



785 Bericht von Stefan Bach, Björn Fischer, Peter Haan und Katharina Wrohlich

Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss

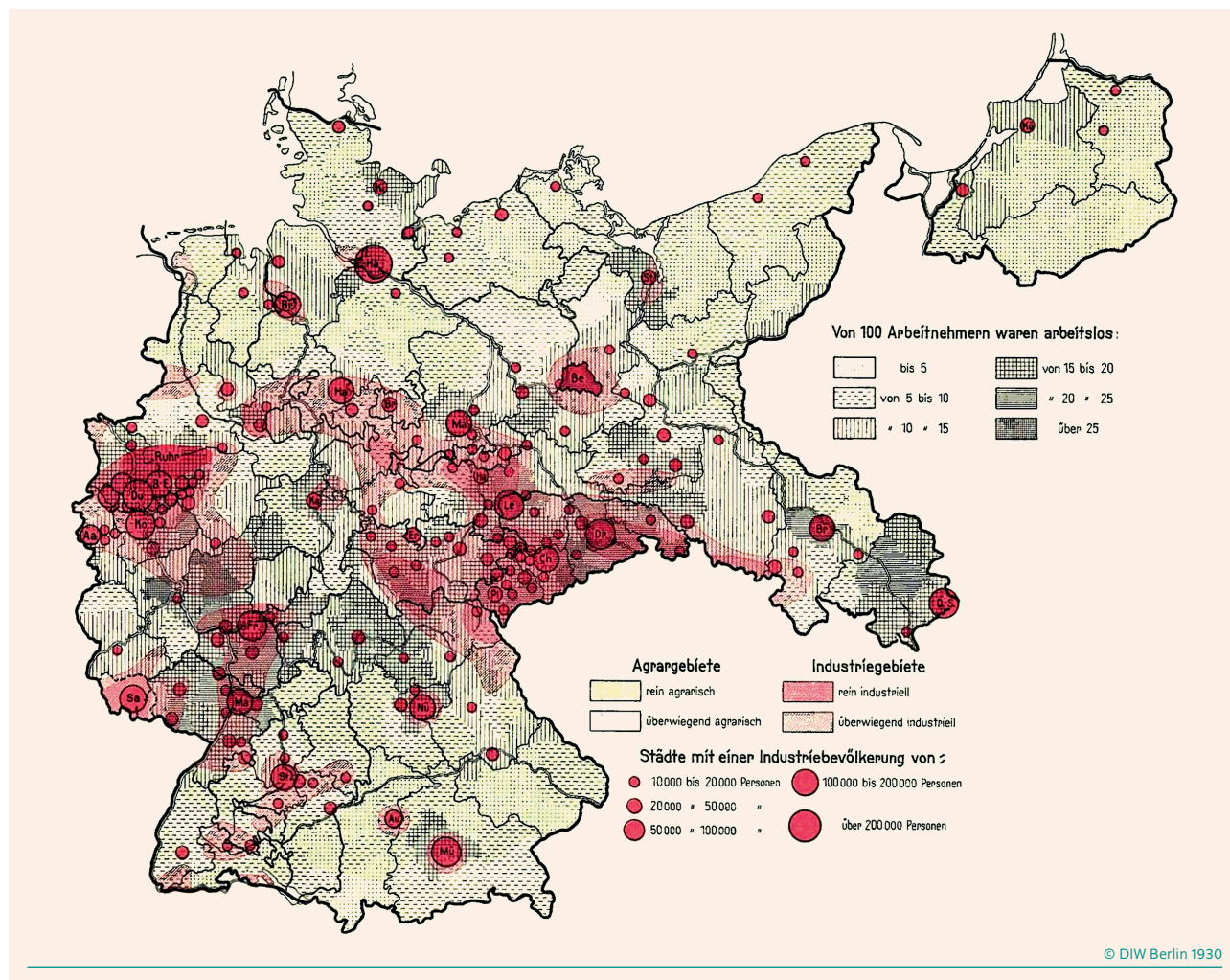
- Bericht untersucht mögliche Reformen für das Ehegattensplitting
- Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss zwischen verschiedenen Anforderungen
- Reform würde Erwerbsbeteiligung von Frauen fördern und Steuermehraufkommen erzielen

795 Interview mit Stefan Bach

798 Kommentar von Katja Schmidt und Magdalena Krieger

Mehr Miteinander zerstreut Sorgen über Zuwanderung

Die Arbeitslosigkeit in den Agrar- und Industriegebieten.



Nach dem Stand vom dritten Vierteljahr 1930.

Aus dem Wochenbericht Nr. 39/41 vom 24. Dezember 1930

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

87. Jahrgang 7. Oktober 2020

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake; Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.;
Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos;
Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff;
Dr. Claus Michelsen; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder;
Prof. Dr. C. Katharina Spieß; Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Marius Clemens

Redaktion

Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck;
Dr. Anna Hammerschmid; Petra Jasper; Sebastian Kollmann; Bastian Tittor;
Sandra Tubik; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

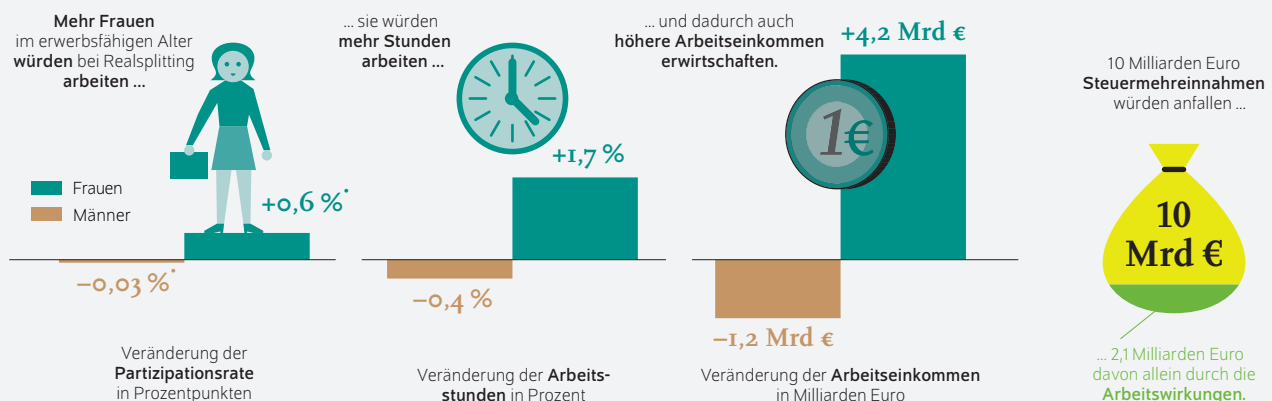
Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter

Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss

Von Stefan Bach, Björn Fischer, Peter Haan und Katharina Wrohlich

- Bericht untersucht Reformoptionen für Ehegattensplitting
- Realsplitting wie bei Geschiedenen oder übertragbarer Grundfreibetrag verringern Grenzbelastung des Zweitverdiensts kaum und erhöhen Erwerbsquote von Frauen nur wenig
- Zusatzfreibeträge entlasten Beidverdiener-Paare mit mittleren und höheren Einkommen zusätzlich, während Steuerabzugsbetrag auf rechtliche Vorbehalte stößt
- Realsplitting mit Übertragungsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags ist guter Kompromiss zwischen verschiedenen Anforderungen einer Reform
- Vorschlag fördert die Erwerbsbeteiligung von Frauen und erzielt Steuermehraufkommen von zehn Milliarden Euro

Arbeitsangebotseffekte von verheirateten Paaren bei Realsplitting mit maximal 9 696 Euro Übertragungsbetrag



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin mit dem STSM auf Grundlage von fortgeschriebenen SOEP-Daten, Distribution v.35, Einkommensfortschreibung 2020 (vor Corona-Krise), Einkommensteuerrecht 2021.

© DIW Berlin 2020

ZITAT

„Mit dem zusätzlichen Steueraufkommen könnte man Familien über höheres Kindergeld, Kinderfreibeträge oder auch eine bessere Kinderbetreuungsinfrastruktur breit entlasten. Das hilft gerade Familien mit kleineren Kindern viel mehr als die paar Euro, die sie beim Ehegattensplitting sparen.“

— Stefan Bach —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Stefan Bach
www.diw.de/mediathek

Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss

Von Stefan Bach, Björn Fischer, Peter Haan und Katharina Wrohlich

ABSTRACT

Ein Realsplitting wie bei Geschiedenen oder eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag sind traditionelle Reformoptionen für das Ehegattensplitting. Ihr Nachteil ist, dass sie die Grenzbelastungen des Einkommens von zweitverdienenden PartnerInnen kaum reduzieren und somit die Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen nur wenig fördern. Ein weiterer Reformvorschlag sind Zusatzfreibeträge für Ehepaare. Diese sind aber schwer verständlich und begünstigen Beidverdiener-Paare mit mittleren und höheren Einkommen zusätzlich. Ein alternativer Steuerabzugsbetrag für Ehepaare stößt in Deutschland auf rechtliche Vorbehalte. Ein guter Kompromiss zwischen den verschiedenen Reformanforderungen wäre ein Realsplitting für Ehepaare mit einem Übertragungsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags. Dieser Vorschlag genügt den rechtlichen Anforderungen, ist leicht verständlich, vermeidet Belastungen in den unteren und mittleren Einkommensgruppen, fördert die Erwerbsbeteiligung von Zweitverdienenden und erzielt ein gewisses Steuerermehraufkommen.

Seit Langem wird in Deutschland eine Reform des Ehegattensplittings diskutiert.¹ Kritisiert wird, dass Alleinverdienender-Ehepaare mit höherem Einkommen begünstigt werden. Außerdem setzt der Status Quo negative Arbeitsanreize für die (meist weiblichen) Zweitverdienenden. Diese sind bei einer Individualbesteuerung ohne Splittingverfahren steuerlich weniger belastet. Die Steuerpolitik schreckt jedoch davor zurück, das Splittingverfahren abzuschaffen. Denn dies würde Paare mit Alleinverdienenden oder mit nur geringen Einkommen der Zweitverdienenden stärker belasten. Reformvorschläge, die weiterhin die Unterhaltsbeziehungen zwischen den PartnerInnen berücksichtigen – etwa durch ein Realsplitting oder einen übertragbaren Grundfreibetrag² – reduzieren die Splittingvorteile nur bei größeren Einkommensunterschieden und höheren Einkommen. Die Grenzbelastungen der Zweitverdienenden, also die Belastungen des zusätzlichen Einkommens, werden dadurch aber nur wenig gesenkt oder sogar in bestimmten Konstellationen erhöht. Arbeitsmarktbeteiligung und Gleichstellung im Arbeitsleben von Frauen mit Kindern werden dadurch kaum gefördert. Neuere Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium (BMF)³ und des Internationalen Währungsfonds (IWF)⁴ versuchen, mit Zusatzfreibeträgen oder Steuerabzügen für Ehepaare diese Wirkungen zu verstärken und zugleich die Begünstigung von Alleinverdiener-Paaren zu erhalten.

¹ Für Zusammenfassungen dieser Diskussion siehe zum Beispiel Ulrike Spangenberg (2016): Der lange Weg zur Individualbesteuerung: Gleichstellungspolitische Perspektiven. *Steuer und Wirtschaft* Nr. 4, 343–353; Ralf Maiterth und Malte Chirvi (2015): Das Ehegattensplitting aus Sicht der Steuerwissenschaften. *Steuer und Wirtschaft* Nr. 1, 19–32; Joachim Englisch und Johannes Becker (2016): Reformbedarf und Reformoptionen beim Ehegattensplitting. *ifst-Schrift* 510 (online verfügbar, abgerufen am 21. September 2020). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen in diesem Wochenbericht, sofern nicht anders vermerkt; Maria Wersig (2013): Der lange Schatten der Hausfrauenehe. Zur Reformresistenz des Ehegattensplittings. Opladen; Hermann Buslei und Katharina Wrohlich (2014): Besteuerung von Paaren – Das Ehegattensplitting und seine Alternativen. *DIW Roundup* Nr. 21 (online verfügbar).

² Dabei werden Einkommen bis zur Höhe des Grundfreibetrags oder bis zu einem höheren Übertragungsbetrag vom steuerpflichtigen Einkommen der höherverdienenden PartnerIn abgezogen und bei der geringerverdienenden PartnerIn besteuert.

³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2018): Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten. Gutachten 02/2018, 36 ff. (online verfügbar).

⁴ Victoria Perry, Shafik Hebous und Alexander Klemm (2019): Germany: Selected Issues. Tax Pressures and Reform Options. *IMF Country Report* No. 19/214, 39 ff. (online verfügbar).

Dieser Wochenbericht vergleicht die Wirkungen dieser alten und neuen Reformvorschläge zum Ehegattensplitting. Die Simulationsrechnungen basieren auf den Daten des Sozio-oekonomischen Panels aus dem Jahr 2018 mit den Vorjahreseinkommen 2017. Diese Einkommen werden auf das Niveau des Jahres 2020 fortgeschrieben, das vor Ausbruch der Corona-Krise erwartet wurde und das nach der Krise 2021 oder 2022 wieder erreicht werden könnte. Die wirtschaftlichen Wirkungen der Reformen werden mit dem Mikrosimulationsmodell STSM berechnet.⁵ Dabei wird das voraussichtliche Einkommensteuerrecht 2021 zugrunde gelegt, einschließlich der vorgeschlagenen Änderungen bei Einkommensteuertarif, Kindergeld und Kinderfreibetrag⁶ sowie der beschlossenen Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags. Für die Simulation der Reformszenarien werden die PartnerInnen einzeln veranlagt und nur noch Übertragungsbeträge, Zusatzfreibeträge oder Steuerabzugsbeträge zwischen den PartnerInnen berücksichtigt. Zur Simulation der Arbeitsmarktwirkungen wird ein strukturelles Arbeitsangebotsmodell geschätzt, mit dessen Parametern die Arbeitsangebotsreaktionen der verschiedenen Reformszenarien vorhergesagt werden können.⁷ Dabei wird angenommen, dass die PartnerInnen über ihr Arbeitsangebot in Abhängigkeit vom gemeinsamen Nettoeinkommen entscheiden.

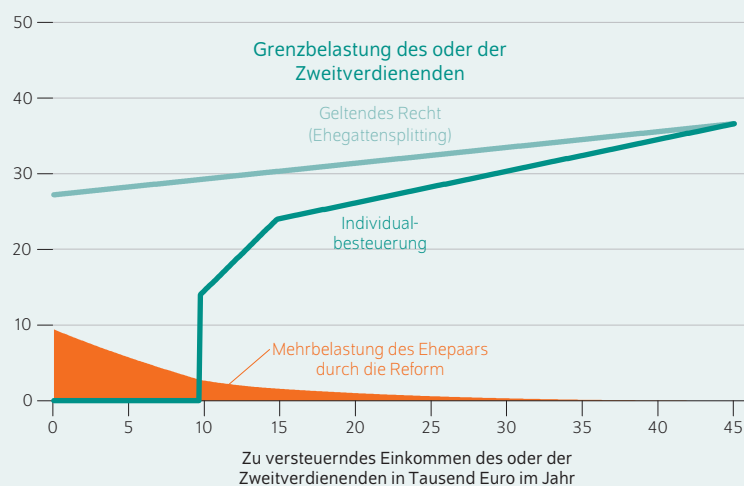
Ferner werden die Wirkungen des Lohnsteuerverfahrens vernachlässigt, die PartnerInnen orientieren sich per Annahme allein an der veranlagten Einkommensteuer. Es werden nur abhängig Beschäftigte betrachtet, die Wirkungen bei Selbständigen werden vernachlässigt. Zudem werden Gestaltungen zwischen den PartnerInnen vernachlässigt, mit denen diese auf die Reformszenarien reagieren können, vor allem bei Unternehmen- und Vermögenseinkommen. Diese dürften für die Arbeitsangebotswirkungen nur eine sehr geringe Rolle spielen, könnten aber die fiskalischen Aufkommenswirkungen moderat reduzieren.

Individualbesteuerung belastet Alleinverdienende stark, senkt aber Grenzbelastung für Zweitverdienende deutlich

Das Splittingverfahren bei der Einkommensteuer bedeutet, dass die Einkommen von zusammen veranlagten Ehepaaren addiert werden und jeder Partner beziehungsweise jede Partnerin die Hälfte davon versteuert. Dadurch entstehen bei ungleichen Einkommen der PartnerInnen aufgrund des progressiven Steuertarifs Steuervorteile. Der Splittingvorteil ist umso höher, je größer die Einkommensunterschiede zwischen den PartnerInnen sind und je höher das gemeinsame steuerpflichtige Einkommen ist. Die höchsten Vorteile ergeben sich für Alleinverdiener-Paare mit Einkommen, ab

Abbildung 1

Geltendes Recht und Individualbesteuerung im Vergleich
Grenzbelastung des oder der Zweitverdienenden in Prozent und Belastungswirkungen des Ehepaars bei Reform in Prozent des zu versteuernden Einkommens



Anmerkung: Für die Berechnungen wurde ein zu versteuerndes Einkommen von 45 000 Euro für den oder die Erstverdienenden angenommen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Einkommensteuertarifs und des Solidaritätszuschlags 2021.

© DIW Berlin 2020

Bei einer Individualbesteuerung würden Paare mit Alleinverdienenden oder Zweitverdienenden mit geringen Einkommen deutlich stärker besteuert als bisher.

denen die Spitzensteuersätze von 42 Prozent und 45 Prozent (Reichensteuerausschlag) gelten. Ab einem gemeinsam zu versteuernden Einkommen von 116 000 Euro beträgt der Splittingvorteil im Jahr 2021 9 128 Euro, einschließlich Solidaritätszuschlag sind es 11 306 Euro. Wenn ein Partner oder eine Partnerin alleine den Reichensteuersatz zahlen würde, steigt der Vorteil deutlich an. Ab einem gemeinsamen zu versteuernden Einkommen von 550 000 Euro beträgt der Splittingvorteil des Alleinverdiener-Paares 17 366 Euro im Jahr, mit Solidaritätszuschlag steigt er auf 18 321 Euro – das ist ein größerer Kleinwagen pro Jahr.

Männer erzielen als Arbeitnehmer in Vollzeit 2020 aus ihren Arbeitseinkommen ein durchschnittliches zu versteuerndes Einkommen von 45 000 Euro.⁸ Für Alleinverdiener-Paare resultiert daraus im Jahr 2021 ein Splittingvorteil von immerhin 4 237 Euro, der Solidaritätszuschlag wird 2021 auf diese Einkommen nicht mehr erhoben. Dieser Splittingvorteil sinkt allerdings zügig bei eigenen Einkommen des oder der Zweitverdienenden: Erzielt er oder sie 10 000 Euro im Jahr, sinkt der Vorteil auf 1 456 Euro im Jahr, bei 20 000 Euro sind es nur noch 654 Euro im Jahr.

⁵ Viktor Steiner et al. (2012): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM. Version 2012. DIW Berlin Data Documentation 63, (online verfügbar).

⁶ Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen (2020): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz – 2. FamEntlastG). Bearbeitungsstand: 30. Juni 2020 10:11 Uhr (online verfügbar).

⁷ Vgl. dazu Steiner et al. (2012), a. a. O.

⁸ Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020): Verdienste und Arbeitskosten. Arbeitnehmerverdienste 2019 (online verfügbar). Durchschnittlicher Bruttostundenverdienst Männer, mit drei Prozent fortgeschrieben auf 2020, bezahlte Wochenarbeitszeit von 39 Stunden, abzüglich Werbungskostenpauschbetrag und Vorsorgeaufwendungen, keine sonstigen Einkünfte oder Sonderausgaben, keine außergewöhnlichen Belastungen, kein Kinderfreibetrag.

EHEGATTENSPLITTING

Tabelle 1

Steuermehreinnahmen durch Reformen des Ehegattensplittings 2021

Quantile des Haushaltsbrutto- äquivalenzeinkommens ¹	Individual- besteuerung	Realsplitting mit maximal 13 805 Euro Übertragungs- betrag	Übertragbarer Grundfreibetrag	Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Übertragbarer Grundfreibetrag und Ehezusatz- freibetrag	IWF-Vorschlag 1: Ungeminderter Ehezusatzfreibetrag	IWF-Vorschlag 2: Steuerabzug für Ehepaare	Realsplitting mit maximal 9 696 Euro Übertragungs- betrag
Milliarden Euro							
Erstes Dezil	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Zweites Dezil	0,7	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0
Drittes Dezil	1,4	0,0	0,1	0,0	0,2	0,5	0,1
Viertes Dezil	1,5	0,1	0,1	-0,3	-0,2	0,2	0,2
Fünftes Dezil	2,4	0,2	0,2	-0,3	-0,1	0,6	0,3
Sechstes Dezil	2,2	0,2	0,3	-0,6	-0,7	0,2	0,4
Siebtens Dezil	2,9	0,3	0,7	-0,4	-0,6	0,6	0,6
Achstes Dezil	3,3	0,6	1,5	-0,1	-1,0	0,8	1,0
Neuntes Dezil	4,5	1,2	2,9	1,3	-0,6	1,8	1,8
Zehntes Dezil	6,6	2,7	5,0	3,9	0,2	3,6	3,5
90–95-Prozent-Perzentil	2,9	1,0	2,2	1,5	-0,1	1,5	1,4
Top 5-Prozent-Perzentil	3,7	1,7	2,8	2,4	0,2	2,2	2,1
Insgesamt	25,6	5,3	10,9	3,5	-2,6	8,7	7,9
<i>Nachrichtlich:</i>							
Ohne Kinder	11,8	2,0	5,8	1,7	-2,4	3,0	3,1
Mit Kind(ern)	13,8	3,3	5,1	1,8	-0,2	5,8	4,8
Beidverdienende ²	7,1	1,4	5,5	-1,0	-10,3	-3,2	2,3
Alleinverdienende ²	17,8	3,8	4,8	3,9	7,5	11,3	5,5
<i>Nachrichtlich:</i>							
Mehreinnahmen Arbeitsmarktwirkung ³	6,2	1,6	1,1	1,9	6,7	6,0	2,1
Gesamtwirkung	31,8	6,9	12,0	5,4	4,2	14,7	10,0
Prozent des Haushaltsnettoeinkommens der Ehepaare							
Erstes Dezil	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Zweites Dezil	0,8	0,0	0,1	0,0	0,2	0,3	0,1
Drittes Dezil	1,4	0,0	0,1	0,0	0,2	0,5	0,1
Viertes Dezil	1,3	0,1	0,1	-0,2	-0,1	0,2	0,1
Fünftes Dezil	1,8	0,1	0,1	-0,3	0,0	0,5	0,3
Sechstes Dezil	1,5	0,1	0,2	-0,4	-0,5	0,1	0,2
Siebtens Dezil	1,7	0,2	0,4	-0,3	-0,4	0,4	0,4
Achstes Dezil	1,7	0,3	0,8	0,0	-0,5	0,4	0,5
Neuntes Dezil	2,0	0,5	1,3	0,6	-0,3	0,8	0,8
Zehntes Dezil	1,8	0,7	1,3	1,0	0,0	1,0	0,9
90–95-Prozent-Perzentil	2,1	0,7	1,6	1,1	-0,1	1,1	1,0
Top 5-Prozent-Perzentil	1,6	0,7	1,2	1,0	0,1	0,9	0,9
Insgesamt	1,6	0,3	0,7	0,2	-0,2	0,5	0,5
<i>Nachrichtlich:</i>							
Ohne Kinder	2,4	0,4	1,2	0,3	-0,5	0,6	0,6
Mit Kind(ern)	3,1	0,7	1,1	0,4	0,0	1,3	1,1
Beidverdienende ²	1,2	0,2	0,9	-0,2	-1,7	-0,5	0,4
Alleinverdienende ²	5,4	1,2	1,5	1,2	2,3	3,4	1,7
<i>Nachrichtlich:</i>							
Mehreinnahmen Arbeitsmarktwirkung ³	0,4	0,1	0,1	0,1	0,4	0,4	0,1
Gesamtwirkung	2,0	0,4	0,8	0,3	0,3	0,9	0,6

¹ Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Einstufung in Quantile nach der gesamten Bevölkerung.

² Alleinverdienende: geringer verdienende Person hat weniger als 5 400 Euro Bruttoeinkommen im Jahr.

³ Annahme: Das zusätzliche Arbeitsangebot wird im Umfang von 90 Prozent zu den bestehenden Löhnen realisiert.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin mit dem STSM auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), Distribution v35, Einkommensfortschreibung 2020 (vor Corona-Krise), Einkommensteuerrecht 2021.

Tabelle 2

Arbeitsangebotseffekte von verheirateten Paaren

Variable	Individualbesteuerung		Realsplitting mit maximal 13 805 Euro Übertragungsbetrag		Übertragbarer Grundfreibetrag		Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Übertragbarer Grundfreibetrag und Ehezusatzfreibetrag		IWF-Vorschlag 1: Ungeminderter Ehezusatzfreibetrag		IWF-Vorschlag 2: Steuerabzug für Ehepaare		Realsplitting mit maximal 9 696 Euro Übertragungsbetrag	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Veränderung der Partizipation in Prozentpunkten	-0,08	1,52	-0,03	0,37	-0,01	0,55	0,02	0,96	0,10	1,67	0,05	1,63	-0,03	0,56
Veränderung der Arbeitsstunden in Prozent	-0,52	4,87	-0,27	1,19	-0,37	1,31	-0,30	2,17	-0,11	5,26	-0,41	5,07	-0,35	1,71
Veränderung der Lohnsumme in Mrd. Euro ¹⁾	-1,4	10,3	-0,9	3,2	-1,4	3,0	-1,3	4,1	-0,8	10,4	-1,6	10,2	-1,2	4,2

1 Annahme: Das zusätzliche Arbeitsangebot wird vollständig zu den bestehenden Löhnen realisiert.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin mit dem STSM auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), Distribution v35, Einkommensfortschreibung 2020 (vor Corona-Krise), Einkommensteuerrecht 2021.

© DIW Berlin 2020

Im Folgenden werden diese Einkommenseffekte sowie die Grenzbelastungen von Zweitverdienenden für ein zu versteuerndes Einkommen des oder der Hauptverdienenden von 45 000 Euro im Jahr illustriert (Abbildung 1 bis 7). Beim geltenden Recht des Ehegattensplittings gilt für beide PartnerInnen die Grenzbelastung der Hälfte des gemeinsamen zu versteuernden Einkommens. Dadurch bezahlt der oder die zweitverdienende PartnerIn bereits auf den ersten selbst verdienten Euro eine Belastung von 27 Prozent, die bei höheren Einkommen weiter steigt. Entsprechend sinken die Nettoeinkommen aus dem Zweitverdienst und damit die Motivation, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen oder auszuweiten. Bei hauptverdienenden PartnerInnen sinkt dagegen die Grenzbelastung: Er oder sie würde in dem Beispiel bei Individualbesteuerung eine Grenzbelastung von 37 Prozent statt 27 Prozent bezahlen.

Bei einer Individualbesteuerung versteuern beide PartnerInnen ihr eigenes Einkommen, der Splittingvorteil fällt weg. Entsprechend werden Paare mit Alleinverdienenden oder Zweitverdienenden mit geringen Einkommen deutlich stärker besteuert als bisher. Das Steuermehraufkommen ist bei einer Abschaffung des Splittingverfahrens mit 25,6 Milliarden Euro im Jahr beträchtlich (Tabelle 1). Damit könnte man die Einkommensteuer und andere Steuer- oder Abgabenbelastungen senken oder Ausgabenprogramme ausweiten, etwa für Familien, Betreuung oder Bildung.⁹ Das Gros der Mehreinnahmen entsteht bei den höheren Einkommensgruppen. In Relation zum Einkommen werden allerdings auch die Ehepaare in den mittleren Einkommensgruppen mit bis zu 1,8 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens belastet.

Das Arbeitsvolumen verheirateter Frauen würde bei einer Individualbesteuerung deutlich steigen (Tabelle 2): Die Partizipationsquote stiege um 1,5 Prozentpunkte, die

wöchentliche Arbeitszeit um knapp fünf Prozent. Bei Männern wäre eine minimale Verringerung des Arbeitsangebots zu erwarten, die wöchentliche Arbeitszeit verheirateter Männer würde durchschnittlich um ein halbes Prozent sinken. Wird das zusätzliche Arbeitsangebot im Umfang von 90 Prozent zu den bestehenden Löhnen realisiert, entstehen weitere Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen in Höhe von gut sechs Milliarden Euro (Tabelle 1).¹⁰ Dadurch erzielt die gesamte Reform fast 32 Milliarden Euro Mehreinnahmen.

Realsplitting erhält Steuervorteile bei den Normalverdienenden und hat daher nur geringe Arbeitsmarktwirkungen

Eine weitgehende Individualbesteuerung wird in vielen Ländern praktiziert, beispielsweise in Schweden und Österreich.¹¹ Sie gilt in Deutschland aber als nicht opportun, da dann die Realtransfers und Unterhaltungspflichten zwischen den PartnerInnen bei der Einkommensteuer nicht mehr oder nur noch teilweise berücksichtigt werden. Dafür gelten hierzulande auch rechtliche Anforderungen.¹² Eine pragmatische Lösung hierzu ist ein Realsplitting für alle Ehepaare analog zu den Regelungen für Unterhaltszahlungen zwischen getrennt lebenden oder geschiedenen EhepartnerInnen: Der oder die höherverdienende PartnerIn kann einen maximalen Übertragungsbetrag von 13 805 Euro als Sonderausgaben von seinem steuerpflichtigen Einkommen abziehen (§ 10 Abs. 1a Nr. 1 EStG). Diesen muss der oder die empfangende PartnerIn als sonstige Einkommen versteuern (§ 22 Nr. 1a EStG).

¹⁰ Dies beruht auf der Annahme, dass das zusätzliche Arbeitsvolumen vollständig sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist. Bei den Einnahmen werden neben Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag auch Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern sowie die Sozialbeiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) berücksichtigt.

¹¹ Einen Überblick geben Åsa Gunnarsson, Margit Schratzenstaller und Ulrike Spangenberg (2017): Gender equality and taxation in the European Union. Study for the FEMM Committee, European Parliament (online verfügbar); Herwig Immervoll et al. (2009): An Evaluation of the Tax-Transfer Treatment of Married Couples in European Countries. IZA DP No. 3965 (online verfügbar).

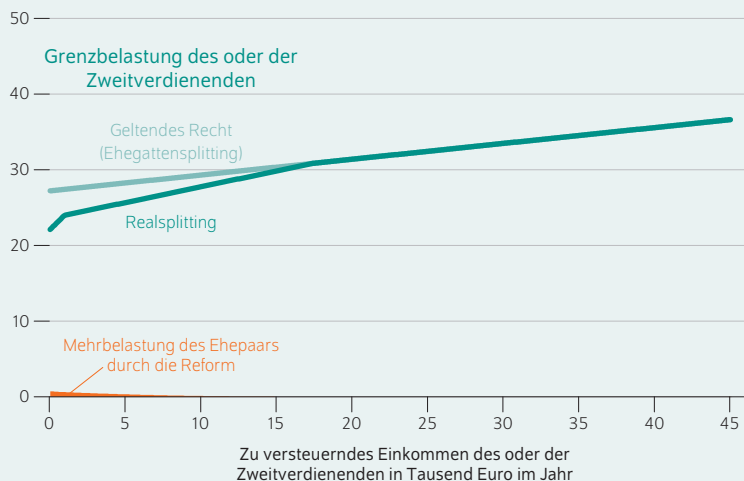
¹² Vgl. insbesondere Bundesverfassungsgericht (1990), BVerfGE 82, 60 (online verfügbar).

⁹ Stefan Bach, Björn Fischer, Peter Haan und Katharina Wrohlich (2017): Ehegattenbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume. DIW Wochenbericht Nr. 13 (online verfügbar).

Abbildung 2

Geltendes Recht und Realsplitting mit maximal 13 805 Euro Übertragungsbetrag im Vergleich

Grenzbelastung des oder der Zweitverdienenden in Prozent und Belastungswirkungen des Ehepaars bei Reform in Prozent des zu versteuernden Einkommens



Anmerkungen: Für die Berechnungen wurde ein zu versteuerndes Einkommen von 45 000 Euro für den oder die Erstverdienenden angenommen. Maximaler Übertragungsbetrag nach § 10 Absatz 1a Nr. 1 Satz 1 EStG: 13 805 Euro.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Einkommensteuertarifs und des Solidaritätszuschlags 2021.

© DIW Berlin 2020

Das Realsplitting begrenzt nur die Splittingvorteile von Alleinverdienenden-Paaren mit hohem Einkommen.

Im Beispiel des oder der Hauptverdienenden mit 45 000 Euro setzt die Grenzbelastung des oder der Zweitverdienenden dann bei einem Einkommen von 13 805 Euro ein und zwar mit 22 Prozent gemäß dem Einkommensteuertarif 2021 (Abbildung 2). Wenn der Einkommensunterschied zwischen den PartnerInnen das Doppelte des Übertragungsbetrags unterschreitet (in dem gewählten Beispiel ab 17 400 Euro Einkommen des oder der Zweitverdienenden), wird der Übertragungsbetrag entsprechend gekürzt. Dann wird wie beim gegenwärtigen Vollsplitting die hälftige Aufteilung des gemeinsamen Einkommens erreicht und das Realsplitting wirkt wie das Vollsplitting des geltenden Rechts.

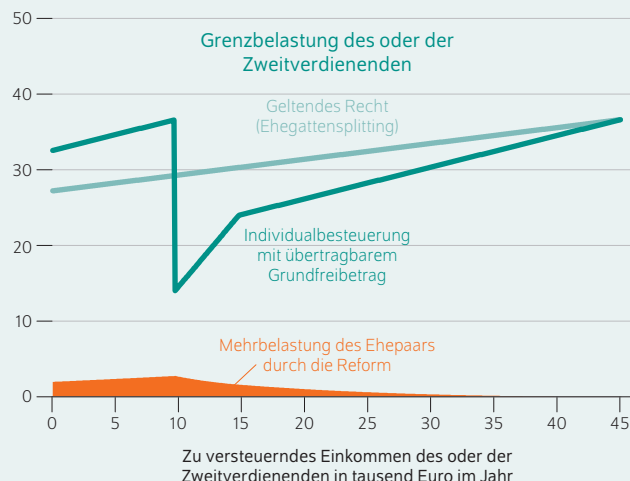
Das Realsplitting senkt die Belastungen der Alleinverdienender-Paare im Vergleich zur reinen Individualbesteuerung deutlich, in dem gewählten Beispiel auf nur noch 322 Euro im Jahr. Entsprechend sinkt auch das Mehraufkommen der Reform auf 5,3 Milliarden Euro (Tabelle 1). Im Wesentlichen begrenzt die Reform nur hohe Splittingvorteile, das Mehraufkommen entsteht vor allem in den oberen Einkommensgruppen.

Die Arbeitsmarktwirkungen dieser Reform sind eher gering, da sich an den hohen Grenzbelastungen für Zweitverdienende aufgrund des relativ hohen Übertragungsbetrags nur wenig ändert. Die Partizipationsquote verheirateter Frauen

Abbildung 3

Geltendes Recht und Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag im Vergleich

Grenzbelastung des oder der Zweitverdienenden in Prozent und Belastungswirkungen des Ehepaars bei Reform in Prozent des zu versteuernden Einkommens



Anmerkungen: Für die Berechnungen wurde ein zu versteuerndes Einkommen von 45 000 Euro für den oder die Erstverdienenden angenommen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Einkommensteuertarifs und des Solidaritätszuschlags 2021.

© DIW Berlin 2020

Ein Nachteil des Modells sind die hohen Grenzbelastungen auf die Zweitverdienste unterhalb des Grundfreibetrags. Diese sind teilweise sogar höher als unter dem geltenden Recht mit Splitting.

würde um knapp 0,4 Prozentpunkte und die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit um etwa 1,2 Prozent steigen (Tabelle 2). Entsprechend gering fallen auch die Mehreinnahmen durch die Arbeitsmarktwirkungen aus (Tabelle 1).

Übertragbarer Grundfreibetrag schränkt Splittingvorteil stärker ein, erhöht aber Grenzbelastungen von niedrigen Zweitverdiensten

Das Modell des übertragbaren Grundfreibetrags begrenzt den Splittingvorteil deutlich stärker. Dabei wird der von den Zweitverdienenden nicht oder nur teilweise ausgenutzte Grundfreibetrag auf die Hauptverdienenden übertragen. Entsprechend steigen die Belastungen der Alleinverdienender-Paare, in dem gewählten Beispiel auf 884 Euro im Jahr (Abbildung 3). Wenn der oder die Zweitverdienende oberhalb des Grundfreibetrags verdient, endet der Einkommensausgleich mit dem oder der PartnerIn – es gilt also die Individualbesteuerung. Entsprechend stärker sind die Mehrbelastungen von Ehepaaren mit höheren Einkommen bei größeren Einkommensdifferenzen. Insgesamt entstehen dadurch Mehreinnahmen von 10,9 Milliarden Euro im Jahr (Tabelle 1).

Ein Nachteil dieses Modells sind allerdings die hohen Grenzbelastungen auf die Zweitverdienste unterhalb des

Grundfreibetrags.¹³ Denn der übertragene Grundfreibetrag wird um diese Einkommen gekürzt, also zu 100 Prozent auf das selbst verdiente Einkommen der Zweitverdienenden angerechnet. Entsprechend steigt die Einkommensteuerbelastung der Hauptverdienenden. Dadurch ist die effektive Grenzbelastung des Zweitverdienstes sogar höher als unter dem geltenden Recht mit Splitting. Dies ist für die Arbeitsmarktentscheidungen des Paares relevant, wenn beide PartnerInnen ihre Arbeitsmarktentcheidungen nach dem Haushaltsnettoeinkommen ausrichten, wie es im Simulationsmodell angenommen wird. In diesem Fall kann die Erwerbsbeteiligung der Zweitverdienenden sogar sinken. Insgesamt wären die Arbeitsangebotswirkungen der Reformvariante „Übertragbarer Grundfreibetrag“ ähnlich groß wie in der Variante „Realsplitting mit 13 805 Euro Übertragungsbetrag.“

Ehezusatzfreibetrag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium vermeidet hohe Grenzbelastungen des Zweitverdienstes

Ergänzend zum übertragbaren Grundfreibetrag schlägt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium einen Ehezusatzfreibetrag vor, der die hohen Grenzbelastungen auf den Zweitverdienst reduziert.¹⁴ Bei eigenen Einkommen der Zweitverdienenden unterhalb des Grundfreibetrags senkt der Beirat die Anrechnung auf 50 Prozent, bei übersteigenden Einkommen auf 27 Prozent und mit zunehmenden Einkommen noch stärker. Denn bei diesen Einkommen kommt bei Zweitverdienenden die Grenzbelastung der eigenen Steuer hinzu und steigt schnell an. Der Zusatzfreibetrag wird bis zu einem zu versteuernden Einkommen der Zweitverdienenden von 43 000 Euro im Jahr gewährt.

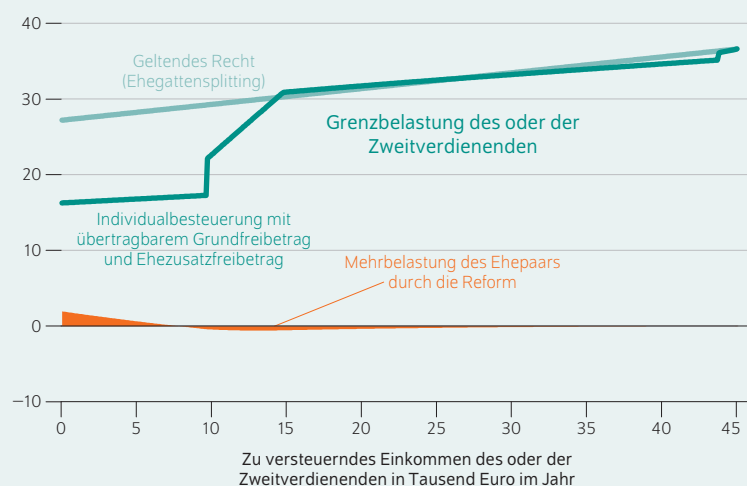
Dadurch liegen die Grenzbelastungen bei geringen Zweitverdiensten deutlich niedriger als beim geltenden Recht sowie beim reinen übertragbaren Grundfreibetrag (Abbildung 4). Zugleich weitet die verringerte Anrechnung den Bezug des Ehezusatzfreibetrags auf höhere Zweitverdienste aus. Dieses Phänomen ist aus der Diskussion um die „Negative Einkommensteuer“ beziehungsweise um das Grundeinkommen bekannt („Transfergrenze“). Dadurch steigt die Grenzbelastung der Zweitverdienenden in Kombination mit der eigenen Steuerbelastung in etwa auf das Niveau des Ehegattensplittings unter dem geltenden Recht.

Insoweit ergeben sich im Vergleich mit dem reinen übertragbaren Grundfreibetrag höhere Arbeitsanreize bei niedrigen Zweitverdiensten, hingegen niedrigere Arbeitsanreize bei höheren Zweitverdiensten. Per Saldo sind die Arbeitsmarktwirkungen knapp doppelt so hoch wie in der Variante ohne den Ehezusatzfreibetrag. In der vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums vorgeschlagenen Variante würde sich die Partizipationsquote verheirateter Frauen um etwa einen Prozentpunkt erhöhen. Die

Abbildung 4

Geltendes Recht und Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag im Vergleich

Grenzbelastung des oder der Zweitverdienenden in Prozent und Belastungswirkungen des Ehepaars bei Reform in Prozent des zu versteuernden Einkommens



Anmerkungen: Für die Berechnungen wurde ein zu versteuerndes Einkommen von 45 000 Euro für den oder die Erstverdienenden angenommen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Einkommensteuertarifs und des Solidaritätszuschlags 2021.

© DIW Berlin 2020

Die Grenzbelastungen liegen bei geringen Zweitverdiensten deutlich niedriger als beim geltenden Recht.

durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit stiege um etwa 2,2 Prozent (Tabelle 2).

Ferner entlastet der Ehezusatzfreibetrag Paare mit typischem Zusatzverdienst, bei denen Zweitverdienende – zumeist die Ehefrau – im Bereich von einem bis zwei Dritteln des Hauptverdienenden-Einkommens erzielt. Dadurch werden die mittleren Einkommensgruppen im Durchschnitt entlastet. Nur in den oberen beiden Einkommensdezilen entstehen spürbare Mehreinnahmen. Das gesamte Mehraufkommen der Reform ist mit 3,5 Milliarden Euro deutlich geringer als beim reinen übertragbaren Grundfreibetrag (Tabelle 1). Die Mehreinnahmen durch die Arbeitsmarktwirkungen erhöhen das Mehraufkommen auf 5,4 Milliarden Euro.

Ungeminderter Ehezusatzfreibetrag des IWF entlastet alle Beidverdiener-Paare, führt aber zu hohen Mindereinnahmen

Der IWF erweitert dieses Konzept zu einem generellen ungeminderten Ehezusatzfreibetrag, der allen Ehepaaren gewährt wird und nicht auf das eigene Einkommen der Zweitverdienenden angerechnet wird (IWF-Vorschlag 1).¹⁵ Dieser Ehezusatzfreibetrag soll das Existenzminimum des Paares

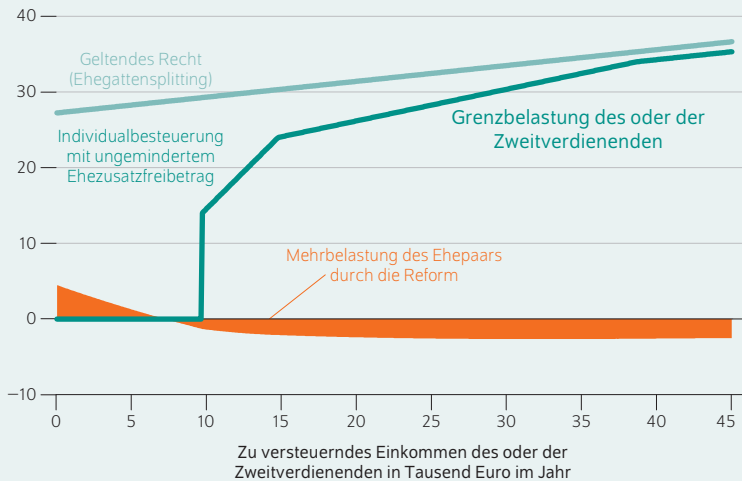
¹³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2018), a. a. O., 32 ff.

¹⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2018), a. a. O., 36 ff.

¹⁵ Perry et al. (2019), a. a. O., 39 ff.

Abbildung 5

Geltendes Recht und Individualbesteuerung mit ungemindertem Ehezusatzfreibetrag¹ im Vergleich
Grenzbelastung des oder der Zweitverdienenden in Prozent und Belastungswirkungen des Ehepaars bei Reform in Prozent des zu versteuernden Einkommens



¹ Vorschlag 1 des Internationalen Währungsfonds (IWF).

Anmerkungen: Für die Berechnungen wurde ein zu versteuerndes Einkommen von 45 000 Euro für den oder die Erstverdienenden angenommen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Einkommensteuertarifs und des Solidaritätszuschlags 2021.

© DIW Berlin 2020

Die Grenzbelastung der Zweitverdienenden folgt der Individualbesteuerung. Paare, bei denen beide PartnerInnen ähnliche hohe Einkünfte erzielen, werden gegenüber dem geltenden Recht entlastet.

freistellen, das nach dem letzten Existenzminimumbericht für 2020 mit 15 540 Euro veranschlagt wird.¹⁶ Fortgeschrieben mit drei Prozent auf 2021 (16 006 Euro) und abzüglich des Grundfreibetrags für Erstverdienende (2021: 9 696 Euro) ergibt sich ein Ehezusatzfreibetrag von 6 310 Euro.¹⁷ Dieser Betrag ist deutlich geringer als der zweite Grundfreibetrag, da das Existenzminimum des Paares durch die Ersparnisse der gemeinsamen Haushaltswirtschaft eine Abnahme beim Regelbedarf und vor allem bei den Kosten der Unterkunft vorsieht.

Bei diesem Reformvorschlag folgt die Grenzbelastung der Zweitverdienenden der Individualbesteuerung (Abbildung 5), während bei Hauptverdienenden die Grenzbelastung durch den Abzug des Ehezusatzfreibetrags spürbar sinkt. Der Vorteil: Negative Anreizwirkungen auf den Zweitverdienenden wie beim Modell des übertragbaren Grundfreibetrags werden vermieden, zugleich entstehen positive

¹⁶ Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2020 (12. Existenzminimumbericht) (online verfügbar).

¹⁷ Für die steueroptimale Aufteilung wird der Ehezusatzfreibetrag beim Hauptverdienenden abgezogen, wenn der Einkommensunterschied zwischen den PartnerInnen größer als der Ehezusatzfreibetrag. Bei kleineren Einkommensunterschieden wird der exakte Einkommensunterschied bei höherverdienenden PartnerInnen abgezogen und der Rest des Ehezusatzfreibetrags hälftig bei beiden PartnerInnen.

Arbeitsanreize bei Hauptverdienenden. In Summe ergeben sich für Frauen ähnliche Arbeitsangebotsreaktionen wie bei der reinen Individualbesteuerung. Die Partizipationsquote verheirateter Frauen stiege um etwa 1,7 Prozentpunkte, die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit um mehr als fünf Prozent.

Dieses Modell führt zunächst zu Mindereinnahmen von 2,6 Milliarden Euro im Jahr (Tabelle 1). Die deutlichen Arbeitsmarktwirkungen erhöhen allerdings das Steueraufkommen um fast sieben Milliarden Euro, so dass die gesamte Reform Mehreinnahmen von gut vier Milliarden Euro erzielt. Paare, bei denen beide PartnerInnen ähnliche hohe Einkünfte erzielen, werden gegenüber dem geltenden Recht entlastet (Abbildung 5). Denn diese Paare haben im geltenden Recht nur einen geringen Splittingvorteil, beim IWF-Modell erhalten sie aber den vollen Ehezusatzfreibetrag. Dessen Entlastungswirkung steigt bei höheren Einkommen der PartnerInnen, so dass vor allem besser verdienende Paare entlastet werden.¹⁸ Zugleich entlastet der Vorschlag die Alleinverdiener-Paare nicht so stark wie die Modelle des übertragbaren Grundfreibetrags oder des Ehezusatzfreibetrags des Bundesfinanzministeriums, da der Ehezusatzfreibetrag des IWF deutlich geringer ausfällt, als der zweite Grundfreibetrag. Im Beispiel steigt die Mehrbelastung des Alleinverdiener-Paares auf 2 010 Euro im Jahr (Abbildung 5).

Steuerabzug für Ehepaare des IWF reduziert Entlastung auf das Niveau von Geringverdienenden

Als weiteren Vorschlag regt der IWF einen generellen Steuerabzug für Ehepaare an (IWF-Vorschlag 2). Dieser Betrag soll von der Steuerschuld, nicht von der Steuerbemessungsgrenze abgezogen werden. Dadurch wird die progressive Entlastung des Ehezusatzfreibetrags (wie beim Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums und beim ersten Vorschlag des IWF) vermieden. Stattdessen wird bei allen Paaren ein gleicher Betrag von der Steuerschuld abgezogen (tax credit), wobei es keine Auszahlung einer negativen Steuerschuld gibt.

Der Steuerabzugsbetrag wird so bemessen, dass das Existenzminimum des Paares (2021: 16 006 Euro) bei Alleinverdienenden steuerfrei bleibt. Nach dem Einkommensteuertarif 2021 ergibt sich für Alleinverdienende (Grundtabelle) mit einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 16 006 Euro eine Steuerschuld von 1 263 Euro. Dieser Betrag wird daher als Steuerabzugsbetrag festgelegt.

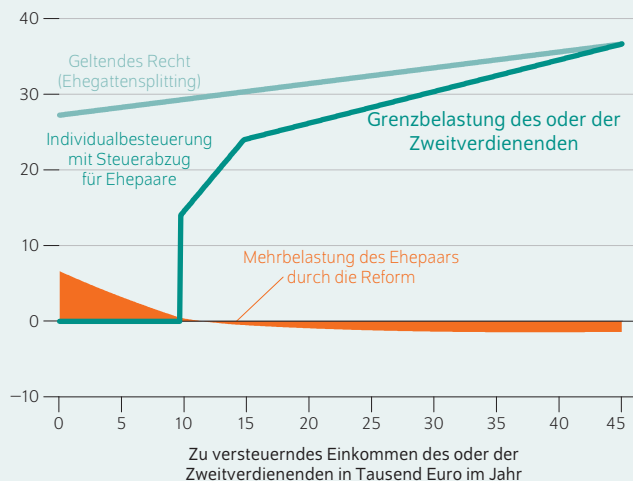
Durch den Steuerabzugsbetrag werden stärkere Entlastungen bei höheren Einkommen vermieden. Die Steuerausfälle bei Beidverdiener-Paaren sinken deutlich. Bei den Alleinverdiener-Paaren entstehen höhere Mehrbelastungen, so dass

¹⁸ Hat zum Beispiel der oder die eine PartnerIn ein zu versteuerndes Einkommen von 45 000 Euro und der oder die andere 35 000 Euro, dann würde dieses Paar beim IWF-Vorschlag 1 2 076 Euro weniger Einkommensteuer zahlen als im geltenden Recht. Das sind 2,6 Prozent des gemeinsamen zu versteuernden Einkommens.

Abbildung 6

Geltendes Recht und Individualbesteuerung mit Steuerabzug für Ehepaare¹ im Vergleich

Grenzbelastung des oder der Zweitverdienenden in Prozent und Belastungswirkungen des Ehepaars bei Reform in Prozent des zu versteuernden Einkommens



1 Vorschlag 2 des Internationalen Währungsfonds (IWF).

Anmerkungen: Für die Berechnungen wurde ein zu versteuerndes Einkommen von 45 000 Euro für den oder die Erstverdienenden angenommen. Maximaler Übertragungsbetrag entsprechend dem Grundfreibetrag.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Einkommensteuertarifs und des Solidaritätszuschlags 2021.

© DIW Berlin 2020

Für beide PartnerInnen gelten die gleichen Grenzbelastungen wie bei der reinen Individualbesteuerung.

die Reform insgesamt Mehreinnahmen von 8,7 Milliarden Euro im Jahr erzielt (Tabelle 1). Die kräftigen Arbeitsmarktwirkungen erhöhen das Steueraufkommen um sechs Milliarden Euro, so dass die gesamte Reform Mehreinnahmen von fast 15 Milliarden Euro erzielt.

Bei diesem Vorschlag gelten für beide PartnerInnen die gleichen Grenzbelastungen wie bei der reinen Individualbesteuerung (Abbildung 6). Dadurch ergeben sich ähnliche Arbeitsangebotseffekte wie bei der reinen Individualbesteuerung oder dem ungeminderten Ehezusatzfreibetrag (Tabelle 2).

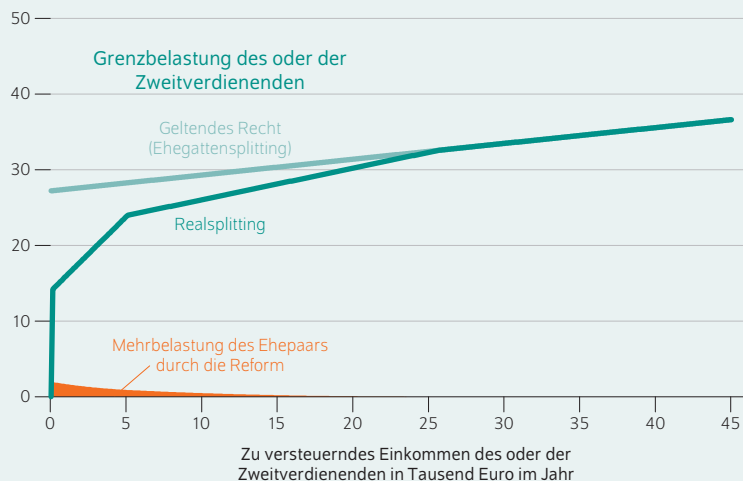
In einer Reihe von Ländern gibt es ähnliche Entlastungen von Alleinverdiener-Paaren, etwa in Österreich.¹⁹ Allerdings dürfte dieser Vorschlag in Deutschland auf rechtliche Vorbehalte stoßen. Hierzulande gelten private Unterhaltspflichten als Minderungen steuerlicher Leistungsfähigkeit. Daher wird argumentiert, dass mindestens das Existenzminimum des Paares von Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden muss. Die damit verbundene steuerliche Entlastung steigt beim progressiven Einkommensteuertarif

¹⁹ In Österreich gibt es einen Alleinverdiener-Absetzbetrag für verheiratete Personen mit Kindern, deren PartnerIn ein zu versteuerndes Einkommen von weniger als 6 000 Euro pro Jahr hat. Dieser beträgt jährlich 364 Euro plus 130 Euro für das erste Kind, 175 Euro für das zweite Kind und 220 Euro für das dritte und jedes weitere Kind (online verfügbar).

Abbildung 7

Geltendes Recht und Realsplitting mit maximal 9 696 Euro Übertragungsbetrag im Vergleich

Grenzbelastung des oder der Zweitverdienenden in Prozent und Belastungswirkungen des Ehepaars bei Reform in Prozent des zu versteuernden Einkommens



Anmerkungen: Für die Berechnungen wurde ein zu versteuerndes Einkommen von 45 000 Euro für den oder die Erstverdienenden angenommen. Maximaler Übertragungsbetrag entsprechend dem Grundfreibetrag.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Einkommensteuertarifs und des Solidaritätszuschlags 2021.

© DIW Berlin 2020

Bei geringen Zweitverdiensten wird der Übertragungsbetrag nicht gekürzt. Dadurch werden hohe Grenzbelastungen für die Zweitverdienenden vermieden.

mit dem Einkommen. Zum Beispiel steigt die Entlastung des IWF-Ehezusatzfreibetrags (IWF-Vorschlag 1) bei Spitzenverdienenden mit dem Reichensteuersatz von 45 Prozent plus Solidaritätszuschlag auf 2 840 Euro. Hingegen ist die steuerliche Entlastung in der Variante des Steuerabzugs (IWF-Vorschlag 2) für alle Ehepaare unabhängig von ihrem Einkommen 1 263 Euro.

Kompromissvorschlag: Realsplitting mit Übertragungsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags

Ein Kompromiss wäre ein Realsplitting mit niedrigerem Übertragungsbetrag. Dieser ließe ähnlich große fiskalische Wirkungen und Arbeitsmarkteffekte erwarten, wäre aber mit der deutschen Auslegung des Leistungsfähigkeitsprinzips vereinbar. Anstatt 13 805 Euro pro Jahr zwischen den Ehepartnern übertragen zu können, ist in dieser Variante nur ein Übertragungsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags möglich, also in Höhe von 9 696 Euro (Abbildung 7).²⁰ Entsprechend müssten im Fall dieser Reform auch die Regelungen für die Unterhaltszahlungen zwischen getrennt lebenden Ehepartnern angepasst werden.

²⁰ Entsprechend müssten im Fall so einer Reform auch die Regelungen für die Unterhaltszahlungen zwischen getrennt lebenden Ehepartnern oder geschiedenen ehemaligen Ehepartnern ebenfalls auf diesen Betrag angepasst werden.

EhepartnerInnen oder geschiedenen PartnerInnen ebenfalls auf diesen Betrag angepasst werden (§ 10 Abs. 1a Nr. 1 EStG).

Anders als bei der Variante des übertragbaren Grundfreibetrags wird aber bei geringen Einkünften der Zweitverdienenden der Übertragungsbetrag nicht gekürzt. Solange die Einkommensdifferenz zwischen den EhepartnerInnen das Doppelte des Grundfreibetrags übersteigt, kann der Übertragungsbetrag – wie beim Realsplitting – ungemindert angesetzt werden. Dadurch werden, wie bei den Vorschlägen von IWF und vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums, die hohen Grenzbelastungen für die Zweitverdienenden vermieden.

Dementsprechend sind spürbare Arbeitsangebotseffekte zu erwarten, insbesondere was die durchschnittliche Arbeitszeit verheirateter Frauen betrifft. Diese stiege um etwa 1,7 Prozent, und damit zwar etwas weniger als beim Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats und deutlich geringer als bei den IWF-Vorschlägen, aber etwas mehr als in der Variante des übertragbaren Grundfreibetrags.

Der Vorteil dieser Variante: Sie ist verständlicher als die Zusatzfreibeträge und generiert fiskalische Mehreinnahmen von acht Milliarden Euro pro Jahr, einschließlich der geschätzten Arbeitsmarktwirkungen sind es zehn Milliarden Euro im Jahr. Die Belastungen werden zum Großteil von Paaren aus den obersten beiden Einkommensdezilen getragen. Ferner gewährleistet die Reform die rechtlichen Vorgaben zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums beider EhepartnerInnen.

Fazit: Reform des Ehegattensplittings könnte Erwerbsbeteiligung von Frauen steigern und Steuermehraufkommen erzielen

Das Ehegattensplitting ist ein steuerpolitischer Evergreen, der seit mindestens 50 Jahren die Gemüter bewegt. Reformen sind schwer zu erreichen, da sie verschiedenen Anforderungen Rechnung tragen müssen, welche schwer miteinander zu vereinbaren sind: Steuervorteile für Alleinverdiener-Paare mit hohem Einkommen sollen abgebaut, die Grenzbelastungen der Zweitverdienenden reduziert und damit deren Arbeitsmarktbeteiligung gefördert und zugleich untere Einkommensgruppen nicht stärker belastet werden.

Traditionelle Reformvorschläge wie ein Realsplitting mit höherem Übertragungsbetrag erhalten den Splittingvorteil für normalverdienende Paare weitgehend. Dadurch senken sie die Grenzbelastungen der zweitverdienenden PartnerInnen aber nur wenig. Neuere Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium und des Internationalen Währungsfonds versuchen, mit Zusatzfreibeträgen die Arbeitsanreize der Zweitverdienenden zu verbessern. Diese Konzepte sind aber entweder schwer verständlich oder begünstigen Beidverdiener-Paare mit mittleren und höheren Einkommen zusätzlich und reduzieren dadurch das fiskalische Mehraufkommen der Reform deutlich. Ferner dürften die Zusatzfreibeträge auch gleichstellungspolitische Vorbehalte auslösen, da sie bei Hauptverdienenden abgezogen werden.

Eine steuertechnisch einfache, transparente und aus ökonomischer Sicht kluge Lösung wäre ein Steuerabzugsbetrag für Ehepaare, der unabhängig vom Einkommen der PartnerInnen ist (IWF-Vorschlag 2). Diese Lösung, die in einer Reihe von Ländern praktiziert wird, gilt aber in Deutschland aus ideologischen und rechtlichen Gründen als nicht opportun.

Insgesamt könnte ein Realsplitting mit Übertragungsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags die widerstreitenden Anforderungen noch am besten erfüllen. Dies gewährleistet die rechtlichen Vorgaben zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums beider EhepartnerInnen. Die Arbeitsanreize für Zweitverdienende werden gestärkt und es kann mit einer moderaten Steigerung der Erwerbsquote von verheirateten Frauen sowie einem spürbaren Anstieg ihrer wöchentlichen Arbeitszeit gerechnet werden. Gleichzeitig ist diese Variante verständlicher als die Zusatzfreibeträge. Nicht zuletzt generiert diese Variante fiskalische Mehreinnahmen von bis zu zehn Milliarden Euro pro Jahr, die zum Großteil von Paaren aus den obersten beiden Einkommensdezilen getragen werden. Diese Mehreinnahmen könnten genutzt werden, um SteuerzahlerInnen allgemein zu entlasten oder um Familienleistungen zu verbessern, beispielsweise die Kinderbetreuung.²¹

²¹ Bach et al. (2017), a.a.O.

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Björn Fischer ist Doktorand in der Abteilung Staat am DIW Berlin | bfischer@diw.de

Peter Haan ist Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | phaan@diw.de

Katharina Wrohlich ist Leiterin der Forschungsgruppe Gender Economics am DIW Berlin | kwrohlich@diw.de

JEL: H24, J22, D13, D31

Keywords: Family taxation, tax reform, female labor supply, income distribution

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 41+42/2020:

www.diw.de/diw_weekly



INTERVIEW



„Mit Steuermehreinnahmen durch die Splitting-Reform sollten Familien breit entlastet werden“

Dr. Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin

1. **Herr Bach, seit langem wird in Deutschland eine Reform des Ehegattensplittings diskutiert. Was sind die wesentlichen Kritikpunkte?** Das Ehegattensplitting bedeutet große Steuervorteile für Alleinverdiener-Ehepaare. In Deutschland sind jedoch viele verheiratete Frauen Zweitverdienende, vor allem die mit Kindern. Sie haben durch das Ehegattensplitting relativ hohe Steuersätze. Für diese Frauen lohnt sich die Aufnahme einer Arbeit oder die Ausweitung einer Arbeit weniger als wenn sie individuell besteuert würden.
2. **Als Reformen werden oft das Realsplitting oder ein übertragbarer Grundfreibetrag vorgeschlagen. Was würde sich dadurch verbessern?** Realsplitting bedeutet, dass nicht mehr das gemeinsame Einkommen zur Hälfte auf beide Ehepartner aufgeteilt und dann versteuert wird, sondern der oder höherverdienende PartnerIn nur einen Abzugsbetrag vom Einkommen absetzen darf, den dann der oder die andere PartnerIn versteuern muss. Der Vorteil besteht darin, dass die hohen Steuerbelastungen für die Zweitverdienenden verringert werden. Ferner erzielt diese Reform ein durchaus beträchtliches Mehraufkommen für den Fiskus schätzungsweise etwa zehn Milliarden Euro.
3. **Gilt das auch für den übertragbaren Grundfreibetrag?** Der übertragbare Grundfreibetrag ist noch etwas restriktiver, weil er abgeschmolzen wird, wenn der oder die GeringverdienerIn, in der Regel die Ehefrau, eigenes Geld verdient. Das hat aber den Nachteil, dass dann die effektive Steuerbelastung auf den Mehrverdienst deutlich ansteigt, weil der oder die besserverdienende PartnerIn dann weniger abziehen kann.
4. **Neue Reformvorschläge bringen Zusatzfreibeträge oder Steuerabzüge für Ehepaare ins Spiel. Welche Vor- oder Nachteile hätte das?** Der Vorteil ist, dass die Steuerbelastungen von den geringer verdienenden PartnerInnen reduziert werden. Der Nachteil ist, dass auch Ehepaare, die ungefähr gleich viel verdienen, davon profitieren. Das führt

dann zu unerwünschten Verteilungswirkungen auch bei den BesserverdienerInnen und zu sehr großen Steuerausfällen. Unter Umständen ist diese Steuerreform sogar mit einem Minderaufkommen verbunden.

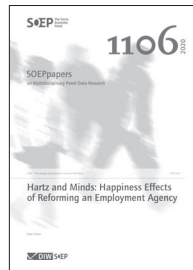
5. **Was wäre in Bezug auf das Steueraufkommen die beste Lösung?** Das Steueraufkommen sollte nicht so stark im Vordergrund stehen, denn es geht ja vor allem um die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kindern. Natürlich hängt das Steueraufkommen davon ab, wie stark die Ehepaare über Realsplitting oder Zusatzfreibeträge entlastet werden. Ein höheres Steueraufkommen entsteht, wenn man diese zusätzlichen Vergünstigungen relativ niedrig hält. Dieses zusätzliche Steueraufkommen könnte man dazu verwenden, dass man Familien über höheres Kindergeld, Kinderfreibeträge oder auch eine bessere Kinderbetreuungsinfrastruktur breit entlastet. Das hilft gerade Familien mit kleineren Kindern viel mehr als die paar Euro, die sie beim Ehegattensplitting sparen.
6. **Die Diskussion um das Ehegattensplitting ist seit langem festgefahren. Inwieweit wäre ein Kompromiss denkbar, um zu einer Reform zu gelangen?** Man kann das Ehegattensplitting in Deutschland nicht komplett abschaffen – wegen der Verteilungswirkungen, aber auch wegen rechtlicher Vorbehalte. Wir schlagen daher einen relativ leicht umzusetzenden und transparenten Kompromiss vor. Er bedeutet, dass man im Rahmen eines sogenannten Realsplittings nur den Grundfreibetrag von höher verdienende PartnerInnen auf geringer verdienende PartnerInnen übertragen darf. Dadurch ist auch bei Alleinverdiener-Ehepaaren das Existenzminimum des gesamten Ehepaares steuerfrei gestellt, also auch des oder der nicht verdienenden EhepartnerIn.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

SOEP Papers Nr. 1106
2020 | Max Deter



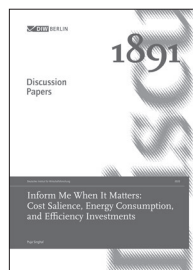
Hartz and Minds: Happiness Effects of Reforming an Employment Agency

Since the labor market reforms around 2005, known as the Hartz reforms, Germany has experienced declining unemployment rates. However, little is known about the reforms' effect on individual life satisfaction of unemployed workers. This study applies difference-in-difference estimations and finds a decrease in life satisfaction after the reforms that is more pronounced for male unemployed in west Germany. The effect is driven by income and income satisfaction, but not by the unemployment rate. Also unemployed persons who exogenously lost their jobs are affected by the reforms. In line with the structure of the reforms, the effect is stronger on long-term and involuntarily unemployed persons.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



Discussion Papers Nr. 1891
2020 | Puja Singhal



Inform Me When It Matters: Cost Salience, Energy Consumption, and Efficiency Investments

Effective attention to information may play a prominent role in consumer choice for energy-intensive services and it may simply be a function of receiving timely information when consumption takes place. This paper investigates whether and why the timing of utility bills leads to salience bias in heat energy consumption. In Germany, the 12-month billing period varies across buildings with a significant share of buildings receiving bills during the summer months, when the salience of heating costs is absent or low. I exploit this large-scale natural experiment in utility billing cycles at the building level to identify the salience

effect of costs on energy consumption and the underlying heterogeneity in the average treatment effect. I find new evidence for consumer inattention to energy costs: consumers that are billed for heating during off-winter months demand more heat energy annually. Results suggest that households are paying attention to their heating costs in the first three months of the 12-month billing period. As a result, bills immediately before the winter heating season are most effective, allowing ample opportunity to adjust consumption. I show that salience bias in consumption is persistent and pervasive – affecting households in all regions and building/technology type. Engaging energy users with salient bills, not necessarily more frequent, has the potential to reduce energy consumption in the residential sector significantly. This paper further examines whether enduring differences in consumer inattention to energy costs had a long-run impact on thermal efficiency investments by building owners – with implications for the energy-efficiency gap.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



SOEP Papers Nr. 1107

2020 | Rania Gihleb, Osea Giuntella, Luca Stella, Tianyi Wang



Industrial Robots, Workers' Safety, and Health

This study explores the relationship between the adoption of industrial robots and workplace injuries using data from the United States (US) and Germany. Our empirical analyses, based on establishment-level data for the US, suggest that a one standard deviation increase in robot exposure reduces work-related injuries by approximately 16%. These results are driven by manufacturing firms (–28 %), while we detect no impact on sectors that were less exposed to industrial robots. We also show that the US counties that are more exposed to robot penetration experience a significant increase in drug- or alcohol-related deaths and mental health problems, consistent with the extant evidence of negative

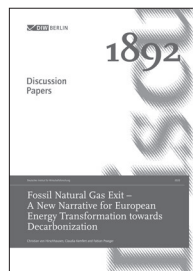
effects on labor market outcomes in the US. Employing individual longitudinal data from Germany, we exploit within-individual changes in robot exposure and document similar effects on job physical intensity (–4 %) and disability (–5 %), but no evidence of significant effects on mental health and work and life satisfaction, consistent with the lack of significant impacts of robot penetration on labor market outcomes in Germany.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



Discussion Papers Nr. 1892

2020 | Christian von Hirschhausen, Claudia Kemfert, Fabian Praeger



Fossil Natural Gas Exit – A New Narrative for the European Energy Transformation towards Decarbonization

This paper discusses the potential role of fossil natural gas (and other gases) in the process of the energy transformation in Europe on its way to complete decarbonization. Mainstream conventional wisdom has it that natural gas, perhaps in combination with other gases, should maintain an important role in the energy mix, first, as a "bridge fuel", and then through a gradual transition toward decarbonized gases. This is most comprehensively rolled out in three consecutive discussion papers by Jonathan Stern from the Oxford Institute for Energy Studies (2017b, 2017a, 2019). Based on an in- depth assessment of the

ambitious climate targets of the EU and the subsequent need for far-reaching decarbonization, as well as on results from energy system modeling, a contrasting result emerges, where the disappearance of fossil natural gas and its corresponding infrastructure is the next logical step of the transformation process in Europe. The lack of an economic perspective for nuclear power and the absence of a plausible deployment of large-scale carbon-dioxide removal technologies (CDR) imply that natural gas has no "sweet spot" any longer in the decarbonization process. In other words: Fossil natural gas is no longer part of the solution to the challenge of climate change, but has become part of the problem. Over the last years, the phasing out of natural gas in Europe has already started, and will continue until its complete phase-out, most likely in the 2040s, i.e. only two decades from now. The decline of natural gas in Europe has implications for the short- and longer-term aggregate and sectoral energy mix, but also for the future of the lumpy infrastructure, that has been developed over the last decades for a growing market. ...

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



KATJA SCHMIDT UND MAGDALENA KRIEGER



Katja Schmidt ist Doktorandin
in der Infrastruktureinrichtung
Sozio-oekonomisches Panel

Magdalena Krieger ist Doktorandin
in der Infrastruktureinrichtung
Sozio-oekonomisches Panel

Mehr Miteinander zerstreut Sorgen über Zuwanderung

Der Kommentar gibt die Meinung der Autorinnen wieder.

Mit dem Höhepunkt der Fluchtzuwanderung nach Deutschland 2015/16 wuchs auch der Anteil der Bevölkerung, der sich große Sorgen über Zuwanderung machte. Einerseits kam es zwar im Rahmen der „Willkommenskultur“ zu einem großen ehrenamtlichen Engagement für Geflüchtete und einer beträchtlichen Spendenbereitschaft. Andererseits äußerten sich die Sorgen der Bevölkerung aber in migrationsfeindlichen und rassistischen Demonstrationen wie bei Pegida, in Angriffen auf Geflüchtete und ihre Unterkünfte sowie in Wahlerfolgen der rechtspopulistischen AfD.

Die erfolgreiche Integration von Geflüchteten hängt jedoch auch vom Meinungsklima in der aufnehmenden Gesellschaft ab. Erfahren Zugewanderte Ablehnung, schlimmstenfalls in Form von Gewalt, aber auch in Form sozialer Distanz oder von Diskriminierung, werden ihnen Chancen gesellschaftlicher Teilhabe verwehrt.

Mit einem Rückgang der Fluchtzuwanderung aufgrund der Schließung der Balkan-Route und des EU-Türkei-Deals haben seit 2016 auch die Sorgen abgenommen, wie wir jüngst in unserer Studie belegt haben. Die damals Zugewanderten sind allerdings überwiegend auch heute noch in Deutschland ansässig. Dies lässt vermuten, dass die Zuwanderung insgesamt und deren mediales Echo ein größerer Treiber für Sorgen in der hiesigen Bevölkerung sind als der Anteil der Zugewanderten, der aktuell in Deutschland lebt.

Im Jahresgutachten des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Migration und Integration (SVR) 2019 wird eindrucksvoll dargestellt, dass die Sendeminuten zum Thema Zuwanderung in Fernseh-Hauptnachrichten seit 2016 kontinuierlich abgenommen haben. Mit einer rückläufigen Medienberichterstattung geht auch der Anteil der Befragten zurück, der das Thema Zuwanderung als wichtigstes Problem ansieht.

Der Tatsache, dass sich ein Großteil der Bevölkerung Sorgen über die Zuwanderung nach Deutschland macht, kann auf politischer Ebene mit zwei Handlungsempfehlungen begegnet

werden: Erstens sollte das Selbstverständnis korrigiert werden, dass Deutschland seit geraumer Zeit ein Einwanderungsland ist. Ändert sich der politische und mediale Diskurs, kann dies auch zu einer steigenden Akzeptanz von Zuwanderern in der Gesellschaft führen. Zweitens muss auf europäischer Ebene endlich eine Einigung erzielt werden, wie mit Asylbewerbern auf dem Kontinent verfahren wird. Dadurch wird (Flucht-) Zuwanderung in der Bevölkerung nicht als andauernde Krisenerscheinung wahrgenommen.

Die Integration Zugewanderter kann darüber hinaus auf zivilgesellschaftlicher Ebene durch den direkten Kontakt mit der Mehrheitsgesellschaft erleichtert werden. Kontakt bietet nicht nur die Möglichkeit zum Austausch von Informationen und Ressourcen, sondern kann auch gegenseitiges Vertrauen schaffen, so die soziologische Forschung. Somit kann verstärkter Kontakt zwischen Zugewanderten und Deutschen auch zum Abbau von Sorgen über Zuwanderung beitragen. In der Gruppe der zuletzt Zugewanderten, den Geflüchteten, hat aber bislang nur etwas über die Hälfte regelmäßigen Kontakt zu Deutschen, unter geflüchteten Frauen ist der Anteil geringer. Die Etablierung von Berührungspunkten zwischen Zugewanderten und der ansässigen Bevölkerung wären in diesem Zusammenhang ein wichtiger politischer Schritt. Ermöglicht werden kann dies beispielsweise über Initiativen wie Patenschaften, Mentorenprogramme sowie Vereine. Dabei ist nicht nur die Zivilgesellschaft gefragt, sondern auch Unterstützung seitens des Staates, der diese Integrationsbemühungen nachhaltig gestalten sollte.

Sorgen über Zuwanderung stehen dem gelungenen Zusammenleben von Zugewanderten und der Mehrheitsgesellschaft im Weg. Für mehr Miteinander bedarf es eines differenzierten Selbstverständnisses des Einwanderungslands Deutschland, Klarheit und Einigkeit bezüglich des Themas innerhalb der EU sowie vermehrter Kontakte zwischen Neuankömmlingen und Alteingesessenen.

Dieser Kommentar ist einer längeren Fassung am 8. September im MiGazin erschienen