

Bach, Stefan; Fischer, Björn; Haan, Peter; Wrohlich, Katharina

Article

Ehegattenbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bach, Stefan; Fischer, Björn; Haan, Peter; Wrohlich, Katharina (2017) : Ehegattenbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 84, Iss. 13, pp. 247-255

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/157329>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ehegattenbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume

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

Die Abschaffung des Ehegattensplittings zugunsten einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag könnte gut 15 Milliarden Euro Mehreinnahmen erzielen. Das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen würde spürbar steigen. Belastet würden vor allem besserverdienende Ehepaare mit ungleichen Einkommen. Übergangregelungen zum Vertrauensschutz für bestehende Ehen, Ehepaare mit kleineren Kindern oder ältere Ehepaare würden diese Mehrbelastungen mindern, allerdings auch Steuermehreinnahmen und das zusätzliche Arbeitsangebot zunächst reduzieren. Die Steuermehreinnahmen können verwendet werden, um private Haushalte zu entlasten. Eine aufkommensneutrale Senkung des Einkommensteuertarifs würde vor allem ledige Steuerpflichtige entlasten. Eine aufkommensneutrale Verwendung für Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen würde vor allem Familien mit Kindern zugutekommen. Belastet würden nur noch Ehepaare mit hohem Einkommen und hohem Splittingvorteil.

Über das Ehegattensplitting wird in Deutschland seit geraumer Zeit diskutiert.¹ Kritisiert werden insbesondere seine Verteilungswirkungen zugunsten von Alleinverdiener-Ehepaaren mit höheren Einkommen und die negativen Arbeitsangebotswirkungen für Zweitverdiener, bei denen es sich größtenteils um Frauen handelt.² In regelmäßigen Abständen werden Reformvarianten wie beispielsweise ein Familiensplitting³ oder ein Realsplitting⁴ vorgeschlagen. Empirische Analysen dieser Reformkonzepte zeigen allerdings, dass die angestrebten fiskalischen und verteilungspolitischen Ziele sowie die arbeitsmarkt- und gleichstellungspolitischen Wirkungen nicht erreicht werden. So führen beispielsweise die meisten Familiensplitting-Modelle bei teilweise erheblichen fiskalischen Kosten zu einer stärkeren Entlastung einkom-

1 Für eine Zusammenfassung dieser Diskussion siehe, z. B. Ulrike Spangenberg (2016): Der lange Weg zur Individualbesteuerung: Gleichstellungspolitische Perspektiven. In: Steuern und Wirtschaft Nr. 4, 343-353, Ralf Maiterth und Malte Chirvi (2015): Das Ehegattensplitting aus Sicht der Steuerwissenschaften, In: Steuern und Wirtschaft Nr. 1, 19-32, Joachim Englisch und Johannes Becker (2016): Reformbedarf und Reformoptionen beim Ehegattensplitting. ifst-Schrift 510, Maria Wersig (2013): Der lange Schatten der Hausfrauenehe. Zur Reformresistenz des Ehegattensplittings. Opladen, oder Hermann Buslei und Katharina Wrohlich (2014): Besteuerung von Paaren – Das Ehegattensplitting und seine Alternativen. DIW Roundup Nr. 21.

2 Zum Beispiel Viktor Steiner und Katharina Wrohlich (2004): Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply: A Microsimulation Study for Germany, in: CESifo Economic Studies 50, Nr. 3, 541-568.

3 Ein Familiensplitting wurde unter anderem im Bundestagswahlkampf 2013 von der CDU/CSU vorgeschlagen (vgl. dazu Richard Ochmann und Katharina Wrohlich (2013): Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien. DIW Wochenbericht Nr.36, 3-11).

4 Im Jahr 2011 wurde von der SPD unter dem Stichwort „Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzug“ ein Realsplitting vorgeschlagen, bei dem der besser verdienende Ehepartner – wie nach geltendem Recht bei geschiedenen Partnern möglich – ein Einkommen von maximal 13 806 Euro pro Jahr dem schlechter verdienenden Ehepartner übertragen kann. Das bedeutet, dass Differenzen im zu versteuernden Einkommen von bis zu 27 612 Euro ausgeglichen werden können. Vgl. dazu Stefan Bach, Johannes Geyer, Peter Haan und Katharina Wrohlich (2011): Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich. DIW Wochenbericht Nr. 41, 13-19. Aktuell wird die Einführung eines Realsplittings als Teil eines „10-Punkte Plans für inklusives Wachstum“ vom Bundeswirtschaftsministerium vorgeschlagen (online verfügbar, abgerufen am 23. März 2017).

mensstarker Familien, während Familien mit geringeren Einkommen nur wenig profitieren.⁵ Das Realsplitting, bei dem Ehepaare – angelehnt an die Regelung bei geschiedenen Partnern – Einkommensdifferenzen von bis zu knapp 28 000 Euro jährlich ausgleichen können, begrenzt zwar besonders hohe Splittingvorteile bei Hochkommensbeziehern. Da jedoch die Hälfte aller Ehepaare von dieser Reform gar nicht betroffen wäre, sind die Arbeitsmarktwirkungen sehr gering, und auch das Mehraufkommen ist begrenzt.⁶

Die größten Effekte in Bezug auf Verteilung und Erwerbsanreize hätte ein Übergang zur Individualbesteuerung, wie sie in anderen Ländern praktiziert wird.⁷ Um den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Deutschland zu genügen, müssten allerdings sozialrechtliche Einstandspflichten berücksichtigt werden. Die Gewährung eines doppelten Grundfreibetrags⁸ wird als Untergrenze in Richtung vollständiger Individualbesteuerung gesehen.⁹

Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag ...

Bei der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag werden grundsätzlich beide Ehepartner getrennt zur Einkommensteuer veranlagt. Hat einer der beiden Partner kein zu versteuerndes Einkommen (zvE) oder ein zvE, das unter dem Grundfreibetrag liegt, kann der Partner mit dem höheren zvE den zweiten Grundfreibetrag beziehungsweise den nicht ausgeschöpften Teil davon von seinem zvE abziehen.

Eine Zusammenveranlagung gibt es in diesem Szenario nicht mehr. Dadurch fallen nicht nur die tarifliche Entlastungswirkung des Splittings weg, sondern auch

bestimmte Vorteile der Zusammenveranlagung auf Ebene der Ermittlung der Einkünfte. Beispielsweise ist es nicht mehr möglich, dass Ehepartner ihre positiven und negativen Einkünfte verrechnen.

Im Folgenden werden die Aufkommens- und Verteilungswirkungen sowie die Arbeitsangebotseffekte bei einer Einführung der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag analysiert. Zum einen untersuchen wir die Wirkungen von unterschiedlichen Übergangsregeln bei der Einführung. Auf diese Weise kann ein Vertrauensschutz für bereits verheiratete Paare garantiert werden. Zum anderen zeigen wir die Wirkungen von einer Einführung der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag, wenn diese aufkommensneutral erfolgt. Die Einführung der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag erhöht per Definition das Steueraufkommen und belastet alle Haushalte, die vom Ehegattensplitting profitieren. Daher ist es wichtig aufzuzeigen, wie sich diese Belastungswirkungen verändern, wenn das zusätzliche Steueraufkommen beispielweise durch eine Senkung der Steuersätze oder durch eine gezielte Förderung von Familien mit Kindern an die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zurückverteilt wird.

Für die empirische Analyse wird das Mikrosimulationsmodell STSM des DIW Berlin genutzt, das auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) die relevanten Aspekte des deutschen Steuer- und Transfersystems abbildet. Darüber hinaus verwenden wir ein strukturelles Arbeitsangebotsmodell, das eine Abschätzung der Arbeitsangebotseffekte von Steuerreformen ermöglicht (Kasten).

... zeigt deutliche Aufkommenswirkungen

Wir betrachten zunächst die Auswirkungen der vollständigen Einführung einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag (Tabelle 1, Spalte 1). In diesem Szenario sind alle verheirateten Paare von der Reform betroffen. Nach den Simulationsrechnungen steigen die Steuereinnahmen durch diese Reform um 15,4 Milliarden Euro.¹⁰ Die Belastungswirkungen unter-

5 Vgl. z. B. Ochmann und Wrohlich (2013) a. a. O., oder Viktor Steiner und Katharina Wrohlich (2006): Familiensplitting begünstigt einkommensstarke Familien, geringe Auswirkungen auf das Arbeitsangebot. DIW Wochenbericht Nr. 31, 3-11.

6 Siehe dazu Bach et al. (2011) a. a. O.

7 In Österreich werden beispielsweise Ehepartner konsequent individuell besteuert. Allerdings gibt es für verheiratete Personen mit Kindern, deren Partner ein zu versteuerndes Einkommen von weniger als 6 000 Euro pro Jahr hat, einen Alleinverdiener-Absetzbetrag. Dieser Betrag wird von der Steuerschuld abgezogen und beträgt für ein Ehepaar mit einem Kind rund 500 Euro pro Jahr. Damit ist er im Vergleich zum Splittingvorteil, der sich aus dem deutschen Ehegattensplitting ergibt, vernachlässigbar gering. Vgl. dazu z.B. Hermann Buslei und Katharina Wrohlich (2014): Besteuerung von Paaren: das Ehegattensplitting und seine Alternativen. DIW Roundup Nr. 21. Eine empirische Simulationsstudie zu den potentiellen Auswirkungen eines Übergangs vom deutschen Ehegattensplitting zur österreichischen Individualbesteuerung findet sich bei Helene Dearing, Helmut Hofer, Christine Lietz, Rudolf Winter-Ebmer und Katharina Wrohlich (2007): Why are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany? A Comparative Microsimulation Analysis. In: Fiscal Studies 28, 463-495.

8 Vgl. dazu Spangenberg (2016) a. a. O.

9 Vgl. z. B. BVerfG vom 10. 11. 1998, 2 BvL 42/93. In diesem Fall müsste auch das Realsplitting für Geschiedene gegebenenfalls entsprechend angepasst werden, damit es nicht zu einer steuerlichen Besserstellung von Geschiedenen im Vergleich zu Ehepartnern kommt.

10 Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Studie des RWI Essen für das Jahr 2012 auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahr 2004 (FAST 2004). Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2013): Gutachten zur Reform des Ehegattensplittings, 19 (online verfügbar). Das Bundesministerium der Finanzen (2015): Datensammlung zur Steuerpolitik. Ausgabe 2015 (online verfügbar), Seite 40 gibt bei einer Analyse des Splittingverfahrens für die Wirkung des Grundfreibetrags im Jahr 2015 einen Aufkommenseffekt von 10,4 Milliarden Euro an. Allerdings wird dabei vermutlich eine Zusammenveranlagung unterstellt und lediglich auf den tariflichen Splittingeffekt abgestellt. Die Analysen auf Grundlage des SOEP haben den Vorteil, dass aktuellere Daten zu den Einkommens- und Familienstrukturen verwendet werden. Ein Nachteil ist, dass die Besteuerungsgrundlagen weniger präzise erfasst werden

Kasten

Methodik und Datenbasis

Die Berechnung der Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotswirkungen der einzelnen hypothetischen Splitting-Reformen basiert auf einem Mikrosimulationsmodell mit Verhaltensanpassung (Abbildung). Mit diesem Ansatz können die Einkommensänderungen und Aufkommenswirkungen von (noch) nicht implementierten Reformen berechnet werden. Zudem können auf Basis eines ökonomischen Verhaltensmodells die durch eine solche Reform induzierten Änderungen im Arbeitsangebot von Individuen simuliert werden.

Das erste Element eines Mikrosimulationsmodells ist ein bevölkerungsrepräsentativer Mikrodatensatz mit detaillierten Informationen zu Einkommen, Arbeitszeit und weiteren sozio-demografischen Merkmalen. Für die vorliegende Anwendung nutzen wir Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Das SOEP ist eine seit 1984 durchgeführte repräsentative und wiederholt durchgeführte Befragung von Haushalten in Deutschland.¹ Für diese Anwendung werden Daten des SOEP aus dem Jahr 2014 herangezogen, die auf das Jahr 2017 fortgeschrieben werden.

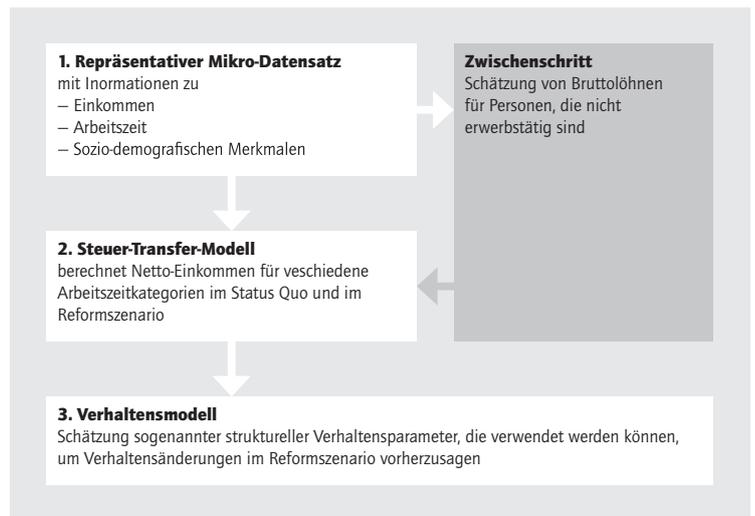
Das zweite Element des Mikrosimulationsmodells ist ein Steuer-Transfer-Simulationsmodell. Auf Basis des SOEP werden die verfügbaren Einkommen für jeden Haushalt individuell simuliert. Die Simulation wird für den Status Quo sowie auch für alle hypothetischen Reformszenarien durchgeführt. Auf dieser Basis können zunächst sowohl die Änderungen der verfügbaren Haushaltseinkommen wie auch die fiskalischen Wirkungen von Reformen unter der Annahme berechnet werden, dass die Individuen ihr Verhalten (insbesondere ihre Erwerbsbeteiligung) infolge der Reform nicht verändern. Das Modell berücksichtigt die wesentlichen Elemente des deutschen Steuer- und Transfersystems (beispielsweise die Einkommensteuer, die Sozialversicherungsbeiträge und sämtliche wohlfahrtsstaatlichen Transfers) zum Rechtsstand 2017.²

Das dritte Element der Mikrosimulation bildet ein strukturelles ökonomisches Arbeitsangebotsmodell. Dieses Modell wird als

1 Vgl. im Detail Gert G. Wagner, Joachim R. Frick, Jürgen Schupp (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements. In: Schmollers Jahrbuch 127 Nr. 1, 139-169.
2 Zu den Details des hier genutzten Steuer-Transfer-Simulationsmodells STSM vgl. Viktor Steiner, Katharina Wrohlich, Peter Haan und Johannes Geyer (2012): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM Version 2012, DIW Data Documentation 63.

Abbildung

Aufbau eines Mikrosimulationsmodells



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2017

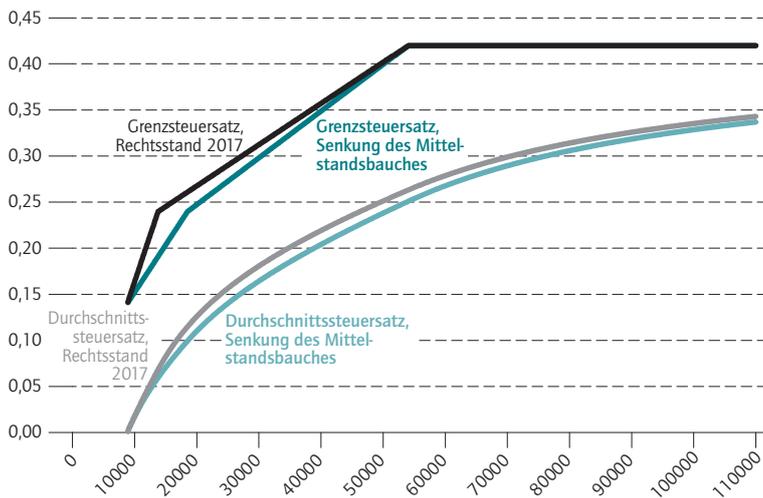
diskretes Auswahlmodell spezifiziert.³ Dabei wird angenommen, dass ein Haushalt zwischen mehreren Alternativen auswählt, die sich aus verschiedenen Kombinationen von Arbeitsstunden der Partner, entsprechender Freizeit und einem damit verbundenen Nettoeinkommen ergeben. Für jeden Haushalt werden für alle möglichen Arbeitszeitkategorien hypothetische Nettoeinkommen simuliert, um das Arbeitsangebotsmodell zu schätzen. Unter der Annahme, dass sich Präferenzen und Normen (zumindest kurzfristig) durch eine Reform nicht wesentlich verändern, können auf Basis der im Modell identifizierten Verhaltensparameter die Veränderungen im Arbeitsangebotsverhalten der Haushalte prognostiziert werden, die aus den reformbedingten Einkommensänderungen resultieren.

3 Vgl. beispielsweise Arthur van Soest (1995): Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, in: Journal of Human Resources, 30 Nr. 1, 63-88.

Abbildung 1

Grenz- und Durchschnittsteuersätze des Einkommensteuertarifs 2017 sowie bei einer „Rechtsverschiebung“ der „Knickstelle“ auf 15 500 Euro („Senkung des Mittelstandsbauchs“)

in Euro, Prozent des zu versteuernden Einkommens (zvE)



HiH

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Die Grenzsteuersätze im unteren Einkommensbereich werden deutlich gesenkt.

scheiden sich deutlich nach der Höhe des Haushaltsbruttoeinkommens, das nach Anzahl der Haushaltsmitglieder gewichtet werden (äquivalenzgewichtetes Haushaltsbruttoeinkommen): Während die unteren Dezile absolut nur in geringem Umfang belastet werden, steigen die fiskalischen Effekte mit zunehmendem Einkommen merklich an. Die oberen drei Dezile werden jeweils mit etwa drei bis vier Milliarden Euro pro Jahr belastet. Dieses Ergebnis spiegelt wider, dass insbesondere Ehepaare mit großen Einkommensunterschieden zwischen den Partnern und insgesamt hohem Einkommen vom Splitting profitieren. Dieser Splittingvorteil fällt durch die Einführung einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag weitgehend weg.

Die Reform belastet die Ehepaare insgesamt im Durchschnitt mit gut 900 Euro pro Jahr und Haushalt, was knapp zwei Prozent des Nettoeinkommens entspricht. Die Belastungswirkungen steigen deutlich mit den Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommen an. Im obersten Dezil sinken die Belastungen wieder. Grund dafür ist, dass im obersten Dezil häufig beide Ehepartner ein höheres individuelles Einkommen haben und der erste Höchststeuersatz von 42 Prozent ab einem zu versteuernden Einkom-

und die mittleren Einkommen etwas überrepräsentiert sein dürften, so dass die Splittingeffekte insoweit überschätzt sein könnten.

men von 54 000 Euro erreicht ist. Dadurch kommt der Splittingvorteil weniger zur Geltung.

Übergangsregelungen reduzieren die fiskalischen Mehreinnahmen kurzfristig

In früheren Diskussionen über mögliche Reformen des Ehegattensplittings wurden häufig Übergangsregelungen ins Spiel gebracht, damit Ehepaare geschützt werden, die sich bereits vor Jahren oder Jahrzehnten im Vertrauen auf geltendes Recht für eine bestimmte innerfamiliäre Arbeitsteilung entschieden haben und dies nicht ohne weiteres rückgängig machen können. Eine Möglichkeit, diesen Vertrauensschutz umzusetzen, besteht darin, einen Stichtag für Eheschließungen festzulegen, für die die neue Regelung gelten soll. Exemplarisch zeigen wir Simulationen für ein Szenario, in dem die Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag nur für Ehen gelten soll, die nach dem 1. Januar 2010 geschlossen wurden. Alternativ dazu zeigen wir die Ergebnisse für ein weiteres Übergangsszenario, in dem Ehepaare von der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag ausgenommen sind, wenn Kinder unter zwölf Jahren im Haushalt leben oder mindestens einer der Partner eine bestimmte Altersgrenze überschritten hat; hier wird nochmals zwischen einer Altersgrenze von 50 beziehungsweise 60 Jahren unterschieden.

Bei allen Varianten fallen die kurzfristigen fiskalischen Wirkungen dieses Szenarios deutlich niedriger aus. Das ist insbesondere in dem Szenario der Fall, in dem nur Ehen von der Reform betroffen sind, die nach dem 1. Januar 2010 geschlossen wurden. Hier liegen die Wirkungen zunächst nur bei etwa einer Milliarde Euro Mehreinnahmen. Offensichtlich würden die fiskalischen Effekte mit der Zeit ansteigen, jedoch nur langsam. Bei den Varianten, die auf das Alter der Eltern und Kinder abzielen, fallen die Auswirkungen mit etwa fünf beziehungsweise gut neun Milliarden Euro Mehreinnahmen wieder höher aus. Die Verteilung der gesamten Belastungswirkungen über die Einkommensdezile und die Verteilung der Belastungen pro Haushalt sind in allen Szenarien recht ähnlich: Haushalte in den unteren Dezilen werden geringer belastet als Haushalte im oberen Bereich der Einkommensverteilung.

Bei aufkommensneutralen Reformen könnten die meisten Haushalte gewinnen

In den bisher beschriebenen Szenarien werden durchgehend Steuermehreinnahmen erzielt. Definitionsgemäß gibt es in diesen Szenarien keine „Gewinner“, im besten Fall verändert sich das Haushaltseinkommen nicht. Auf der anderen Seite „gewinnt“ der Staat wegen der höheren Steuereinnahmen. Dieses Geld kann der Staat wieder an die Bürgerinnen und Bürger verteilen, entweder über

Tabelle 1

Steuermehreinnahmen durch Reformen des Ehegattensplittings 2017

Quantile Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommen ¹	Individualbesteuerung mit übertragenem Grundfreibetrag			
	Alle	Splitting bei Ehen vor 2010	Splitting bei Kindern unter 12 oder bei	
			Partner über 50 ²	Partner über 60 ³
	Millionen Euro			
1. Dezil	19	0	1	1
2. Dezil	18	1	3	3
3. Dezil	107	17	19	31
4. Dezil	392	50	114	166
5. Dezil	846	53	288	414
6. Dezil	1 376	104	478	798
7. Dezil	1 914	174	692	1 133
8. Dezil	3 035	248	1 167	1 848
9. Dezil	3 813	463	1 145	2 289
10. Dezil	3 878	367	1 151	2 702
Insgesamt	15 397	1 478	5 057	9 384
	Euro je Haushalt von Ehepaaren			
1. Dezil	17	0	1	1
2. Dezil	12	1	2	2
3. Dezil	63	10	11	18
4. Dezil	232	30	68	98
5. Dezil	487	31	166	238
6. Dezil	785	60	273	455
7. Dezil	1 115	101	403	660
8. Dezil	1 680	137	646	1 023
9. Dezil	2 081	253	625	1 249
10. Dezil	1 880	178	558	1 310
Insgesamt	909	87	299	554
	Prozent des Haushaltsnettoeinkommens von Ehepaaren			
1. Dezil	0,11 %	0,00 %	0,01 %	0,01 %
2. Dezil	0,05 %	0,00 %	0,01 %	0,01 %
3. Dezil	0,22 %	0,04 %	0,04 %	0,06 %
4. Dezil	0,72 %	0,09 %	0,21 %	0,30 %
5. Dezil	1,29 %	0,08 %	0,43 %	0,62 %
6. Dezil	1,85 %	0,14 %	0,63 %	1,06 %
7. Dezil	2,27 %	0,20 %	0,80 %	1,31 %
8. Dezil	3,04 %	0,24 %	1,13 %	1,80 %
9. Dezil	3,34 %	0,39 %	0,97 %	1,94 %
10. Dezil	1,96 %	0,18 %	0,57 %	1,34 %
Insgesamt	1,94 %	0,18 %	0,63 %	1,16 %

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

2 Mindestens ein Partner hat oder hatte Kinder.

3 Beide Partner.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin mit dem STSM auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten des Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Distribution v31.

Steuersenkungen oder höhere öffentliche Leistungen. Im Folgenden werden beispielhaft die Simulationsergebnisse zwei verschiedener aufkommensneutraler Szenarien der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag präsentiert. Dabei konzentrieren wir uns auf das Basisszenario (ohne Übergangsregelungen), das gut 15 Milliarden Euro zusätzliche Steuereinnahmen ergibt.

erzählerInnen zurückgegeben. Hierbei verwenden wir ein Konzept aus der laufenden steuerpolitischen Diskussion zur „Abflachung“ des „Mittelstandsbauchs“, also der Minderung des schnellen Anstiegs der Grenzsteuersätze im Eingangsbereich des Tarifs. In Anlehnung an einen Vorschlag des Bayerischen Finanzministers¹¹ wird die „Knickstelle“ des „Mittelstandsbauchs“, die derzeit

In der ersten Variante werden diese Mehreinnahmen im Rahmen einer Tarifreform allen Einkommensteu-

¹¹ Reuters: CSU will Soli abschaffen und Geringverdiener entlasten. 21. Juli 2016 (online verfügbar). ifo (2016): Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs -

Tabelle 2

Steuermehrereinnahmen (+)/-mindereinnahmen (-) durch Reform des Ehegattensplittings 2017: Individualbesteuerung mit übertragenem Grundfreibetrag sowie Senkung Mittelstandsbauch

Quantile Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommen ¹	Steuerpflichtige insgesamt	Ledige		Ehepaare	
		mit Kindern	ohne Kinder	mit Kindern	ohne Kinder
Millionen Euro					
1. Dezil	15	0	-1	16	0
2. Dezil	-14	-4	-22	11	0
3. Dezil	-171	-28	-165	30	-9
4. Dezil	-394	-83	-343	73	-40
5. Dezil	-409	-154	-356	180	-79
6. Dezil	-256	-179	-493	467	-51
7. Dezil	-236	-158	-724	755	-110
8. Dezil	415	-119	-966	1 324	176
9. Dezil	766	-209	-1 103	1 683	395
10. Dezil	34	-128	-1 408	1 044	525
Insgesamt	-251	-1 062	-5 579	5 583	808
Euro je Haushalt					
1. Dezil	3	-1	0	197	0
2. Dezil	-3	-5	-10	49	0
3. Dezil	-40	-74	-75	91	-6
4. Dezil	-102	-219	-191	121	-37
5. Dezil	-123	-371	-304	216	-88
6. Dezil	-76	-500	-384	584	-54
7. Dezil	-67	-633	-463	809	-140
8. Dezil	114	-682	-581	1 383	207
9. Dezil	193	-825	-585	2 316	357
10. Dezil	8	-938	-768	1 523	382
Insgesamt	-6	-308	-285	904	75
Prozent des Haushaltsnettoeinkommens					
1. Dezil	0,03%	0,00%	0,00%	0,95%	0,00%
2. Dezil	-0,02%	-0,03%	-0,07%	0,18%	0,00%
3. Dezil	-0,19%	-0,41%	-0,46%	0,27%	-0,02%
4. Dezil	-0,41%	-0,96%	-1,05%	0,33%	-0,12%
5. Dezil	-0,41%	-1,51%	-1,57%	0,51%	-0,26%
6. Dezil	-0,22%	-1,57%	-1,81%	1,19%	-0,14%
7. Dezil	-0,18%	-2,26%	-1,95%	1,44%	-0,32%
8. Dezil	0,27%	-1,94%	-2,18%	2,13%	0,43%
9. Dezil	0,42%	-2,52%	-1,92%	3,03%	0,64%
10. Dezil	0,01%	-1,91%	-1,63%	1,27%	0,44%
Insgesamt	-0,02%	-1,28%	-1,35%	1,52%	0,18%

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

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin mit dem STSM auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten des Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Distribution v31.

© DIW Berlin 2017

bei einem Grenzsteuersatz von 23,97 Prozent und einem zVE von 13 769 Euro liegt, auf ein zVE von 18 500 Euro verschoben. Dadurch verschiebt sich der Grenzsteuersatzverlauf „nach rechts“, und die Grenzsteuersätze vor allem im unteren Einkommensbereich werden deutlich gesenkt (Abbildung 1).¹²

Zusammen mit der Reform des Ehegattensplittings führt diese Tarifreform zu einem vernachlässigbaren Defizit von etwa 250 Millionen Euro (Tabelle 2). Die Aufkommens- und Belastungswirkungen unterscheiden sich jedoch stark zwischen den verschiedenen Einkommensdezilen. Betrachtet man alle Steuerpflichtigen,

Varianten und Kosten, 18 f. (online verfügbar). Nach diesem Vorschlag soll die „Knickstelle“ auf ein zVE von 16 250 Euro verschoben werden.

¹² Auch bei den Steuerbelastungen in Relation zum zVE werden die Steuerpflichtigen im Eingangsbereich des Tarifs am stärksten entlastet. Absolut steigen

die Entlastungen bis zum Erreichen des ersten Spitzensteuersatzes und betragen 662 Euro im Jahr bei ledigen Steuerpflichtigen mit einem zVE von 54 000 Euro beziehungsweise 1 324 Euro im Jahr bei verheirateten Steuerpflichtigen mit einem zVE von 108 000 Euro.

Tabelle 3

**Steuermehrereinnahmen (+)/-mindereinnahmen (-) durch Reform des Ehegattensplittings 2017:
Individualbesteuerung mit übertragenem Grundfreibetrag sowie Förderung von Kindern bis 12 Jahren**

Quantile Haushaltsbruttoäquivalenz- einkommen ¹	Steuerpflichtige insgesamt	Ledige		Ehepaare	
		mit Kindern	ohne Kinder	mit Kindern	ohne Kinder
Millionen Euro					
1. Dezil	-258	-192	0	-67	0
2. Dezil	-1 219	-633	0	-585	0
3. Dezil	-1 088	-337	0	-777	26
4. Dezil	-1 309	-302	0	-1 104	96
5. Dezil	-1 334	-309	0	-1 225	199
6. Dezil	-558	-214	0	-704	360
7. Dezil	-33	-146	0	-264	376
8. Dezil	1 215	-100	0	501	814
9. Dezil	2 382	-102	0	1 070	1 415
10. Dezil	2 726	-84	0	726	2 084
Insgesamt	525	-2 419	0	-2 428	5 371
Euro je Haushalt					
1. Dezil	-47	-450	0	-813	0
2. Dezil	-270	-921	0	-2 537	0
3. Dezil	-255	-904	0	-2 390	19
4. Dezil	-339	-793	0	-1 837	88
5. Dezil	-402	-746	0	-1 473	220
6. Dezil	-164	-599	0	-880	378
7. Dezil	-9	-584	0	-283	480
8. Dezil	333	-569	0	523	958
9. Dezil	600	-403	0	1 472	1 280
10. Dezil	676	-617	0	1 059	1 513
Insgesamt	13	-701	0	-393	499
Prozent des Haushaltsnettoeinkommens					
1. Dezil	-0,42%	-3,34%	0,00%	-3,91%	0,00%
2. Dezil	-2,40%	-5,28%	0,00%	-9,28%	0,00%
3. Dezil	-2,27%	-5,03%	0,00%	-7,15%	0,07%
4. Dezil	-3,01%	-3,49%	0,00%	-5,04%	0,29%
5. Dezil	-3,57%	-3,04%	0,00%	-3,46%	0,64%
6. Dezil	-1,46%	-1,88%	0,00%	-1,80%	0,99%
7. Dezil	-0,08%	-2,08%	0,00%	-0,50%	1,11%
8. Dezil	2,96%	-1,62%	0,00%	0,81%	2,00%
9. Dezil	5,33%	-1,23%	0,00%	1,92%	2,28%
10. Dezil	6,01%	-1,26%	0,00%	0,89%	1,74%
Insgesamt	0,12%	-2,92%	0,00%	-0,66%	1,22%

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

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin mit dem STSM auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten des Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Distribution v31.

führt diese Reformvariante zu Belastungen des untersten Dezils sowie der oberen drei Dezile, alle übrigen Dezile werden entlastet. Haushalte im untersten Dezil des äquivalenzgewichteten Bruttoeinkommens werden durch die Abschaffung des Ehegattensplittings zum Teil belastet und profitieren kaum von der vorgeschlagenen Tarifreform. Bei den Haushalten in den obersten Dezilen dominieren die Verluste des Splittingvorteils die Gewinne der Tarifreform, jedoch fallen die Verluste deutlich geringer aus als in der Variante ohne Tarifreform (Tabelle 1). Für Haushalte in den anderen Dezilen ist es umgekehrt; hier

sind die Gewinne der Tarifreform größer als die Belastungen durch die Abschaffung des Ehegattensplittings.

Ledige werden in allen Einkommensdezilen entlastet. Dieses Ergebnis ist nicht erstaunlich, da diese Haushalte nicht von der Abschaffung des Ehegattensplittings betroffen sind, jedoch von der Tarifreform profitieren. Anders fällt das Ergebnis bei verheirateten Paaren aus. Im Durchschnitt werden verheirateten Paare mit Kindern trotz der Tarifreform weiter belastet, und zwar mit insgesamt über fünf Milliarden Euro, ebenso auch ein

Tabelle 4

Arbeitsangebotseffekte von verheirateten Paaren

	Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag		Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag sowie Senkung Mittelstandsbauch		Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag sowie Förderung von Kindern bis 12 Jahren	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Veränderung der Partizipation (in Prozentpunkten)	-0,05	0,39	0	0,52	-0,05	0,38
Veränderung der Arbeitsstunden in Prozent	-0,46	1,7	-0,24	2,37	-0,49	1,67

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

wesentlicher Teil der Paare, die keine Kinder haben (mit etwa 800 Millionen Euro). Die Belastungseffekte fallen jedoch geringer aus als in der Variante ohne Tarifreform (Tabelle 1).

In den Diskussionen der Vergangenheit zur Reform des Ehegattensplittings wurden die Mehreinnahmen zumeist für die Ausweitung von familienbezogenen Leistungen vorgesehen. Hierzu nehmen wir in einer zweiten Variante dieses Szenarios an, dass die Steuermehreinnahmen an alle Familien (mit verheirateten oder unverheirateten Eltern) mit Kindern bis zu zwölf Jahren zurückverteilt werden. In der Simulation wird dies durch eine einheitliche finanzielle Leistung je Kind in Höhe von 2600 Euro pro Jahr umgesetzt. Sinnvoll wäre es beispielsweise, die Mittel in Ausbau und Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen zu investieren.¹³

In der simulierten Variante bleibt dem Staat ein geringer Überschuss von etwa 500 Millionen Euro. Bei dieser Variante werden Familien ohne Kinder belastet, und zwar ansteigend mit dem Einkommen. Familien mit Kindern werden zum großen Teil entlastet. Lediglich für verheiratete Paare mit Kindern in den oberen drei Dezilen sind die Belastungen durch die Abschaffung des Splittings stärker als die Gewinne durch die finanziellen Leistungen für ihre Kinder. In Relation zu den hohen Haushaltsnettoeinkommen sind die Belastungen aber gering.

Positive Arbeitsangebotseffekte durch die Reformen

Bei den bisherigen Analysen haben wir unterstellt, dass sich das Arbeitsangebotsverhalten der betroffenen Personen nicht verändert. Die betrachteten Reformen, insbe-

sondere die Abschaffung des Ehegattensplittings, verändern jedoch die Arbeitsanreize für Männer und Frauen, sodass Arbeitsangebots- und damit Beschäftigungseffekte ausgelöst werden. Wir nutzen ein ökonomisches Modell, um diese Effekte für Frauen und Männern in Paaren in den drei Szenarien abzuschätzen (Kasten).

Zum einen wird die Veränderung in der durchschnittlichen Partizipationsrate untersucht, zum anderen die relative Veränderung bei den Arbeitsstunden. Da sich durch die Abschaffung des Splittingvorteils die Arbeitsanreize für den Erstverdiener verschlechtern, ist es nicht überraschend, dass die Arbeitsangebotseffekte – gemessen in Partizipation und in Stunden – für Männer negativ ausfallen, da Männer in der Regel das höhere Einkommen im Haushalt haben (Tabelle 4). Die Reaktionen sind in allen Szenarien ähnlich, bei einer gleichzeitigen Veränderung der Tariffunktion (Abflachung des „Mittelstandsbauchs“) sind die Effekte jedoch kleiner, da das Absenken des Tarifes einen positiven Anreizeffekt hat.

Bei den Frauen fallen die Arbeitsangebotseffekte jedoch positiv aus und sind deutlich größer als die negativen Effekte bei den Männern. Dieses Ergebnis bestätigt zahlreiche Studien, die zeigen, dass das Arbeitsangebot von Frauen stärker auf finanzielle Anreize reagiert als das Arbeitsangebot von Männern.¹⁴ Es zeigt sich wiederum, dass bei der Kombination aus Individualbesteuerung mit übertragendem Grundfreibetrag und Tarifreform die Effekte leicht höher sind, da hier zusätzlich positive Anreize induziert werden. Bei der Variante mit Ausweitung der familienorientierten Leistungen entsteht dieser Effekt nicht. Allerdings vernachlässigen wir in dieser Analyse die potentiellen positiven Arbeitsangebotseffekte, die zum Beispiel als Folge eines weiteren Ausbaus

¹³ Die Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen hat gezeigt, dass Investitionen in Kindertagesbetreuung zur Erreichung der familienpolitischen Ziele besser geeignet sind als beispielsweise eine Erhöhung des Kindergeldes, vgl. dazu Holger Bonin, Anita Fichtl, Helmut Rainer, C. Katharina Spiß und Katharina Wrohlich (2013): Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen, DIW Wochenbericht Nr. 40, 3–13.

¹⁴ Vgl. Costas Meghir, and David Phillips (2010), 'Labour Supply and Taxes', in James Mirrlees, Stuart Adam, Tim Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles, and James Poterba (eds), Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies (Oxford).

von Kindertagesbetreuungsplätzen und Ganztagschulen zu erwarten wären.¹⁵

Insgesamt zeigt sich, dass die Einführung einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag zu einer spürbaren Erhöhung des Arbeitsangebots führt, die bis zu gut zwei Prozent des Arbeitsvolumens der Frauen betragen kann. Der daraus resultierende Beschäftigungseffekt erhöht sowohl die Steuereinnahmen als auch die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen.

Moderater Mehraufwand durch Einzelveranlagung

Die Abschaffung des bisherigen Splittingverfahrens zugunsten einer Einzelveranlagung mit übertragbarem Grundfreibetrag kann die Verwaltungs- und Befolgungskosten der Besteuerung erhöhen, da die steuerpflichtigen Einkünfte sowie Sonderausgaben oder außergewöhnliche Belastungen zwischen den Partnern aufgeteilt werden müssen. Im Regelfall sollte das keinen großen Zusatzaufwand bedeuten, da die meisten Positionen bereits derzeit für die Partner separat erfasst werden. Beim Wegfall des Splittingvorteils können Ehepartner allerdings versucht sein, durch interne Geschäftsbeziehungen (zum Beispiel Arbeitsverträge), Vermögenstransfers oder andere steuerliche Gestaltungen steuerpflichtige Einkommen vom höher auf den niedriger verdienenden Partner zu verlagern.

Solche Gestaltungsmöglichkeiten haben vor allem die Bezieher von Gewinn- und Vermögenseinkünften. Analysen auf Grundlage der Einkommensteuerstatistik zeigen hierzu ein gewisses Potential auf.¹⁶ Allerdings entstehen dabei Transaktionskosten. Die Finanzbehörden werden solche Gestaltungen auf Angemessenheit überprüfen. Bei Verlagerungen von Vermögenswerten muss der übertragende Partner seine Eigentums- oder Verfügungsrechte aufgeben, höhere Übertragungen können

schenkungsteuerpflichtig werden. In der Praxis können solche Gestaltungsmöglichkeiten daher nur begrenzt genutzt werden.

Fazit

Die Reform des Ehegattensplittings ist ein steuerpolitischer Evergreen. In den letzten Jahren rücken die arbeitsmarktpolitischen Anforderungen und das veränderte Rollenverständnis der Geschlechter sowie die entsprechenden familien- und gleichstellungspolitischen Ziele das Thema auf die Agenda.

Der Abschied vom bisherigen Ehegattensplitting zugunsten einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag würde den aktuellen Herausforderungen am besten Rechnung tragen. Dieses Modell entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, dass Unterhaltsleistungen zwischen den Partnern zumindest bis zur Höhe des Existenzminimums steuerlich berücksichtigt werden sollten. Ferner bliebe ein moderater Splittingvorteil erhalten. Bei Ehepaaren mit geringeren Einkommen würde sich kaum etwas ändern, höhere Splittingvorteile würden dagegen begrenzt. Dies würde mit gut 15 Milliarden Euro im Jahr ein deutliches Steuermehraufkommen erzielen und das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen spürbar erhöhen. Alleinverdiener-Ehepaare mit höheren Einkommen würden deutlich belastet. Übergangslösungen für bestehende Ehen, für Ehepaare mit kleineren Kindern oder für ältere Ehepaare könnten jedoch die Mehrbelastungen mindern. Dies würde aber die Steuermehreinnahmen und die Arbeitsmarkteffekte zunächst reduzieren.

Das Steuermehraufkommen könnte für Steuersenkungen oder bessere öffentliche Leistungen verwendet werden, zum Beispiel für Ausbau und Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen. Eine Splittingreform in Kombination mit einer aufkommensneutralen Senkung des Einkommensteuertarifs entlastet vor allem die ledigen Steuerpflichtigen. Eine Ausweitung der familienorientierten Leistungen hingegen kommt allen Familien mit Kindern zugute, auch den nicht verheirateten und den nicht steuerzahlenden. Belastet würden nur noch Ehepaare mit hohem Einkommen und hohem Splittingvorteil.

¹⁵ Vgl. hierzu z.B. Pia Schober und C. Katharina Spieß (2014): Die Kita-Qualität ist für das Erwerbsverhalten von Müttern mit Kleinkindern relevant – Zusammenhang eindeutiger in Ostdeutschland, DIW Wochenbericht Nr. 21, 463–470, Ludovica Gambaro, Jan Marcus und Frauke Peter (2016): Ganztagschule und Hort erhöhen die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Grundschulkindern, DIW Wochenbericht Nr. 47, 1123–1131 sowie Bonin et al. (2013) a. a. O.

¹⁶ Bach et al. (2016), a. a. O., 321 f.

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

Björn Fischer ist studentische Hilfskraft 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 Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Vorstandsbereich des DIW Berlin | kwrohlich@diw.de

JEL: H24, D31, H26

Keywords: Personal income taxation, family taxation



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
84. Jahrgang

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Johanna Möllerström, Ph.D.
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Prof. Dr. Christian Dreger
Sebastian Kollmann
Ilka Müller
Mathilde Richter
Miranda Siegel
Dr. Alexander Zerrahn

Lektorat

Dr. Simon Junker

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.