: 2.016 EUR/Jahr großes Pendlerpauschale: mind. 2 km bis 20 km: 372 EUR/Jahr; mehr als 20 km bis 40 km: 1.476 EUR/Jahr; mehr als 40 km bis 60 km: 3.672 EUR/Jahr für Teilzeitkräfte: Strecke wird zurückgelegt an Kalendertagen pro Kalendermonat: mind. 11: volles Pauschale; mind. 8 und nicht mehr als 10: 2/3 des Pauschales; mind. 4 und nicht mehr als 7: 1/3 des Pauschales	keine Veränderung	1.215,08	26
Kinderbetreuungskosten	Kosten für die Kinderbetreuung können als außergewöhnliche steuerliche Belastung in folgender Höhe berücksichtigt werden: maximal 2.300 EUR pro Jahr und Kind	keine Veränderung	91,03	30

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Bezeichnung der steuermindernden Maßnahme	Anspruchsvoraussetzungen und Höhe der steuermindernden Maßnahmen <u>vor</u> der Steuerreform 2015/2016	Anspruchsvoraussetzungen und Höhe der steuermindernden Maßnahmen <u>nach</u> der Steuerreform 2015/2016	Gesamtbetrag, der 2014 in Anspruch genommen wurde	Anteil weiblicher Steuerpflichtiger am Gesamtbetrag 2014
			in Mio. EUR	in %
Kinderfreibetrag	von nur einem Elternteil beantragt: 220 EUR/Jahr und Kind; von beiden Elternteilen beantragt („Splitting“): 132 EUR/Jahr und Kind Für das Kind muss für mehr als sechs Monate im Kalenderjahr Familienbeihilfe zustehen.	von nur einem Elternteil beantragt: 440 EUR/Jahr und Kind; von beiden Elternteilen beantragt („Splitting“): 300 EUR/Jahr und Kind Für das Kind muss für mehr als sechs Monate im Kalenderjahr Familienbeihilfe zustehen.	87,55	25
Alleinverdienerabsetzbetrag	ein Kind: 494 EUR/Jahr zwei Kinder: 669 EUR/Jahr	keine Veränderung	161,21	10
Alleinerzieherabsetzbetrag	drei Kinder: 889 EUR/Jahr für jedes weitere Kind: Zuschlag von 220 EUR/Jahr (zu 889 EUR)	keine Veränderung	89,47	93
Unterhaltsabsetzbetrag	ein Kind: 29,20 EUR/Monat das zweite Kind: 43,80 EUR/Monat das dritte und jedes weitere Kind: 58,40 EUR/Monat	keine Veränderung	62,57	3
Familienheimfahrten	wenn der Beschäftigungsort vom Familienwohnsitz zu weit entfernt ist, um täglich nach Hause zu fahren (mind. 80 km und Fahrtzeit mehr als eine Stunde) Werbungskosten von maximal 306 EUR pro Monat	keine Veränderung	163,90	10
doppelte Haushaltsführung	wenn der Beschäftigungsort vom Familienwohnsitz zu weit entfernt ist, um täglich nach Hause zu fahren (mind. 80 km und Fahrtzeit mehr als eine Stunde) bis zu maximal 2.200 EUR pro Monat	keine Veränderung	106,22	17
Summe Gesamtbetrag 2014			5.374,50	
Negativsteuer	Rückerstattung der Beiträge zur Sozialversicherung bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die aufgrund ihres geringen Einkommens nicht in die Steuerpflicht kommen: bis zu maximal 110 EUR pro Jahr	Rückerstattung der Beiträge zur Sozialversicherung bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die aufgrund ihres geringen Einkommens nicht in die Steuerpflicht kommen: 2015: bis zu maximal 220 EUR pro Jahr; ab 2016: bis zu maximal 400 EUR pro Jahr	100,54 ¹	67 ¹

¹ Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2010, da keine aktuelleren Auswertungen vorlagen.

Quellen: EStG 1988; BMF; Statistik Austria; RH

Bericht des Rechnungshofes

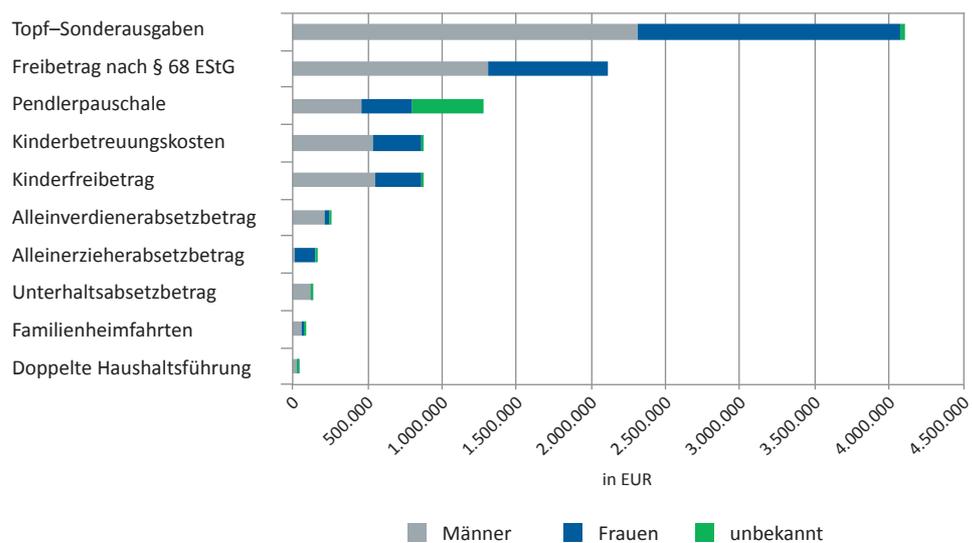
Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



In Summe beanspruchten die Erwerbstätigen im Jahr 2014 rd. 5,37 Mrd. EUR (exkl. Negativsteuer) aufgrund der in der Tabelle dargestellten genderrelevanten Steuerbegünstigungen; rd. 61 % davon entfielen auf männliche Erwerbstätige. Nur zwei der dargestellten Steuerbegünstigungen nahmen überwiegend weibliche Erwerbstätige in Anspruch: den Alleinerzieherabsetzbetrag (93 %) und die Negativsteuer (67 %).

Folgende Abbildung zeigt, wie viele Frauen und Männer genderrelevante Ausnahmeregelungen im Jahr 2014 in Anspruch nahmen (da aus den Auswertungen des BMF das Geschlecht nicht immer eindeutig zugeordnet werden konnte, fasste der RH diese nicht zuordenbaren Daten in der Kategorie „unbekannt“ zusammen):

Abbildung 3: Inanspruchnahme genderrelevanter Ausnahmeregelungen durch Frauen und Männer im Jahr 2014



Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

Die dargestellten Ausnahmebestimmungen nahmen – mit Ausnahme des Alleinerzieherabsetzbetrags – überwiegend männliche Steuerpflichtige in Anspruch. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass der steuerliche Vorteil aufgrund der Steuerprogression⁴⁰ bei höheren Einkommen stieg und in die höheren Einkommensstufen vor allem männliche Erwerbstätige fielen (siehe Tabelle 4).

⁴⁰ Steuerprogression ist das Ansteigen des Steuersatzes in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(4) Bei der Entscheidung von Frauen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (auch Partizipationsentscheidung genannt) bzw. die Erwerbsstunden zu erhöhen, war auch die Auswirkung auf das gesamte Familieneinkommen ausschlaggebend. Durch die Aufnahme bzw. Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit konnten verschiedene Transferzahlungen bzw. Steuerbegünstigungen wegfallen. Zum Beispiel kam der Alleinverdienerabsetzbetrag fast ausschließlich männlichen Erwerbstätigen zugute; dessen Entfall aufgrund der Aufnahme bzw. der Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit der Frau konnte sich negativ auf das Familieneinkommen auswirken. Die negative Anreizwirkung des Alleinverdienerabsetzbetrags war in vielen Untersuchungen – zuletzt im Bericht der Steuerreformkommission⁴¹ – identifiziert. Auch würden vor allem bei Frauen mit Versorgungspflichten zusätzlich noch Kosten für eine externe Kinderbetreuung sowie die Auslagerung von Haushaltsarbeit oder Pflegetätigkeit anfallen.⁴² Das Familienpaket im Jahr 2009, das den Kinderfreibetrag und die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten ab dem Jahr 2009 einführt, sollte diese Opportunitätskosten zum Teil kompensieren und dadurch die Erwerbstätigkeit von Frauen erhöhen. Wie Abbildung 3 zeigt, nahmen aufgrund der Steuerprogression auch diese Begünstigungen überwiegend männliche Erwerbstätige in Anspruch.

(5) Ebenso kamen steuerfreie Schmutz-, Erschwernis- und Gefahrenzulagen und/oder Zuschläge für Überstunden sowie für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit mehr Männern als Frauen zugute. Dies war zum einen darauf zurückzuführen, dass derartige Zulagen bzw. Zuschläge vor allem in Kollektivverträgen männlich dominierter Branchen verankert waren. Zum anderen leisteten Frauen infolge der doppelten Belastung mit bezahlter und unbezahlter Arbeit – insbesondere aufgrund ihrer Versorgungspflichten – weit weniger Überstunden als Männer⁴³, sodass auch die damit verbundene Begünstigung nach § 68 EStG 1988 zum Großteil männliche Steuerpflichtige in Anspruch nahmen, wie folgende Tabelle zeigt:

⁴¹ vgl. Bericht der Steuerreformkommission 2014, S. 72

⁴² vgl. Lachmayer, Genderspezifische Lenkungspotentiale im Abgabenrecht (2015) S. 184

⁴³ vgl. Eder (BMF), Ein Unterschied zwischen Mann und Frau – das Einkommen (2016) S. 15

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabelle 7: Anzahl der Überstundenleistenden im Jahr 2014

	Anzahl der geleisteten Über- bzw. Mehrstunden pro Woche			
	bis 3 Stunden	4 bis 5 Stunden	6 bis 9 Stunden	10 Stunden und mehr
	Überstundenleistende in 1.000			
insgesamt	188,8	157,8	129,5	206,1
Frauen	82,8	57,7	39,0	57,0
Männer	106,0	100,1	90,5	149,1

Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus–Arbeitskräfteerhebung, erstellt am 18. März 2015

Der Anreiz der Überstundenbegünstigung zu Mehrarbeit von Männern und damit der daraus resultierende negative Erwerbsanreiz für Frauen war in mehreren Studien des BMF (siehe **TZ 3** und **TZ 5**) identifiziert. Zuletzt hatte die Steuerreformkommission im Jahr 2014⁴⁴ darauf hingewiesen, dass diese Begünstigung falsche Anreize schaffe; Mehrarbeit der einzelnen Arbeitnehmerin bzw. des einzelnen Arbeitnehmers sollte nicht gefördert werden, sondern die Arbeit auf mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgeteilt werden.

(6) Aufgrund der vielfach fehlenden Angaben des Geschlechts in den Grunddaten der Finanzverwaltung waren geschlechterspezifische Auswertungen und Analysen nur eingeschränkt möglich. Beim Pendlerpauschale betraf dies rd. 34 % der Daten (siehe Abbildung 3).

6.2

(1) Nach Ansicht des RH bot das System der Individualbesteuerung eine gute Ausgangsbasis für eine geschlechterneutrale Besteuerung und förderte damit die Erreichung des Gleichstellungsziels der UG 16.

Der RH hob jedoch hervor, dass viele steuerliche Begünstigungen hauptsächlich Männer in Anspruch nahmen und diese auch stärker von der Einkommensteuer entlasteten als Frauen. Trotzdem bestanden diese Steuerbegünstigungen – mit Ausnahme der Absetzbarkeit der Topf-Sonderausgaben – auch nach der Steuerreform 2015/2016 weiter. Der RH hielt fest, dass Begünstigungen, die negative Erwerbsanreize setzten, das Gleichstellungsziel in der UG 16 konterkarierten (siehe **TZ 5**).

⁴⁴ vgl. Bericht der Steuerreformkommission 2014, S. 66: https://www.bmf.gv.at/services/publikationen/Bericht_Steuerreformkommission.pdf (Abfrage 8. Juni 2016)

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Der RH empfahl, darauf hinzuwirken, die Individualbesteuerung im Sinne der horizontalen Steuergerechtigkeit beizubehalten, da diese das Gleichstellungsziel förderte. Das BMF sollte jedoch die steuerlichen Begünstigungen gezielt daraufhin evaluieren, inwieweit sie negative Erwerbsanreize für Frauen setzten oder erhöhten. In der Folge wäre darauf hinzuwirken, die so identifizierten steuerlichen Begünstigungen durch Maßnahmen im Sinne des Ziels der besseren Verteilung der Erwerbsarbeit und der unbezahlten Arbeit zu ersetzen.

(2) Der RH hob hervor, dass überwiegend Männer auch jene Maßnahmen (z.B. Kinderfreibetrag oder Kinderbetreuungskosten) steuerlich geltend machten, welche die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. Erhöhung der Erwerbsstunden von Frauen fördern sollten. Die Einkommensunterschiede konnten durch diese Steuerbegünstigungen nicht verringert werden.

Der RH empfahl, zu evaluieren, inwieweit die im Rahmen des Familienpakets 2009 gesetzten und mit der Steuerreform 2015/2016 ausgeweiteten Maßnahmen (Kinderfreibetrag, Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten) geeignet waren, die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen.

Der RH wiederholte auch seine Empfehlung aus dem Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ (Bund Reihe 2013/3), in einem Gesamtkonzept festzulegen, wann, wie und mit welchen Instrumenten die Zielerreichung, die Wirkungen und die Treffsicherheit der Steuerbegünstigungen zu untersuchen sind. Er empfahl dem BMF, in diesem Konzept die Wirkung auf das Gleichstellungsziel der UG 16 zu berücksichtigen.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass – gemäß einer Hochrechnung der Statistik Austria – die Entlastung der Steuerreform 2015/2016 durch die Tarifänderungen mit fast zwei Dritteln überwiegend auf Männer entfiel. Nach Ansicht des RH konnte dies nicht dazu beitragen, den Gender pay gap zu verringern. Dies war auch das Ergebnis einer Studie des BMF (siehe **TZ 3**).⁴⁵

Der RH empfahl, auf die Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Verringerung des Gender pay gap hinzuwirken.

(4) Der RH hob hervor, dass – obwohl der Eingangssteuersatz im Rahmen der Steuerreform 2015/2016 von 36,5 % auf 25 % verringert wurde und zum Abbau negativer Erwerbsanreize beitrug – der Grundfreibetrag von 11.000 EUR unverändert blieb. Wie das BMF selbst aufgezeigt hatte (siehe **TZ 5**), beeinflusste dieser – im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der EU – hohe Grundfreibetrag die Partizipa-

⁴⁵ So war das Ergebnis einer Studie des BMF u.a., dass eine Tarifsenkung nur dann nicht zu einer Vergrößerung der Einkommenskluft zwischen Frauen und Männern führte, wenn sie sich auf die unteren Tarifstufen beschränkte und mit einer Erhöhung der Absetzbeträge einherging (siehe **TZ 3**).

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



tionsentscheidung bzw. die Erhöhung des berufstätigen Stundenausmaßes von Frauen negativ, da sich bei Überschreiten der Grenzen gemeinsam mit den Sozialversicherungsbeiträgen eine höhere Grenzsteuerbelastung ergab (Entfall der Negativsteuer, Belastung des Verdienstes mit Einkommensteuer).

Der RH empfahl daher, die Auswirkungen des Grundfreibetrags auf das Gleichstellungsziel der UG 16, vor allem im Hinblick auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Frauen, zu evaluieren. Zur Herbeiführung einer sachgerechten Lösung wären die Sozialversicherungsbeiträge und die Transferzahlungen in die Überlegungen einzubeziehen (siehe **TZ 8**).

(5) Der RH merkte kritisch an, dass die Grunddaten der Finanzverwaltung oftmals keine Geschlechterzuordnung enthielten; damit kam es zu Verzerrungen bei geschlechterspezifischen Auswertungen und Analysen. Besonders kritisch sah er den hohen Anteil (rd. 34 %) fehlender Zuordnung bei dem Pendlerpauschale.

Der RH empfahl, eine durchgehende eindeutige Geschlechterzuordnung in den Grunddaten sicherzustellen, um valide geschlechterspezifische Auswertungen durchführen und steuerungsrelevante Entscheidungen treffen zu können.

6.3

(1) Laut Stellungnahme des BMF sei eine Abschaffung der Individualbesteuerung nicht geplant.

(2) Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es sich mit Genderaspekten unter anderem in Form von Studien und Working Papers auseinandersetze. Derzeit werde durch das Österreichische Institut für Wirtschaftsförderung (**WIFO**) im Auftrag des BMF eine Studie zum Thema „Genderdifferenzierte Lenkungswirkungen des Abgabensystems“ erstellt, welche die einzelnen steuerlichen Begünstigungen in Bezug auf das Gleichstellungsziel prüfen werde. Anhand dessen könnten die Wirkungen der einzelnen steuerlichen Begünstigungen auf das Gleichstellungsziel dargestellt werden.

(3) Laut Stellungnahme des BMF könne als bekannt vorausgesetzt werden, dass die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten die Erwerbstätigkeit von Frauen fördere. Es gebe über Jahrzehnte eine Vielzahl von internationalen Beiträgen, Studien und Untersuchungen, die diesen Umstand belegen würden. Für Österreich könne z.B. die Studie des Instituts für Höhere Studien (**IHS**) zu Familienleistungen herangezogen werden, die dem RH auch übermittelt wurde. Auch der vorläufige Endentwurf der Studie des WIFO belege eine positive Wirkung der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten auf das Gleichstellungsziel. International würden Kinderfreibeträge als positive Erwerbsanreize vor allem für Frauen identifiziert. Gerade beim Kinderfreibetrag gehe es auch darum, dass der Staat eine ökonomi-

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



sche Unabhängigkeit beider Eltern explizit fördern, wie dies auch beim neuen Partnerschaftsbonus beim Kinderbetreuungsgeld stattfindet. Laut BMF sei es zudem nicht relevant, wer den Kinderfreibetrag und die Kinderbetreuungskosten geltend mache, wesentlich sei der Anreiz für die (zusätzliche) Erwerbstätigkeit der Frauen.

(4) Das BMF wies hinsichtlich der Festlegung eines Gesamtkonzepts darauf hin, dass im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) eine regelmäßige Evaluierung zu erfolgen habe.

(5) Laut Stellungnahme des BMF bezeichne der Gender pay gap die Unterschiede in den Bruttolöhnen und nicht in den Nettolöhnen. Geeignete Maßnahmen zur Verringerung dieses Gender pay gaps bestünden im Bereich des Steuerrechts nur darin, die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern. Andere Ursachen des Gender pay gaps, wie die schlechtere Entlohnung mancher Branchen, seien mit Mitteln des Steuerrechts nicht bekämpfbar. Im Rahmen der Steuerreform 2015/2016 seien einige Maßnahmen gesetzt worden, welche die Erwerbstätigkeit und ökonomische Unabhängigkeit von Frauen fördern sollten, indem der Eingangsteuersatz gesenkt und der Kinderfreibetrag erhöht wurde.

(6) Laut Stellungnahme des BMF werde im Rahmen der bereits oben zitierten WIFO-Studie auch die Wirkung des Grundfreibetrags analysiert. Eine Gesamtevaluierung unter Einbeziehung von Sozialversicherungsbeiträgen und Transferleistungen sei auch aus Sicht des BMF als sinnvoll zu beurteilen. Allerdings lägen Änderungen in beiden Bereichen nicht in der Kompetenz des BMF. Aus Sicht des BMF müsse daher der Fokus des Gleichstellungsziels im Steuerrecht liegen, solange es kein ressortübergreifendes Gleichstellungsziel gäbe.

(7) Laut Stellungnahme des BMF werde eine eindeutige Geschlechterzuordnung in den Grunddaten seitens der zuständigen Abteilung des BMF gemeinsam mit der IT-Sektion thematisiert werden.

6.4

(1) Der RH anerkannte, dass derzeit eine Studie der steuerlichen Begünstigungen im Hinblick auf deren Wirkungen durchgeführt wird.

(2) Zu den Ausführungen des BMF betreffend die Kinderbetreuungskosten und den Kinderfreibetrag entgegnete der RH, dass er aufgrund von Zahlen und Fakten aufgezeigt hatte, wer diese steuerlichen Begünstigungen in Anspruch nahm – nämlich überwiegend männliche Erwerbstätige. Diese konnten infolge der Steuerprogression einen höheren finanziellen Nutzen daraus ziehen. Die Evaluierung der Wirkungen im Hinblick auf die Zielerreichung und die Treffsicherheit der steuerlichen Maßnahmen obliegt jedoch dem BMF. Diese Evaluierung lag zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch nicht vor. Die vom BMF zitierten Stu-

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



dien wurden einerseits bereits vor Einführung der Maßnahmen des Familienpakets 2009 erstellt (IHS-Studie aus dem Jahr 2008) bzw. bezogen sich andererseits nicht auf eine Evaluierung der spezifischen österreichischen Maßnahmen. Der RH anerkannte jedoch, dass das BMF nunmehr eine Evaluierung dieser Maßnahmen im Hinblick auf das Gleichstellungsziel in Auftrag gegeben hatte.

(3) Der RH stellte klar, dass die von ihm empfohlene Festlegung eines Gesamtkonzepts für sämtliche Steuerbegünstigungen galt und nicht nur für neue gesetzliche Maßnahmen, wie dies die seit 2013 geltenden Bestimmungen über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung vorsahen. Wie der RH bereits mehrfach – zuletzt in seinem Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung; Follow-up-Überprüfung“ (Bund Reihe 2017/3) – gegenüber dem BMF feststellte, wären die mit den bestehenden steuerlichen Begünstigungen verbundenen Wirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger sowie den Fiskus regelmäßig zu erheben. In diesen Evaluierungen sollten auch die Wirkungen auf das Gleichstellungsziel berücksichtigt werden.

(4) Der RH entgegnete dem BMF, dass es selbst in seiner Stellungnahme darauf hinwies, dass der Gender pay gap auf die Bruttolöhne abziele und nicht auf die Nettolöhne. Die Entlastung durch die Steuerreform wirkt aber auf die Nettolöhne und führt zu keinerlei Veränderung der zugrundeliegenden Bruttolöhne, die Maßstab für den Gender pay gap sind; dieser war jedoch ein Indikator zur Erfolgsmessung des Gleichstellungsziels. Die Maßnahmen wären zwar nach Ansicht des RH geeignet, die (zusätzliche) Erwerbstätigkeit der Frauen zu fördern, tragen jedoch nicht zur – vom BMF mit dem Gleichstellungsziel laut Angaben zur Wirkungsorientierung – verfolgten Verringerung des Gender pay gaps bei.

Daher verblieb der RH bei seiner Empfehlung, auf Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Verringerung des Gender pay gaps hinzuwirken, bspw. in Koordination mit den für die Sozialversicherungsbeiträge zuständigen Ressorts.

Weiters entgegnete der RH dem BMF, dass eine steuerliche Maßnahme, die – wie die Senkung des Eingangsteuersatzes – zwar Erwerbsanreize setzt, deren Entlastungsvolumen jedoch zu mehr als zwei Drittel auf Männer entfiel, in einem Spannungsverhältnis zum Gleichstellungsziel und einer egalitären Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit steht.

Dem Hinweis des BMF, dass die geeigneten Maßnahmen zur Verringerung des Brutto Gender pay gaps im Steuerrecht nur darin bestanden, die Erwerbstätigkeit der Frauen zu fördern, entgegnete der RH, dass gerade jene – zuletzt von der Steuerreformkommission diskutierten – negativen Erwerbsanreize noch immer nicht beseitigt wurden.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Steuerreform 2015/2016 – wirkungsorientierte Folgenabschätzung

7.1

(1) Gemäß § 17 BHG 2013 war bei der Vorbereitung der Erlassung von Rechtsvorschriften des Bundes im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) auf die wesentlichen Auswirkungen des Regelungsvorhabens Bedacht zu nehmen. Insbesondere waren in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung auch die Auswirkungen des Regelungsvorhabens auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern darzulegen. Nähere Ausführungen enthielt die WFA–Gleichstellungsverordnung.⁴⁶

(2) Die folgende Tabelle zeigt die genderrelevanten Maßnahmen der Steuerreform 2015/2016, ihre gleichstellungsrelevante Auswirkung, wie in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung in der Regierungsvorlage dargelegt, sowie die Anmerkungen des RH über seines Erachtens fehlende Angaben:

Tabelle 8: Maßnahmen und Auswirkungen der Steuerreform 2015/2016 auf das Gleichstellungsziel der UG 16 (BMF)

Maßnahme	Auswirkung auf die Gleichstellung (laut WFA in der Regierungsvorlage)	Anmerkungen RH
„Tarifentlastung“: Ausweitung der Zahl der Tarifzonen von vier auf sieben, insbesondere Senkung des Eingangssteuersatzes	niedriger Eingangssteuersatz und flachere Progression; erhöht Erwerbsanreize im Bereich der niedrig verdienenden Bevölkerungsschichten Da ein erheblicher Anteil jener Erwerbstätigen mit einem Verdienst unter dem Steuerfreibetrag von 11.000 EUR teilzeitbeschäftigt ist (70 %), wird damit höherer Anreiz geschaffen, die Stundenzahl in Richtung einer vollzeitnäheren Teilzeit oder einer Vollzeitenerwerbstätigkeit aufzustocken. dadurch bessere Verteilung der bezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern und Senkung des Gender pay gap	keine Angabe der Anzahl und des Arbeitsvolumens der angesprochenen Teilzeitkräfte bzw. deren Verteilung auf männliche und weibliche Erwerbstätige; keine Angabe der Verteilung von Frauen und Männern auf die einzelnen Tarifstufen und deren Entlastung keine Berücksichtigung der Wechselwirkung durch die Erhöhung der Negativsteuer, die bei einer Stundenaufstockung in den niedrigen Einkommensstufen den Erwerbsanreiz negativ beeinflusst keine Angabe, wie sich die finanziellen Auswirkungen insgesamt auf Frauen und Männer verteilen keine Darstellung z.B. des Break–Even–Points, bei welchen Einkommenshöhen eine Stundenaufstockung der Frauen gegenüber einer Stundenreduktion der Männer günstiger ist

⁴⁶ Verordnung der Bundesministerin für Frauen und öffentlichen Dienst über die Abschätzung der Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA–Gleichstellungsverordnung), BGBl. II Nr. 498/2012 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Maßnahme	Auswirkung auf die Gleichstellung (laut WFA in der Regierungsvorlage)	Anmerkungen RH
„Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge“: Ausweitung der Negativsteuer ¹ für unselbstständig Beschäftigte sowie Einführung der Negativsteuer für Pensionistinnen und Pensionisten	Gleichstellungsziel der besseren Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern wird durch die Rückerstattung der SV-Beiträge nicht unterstützt; keine Anreize gesetzt, um bestehende Teilzeiterwerbstätigkeit auszuweiten oder in eine Vollzeittätigkeit umzuwandeln (fast 80 % der erwerbstätigen Frauen unter der Besteuerungsgrenze arbeiten Teilzeit); positive Erwerbsanreize bei Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze ^{2,3} , da die volle SV-Pflicht durch SV-Rückerstattung teilweise kompensiert wird	keine Angabe, wie viele Erwerbstätige Negativsteuer erhielten bzw. wie sich diese auf weibliche und männliche Erwerbstätige verteilte, um damit die finanziellen Auswirkungen darzustellen keine Darstellung z.B. des Break-Even-Points, bei welchen Einkommenshöhen eine Stundenaufstockung der Frauen gegenüber einer Stundenreduktion der Männer günstiger ist
„Pendlerzuschlag“: erhöhter Verkehrsabsetzbetrag für Pendler mit niedrigem Einkommen ⁴	siehe oben zur Negativsteuer	keine Angabe darüber, wie viele Personen (Frauen/Männer) von dieser Maßnahme betroffen sind; keine Hochrechnung der finanziellen Auswirkungen insgesamt bzw. deren Verteilung auf weibliche und männliche Erwerbstätige
Anhebung des 2009 eingeführten Kinderfreibetrags von 220 EUR (bzw. 132 EUR pro Elternteil, wenn er von beiden in Anspruch genommen wird) auf 440 EUR (bzw. 300 EUR pro Elternteil – „Splitting“)	Vor allem der Splittingvorteil soll positive Anreize setzen, eine bisherige Teilzeitbeschäftigung insbesondere für Frauen auszuweiten, da sich die „Nullzone“, bis zu der keine Steuer zu entrichten ist, um 300 EUR pro Kind nach oben verschiebt; in einigen Konstellationen kann der erhöhte gesplittete Kinderfreibetrag auch das Ziel unterstützen, die unbezahlte Arbeit zwischen Frauen und Männern besser zu verteilen: Wirkt sich nämlich eine Stundenaufstockung der Mutter durch die Steuerfreiheit netto mehr aus als eine Arbeitsstunde des Vaters, kann es attraktiver sein, dass der Vater seine Stunden reduziert und mehr unbezahlte Arbeit übernimmt, während die Mutter ihre Erwerbstätigkeit ausweitet; durch die Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Müttern kann der Gender pay gap verringert werden.	keine Darstellung z.B. des Break-Even-Points, bei welchen Einkommenshöhen eine Stundenaufstockung der Frauen gegenüber einer Stundenreduktion der Männer günstiger ist keine Angabe, wie viele weibliche und männliche Erwerbstätige bisher den Kinderfreibetrag – gesplittet oder nicht gesplittet – in Anspruch genommen haben
Abschaffung der Topf-Sonderausgaben ⁵	Auswirkungen auf das Gleichstellungsziel sind durch die Maßnahme nicht zu erwarten; rd. 60 % der Topf-Sonderausgaben entfallen auf Männer und mindern die steuerliche Bemessungsgrundlage; der Unterschied zwischen den verfügbaren Nettoeinkommen von Frauen und Männern wird sich verringern.	keine Angabe der finanziellen Auswirkungen und wie sich diese auf weibliche und männliche Erwerbstätige verteilen

¹ Die Negativsteuer wurde für jene Steuerpflichtigen erhöht, deren steuerpflichtiges Einkommen geringer als der Grundfreibetrag von 11.000 EUR war, die aber Sozialbeiträge entrichteten. Beschäftigten Lohnsteuerpflichtigen wurden vor der Steuerreform 2015/2016 10 % der Sozialversicherungsbeiträge bis zu einer Höhe von 110 EUR pro Jahr im Rahmen der Arbeitnehmerveranlagung rückerstattet. Ab dem Veranlagungsjahr 2015 wurde der Anteil der rückerstattungsfähigen Sozialversicherungsbeiträge auf 50 % erhöht. Für 2015 wurde die Negativsteuer auf 220 EUR verdoppelt, ab 2016 stieg sie bis auf 400 EUR pro Jahr (bzw. 500 EUR für Pendler mit niedrigem Einkommen). Ab 2016 konnten auch pensionierte Lohnsteuerpflichtige bis zu einem Bruttoeinkommen von 1.100 EUR monatlich eine Negativsteuer von 50 % der gezahlten Sozialbeiträge, höchstens aber 110 EUR jährlich geltend machen.

² Zu 684 BlgNR XXV. GP (Regierungsvorlage, Vorblatt und WFA (Ergänzung))

³ Geringfügigkeitsgrenze 2016: 415,72 EUR pro Kalendermonat

⁴ Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Anspruch auf Pendlerpauschale mit niedrigem Einkommen konnten ab 2016 einen erhöhten Verkehrsabsetzbetrag geltend machen (690 EUR statt 400 EUR), wenn ihr Einkommen nicht höher als 12.200 EUR pro Jahr war. Bei Einkommen darüber (bis zu maximal 13.000 EUR pro Jahr) wurde der Verkehrsabsetzbetrag auf 400 EUR eingeschlimmt.

⁵ Die steuerliche Absetzbarkeit von Topf-Sonderausgaben wurde für die Jahre 2016 bis 2020 eingeschränkt und war ab 2021 nicht mehr möglich.

Quellen: Regierungsvorlage zur Steuerreform 2015/2016; RH

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Die Auswirkungen der steuerlichen Maßnahmen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern waren in der Regierungsvorlage zur Steuerreform 2015/2016 zum Teil sehr allgemein gehalten. Sie erfüllten nicht die detaillierten Anforderungen der WFA–Gleichstellungsverordnung, insbesondere auch nicht im Hinblick auf die vertiefenden Fragen zu den öffentlichen Einnahmen. Eine Untermuerung der Aussagen mit Zahlenmaterial fehlte durchgängig. Die finanziellen Auswirkungen wurden zwar im ersten Teil der Regierungsvorlage ausgewiesen, jedoch unterblieb im Kapitel „Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern“ die differenzierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf Frauen und Männer. Diese Angaben wären aufgrund der vorhandenen Daten der Finanzverwaltung möglich gewesen.⁴⁷

Die Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming im BMF hatte bereits im Jahr 2002 eine detaillierte Checkliste erarbeitet, um die Auswirkungen von Maßnahmen des BMF auf Frauen und Männer zu prüfen.⁴⁸ Auch lag ein detaillierter Leitfaden für eine Gender–Prüfung von steuerlichen Maßnahmen vor, den das WIFO im Rahmen einer Studie für das BMF im Jahr 2013 erstellt hatte.⁴⁹

Laut eigenen Angaben fehlte dem BMF die Zeit für umfangreiche Analysen. Eine Nachfrage des RH zur verfügbaren Zeit für die Erarbeitung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung der Steuerreform 2015/2016 blieb unbeantwortet. Der Fokus des BMF sei auf der Analyse der qualitativen Auswirkungen der Steuerreform auf das Gleichstellungsziel gelegen.

(3) Das BMF stellte dem RH die Berechnungsbasis für die in der Regierungsvorlage dargestellten finanziellen Auswirkungen – auch nach schriftlicher Aufforderung im Rahmen der Gebarungüberprüfung – nicht zur Verfügung. Das BMF wies nur allgemein darauf hin, auf Daten der Einkommensteuerstatistik und Auswertungen der Sektion V des BMF⁵⁰ zurückgegriffen zu haben. Der RH konnte daher keine Plausibilitätskontrolle durchführen, die dargestellten Zahlen nicht nachvollziehen und die Eignung der zugrunde liegenden Daten als Grundlage für geschlechterspezifische Auswertungen nicht feststellen. Bereits im Rahmen seiner Gesetzesbegutachtung

⁴⁷ mit der Einschränkung, dass bei manchen Steuerpflichtigen in den Grunddaten keine Zuordnung zu einem Geschlecht enthalten war (siehe **TZ 6**)

⁴⁸ Mit dieser Checkliste sollten die Auswirkungen einer legislativen Maßnahme eingeschätzt werden (siehe https://www.bmf.gv.at/ministerium/Gender_Check_BMF.pdf?5i7zkq (Abfrage 28. November 2016)).

⁴⁹ vgl. Gössinger/Schratzenstaller (WIFO), Gender Prüfung im Finanzressort (2013) S. 45 ff.

Die angeführten Fragen und Indikatoren bzw. die Struktur des Leitfadens orientierten sich an den vertiefenden Fragen, die im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung für die Abschätzung der Gleichstellungswirkungen für den Bereich öffentliche Einnahmen laut WFA–Gleichstellungsverordnung vorgegeben waren.

⁵⁰ Sektion V – Informations- und Kommunikationstechnologie, E–Government

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



gen⁵¹ hatte der RH festgestellt, dass die Nachvollziehbarkeit der finanziellen Auswirkungen nicht immer gegeben war.

(4) Standardisierte geschlechterbezogene Auswertungen und damit genderdifferenzierte Informationen über die Inanspruchnahme von steuerlichen Ausnahmegestimmungen lagen im BMF nicht vor. Diese waren vielmehr vom BMF anlassbezogen für parlamentarische Anfragen⁵² bzw. für den RH (siehe **TZ 6**) zu erstellen bzw. aus vorliegenden Statistiken (z.B. Lohnsteuerstatistiken)⁵³ zusammenzuführen.

(5) Eine Fokusstudie des BKA aus dem Jahr 2014⁵⁴ und ein Bericht der Internen Revision des BMF enthielten u.a. folgende Aussagen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in die Erstellung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung eingebunden waren:

- es fehle die Zeit für Recherchen, Studien oder sonstige Erhebungen;
- meistens werde zu einer politischen Entscheidung die wirkungsorientierte Folgenabschätzung zum Schluss „dazugebastelt“;
- es fehlten Datengrundlagen;
- Transparenz sei nicht gegeben, da die Angaben zu den Schätzungsgrundlagen in den wirkungsorientierten Folgenabschätzungen meist fehlten;
- politische Entscheidungen basierten nicht auf Zahlen.

7.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Erläuterungen in der Regierungsvorlage zu den Auswirkungen der Steuerreform 2015/2016 auf die Gleichstellung von Frauen und Männern zum Teil sehr allgemein gehalten waren und den Anforderungen der WFA-Gleichstellungsverordnung nicht gerecht wurden. Eine nach Geschlechtern getrennte Darstellung der finanziellen Auswirkungen fehlte ebenso wie eine detailliertere zahlenmäßige Untermauerung der verbalen Aussagen. Der RH hob in diesem Zusammenhang kritisch hervor, dass die vom BMF selbst erstellte Checkliste aus dem Jahr 2002 bzw. der vom BMF beauftragte Leitfaden aus dem Jahr 2013 bei der wirkungsorientierten Folgenabschätzung zur Steuerreform 2015/2016 nicht umfassend als Handlungsanleitung Verwendung fand.

⁵¹ bspw. zur Steuerreform 2015/2016

⁵² bspw. Daten zur parlamentarischen Anfrage 8903/J XXV. GP vom 7. April 2016

⁵³ vgl. Schratzenstaller, Gender Budgeting im Steuersystem (2012) S. 45 f.

⁵⁴ BKA Fokusstudie, Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Erfolge – Potenziale – Perspektiven (2014)

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Der RH empfahl daher, darauf hinzuwirken, dass für die Erstellung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung von Rechtsvorschriften – insbesondere für umfassende Steuerreformen – ausreichend Zeit zur Verfügung steht. Die Checkliste der Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming sowie der Leitfaden des WIFO sollten jedenfalls als Orientierungshilfe bei der Darstellung der Auswirkungen von steuerlichen Änderungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern herangezogen werden. Darüber hinaus wären in den Ausführungen zur Gleichstellung die finanziellen Auswirkungen nach Geschlechtern getrennt darzustellen.

(2) Der RH kritisierte, dass die finanziellen Auswirkungen der Steuerreform 2015/2016 nicht umfassend aus der Regierungsvorlage nachvollziehbar waren. Er hob hervor, dass das BMF ihm die zugrunde liegenden Daten trotz schriftlicher Aufforderung nicht zur Verfügung stellte.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass standardisierte geschlechterbezogene Auswertungen und damit genderdifferenzierte Informationen über die Inanspruchnahme von steuerlichen Ausnahmebestimmungen im BMF nicht vorlagen. Er erachtete solche standardisierten Auswertungen – gerade auch im Hinblick auf den vom BMF genannten kurzen Zeitraum für die Erstellung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung – als zweckmäßig (siehe **TZ 6**).

Der RH empfahl standardisierte geschlechterbezogene Auswertungen über die Inanspruchnahme steuerlicher Ausnahmebestimmungen. Dabei könnte das BMF mit anderen Institutionen – wie bspw. dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger bzw. der Statistik Austria – kooperieren.

7.3

(1) In seiner Stellungnahme stimmte das BMF dem RH zu, dass für die Erstellung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung von Rechtsvorschriften ausreichend Zeit zur Verfügung stehen müsse.

(2) Laut Stellungnahme des BMF könne eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Regelungsvorhaben nach Geschlechtern nur erfolgen, wenn eine direkte Zuordnung möglich sei.

(3) Laut Stellungnahme des BMF werde es standardisierte geschlechterbezogene Auswertungen über die Inanspruchnahme steuerlicher Ausnahmebestimmungen vornehmen.

7.4

Der RH stellte gegenüber dem BMF klar, dass sich seine Empfehlung hinsichtlich der nach Geschlechtern getrennten Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Sachverhalte bezog, bei denen dem BMF die zugrunde liegen-

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



den Basisdaten vorlagen (siehe **TZ 6** – Auswertungen des RH auf Basis der Daten des BMF – Tabelle 6). Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Ressortübergreifende Gesamtstrategie

8.1

(1) Bei der erstmaligen Erarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung behandelten die haushaltsleitenden Organe, d.h. Bundesministerien und Oberste Organe (Ressorts), ihre Gleichstellungsziele nicht als Querschnittsmaterie mit vielfältigen Zuständigkeiten und Einflussgrößen, sondern jedes Ressort legte diese ohne Vorabstimmung mit anderen Ressorts fest. Die Formulierung aufeinander abgestimmter Ressortziele (bspw. Senkung des Gender pay gap) bzw. einer ressort- und gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtstrategie unterblieb.

Auch zum Gleichstellungsziel der UG 16 des BMF gab es – mit Ausnahme von ressortübergreifenden Koordinierungsgesprächen zur Vermeidung von Zielkonflikten – keine Koordination mit den Wirkungszielen, Maßnahmen und Indikatoren der betroffenen Ressorts.⁵⁵ Dies, obwohl die dargestellten gleichstellungspolitischen Vorgaben des Regierungsprogramms 2013 bis 2018 (siehe **TZ 4**) anderer Bereiche und Ressorts in einem inhaltlichen Konnex zum Gleichstellungsziel der UG 16 standen.

(2) Der laut den Regierungsprogrammen 2008 bis 2013 bzw. 2013 bis 2018 zu erarbeitende bzw. fortzuführende Nationale Aktionsplan Gleichstellung sollte zur Verbesserung der Erwerbsbeteiligung und der Einkommensentwicklung von Frauen und damit zur Verringerung der Einkommensunterschiede beitragen. Der Nationale Aktionsplan Gleichstellung aus dem Jahr 2010 enthielt folgende strategische Ziele, aus denen 55 Maßnahmen abgeleitet wurden:

- Diversifizieren von Bildungswegen und Berufswahl, geschlechtersensible Berufsorientierung;
- Erhöhen der Erwerbsbeteiligung und Steigern der Vollzeitbeschäftigung, Verringern der geschlechterspezifischen Unterschiede in der Beschäftigung; Unterstützung des Übergangs in Vollzeitbeschäftigung, Qualifizierung für Frauen, Vereinbarkeit von Beruf und Versorgungspflichten;
- mehr Frauen in Führungspositionen;
- Reduzieren der Unterschiede in den Einkommen von Frauen und Männern.

⁵⁵ Dies zeigte sich u.a. darin, dass der Indikator Gender pay gap in der UG 16 und der UG 30 unterschiedlich definiert war (siehe **TZ 16**, **TZ 20**, **TZ 21**) und dass in der UG 20 der Indikator Beschäftigungsquote, in der UG 25 der Indikator Erwerbsquote zur Anwendung kam.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Im Gegensatz zu den ressortspezifischen Gleichstellungszielen und –maßnahmen laut BFG waren im Nationalen Aktionsplan Gleichstellung in der Regel mehrere Ressorts bzw. auch die Sozialpartner für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig oder es waren zusätzliche Ressorts als Kooperationspartner vorgesehen. Dies zeigt folgender Auszug aus dem Nationalen Aktionsplan Gleichstellung:

Tabelle 9: Auszug aus dem Nationalen Aktionsplan Gleichstellung

19. Maßnahme		
– Prüfung von sämtlichen Familienleistungen und Steuerleistungen auf ihre Wirkung auf Gleichstellung sowie die Möglichkeiten der Verlagerung auf Sachleistungen		
Ziel:	qualitativ:	Förderung der Gleichstellung sowie Verlagerung des Steuermitteleinsatzes auf Sachleistungen (u.a. für Ausweitung und Verbesserungen in der Kinderbetreuung)
Zuständigkeit:	BMF, BMWFJ, BMASK	
Kooperationspartner:	Sozialpartner, BMASK (AMS), BKA	
22. Maßnahme		
– Einsetzen einer Arbeitsgruppe, um die steuerlichen Anreize für Teilzeit und Überstunden geschlechtergerecht weiterzuentwickeln		
Ziel:	qualitativ:	Anreiz für hohe Teilzeit sowie Vollzeit erhöhen und Verringerung der Anreize für Überstunden; Annäherung der Erwerbsarbeitsstundenzahl von Frauen und Männern
Zuständigkeit:	BMF, BKA	
Kooperationspartner:	BMASK, Sozialpartner	

Quelle: Nationaler Aktionsplan Gleichstellung

(3) Laut einer Studie aus dem Jahr 2012 waren die Gleichstellungsziele und –maßnahmen individueller Politikbereiche und –felder (Ressorts) unzureichend verzahnt, was eine effektive und koordinierte gleichstellungsorientierte Politik behinderte. Dies gelte auch für den Bereich der Steuer- und Abgabepolitik.⁵⁶

(4) Der RH⁵⁷ und andere Einrichtungen⁵⁸ hatten bereits mehrfach kritisch darauf hingewiesen, dass übergeordnete, ressortübergreifende gleichstellungspolitische Zielsetzungen fehlten; diese bildeten eine entscheidende Voraussetzung für eine kohärente, widerspruchslöse Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung. Ebenso wurde kritisiert, dass die im BVA 2013 angegebenen Indikatoren, an denen die Erreichung der Wirkungsziele abzulesen war, weder innerhalb der Ressorts noch zwischen ihnen koordiniert und abgestimmt wurden.

⁵⁶ vgl. bspw. Schratzenstaller, Gender Budgeting im Steuersystem (2012) S. 15 und 45

⁵⁷ Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs, Reihe Positionen 2016/2

⁵⁸ vgl. bspw. Gössinger/Schratzenstaller (WIFO), Gender-Prüfung im Finanzressort (2013) S. 16

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(5) Die Erreichung des Gleichstellungsziels in der UG 16 war durch eine Vielzahl von Kontextfaktoren bestimmt, die nicht im Einflussbereich des BMF, sondern vor allem anderer Ressorts, Länder, Gemeinden und Interessenvertretungen standen:⁵⁹

- Arbeitsmarktpolitik sowie lohngestaltende Maßnahmen:
 - hohe branchen- und berufsspezifische Segregation des Arbeitsmarkts
 - Frauen und Männer sind ungleich auf Berufe und Branchen verteilt;
 - hohe Lohnspreizung nach Branchen, Berufen, Alter und Geschlecht
 - schlechte Bezahlung in Frauenbranchen;
 - hohe Konzentration von Frauen im Niedriglohnbereich und in atypischen Arbeitsverhältnissen (siehe [TZ 2](#));
- Qualifikation; Aus- und Weiterbildung;
- weniger weibliche Führungskräfte;
- Verhandlungsgeschick/-möglichkeiten: teilweise kein gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit;
- überstundenlastige Arbeitszeitkultur in Österreich; Frauen können weniger Überstunden leisten (siehe [TZ 6](#));
- mehr Teilzeit durch Frauen; der häufigste Grund für Teilzeitbeschäftigung von Frauen ist Kinderbetreuung (siehe [TZ 2](#));
- im internationalen Vergleich hoher Gender pay gap (Frauen verdienen für die gleiche Arbeit um 22,9 % weniger als Männer – Bruttostundenlohn); dieser begünstigt ungleiche Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern ([TZ 2](#));
- Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten;
- Arbeitszeitflexibilität sowie Vereinbarkeit von Familie und Beruf – geringere Flexibilität und Mobilität von Frauen;

⁵⁹ siehe dazu z.B. Frauenbericht 2010; Nationaler Aktionsplan Gleichstellung 2010; Einkommensbericht des RH, Reihe Einkommen 2014/1, S. 119; zahlreiche Studien national (bspw. BMF, WIFO, IHS, Statistik Austria) und international (bspw. OECD, World Economic Forum, Rat der Europäischen Union)

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



- Lohnabgaben, Transfer- und Familienleistungen:
 - hohe (Grenz-)Abgabenbelastung des Faktors Arbeit besonders in den unteren und mittleren Einkommensbereichen, in denen überdurchschnittlich viele Frauen vertreten sind; diese Abgaben betreffen neben der Lohnsteuer insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge und verhindern eine Erhöhung des Arbeitsvolumens;
 - Transferzahlungen und Inaktivitätsfallen: (haushalts-/einkommensabhängige) Leistungen wie Wohnbeihilfe, Kinderzuschuss und Kinderbetreuungsgeld sowie (bedarfsorientierte) Mindestsicherung und Arbeitslosengeld beeinflussen den Erwerbsanreiz und damit die Partizipationsentscheidung am Arbeitsmarkt negativ;
- Vielzahl an Familienleistungen innerhalb und außerhalb des Steuerrechts; Geld- und Sachleistungen.⁶⁰

8.2

(1) Der RH kritisierte die ressortübergreifend unzureichende Koordinierung der Gleichstellungsziele und –maßnahmen und hob deshalb kritisch hervor, dass das BMF sein Gleichstellungsziel sowie insbesondere die Maßnahmen nicht mit anderen Ressorts abgestimmt hatte.

Er wies darauf hin, dass nur eine koordinierte Vorgehensweise im Rahmen einer ressort- und gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtstrategie, aber nicht das BMF allein die mit dem Gleichstellungsziel und den Maßnahmen der UG 16 angestrebte gleichmäßigere Verteilung der Erwerbsarbeit und der unbezahlten Arbeit wie auch die Beseitigung des Lohngefälles zwischen Frauen und Männern erwirken kann. Der RH erachtete eine koordinierte Vorgehensweise deshalb für geboten, weil viele Kontextfaktoren, die zur Erreichung des Gleichstellungsziels der UG 16 mitbestimmend waren, durch das BMF allein nicht steuerbar waren. So fielen nach Ansicht des RH Zielerreichungsmaßnahmen insbesondere im Hinblick auf die branchen- und berufsspezifische Segregation des Arbeitsmarkts und den hohen Anteil von niedriglohnbeschäftigten Frauen nicht in den primären Zuständigkeitsbereich des BMF. Vielmehr wären – wie bereits der Rat der Europäischen Union empfohlen hatte – weitere Maßnahmen, z.B. Verbesserung der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen und Langzeitpflegedienste sowie die Verringerung des hohen geschlechterspezifischen Lohngefälles, notwendig, um die Erwerbstätigkeit der Frauen zu fördern. Auch konnten gegenläufige Anreize das Gleichstellungsziel sogar konterkarieren.

⁶⁰ siehe bspw. Bericht des RH „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“, Reihe Bund 2011/6

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Das Gleichstellungsziel der UG 16 war, weil es starke Querschnittsaspekte aufwies, überaus komplex. Es erforderte daher eine umfassende Koordination all jener Ressorts, Interessenvertretungen (insbesondere Sozialpartner), Länder und Gemeinden, die seine Kontextfaktoren beeinflussten.

Der RH empfahl daher, in einem ersten Schritt das Gleichstellungsziel der UG 16 samt Maßnahmen und Indikatoren mit den Gleichstellungszielen, Maßnahmen und Indikatoren angrenzender Bereiche zu koordinieren. Insbesondere empfahl er eine Abstimmung steuerlicher Maßnahmen mit Transferleistungen und Familienförderungen.

(2) Wie der RH bereits in **TZ 2** festgestellt hatte, konterkarierte das Lohngefälle zwischen Frauen und Männern die gleichmäßigere Verteilung der Erwerbsarbeit und der unbezahlten Arbeit zwischen dem jeweiligen Besserverdiener und Schlechterverdiener. Als erste Maßnahme für eine gleichmäßigere Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit wäre daher der Gender pay gap zu verringern.

Nach Ansicht des RH eignete sich das Gleichstellungsziel des BMF als Basis für eine ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Gesamtstrategie zur Verringerung des Gender pay gap und der ungleichen Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit.

Der RH empfahl daher, auf Basis des Gleichstellungsziels der UG 16 auf eine ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Gleichstellungsstrategie hinzuwirken. Dazu wären die Einfluss- bzw. Kontextfaktoren der Erwerbstätigkeit und das Primäreinkommen sowie die betroffenen Ressorts und anderen Stakeholder zu identifizieren. Die bessere Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit sollte durch Verringerung des Gender pay gap attraktiv gemacht werden. Mit den betroffenen Ressorts und Gebietskörperschaften wären koordinierte gemeinsame Ziele, Maßnahmen und Indikatoren festzulegen, die zur Erreichung dieser übergeordneten Gesamtstrategie beitragen.

8.3

(1) Laut Stellungnahme des BMF sei im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung vom Dezember 2013 auf Seite 95 (Kapitel „Moderner Staat“) unter anderem auch die zentrale Koordinierung der Gleichstellung in der Wirkungsorientierung durch die Wirkungscontrollingstelle festgehalten. Seitens der Wirkungscontrollingstelle des Bundes im BKA würden dazu laufend themenzentrierte Workshops veranstaltet, an denen Vertreterinnen und Vertreter der einzelnen Ressorts teilnähmen. Ziel der einzelnen Workshops sei unter anderem, die Zusammenhänge und Synergien der Querschnittsmaterie „Gleichstellung“ sicht- und nutzbar zu machen. Das Gleichstellungsziel der UG 16 sei dabei den Themenclustern „Arbeitsmarkt und Bildung“ und „Familie und Beruf“ zugeordnet.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(2) Zur Empfehlung einer Abstimmung steuerlicher Maßnahmen mit Transferleistungen und Familienförderungen wies das BMF in seiner Stellungnahme darauf hin, dass – auch wenn eine grundsätzliche Abstimmung sinnvoll sei – steuerliche Maßnahmen oft eine andere Funktion als Familienförderungen oder Transferleistungen hätten. Man könne eher die Transferleistungen in Richtung des Gleichstellungsziels adaptieren, da diese Formen von Förderungen das Gleichstellungsziel manchmal konterkarieren würden. Dies sei aber nicht Sache des Steuerrechts, sondern Sache dieser Rechtsmaterien, die nicht in der Kompetenz des BMF lägen.

8.4

(1) Der RH erachtete die Bildung von Themen-Clustern als ersten Schritt zur zentralen Koordination für zweckmäßig. Nach Ansicht des RH fanden sich die Zielsetzungen des Gleichstellungsziels des BMF in der UG 16 in den beiden Themenclustern im Bericht zur Wirkungsorientierung 2015 des BKA wieder.⁶¹ Auch die vom BKA in seinem Bericht zur Wirkungsorientierung 2015 formulierten „übergeordneten Metaindikatoren“ für den Themencluster „Arbeitsmarkt und Bildung“, nämlich Beschäftigungsausmaß, Gender pay gap sowie geschlechtsspezifische Segregation, gingen mit den Indikatoren bzw. Kontextfaktoren zum Gleichstellungsziel des BMF in der UG 16 einher.

Allerdings verstand der RH seine Empfehlung nach einer Koordinierung des Gleichstellungsziels der UG 16 samt Maßnahmen und Indikatoren mit den Gleichstellungszielen, Maßnahmen und Indikatoren angrenzender Bereiche nicht als bloßen Themenlieferanten für Workshops. Er erwartete sich vielmehr eine von den jeweils betroffenen Stellen der Gebietskörperschaften unterstützte Analyse des Ist-Zustands, verbunden mit einer anschließenden ziel- und ergebnisorientierten gemeinsamen Ausarbeitung von Lösungsansätzen.

Die nachträgliche Clusterung der Querschnittsmaterie Gleichstellung erhöhte nach Ansicht des RH zwar die Transparenz über die parallel und unabgestimmt erstellten Gleichstellungsziele im Bund. Jedoch konnte sie ein aktives und zielgerichtetes Zusammenwirken der Stakeholder bei der Umsetzung dieser Querschnittsmaterie zur Erzielung der gewünschten Wirkungen nicht ersetzen.

Der RH erachtete deshalb eine ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Gleichstellungsstrategie als notwendig und zweckmäßig, um die Wirkungen der Gleichstellungsziele zu verstärken. Der RH verwies daher auf seine in **TZ 4** getroffene Feststellung, wonach gleichstellungspolitische Zielsetzungen schneller und besser erreicht werden können, wenn alle Stakeholder dazu Beiträge in Form zweckmäßiger Maßnahmen leisten. Um Gleichstellung wirkungsvoll voranzutrei-

⁶¹ vgl. Bericht zur Wirkungsorientierung 2015, S. 370 ff.: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/VWGH_Wirkungsziele___Massnahmen.pdf?5te1dt (Abfrage 10.5.2017)

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



ben, müssten die in eine Gesamtstrategie eingebetteten mannigfachen Ziele und Maßnahmen besser aufeinander abgestimmt und verfolgt werden.

Der RH hielt deshalb seine Empfehlung an das BMF aufrecht, im Sinne einer größtmöglichen Wirkung auf Basis des Gleichstellungsziels des BMF in der UG 16 auf eine ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Gleichstellungsstrategie hinzuwirken.

(2) Wie das BMF selbst in seiner Stellungnahme zum Grundfreibetrag in **TZ 6** ausführte, wäre eine Gesamtevaluierung unter Einbeziehung von Sozialversicherungsbeiträgen und Transferleistungen als sinnvoll zu beurteilen. Auch die Ausführungen zum Brutto Gender pay gap in **TZ 6** belegten, dass viele Ursachen des Gender pay gaps nicht mit Mitteln des Steuerrechts bekämpfbar sind. Zudem war dem BMF selbst – wie es in seiner Stellungnahme zu **TZ 15** und **TZ 18** ausführt – der breite Fokus seines Gleichstellungsziels wichtig.

Der RH hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht, eine Abstimmung steuerlicher Maßnahmen mit Transferleistungen und Familienförderungen vorzunehmen.

Angaben zur Wirkungsorientierung

Rechtliche Rahmenbedingungen

9 (1) Gemäß Art. 51 Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) sind bei der Haushaltsführung des Bundes die Grundsätze der Transparenz, der Effizienz, der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage und der Wirkungsorientierung insbesondere unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu beachten. Die Angaben zur Wirkungsorientierung waren seit 2013 unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in die gesamte Haushaltsführung des Bundes zu integrieren. Die Angaben hatten Wirkungsziele und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zu enthalten. Mit den Wirkungszielen sollten die Ressorts aufzeigen, welche Ergebnisse sie mittel- bis langfristig anstrebten. Die Wirkungszielerreichung musste durch die festzulegenden Indikatoren mess- und beurteilbar sein.⁶²

(2) Die Angaben zur Wirkungsorientierung sollten folgende rechtlich festgelegte Kriterien erfüllen:

⁶² § 41 BHG 2013

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabelle 10: Rechtlich festgelegte Kriterien zu den Angaben zur Wirkungsorientierung

Rechtsgrundlage	Inhaltliche Vorgaben
§ 41 Abs. 1 BHG 2013	Qualitätskriterien für die Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Gliederungsebenen ¹ :
	– Relevanz
	– inhaltliche Konsistenz
	– Verständlichkeit
	– Nachvollziehbarkeit
	– Vergleichbarkeit
	– Überprüfbarkeit
Angaben zur Wirkungsorientierung–VO	Für jede Untergliederung (UG) ² waren maximal fünf Wirkungsziele anzugeben (§ 4 Abs. 1 leg. cit.).
	Zumindest eines der fünf Wirkungsziele war aus dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung abzuleiten und insbesondere auf externe, gesellschaftspolitische Wirkungen auszurichten (§ 4 Abs. 3 leg. cit.).
	Für jedes Globalbudget ³ waren maximal fünf Maßnahmen anzugeben, die zum Erreichen der Wirkungsziele der UG beitragen sollten (§ 5 Abs. 1 leg. cit.).
	Es waren maximal fünf Kennzahlen anzugeben, die kurz- oder mittelfristig einen Beitrag der gesetzten Maßnahmen zum Fortschritt oder Erfolg des Wirkungsziels anzeigten (§ 4 Abs. 6 leg. cit.).

¹ Die Kriterien galten für Ziele, Maßnahmen und Indikatoren.

² Die Untergliederung war nach der Ebene Rubrik die zweite Gliederungsebene im Bundesvoranschlag.

³ Das Globalbudget war nach den Ebenen Rubrik und Untergliederung die dritte Gliederungsebene im Bundesvoranschlag.

Quellen: BHG 2013; Angaben zur Wirkungsorientierung–VO; RH

Die Angaben zur Wirkungsorientierung–VO präziserte die Qualitätskriterien nach § 41 Abs. 1 BHG 2013 wie folgt:

- Relevanz bedeutete, dass für die jeweilige Untergliederung und das jeweilige Globalbudget wesentliche und bedeutsame Angaben darzustellen waren.
- Die inhaltliche Konsistenz war dann gewährleistet, wenn eine inhaltliche Abstimmung und ein logischer Zusammenhang zwischen den Angaben zur Wirkungsorientierung aller Ebenen (Untergliederung, Global- und Detailbudgets) bestand.
- Das Kriterium der Verständlichkeit war verwirklicht, wenn die Angaben für die interessierte Öffentlichkeit klar formuliert und leicht begreiflich waren.
- Um die Nachvollziehbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung zu gewährleisten, waren diese auf Grundlage der einschlägigen Rechtsvorschriften, des Regierungsprogramms der jeweiligen Legislaturperiode, von Regierungsbeschlüssen sowie sonstiger Ressortvorhaben zu erstellen.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



- Die Vergleichbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung war über einen Zeitraum von mehreren Jahren zu gewährleisten, damit Entwicklungen und Fortschritte nachvollzogen werden konnten. Insbesondere bei den Wirkungszielen und deren Kennzahlen war auf Kontinuität hinzuwirken.
- Im Sinne der Überprüfbarkeit waren Meilensteine und Kennzahlen für die Maßnahmen so zu wählen, dass nach Ablauf des Finanzjahres die tatsächliche Zielerreichung objektiv gemessen werden konnte.

(3) Gemäß § 4 der Angaben zur Wirkungsorientierung-VO waren in den BFG im Anschluss an das definierte Wirkungsziel im Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“ die Gründe darzustellen, die zu diesem Wirkungsziel geführt hatten. Anschließend waren Maßnahmen zu beschreiben, wie dieses Wirkungsziel verfolgt werden sollte. Der abschließende Abschnitt „Wie sieht (der) Erfolg aus?“ hatte Kennzahlen zur Erfolgsmessung sowie Angaben zu deren Berechnungsmethode, die Datenquelle und die angestrebte Entwicklung mit Ist- und Zielzustand zu enthalten.

(4) Die nachfolgende Tabelle zeigt, welche Angaben zur Wirkungsorientierung die Ressorts auf den jeweiligen Ebenen der Budgetstruktur – Untergliederung, Globalbudget, Detailbudget – sowie in den verwaltungsinternen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen (RZL-Pläne) zu machen hatten:

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabelle 11: Angaben zur Wirkungsorientierung auf den Ebenen der Budgetstruktur

Budgetebenen					
Untergliederung					
Leitbild					
maximal 5 Wirkungsziele					
Begründung der Wahl der Ziele					
Darstellung der Zielerreichung					
Erfolgsmessung (Indikatoren)					
Globalbudget		Globalbudget		Globalbudget	
1 bis 5 Maßnahmen		1 bis 5 Maßnahmen		1 bis 5 Maßnahmen	
Meilensteine und Kennzahlen		Meilensteine und Kennzahlen		Meilensteine und Kennzahlen	
Detailbudget	Detailbudget	Detailbudget	Detailbudget	Detailbudget	Detailbudget
1 bis 5 Ziele und Maßnahmen	1 bis 5 Ziele und Maßnahmen	1 bis 5 Ziele und Maßnahmen	1 bis 5 Ziele und Maßnahmen	1 bis 5 Ziele und Maßnahmen	1 bis 5 Ziele und Maßnahmen
↑	↑	↑	↑	↑	↑
Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne					

Quellen: BMF; RH

Angaben zur Wirkungsorientierung in der UG 16

10

Die folgende Übersicht zeigt die Angaben zur Wirkungsorientierung des BMF zu seinem Gleichstellungsziel in der UG 16 in den BFG und den Teilheften der Jahre 2013 bis 2016 auf den Budgetebenen sowie in den RZL-Plänen:

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabelle 12: Übersicht über die Angaben zur Wirkungsorientierung in der UG 16

UG 16 Öffentliche Abgaben				
	2013	2014	2015	2016
Untergliederung				
Leitbild	Der Staatshaushalt bedarf einer tragfähigen Finanzierung, die durch ein angemessenes Abgabenaufkommen zu sichern ist. Die Steuergesetze sollen Beschäftigung, Investitionen und Innovationen fördern, den Standort sichern, sowie einfach und leistungsgerecht sein. Die Besteuerung erfolgt effizient, fair und gleichmäßig.			
Wirkungsziel 2	Bessere/gleichmäßigere Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern wird durch das Abgabensystem unterstützt.			
Warum dieses Wirkungsziel?	Wie durch zahlreiche Studien (bspw. Einhaus, Geschlecht und Steuerwirkung, working paper 3, BMF, 2010) belegt, wird in Österreichin unbezahlte Arbeit und auch Teilzeitarbeit großteils von Frauen erledigt. Verstärkt durch ein "klassisches" Rollenbild und Berufe, welche nach wie vor insbesondere Frauen annehmen, führt dies zu einem "Gender pay gap" im Vergleich Frau zu Mann. Gender pay gap versteht sich als prozentueller Unterschied zwischen den durchschnittlichen Bruttoverdiensten von Frauen gemessen an jenen der Männer. Dieser Entwicklung soll durch genderorientierte Anreize im Abgabensystem entgegengesteuert werden.			
	k.A.	Dabei wird im Rahmen der Wirkungsziele der unbereinigte Gender pay gap herangezogen, da dies genau die Problematik, dass oftmals Frauen in schlechter bewerteten Jobs arbeiten, mit einschließt.		
Wie wird das Wirkungsziel verfolgt?	Abbau von negativen Erwerbsanreizen im Abgabensystem (bspw. Senkung des Eingangssteuersatzes, um einen Anreiz zur Vollerwerbstätigkeit zu bilden)			
Wie sieht (der) Erfolg aus? (Indikatoren)	Gender pay gap			
	Verhältnis Vollzeit zu Teilzeit von Frauen und Männern	Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung		
Globalbudget				
Maßnahme	Berücksichtigung im Rahmen der Neufassung des EStG	Berücksichtigung im Rahmen der Steuerreformgruppe		Berücksichtigung im Rahmen der Neufassung des EStG
Meilensteine/Kennzahlen	Durchforstung des EStG nach Gender pay gap-relevanten Bestimmungen und Beseitigung dieser			
Istzustand	von 25 % Gender pay gap (2011) auf 22 % (2013); Istzustand: 25 % Gender pay gap im Jahr 2011	2013: noch nicht verfügbar	2013: noch nicht verfügbar	Untersuchung der im Rahmen der Steuerreformkommission erarbeiteten Ergebnisse
Detailbudget				
Ziel	Beseitigung von Gender pay gap-relevanten Bestimmungen im EStG			
Maßnahmen	Solidarabgabe (progressive Besteuerung der Sonstigen Bezüge – 13./14. Gehalt)	Solidarabgabe (progressive Besteuerung der Sonstigen Bezüge – 13./14. Gehalt)	Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreaming (im Sinne der Definition des Council of Europe von 2004)	
		Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte		
Kennzahlen/Meilensteine	rd. 20.000 Spitzenverdiener (mehrheitlich Männer) werden von der Maßnahme erfasst sein	Datenauswertung im Hinblick auf geschlechterspezifische Betroffenheit (Solidarabgabe)	Evaluierung der Vorschläge zur Harmonisierung und Steuervereinfachung der dafür eingesetzten Arbeitsgruppe	Berücksichtigung von Gender Mainstreaming bei der Erarbeitung eines neuen EStG
		praktische Implementierung (Pendlerpauschale)		
Istzustand	2011: bei allen 13./14. Gehältern 6 % Steuern	Solidarabgabe 2012: legislativ implementiert	2013: Arbeitsprogramm wurde am 13. Dezember 2013 veröffentlicht	2015: Gender Mainstreaming wurde im Steuerreformgesetz 2015/2016 thematisiert und eingearbeitet
		Pendlerpauschale 2012: kein Pendlerpauschale für Teilzeitkräfte		
↑ ↑ ↑ ↑				
Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan				
Ziel	Beseitigung von Gender pay gap-relevanten Bestimmungen im EStG			
Maßnahmen	Solidarabgabe	Solidarabgabe		
		Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte		
Kennzahl 1	Einführung der Solidarabgabe			
Meilensteine/Zielwerte	Vollzug	Datenauswertung betreffend geschlechterspezifische Betroffenheit	k.A.	k.A.
Kennzahl 2	k.A.	Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte		
Meilensteine/Zielwerte	k.A.	praktische Implementierung	Datenauswertung betreffend geschlechterspezifische Betroffenheit	Identifizierung allfälliger Verbesserungen

Quellen: BFG 2013 bis 2016; Teilhefte zum BVA 2013 bis 2016; RZL-Pläne des BMF; RH

Die Details zu den Angaben zur Wirkungsorientierung in der UG 16 finden sich im Anhang 1, die Beurteilung der Angaben zur Wirkungsorientierung durch den RH in den **TZ 12** bis **TZ 15** sowie **TZ 17** bis **TZ 22**.

Entwicklungsprozess des Gleichstellungsziels in der UG 16

11.1

(1) Das BMF legte das Gleichstellungsziel der UG 16 im Zusammenwirken der Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming mit Expertengruppen und den ständig eingerichteten sektionsübergreifenden Arbeitsgruppen im BMF (siehe **TZ 3**) Mitte 2011 fest. In der Folge unterzog es das Gleichstellungsziel einem Qualitätssicherungsprozess in den Sektionsleitungen. Anschließend erfolgte die Abstimmung des Gleichstellungsziels mit der Frau Bundesministerin für Finanzen, Frau Dr. Maria Fekter. Im Februar 2012 – nach Freigabe durch die Ressortleitung – leitete das BMF das Ziel zur Qualitätssicherung an das BKA weiter.

(2) Während des gesamten ressortinternen Qualitätssicherungs- und Abstimmungsprozesses lautete das Gleichstellungsziel unverändert: „Das Abgabensystem leistet einen wesentlichen Beitrag zur besseren Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern“⁶³. Im März 2012 schrieb das BMF das so formulierte Gleichstellungsziel im Strategiebericht⁶⁴ zum Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016⁶⁵ fest (siehe **TZ 14**).

Die Angaben zur Erfolgsmessung des Gleichstellungsziels enthielten in einem Entwurf zu den Wirkungszielen des BMF drei Indikatoren:

- Beitrag zur Verringerung des Gender pay gap,
- Beitrag zur Verbesserung des Verhältnisses Vollzeit zu Teilzeit von Frauen und Männern und
- nachhaltige Reduzierung des Volumens für steuersubventionierte Gehaltsbestandteile, die dem Wirkungsziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann zuwider laufen.

Im Zuge des ressortinternen Qualitätssicherungs- und Abstimmungsprozesses strich das BMF im Jänner 2012 den Indikator der nachhaltigen Reduzierung des Volumens für steuersubventionierte Gehaltsbestandteile ohne Kommentar.

⁶³ Wirkungsziele BMF – finaler Entwurf nach vorläufiger Qualitätssicherung durch BKA, vor Freigabe Ressortleitung vom 20. Jänner 2012

⁶⁴ Der Strategiebericht erläuterte den Entwurf zum Bundesfinanzrahmengesetz und wurde jährlich für vier Jahre erstellt.

⁶⁵ Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016 vom 6. März 2012, S. 60 ff.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(3) Ende April 2012 regte die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA⁶⁶ im Rahmen der Qualitätssicherung in einer kommentierten Version der Wirkungsziele eine stilistische Umformulierung des Gleichstellungsziels auf „Optimierung des Abgabensystems zur besseren Verteilung der Erwerbsarbeit wie der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern“ an. Das BMF änderte daraufhin das Gleichstellungsziel der UG 16 um auf: „Bessere Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern wird durch das Abgabensystem unterstützt“. Diese Formulierung wurde im BFG 2013⁶⁷ übernommen.

Entgegen den Vorgaben im Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung des BKA⁶⁸ („comply and explain“)⁶⁹ begründete das BMF die Abweichung von der Anregung des BKA gegenüber diesem nicht. Ebenso wenig legte es dem RH im Rahmen der Gebarungsüberprüfung eine schlüssige Begründung für die aus dem Aktiven in das Passive geänderte Formulierung vor.

11.2

(1) Der RH kritisierte, dass das BMF wesentliche Angaben zur Erfolgsmessung des Gleichstellungsziels im Zuge des ressortinternen Qualitätssicherungs- und Abstimmungsprozesses zum Teil unkommentiert änderte bzw. kürzte. Nach Ansicht des RH fiel insbesondere mit dem Indikator „nachhaltige Reduzierung des Volumens für steuersubventionierte Gehaltsbestandteile“ – gerade auch in Anbetracht der Feststellungen des RH in **TZ 5** und **TZ 6** – ein wesentlicher Beitrag zur Erfolgsmessung und zur Erreichung des Gleichstellungsziels weg.

Der RH empfahl, wesentliche Änderungen in den Angaben zur Wirkungsorientierung im Laufe des Entwicklungsprozesses im Sinne der Transparenz nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren.

(2) Der RH kritisierte, dass der Prozess zur Entwicklung des Gleichstellungsziels der UG 16 intransparent war: Das BMF hatte die Formulierung des Ziels ohne eine im Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung vorgesehene Begründung, undokumentiert und damit nicht nachvollziehbar geändert. Dabei ließ es auch die Anregung der Wirkungscontrollingstelle des BKA außer Acht.

⁶⁶ Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA führte die Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung nach den im BHG 2013 genannten Kriterien durch.

⁶⁷ Bundesgesetz über die Bewilligung des Bundesvoranschlags für das Jahr 2013 vom 4. Dezember 2012; Bundesfinanzgesetz für das Jahr 2013 (BFG 2013); BGBl. I Nr. 103/2012; die Wirkungsziele waren Teil des Bundesvoranschlags, der jährlich im Rahmen des BFG für das kommende Jahr erstellt wurde.

⁶⁸ Das Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung des BKA (2011) bot eine umfassende Einführung in das Modell der wirkungsorientierten Steuerung der österreichischen Bundesverwaltung. Es fokussierte auf die ressortübergreifenden Prozesse und zeigte den Standard auf, der bei der wirkungsorientierten Steuerung eingehalten werden sollte. Es baute auf dem BHG 2013 und den Verordnungen zur Wirkungsorientierung auf.

⁶⁹ Wurden Empfehlungen aus der Qualitätssicherung durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle nicht umgesetzt, hatte das jeweilige Ressort oder oberste Organ seine Vorgehensweise zu begründen (Prinzip des „comply or explain“).

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Der RH empfahl, Anregungen der Wirkungscontrollingstelle des BKA entweder zu berücksichtigen oder Abweichungen und Änderungen im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit in einem dokumentierten Prozess zu begründen.

11.3 (1) Das BMF hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der in der Empfehlung des RH angesprochene Entwicklungsprozess mit Inkrafttreten der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 abgeschlossen worden sei.

(2) Zum Prozess zur Entwicklung des Gleichstellungsziels der UG 16 teilte das BMF in seiner Stellungnahme mit, dass künftig Ergebnisse der Qualitätssicherung gemäß § 4 Wirkungscontrollingverordnung (sogenanntes „comply or explain“ Verfahren) im jeweiligen Bericht zur Wirkungsorientierung publiziert werden würden. Dabei sollen sowohl die Empfehlung der Wirkungscontrollingstelle des Bundes als auch die Stellungnahme des betreffenden Ressorts festgehalten werden.

11.4 Der RH stellte klar, dass seine Empfehlung insbesondere auf wesentliche Änderungen in den Angaben zur Wirkungsorientierung im Laufe des zukünftigen (Weiter-) Entwicklungsprozesses abzielte. Er hielt daher seine Empfehlung zur Begründung und Dokumentation wesentlicher Änderungen der Angaben zur Wirkungsorientierung aufrecht.

Erfüllung der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien – Übersicht

12.1 Die folgende Tabelle zeigt im Überblick, inwieweit das BMF in den Angaben zur Wirkungsorientierung zum Gleichstellungsziel der UG 16 (Wirkungsziel 2) die gesetzlich vorgegebenen Qualitätskriterien erfüllte (die detaillierten Ausführungen finden sich in **TZ 13** bis **TZ 15** sowie **TZ 17** bis **TZ 22**):

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabelle 13: Gleichstellungsziel UG 16: Erfüllung der Qualitätskriterien

Rechtsgrundlage	Inhaltliche Vorgaben	Erfüllungsgrad
§ 41 Abs. 1 BHG 2013	Qualitätskriterien für die Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Gliederungsebenen:	
	Wirkungsziel	
	– Relevanz	erfüllt (TZ 13)
	– inhaltliche Konsistenz	teilweise erfüllt (TZ 14)
	– Verständlichkeit	teilweise erfüllt (TZ 15)
	– Nachvollziehbarkeit	teilweise erfüllt (TZ 14)
	– Vergleichbarkeit	erfüllt (TZ 15)
	– Überprüfbarkeit	teilweise erfüllt (TZ 15)
	Maßnahmen	
	– Relevanz	nicht erfüllt (TZ 17)
	– inhaltliche Konsistenz	nicht erfüllt (TZ 18)
	– Verständlichkeit	teilweise erfüllt (TZ 19)
	– Nachvollziehbarkeit	teilweise erfüllt (TZ 19)
	– Vergleichbarkeit	– ¹
	– Überprüfbarkeit	teilweise erfüllt (TZ 19)
	Indikatoren	
	– Relevanz	teilweise erfüllt (TZ 20)
	– inhaltliche Konsistenz	nicht erfüllt (TZ 21)
	– Verständlichkeit	erfüllt (TZ 21)
	– Nachvollziehbarkeit	teilweise erfüllt (TZ 21)
	– Vergleichbarkeit	erfüllt (TZ 22)
	– Überprüfbarkeit	nicht erfüllt (TZ 22)

¹ Da die Maßnahmen für das jeweilige Finanzjahr formuliert wurden und ein- bis mehrjährig sein konnten, war das Kriterium der Vergleichbarkeit hier nicht anzuwenden.

Quelle: RH

Vor allem die Qualitätskriterien inhaltliche Konsistenz und Überprüfbarkeit waren auf allen Budgetebenen nicht bzw. nur teilweise erfüllt. Das Kriterium Relevanz war vor allem bei den Maßnahmen und Indikatoren mangelhaft erfüllt. Das Kriterium Vergleichbarkeit war durchgängig erfüllt.

12.2

Der RH kritisierte vor allem die fehlende, durchgängige inhaltliche Konsistenz der Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Budgetebenen (siehe TZ 14, TZ 18 und TZ 21). Nach Ansicht des RH waren damit die inhaltliche Abstimmung, die logische Ableitung sowie der Zusammenhang zwischen Gleichstellungsziel, Maßnahmen und Indikatoren aller Budgetebenen nicht gegeben.

Der RH kritisierte zudem, dass das Kriterium der Relevanz bei Maßnahmen und Indikatoren vor allem ab der Ebene des Globalbudgets nicht ausreichend erfüllt

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



war (siehe **TZ 17, TZ 20**). So nutzte das BMF einerseits bei den steuerlichen Maßnahmen nicht jene Hebel, die ihm zur Beeinflussung des Gleichstellungsziels zur Verfügung standen, insbesondere zum Abbau von negativen Erwerbsanreizen. Andererseits waren die Indikatoren nicht ausreichend und zu wenig konkret, um eine Erfolgsmessung des Gleichstellungsziels sicherzustellen und damit das Kriterium der Überprüfbarkeit zu erfüllen.

Weiters kritisierte der RH, dass

- das Gleichstellungsziel aufgrund der mangelhaften Datenqualität bzw. –verfügbarkeit nur eingeschränkt überprüfbar war,
- der Erfolg der Maßnahmen in allen Budgetebenen nicht überprüfbar war und
- die Indikatoren vor allem ab der Ebene des Globalbudgets nicht überprüfbar waren.

Zu seinen Feststellungen und Beurteilungen im Detail sowie zu seinen Empfehlungen verwies der RH auf **TZ 13 bis TZ 15** sowie **TZ 17 bis TZ 22**.

Formulierung des Gleichstellungsziels in der UG 16 im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium Relevanz

13.1

(1) Gemäß dem Mikrozensus–Arbeitskräfteerhebung der Statistik Austria stieg die Anzahl der Erwerbstätigen von 2009 auf 2015 um rd. 4 % auf knapp 4,2 Mio. Damit war fast die Hälfte der Bevölkerung Österreichs (8,7 Mio.) erwerbstätig. Der Anstieg war bei den Frauen (rd. 6 %) doppelt so hoch wie bei den Männern (rd. 3 %). Insgesamt waren im Jahr 2015 rd. 2,2 Mio. Männer (53 %) und rd. 2 Mio. Frauen (47 %) erwerbstätig.

(2) Laut Lohnsteuerstatistik der Statistik Austria erzielten im Jahr 2014 rd. 6,7 Mio. Personen – der österreichischen Lohnsteuerpflicht unterliegende unselbstständig Erwerbstätige und Pensionisten – Einkünfte aus nichtselbstständiger Tätigkeit. Das waren rd. 78 % der Gesamtbevölkerung; rd. 4,9 Mio. davon (73 %) hatten Lohnsteuer zu entrichten – dies entsprach einem Anteil von rd. 57 % an der Gesamtbevölkerung.⁷⁰

⁷⁰ entrichtete = einbehaltene Lohnsteuer ohne Berücksichtigung von rückgezahlter Lohnsteuer im Rahmen von Arbeitnehmerveranlagungen bzw. Einkommensteuerveranlagungen

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(3) Die budgetären Rahmenbedingungen für die Jahre 2013 bis 2015 stellten sich im Bereich der UG 16 wie folgt dar:

Tabelle 14: Budget UG 16 Öffentliche Abgaben

Entwicklung der Einzahlungen aus Abgaben – brutto				
	2013	2014	2015	Veränderung 2013 bis 2015
	in Mio. EUR			in %
Einzahlungen aus Abgaben – brutto	76.370,36	78.502,78	82.427,09	7,9
Einzahlungen aus Einkommensteuer	27.717,87	29.326,21	30.889,67	11,4
<i>davon</i>				
<i>Einzahlungen aus Lohnsteuer</i>	24.597,13	25.942,26	27.272,36	10,9
<i>Einzahlungen aus veranlagter Einkommensteuer</i>	3.120,74	3.383,95	3.617,31	15,9

Quellen: BRA für die Jahre 2013, 2014 und 2015

Laut den Bundesrechnungsabschlüssen (**BRA**) der Jahre 2013 bis 2015 beliefen sich die Einzahlungen der UG 16 auf rd. 80 Mrd. EUR; davon entfielen rd. 30 Mrd. EUR (rd. 37 %) auf die Einkommensteuer. Der Anteil der Lohnsteuer an der Einkommensteuer betrug rd. 88 %.

13.2

Nach Ansicht des RH war das Gleichstellungsziel des BMF angesichts des Gender pay gaps (siehe **TZ 2**), des hohen Anteils der Erwerbstätigen und der Lohnsteuerzahler – fast die Hälfte der Gesamtbevölkerung – von hoher gesellschaftspolitischer Bedeutung. Rund 37 % der Einzahlungen in der UG 16 entfielen auf die Einkommensteuer; davon rd. 88 % auf die Lohnsteuer. Zudem war von 2009 bis 2015 ein Anstieg sowohl der Erwerbstätigen, die der Einkommen- bzw. Lohnsteuer unterlagen, als auch der Einzahlungen aus diesen Steuern zu verzeichnen. Nach Ansicht des RH war daher das Wirkungs-(Gleichstellungs-)ziel der UG 16 sowohl gesellschaftspolitisch als auch budgetär relevant.

Qualitätskriterien inhaltliche Konsistenz und Nachvollziehbarkeit

14.1

Das BMF griff bei der Festlegung des Gleichstellungsziels in der UG 16 einen Teilbereich des Leitbilds (siehe **TZ 9** und **TZ 10**) auf, indem es sich auf die Förderung der Beschäftigung durch das Steuerrecht bezog. Das Gleichstellungsziel war allerdings nicht alleine durch das BMF im Rahmen der UG 16 erfüllbar (siehe **TZ 8**), was Ausdruck fand in der – gegenüber dem Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016 geänderten – passiven Formulierung „... wird durch das Abgabensystem unterstützt“ (siehe **TZ 11**). Ein Unterstützungsprozess sowie Abstimmungen zwischen den beteiligten Ressorts (siehe **TZ 8**) fanden – mit Ausnahme von Koordinationsgesprächen, um

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Zielkonflikte auszuschließen – nicht statt. Ebenso fehlte eine übergeordnete Gesamtstrategie.

Das Gleichstellungsziel der UG 16 stand in einem inhaltlichen Konnex zu den gleichstellungspolitischen Vorgaben des Regierungsprogramms 2013 bis 2018, des Nationalen Aktionsplans Gleichstellung und zu Studien des BMF (siehe [TZ 8](#)).

Das Regierungsprogramm 2013 bis 2018 war ressortübergreifend verfasst und sah in Bereichen anderer Ressorts Maßnahmen vor, die im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Gleichstellungsziel der UG 16 standen (siehe [TZ 8](#)).

14.2

(1) Inhaltliche Konsistenz

Der RH hob kritisch hervor, dass das BMF im BFG 2013 das Gleichstellungsziel der UG 16 abweichend vom Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016 formulierte. Die inhaltliche Konsistenz mit dem Strategiebericht war dadurch nicht ausreichend gegeben.

Zur weiteren Beurteilung der inhaltlichen Konsistenz – auch im Hinblick auf die Ziele auf Global- und Detailbudgetebene – verwies der RH auf seine Beurteilung der Maßnahmen und Indikatoren in [TZ 18](#).

(2) Nachvollziehbarkeit

Der RH wies darauf hin, dass sich das Gleichstellungsziel der UG 16 – auch wenn es im Bereich „Finanzen“ des Regierungsprogramms 2013 bis 2018 nicht explizit angeführt war – aus dem Regierungsprogramm 2013 bis 2018, dem Nationalen Aktionsplan Gleichstellung und Studien des BMF ableiten ließ und implizit auch internationalen Empfehlungen folgte (siehe [TZ 2](#)).

Der RH hielt allerdings neuerlich fest, dass das vom BMF gewählte Gleichstellungsziel nicht ausschließlich durch das Steuerrecht erfüllbar war. Er kritisierte, dass im Entwicklungsprozess des Gleichstellungsziels in der UG 16 keine ressortübergreifenden Abstimmungen erfolgten (siehe [TZ 8](#)), obwohl das BMF durch die Wortwahl „... wird durch das Abgabensystem unterstützt“ die Notwendigkeit einer Abstimmung zum Ausdruck brachte und ein Abstimmungsprozess im Regierungsprogramm 2013 bis 2018 implizit vorgesehen war. Sohin war das Gleichstellungsziel teilweise erfüllt.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Der RH wiederholte seine Empfehlung, darauf hinzuwirken, aus dem Gleichstellungsziel der UG 16 eine ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Gesamtstrategie mit ergänzenden Zielen in anderen Untergliederungen abzuleiten und diese laufend zu koordinieren (siehe **TZ 8**). Dabei wäre auch eine Abstimmung der Maßnahmen und Indikatoren sicherzustellen.

14.3

Laut Stellungnahme des BMF sei ihm bewusst, dass das Gleichstellungsziel der UG 16 nicht durch das Steuerrecht alleine erreicht werden könne. Dies wäre bei allen gesellschaftspolitischen Gleichstellungszielen der Fall. Allerdings fehle dem BMF die Kompetenz, anderen Ressorts deren Gleichstellungsziele zu diktieren. In der interministeriellen Arbeitsgruppe sei seitens des BMF bereits mehrfach thematisiert worden, dass es eine ressortübergreifende Gesamtstrategie geben sollte; dies ändere allerdings nichts daran, dass derzeit die einzelnen Ressorts für ihre eigenen Gleichstellungsziele verantwortlich seien und dem BMF keine Richtlinienkompetenz zukomme.

14.4

Der RH führte gegenüber dem BMF aus, gerade weil es sich um eine Querschnittsmaterie handelte, wären umso mehr auch andere Stakeholder in der Pflicht. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen in **TZ 8**.

Wie auch das BKA in seinem Bericht zur Wirkungsorientierung 2015 anführte, könne die Gleichstellung als Querschnittsmaterie „als herausfordernde horizontale Materie nur unzureichend durch Bestrebungen eines einzelnen haushaltsleitenden Organs verfolgt und erreicht werden. Vielmehr ist das Zusammenwirken mehrerer Ressorts erforderlich.“

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, aufgrund seines außenwirksamen und ambitionierten Gleichstellungsziels Gespräche mit anderen betroffenen Stakeholdern aufzunehmen, um die Zielsetzungen des Gleichstellungsziels ressortübergreifend vorantreiben zu können.

Auch die vom RH aufgezeigten Interdependenzen und Umsetzungsprobleme zeigten, dass eine Umsetzung allein durch das BMF nicht möglich und eine isolierte Betrachtung nicht zielführend war. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung an das BMF, auf eine ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Gesamtstrategie auf Basis seines Gleichstellungsziels der UG 16 hinzuwirken. Deshalb sollte das BMF an andere Ressorts und Stakeholder herantreten, um entsprechende strategische Zielsetzungen festzulegen, sodass tatsächlich gleichstellungspolitische Fortschritte erzielt werden können.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Qualitätskriterien Verständlichkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit

15.1 (1) Verständlichkeit

Das BMF wählte in allen überprüften Finanzjahren die Formulierung „... wird durch das Abgabensystem unterstützt“, bezog sich aber in weiterer Folge nur auf die Einkommensteuer (siehe [TZ 18](#)).

(2) Vergleichbarkeit

Das BFG 2016⁷¹ enthielt eine gegenüber den Vorjahren abgeänderte Formulierung des Gleichstellungsziels der UG 16, indem es das Wort „bessere“ durch das Wort „gleichmäßigere“ ersetzte. Laut Angaben des BMF sollte diese Änderung zum Ausdruck bringen, dass das BMF eine noch stärkere Annäherung der Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit anstrebte als bisher.

(3) Überprüfbarkeit

Das Qualitätskriterium der Überprüfbarkeit bezog sich insbesondere auf die Indikatoren; das Wirkungsziel sollte damit messbar und eine tatsächliche Umsetzung objektiv ex post überprüfbar sein. Dazu waren ausreichend vorhandene und qualitative Daten notwendig.

Ausreichend qualitative Daten zum Gleichstellungsziel der UG 16 lagen im BMF nur eingeschränkt vor (siehe [TZ 16](#)).

15.2 (1) Verständlichkeit

Der RH kritisierte die Wortwahl des Gleichstellungsziels der UG 16 („... wird durch das Abgabensystem unterstützt“) als wenig konkret und für die interessierte Öffentlichkeit nicht eindeutig verständlich. Insbesondere war unklar, welche Abgaben innerhalb des „Abgabensystems“ vom Gleichstellungsziel konkret betroffen waren.

Der RH hob hervor, dass sich das BMF in weiterer Folge nur auf die Einkommensteuer bezog, obwohl diese Einschränkung aus dem Ziel nicht erkennbar war, und die zahlreichen anderen Abgabenarten sowie sämtliche Sozialversicherungsabgaben außer Betracht ließ (siehe [TZ 18](#)).

⁷¹ Bundesgesetz über die Bewilligung des Bundesvoranschlags für das Jahr 2016 (BFG 2016), BGBl. I Nr. 141/2015

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(2) Vergleichbarkeit

Auch wenn das BMF den Wortlaut des Gleichstellungsziels im BFG 2016 änderte, beurteilte der RH die Vergleichbarkeit des Gleichstellungsziels im vom RH überprüften Zeitraum als erfüllt: Trotz der Änderung konnten die Entwicklungen und Fortschritte in der Verfolgung des Gleichstellungsziels nachvollzogen werden.

(3) Überprüfbarkeit

Das Gleichstellungsziel war grundsätzlich überprüfbar; aufgrund der eingeschränkten Datenqualität bzw. –verfügbarkeit (siehe [TZ 16](#)) war die Überprüfbarkeit jedoch nur teilweise gegeben.

15.3

Laut Stellungnahme des BMF könne es nicht nachvollzogen werden, wieso die Wortwahl des Gleichstellungsziels der UG 16 wenig konkret und für die interessierte Öffentlichkeit nicht eindeutig verständlich sei. Das BMF gehe davon aus, dass für die interessierte Öffentlichkeit sehr wohl verständlich sei, dass das Abgabensystem eine bessere Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit unterstützen solle. Einer interessierten Öffentlichkeit wäre auch bekannt, dass das Steuerrecht einen Einfluss auf das Erwerbsverhalten vor allem von Frauen habe und damit das Abgabensystem einen Beitrag dazu leisten könne, ob eine Erwerbstätigkeit gefördert wird oder nicht.

15.4

Der RH entgegnete dem BMF, dass sich seine Beurteilung, wonach das Qualitätskriterium Verständlichkeit im Sinne des § 41 Abs. 1 BHG 2013 nur teilweise erfüllt war, darauf bezog, dass die weiteren Angaben zur Wirkungsorientierung nur die Einkommensteuer betrafen. Dieser ausschließliche Bezug auf die Einkommensteuer stellte nach Ansicht des RH eine Eingrenzung des in der Zielformulierung verwendeten Begriffs „Abgabensystem“ dar. Die Formulierung des Gleichstellungsziels sollte auch zum Ausdruck bringen, auf welche Abgabe fokussiert wird.

Definition und Berechnungsmethoden der vom BMF verwendeten Indikatoren

16.1

(1) Das BMF wählte als Indikatoren für die Beurteilung der Erreichung des Gleichstellungsziels der UG 16 den Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung⁷² und den Gender pay gap (siehe [TZ 10](#)).

(2) Im Gegensatz zu Eurostat, das auf EU-Ebene für internationale Vergleiche die Teilzeitquote der Frauen (2014: 46,3 % in Österreich) heranzog, wählte das BMF mit dem „Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung“ (2014: 83,0 %) das Geschlechterverhältnis als Indikator für die Verteilung der Erwerbsarbeit. Das BMF begrün-

⁷² Definition ab 2014

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



dete diese Wahl damit, dass diese Berechnungsmethode im Unterschied zur Teilzeitquote die Verlagerung der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern besser widerspiegeln, weil der Wert des Indikators nicht nur jene Veränderung abbildete, wenn mehr Männer einer Teilzeitarbeit nachgingen, sondern auch jene, wenn Frauen von einer Teilzeit- zu einer Vollzeitbeschäftigung wechselten.

(3) Auch bei der Berechnung des Gender pay gap wählte das BMF im vom RH überprüften Zeitraum eine andere Berechnungsmethode als jene, die Eurostat für EU-Vergleiche heranzog und die die UG 30 Bildung und Frauen anwandte. Im Jahr 2014 betrug der nach der Definition des BMF ausgewiesene Gender pay gap 18,0 %⁷³; jener nach Eurostat 22,9 %.

Eurostat (siehe **TZ 2**) berechnete den Gender pay gap auf Bruttostundenlohnbasis, das BMF wandte für die Angaben zur Wirkungsorientierung in den Jahren 2013 bis 2016 folgende Berechnungsmethode an:

- *prozentuelle Differenz zwischen den mittleren Bruttojahreseinkommen der ganzjährig unselbstständig erwerbstätigen vollzeitbeschäftigten Frauen und Männer.*^{74, 75}

Dabei blieben sämtliche atypischen Beschäftigungsverhältnisse, inklusive Teilzeitbeschäftigten, unberücksichtigt.

Folgende Abbildung zeigt die Verteilung der Beschäftigungsformen (normal; atypisch – Teilzeit; atypisch – Sonstiges):

⁷³ lt. Statistik Austria

⁷⁴ Dadurch blieb insgesamt fast die Hälfte der unselbstständig Erwerbstätigen unberücksichtigt, weil einerseits die atypisch (Teilzeit) Beschäftigten und andererseits die nicht ganzjährig Beschäftigten nicht enthalten waren.

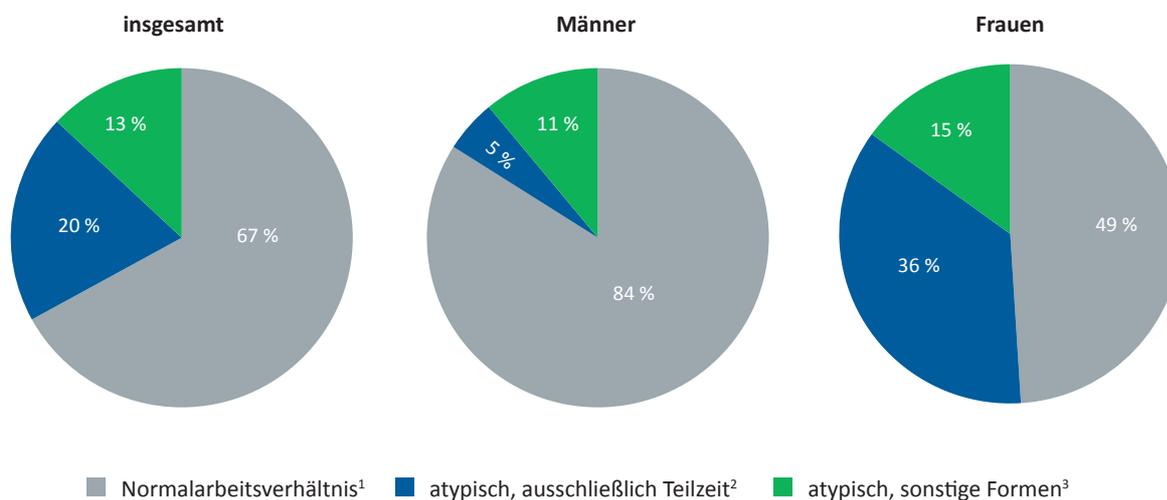
⁷⁵ Diese Daten wurden zum Teil auch für die Erstellung des Berichts über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung herangezogen, den der RH alle zwei Jahre dem Nationalrat vorlegt. Siehe Bericht: Reihe Einkommen 2014/1; dieser bildete die Jahre 2012 und 2013 ab.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Abbildung 4: Unselbstständig Erwerbstätige nach Beschäftigungsform in der Haupttätigkeit, Jahresdurchschnitt 2014



¹ unbefristete Anstellung auf Vollzeitbasis (kein Leih- bzw. Zeitarbeitsverhältnis oder freier Dienstvertrag)

² alle unselbstständig Erwerbstätigen, die ausschließlich aufgrund ihrer Teilzeiterwerbstätigkeit (ab 12 Stunden pro Woche) als atypisch beschäftigt gelten

³ unselbstständig Erwerbstätige, auf die zumindest eine atypische Beschäftigungsform (freier Dienstvertrag, Leih- bzw. Zeitarbeitsverhältnis, geringfügige Beschäftigung unter 12 Stunden pro Woche, Befristung) abgesehen von der ausschließlichen Teilzeitarbeit zutrifft

Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus—Arbeitskräfteerhebung (Jahresdurchschnitt über alle Wochen) – Bevölkerung in Privathaushalten ohne Präsenz-, Zivildienstler

Demnach erfasste das BMF im Indikator Gender pay gap ein Drittel aller Erwerbstätigen bzw. mehr als die Hälfte der Frauen nicht, weil sie nicht vollzeitbeschäftigt waren.

Im BFG-Entwurf für 2017 für die UG 16 fand der vom RH im Rahmen der Gebärungsüberprüfung empfohlene Gender pay gap nach Bruttolohnstunden gemäß Eurostat als zusätzlicher Indikator Berücksichtigung.

(4) Die vom BMF verwendeten Daten für die Berechnung des Gender pay gap stammten aus der Lohnsteuerstatistik.⁷⁶ Diese enthielt nur Angaben, ob eine Teil- oder Vollzeiterwerbstätigkeit vorlag. Das Arbeitsvolumen war nicht bekannt, weil aus den Lohnzetteln nur die Jahresbruttolohnsummen – ohne das zugrunde liegende Stundenausmaß – ausgewertet werden konnten.

⁷⁶ Diese Auswertungen führte die Statistik Austria seit 1994 jährlich durch. Die rechtliche Grundlage bildete die Verordnung der Bundesministerin für Finanzen, des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend über die Statistik der Lohn-, Einkommen-, Umsatz- und Körperschaftsteuer sowie Transferzahlungen (Steuerstatistik-Verordnung), BGBl. II Nr. 252/2011.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(5) Der Gender pay gap gemäß Eurostat errechnete sich als prozentuelle Differenz zwischen den durchschnittlichen Bruttostundenverdiensten der weiblichen und männlichen Beschäftigten. Basis für die Berechnung bildete die Verdienststrukturerhebung.

Die Bruttostundenlöhne, die Eurostat seinen Berechnungen zugrunde legte, stammten aus Befragungen aufgrund der Verdienststrukturerhebung⁷⁷ bzw. des Mikrozensus–Arbeitskräfteerhebung.⁷⁸

(6) Im Mikrozensus–Arbeitskräfteerhebung wurden auch Vollzeitäquivalente (**VZÄ**) ermittelt, die einen wichtigen Parameter für Arbeitsmarktanalysen darstellten. Dadurch konnte das Arbeitsvolumen auf „Vollzeitstellen“ hochgerechnet werden. Strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt im Hinblick auf die Erwerbstätigenquote – z.B. die Zunahme der Teilzeitarbeit und atypischer Beschäftigungsformen wie der geringfügigen Beschäftigung – können mittels Vollzeitäquivalenten besser erfasst werden.⁷⁹

Wie die folgende Tabelle zeigt,⁸⁰ führte das hohe Ausmaß von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung in Österreich vor allem bei Frauen zu einer deutlichen Differenz zwischen aktiver Erwerbstätigenquote und Erwerbstätigenquote in Vollzeitäquivalenten:

⁷⁷ Grundlage der Erhebung bildete die Verordnung (EG) Nr. 530/1999 des Rates. Sie wurde in der gesamten EU alle vier Jahre nach harmonisierten Standards durchgeführt. Das letzte Berichtsjahr war 2010. Rund 11.160 Unternehmen leisteten Angaben zu rd. 200.000 unselbstständig Beschäftigten. Aufgrund dieser Angaben erfolgte eine Hochrechnung auf die gesamte erwerbstätige Bevölkerung in Österreich. Allerdings fehlten in der Erhebung Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten und folgende ÖNACE–Abschnitte:

Land– und Forstwirtschaft, Fischerei (Abschnitt A),

Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung (Abschnitt O).

⁷⁸ Die Werte für die Jahre zwischen den Verdienststrukturerhebungen stammten aus den jährlichen Arbeitsmarktstatistiken, welche die Statistik Austria quartalsmäßig bzw. jährlich veröffentlichte. Die Daten resultierten aus dem Teil des österreichischen Mikrozensus, der die Europäische Arbeitskräfteerhebung abdeckte.

Der Mikrozensus ist eine Stichprobenerhebung, bei dem die Stichprobenziehung quartalsweise erfolgt. Er umfasste rd. 20.000 Haushalte bzw. rd. 45.000 Personen, die kontinuierlich befragt wurden, d.h., die Befragungen streuten über alle Wochen des Jahres. Hochgerechnet entsprach dies der Wohnbevölkerung Österreichs. Im Rahmen der Befragung wurde auch die Arbeitszeit der Beschäftigten, unterschieden nach der normalerweise und der tatsächlich geleisteten, erhoben (vgl. Statistik Austria – Statistische Nachrichten 10/2011, Arbeitsmarktstatistiken 2014).

⁷⁹ Die Vollzeitäquivalente ergaben sich durch Division des jährlichen Arbeitszeitvolumens durch die durchschnittliche tatsächliche Arbeitszeit (vgl. Statistik Austria – Statistische Nachrichten 11/2011, S. 1.096 ff.).

⁸⁰ vgl. Rat der Europäischen Union 10799/14 vom 16. Juni 2014

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Tabelle 15: Aktive Erwerbstätigenquote und Erwerbstätigenquote in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im Jahr 2014

Geschlecht	Aktive Erwerbstätigenquote	Erwerbstätigenquote in VZÄ
	in %	
insgesamt	69,8	61,1
Frauen	64,5	48,2
Männer	75,2	74,1

Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus–Arbeitskräfteerhebung, Jahresdurchschnitt über alle Wochen in Privathaushalten – von Erwerbstätigen mit 15 Jahren und darüber – ohne Präsenz- und Zivildienere

Der Unterschied zwischen den beiden Erwerbstätigenquoten betrug bei den männlichen Erwerbstätigen 1,1 Prozentpunkte, bei den weiblichen Erwerbstätigen 16,3 Prozentpunkte. Der Gender gap, die Differenz zwischen Männer- und Frauenquote, war bei der Erwerbstätigenquote in Vollzeitäquivalenten (25,9 Prozentpunkte) deutlich höher als bei der aktiven Erwerbstätigenquote (10,7 Prozentpunkte).⁸¹

16.2

(1) Der RH hob hervor, dass das BMF eine von Eurostat und damit internationalen Vergleichen abweichende Definition und Berechnungsmethode gewählt hatte, um den Gender pay gap bzw. die Teilzeitbeschäftigung der Frauen abzubilden. Der RH hielt kritisch fest, dass der vom BMF im überprüften Zeitraum in den BFG ausgewiesene Gender pay gap somit bspw. für das Jahr 2014 um 4,9 Prozentpunkte geringer war als jener, den Eurostat für internationale Vergleiche heranzog. Der RH kritisierte, dass bei der vom BMF im überprüften Zeitraum gewählten Berechnung des Gender pay gap auf Basis der ganzjährig Vollzeitbeschäftigten – somit ohne atypisch Beschäftigte (inklusive Teilzeitbeschäftigte) – fast die Hälfte der weiblichen Erwerbstätigen unberücksichtigt blieb.

Im Gegensatz dazu waren bei der Berechnung von Eurostat auf Basis des Bruttostundenlohns alle Erwerbstätigen miteinbezogen. Zudem war mit dem Bruttostundenlohn im Gegensatz zum Bruttojahreseinkommen auch ein Vergleich des Lohngefälles unabhängig vom Arbeitsvolumen möglich.

Der RH begrüßte, dass das BMF in den Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 16 im BFG 2017 infolge der Gebarungsüberprüfung durch den RH den Gender pay gap auf Basis der Bruttostundenlöhne – wie Eurostat – berücksichtigte. Der so errechnete Indikator hatte nach Ansicht des RH mehr Aussagekraft. Damit war auch ein internationaler Vergleich unabhängig vom Arbeitsvolumen möglich.

⁸¹ vgl. Statistik Austria – Statistische Nachrichten 10/2011, Arbeitsmarktstatistiken 2014

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(2) Der RH hielt kritisch fest, dass keine standardisierte Berechnung des Bruttostundenlohns im Rahmen der Lohnsteuerstatistik möglich war, weil in den zugrunde liegenden Daten keine Angaben über das Stundenausmaß der Erwerbstätigen enthalten waren.

Der RH empfahl, darauf hinzuwirken, Angaben zu den Arbeitsvolumina künftig statistisch auswertbar zu erfassen. Dadurch könnten die Verfügbarkeit statistischer Daten für geschlechterspezifische Analysen und deren Aussagekraft erhöht und die Datenqualität und damit die laufenden Steuerungsgrundlagen verbessert werden. Auch wären Angaben darüber, welche Auswirkung eine Gesetzesänderung auf den Stundenlohn hat, möglich. Darüber hinaus wären Daten über die Arbeitsvolumina, die nicht auf einer Stichprobe im Rahmen des Mikrozensus, sondern auf der Grundgesamtheit der Erwerbstätigen basieren, ein Informationsgewinn für die Arbeitsmarktstatistiken und die darauf aufbauenden politischen Entscheidungen.

(3) Vor dem Hintergrund der Datenlage (siehe **TZ 2**) kritisierte der RH, dass das BMF in seinem Indikator „Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung“ Informationen über die Veränderung der Erwerbstätigkeit per se außer Acht ließ. So konnten – entgegen der Argumentation des BMF – Erwerbstätige aus der Teilzeit in die Vollerwerbstätigkeit, aber auch in die Nichterwerbstätigkeit wechseln und umgekehrt. Nach Ansicht des RH enthielt die von der Statistik Austria im Mikrozensus–Arbeitskräfteerhebung dargestellte Erwerbstätigkeit nach Vollzeitäquivalenten nicht nur Informationen über die strukturelle Entwicklung aller Erwerbstätigen (Voll- und Teilzeit), sondern auch über den Wechsel zwischen Teil- und Vollzeit bzw. den (Wieder-)Einstieg in die Erwerbstätigkeit. Auch für geschlechterspezifische Analysen stellten die Vollzeitäquivalente einen wesentlichen Informationsgewinn dar, da die Teilzeittätigkeit der Frauen besser abgebildet werden könnte.

Der RH empfahl, für die Messung struktureller Veränderungen und der Verteilung der Erwerbsarbeit die Kennzahl „Erwerbstätigenquote nach Vollzeitäquivalenten“ heranzuziehen, um die Erreichung des Gleichstellungsziels zweckmäßig messen zu können.

16.3

(1) Laut Stellungnahme des BMF würden zusätzliche Angaben in Lohnzetteln zu zusätzlichem Bürokratieaufwand für die Arbeitgeber führen, vor allem wenn sich die Stundenanzahlen unterjährig ändern würden. Ob eine Regelung im Bereich der Sozialversicherung gefunden werden kann, könne geprüft werden.

(2) Das BMF hielt in seiner Stellungnahme weiters fest, dass es die Messung struktureller Veränderungen und der Verteilung der Erwerbsarbeit mittels der Kennzahl „Erwerbstätigenquote nach Vollzeitäquivalenten“ prüfen und diesen Indikator gegebenenfalls aufnehmen werde.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



- 16.4** Im Hinblick auf die Angaben zu den Arbeitsvolumina erachtete der RH die Bemühungen des BMF, eine Regelung im Bereich der Sozialversicherung zu prüfen, als positiv, um eine ressourcenschonende Lösung herbeizuführen.

Maßnahmen im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium Relevanz

- 17.1** (1) In den BFG 2013 bis 2016 war in der UG 16 auf der Ebene der Untergliederung festgelegt, wie das Wirkungsziel (Gleichstellungsziel) verfolgt wurde⁸², in den weiteren Budgetebenen (Globalbudget, Detailbudget) und im RZL-Plan waren Maßnahmen definiert. Die nachstehende Tabelle zeigt die vom BMF in den einzelnen Budgetebenen der UG 16 und in den RZL-Plänen definierten Maßnahmen:

Tabelle 16: Maßnahmen in den einzelnen Budgetebenen der UG 16

UG 16 Öffentliche Abgaben			
2013	2014	2015	2016
Untergliederung			
Abbau von negativen Erwerbsanreizen im Abgabensystem (bspw. Senkung des Eingangsteuersatzes, um einen Anreiz zur Vollerwerbstätigkeit zu bilden)			
Globalbudget			
Berücksichtigung im Rahmen der Neufassung des EStG	Berücksichtigung im Rahmen der Steuerreformgruppe		Berücksichtigung im Rahmen der Neufassung des EStG
Detailbudget			
Solidarabgabe (progressive Besteuerung der Sonstigen Bezüge – 13./14. Gehalt)	Solidarabgabe (progressive Besteuerung der Sonstigen Bezüge – 13./14. Gehalt)	Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreaming (im Sinne der Definition des Council of Europe von ,2004)	
	Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte		
↑	↑	↑	↑
Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan			
Solidarabgabe	Solidarabgabe		
	Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte		

Quellen: BFG 2013 bis 2016; Teilhefte zum BVA 2013 bis 2016; RZL-Pläne des BMF; RH

- (2) In seiner Untergliederung legte das BMF zur Verfolgung seines Gleichstellungsziels den „Abbau von negativen Erwerbsanreizen im Abgabensystem“ fest. Die Maßnahme des BMF auf Ebene des Globalbudgets zielte demgegenüber einschränkend in allen Jahren lediglich auf Änderungen im Einkommensteuerrecht ab.⁸³ Sie

⁸² Die Definition lt. BFG in der Budgetebene Untergliederung „Wie wird das Wirkungsziel verfolgt“ bezeichnet der RH zur Vereinheitlichung in der Folge als Maßnahme.

⁸³ Expertenstudien wiesen darauf hin, dass Wirkungen von Verbrauchsteuern bzw. indirekten Steuern bislang in den Angaben zur Wirkungsorientierung unberücksichtigt blieben; vgl. Gössinger/Schratzenstaller (WIFO), Gender-Prüfung im Finanzressort (2013) S. 27

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



hatte zum Ziel, Gender pay gap–relevante Bestimmungen zu durchforsten und diese zu beseitigen, um den Gender pay gap zu senken.

(3) Auf Ebene des Globalbudgets waren eine bis höchstens fünf Maßnahmen⁸⁴ anzugeben⁸⁵, die zur Erreichung des Gleichstellungsziels beitragen sollen. Das BMF legte in allen Finanzjahren eine Maßnahme fest. Ausgehend von dieser einen Maßnahme im Globalbudget definierte das BMF sowohl im Detailbudget als auch in den RZL–Plänen zwei weitere konkrete steuerliche Maßnahmen. Diese bezogen sich nur auf das Einkommensteuerrecht.

Mit der ersten Maßnahme „Solidarabgabe“⁸⁶ beabsichtigte das BMF, 20.000 Spitzenverdiener (mehrheitlich Männer) ab 2013 im EStG 1988 befristet⁸⁷ einer besonderen Besteuerung zu unterziehen. Zur Anzahl der von der zweiten Maßnahme „Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte“ betroffenen Personen machte das BMF keine Angaben.

Zur Solidarabgabe legte das BMF im Detailbudget konkrete Kennzahlen und Meilensteine fest. Die im RZL–Plan des BMF (siehe Tabelle 12) für 2014 vorgesehene Datenauswertung zur geschlechterspezifischen Betroffenheit war bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht erfolgt.

(4) Über Ersuchen des RH stellte das BMF sowohl zur Solidarabgabe (2014) wie auch zur Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte (2012 bis 2014) Auswertungen über die Anzahl der Betroffenen zur Verfügung. Dabei zeigte sich, dass im ersten Jahr der befristeten Geltung (2013) rd. 6.000 (rd. 0,23 %) Bezieherinnen und Bezieher sonstiger Bezüge von der Solidarabgabe betroffen waren; davon waren rd. 90 % Männer. Damit war die Anzahl der tatsächlich von der Solidarabgabe Betroffenen weit niedriger als die 20.000 vom BMF erwarteten.

Zur Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte lagen dem BMF bei mehr als einem Drittel der Bezieherinnen und Bezieher eines Pendlerpauschales keine geschlechterbezogenen Daten vor (siehe **TZ 6**). Dem BMF war daher eine Heranziehung dieser Kennzahl zur Unterstützung des Gleichstellungsziels nur eingeschränkt möglich. Die Auswertungen zeigten für die Jahre 2013 und 2014 in allen Tarifstufen keinen Anstieg der Inanspruchnahme des Pendlerpauschales im Vergleich mit 2012.

⁸⁴ Die Maßnahmen waren Teil des Bundesvoranschlags, der jährlich für das kommende Jahr erstellt wurde.

⁸⁵ gemäß § 5 Angaben zur Wirkungsorientierung–VO

⁸⁶ § 67 Abs. 1 und 2 EStG 1988

⁸⁷ Stabilitätsgesetz 2012 – Befristung bis 2016; diese Befristung hob das Abgabenänderungsgesetz 2014 auf.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



17.2

(1) Vor dem Hintergrund des außenwirksamen und ambitionierten Gleichstellungsziels der UG 16 (siehe [TZ 13](#)) sowie der Komplexität der Gleichstellungsthematik kritisierte der RH, dass das BMF in der UG 16 auf Ebene des Globalbudgets

- in allen Finanzjahren jeweils nur eine Maßnahme (statt der fünf rechtlich möglichen) zur Erreichung des Gleichstellungsziels festlegte,
- diese eine Maßnahme in Anbetracht der Komplexität der Thematik zu allgemein formulierte („Berücksichtigung im Rahmen der Neufassung des EStG 1988“ bzw. „... im Rahmen der Steuerreformgruppe“) und
- nicht auf konkrete steuerliche Maßnahmen abzielte und damit jene Hebel nicht nutzte, die dem BMF zur Beeinflussung des Gleichstellungsziels zur Verfügung standen (siehe [TZ 5](#) und [TZ 6](#)).

(2) Der RH beurteilte die Maßnahmen zur Solidarabgabe und zur Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte im Hinblick auf die Relevanz als kritisch. Von der Solidarabgabe waren mit rd. 6.000 Personen nur verhältnismäßig wenig Erwerbstätige betroffen; beim Pendlerpauschale konnte kein Anstieg der Inanspruchnahme nachgewiesen werden. Zudem unterblieb eine geschlechterspezifische Auswertung der Auswirkungen durch das BMF bei beiden Maßnahmen, um die Relevanz dieser festmachen zu können.

Der RH empfahl, für das Gleichstellungsziel der UG 16 auf allen Budgetebenen weitere konkrete steuerliche Maßnahmen mit unmittelbarer Auswirkung, höherer Betroffenheit und Relevanz aufzunehmen und dabei die Expertinnen und Experten des BMF und deren Studien einzubeziehen (siehe [TZ 5](#), [TZ 6](#) und [TZ 18](#)).

17.3

(1) Das BMF hielt in seiner Stellungnahme zur Aussage des RH in Bezug auf den nicht nachgewiesenen Anstieg des Pendlerpauschales fest, dass es seiner Ansicht nach jeglicher Lebenserfahrung widerspreche, dass keine teilzeitbeschäftigte Steuerpflichtige bzw. kein teilzeitbeschäftigter Steuerpflichtiger die steuerliche Begünstigung des Pendlerpauschales in Anspruch genommen hätte. Da die Mehrzahl der Teilzeitbeschäftigten Frauen seien, sei davon auszugehen, dass diese Begünstigung auch vorwiegend von Frauen in Anspruch genommen werde.

(2) Laut Stellungnahme des BMF werde es die Empfehlung des RH hinsichtlich der Aufnahme weiterer konkreter steuerlicher Maßnahmen mit unmittelbarer Auswirkung, höherer Betroffenheit und Relevanz für das Gleichstellungsziel der UG 16 auf allen Budgetebenen prüfen. Im BFG 2017 seien bereits als weitere Maßnahmen die Schaffung bzw. auch Erhaltung positiver Erwerbsanreize aufgenommen worden.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



17.4

Der RH entgegnete dem BMF, dass es hinsichtlich des Pendlerpauschales die im RZL-Plan 2015 als Meilenstein angeführte Datenauswertung betreffend geschlechterspezifische Betroffenheit unterlassen hatte. Damit konnte es keinen Anstieg der Bezieherinnen und Bezieher des Pendlerpauschales, der auf die Inanspruchnahme durch Teilzeitkräfte zurückging, nachweisen. Die über Ersuchen des RH erstellten Auswertungen des BMF ergaben zudem keinen Anstieg der Bezieherinnen und Bezieher des Pendlerpauschales. Worauf dies zurückzuführen ist, bedürfte näherer Analysen. Die vom BMF zur Verfügung gestellten Daten waren – zumindest ohne nähere Analyse – nicht geeignet, das Pendlerpauschale als konkrete steuerliche Maßnahme mit unmittelbarer Auswirkung, Betroffenheit und Relevanz zu beurteilen.

Qualitätskriterium inhaltliche Konsistenz

18.1

(1) Wie bereits in **TZ 17** ausgeführt, bezog sich das BMF in den Angaben zur Wirkungsorientierung auf Ebene des Global- und Detailbudgets sowie in den RZL-Plänen ausschließlich auf das Einkommensteuerrecht. Es schränkte damit das auf das gesamte Abgabensystem ausgelegte Gleichstellungsziel auf eine Abgabensart und auf die Beseitigung von Gender pay gap-relevanten Bestimmungen nur im Einkommensteuerrecht ein. Der Aspekt der Verteilung der Erwerbsarbeit zwischen Frauen und Männern schien in den Angaben zur Wirkungsorientierung ab der Ebene des Globalbudgets nicht mehr auf; sie enthielten damit nur einen Teilaspekt der Angaben der Untergliederungs-Ebene.

(2) Die BFG 2013 bzw. 2014 definierten auf Ebene des Detailbudgets mit der Solidarabgabe und der Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte (siehe **TZ 17**) zwei Maßnahmen, die – entgegen dem Ziel der Beseitigung von Gender pay gap-relevanten Bestimmungen im EStG – eine Ausweitung derselben bewirkten.

(3) In den Detailbudgets 2015 und 2016 definierte das BMF mit der „Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreaming“ eine abstrakt gefasste Maßnahme. Es ließ damit die auf Untergliederungs-Ebene definierte Maßnahme „Senkung des Eingangsteuersatzes“ sowie die von den Expertengruppen und der Steuerreformgruppe empfohlenen konkreten Maßnahmen (siehe **TZ 5** und **TZ 6**) außer Acht.

Als Kennzahlen/Meilensteine zur Maßnahme „Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreaming“ definierte das BMF auf Ebene des Detailbudgets im BFG 2015 die „Harmonisierung und Steuervereinfachung“ und im BFG 2016 die „Berücksichtigung von Gender Mainstreaming bei der Erarbeitung eines neuen EStG 1988“. Damit ließ das BMF die auf der Globalbudget-Ebene festgelegte konkretere Maßnahme „Berücksichtigung im Rahmen der Steuerreformgruppe“ und den konkreteren Indikator „Durchforstung des EStG 1988 nach Gender pay gap-re-

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



levanten Bestimmungen“ ebenso unberücksichtigt wie weitere konkretere steuerliche Maßnahmen.

(4) Die vom BMF im Detailbudget 2013 und 2014 angegebenen Maßnahmen wurden mit dem Stabilitätsgesetz 2012⁸⁸ (Solidarabgabe) und mit der Änderung des EStG 1988⁸⁹ (Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte) ab dem Jahr 2014 umgesetzt. Trotzdem führte das BMF in den RZL-Plänen der Finanzjahre 2015 und 2016 diese Maßnahmen weiterhin an (siehe **TZ 17**). Auch nahm das BMF darin weder Bezug auf die Maßnahmen der Steuerreform 2015/2016 (siehe **TZ 6**) noch auf das Ziel auf Untergliederungs-Ebene (Senkung des Eingangsteuersatzes).

18.2

(1) Der RH kritisierte, dass in den Angaben zur Wirkungsorientierung die Maßnahmen und Indikatoren der UG 16 zur Verfolgung des Gleichstellungsziels das Kriterium der inhaltlichen Konsistenz nicht erfüllten. Insbesondere kritisierte der RH, dass

- das BMF die Maßnahmen auf der Global- und Detailbudget-Ebene sowie in den RZL-Plänen auf eine Abgabenart (Einkommensteuer) einschränkte, obwohl auf Ebene der Untergliederung das gesamte Abgabensystem umfasst war;
- das BMF ab der Globalbudget-Ebene die Verteilung der Erwerbsarbeit nicht weiter berücksichtigte, sondern die Maßnahmen – mit Ausnahme der Ausweitung des Pendlerpauschales – auf den Aspekt des Gender pay gap einschränkte; dies obwohl es auf Untergliederungs-Ebene auch auf die Verteilung der Erwerbsarbeit abzielte;
- das BMF das Wirkungsziel und die Maßnahmen der Untergliederungs-Ebene auf den folgenden Budgetebenen nur zum Teil aufgriff – so fehlte bspw. die Senkung des Eingangsteuersatzes;
- das BMF im Detailbudget die Maßnahme des Globalbudgets (Berücksichtigung im Rahmen der Steuerreformgruppe) und den Indikator des Globalbudgets (Durchforstung des EStG 1988 nach Gender pay gap-relevanten Bestimmungen) nicht aufgriff;

⁸⁸ BGBl. I Nr. 22/2012

⁸⁹ BGBl. I Nr. 53/2013

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



- durch das Fehlen konkreter Angaben der tatsächliche Erfolg am Ende des Finanzjahres nicht messbar war; so war die Maßnahme in den Detailbudgets der BFG 2015 und 2016 (Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreaming) zu wenig konkret formuliert; dadurch ließen auch die Kennzahlen/Meilensteine (Harmonisierung und Steuervereinfachung (BFG 2015); Berücksichtigung von Gender Mainstreaming bei der Erarbeitung eines neuen EStG 1988 (BFG 2016)) keine zweckmäßige Erfolgsmessung zu;
- das BMF die Angabe jener wesentlichen und konkreten steuerlichen Maßnahmen zur Beseitigung von Gender pay gap-relevanten Bestimmungen unterließ, die ihm als Ergebnisse und Empfehlungen von Arbeits- und Expertengruppen⁹⁰ sowie der Steuerreformgruppe zur Verfügung standen (siehe **TZ 5** und **TZ 6**);
- das BMF keinen Bezug auf die Maßnahmen der Steuerreform 2015/2016 nahm;
- das BMF in den RZL-Plänen ab 2014 Maßnahmen anführte (Solidarabgabe und Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte), die ab 2014 bereits umgesetzt waren;
- die in den RZL-Plänen angeführten Meilensteine nicht konsistent mit jenen auf der Ebene des Detailbudgets waren.

Daher waren die Angaben des BMF zwischen den Budgetebenen weder inhaltlich abgestimmt noch logisch abgeleitet; es fehlte der Zusammenhang zwischen Gleichstellungsziel, Maßnahmen und Indikatoren. Die Angaben zur Wirkungsorientierung waren damit unvollständig und inkonsistent.

Der RH empfahl, künftig die durchgängige inhaltliche Konsistenz der Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Ebenen des Budgets sicherzustellen. Dazu wären auf allen Budgetebenen die wesentlichen Aspekte für die Erfolgsmessung des definierten Ziels miteinzubeziehen sowie die Maßnahmen zu konkretisieren und abzustimmen.

Insbesondere empfahl der RH, die inhaltliche Konsistenz zwischen Wirkungsziel und Maßnahmen herzustellen. Dazu wäre entweder das Ziel auf den Terminus „Einkommensteuerrecht“ einzuschränken oder Maßnahmen im Zusammenhang mit anderen Abgabebereichen in die Angaben zur Wirkungsorientierung aufzunehmen.

⁹⁰ bspw. IMAG, WIFO, IHS, Budgetdienst

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(2) Insbesondere auf Ebene des Detailbudgets waren die Angaben des BMF zu wenig ambitioniert, unvollständig, nicht ausreichend konkret formuliert, nicht messbar und inkonsistent.

Der RH empfahl, auch auf Ebene des Detailbudgets ambitionierte, konkrete und konsistente steuerliche Maßnahmen für das jeweilige Finanzjahr zu formulieren.

(3) Der RH hob weiters hervor, dass im Detailbudget 2013 und 2014 die Maßnahmen nicht zum Ziel der Beseitigung Gender pay gap-relevanter Bestimmungen passten, sondern zusätzliche bzw. erweiterte Maßnahmen das Ziel einer Beseitigung von Bestimmungen im EStG konterkarierten.

Er empfahl, zukünftig auf Ebene des Detailbudgets die inhaltliche Konsistenz zwischen Ziel und Maßnahmen sicherzustellen.

(4) Der RH kritisierte, dass das BMF in den RZL-Plänen die Maßnahmen seit dem Jahr 2013 unverändert fortführte. So nahm es bspw. keinen Bezug auf aktuelle Vorhaben oder Projekte wie die Steuerreform 2015/2016. Zudem hatte es für eine Maßnahme (Solidarabgabe) für die Jahre 2015 und 2016 keine Meilensteine und Zielwerte festgelegt (siehe Tabelle 12 – **TZ 10**).

Der RH empfahl, bei der Erstellung der RZL-Pläne konkrete, aktuelle und ambitionierte Vorhaben oder Projekte abzubilden und für jede Maßnahme in jedem Jahr Meilensteine und Zielwerte festzulegen.

18.3

(1) Laut Stellungnahme des BMF werde es eine durchgängige inhaltliche Konsistenz der Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Budgetebenen vornehmen.

(2) Im Hinblick auf die Herstellung einer inhaltlichen Konsistenz zwischen Wirkungsziel und Maßnahmen adressiere das Gleichstellungsziel laut Stellungnahme des BMF nicht nur das Einkommensteuerrecht, sondern sämtliche Abgaben. Aus Sicht des BMF sei auch wesentlich, dass dieser breite Fokus bleibe. Allerdings sei das Ertragssteuerrecht am besten geeignet, Maßnahmen für das Gleichstellungsziel zu setzen, weshalb vorwiegend aus diesem Bereich Beispiele genannt worden seien.

(3) Im Hinblick auf die Maßnahmen im Detailbudget 2013 und 2014 erscheine es laut Stellungnahme des BMF nicht nachvollziehbar, wieso die Solidarabgabe und die Ausweitung des Pendlerpauschales eine Ausweitung des Gender pay gaps bewirken sollten.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(4) Laut Stellungnahme des BMF werde es die Empfehlungen

- im Hinblick auf die Formulierung ambitionierter, konkreter konsistenter steuerlicher Maßnahmen auf Ebene des Detailbudgets sowie
- der Abbildung ambitionierter konkreter und aktueller Vorhaben oder Projekte bei der Erstellung der RZL-Pläne inklusive Meilensteine und Zielwerte

prüfen.

18.4

(1) Im Hinblick auf die inhaltliche Konsistenz zwischen Wirkungsziel und Maßnahmen hielt der RH ergänzend zu seinen Ausführungen in **TZ 15** fest, dass das BMF die Maßnahmen auf der Global- und Detailbudget-Ebene sowie in den RZL-Plänen auf eine Abgabensart (Einkommensteuer) einschränkte, obwohl auf Ebene der Untergliederung das gesamte Abgabensystem umfasst war. Er entgegnete dem BMF, dass Maßnahmen zu einem Wirkungsziel aufgrund des jeweiligen BFG einen Auftrag an den Vollzug darstellten, sodass seiner Ansicht nach entweder das Gleichstellungsziel der UG 16 auf das „Einkommensteuerrecht“ einzuschränken wäre oder Maßnahmen im Zusammenhang mit anderen Abgabebereichen in die Angaben zur Wirkungsorientierung aufzunehmen wären.

(2) Der RH entgegnete dem BMF, dass es in seiner Stellungnahme zur fehlenden Nachvollziehbarkeit der Folgen der Solidarabgabe und der Ausweitung des Pendlerpauschales auf den Gender pay gap die Ausführungen des RH fehlinterpretierte. Die Kritik des RH an diesen beiden Maßnahmen im Detailbudget 2013 und 2014 zielten nicht darauf ab, dass diese zu einer Ausweitung des Gender pay gaps führten. Vielmehr kam es – entgegen dem Ziel der Beseitigung Gender pay gap-relevanter Bestimmungen – zu einer Ausweitung dieser Bestimmungen, nicht jedoch zu einer Ausweitung des Gender pay gaps selbst.

Qualitätskriterien Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit

19.1

(1) Verständlichkeit

In den BFG 2014 und 2015 definierte das BMF als Maßnahme auf Globalbudget-Ebene die „Berücksichtigung im Rahmen der Steuerreformgruppe“, in den BFG 2015 und 2016 als Maßnahme auf Detailbudget-Ebene die „Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreaming ...“ (siehe **TZ 17**).

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(2) Nachvollziehbarkeit

Mehrere Gremien – wie die Expertengruppen des BMF (siehe **TZ 3**), die Fachexpertinnen und –experten des BMF und die Steuerreformkommission⁹¹ – hatten zahlreiche Anregungen und Empfehlungen zu möglichen steuerlichen Maßnahmen ausgearbeitet, die der Erfüllung des Gleichstellungsziels dienen könnten. Diese Maßnahmen waren in den Angaben zur Wirkungsorientierung nicht bzw. nur zum Teil abgebildet (siehe **TZ 5**).

(3) Überprüfbarkeit

In den BFG 2015 und 2016 definierte das BMF auf Detailbudget–Ebene⁹² die Maßnahme „Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreaming ...“ (siehe **TZ 17**).

19.2

(1) Verständlichkeit

Der RH hob kritisch hervor, dass nicht alle Maßnahmen – wie bspw. die „Berücksichtigung im Rahmen der Steuerreformgruppe“ und die „Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreaming“ – für die interessierte Öffentlichkeit ausreichend verständlich formuliert waren.

(2) Nachvollziehbarkeit

Die Nachvollziehbarkeit der Maßnahmen war, die Ausführungen im Regierungsprogramm 2013 bis 2018 betreffend (siehe **TZ 4** und **TZ 5**), gegeben. Der RH hielt fest, dass das BMF wesentliche von Expertinnen und Experten identifizierte konkrete Maßnahmen in seinen Angaben zur Wirkungsorientierung nicht berücksichtigte.

Er empfahl, in den Angaben zur Wirkungsorientierung zur Erreichung des Gleichstellungsziels die Nachvollziehbarkeit zu konkreten Empfehlungen verschiedener Institutionen bestmöglich herzustellen.

⁹¹ https://www.bmf.gv.at/services/publikationen/Bericht_Steuerreformkommission.pdf (Abfrage 8. Juni 2016)

Der Bericht der Steuerreformkommission stellte keinen expliziten Konnex zum Gleichstellungsziel her, führte jedoch Maßnahmen im Konnex mit dem Gleichstellungsziel an – vor allem im Bereich der Begünstigungen im Zusammenhang mit Familien sowie die Streichung der Überstundenbegünstigung.

⁹² Maßnahmen 2013 und 2014: Solidarabgabe und Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(3) Überprüfbarkeit

Der RH bemängelte, dass die Überprüfbarkeit bei der Maßnahme „Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreaming ...“ mangels ausreichender Konkretisierung eingeschränkt war.

Der RH empfahl, die Maßnahmen auf allen Budgetebenen zu konkretisieren, um eine zweckmäßige Erfolgsmessung zu ermöglichen und damit dem Qualitätskriterium Überprüfbarkeit Rechnung zu tragen.

19.3 Laut Stellungnahme des BMF werde es die Empfehlungen des RH prüfen.

Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium Relevanz

20.1 (1) Die BFG 2013 bis 2016 enthielten in der UG 16 auf Untergliederungs-Ebene im Abschnitt „Wie sieht (der) Erfolg aus?“ zur Messung der Wirkungen des Gleichstellungsziels zwei Indikatoren:

- Indikator 1: Gender pay gap (BFG 2013 bis 2016);
- Indikator 2: Verhältnis Vollzeit zu Teilzeit von Frauen und Männern (BFG 2013) bzw. Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung (BFG 2014 bis 2016).

Beide Indikatoren berücksichtigten das geleistete Arbeitsvolumen bzw. dessen Entwicklung nicht. Überdies wich die Definition des Gender pay gap in der UG 16 von jener der UG 30 Bildung und Frauen ab (siehe **TZ 16**). Das BMF legte keine expliziten Indikatoren zur Beurteilung fest, inwieweit die im Gleichstellungsziel angesprochene bessere/gleichmäßigere Verteilung der Erwerbsarbeit und der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern erfüllt war. Den international angewandten Vergleichsindikator „Erwerbstätigenquote“ (in Vollzeitäquivalenten) ließ das BMF unberücksichtigt (siehe **TZ 16**).

(2) Laut Angaben zur Wirkungsorientierung–VO⁹³ konnten die haushaltsleitenden Organe bis zu fünf Indikatoren zur Fortschritts- bzw. Erfolgsmessung definieren. Das BMF definierte im Globalbudget einen Indikator (Gender pay gap). Dieser erfasste aufgrund der vom BMF im überprüften Zeitraum gewählten Berechnungsmethode die ganzjährig Vollbeschäftigten und damit nur rund die Hälfte der un-

⁹³ § 4 Abs. 6 Angaben zur Wirkungsorientierung–VO

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



selbstständig Erwerbstätigen; nicht berücksichtigt waren die atypisch (Teilzeit) und die nicht ganzjährig Beschäftigten (siehe [TZ 16](#)).

20.2

(1) Der RH bemängelte, dass das BMF mit seinen Indikatoren auf Ebene der Untergliederung keine Aussage über die Entwicklung des Erwerbsanteils der Frauen insgesamt zuließ. Darüber hinaus erfasste der Indikator zur Teilzeitbeschäftigung nur einen Teilaspekt der Erwerbsbeteiligung. Das BMF konnte damit nicht nachvollziehen, ob sich der Indikator deshalb änderte, weil Frauen in die Voll- oder Nichtbeschäftigung wechselten. Der RH kritisierte, dass der so definierte Indikator einen relevanten Aspekt zur Erfolgsmessung des Gleichstellungsziels ausblendete.

Der RH hob hervor, dass mit der Entwicklung des geleisteten Arbeitsvolumens (in Stunden bzw. Vollzeitäquivalenten) und dem daraus abgeleiteten Bruttostundenlohn ein weiterer relevanter Aspekt fehlte, womit dem BMF eine Erfolgsmessung und zweckmäßige Steuerung nicht möglich war. Nach Ansicht des RH waren die Anzahl der derzeit geleisteten Stunden in Verbindung mit dem steuerpflichtigen Einkommen relevante Informationen für die Auswahl der Maßnahmen.

[Der RH wiederholte deshalb seine Empfehlungen, die Kennzahl der Erwerbstätigenquote \(nach Vollzeitäquivalenten\) für eine zweckmäßige Steuerung heranzuziehen und darauf hinzuwirken, Angaben zu den Arbeitsvolumina künftig statistisch auswertbar zu erfassen \(siehe \[TZ 16\]\(#\)\).](#)

(2) Der RH kritisierte, dass der Indikator Gender pay gap mit der vom BMF im überprüften Zeitraum gewählten Berechnungsmethode das Kriterium der Relevanz nicht erfüllte, da er nur rund die Hälfte der unselbstständig Erwerbstätigen miteinbezog. Zudem konnte mit dem Indikator auf diese Weise – im Gegensatz zum Bruttostundenlohn – keine Aussage getroffen werden, wie hoch der Gender pay gap unabhängig vom geleisteten Arbeitsvolumen war.

Der RH begrüßte deshalb, dass das BMF im BFG 2017 (siehe [TZ 16](#)) den in internationalen Vergleichen als auch in der UG 30 Bildung und Frauen verwendeten Indikator Gender pay gap zusätzlich mit der Berechnungsmethode des Bruttostundenlohns einbezog. Nach Ansicht des RH erhöhte dies die Relevanz der Indikatoren und konnte auch zu einer Verbesserung der Nachvollziehbarkeit und der Konsistenz (siehe [TZ 21](#)) beitragen.

(3) Angesichts der aufgezeigten qualitativen Defizite der beiden vom BMF gewählten Indikatoren Gender pay gap und Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung (ab 2014) hielt der RH fest, dass das BMF zum Gleichstellungsziel der UG 16 zwei Indikatoren definierte. Nach Ansicht des RH bildeten diese nicht alle für das Gleichstellungsziel relevanten Aspekte – wie die Entwicklung der Erwerbstätigkeit sowie

das tatsächlich geleistete Arbeitsvolumen bzw. die Entlohnung in Abhängigkeit von diesem – ab. Der RH bemängelte, dass dadurch weitere, der komplexen Thematik entsprechende und auch international angewandte Indikatoren – wie bspw. die Erwerbstätigenquote oder die Entwicklung des geleisteten Arbeitsvolumens – fehlten.

Der RH empfahl, Informationen bezüglich einzelner für die UG 16 relevanter Indikatoren aus den Angaben zur Wirkungsorientierung anderer UGs zu nützen.

20.3

(1) Laut Stellungnahme des BMF werde es die Messung struktureller Veränderungen und der Verteilung der Erwerbsarbeit mittels der Kennzahl „Erwerbstätigenquote nach Vollzeitäquivalenten“ prüfen und diesen Indikator gegebenenfalls aufnehmen. Das BMF teile jedoch nicht die Ansicht des RH, wonach die derzeit verwendete Teilzeitquote kein geeigneter Indikator für das Gleichstellungsziel sei. Bei dem Indikator gehe es um die Darstellung, wie viele Männer und Frauen generell Teilzeit arbeiten würden und wie das Verhältnis zueinander aussehe. Daraus könnten auch Rückschlüsse gezogen werden, welcher Partner zugunsten der Betreuung von Kindern oder der Altenpflege beruflich zurückstecke. Diese Aussagen ließen sich auch ohne konkrete Stundenanzahl treffen. Zudem könne das BMF nicht zustimmen, dass die Erwerbsquote nach Vollzeitäquivalenten der international übliche Vergleichsindikator sei.

(2) Laut Stellungnahme des BMF könne die Nutzung von Informationen bezüglich für die UG 16 relevanter Indikatoren aus den Angaben zur Wirkungsorientierung anderer UGs nur erfolgen, wenn die gleichen Indikatoren verwendet würden. Zudem sei laut Stellungnahme des BMF zu beachten, dass die verschiedenen Wirkungsdimensionen die Indikatoren aus anderen Blickwinkeln betrachten würden.

20.4

Der RH wies das BMF darauf hin, dass es als Indikator für das Gleichstellungsziel in seinen Angaben zur Wirkungsorientierung den „Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung“ und nicht, wie in der Stellungnahme angeführt, die Teilzeitquote verwendete. Wie bereits im Sachverhalt ausgeführt, handelt es sich dabei um unterschiedlich berechnete Kennzahlen zur Messung der Teilzeitbeschäftigung, wobei die Teilzeitquote für internationale Vergleiche herangezogen wird.

Der RH stellte klar, dass er die „Erwerbstätigenquote nach Vollzeitäquivalenten“ für die Messung struktureller Veränderungen und der Verteilung der Erwerbsarbeit als zweckmäßiger hielt als den vom BMF verwendeten Indikator zur Teilzeitbeschäftigung. Der RH hatte jedoch den Indikator nicht als ungeeignet bezeichnet – wie das BMF in seiner Stellungnahme anführte. Weiters entgegnete der RH dem BMF, dass er die „Erwerbstätigenquote nach Vollzeitäquivalenten“ nicht als international üblich bezeichnet hatte, sondern darauf hingewiesen hatte, dass er auch im internationalen Kontext verwendet wurde.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Darüber hinaus können nach Ansicht des RH aufgrund des Stundenausmaßes sehr wohl weiterführende Aussagen darüber gemacht werden, inwieweit welcher „Partner zugunsten der Betreuung von Kindern oder Altenpflege beruflich zurücksteckt“. Die Verteilung des Stundenausmaßes zwischen Mann und Frau lässt Rückschlüsse auf die Verteilung der familiären Betreuungsaufgaben und damit eine nähere Bestimmung der Erreichung des Gleichstellungsziels zu.

Qualitätskriterien inhaltliche Konsistenz, Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit

21.1 (1) Inhaltliche Konsistenz und Nachvollziehbarkeit

Die Angaben im Globalbudget enthielten nur einen Teilaspekt der Untergliederungs-Ebene, weil das BMF von den zwei Indikatoren auf Untergliederungs-Ebene (Gender pay gap; Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung) nur den Gender pay gap für die Erfolgsmessung vorsah.

Überdies wich die vom BMF in der UG 16 angewandte Definition für den Gender pay gap im vom RH überprüften Zeitraum von international verwendeten Definitionen ab (siehe **TZ 16**, **TZ 20**) und unterschied sich auch von der Eurostat-Definition⁹⁴.

(2) Verständlichkeit

Das BMF beschrieb auf Untergliederungs-Ebene im Abschnitt „Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt“ in allen überprüften Finanzjahren die Maßnahme zum Gleichstellungsziel mit „Abbau von negativen Erwerbsanreizen im Abgabensystem“ und führte dazu als explizites Beispiel die Senkung des Eingangsteuersatzes an.

Auf Ebene des Globalbudgets bezog sich das BMF mit seinen Maßnahmen auf geplante Änderungen im EStG 1988 und führte dazu als Indikator die Durchforstung des EStG 1988 nach Gender pay gap-relevanten Bestimmungen an.

21.2 (1) Inhaltliche Konsistenz und Nachvollziehbarkeit

Der RH kritisierte, dass die Indikatoren zum Gleichstellungsziel der UG 16 das Kriterium der inhaltlichen Konsistenz nicht erfüllten, weil der auf Ebene der Untergliederung definierte Indikator (Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung) in den folgenden Budgetebenen fehlte und damit der Aspekt der Verteilung der Erwerbsarbeit keine Berücksichtigung fand.

⁹⁴ Auch die UG 30 Bildung und Frauen verwendete diese Definition. Sie lautete: „Unterschied zwischen den durchschnittlichen Brutto-Stundenverdiensten der männlichen und weiblichen Beschäftigten in Prozent der durchschnittlichen Brutto-Stundenverdienste der männlichen Beschäftigten“ (Quelle: Eurostat; <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/TSDSC340> (Abfrage 8. Juni 2016)).

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Der RH empfahl, durch Festlegung von auf allen Budgetebenen abgestimmten und konkreten Indikatoren und Zielgrößen die Messung des Erfüllungsgrades im Hinblick auf alle Aspekte des Gleichstellungsziels der UG 16 zu optimieren.

Weiters hob der RH kritisch hervor, dass das BMF eine Definition für den Gender pay gap anwandte, die von der international und auch von der in der UG 30 Bildung und Frauen angewandten Eurostat-Definition abwich. Nach Ansicht des RH war nicht konsistent, dass auf Grundlage eines gemeinsamen Regierungsprogramms (siehe **TZ 4**) die Ressorts dennoch unterschiedliche Definitionen anwandten.

Der RH empfahl, auf eine Abstimmung der gewählten Indikatoren in den Angaben zur Wirkungsorientierung aller Ressorts hinzuwirken und damit die inhaltliche Konsistenz und Nachvollziehbarkeit herzustellen (siehe **TZ 8**).

(2) Verständlichkeit

Die Indikatoren zum Gleichstellungsziel der UG 16 waren nach Ansicht des RH für die interessierte Öffentlichkeit ausreichend verständlich formuliert.

21.3

Laut Stellungnahme des BMF werde es – im Hinblick auf die Empfehlung, durch Festlegung von auf allen Budgetebenen abgestimmten Indikatoren und Zielgrößen die Messung des Erfüllungsgrades betreffend das Gleichstellungsziel der UG 16 zu optimieren – eine Umstellung vornehmen.

Qualitätskriterien Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit

22.1

(1) Vergleichbarkeit

Das BMF änderte im Jahr 2014 auf Untergliederungs-Ebene den Indikator zur Teilzeitbeschäftigung und beließ diesen folglich in allen Finanzjahren unverändert.

Im Detailbudget passte das BMF im Rahmen der Änderung der Maßnahme im BFG 2015 den zugehörigen Indikator an.

(2) Überprüfbarkeit

Auf Ebene der Untergliederung wich die Definition des Indikators „Verhältnis Vollzeit zu Teilzeit von Frauen und Männern“ im BFG 2013 von dessen Berechnungsmethode („Anteil der Frauen an allen ganzjährig Teilzeitbeschäftigten“) ab.

Neben dem Globalbudget-Indikator „Durchforstung des EStG 1988 nach Gender pay gap-relevanten Bestimmungen ...“, der in allen Finanzjahren galt, legte das

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



BMF nur im BFG 2013 auf Globalbudget–Ebene einen konkret messbaren Indikator fest: Senkung des Gender pay gap von 25 % (2011) auf 22 % (2013).

In den Detailbudgets und in den RZL–Plänen fehlten in den Finanzjahren 2015 und 2016 konkret messbare Indikatoren.⁹⁵

Im Detailbudget des Finanzjahres 2014 sah das BMF für die Maßnahme Solidarabgabe als Indikator eine Datenauswertung im Hinblick auf geschlechterspezifische Betroffenheit vor. Obwohl eine Datenauswertung – aufgrund fehlender Datengrundlagen – ebenso unterblieb wie eine Evaluierung, hob das BMF mit dem 1. Abgabenänderungsgesetz 2014 die Befristung der Solidarabgabe ab dem Jahr 2017 auf (siehe [TZ 17](#)).

Als Indikator bzw. Kennzahl/Meilenstein für die Detailbudget–Maßnahme Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte definierte das BMF im Detailbudget des Finanzjahres 2014 die praktische Implementierung des Pendlerpauschales im EStG 1988. Die entsprechende Änderung des EStG 1988 erfolgte im März 2013.⁹⁶

Die in den RZL–Plänen 2015 und 2016 (siehe [TZ 17](#)) vorgesehene Datenauswertung zum Pendlerpauschale betreffend die geschlechterspezifische Betroffenheit (2015) bzw. die Identifizierung allfälliger Verbesserungen (2016) unterblieb.

22.2

(1) Vergleichbarkeit

Nach Ansicht des RH erfüllten die Indikatoren das Kriterium der Vergleichbarkeit, da Entwicklungen und Fortschritte mit der Anpassung der Indikatoren bei Änderungen von Maßnahmen nachvollzogen werden konnten.

(2) Überprüfbarkeit

Der RH kritisierte,

- dass im BFG 2013 auf Ebene der Untergliederung die Definition des Indikators von der Berechnungsmethode abwich;
- dass das BMF im Globalbudget der Finanzjahre 2014 bis 2016 entgegen der Angaben zur Wirkungsorientierung–VO keinen messbaren, konkret zu erreichenden Zielwert festlegte (siehe [TZ 18](#));

⁹⁵ So war im Detailbudget des Finanzjahres 2015 der Indikator „Evaluierung der Vorschläge zur Harmonisierung und Steuervereinfachung der dafür eingesetzten Arbeitsgruppe“ definiert, im Jahr 2016 der Indikator „Berücksichtigung von Gender Mainstreaming bei Erarbeitung eines neuen EStG“.

⁹⁶ BGBl. I Nr. 53/2013, § 16 Abs. 1 Z 6 lit. e

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



- dass die Detailbudgets und die RZL–Pläne der Finanzjahre 2015 und 2016 nur allgemein formulierte, aber keine messbaren Indikatoren enthielten (siehe **TZ 18**); so ließen die Kennzahlen/Meilensteine „Harmonisierung und Steuervereinfachung“ (BFG 2015) und „Berücksichtigung von Gender Mainstreaming bei der Erarbeitung eines neuen EStG 1988“ (BFG 2016) keine zweckmäßige Erfolgsmessung zu;
- dass das BMF für die ab 2013 im EStG 1988 befristet⁹⁷ implementierte Solidarabgabe⁹⁸ die als Meilenstein 2014 vorgesehene Datenauswertung zur geschlechterspezifischen Betroffenheit nicht durchführte;
- dass das BMF im Detailbudget der Finanzjahre 2015 und 2016 keine Meilensteine zum Pendlerpauschale definierte und die in den jeweiligen RZL–Plänen festgeschriebene Datenauswertung zur geschlechterspezifischen Betroffenheit (2015) und Identifizierung allfälliger Verbesserungen (2016) unterließ. Somit war nicht überprüfbar, ob diese Maßnahmen zur Erreichung des Gleichstellungsziels beitrugen.

Nach Ansicht des RH war deshalb die Überprüfbarkeit der Indikatoren nicht gegeben und eine Erfolgsmessung der Maßnahmen nicht möglich.

Der RH empfahl sicherzustellen, dass Definition und Berechnungsmethoden der Indikatoren übereinstimmen.

Er empfahl weiters sicherzustellen, dass festgelegte Meilensteine eingehalten werden. Für Gesetzesänderungen mit Genderbezug wären die notwendigen Grundlagen zur Verfügung zu stellen bzw. allfällige Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in den Gesetzesmaterialien anzuführen.

Schließlich empfahl der RH, in den Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Budgetebenen konkrete und messbare Indikatoren festzulegen, die eine zweckmäßige Erfolgsmessung zulassen.

22.3

(1) Laut Stellungnahme des BMF werde es im Hinblick auf eine Übereinstimmung von Definition und Berechnungsmethoden der Indikatoren diese zeitnäher anpassen.

(2) Das BMF werde die erforderlichen Auswertungen im Hinblick auf die Einhaltung festgelegter Meilensteine vornehmen.

⁹⁷ Befristung bis 2016

⁹⁸ Stabilitätsgesetz 2012

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



(3) Hinsichtlich der Zurverfügungstellung notwendiger Grundlagen bzw. Anführung der Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung für Gesetzesänderungen mit Genderbezug sei das BMF in Kenntnis der Empfehlung des RH.

(4) Laut Stellungnahme des BMF zu konkreten und messbaren Indikatoren in den Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Budgetebenen hätten die Abgeordneten im Rahmen des Unterausschusses des Budgetausschusses am 12. April 2016 grundsätzliche Empfehlungen zu den Wirkungszielen der UG 16 kommuniziert. Das BMF sei bemüht, diese Empfehlungen umzusetzen.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Evaluierung der Wirkungsangaben

23.1

(1) Ab 2013 enthielten die BFG für die zwei Indikatoren der UG 16 auf Ebene der Untergliederung Zielwerte für das jeweilige Finanzjahr. Istwerte waren für das Jahr 2013 erstmalig im BFG 2016 ausgewiesen. Eine Gegenüberstellung der Zielwerte mit den Istwerten laut Angaben in den BFG und der Beurteilung des BMF in den Berichten zur Wirkungsorientierung 2013, 2014 und 2015 zeigt folgendes Bild:

Tabelle 17: Indikatoren auf Ebene der Untergliederung; Ziel- und Istwerte laut BFG und Beurteilung des BMF; 2013 bis 2015

	2013		2014		2015	
	BFG	Beurteilung BMF	BFG	Beurteilung BMF	BFG	Beurteilung BMF
Gender pay gap						
Zielwert	22,0 % ¹	22 % ⁴ =	17,8 % ²	18,2 % ⁵ =	17,5 % ²	k.A. =
Istwert ³	18,2 % ²	zur Gänze erreicht	18 %	teilweise erreicht	k.A.	stetig verbessert
Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung						
Zielwert	81 %	81 % ⁴ =	85 %	84 % ⁵ =	84 %	82,2 % =
Istwert ³	84 %	zur Gänze erreicht	83 %	überplanmäßig erreicht	82,2 %	überplanmäßig erfüllt

¹ Berechnungsmethode: prozentueller Unterschied zwischen den durchschnittlichen Bruttostundenverdiensten von Frauen gemessen an jenen der Männer (BKA Frauenbericht 2010)

² Berechnungsmethode: Bruttojahreseinkommen von unselbstständig erwerbstätigen Frauen und Männern im Zeitvergleich ganzjährig, Vollzeitbeschäftigte ohne Lehrlinge (Statistik Austria, Lohnsteuerdaten – Sozialstatistische Auswertungen)

³ Die Istwerte für 2013 waren erstmalig im BFG 2016 ausgewiesen.

⁴ Istwerte auf Basis der Zielwerte

⁵ Istwerte 2013

Quellen: BFG 2013 bis 2016; BMF; RH

Das BMF zog im Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 für beide Indikatoren in der visualisierten Darstellung die angestrebten Zielwerte als Istwerte heran und beurteilte auf dieser Grundlage die Ziele als „zur Gänze erreicht“. Das BMF begründete dies in den Erläuterungen der Erfassungsmaske des Berichts zur Wirkungsorientierung 2013 damit, dass im Hinblick auf die visualisierte Darstellung und den Umstand, dass in der Bewertung der Zielerreichung ein „nicht möglich“ nicht vorgesehen war, zur Vermeidung von Irritationen in der Ergebnisinterpretation „zur Gänze erreicht“ hinterlegt wurde. Andere Ressorts⁹⁹ verwiesen bei gleicher Sachlage in ihrer visualisierten Darstellung darauf, dass für 2013 noch keine Istwerte vorgelegen seien.

(2) Dem BMF lagen zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts zur Wirkungsorientierung 2014 für beide Indikatoren keine Istwerte für 2014 vor. Deshalb führte es

⁹⁹ bspw. in der UG 34 Verkehr, Innovation und Technologie und in der UG 43 Umwelt

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



darin die Istwerte des Jahres 2013 an. Dies ohne anzumerken, dass es sich hierbei um die Istwerte des Jahres 2013 (auf Basis der geänderten Berechnungsmethoden für 2014 und damit mit den Zielwerten 2014 vergleichbar) handelte. Das BMF verwies dahingehend lediglich auf die Daten der Statistik Austria und auf das zweijährige Erscheinungsintervall des Einkommensberichts des RH. Somit bewertete das BMF 2014 die Zielerfüllung beider Indikatoren zum Gleichstellungsziel der UG 16 anhand der Istwerte des Jahres 2013 mit teilweise erreicht (Gender pay gap) und überplanmäßig erreicht (Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung).

(3) Im Bericht zur Wirkungsorientierung 2015 verwies das BMF im Hinblick auf die Zielerreichung des Gender pay gap darauf, dass noch keine Zahlen für 2015 vorlagen. Damit folgte es dem Hinweis des RH im Rahmen der Gebarungüberprüfung, dass in den Jahren 2013 und 2014 keine transparenten und eindeutigen Vermerke vorlagen, die unmissverständlich die fehlende Beurteilung der Zielerreichung anhand aktueller Istwerte ausschilderten.

23.2

Der RH kritisierte, dass das BMF in den Berichten zur Wirkungsorientierung 2013 und 2014 Istwerte zu den Indikatoren angab, die weder nachvollziehbar waren, noch den tatsächlichen Istwerten dieser Jahre entsprachen. Das BMF erweckte damit für die Leserin bzw. den Leser den falschen Eindruck der Erfüllung der Indikator-Zielwerte und der Zielerreichung. Die erläuternden Hinweise des BMF waren nach Ansicht des RH für eine eindeutige Klarstellung nicht ausreichend transparent.

Weiters kritisierte der RH, dass das BMF im Bericht zur Wirkungsorientierung für 2014 den Eindruck erweckte, es handle sich um die Istwerte des Jahres 2014, obwohl es – ohne entsprechenden Hinweis – jene des Jahres 2013 heranzog.

Nach Ansicht des RH war eine klare Aussage über die Erreichung der Zielwerte der beiden Indikatoren auf Basis der bisher vom BMF vorgelegten Daten nicht möglich.

Der RH empfahl, die Erfüllung der Wirkungsziele zeitnah, transparent und nachvollziehbar anhand von vorliegenden und aktuellen Zahlen zu bewerten. Soweit dies nicht möglich ist, sollten transparente und eindeutige Vermerke auf diesen Umstand hinweisen.

23.3

Laut Stellungnahme des BMF sei es seit der Einführung der IT-unterstützten Evaluierung der Wirkungsangaben (ab BFG 2014) den Ressorts möglich, anzuführen, dass für bestimmte Kennzahlen noch keine Istwerte vorhanden seien. Im Rahmen der Evaluierung der Wirkungsangaben im BFG 2013 seien diese Angaben noch nicht vorgesehen gewesen.

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



- 23.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass andere Ressorts bei vergleichbarer Sachlage bereits im Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 – und damit vor Einführung der IT-unterstützten Evaluierung – in ihrer visualisierten Darstellung darauf verwiesen, dass für 2013 noch keine Istwerte vorgelegen seien. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Umgesetzte Maßnahme

- 24** Nach der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle setzte das BMF mit dem BFG 2017 die im Rahmen der Gebarungsüberprüfung abgegebene Empfehlung um, im Interesse einer höheren Aussagekraft den Gender pay gap auf Basis der Bruttostundenlöhne – jedenfalls zusätzlich – als maßgeblichen Indikator in die Angaben zur Wirkungsorientierung zur UG 16 aufzunehmen.

Diese umgesetzte Empfehlung trug nach Ansicht des RH zu einer besseren internationalen und ressortübergreifenden Vergleichbarkeit der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern – unabhängig vom Arbeitsvolumen – sowie zur Verbesserung der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz sowie der Nachvollziehbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung bei. Zudem ermöglichte der Vergleich von Stundenverdiensten, strukturelle Effekte der unterschiedlichen Arbeitszeit (pro Woche und über das Jahr) herauszufiltern und präzisere Aussagen darüber zu treffen, welche Beschäftigungsformen besser oder schlechter bezahlt wurden; dies hatte der RH bereits in seinem „Allgemeinen Einkommensbericht“¹⁰⁰ über die (durchschnittlichen) Einkommen der unselbstständig Erwerbstätigen, der selbstständig Erwerbstätigen und der Pensionistinnen bzw. Pensionisten festgestellt (siehe **TZ 16, TZ 20, TZ 21**).

¹⁰⁰ vgl. Reihe Einkommen 2014/1, S. 119

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen an das BMF hervor:

- (1) Auf Basis der vorliegenden Expertenvorschläge wäre auf die Umsetzung jener konkreten steuerlichen Maßnahmen hinzuwirken, die geeignet sind, negative Erwerbsanreize abzubauen und positive Erwerbsanreize zu setzen, um damit all jene Hebel zu nutzen, die dem BMF zur Erreichung seines Gleichstellungsziels der UG 16 Öffentliche Abgaben zur Verfügung stehen. **(TZ 5)**
- (2) Es wäre darauf hinzuwirken, die Individualbesteuerung im Sinne der horizontalen Steuergerechtigkeit beizubehalten, da diese das Gleichstellungsziel der UG 16 fördert. **(TZ 6)**
- (3) Die steuerlichen Begünstigungen wären gezielt daraufhin zu evaluieren, inwieweit sie negative Erwerbsanreize für Frauen setzten oder erhöhten. In der Folge wäre darauf hinzuwirken, die so identifizierten steuerlichen Begünstigungen durch Maßnahmen im Sinne des Ziels der besseren Verteilung der Erwerbsarbeit und der unbezahlten Arbeit zu ersetzen. **(TZ 6)**
- (4) Es wäre zu evaluieren, inwieweit die im Rahmen des Familienpakets 2009 gesetzten und mit der Steuerreform 2015/2016 ausgeweiteten Maßnahmen (Kinderfreibetrag, Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten) geeignet waren, die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen. **(TZ 6)**
- (5) In einem Gesamtkonzept wäre festzulegen, wann, wie und mit welchen Instrumenten die Zielerreichung, die Wirkungen und die Treffsicherheit der Steuerbegünstigungen zu untersuchen sind. In diesem Konzept wäre die Wirkung auf das Gleichstellungsziel der UG 16 zu berücksichtigen. **(TZ 6)**
- (6) Es wäre auf die Umsetzung geeigneter steuerlicher Maßnahmen zur Verringerung des Gender pay gap hinzuwirken. **(TZ 6)**
- (7) Die Auswirkungen des Grundfreibetrags auf das Gleichstellungsziel der UG 16 wären, vor allem im Hinblick auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Frauen, zu evaluieren. Zur Herbeiführung einer sachgerechten Lösung wären die Sozialversicherungsbeiträge und die Transferzahlungen in die Überlegungen einzubeziehen. **(TZ 6)**
- (8) Eine durchgehende eindeutige Geschlechterzuordnung in den Grunddaten des BMF wäre sicherzustellen, um valide geschlechterspezifische Auswertungen durchführen und steuerungsrelevante Entscheidungen treffen zu können. **(TZ 6)**

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



- (9) Es wäre darauf hinzuwirken, dass für die Erstellung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung von Rechtsvorschriften – insbesondere für umfassende Steuerreformen – ausreichend Zeit zur Verfügung steht. Die Checkliste der Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming im BMF sowie der Leitfaden des WIFO sollten jedenfalls als Orientierungshilfe bei der Darstellung der Auswirkungen von steuerlichen Änderungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern herangezogen werden. **(TZ 7)**
- (10) In den Gesetzesmaterialien (Erläuterungen) zu Regelungsvorhaben mit Bezug auf Gleichstellung von Frauen und Männern wären die finanziellen Auswirkungen nach Geschlechtern getrennt darzustellen. **(TZ 7)**
- (11) Standardisierte geschlechterbezogene Auswertungen über die Inanspruchnahme steuerlicher Ausnahmebestimmungen wären durchzuführen. Dabei könnte das BMF mit anderen Institutionen – wie bspw. dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger bzw. der Statistik Austria – kooperieren. **(TZ 7)**
- (12) Das Gleichstellungsziel der UG 16 wäre samt Maßnahmen und Indikatoren mit den Gleichstellungszielen, Maßnahmen und Indikatoren angrenzender Bereiche zu koordinieren. **(TZ 8, TZ 21)**
- (13) Die steuerlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Gleichstellungsziel der UG 16 wären mit Transferleistungen und Familienförderungen abzustimmen. **(TZ 8)**
- (14) Auf Basis des Gleichstellungsziels der UG 16 wäre auf eine ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Gleichstellungsstrategie hinzuwirken. Dazu wären die Einfluss- bzw. Kontextfaktoren der Erwerbstätigkeit und das Primäreinkommen sowie die betroffenen Ressorts und anderen Stakeholder zu identifizieren. Die bessere Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit sollte durch Verringerung des Gender pay gaps attraktiv gemacht werden. Mit den betroffenen Ressorts und Gebietskörperschaften wären koordinierte gemeinsame Ziele, Maßnahmen und Indikatoren festzulegen, die zur Erreichung dieser übergeordneten Gesamtstrategie beitragen. Diese wären laufend zu koordinieren. **(TZ 8, TZ 14)**
- (15) Wesentliche Änderungen in den Angaben der Wirkungsorientierung im Laufe des Entwicklungsprozesses wären im Sinne der Transparenz nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. **(TZ 11)**

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



- (16) Die Anregungen der Wirkungscontrollingstelle des BKA wären entweder zu berücksichtigen oder Abweichungen und Änderungen im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit in einem dokumentierten Prozess zu begründen. **(TZ 11)**
- (17) Es wäre darauf hinzuwirken, Angaben zu den Arbeitsvolumina künftig statistisch auswertbar zu erfassen. **(TZ 16, TZ 20)**
- (18) Für die Messung struktureller Veränderungen und der Verteilung der Erwerbsarbeit wäre die Kennzahl „Erwerbstätigenquote nach Vollzeitäquivalenten“ heranzuziehen, um die Erreichung des Gleichstellungsziels zweckmäßig messen zu können. **(TZ 16, TZ 20)**
- (19) Für das Gleichstellungsziel der UG 16 wären auf allen Budgetebenen weitere konkrete steuerliche Maßnahmen mit unmittelbarer Auswirkung, höherer Betroffenheit und Relevanz aufzunehmen und dabei die Expertinnen und Experten des BMF und deren Studien einzubeziehen. **(TZ 17)**
- (20) Die durchgängige inhaltliche Konsistenz der Angaben zur Wirkungsorientierung wäre auf allen Ebenen des Budgets sicherzustellen. Dazu wären auf allen Budgetebenen die wesentlichen Aspekte für die Erfolgsmessung des definierten Ziels miteinzubeziehen, die Maßnahmen zu konkretisieren und abzustimmen. **(TZ 18)**
- (21) Die inhaltliche Konsistenz zwischen Wirkungsziel und Maßnahmen wäre herzustellen. Im Gleichstellungsziel der UG 16 wäre dazu entweder das Ziel auf den Terminus „Einkommensteuerrecht“ einzuschränken oder es wären Maßnahmen im Zusammenhang mit anderen Abgabebereichen in die Angaben zur Wirkungsorientierung aufzunehmen. **(TZ 18)**
- (22) Beim Gleichstellungsziel der UG 16 wären auch auf Ebene des Detailbudgets ambitionierte, konkrete und konsistente steuerliche Maßnahmen für das jeweilige Finanzjahr zu formulieren. **(TZ 18)**
- (23) Beim Gleichstellungsziel der UG 16 wäre auf Ebene des Detailbudgets die inhaltliche Konsistenz zwischen Ziel und Maßnahmen sicherzustellen. **(TZ 18)**
- (24) Bei der Erstellung der Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne wären konkrete, aktuelle und ambitionierte Vorhaben oder Projekte abzubilden und für jede Maßnahme in jedem Jahr Meilensteine und Zielwerte festzulegen. **(TZ 18)**

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



- (25) In den Angaben zur Wirkungsorientierung beim Gleichstellungsziel der UG 16 wäre die Nachvollziehbarkeit zu konkreten Empfehlungen verschiedener Institutionen bestmöglich herzustellen. (TZ 19)
- (26) Die Maßnahmen wären auf allen Budgetebenen zu konkretisieren, um eine zweckmäßige Erfolgsmessung zu ermöglichen und damit dem Qualitätskriterium der Überprüfbarkeit Rechnung zu tragen. (TZ 19)
- (27) Informationen bezüglich einzelner für die UG 16 relevanter Indikatoren wären aus den Angaben zur Wirkungsorientierung anderer UGs zu nützen. (TZ 20)
- (28) Durch Festlegung von auf allen Budgetebenen abgestimmten und konkreten Indikatoren und Zielgrößen wäre die Messung des Erfüllungsgrades im Hinblick auf alle Aspekte des Gleichstellungsziels der UG 16 zu optimieren. (TZ 21)
- (29) Es wäre sicherzustellen, dass Definition und Berechnungsmethoden der Indikatoren übereinstimmen. (TZ 22)
- (30) Es wäre sicherzustellen, dass in den Angaben zur Wirkungsorientierung festgelegte Meilensteine eingehalten werden. (TZ 22)
- (31) Für Gesetzesänderungen mit Genderbezug wären die notwendigen Grundlagen zur Verfügung zu stellen bzw. allfällige Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in den Gesetzesmaterialien anzuführen. (TZ 22)
- (32) In den Angaben zur Wirkungsorientierung wären auf allen Budgetebenen konkrete und messbare Indikatoren festzulegen, die eine zweckmäßige Erfolgsmessung zulassen. (TZ 22)
- (33) Die Erfüllung der Wirkungsziele des BMF wäre zeitnah, transparent und nachvollziehbar anhand von vorliegenden und aktuellen Zahlen zu bewerten. Soweit dies nicht möglich ist, sollten transparente und eindeutige Vermerke auf diesen Umstand hinweisen. (TZ 23)

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Anhang: Angaben zur Wirkungsorientierung zum Gleichstellungsziel in der UG 16 – Detail

Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben				
Untergliederung 16				
BFG	2013	2014	2015	2016
Leitbild	Der Staatshaushalt bedarf einer tragfähigen Finanzierung, die durch ein angemessenes Abgabenaufkommen zu sichern ist. Die Steuergesetze sollen Beschäftigung, Investitionen und Innovationen fördern, den Standort sichern, sowie einfach und leistungsgerecht sein. Die Besteuerung erfolgt effizient, fair und gleichmäßig.			
Wirkungsziel 2	Bessere Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern wird durch das Abgabensystem unterstützt.			Gleichmäßigere Verteilung der Erwerbsarbeit wie auch der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern wird durch das Abgabensystem unterstützt.
Warum dieses Wirkungsziel?	Wie durch zahlreiche Studien (beispielsweise Einhaus, Geschlecht und Steuerwirkung, working paper 3, BMF, 2010) belegt, wird in Österreich die unbezahlte Arbeit und auch Teilzeitarbeit großteils von Frauen erledigt. Verstärkt durch ein "klassisches" Rollenbild und Berufe, welche nach wie vor insbesondere Frauen annehmen, führt dies zu einem "Gender pay gap" im Vergleich zu Frau zu Mann. Gender pay gap versteht sich als prozentueller Unterschied zwischen den durchschnittlichen Bruttoverdiensten von Frauen gemessen an jenen der Männer. Dieser Entwicklung soll durch genderorientierte Anreize im Abgabensystem entgegengesteuert werden.			
	k.A	Dabei wird im Rahmen der Wirkungsziele der unbereinigte Gender pay gap herangezogen, da dies genau die Problematik, dass oftmals Frauen in schlechter bewerteten Jobs arbeiten, mit einschließt.		
Wie wird das Wirkungsziel verfolgt?	Abbau von negativen Erwerbsanreizen im Abgabensystem (bspw. Senkung des Eingangssteuersatzes, um einen Anreiz zur Vollerwerbstätigkeit zu bilden).			
Wie sieht der Erfolg aus? (Indikatoren)	Gender pay gap: Zielzustand 2013: 22 %; Zielzustand 2015: 18 %; Istzustand 2011: 25 %	Gender pay gap: Zielzustand 2014: 17,8 %; Zielzustand 2016: 17,2 %; Istzustand 2010: 19,1 %; Istzustand 2011: 18,5 %	Gender pay gap: Zielzustand 2015: 17,5 %; Zielzustand 2016: 17,2 %; Zielzustand 2017: 17,1 %; Istzustand 2011: 18,5 %; Istzustand 2013: 18,2 %	Gender pay gap: Zielzustand 2014: 17,8 %; Zielzustand 2015: 17,5 %; Zielzustand 2016: 17,2 %; Istzustand 2011: 18,5 %
	Verhältnis Vollzeit zu Teilzeit von Frauen und Männern: Zielzustand 2013: 81 %; Zielzustand 2015: 75 %; Istzustand 2011: 87 % aller ganzjährig Teilzeitbeschäftigten sind weiblich	Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung: Zielzustand 2014: 85 %; Zielzustand 2016: 84 %; Istzustand 2010: 87 %; Istzustand 2011: 86 % Anteil von teilbeschäftigten Frauen an der Gesamtzahl der Teilbeschäftigten	Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung: Zielzustand 2014: 85 %; Zielzustand 2015: 84 %; Zielzustand 2016: 84 %; Istzustand 2011: 86 %; Istzustand 2012: 86 % Anteil von teilbeschäftigten Frauen an der Gesamtzahl der Teilbeschäftigten	Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung: Zielzustand 2015: 84 %; Zielzustand 2016: 84 %; Zielzustand 2017: 83,3 %; Istzustand 2012: 84 %; Istzustand 2013: 84 % Anteil von teilbeschäftigten Frauen an der Gesamtzahl der Teilbeschäftigten
Globalbudget 16.01				
Maßnahme	Berücksichtigung im Rahmen der Neufassung des EStG	Berücksichtigung im Rahmen der Steuerreformgruppe		Berücksichtigung im Rahmen der Neufassung des EStG
Wie sieht der Erfolg aus? (Indikatoren) Meilensteine/ Kennzahlen	Durchforstung des EStG nach Gender pay gap-relevanten Bestimmungen und Beseitigung dieser, damit folgende Entwicklung realisiert werden kann: von 25 % Gender pay gap (2011) auf 22 % (2013)	Durchforstung des EStG nach Gender pay gap-relevanten Bestimmungen	Durchforstung des EStG nach Gender pay gap-relevanten Bestimmungen und Beseitigung dieser	
Istzustand (Ausgangspunkt der Planung für das jeweilige Finanzjahr)	25 % Gender pay gap im Jahr 2011	2013: noch nicht verfügbar		Untersuchung der im Rahmen der Steuerreformkommission erarbeiteten Ergebnisse

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben				
BFG	2013	2014	2015	2016
Detailbudget 16.01.01 Bruttosteuern - Anlage I zum BFG (Bundesvoranschlag)				
Ziel	Beseitigung von Gender pay gap-relevanten Bestimmungen (d.h. prozentueller Unterschied zwischen den durchschnittlichen Bruttoverdiensten von Frauen gemessen an jenen der Männer) im EStG			
Maßnahmen	Solidarabgabe (progressive Besteuerung der Sonstigen Bezüge – 13./14. Gehalt)	Solidarabgabe (progressive Besteuerung der Sonstigen Bezüge – 13./14. Gehalt) Ausweitung des Pendler- pauschales auf Teilzeit- kräfte	Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreaming (im Sinne der Definition des Council of Europe ¹ von 2004)	Weiterentwicklung des Steuerrechts im Sinne des Gender Mainstreaming (im Sinne der Definition des Council of Europe ¹ von 2004)
Wie sieht der Erfolg aus? (Indikatoren) Meilensteine/ Kennzahlen	rd. 20.000 Spitzenverdiener (mehrheitlich Männer) werden von der Maßnahme erfasst sein	Solidarabgabe: Datenauswertung im Hinblick auf geschlechter- spezifische Betroffenheit Pendlerpauschale: praktische Implementierung	Evaluierung der Vorschläge zur Harmonisierung und Steuervereinfachung der dafür eingesetzten Arbeits- gruppe (Arbeitsprogramm der österreichischen Bundes- regierung 2013 – 2018, Seite 104)	Berücksichtigung von Gender Mainstreaming bei der Erarbeitung eines neuen EStG
Istzustand (Ausgangspunkt der Planung für das jeweilige Finanzjahr)	31.12.2011: bei allen 13./14. Gehältern 6 % Steuern	Solidarabgabe 2012: legistisch implementiert Pendlerpauschale 2012: kein Pendlerpauschale für Teilzeitkräfte	2013: Das Arbeitsprogramm wurde am 13.12.2013 veröffentlicht	2015: Gender Mainstreaming wurde im Steuerreformge- setz 2015/2016 thematisiert und eingearbeitet
Detailbudget 16.01.01 Bruttosteuern - Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan				
Ziel	Beseitigung von Gender pay gap-relevanten Bestimmungen im EStG			
Maßnahmen	Solidarabgabe	Solidarabgabe Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte		
Kennzahl 1	Einführung der Solidarabgabe			
Meilensteine/ Zielwerte	Vollzug	Datenauswertung betreffend geschlechterspezifische Betroffenheit	k.A.	k.A.
Kennzahl 2	k.A.	Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitkräfte		
Meilensteine/ Zielwerte	k.A.	praktische Implementierung	Datenauswertung betreffend geschlechterspezifische Betroffenheit	Identifizierung allfälliger Verbesserungen

¹ Europarat

Quellen: BFG 2013 bis 2016; Teilhefte zum BVA 2013 bis 2016, RZL – Pläne des BMF; RH

Bericht des Rechnungshofes

Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im November 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

