ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lembcke, Franziska; Nöh, Lukas; Schwarz, Milena

**Working Paper**

# Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden

Arbeitspapier, No. 06/2021

**Provided in Cooperation with:**
German Council of Economic Experts

*Suggested Citation:* Lembcke, Franziska; Nöh, Lukas; Schwarz, Milena (2021) : Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden, Arbeitspapier, No. 06/2021, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/247312

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SACHVERSTÄNDIGENRAT
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

# Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden

Franziska K. Lembcke*)
Lukas Nöh*)
(Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)

Milena Schwarz**)
(KfW Bankengruppe)

Arbeitspapier 06/2021***)
November 2021

*) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gustav-Stresemann-Ring 11, 65189 Wiesbaden, E-Mail: franziska.lembcke@svr-wirtschaft.de; lukas.noeh@svr-wirtschaft.de.

**) KfW Bankengruppe, Palmengartenstraße 5-9, 60325 Frankfurt am Main, E-Mail: milena.schwarz@kfw.de.

***) Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorinnen und Autoren wieder und nicht notwendigerweise die der angegebenen Institutionen.

# Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden

Franziska K. Lembcke, Lukas Nöh, und Milena Schwarz*

10. November 2021

**Zusammenfassung**

Ökonomische Anreize in der Familienpolitik spielen eine wichtige Rolle für das Potenzialwachstum, vor allem vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und familienpolitischer Maßnahmen, die sich auf die Produktivität und das Erwerbsangebot auswirken können. Hierbei steht die Frage im Mittelpunkt, wie sich familienpolitische Leistungen auf die ökonomische Zielsetzung auswirken, das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden – die oftmals Frauen sind – zu erhöhen. In diesem Beitrag werden vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung etwaige Fehlanreize im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem sowie verschiedene Reformansätze diskutiert. Darunter fallen steuerliche Leistungen, wie das Ehegattensplitting, Leistungen der Sozialversicherungen, wie die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern, monetäre Transfers, wie das Kindergeld und Realtransfers, etwa durch subventionierte Kinderbetreuungsangebote. Dabei identifizieren wir zentrale Bausteine beim Übergang zu einem integrierten und ganzheitlichen System aus Steuern, Transfers und Sozialabgaben, bei dem sich einzelne Maßnahmen nicht konterkarieren, sondern gemeinsam in Richtung einer Ausweitung des Erwerbsangebots von Zweitverdienenden wirken.

*Schlüsselwörter: Ehegattensplitting, Familienbesteuerung, Arbeitsangebot von Zweitverdienenden*

*JEL-Klassifikationen: H24, J16*

*Franziska K. Lembcke: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gustav-Stresemann-Ring 11, 65189 Wiesbaden, E-Mail: franziska.lembcke@svr-wirtschaft.de; Lukas Nöh: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gustav-Stresemann-Ring 11, 65189 Wiesbaden, E-Mail: lukas.noeh@svr-wirtschaft.de; Milena Schwarz: KfW Bankengruppe, Palmengartenstaße 5-9, 60325 Frankfurt am Main, E-Mail: milena.schwarz@kfw.de. Die Autoren danken Andreas Peichl für angeregte und detaillierte Diskussionen zum Manuskript sowie Daniela Dauppert, Florian Romanov und Anne Steuernagel für die redaktionelle Unterstützung. Für die Unterstützung bei der Datenaufbereitung danken die Autoren der Geschäftsstelle des Sachverständigenrates. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und nicht notwendigerweise die des Sachverständigenrates oder der KfW Bankengruppe.

# Inhaltsverzeichnis

**1 Motivation** **2**

**2 Erwerbsangebotsentscheidungen von Frauen** **4**

2.1 Erwerbsbeteiligung von Frauen nach Familienstand . . . . . 4

2.2 Geschlechtsspezifische Unterschiede . . . . . 6

**3 (Fehl-)Anreize im deutschen Steuer- und Transfersystem für Zweitverdienende** **7**

3.1 Ehegattensplitting . . . . . 7

3.1.1 Erwerbsanreizeffekte im Status Quo . . . . . 9

3.1.2 Varianten der Ehegattenbesteuerung im internationalen Vergleich . . . . . 9

3.1.3 Erwerbsanreizeffekte verschiedener Reformoptionen . . . . . 13

3.1.4 Abschaffung der Steuerklassen III/V . . . . . 17

3.2 Steuer- und Abgabenfreiheit von Minijobs . . . . . 19

3.3 Beitragsfreie Mitversicherung in der GKV . . . . . 23

3.4 Kindergeld und Kinderfreibetrag . . . . . 25

3.5 Institutionelle Betreuungsinfrastruktur . . . . . 26

3.6 Erwerbsunterbrechungen nach der Geburt eines Kindes . . . . . 31

3.6.1 Erwerbsunterbrechungen und Erwerbsanreizeffekte von Müttern . . . . . 31

3.6.2 Elternzeit und Elterngeld in Deutschland . . . . . 32

3.6.3 Inanspruchnahme von Elternzeit durch Väter . . . . . 33

**4 Bausteine für eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen** **35**

# 1 Motivation

Die jüngsten Erfahrungen in der Corona-Pandemie haben die Bedeutung der Frage gestärkt, welche Anreizwirkung das deutsche Steuer- und Transfersystem auf die Erwerbsbeteilung von Frauen, die häufig Zweitverdienende im Haushalt sind, ausübt. Die Corona-Krise bringt unterschiedliche Beschäftigungsrisiken für Frauen und Männer mit sich (Bonin et al., 2020). Insbesondere die sektorale Struktur der gesundheitspolitischen Maßnahmen übersetzt sich in geschlechtsspezifische Arbeitsmarktrisiken. So sind Frauen anteilig vor allem in von den kontaktbeschränkenden Maßnahmen besonders betroffenen Wirtschaftsbereichen stark vertreten, wie beispielsweise in körpernahen Dienstleistungen oder dem Gast- und Beherbergungsgewerbe. Zudem arbeiten Frauen oftmals in geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen, beziehungsweise Minijobs, bei denen weder Anspruch auf Kurzarbeitergeld, noch auf Entgeltersatzleistung der Arbeitslosenversicherung besteht. Aufgrund der zeitweisen Schließung von Betreuungseinrichtungen musste zudem die Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit innerhalb des Haushalts neu ausgehandelt werden. Studien deuten darauf hin, dass bei Eltern zu Beginn der Pandemie in Deutschland insbesondere Frauen ihre Arbeitsstunden reduziert haben (Fuchs-Schündeln und Stephan, 2020; Fuchs-Schündeln et al., 2020; Jessen et al., 2021). Danzer et al. (2021a,b) zeigen, dass diese zusätzliche mütterliche Sorgearbeit mit einem Rückgang im egalitären Geschlechterrollenverständnis von Vätern einhergeht. Insgesamt hat die Corona-Krise daher das Potenzial sich nachhaltig negativ auf die Gleichstellung der Geschlechter auszuwirken.

In der nachfolgenden Analyse werden finanziell bedeutende und ökonomisch relevante Aspekte prominent diskutierter familien- und ehebezogener Leistungen sowie arbeitsmarktrelevante Aspekte im Hinblick auf ihre Anreizwirkung für Frauen beziehungsweise Zweitverdienende im Haushalt diskutiert. Dabei steht im Vordergrund inwiefern diese Leistungen im Hinblick auf die ökonomische Zielsetzung, das Arbeitsmarktangebot von Frauen zu erhöhen, Wirkung entfalten, wo sich etwaige Fehlanreize identifizieren lassen und durch welche Reformen diese zu minimieren wären. Die diskutierten Leistungen decken das gesamte Spektrum des Steuer- und Transfersystems ab:

- Steuerliche Leistungen: Ehegattensplitting, Kinderfreibeträge, Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten
- Leistungen in den Sozialversicherungen: beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der sozialen Pflegeversicherung (SPV), Steuer- und Abgabenfreiheit von Minijobs
- Monetäre Transfers: Kindergeld, Elterngeld
- Realtransfers: subventionierte Kinderbetreuungsangebote

In Deutschland gibt es rund 150 unterschiedliche familienbezogene Leistungen, wobei mehr als drei Viertel des gesamten fiskalischen Volumens der Familienpolitik in Deutschland auf zwölf zentrale familienpolitische Leistungen entfallen (BMFSFJ, 2021c). Zu den größten Ausgabenposten im Jahr 2019 gehörten laut (BMFSFJ, 2021b) das Kindergeld (45,3 Mrd. Euro) sowie

die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung (31,6 Mrd. Euro[1]). Neben familienbezogenen Leistungen gibt es zusätzlich ehebezogene Leistungen mit einem starken Familienbezug, wobei die Witwen- und Witwerrenten (43,8 Mrd. Euro; DRV, 2020) den größten volumenmäßigen Ausgabenanteil ausmachten, gefolgt von der Steuerentlastung durch das Ehegattensplitting (21,8 Mrd. Euro). Im internationalen Vergleich lagen die staatlichen Gesamtausgaben für Familienleistungen in Deutschland im Jahr 2017 mit 3,17% vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) im oberen Mittelfeld der OECD-Länder (OECD, 2021).

Die Familienpolitik wird vor allem durch gesellschaftliche Wertvorstellungen und nicht in erster Linie von ökonomischen Erwägungen bestimmt. Gleichwohl setzen familienpolitische Maßnahmen ökonomische Anreize. Dabei kommt der Familienpolitik hinsichtlich des Potenzialwachstums – gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – eine wichtige Rolle zu. Aus ökonomischer Perspektive sind solche Maßnahmen zur Steigerung des Potenzialwachstums geeignet, die sich positiv auf die Produktivität und das Erwerbsangebot auswirken. Im familienpolitischen Kontext sind dies insbesondere Maßnahmen, die über die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, die Anzahl der Erwerbspersonen oder deren Arbeitsstunden erhöhen.[2] Damit könnten die Folgen des demografischen Wandels, der die sozialen Sicherungssysteme unter Druck setzt und das Angebot an Fachkräften einschränken dürfte (SVR, 2020, Ziffer 600), abgemildert werden. Darüber hinaus könnte sich eine Steigerung des Erwerbspersonenpotenzials am Arbeitsmarkt positiv auf die öffentlichen Finanzen auswirken, welche im Zuge der Corona-Pandemie stark belastet wurden.[3] Laut einer Studie von Kolev und Obst (2021) könnte beispielsweise eine graduelle Erhöhung der Erwerbstätigenquote um 2,5 Prozentpunkte und einer Jahresarbeitszeit um 11% dazu führen, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland innerhalb von zehn Jahren um bis zu 8% steigt und die Schuldenstandsquote um mehr als 16 Prozentpunkte sinkt.

Im komplexen Gesamtgeflecht der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland sind die einzelnen Instrumente, mit denen teils unterschiedliche Ziele verfolgt werden, aktuell wenig aufeinander abgestimmt. So gibt es etwa mit der subventionierten Kinderbetreuung eine Leistung, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert und somit zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit beitragen kann. Gleichzeitig setzt etwa das Ehegattensplitting in seiner aktuellen Form negative Anreize im Hinblick auf die Frauenerwerbstätigkeit. Als unwirksam mit Bezug auf das Ziel einer Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit erweist sich ebenfalls die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Aus ökonomischer Perspektive wäre es vorteilhaft, die ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland so weiterzuentwickeln, dass sich in einem ganzheitlichen und integrierten System von Steuern, Transfers und Abgaben, einzelne Maßnahmen nicht konterkarieren. Insbesondere sollten diejenigen Instrumente, die positiv auf die Frauenerwerbstätigkeit einzahlen, ihre Wirkung voll entfalten können.

[1] Dieser Ausgabenposten bezieht sich auf das Jahr 2018.

[2] Zu den Wachstumseffekten durch Humankapital in den USA, insbesondere in Hinblick auf Frauenerwerbstätigkeit, siehe Hsieh et al. (2019).

[3] Für eine Übersicht zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die öffentlichen Finanzen siehe Feld et al. (2021a,b).

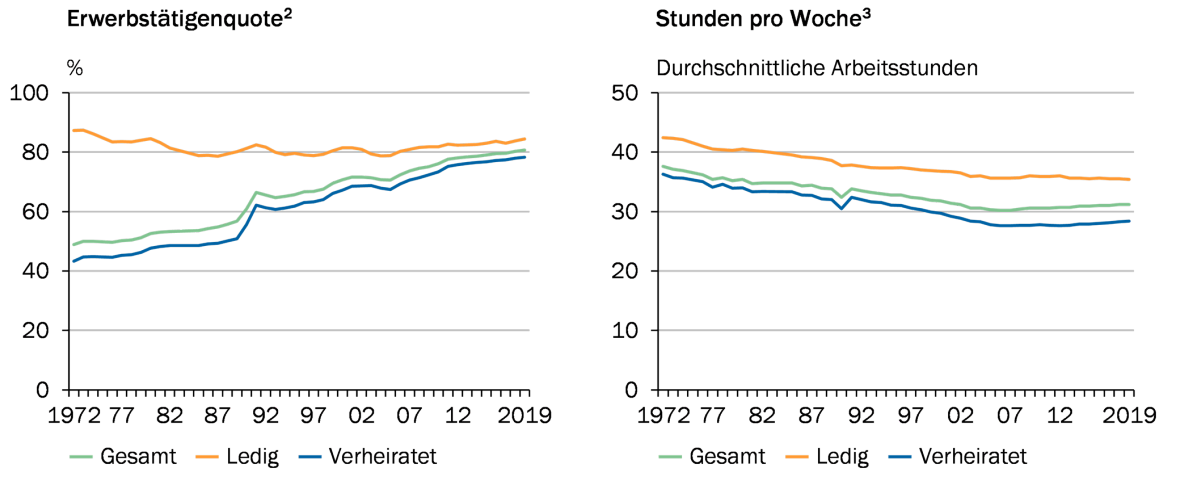
# 2 Erwerbsangebotsentscheidungen von Frauen

## 2.1 Erwerbsbeteiligung von Frauen nach Familienstand

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen hat in Deutschland in den letzten Jahren zugenommen. Gleichzeitig macht der demografische Wandel und die damit verbundene sinkende Bevölkerungszahl im erwerbsfähigen Alter eine weitere Ausweitung des Erwerbsangebots von Frauen relevanter denn je. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich im Zuge der Bildungsexpansion die Erwerbstätigenquote der 25- bis 55-jährigen Frauen positiv entwickelt und stieg im Jahr 2019 auf rund 80,7% an (Abbildung 1 links). In der Theorie der ökonomischen Arbeitsmarktliteratur wird grundsätzlich zwischen zwei Entscheidungen von Individuen differenziert. Zum einen, die individuelle Entscheidung am Arbeitsmarkt teilzunehmen (extensive Marge) und zum anderen, die Entscheidung über die Höhe der zu leistenden Arbeitsstunden (intensive Marge) (Cahuc und Zylberberg, 2004; Borjas, 2009). Betrachtet man ersteres getrennt nach Familienstand für Frauen im Alter zwischen 25 und 55 Jahren im Zeitverlauf, so zeigt sich im Jahr 2019 ein Anstieg der Erwerbstätigenquote von ledigen Frauen von rund 3,2 Prozentpunkten gegenüber 1990. Für verheiratete Frauen derselben Kohorte fällt der Anstieg mit rund 22,7 Prozentpunkten im Jahr 2019 im Vergleich zum Jahr 1990 stärker aus. Ein Grund für den positiven Trend in den 1990er Jahren und den deutlicheren Effekt für verheiratete Frauen kann mitunter die deutsche Wiedervereinigung im Jahr 1990 sein. Hier kam es zu einem Zuzug ostdeutscher Frauen nach Westdeutschland (Prantl und Spitz-Oener, 2020), wobei Vollzeiterwerbstätigkeit für ostdeutsche Ehefrauen eher den Normalfall darstellte (Kreyenfeld und Mika, 2004; Goldstein und Kreyenfeld, 2011). Gleichzeitig sind verheiratete Frauen nach wie vor seltener erwerbstätig als ledige Frauen.

Abbildung 1

**Arbeitsangebot von 25- bis 55-jährigen Frauen nach Familienstand[1]**




1 – Daten auf Basis des Mikrozensus. Bevölkerung am Hauptwohnsitz in Deutschland, bis einschließlich 1990 früheres Bundesgebiet. Für das Jahr 1975 liegen keine Einzeldaten vor. In den Jahren 1983 und 1984 fand kein Mikrozensus statt. Die fehlenden Werte wurden interpoliert. 2 – Erwerbstätigenquote von Frauen im Alter von 25 bis 55 Jahren in Prozent. 3 – Durchschnittliche regelmäßige Arbeitsstunden pro Woche von Frauen im Alter von 25 bis 55 Jahren.

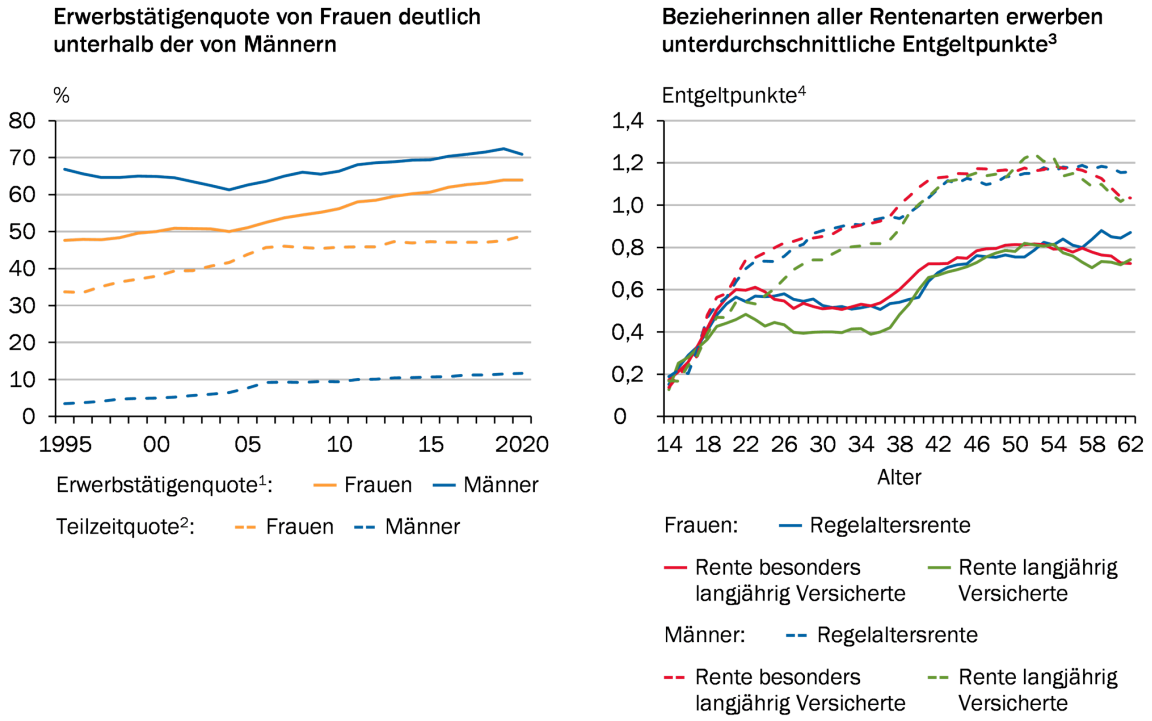
Quelle: Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 21-240

Die positive Entwicklung der Erwerbstätigenquote von Frauen am Arbeitsmarkt ging gleich-

zeitig mit einer Abnahme der durchschnittlichen regelmäßigen Arbeitsstunden pro Woche einher (Abbildung 1 rechts), welche auf einen Anstieg der Teilzeitbeschäftigungsquote von Frauen zurückgeführt werden kann (Abbildung 2 links). Bei ledigen Frauen lag die Anzahl der durchschnittlichen Arbeitsstunden im Jahr 1990 bei rund 37,7 und sank um 2,3 Prozentpunkte auf etwa 35,4 Stunden im Jahr 2019. Im Vergleich dazu verzeichnete die durchschnittliche Anzahl an Arbeitsstunden für verheiratete Frauen einen Rückgang um 2,1 Prozentpunkte und sank von 30,5 im Jahr 1990 auf 28,4 im Jahr 2019. Im internationalen Vergleich nimmt Deutschland bei den jährlichen Arbeitsstunden je erwerbstätige verheiratete Frau im Jahr 2016 eine Schlusslichtposition ein (Bick et al., 2019). Im Durchschnitt arbeiteten erwerbstätige verheiratete Frauen in Deutschland rund 850 Stunden pro Jahr, lediglich in Italien waren es weniger. Die USA und Polen liegen mit zwischen 1200 und 1400 Stunden pro Jahr auf einer Spitzenposition.

Abbildung 2

**Entwicklung der Erwerbstätigkeit und Erwerbsbeteiligung nach Geschlecht in Deutschland**




1 – Erwerbstätigenquote aller Beschäftigten in der Altersgruppe 15 bis 74 Jahre. 2 – Relativer Anteil der Personen in Teilzeit an allen Beschäftigten im Alter von 15 bis 74 Jahren. 3 – Ein Entgeltpunkt repräsentiert das sogenannte Durchschnittsentgelt (Durchschnittseinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unter Berücksichtigung der Beitragsbemessunggrenze). Ein halber Entgeltpunkt korrespondiert damit beispielsweise mit einem Jahresverdienst in Höhe der Hälfte des Durchschnittseinkommens. Basierend auf Versichertenkontenstichproben von Rentnern im Jahr 2016 (Geburtsjahrgänge 1949 bis 1953). 4 – Lesehilfe: Ein männlicher Rentner der Geburtsjahrgänge 1949 bis 1953 hatte im Alter von 40 Jahren im Schnitt 1 Entgeltpunkt verdient, sofern er später in die Regelaltersrente eintrat.

Quellen: Eurostat, FDZ-RV (SUFVSKT2016), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-232

Mit der Arbeitsmarktpartizipation gehen individuelle Fixkosten einher.[4] Diese bestehen un-

[4] Cogan (1981) hat in einem theoretischen und empirischen Arbeitsangebotsmodell den Begriff der Fixkosten, die durch den Arbeitsmarkteintritt entstehen, eingeführt. Seine Analyse zeigt, dass Fixkosten eine entscheidende Rolle bei der Erwerbangebotsentscheidung von verheirateten Frauen spielen. Für eine Übersicht struktureller Arbeitsangebotsmodelle auf Mikroebene unter Einbeziehung von Fixkosten der Arbeitsmarktpartizipation, wie

ter anderem aus monetären Kosten wie beispielsweise für externe Kinderbetreuung – sofern Kinder im Haushalt leben – und Kosten für den Arbeitsweg. Zeitkosten umfassen zudem etwa das Bringen und Holen der Kinder sowie die Zeit, die man für den Arbeitsweg aufwendet (Pendelzeit).[5] Insgesamt können die Kosten dazu führen, dass der Reservationslohn steigt und die Erwerbswahrscheinlichkeit dementsprechend abnimmt. Diese Fixkosten können sich je nach Familienstand und Anzahl der Kinder im Haushalt unterscheiden. Neben der Fixkostenkomponente spielen zudem Einkommenssteuern und Transfers eine wichtige Rolle für das individuelle Erwerbsangebot. Während sich Einkommenssteuern negativ auf den Arbeitslohn auswirken, können Transfers wie eine Art negative Steuer betrachtet werden. Eine Studie von Blömer und Peichl (2020) zu den Beschäftigungsanreizen des deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystems hat gezeigt, dass sich die Partizipationssteuersätze im Haushalt nach dem Ehestatus und der Anzahl an Kindern unterscheidet.

## 2.2 Geschlechtsspezifische Unterschiede

Um den durch den demografischen Wandel drohenden Fachkräfteengpässen entgegenzuwirken sowie Wachstumspotenziale zu heben, gilt es das Arbeitskräftepotenzial von Frauen besser auszuschöpfen. Zwar haben sich die Unterschiede in den Erwerbstätigenquoten zwischen den Geschlechtern verringert, doch liegt die Erwerbstätigenquote von Frauen im Jahr 2019 immer noch rund 8,5 Prozentpunkte unterhalb derjenigen von Männern (Abbildung 2 links). Ein Grund hierfür liegt in der familiären Situation, die ein Hauptmotiv für die Erwerbsbeteiligung von Frauen darstellt (Wanger, 2015). Im Vergleich dazu spielt die Haushaltskonstellation für die Erwerbsbeteiligung von Männern kaum eine Rolle (Lietzmann und Wenzig, 2017). Betrachtet man die Arbeitsstunden, so zeigt sich eine hohe Teilzeitbeschäftigungsquote von Frauen, die deutlich über der von Männern liegt. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Frauen sich vermehrt um die Kinderbetreuung oder die Betreuung von pflegebedürftigen Personen kümmern (Wanger, 2015). Insgesamt liegt Deutschland im OECD-Vergleich im Jahr 2019 mit rund 36% auf Platz fünf der Staaten mit der höchsten Teilzeitbeschäftigungsquote von Frauen. Auf Platz eins liegt die Niederlande mit rund 57%, dicht gefolgt von der Schweiz, Japan und Australien. Frankreich hingegen liegt auf Platz 28. Langfristig entstehen Teilzeitbeschäftigten im Vergleich zu Beschäftigten in Vollzeitarbeit ökonomische Nachteile. So erhalten Vollzeitbeschäftigte beispielsweise mit zunehmender Erwerbserfahrung prozentual höhere Lohnzuwächse (Boll, 2010).

Die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung spiegeln sich zudem in den erworbenen Rentenansprüchen wider (Abbildung 2 rechts). Obwohl Zeiten für Pflege und Kindererziehung für die Rentenansprüche angerechnet werden, haben insbesondere Frauen der Geburtsjahrgänge 1949 bis 1953 durchschnittlich weniger Entgeltpunkte erworben als Männer derselben Kohorte. Hier stellt sich die Frage, warum die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen nach den Jahren der Kindererziehung nicht zu vergleichbaren Rentenanwartschaften wie bei den Männern geführt hat. Mögliche Gründe für diese Pfadabhängigkeit könnten zum einen darin liegen, dass Frauen nach den Jahren der Kindererziehung die Arbeitsstunden nicht erhöhen

entfernungsabhängige Transportkosten, siehe Blundell und MaCurdy (1999).

[5] Siehe Black et al. (2014) für den Zusammenhang der Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen und der Pendelzeit.

oder nicht erhöhen können, um einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen. Zum anderen könnten Gründe darin liegen, dass Frauen vermehrt in geringfügig entlohnter Beschäftigung arbeiten, wodurch das Durchschnittsentgelt, das für die Berechnung der Rentenansprüche maßgebend ist, nicht erreicht werden kann (SVR, 2020). Zudem sind Frauen oftmals Zweitverdienerinnen im Haushalt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018; Bönke et al., 2019) (BMF, 2018; Bönke et al., 2019), weswegen steuerliche Anreize zur Ausweitung des Erwerbsangebots für diese Pfadabhängigkeit eine Rolle spielen können. Auch im internationalen Vergleich weist Deutschland ein hohes geschlechterbedingtes Rentengefälle auf. So liegen die Rentenzahlungen im Jahr 2016 für deutsche Frauen im Alter von über 64 Jahren im Durchschnitt rund 46% unter denen für deutsche Männer (OECD, 2019).

Eine Erhöhung des Erwerbsangebots von verheirateten Frauen, die zuvor nicht erwerbstätig waren, dürfte insgesamt dazu beitragen, dass aufgrund der damit einhergehenden Beitragszahlungen die Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in der kurzen Frist steigen (SVR, 2020; Werding, 2020). In Hinblick auf eine Erhöhung der Arbeitsstunden von Ehefrauen dürften die Beitragszahlungen ebenfalls ansteigen, doch würden die Rentenanpassungen aufgrund des gestiegenen Durchschnittslohns ebenfalls zunehmen (SVR, 2020). Gleichzeitig können jedoch die gesunkenen Ansprüche auf eine Hinterbliebenenrente ("Witwenrente"; DRV, 2020), aufgrund einer Erhöhung des Nettoeinkommens durch eine Ausweitung der Arbeitsstunden, zu geringeren zukünftigen Rentenansprüchen führen und somit die Finanzen der GRV teilweise entlasten. Zudem dürfte eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen und Müttern die finanzielle Abhängigkeit im Alter reduzieren (Prognos, 2018), insbesondere wenn es zu einem Scheidungsfall kommt.

# 3 (Fehl-)Anreize im deutschen Steuer- und Transfersystem für Zweitverdienende

## 3.1 Ehegattensplitting

Die steuerliche Behandlung von Ehepaaren in Deutschland steht seit längerem in der Kritik. Nicht zuletzt wurde insbesondere beim Ehegattensplitting Reformbedarf im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen im Europäischen Semester identifiziert (Europäische Kommission, 2019). Grund hierfür sind die negativen Erwerbsanreize für Zweitverdienende die Arbeitsstunden aufgrund der Einkommensbesteuerung aufzustocken. Das Ehegattensplitting erlaubt es Ehepaaren ihre Einkommen gemeinsam zu veranlagen. Dabei werden die beiden Einkommen addiert und jeweils hälftig besteuert. Aufgrund des progressiven Einkommensteuersystems ergibt sich bei unterschiedlicher Einkommenshöhe ein Steuervorteil gegenüber einer individuellen Veranlagung. Zudem kommen so beide Grundfreibeträge zum Tragen, was bei sehr niedrigem oder keinem Einkommen eines Partners in der Individualbesteuerung nicht der Fall wäre.

Die Diskussion um das Ehegattensplitting umfasst verschiedene gesellschaftliche und steuerrechtliche Dimensionen. Dabei spielt neben historischen Leitbildern und Ehemodellen die Intention für eine Reform der Ehebesteuerung eine große Rolle (Beznoska et al., 2019). Auf der

einen Seite wird für eine möglichst neutrale Besteuerung im Sinne einer unverzerrten Entscheidung von Eheschließung, Arbeitsaufnahme und häuslicher Aufgabenverteilung plädiert. Hierbei soll die Besteuerung in erster Linie der Generierung von Staatseinnahmen dienen. Dazu soll die Besteuerung möglichst effizient sein, also die Entscheidung zwischen Erwerbsarbeit, häuslicher Arbeit und Freizeit möglichst wenig beeinflussen. Zusätzlich ist der Anspruch, die Besteuerung gerecht, im Sinne der Leistungsfähigkeit, auszugestalten. Die tatsächliche Veränderung der Leistungsfähigkeit nach der Eheschließung ist jedoch umstritten. Einerseits kann die Leistungsfähigkeit gemindert werden, da für den Unterhalt des Partners zu sorgen ist. Andererseits können durch Partnerschaften Skalenerträge, etwa durch eine gemeinsame Wohnung, erzielt werden. Der Nettobeitrag dieser Effekte hängt mit dem Ehemodell zusammen. Für eine Alleinverdienerehe könnte das Argument der Verminderten Leistungsfähigkeit überwiegen, für Gleichverdienerehen könnte dagegen die Steigerung der Leistungsfähigkeit überwiegen. Hinzu kommt, dass diese Effekte ohne Trauschein gelten können, ohne dass die Besteuerung daran angepasst wird. Hierzu wird der Ehe eine erhöhte Verbindlichkeit unterstellt, die es der Steuerbehörde erleichtert, den tatsächlichen Sachverhalt einzuschätzen. Die Perspektive der Ehebesteuerung ist jedoch abhängig vom gesellschaftlichen Blick auf die Ehe und den gängigen Ehemodellen, die sich in den letzten Jahrzehnten verändert hat. Die Alleinverdienerehe ist seltener und die Doppelverdienerehe häufiger geworden (BMFSFJ, 2021b). Daher kann aus Sicht der Steuergerechtigkeit das aktuelle Ehegattensplitting zumindest hinterfragt werden.

Auf der anderen Seite wird mit einer Reform der Ehebesteuerung eine Lenkungswirkung intendiert, die dem gesellschaftlichen Ziel der Gleichstellung dienen soll. Hierbei sollen veraltete Rollenbilder aufgelöst und gezielt die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen gestärkt werden. Im Zuge der steigenden Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen sollen positive Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt, Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie eine Reduktion der Altersarmut erreicht werden (Beznoska et al., 2019). In dieser Sichtweise ist das Erwerbsangebot der oder des Zweitverdienenden nicht Folge von individuellen, möglichst unverzerrten Entscheidungen, sondern direktes Ziel der Steuersystematik. Dies würde eine Abkehr von der bisherigen Steuersystematik bedeuten. Wie oben beschrieben ist jedoch fraglich inwieweit das aktuelle System unverzerrte Erwerbsanreize setzt und bei unterschiedlichen Ehemodellen überhaupt setzen kann.

Sowohl mit Verweis auf die Leistungsfähigkeit, als auf eine intendierte Lenkungswirkung wird die bisher nicht erfolgte Einbeziehung von Kindern in den Splittingtarif diskutiert. Die Leistungsfähigkeit der Einkommensbezieher wird durch Kinder aufgrund von Unterhaltsverpflichtungen reduziert. Zudem soll mit der Berücksichtigung von Kindern in der Ehebesteuerung ein Anreiz für das gesellschaftliche Ziel der Erhöhung der Anzahl an Kindern gesetzt werden. Während beispielsweise in Frankreich das Splittingverfahren auf Kinder ausgeweitet ist, sieht das deutsche Splittingverfahren keine Berücksichtigung von Kindern vor. Stattdessen wird die Unterhaltsverpflichtung durch das Kindergeld beziehungsweise den Kinderfreibetrag berücksichtigt (Abschnitt 3.4). Forderungen nach einer Einbeziehung von Kindern in das Splittingverfahren müssten daher einhergehen mit weitergehenden Anpassungen des Kindergelds beziehungsweise des Kinderfreibetrags.

Vor Einführung des Ehegattensplittings in Deutschland im Jahr 1958 kam die Haushaltsbesteuerung zur Anwendung. In diesem Modell wurden die Einkommen zusammengerechnet und zum Steuertarif einer Einzelperson besteuert. Aufgrund des progressiven Steuersystems war die Steuerbelastung für Ehepaare, sofern beide Ehepartner Einkommen erzielten, damit größer, als wenn sie einzeln besteuert worden wären. Diese Praxis hat das Bundesverfassungsgericht 1957 als nicht vereinbar mit dem Schutz der Ehe in Art. 6 Abs. 1 GG eingestuft (BverfG, Beschluss vom 17. Januar 1957 – 1 BvL 4/54). Das Gericht stellte damit klar, dass Ehepaare bei der Besteuerung nicht schlechter gestellt werden dürfen als unverheiratet zusammenlebende Personen. Mit seinem Urteil im Jahr 1982 stellte das Verfassungsgericht zudem klar, dass das Ehegattensplitting dem Grundsatz der Besteuerung der Leistungsfähigkeit entspricht und verfassungskonform ist (BVerfG, Urteil vom 3. November 1982 – 1 BvR 620/78 / 1 BvR 1335/78 / 1 BvR 1104/79 / 1 BvR 363/80). Das Ehegattensplitting stellt somit eine mögliche Variante der Besteuerung von Ehepaaren dar, ist jedoch nicht die einzige Option. Eine reine Individualbesteuerung ist allerdings nicht möglich, da mindestens das Existenzminimum beziehungsweise die Unterhaltsverpflichtungen berücksichtigt werden müssen. In Bezug auf die vielfältigen Reformoptionen zwischen Ehegattensplitting und Individualbesteuerung kommt der Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2018) zu der Einschätzung, dass "das Verfassungsrecht im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit alternativer Modelle weniger restriktiv ist als vielfach unterstellt wird".

### 3.1.1 Erwerbsanreizeffekte im Status Quo

Eine Vielzahl an Studien simuliert die Effekte des Ehegattensplittings auf die Erwerbsanreizeffekte von Frauen in Deutschland. Grundlage der modelltheoretischen Analysen ist die Unterscheidung von Erwerbsanreizen auf Männer und Frauen. In diesen Modellen jedoch wird auf die Zweitverdienende oder den Zweitverdienenden im Haushalt unabhängig vom Geschlecht abgestellt. Gleichwohl stellen Frauen mit rund drei Viertel (6 Mio. von 7,6 Mio. Ehefrauen) die überwiegende Mehrheit der Zweitverdienenden in deutschen Haushalten dar (Blömer et al., 2021). Daher sind die Effekte auf Frauen denen auf Zweitverdienende weitestgehend gleichzusetzen. Als kontrafaktisches Szenario zum Status Quo wird in den Modellen häufig die reine Individualbesteuerung angenommen (Steiner und Wrohlich, 2004; Bach et al., 2011; Eichhorst et al., 2012; Müller et al., 2013; Bonin et al., 2013; Bach et al., 2020a). Diese Variante ist jedoch nicht verfassungskonform, da Unterhaltsverpflichtungen nicht berücksichtigt werden. Als Basisszenario für die Effekte der Ehebesteuerung kann diese Variante allerdings dienen. In den Modellrechnungen kommt es durch das bestehende System des Ehegattensplittings (relativ zur Individualbesteuerung) zu einer Reduktion der Arbeitsmarktpartizipation (extensive Marge) der Zweitverdienenden von etwa 1,5 bis 6 Prozentpunkten. Ein noch deutlicherer negativer Effekt auf die Erwerbsanreize zeigt sich bei den geleisteten Arbeitsstunden der Zweitverdienenden (intensive Marge). Hier beträgt die Reduktion etwa zwischen 5% und 25% (Tabelle 1).

### 3.1.2 Varianten der Ehegattenbesteuerung im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich von europäischen Ländern und den USA stieg seit den 1980er Jahren die Anzahl der Arbeitsstunden von verheirateten Frauen an, während die der verhei-

Tabelle 1

**Studienergebnisse zu Arbeitsangebotsänderung von Frauen bei einem Wechsel zur Individualbesteuerung**

| Studie | Region | Familien-stand | Kinder | Änderung Arbeits-marktpartizipation (in Prozent-punkten) | Änderung Arbeitsstunden (in %[1]) |
|---|---|---|---|---|---|
| Steiner und Wrohlich (2004) | Westdeutschland | Verheiratet[2] | Ohne Kinder | 4,71 | 9,82 |
| | | | Mit Kindern | 6,18 | 15,16 |
| | | | Gesamt | 5,76 | 13,64 |
| | Ostdeutschland | | Ohne Kinder | 0,74 | 1,54 |
| | | | Mit Kindern | 1,59 | 3,26 |
| | | | Gesamt | 1,32 | 2,72 |
| | Gesamt | | Gesamt | 4,85 | 11,40 |
| Bach et al. (2011) | Westdeutschland | Verheiratet | | 2,83 | 8,65 |
| | Ostdeutschland | | | 0,76 | 2,89 |
| | Gesamt | | | 2,37 | 7,38 |
| Eichhorst et al. (2012) | | Single | | 0 | |
| | | Paarhaushalt[3] | | 1,90 | |
| Müller et al. (2013) | Westdeutschland | Verheiratet[4] | Mit Kindern[5] | 2,93 | 12,39 |
| | Ostdeutschland | | | 1,22 | 4,36 |
| | Gesamt | | | 2,68 | 11,25 |
| Bonin et al. (2013) | | Verheiratet[6] | Ohne Kinder | 2,32 | 0,03 Wochenstunden |
| | | | Mit Kindern | 2,24 | 0,49 Wochenstunden |
| | | | Gesamt | 2,27 | 0,32 Wochenstunden |
| Decoster und Haan (2014) | | Verheiratet[7] | Kinder > 3 Jahre | 2,95[a] | 8,51 |
| | | | Kinder < 3 Jahre | 3,52[a] | 10,52 |
| | | | Gesamt | 3,01[a] | 8,72 |
| Bick und Fuchs-Schündeln (2017) | | Verheiratet[8] | Ohne Kinder | | 25,00 |
| Bach et al. (2020) | | Verheiratet | | 1,52 | 4,87 |

1 – Sofern nichts anderes angegeben. 2 – 20 bis 65 Jahre alt, nicht selbständig, nicht in Mutterschutz, ohne schwere Behinderung. 3 – Sowohl verheiratete als auch nicht verheiratete Paare, die ständig zusammenleben. 4 – Bis 65 Jahre alt, nicht selbständig, nicht verbeamtet. 5 – 1 bis 3 Kinder, Kinder bis 12 Jahre alt. 6 – 20 bis 60 Jahre alt. 7 – 20 bis 60 Jahre alt, keiner der Ehepartner ist selbständig, in Rente oder Vollzeit in Ausbildung. 8 – 25 bis 54 Jahre alt. a – In %, nicht Prozentpunkten.

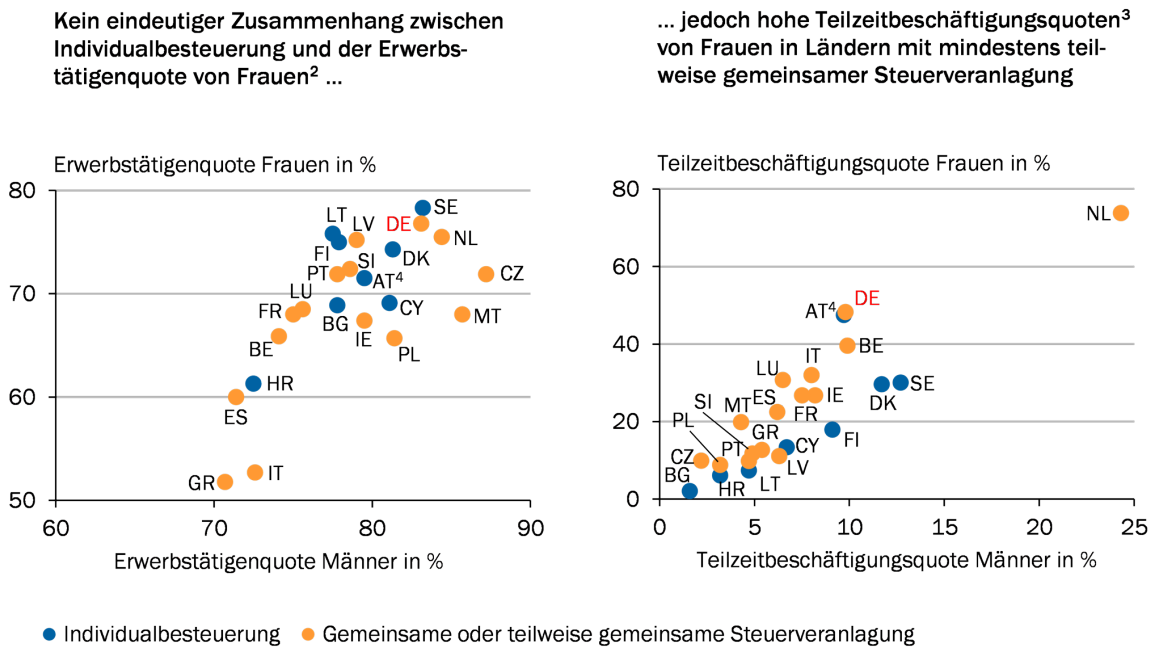
Quellen: angegebene Quellen, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-263

rateten Männer sank oder konstant blieb (Bick et al., 2019). Dieser Trend ist hauptsächlich auf die international steigende Beschäftigungsquote von verheirateten Frauen zurückzuführen. Die Stunden je erwerbstätiger Frau entwickelten sich jedoch deutlich heterogener und trugen somit nicht in jedem Staat zum Anstieg der Anzahl an Arbeitsstunden von Frauen bei. Diese unterschiedliche Entwicklung ist nicht zuletzt auf die unterschiedlichen Systeme der Einkommensbesteuerung von Ehepaaren zurückzuführen, wobei zum einen die Progressivität der Ein-

kommensteuer und zum anderen die Methodik der Veranlagung eine Rolle spielen (Bick und Fuchs-Schündeln, 2018; Bick et al., 2019). Die meisten Mitgliedstaaten in der EU besteuern Ehepartner individuell. Eine Form der Zusammenveranlagung wird neben Deutschland nur in wenigen anderen EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich, Irland, Luxemburg und Portugal angewendet. Einige weitere Staaten, darunter Belgien, Bulgarien, Estland, Spanien, Griechenland, Ungarn, Italien, Litauen, Malta, die Niederlande und Polen, haben einzelne Elemente einer gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren in ihren Einkommenssteuersystemen (Rastrigina und Verashchagina, 2015). In der OECD dominiert über die EU-Mitgliedstaaten hinaus ebenfalls die individuelle Einkommensbesteuerung, so etwa in Australien, Japan, der Türkei und mit wenigen Ausnahmen in Kanada. Die Erwerbstätigenquote von Frauen im Vergleich zu Männern in europäischen Staaten mit Individualbesteuerung scheint nur marginal höher zu sein als in Staaten mit mindestens teilweise gemeinsamer Steuerveranlagung (Abbildung 3 links). Dagegen dominiert die Teilzeitbeschäftigung von Frauen in Vergleich zu Männern deutlicher in Staaten mit mindestens teilweiser gemeinsamer Steuerveranlagung (Abbildung 3 rechts).

Abbildung 3

**Erwerbstätigenquoten und Teilzeitbeschäftigung von Frauen und Männern nach Steuersystemen in der EU im Jahr 2020[1]**




1 – Ohne Estland, Rumänien, Slowakei und Ungarn aufgrund unklar definierter Steuersysteme. AT-Österreich, BE-Belgien, BG-Bulgarien, CY-Zypern, CZ-Tschechische Republik, DE-Deutschland, DK-Dänemark, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, HR-Kroatien, IE-Irland, IT-Italien, LT-Litauen, LU-Luxemburg, LV-Lettland, MT-Malta, NL-Niederlande, PL-Polen, PT-Portugal, SE-Schweden, SI-Slowenien. 2 – Anteil an der Gesamtbevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren. 3 – Anteil an der gesamten Beschäftigung. 4 – Individualbesteuerung mit Ausnahme des Steuerabzugsbetrags "Familienbonus plus", der jedoch auch für unverheiratete Eltern anwendbar ist und keine verzerrenden Effekte auf das Arbeitsangebot haben dürfte.

Quellen: EUROMOD, Eurostat

© Sachverständigenrat | 21-298

In Kanada hat eine Steuerreform in Richtung mehr Individualbesteuerung zu einem Partizi-

pationseffekt von verheirateten Frauen von 9 bis 10 Prozentpunkten geführt (Crossley und Jeon, 2007). Eines der wenigen Beispiele für die Einführung einer gemeinsamen Veranlagung bietet Tschechien. Dort können Ehepaare mit mindestens einem Kind seit dem Jahr 2005 gemeinsam veranlagt werden. In der Folge konnte ein negativer Effekt auf die Erwerbsanreize von 3 Prozentpunkten für verheiratete Frauen ausgemacht werden (Kalíšková, 2014).

In der Schweiz werden Ehepaare gemeinsam besteuert (Art. 9 Abs. 1 S. 1 DBG). Die Gehälter der Ehepartner werden addiert, wodurch es aufgrund des progressiven Besteuerungssystems zu einer sogenannten „Heiratsstrafe“ kommt. Zum Ausgleich gibt es in der Schweiz steuerliche Entlastungen für Ehepaare, den Bundessteuerabzug und den Verheirateten- oder Zweitverdienerabzug (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2021a). Hierbei handelt es sich um Abzüge von der Bundessteuer, die geltend gemacht werden können. Nichtsdestotrotz sind Ehepaare gegenüber unverheirateten Paaren meist schlechter gestellt (Fimbel, . D.). Diese Schlechterstellung nimmt zu, je höher das Einkommen des Ehepaares ist. Verfassungswidrig ist die erhöhte Besteuerung von Ehepaaren nur, wenn sie 10% der individuellen Besteuerung eines Paares übersteigt (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2021b). Über die Bundesbesteuerung von Einkommen hinaus wirken in den Kantonen zusätzlich unterschiedliche Einkommenssteuersysteme, die Ehepaare zum Teil entlasten.

Im Zuge einer gesellschaftlichen Diskussion über Geschlechtergerechtigkeit wurde 1971 in Schweden das Ehegattensplitting abgeschafft und durch eine Individualbesteuerung von Ehepartnern abgelöst (Nyberg, 2012). Selin (2014) findet einen positiven Effekt dieser Umstellung auf die Arbeitsmarktpartizipation von verheirateten Frauen von mindestens 9%. Besonders stark ist dieser Effekt für Ehefrauen von Ehemännern mit hohem Einkommen und somit für die Frauen, für die das Ehegattensplitting zu einer besonders hohen Grenzbelastung geführt hatte. Heute hat Schweden mit 73,5% nach den Niederlanden, der Schweiz und Island im OECD-Vergleich eine der höchsten Arbeitsmarktpartizipationsquoten von Frauen.

Das Vereinigte Königreich schaffte die gemeinsame Besteuerung von Ehepartnern im Jahr 2001 ebenfalls zugunsten einer Individualbesteuerung ab . Im Jahr 2015 wurde diese um einen teilweise übertragbaren Grundfreibetrag bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze ergänzt (Buslei und Wrohlich, 2014).

Die steuerliche Behandlung von Ehepartnern in Frankreich ähnelt der deutschen Besteuerung von Ehepartnern (Buslei und Wrohlich, 2014). Der Unterschied zwischen den Systemen liegt vornehmlich in der Behandlung von Kindern. In Frankreich gibt es neben dem Kindergeld das sogenannte Familiensplitting anstelle eines Kinderfreibetrags (Wrohlich et al., 2005). Bei dem Familiensplitting erhöht sich der Splittingfaktor um jeweils 0,5 für das erste und zweite Kind und weiter um 1 ab dem dritten Kind (Artikel 194 Code Général des Impôts, CGI).

In den USA findet ebenfalls eine Form des Ehegattensplittings Anwendung (Internal Revenue Service, 2020). Ab einer bestimmten Einkommensgrenze ist der Durchschnittssteuersatz für ein

Ehepaar, das eine Zusammenveranlagung gewählt hat, jedoch höher als der Durchschnittssteuersatz, der bei einem Unverheirateten oder einer Unverheirateten auf die Hälfte des Einkommens anfällt. Grund dafür ist, dass der Spitzensteuersatz von 37% bei der Zusammenveranlagung früher greift. Ab einem bestimmten Einkommen beträgt der Splittingfaktor somit weniger als zwei und begrenzt den Effekt des Splittings.

Ehepaare in Irland können ihre individuellen Steuerabzugsbeträge, welche für das Jahr 2021 1.650 Euro pro Person betragen, zusammenlegen und nach Belieben untereinander aufteilen (Citizens Information, 2021b). Ein Alleinverdienerehepaar kann also den Steuerabzugsbetrag des nicht erwerbstätigen Ehepartners auf den erwerbstätigen Ehepartner übertragen. Zudem wird in Irland bei Einzelveranlagung ein Einkommen bis 35.300 Euro mit einem Steuersatz von 20% besteuert, und der mögliche Restbetrag an Einkommen ab diesem Schwellenwert ("cut-off point") mit einem Steuersatz von 40% besteuert (Citizens Information, 2021a). Bei Ehepaaren mit Zusammenveranlagung werden bis zu 9.000 Euro auf den Ehepartner mit Einkommen beziehungsweise mit höherem Einkommen übertragen, sodass dieser einen "standard rate cut-off point" von bis zu 44.300 Euro hat. Der "standard rate cut-off point" des anderen Ehepartners verringert sich entsprechend. Eine Reform hin zu mehr Individualbesteuerung von Ehepaaren im Jahr 2000 führte zu einer 5 bis 6 Prozentpunkte höheren Arbeitsmarktpartizipation von Frauen (Doorley, 2018).

In Österreich gilt seit 1973 grundsätzlich die Individualbesteuerung, welche jedoch durch bestimmte Absetzbeträge abhängig von der Familiensituation ergänzt wird (BMDW, 2021). Sofern das betreffende Ehepaar mindestens ein Kind hat und im Falle eines Jahresverdienstes des einen Ehepartners von maximal 6.000 Euro kann der andere Ehepartner einen Alleinverdienerabsetzbetrag geltend machen. Dadurch verringert sich die Steuerschuld je nach Anzahl der Kinder um einen bestimmten Betrag. Auf diese Absetzbeträge haben ebenso Alleinerziehende Anspruch. Mit dem Alleinverdienerabsetzbetrag gehen jedoch negative Anreize auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden einher (Festl et al., 2010).

### 3.1.3 Erwerbsanreizeffekte verschiedener Reformoptionen

Eine Reform des Ehegattensplittings wird seit Jahren von vielen Seiten gefordert. Von den politischen Parteien werden dazu aus unterschiedlichen Motiven verschiedenste Reformoptionen aufgegriffen. Bislang verhinderten die unterschiedlichen Motive jedoch, dass sich eine Option durchsetzen konnte. Bei einer Bewertung der Reformoptionen, rein aus Sicht der damit verbundenen Erwerbsanreizeffekte, kann auf Modellsimulationen zurückgegriffen werden. Insbesondere die Studien von Bach et al. (2020a) sowie Beznoska et al. (2019) zeichnen in der jüngeren Vergangenheit ein umfassendes Bild der Erwerbsanreizeffekte für Frauen und Männer. Zu unterscheiden sind die Effekte auf die intensive und die extensive Marge, also auf die angebotenen Arbeitsstunden und auf die generelle Arbeitsmarktpartizipation.

Die Reformoption mit dem geringsten Vorteil für Ehepaare ist die Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag (Tabelle 2). Bei dieser Besteuerungsform wird der nicht

ausgeschöpfte Grundfreibetrag eines Ehepartners auf den Partner mit höherem Einkommen über- tragen. Damit ist der Grundfreibetrag beider Partner in jedem Fall berücksichtigt und das Existenzminimum steuerlich freigestellt. Paare mit gleich hohem Einkommen würden von der Reform nicht beeinträchtigt. Alleinverdienerehepaare mit hohem Einkommen würden dagegen am stärksten belastet. Die Belastung steigt mit dem Einkommen an und fällt somit auf diejenigen, die vom jetzigen System am stärksten profitieren. Sollten beide Ehepartner Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags erzielen, entspricht die Besteuerung der Individualbesteuerung. Oberhalb des Grundfreibetrags bestehen keine unterschiedlichen Erwerbsanreizeffekte für beide Ehepartner. Unterhalb des Grundfreibetrags ist die Grenzbelastung für den oder die Zweitverdienende jedoch höher und steigt bis zum Grundfreibetrag an. Insbesondere in den unteren Einkommensbereichen kann das Erwerbsangebot sogar sinken, da zum einen die Grenzbelastung höher ist als im Status Quo und zum anderen die Steuerbelastung insgesamt steigt. Die Steuereinnahmen des Staates steigen in dieser Variante um etwa 12 Mrd. Euro (Bach et al., 2020a) bis etwa 14,9 Mrd. Euro (Beznoska et al., 2019) (Tabelle 3). Eine Rückverteilung dieser Einnahmen mittels Senkung der Einkommensteuer könnte das Erwerbsangebot zusätzlich erhöhen.

Eine häufig favorisierte Reformoption sind Varianten des Realsplittings (Fuest, 2020; BMFSFJ, 2021c). Das Realsplitting ermöglicht die freie Aufteilung der Grundfreibeträge zwischen den Ehepartnern. Alternative Vorschläge für den Freibetrag legen die Höhe der steuerlich abzugsfähigen Unterhaltszahlungen zugrunde (Spangenberg, 2017). Die abzugsfähigen Unterhaltszahlungen sind aktuell deutlich höher als der Grundfreibetrag, wodurch der Splittingeffekt höher und die Steuereinnahmen des Staates geringer wären. Im Unterschied zur Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag kann der Freibetrag bei jeder Einkommenshöhe des Zweitverdienenden auf den Erstverdienenden übertragen werden. Dabei handelt es sich faktisch um eine Begrenzung des aktuellen Ehegattensplittings der Höhe nach. Insbesondere höhere Einkommensgruppen haben dadurch eine höhere Steuerbelastung, wodurch die Steuereinnahmen für den Staat etwas steigen würden (Tabelle 3). Die Grenzbelastung für den Zweitverdienenden sinkt allerdings nur wenig, weswegen die Effekte auf die Erwerbsanreize des Realsplittings gering sind (Tabelle 2).

Die Reformvariante des Ehezusatzfreibetrags gewährt dem Ehepaar neben den beiden Grundfreibeträgen einen dritten Freibetrag. Beide Partner werden in dieser Variante nach der Individualbesteuerung veranlagt, in der ihnen jeweils der Grundfreibetrag zusteht. Der zusätzliche Freibetrag kann je nach Variante beliebig in voller Höhe aufgeteilt werden (Beznoska et al., 2019) oder schmilzt mit steigendem Einkommen des oder der Zweitverdienenden ab (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018). In der Variante des ungeminderten Zusatzfreibetrags würde die Grenzbelastung des oder der Zweitverdienenden nie höher sein als bei einer unverheirateten Person. Für einen Alleinverdienerhaushalt würden nur zwei Freibeträge, der eigene Grundfreibetrag und der Zusatzfreibetrag wirken, während der Freibetrag des oder der Zweitverdienenden wirkungslos entfällt. Damit würde die Steuerbelastung analog zur Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag ausfallen. In der Variante mit abschmelzendem Zusatzfreibetrag ist die Grenzbelastung für Zweitverdienenden höher als für unverheiratete Singles, jedoch

Tabelle 2

**Veränderung des Arbeitsangebots bei verschiedenen Reformvorschlägen für das Ehegattensplitting**

| Reformvorschlag | Studie[1] | Kinder | Änderung Arbeitsmarktpartizipation (in Prozentpunkten) | | Änderung Arbeitsstunden (in %) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Frauen | Männer | Frauen | Männer |
| Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag | Bach et al. (2020) | | 0,55 | – 0,01 | 1,31 | – 0,37 |
| | Beznoska et al. (2019) | Nein | 0,02 | – 0,03 | 0,44 | – 0,12 |
| | | Ja | 0,05 | – 0,03 | 0,53 | – 0,16 |
| Realsplitting mit übertragbarem Grundfreibetrag[2] | Bach et al. (2020) | | 0,56 | – 0,03 | 1,71 | – 0,35 |
| | Beznoska et al. (2019) | Nein | 0,14 | – 0,01 | 0,32 | – 0,05 |
| | | Ja | 0,23 | 0 | 0,52 | – 0,08 |
| Realsplitting mit übertragbarem Freibetrag[3] | Bach et al. (2020) | | 0,37 | – 0,03 | 1,19 | – 0,27 |
| Übertragbarer Grundfreibetrag plus Ehefreibetrag[4] | Bach et al. (2020) | | 0,96 | 0,02 | 2,17 | – 0,30 |
| Ungeminderter Ehezusatzfreibetrag | Bach et al. (2020) | | 1,67 | 0,10 | 5,26 | – 0,11 |
| | Beznoska et al. (2019) | Nein | 0,56 | 0,21 | 1,76 | 0,35 |
| | | Ja | 0,74 | 0,16 | 2,24 | 0,20 |
| Steuerabzug für Ehepaare[5] | Bach et al. (2020) | | 1,63 | 0,05 | 5,07 | – 0,41 |
| Familienrealsplitting | Beznoska et al. (2019) | Nein | 0,14 | 0,01 | 0,32 | – 0,05 |
| | | Ja | 0,18 | 0,01 | 0,58 | – 0,02 |
| Familientarifsplitting | Beznoska et al. (2019) | Ja | 0,27 | 0,05 | 1,09 | 0,23 |
| Kombiniertes Ehereal- und Familientarifsplitting | Beznoska et al. (2019) | Nein | 0,14 | 0,01 | 0,32 | – 0,05 |
| | | Ja | 0,38 | 0,02 | 1,26 | 0,08 |

1 – Die Studien simulieren die Arbeitsangebotseffekte für unterschiedliche Reformvorschläge. 2 – Beznoska et al. (2019) nehmen den Grundfreibetrag aus dem Jahr 2019 in Höhe von 9 168 Euro als Grundlage. Bach et al. (2020) beziehen sich auf den Grundfreibetrag aus dem Jahr 2021 in Höhe von 9 696 Euro. 3 – Grundlage für den Freibetrag ist die Höhe der abzugsfähigen Unterhaltszahlungen zwischen getrennt lebenden oder geschiedenen Ehepaaren in Höhe von 13 805 Euro. 4 – Bei mit dem Einkommen abnehmendem Ehefreibetrag nach dem Vorschlag des wissenschaftlichen Beirats beim BMF (2018). 5 – Nach dem Vorschlag des IWF (2019).

Quellen: Bach et al. (2020), Beznoska et al. (2019)

© Sachverständigenrat | 21-264

weniger stark als in der Variante des übertragbaren Grundfreibetrags. Die Variante des ungeminderten Zusatzfreibetrags hat zwar die höchsten Effekte auf die Erwerbsanreize, in Bezug auf die Partizipation und auf die Arbeitsstunden (Tabelle 2), jedoch könnte sie zu deutlichen Steuereinnahmeausfällen für den Staat im Vergleich zum aktuellen System führen.[6]

Das aktuelle Ehegattensplitting sowie viele der Reformoptionen wirken unabhängig von Kindern im Haushalt. Die steuerliche Berücksichtigung des Unterhalts für Kinder wird durch einen von der Ehebesteuerung unabhängigem Kinderfreibetrag, beziehungsweise durch das Kindergeld, vorgenommen (siehe Abschnitt 3.4). Verschiedene Reformoptionen sehen eine Kombination der steuerlichen Berücksichtigung von Kindern und der Ehe vor. Das Familienrealsplitting könnte im Fall einer Umstellung auf ein Eherealsplitting zusätzlich um einen Freibetrag je Kind in Höhe des Grundfreibetrags erweitert werden. Die aktuelle Variante des Kinderfreibetrags stellt eine solche

[6] Beznoska et al. (2019) und Bach et al. (2020a) kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen für die Effekte auf das Steueraufkommen (Tabelle 3).

Realsplittingvariante für Kinder bereits dar. Für unverheiratet zusammenlebende Paare sollte die Verwendung flexibilisiert werden (Beznoska et al., 2019). Eine kombinierte Berücksichtigung von Ehe und Kindern erscheint jedoch keinen Vorteil gegenüber einer getrennten Behandlung zu bieten, insbesondere, da gesonderte Regelungen für nicht verheiratete Eltern notwendig würden. Das gilt ebenso für weitere Varianten kombinierter Besteuerung von Ehepaaren und Kindern, wie etwa dem Familientarifsplitting. Hierbei ist das aktuelle Ehegattensplitting die Grundlage und wird um Splittingfaktoren je Kind erweitert, ähnlich wie im französischen Modell (siehe Abschnitt 3.1.2). In diesem System müssten unverheiratete Paare mit Kindern ähnlich behandelt werden wie Ehepaare mit Kindern und die aktuellen Regelungen zum Kindergeld beziehungsweise Kinderfreibetrag angepasst oder aufgehoben werden. Mit Blick auf die Arbeitsmarktpartizipation ergeben sich ähnliche Probleme wie bei den rein auf die Ehe ausgerichteten Varianten.

Ein Reformvorschlag des IWF (2019) setzt ebenfalls bei der Individualbesteuerung an. Im Gegensatz zum jetzigen System wird kein Freibetrag von der Steuerbemessungsgrundlage gewährt, sondern ein Steuerabzug auf die Steuerschuld selbst. Die Höhe dieses Steuerabzugs orientiert sich an der Steuerlast, die ein Alleinverdiener auf das Existenzminimum eines Paares zahlen müsste. Bei 17.640 Euro im Jahr 2021 müsste ein Alleinstehender 1.660 Euro Steuern zahlen. Dieser Betrag würde direkt von der Steuerschuld abgezogen und damit das Existenzminimum sichern. Eine negative Steuerzahlung, also eine Gutschrift, falls die zu zahlende Steuer unter diesem Betrag liegt, ist nicht vorgesehen. Da nicht die Bemessungsgrundlage reduziert wird, sondern ein fixer Betrag erstattet wird, stellt diese Variante keine steuerliche Bevorzugung höherer Einkommensgruppen dar. Mit Blick auf die Arbeitsmarktpartizipation und die Stundenzahl bietet diese Reformvariante einen der höchsten Effekte (Tabelle 2), da die Grenzbelastung der der Individualbesteuerung entspricht. Die Erwerbsangebotseffekte sind daher ähnlich denen der reinen Individualbesteuerung, die jedoch verfassungsrechtlich nicht möglich ist sowie des Ehezusatzfreibetrags, der jedoch zu deutlich sinkenden Steuereinnahmen des Staates führen würde. Der IWF (2019) geht davon aus, dass wenn alle Ehepaare diesen Steuerbonus erhalten würden, das Steueraufkommen nahezu dem jetzigen entsprechen würde. Nicht berücksichtigt wird allerdings, dass viele Ehepaare weniger als im Status quo verdienen und damit von dem Steuerabzug unberührt wären. Bach et al. (2020a) gehen von Steuermehreinnahmen von 8,7 Mrd. Euro im Vergleich zum heutigen Ehegattensplitting aus. Die mit der Reform einhergehenden Arbeitsmarkteffekte könnten die Steuermehreinnahmen auf 14,7 Mrd. Euro erhöhen. Diese Mehreinnahmen würden insbesondere durch Ehepaare mit hohem Einkommen sowie durch Alleinverdienerpaare entstehen. Die Steuermehreinnahmen könnten, wie im Falle anderer Optionen, durch eine allgemeine Senkung der Einkommensteuersätze an die Einkommensteuerzahler zurückgegeben werden und für weitere Erwerbsanreize sorgen. Ob der Steuerabzug, der der Steuerlast auf das Existenzminimum entspricht, der verfassungsrechtlichen Auflage, dass mindestens das Existenzminimum des Paares von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden muss, gleichwertig ist, ist unsicher (Bach et al., 2020a). Insgesamt könnte dieser Vorschlag in eine grundsätzliche Reform der Einkommensbesteuerung eingebettet werden, die auf Abzüge von der Steuerlast anstatt von der Steuerbemessungsgrundlage abzielt. Vorbild könnte Österreich sein, wo die Individualbesteuerung gilt, jedoch mit Steuerabzügen, etwa für Kinder, die Steuerlast gemindert wird (Abschnitt

3.1.2).

Tabelle 2 vergleicht die Arbeitsmarkteffekte für die verschiedenen diskutierten Reformoptionen. Über alle Reformoptionen hinweg ergeben sich Effekte auf die Arbeitsmarktpartizipation (extensive Marge) von Frauen von maximal 1,67 Prozentpunkte. Der stärkste Effekt auf die Stundenzahl (intensive Marge) liegt bei einem Zuwachs von 5,26%. Diese Effekte sind jedoch nur mit der mit Abstand teuersten Variante aus Sicht des Staates, dem ungeminderten Ehezusatzfreibetrag, zu erzielen (Bach et al., 2020a). Ähnlich hohe Ergebnisse erzielt nur die Variante mit Steuerabzug. Alle übrigen Reformoptionen führen den Studien zufolge zu deutlich geringeren Effekten. Für Männer ergeben sich bei allen Varianten sogar deutlich kleinere Effekte. Insgesamt führen alle Reformoptionen zunächst zu geringen Effekten auf das Erwerbsangebot. Eine Reform sollte daher im Zusammenspiel mit weiteren Anpassungen, etwa bei der steuerlichen Behandlung von Minijobs, beim Elterngeld und der Betreuungsinfrastruktur, gedacht werden. Zudem weisen Beznoska et al. (2019) darauf hin, dass Steuermehreinnahmen durch eine Reform über eine allgemeine Einkommensteuersenkung an die Steuerzahler zurückgegeben werden könnte und dadurch die Erwerbsanreize erhöht werden könnten.

### 3.1.4 Abschaffung der Steuerklassen III/V

Ehepaare können sich im Rahmen der Zusammenveranlagung für drei Steuerklassenvarianten entscheiden. Mit der automatisch vom Finanzamt nach der Eheschließung angewendeten Variante IV/IV wird die unterjährige Steuervorauszahlung für beide Ehepartner symmetrisch, analog zur Besteuerung in Steuerklasse I, vorgenommen, so wie sie für Unverheiratete die Regel ist. Die Steuerklasse IV mit Faktorverfahren versucht unterjährig möglichst nah an die nachträglich festzusetzende Einkommensteuerbelastung heranzukommen. Dabei wird die Steuervorauszahlung der beiden Einkommen durch vom Finanzamt ermittelte individuelle Faktoren angepasst. Die Steuerklassenkombination III/V nimmt die Anpassung an die tatsächliche Steuerbelastung pauschal vor, indem der Ehepartner mit dem höheren abhängigen Einkommen in der Steuerklasse III weniger stark und der Ehepartner mit dem niedrigeren Einkommen in der Steuerklasse V stärker besteuert wird. Für beide Ehepartner zusammen ergibt sich daraus eine geringere unterjährige Steuervorauszahlung im Vergleich zur Steuerklassenkombination IV, solange die Einkommen nicht genau gleich hoch sind. Die Wahl der Steuerklasse hat jedoch keinen Einfluss auf die tatsächliche Steuerbelastung, die auf Grundlage der Einkommensteuererklärung in der Regel im Folgejahr festgesetzt wird. Die unterschiedlichen Varianten verändern nur die Vorauszahlung und nehmen dadurch den Splittingvorteil vorweg (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018).

Der monetäre Vorteil der Steuerklassen IV mit Faktorverfahren oder III/V ergibt sich für die meisten Steuerzahler lediglich durch einen Liquiditätseffekt, da die tendenziell zu hohe Steuervorauszahlung gemindert wird. Ist die Steuervorauszahlung unterjährig kleiner, wird im Folgejahr die Steuerrückzahlung aus dem Splittingvorteil kleiner oder sogar eine Rückzahlung an das Finanzamt notwendig. Allerdings steht dem Steuerzahler früher mehr Liquidität zur Verfügung, wodurch er etwa Zinseinnahmen generieren kann. Für rein rational handelnde Haushalte, die

Tabelle 3

**Steuereinnahme- und Steuerbelastungsveränderung verschiedener Reformoptionen für das Ehegattensplitting**

| Reformvorschlag | Studie[1] | Steuer-einnahmen in Mrd Euro | Steuerbelastung für Einkommensdezile[2] in % | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1. Dezil | 5. Dezil | 10. Dezil |
| Individualbesteuerung | Bach et al. (2020) | 31,8 | 0,3 | 1,8 | 1,8 |
| Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag | Bach et al. (2020) | 12,0 | 0 | 0,1 | 1,3 |
| | Beznoska et al. (2019) | 14,9 | 0 | 0,3 | 0,4 |
| Realsplitting mit übertragbarem Grundfreibetrag[3] | Bach et al. (2020) | 10,0 | 0 | 0,3 | 0,9 |
| | Beznoska et al. (2019) | 7,7 | 0 | 0,1 | 0,2 |
| Realsplitting mit übertragbarem Freibetrag[4] | Bach et al. (2020) | 6,9 | 0 | 0,1 | 0,7 |
| Übertragbarer Grundfreibetrag plus Ehefreibetrag[5] | Bach et al. (2020) | 5,4 | 0 | – 0,3 | 1,0 |
| Ungeminderter Ehezusatzfreibetrag[6] | Bach et al. (2020) | 4,2 | 0,1 | 0 | 0 |
| | Beznoska et al. (2019) | –15,8 | 0 | – 0,5 | – 0,2 |
| Steuerabzug für Ehepaare[7] | Bach et al. (2020) | 14,7 | 0,1 | 0,5 | 1,0 |
| Familienrealsplitting | Beznoska et al. (2019) | 3,8 | 0 | 0 | 0,2 |
| Familientarifsplitting | Beznoska et al. (2019) | –15,5 | 0 | – 0,1 | – 0,5 |
| Kombiniertes Ehereal- und Familientarifsplitting | Beznoska et al. (2019) | – 6,3 | – 0,3 | 0 | – 0,3 |

1 – Die Studien simulieren die Arbeitsangebotseffekte für unterschiedliche Reformvorschläge. 2 – Bei Bach et al. (2020): Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens. Bei Beznoska et al. (2019): Veränderung des Haushaltsbruttoeinkommens. 3 – Beznoska et al. (2019) nehmen den Grundfreibetrag aus dem Jahr 2019 in Höhe von 9 168 Euro als Grundlage. Bach et al. (2020) beziehen sich auf den Grundfreibetrag aus dem Jahr 2021 in Höhe von 9 696 Euro. 4 – Grundlage für den Freibetrag ist die Höhe der abzugsfähigen Unterhaltszahlungen zwischen getrennt lebenden oder geschiedenen Ehepaaren in Höhe von 13 805 Euro. 5 – Bei mit dem Einkommen abnehmendem Ehefreibetrag nach dem Vorschlag des wissenschaftlichen Beirats beim BMF (2018). 6 – Bach et al. (2020) gehen von einem zusätzlichen Freibetrag von 6 310 Euro und Beznoska et al. (2019) von 9 168 Euro aus. 7 – Nach dem Vorschlag des IWF (2019).

Quellen: Bach et al. (2020), Beznoska et al. (2019)
© Sachverständigenrat | 21-403

einer gemeinsamen Budgetbeschränkung sowie Nutzenfunktion folgen, dürfte sich aus der Wahl der Steuerklasse dadurch jedoch kaum ein Effekt auf die Erwerbsangebotsentscheidung ergeben. Einen tatsächlich monetären Effekt kann die Wahl der Steuerklasse in Bezug auf Lohnersatzleistungen haben, die auf das monatliche Nettoeinkommen abzielt (SVR, 2017, Ziffer 36 ff.). So sind etwa das Arbeitslosengeld und das Elterngeld an das monatliche Nettoeinkommen gekoppelt, sodass beispielsweise Eltern finanzielle Nachteile entstehen können, wenn sie eine ungünstige Steuerklasse für den Elterngeldbezieher im entsprechenden Vergleichszeitraum gewählt haben, auf den sich die Lohnersatzleistung bezieht.

Darüber hinaus könnten verhaltenstheoretische Überlegungen eine Rolle spielen, die etwa unvollständige Informationen berücksichtigen. Die weitverbreitete Annahme, dass die Wahl der Steuerklasse die tatsächliche Steuerlast beeinflusst, führt zu Erwerbsangebotsentscheidungen auf Grundlage des monatlichen Nettoeinkommens, ohne Berücksichtigung des späteren Ergebnisses der Einkommenssteuererklärung. Dadurch erscheint die Grenzsteuerbelastung für den oder die

Zweitverdienende in der Ehe höher, wodurch er oder sie das Erwerbsangebot reduziert (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018). Zudem kann das Nettoeinkommen, das auf dem jeweiligen Konto eingeht, das Verhalten beeinflussen, wenn innerhalb der Ehe kein perfekter Ausgleich des Steuervorteils vorgenommen wird. Wird der oder die Zweitverdienende vom oder von der Erstverdienenden nicht an seinem durch den Steuerklassenvorteil höheren Nettoeinkommen beteiligt, sinkt der Erwerbsanreiz für Zweitverdienende. Der Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2018) kommt zu der Empfehlung, die Möglichkeit zur Wahl der Steuerklassen III/V abzuschaffen. Der SVR (2017) spricht sich für eine stärkere Nutzung des Faktorverfahrens aus, ohne die Steuerklassen III/V abschaffen zu wollen. Die Veränderung der Steuervorauszahlung allein dürfte jedoch in ihrer Wirkung auf die meisten Steuerzahler begrenzt sein und insgesamt nur einen geringen Effekt auf die Erwerbsangebotsentscheidung haben. Sie stellt insofern mit Blick auf die Erwerbsanreize keinen adäquaten Ersatz für eine Reform des Ehegattensplitting dar.

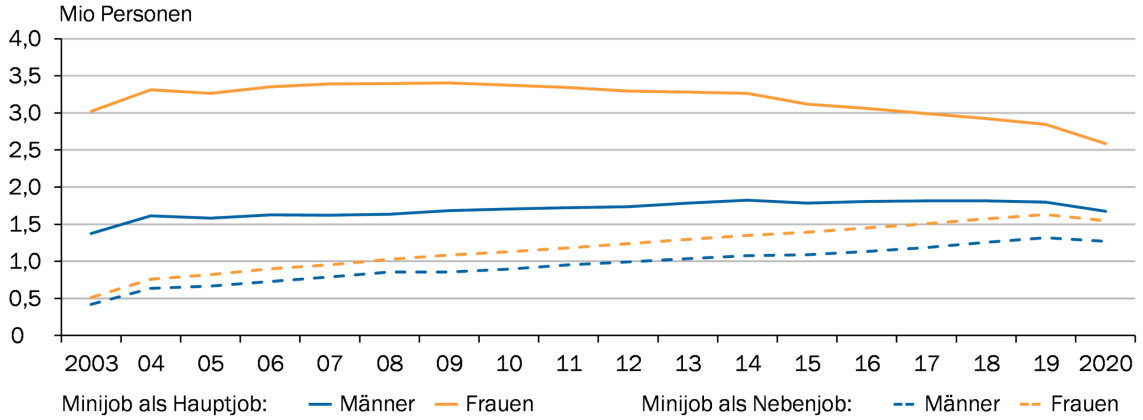
## 3.2 Steuer- und Abgabenfreiheit von Minijobs

Minijobs bieten geringfügige Beschäftigungsmöglichkeiten mit einem monatlichen Einkommen von bis zu 450 Euro, wobei Beschäftigte von Sozialabgaben und Steuern befreit sind. Der Arbeitgeber im gewerblichen Bereich führt aktuell hingegen maximal 31,51% des Einkommens pauschal für Steuern und Sozialabgaben ab (Minijob-Zentrale, 2021b). Somit fallen die Arbeitgeberbeiträge anteilig höher aus als bei einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Abgaben in Höhe von rund 20% (Bruckmeier et al., 2018; TK, 2021)). Dennoch existieren aus betrieblicher Perspektive positive Anreize für den Einsatz von Minijobs aufgrund der niedrigeren gesamten Abgabenlast im Vergleich zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Motive hierfür sind der nicht zu entrichtende Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung und die Steuerfreiheit des beziehungsweise der Beschäftigten, weswegen Minijobber oder Minijobberinnen geneigt sein könnten im Vergleich zu regulär Beschäftigten Zugeständnisse bei den Bruttolöhnen zu machen (Walwei, 2018). Beispiele hierfür wären zum einen, dass Beschäftigte weniger Abgaben leisten müssen und somit einen niedrigeren Lohn und zum anderen fehlende Ansprüche auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder auf vergüteten Urlaub akzeptieren würden. Zum anderen liegt ein Motiv in der Möglichkeit des flexiblen Personaleinsatzes durch die Einstellung von Minijobber oder Minijobberinnen. Arbeitnehmerseitig begünstigt gerade die Steuer- und Abgabenfreiheit die Arbeitsaufnahme von geringfügiger Beschäftigung.

Frauen sind unter den Beschäftigten in Minijobs im Vergleich zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten überrepräsentiert (Walwei, 2018; Abbildung 4). Bereits im Jahr 2003 war der geschlechtsspezifische Unterschied in der geringfügig entlohnten Beschäftigung im Haupterwerb mit rund 69% deutlich. Die Anzahl an Frauen ausschließlich in geringfügig entlohnter Beschäftigung (Minijob als Hauptjob) stieg zwischen den Jahren 2003 und 2009 nochmals an (von 3,02 Mio. auf 3,40 Mio.), während sie in den Folgejahren kontinuierlich zurückging und im zweiten Quartal 2020 bei rund 2,59 Mio. lag (Abbildung 3). Gleichzeitig ist die Anzahl der im Nebenjob tätigen geringfügig beschäftigten Frauen seit dem Jahr 2003 kontinuierlich angestiegen und hat sich bis zum zweiten Quartal 2020 verdreifacht (Abbildung 4). Zusätzlich verstärkt werden dürfte der Anreiz der Aufnahme einer geringfügig entlohnten Beschäftigung durch weitere Faktoren, wie

Abbildung 4

**Entwicklung geringfügig entlohnter Beschäftigung im Haupt- und Nebenerwerb in Deutschland[1]**




1 – Stichtag jeweils 30. Juni.

Quelle: BA

© Sachverständigenrat | 21-283

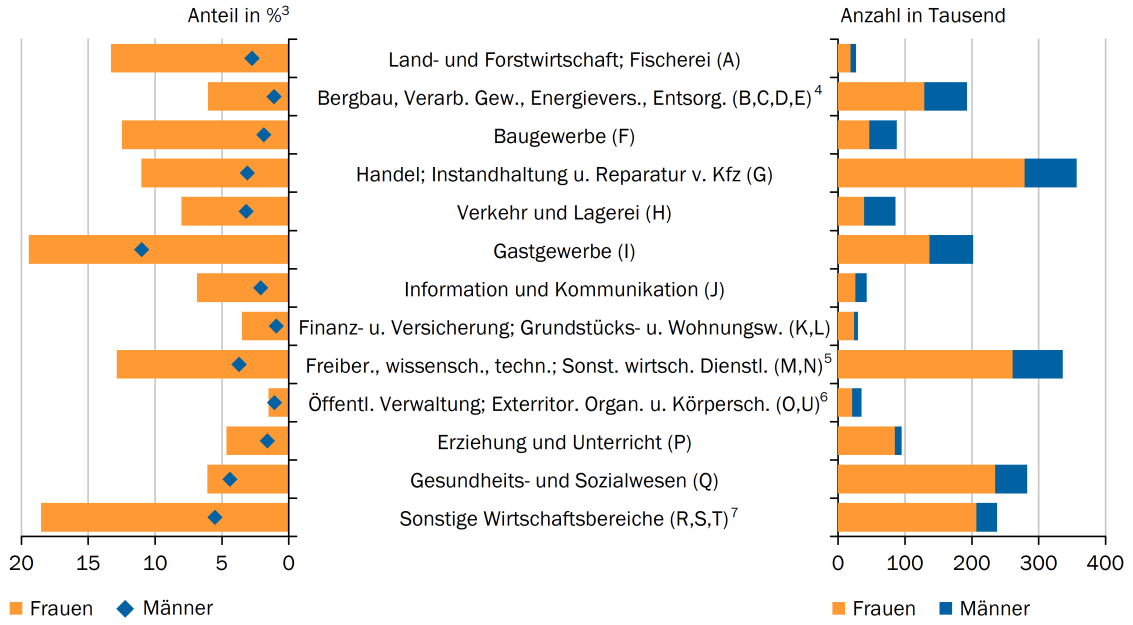
etwa dem Ehegattensplitting, da die Grenzsteuerbelastung für verheiratete Zweitverdienende bei höher entlohnter Beschäftigung im Vergleich zum Minijob besonders hoch ist (Eichhorst et al., 2012; Blömer und Peichl, 2020). Des Weiteren führt die kostenlose Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern in der GKV aufgrund der Pflichtversicherung der Ehepartner und -partnerinnen zu einer hohen Grenzabgabenbelastung und negativen Anreizen für die Ausweitung des Erwerbsangebots (Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013).

Die aktuellen wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie haben die bestehenden Schwächen am deutschen Arbeitsmarkt aufgezeigt. Arbeitsplatzverluste entstanden überwiegend in besonders von den gesundheitspolitischen Einschränkungen betroffenen Branchen. Diese Branchen, wie etwa das Gastgewerbe, verfügten bereits vor der Krise über einen hohen Anteil an geringfügig Beschäftigten sowie einem überproportional hohen Frauenanteil (Abbildung 5). Insbesondere bei geringfügig Beschäftigten in Minijobs zeigte sich im Juni 2020 laut Grabka et al. (2020) ein Beschäftigungsrückgang von rund 12% (850.000 Beschäftigte) im Vergleich zum Vorjahr. Darüber hinaus gab es gemäß Statistik der Minijob-Zentrale (2021a) allein im Gastgewerbe im März 2021 im Vergleich zum Vorjahr rund 52% weniger ausschließlich geringfügig Beschäftigte (-393.693 Minijobbende). Im Zuge der Corona-Krise zeigte sich, dass Frauen in Minijobs mit rund 13% im Vergleich zu Männern mit rund 11%, etwas stärker vom pandemiebedingten Beschäftigungsrückgang im Juni 2020 betroffen waren (Grabka et al., 2020). Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass Personen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen im Vergleich zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über keinen Anspruch auf Sozialleistungen wie Entgeltersatzleistungen, der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld) oder Kurzarbeitergeld verfügen. Die Grundsicherung ist deshalb bei einem Arbeitsplatzverlust des Minijobs die einzige soziale Absicherung, sofern kein anderes Haushaltseinkommen oder Vermögen vorhanden ist.

Eine in der Politik und Öffentlichkeit seit längerem diskutierte Reformoption ist die voll-

Abbildung 5

**Geringfügige Beschäftigung[1] nach Geschlecht und Wirtschaftsbereichen[2]**
Mehrheit der geringfügig Beschäftigten im Jahr 2019 sind Frauen




1 – Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren, die nicht in Bildung oder Ausbildung sind (Kernerwerbstätige). 2 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 3 – Anteil der weiblichen/männlichen geringfügig Beschäftigten an den weiblichen/männlichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Wirtschaftsbereich. 4 – Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden; Verarbeitendes Gewerbe; Energieversorgung; Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen. 5 – Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen; Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen. 6 – Einschließlich Verteidigung und Sozialversicherung. 7 – Kunst, Unterhaltung und Erholung; Erbringung von sonstigen Dienstleistungen; Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 21-294

beziehungsweise teilweise Abschaffung der Steuer- und Abgabenfreiheit von Minijobs. Eine vollständige Abschaffung der Steuer- und Abgabenfreiheit würde den Betrieben ein Instrument zum flexiblen Personaleinsatz entziehen und könnte in Einzelfällen zu Geschäftsaufgaben oder Insolvenzen führen (Walwei, 2018, 2021). Betroffene Personen würden gleichzeitig die Möglichkeit eines niedrigschwelligen Einstiegs in den Arbeitsmarkt verlieren (Walwei, 2018). Bei den Erwerbsangebotseffekten für Beschäftigte kann nach Haupt- und Nebenerwerb differenziert werden. Ausschließlich geringfügig Beschäftigte im Haupterwerb dürften ihre Arbeitsstunden erhöhen wollen (siehe eine Umfrage zu Arbeitszeitwünschen von Fischer et al. (2015). Unklar ist jedoch, ob die Betriebe die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überführen, die Arbeitsplätze aufgeben, die Arbeitsstunden der bestehenden Beschäftigten erhöhen oder die Minijobs durch Werkverträge ersetzen (Walwei, 2021). Für geringfügig Beschäftigte im Nebenjob würden sich hingegen Anreizeffekte ergeben ihr Erwerbsangebot im Nebenjob, aufgrund der gestiegenen Belastung durch Steuern und Abgaben, zu reduzieren. Insgesamt dürfte eine vollständige Abschaffung zu einer Zunahme der Schattenwirtschaft führen.

Demgegenüber könnten durch eine teilweise Abschaffung der Steuer- und Abgabenfreiheit von Minijobs, etwa für Zweitverdienende in der Ehe sowie Minijobs im Nebenerwerb, positive Impulse für den Arbeitsmarkt entstehen. Profitieren würden vor allem Ehepaare bei denen aufgrund des Zusammenspiels aus Ehegattensplitting und der Minijob-Regelung der Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erschwert beziehungsweise verhindert wird. Eine Simulationsrechnung von Eichhorst et al. (2012) zeigt positive Erwerbsangebotseffekte von rund 49.000 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) bei einer Abschaffung von Mini- und Midijobs in Kombination mit einer Abschaffung des Ehegattensplittings. Hierbei ist anzumerken, dass die Minijob-Grenze zum Jahr 2013 von 400 auf 450 Euro angehoben wurde. Bei Midijobs handelt es sich um Beschäftigungsverhältnisse ab einem monatlichen Bruttoeinkommen von 450 Euro, die sozialversicherungspflichtig sind. Die Midijob-Grenze wurde im Jahr 2013 zudem von 800 auf 850 Euro und im Jahr 2019 dann auf 1.300 Euro angehoben. Eine Simulationsstudie von Krebs et al. (2019) zeigt, dass eine Abschaffung der Minijob-Regelung in Kombination mit einer Ausweitung der Gleitzone die Erwerbsanreize steigert und zu positiven Beschäftigungseffekten führen kann.

In einer Analyse auf Basis eines Mikrosimulationsmodells zeigen Blömer und Peichl (2020), dass die derzeitigen Minijob-Regelungen in Kombination mit dem Ehegattensplitting zu Fehlanreizen am Arbeitsmarkt führen. Diese Anreizwirkungen betreffen insbesondere Ehefrauen und Mütter in Minijobs, die oftmals als Zweitverdienerinnen zum Haushaltseinkommen beitragen, jedoch aufgrund der hohen Grenzsteuerbelastung ihr Erwerbsangebot nicht ausweiten und in niedrigen Arbeitsstunden verbleiben. Aufgrund der Zusammenveranlagung von Ehepartnern unterliegt der Zweitverdienende bei einem Verdienst oberhalb der Minijob-Grenze dem gemeinsamen Grenzsteuersatz. Dadurch kommt es zu einer deutlichen Belastung des Einkommens des Zweitverdienenden in der Ehe, die eine Ausweitung des Erwerbsangebots hin zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erschwert oder gar verhindert (Blömer und Peichl, 2020; SVR, 2013).

Um das Arbeitsvolumen in Deutschland zu steigern und damit die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen zu erhöhen und geleistete Arbeitsstunden auszuweiten, vertreten Blömer et al. (2021) einen kombinierten Reformvorschlag, der eine Abschaffung der Steuer- und Abgabenfreiheit von Minijobs vorsieht sowie eine Reform des Ehegattensplittings. Hierbei können beide Reformkomponenten unterschiedlich ausgestaltet werden. Eine Reformvariante, die eine Einphasung der Abschaffung der Steuer- und Abgabenfreiheit von Minijobs durch ansteigende Sozialversicherungsabgaben vorsieht, würde die Arbeitsmarktpartizipation erhöhen, allerdings gleichzeitig die geleisteten Arbeitsstunden senken (Blömer et al., 2021). Den Autoren zufolge würde im Vergleich zu einer Reformvariante, in der die vollen Sozialversicherungsbeiträge ab dem ersten Euro fällig werden und die mit einer geringeren Arbeitsmarktpartizipation aber höheren geleisteten Arbeitsstunden einherginge, allerdings der niedrigschwellige Einstieg in den Arbeitsmarkt gewährleistet und keine Person schlechter gestellt werden. Die Reformkomponente der Einphasung der Sozialversicherungsbeiträge könnte laut Blömer et al. (2021) mit einer Reformkomponente hin zum Realsplitting, mit unterschiedlich hohen Übertragungsbeiträgen, kombiniert werden, aber ebenso mit einem Ehezusatzfreibetrag. Simulationen zufolge würde eine kombinierte Reform aus

Realsplitting und eine Umwandlung der Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit Einphasung (Sozialversicherungsabgaben bis 1.800 Euro) zu Arbeitsmarkteffekten von rund 124.000 Beschäftigten und einem Anstieg der Arbeitsstunden auf 12.000 VZÄ führen (Blömer et al., 2021). Hierbei ginge der Großteil der Ausweitung des Erwerbsangebots auf Frauen zurück.

Bei der Einführung einer solchen Reform ist einerseits der Bestandsschutz zu wahren und andererseits sind Übergangsfristen einzuführen, damit Beschäftigte ihre Erwartungen dementsprechend anpassen können. So könnten die Vorteile der Steuer- und Abgabenfreiheit für Zweitverdienende in Ehen und für Minijobs im Nebenerwerb schrittweise abgebaut werden. Obwohl aus arbeitsmarktpolitischer Sicht der Nutzen einer solchen Reform die Risiken übersteigen dürfte, könnten sich insbesondere für Mehrfachbeschäftigte mit Minijobs im Nebenerwerb soziale Risiken ergeben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Verdienst im Haupterwerb für diese Personengruppe oftmals begrenzt ist, sofern eine Ausweitung der Arbeitsstunden dort nicht möglich ist (Monsef et al., 2021). Denkbar wäre überdies eine Begrenzung der Abgabenfreiheit der Minijobregelung für Schülerinnen und Schüler, Studierende und Rentnerinnen und Rentner. Während Schülerinnen und Schüler sowie Studierende Minijobs häufig nutzen dürften, um ihre Ausbildung zu finanzieren, bieten Minijobs Rentnerinnen und Rentnern eine Hinzuverdienstmöglichkeit im Alter. Gerade für diese Gruppen bieten Minijobs einen Einstiegsmöglichkeit in den Arbeitsmarkt und sollten weiterhin von der Steuer- und Abgabenfreiheit profitieren können.

## 3.3 Beitragsfreie Mitversicherung in der GKV

Ehepartner und -partnerinnen, die nicht regelmäßig über ein eigenes monatliches Einkommen von mehr als 470 Euro verfügen, können in der GKV beitragsfrei mitversichert werden und Leistungen beziehen (§ 10 SGB V). Bei der Entscheidung zur Aufnahme oder Ausweitung des Erwerbsangebots von Ehepartnern oder verpartnerten Zweitverdienenden fließen neben Lohnsteuern ebenfalls Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung als Abgabenlast ein. Durch die Beitragsfreiheit im Rahmen der Mitversicherung entstehen negative Anreize für Ehepartner eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013). Im Zusammenspiel mit der Steuer- und Abgabenfreiheit von Minijobs führt dies in der Familienmitversicherung dazu, dass die Belastung der Einkommen von Zweitverdienenden sprunghaft ansteigt, wenn die Einkommensgrenze für eine geringfügige Beschäftigung überschritten wird. Zugleich stellt dies für den Staat beziehungsweise die GKV einen erheblichen finanziellen Mehraufwand dar. So machten die Ausgaben für die beitragsfreie Mitversicherung von Eheleuten in der GKV im Jahr 2016 mit rund 9 Mrd. Euro etwa 5% der Ausgabenposten der Familienpolitik aus (BMFSFJ, 2021b).

Während die finanzielle Stabilität der GKV in einer alternden Gesellschaft zumeist im Vordergrund der Debatte steht, werden die Erwerbsangebotseffekte für Frauen nur am Rande thematisiert (BMGSS, 2003). Dabei haben Reformoptionen der Familienmitversicherung in besonderem Maße das Potenzial gleichermaßen die Erwerbsanreizeffekte für Frauen und dadurch die finanzielle Nachhaltigkeit der GKV zu stärken. Gleichzeitig sind bei einer Reform soziale Härten zu bedenken, wenn insbesondere in unteren Einkommensgruppen die Abgabenbelastung stark steigen sollte.

Die Einführung einer Bürgerpauschale könnte durch eine Rückkehr zu einkommensunabhängigen Zusatzbeiträgen, die anschließend schrittweise auf 100% angehoben werden, eingeleitet werden. Seit dem Jahr 2011 können von den gesetzlichen Krankenkassen, über den allgemeinen Beitragssatz von aktuell 14,6% des Bruttoeinkommens hinaus, kassenindividuelle Zusatzbeiträge erhoben werden. Bis ins Jahr 2014 waren die Zusatzbeiträge einkommensunabhängig, seit dem 1. Januar 2015 sind die Zusatzbeiträge einkommensabhängig. Kallweit und Kohlmeier (2014) untersuchen mit Hilfe eines Simulationsmodells die Auswirkungen einer Erhöhung der einkommensunabhängigen Beiträge in zwei Geschwindigkeiten sowie für unterschiedlich stark ansteigende Kosten in der GKV bis zum Jahr 2060. In der Option einer langsamen Erhöhung des einkommensunabhängigen Beitrags wird eine Anhebung schrittweise in den Jahren 2020, 2030 und 2040 simuliert. Für die Option einer schnellen Einführung sollen die einkommensunabhängigen Beiträge jährlich ansteigen, so dass sie bereits im Jahr 2025 100% der arbeitnehmerseitigen Beiträge ausmachen. Diese Studie zeigt, dass für die erste Option in den Jahren der schrittweisen Anhebung jeweils positive Beschäftigungseffekte zu verzeichnen sind. Stärker und kontinuierlich steigend sind die positiven Beschäftigungseffekte unter der zweiten Option, bei einer schnellen Anhebung bis zum Jahr 2025 . So würde das gesamtgesellschaftliche Arbeitsvolumen steigen, da sich durch einkommensunabhängige Beiträge die verzerrende Belastung der Arbeitseinkommen verringert. Kallweit und Kohlmeier (2014) und der SVR (2012) verbinden die Einführung von einkommensunabhängigen Zusatzbeiträgen mit einem sozialen Ausgleich.

Alternativ besteht die Möglichkeit, dass der Ehepartner oder die -partnerin beitragsfrei mitversichert ist und einen aufkommensneutralen Eigenbeitrag leistet. Dieser einkommensunabhängige Beitrag zur GKV könnte dem Betrag entsprechen, der aktuell vom Staat für Arbeitslose an die Versicherung abgeführt wird. Der Beitrag für Arbeitslose liegt aktuell bei etwa 132,15 Euro. Überschreitet der oder die bislang Mitversicherte die Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigung in Höhe von 450 Euro und wird damit sozialversicherungspflichtig beschäftigt in der Gleitzone bis 1.300 Euro, so liegt der Beitrag zur GKV niedriger als der Eigenbeitrag. Daher entspricht der aufkommensneutrale Eigenbeitrag keinem Mindestbeitrag. Die aktuelle beitragsfreie Mitversicherung reduziert im Vergleich zum aufkommensneutralen Eigenbeitrag die Partizipationsrate von verheirateten Müttern um 0,99% und die durchschnittliche Wochenarbeitszeit um 0,15 Stunden. Insgesamt entspricht dies einer Reduktion der Arbeitszeit um 67.222 VZÄ und die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen in Paarhaushalten geht um 147.000 zurück (Bonin et al., 2013). Müller et al. (2013) kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Bei Wegfall der Familienmitversicherung würde die Partizipationsquote von verheirateten Müttern um 1,09% und die durchschnittliche Wochenarbeitszeit um 1,37 Stunden steigen. Insgesamt beziffern sie die positive Veränderung bei Wegfall der Mitversicherung mit 66.900 VZÄ. Die stärkste Erhöhung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit zeigt sich besonders bei Müttern mit Kindern im Alter von null bis zwei und wiederum in Familien mit drei Kindern. Bei einer Analyse nach Einkommensquartilen werden die größten Effekte auf die Partizipationsquote (1,70%) und auf die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit (6,54%) im dritten Quartil festgestellt.

Eine dritte Reformoption besteht im Partnersplitting mit unterschiedlichen Beitragsbemessungsgrenzen. Überschreitet das Einkommen eines Ehepartners oder einer -partnerin die Beitragsbemessungsgrenze, wird das gemeinsame Einkommen der Eheleute hälftig auf beide aufgeteilt und entsprechende Beiträge zur GKV werden fällig. Dadurch wird die beitragsfreie Mitversicherung für Eheleute eingeschränkt, jedoch nicht vollständig abgeschafft. Einverdienerpaare mit einem Haushaltseinkommen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze würden keine Veränderung in der Beitragssituation erleben. Beznoska et al. (2021) simulieren dieses Szenario ebenfalls aufkommensneutral. Die Veränderung der Beitragsbemessungsgrenze ginge daher mit einem um 0,32 Prozentpunkte niedrigeren Beitragssatz einher. Eine solche Reform wäre jedoch kaum mit dem Nichtdiskriminierungsgebot der Ehe vereinbar, da die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze für Verheiratete zu einer Schlechterstellung gegenüber unverheirateten Paaren mit einer ungleichen Einkommensverteilung führen kann. Dräther und Rothgang (2004) schlagen daher eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze für Unverheiratete vor, was sich wiederum negativ auf die Erwerbsanreizeffekte auswirken könnte. Inwiefern insgesamt positive Erwerbsanreizeffekte von einer solchen Reform ausgehen würden, erscheint daher durchaus fraglich.

## 3.4 Kindergeld und Kinderfreibetrag

Ein zentrales Element der deutschen Familienpolitik, das zum zahlenmäßig größten direkten monetären Transfer an die Eltern führt, ist der steuerliche Familienleistungsausgleich durch das Kindergeld und die Kinderfreibeträge. Das Bundesverfassungsgericht hat in den 1990er-Jahren durch ein entsprechendes Urteil festgelegt, dass eine vollständige Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern sicherzustellen ist (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 10. November 1998). Dabei hat das Gericht es dem Gesetzgeber überlassen, ob er die durch den Unterhalt der Kinder geminderte Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen über das Steuerrecht oder im Sozialrecht durch die Gewährung eines dafür ausreichenden Kindergeldes berücksichtigt. Seit dem Jahr 1996 hat Deutschland ein duales System aus Kindergeld und Kinderfreibetrag. Eltern erhalten monatlich nach Kinderzahl gestaffelte Kindergeldbeträge. Im Rahmen der Günstigerprüfung wird geprüft, ob die resultierende Entlastung durch den Kinderfreibetrag größer als der Betrag des Kindergelds ist. In diesem Fall kommt der Kinderfreibetrag zum Tragen, der dann mit dem bereits gezahlten Kindergeld verrechnet wird. Somit wird einerseits garantiert, dass die gebotene steuerrechtliche Freistellung des kindlichen Existenzminimums gewährt wird, andererseits wird durch das Kindergeld eine Untergrenze definiert, die insbesondere Familien im unteren Teil der Einkommensverteilung zusätzlich entlastet (Gerlach und Heddendorp, 2016). In Verbindung mit dem progressiven Einkommensteuersatz werden durch dieses System gleichwohl Familien mit steigendem Einkommen eine steigende steuerliche Entlastung erfahren.

Der Kinderfreibetrag setzt sich zusammen aus dem Freibetrag für das sächliche Existenzminimum (im Jahr 2021 5.460 Euro beziehungsweise 2.730 Euro je Elternteil) und dem Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) (im Jahr 2021 2.928 Euro beziehungsweise 1.464 Euro je Elternteil). Während das sächliche Existenzminimum die verfassungsrechtlich definierte Untergrenze der steuerlichen Freibeträge bildet, sind politisch in-

duzierte höhere Freibeträge möglich (BMF, 2018). Das Kindergeld beträgt seit dem 1. Januar 2021 für das erste und zweite Kind 219 Euro, für das dritte Kind 225 Euro und für das vierte sowie jedes weitere Kind 250 Euro pro Monat (BMF, 2021). Für Familien mit einem Kind ist der Kinderfreibetrag in der Regel günstiger als das Kindergeld ab einem gemeinsamen zu versteuernden Einkommen von über 60.000 Euro pro Jahr. Der gesamte Kinderfreibetrag beläuft sich damit aktuell auf 8.388 Euro pro Jahr für beide Elternteile (BMF, 2021). Zusätzlich zum pauschal abgegoltenen Betreuungsbedarf des Existenzminimums lassen sich zwei Drittel der Betreuungskosten für Kinder unter 14 Jahren steuerlich geltend machen, wobei eine Obergrenze von höchstens 6.000 Euro gilt.

Insgesamt haben Kindergeld und Kinderfreibetrag empirischer Evidenz zufolge nur einen marginalen Effekt auf die Erwerbstätigkeit von Eltern. Diese werden dominiert durch die Interaktion des Kindergelds mit dem System der sozialen Sicherung in den unteren Einkommensbereichen (Müller et al., 2013; Bonin et al., 2013; BMFSFJ, 2021c). Da das Kindergeld auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird, bei Verlassen des ALG II-Bezugs aber voll einkommenswirksam wird, sinkt durch das Kindergeld die Transferentzugsrate und eine Ausweitung der Arbeitszeit lohnt sich . Müller et al. (2013) finden für ein hypothetisches Szenario, in dem das Kindergeld beziehungsweise der Kinderfreibetrag wegfallen würden, negative, aber sehr geringe Effekte auf die Partizipationsquote und auf die Änderung der durchschnittlichen Arbeitsstunden von Müttern. Bonin et al. (2013) zeigen, dass der steuerliche Familienleistungsausgleich in Form von Kindergeld oder Kinderfreibetrag allenfalls marginal zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern beiträgt. Stichnoth et al. (2018) finden keinen signifikanten Einfluss durch vergangene Erhöhungen des Kindergeldes auf die Erwerbstätigkeit der Eltern.

## 3.5 Institutionelle Betreuungsinfrastruktur

Verschiedene empirische Studien legen nahe, dass durch den zunehmenden Ausbau von institutionellen Betreuungsangeboten die Müttererwerbstätigkeit im letzten Jahrzehnt deutlich gestärkt werden konnte (Rainer et al., 2011; Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013; Zoch und Hondralis, 2017; Müller und Wrohlich, 2020; Zoch, 2020; Neuberger et al., 2020). So zeigt etwa Zimmert (2019), dass durch den Ausbau der Betreuungsangebote in Deutschland der Anteil erwerbstätiger Frauen unter den Müttern mit Kindern im Alter unter drei Jahren um rund 10 Prozentpunkte gestiegen ist. Die Betreuungsinfrastruktur wirkt sich dabei nicht nur im Kita-Alter der Kinder auf die Erwerbstätigkeit der Eltern aus, sondern ebenso wenn die Kinder die Grundschule besuchen. So zeigen Gambaro et al. (2019), dass insbesondere die Ganztagsbetreuung für Schulkinder einen wichtigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf leistet und im Hinblick auf die Partizipation am Arbeitsmarkt und auf die Arbeitsstunden der Mutter deutlich positive Effekte auslöst. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Bach et al. (2020b) sowie Krebs et al. (2019). Dabei trägt die Ganztagsbetreuung von Kindern im Grundschulalter über Einkommenszugewinne zu einer verbesserten wirtschaftlichen Lage der Familien bei (Rainer et al., 2011), was zudem zu höheren Steuern und Sozialabgaben führt, welche die Kosten der öffentlichen Hand für die Angebote unter plausiblen Annahmen sogar decken können (Geis et al., 2017; Bach et al., 2020b).

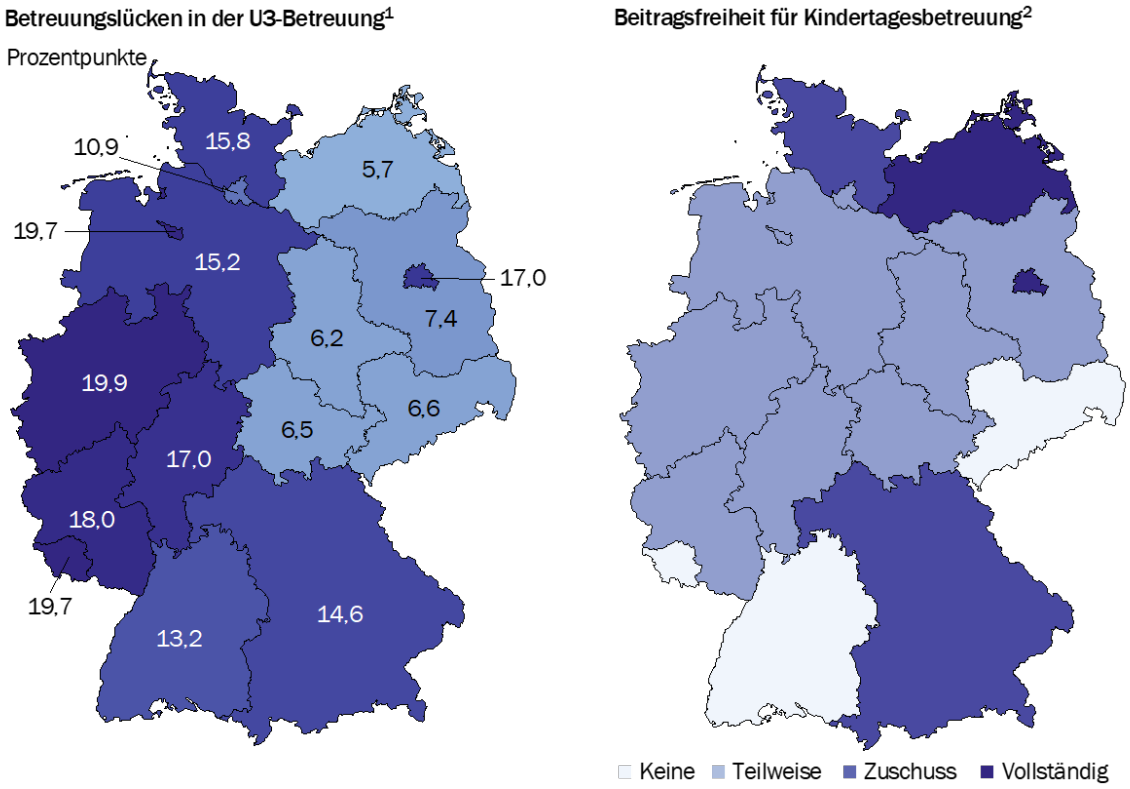
Die öffentliche Förderung der Kinderbetreuung gehört zu den fiskalisch bedeutsamen familienpolitischen Leistungen. Im Bereich der staatlichen Förderung von Kindertagesbetreuung haben zudem in den Jahren zwischen 2006 und 2016 die absolut größten Ausgabensteigerungen innerhalb der Familienleistungen stattgefunden (BMFSFJ, 2021b). Staatliche Mittel fließen in den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots, in die Qualität der Betreuung und die Subventionierung von Elternbeiträgen. Zusätzlich besteht für die Eltern die Option zur steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten bis zu einem Maximalbetrag von 4.000 Euro je Kind im Jahr (oder zwei Drittel der tatsächlich anfallenden Kosten von institutioneller Betreuung) für Kinder ab ihrer Geburt bis zum 14. Lebensjahr. Bedarfsgerechte Betreuungsangebote stellen eine Grundvoraussetzung für das Gelingen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar. Hierfür ist vor allem die Kinderbetreuungsinfrastruktur bis zum zwölften Lebensjahr des jüngsten Kindes zentral (BMF, 2018). Gleichwohl hat die Betreuungslücke – also die Differenz zwischen Bedarf und Angebot in der Kinderbetreuung – in den vergangenen Jahren in Deutschland zugenommen (Geis-Thöne, 2020; Statistisches Bundesamt, 2021a). Dies gilt insbesondere für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren (U3-Betreuung) und Ganztagsschulen für Grundschulkinder (Alt et al., 2019). Aktuellen Berechnungen zufolge fehlen alleine im U3-Bereich in Deutschland in den kommenden Jahren mehr als 300.000 Betreuungsplätze (BMFSFJ, 2020; Geis-Thöne, 2020). Allerdings fehlen diese nicht in allen Bundesländern im gleichen Ausmaß (Abbildung 6 links). So hatten etwa knapp 20% aller Eltern für ihre Kinder unter drei Jahren im Frühjahr 2019 in Nordrhein-Westfalen und im Saarland, trotz eines nach eigenen Angaben bestehenden entsprechenden Betreuungswunschs, keinen Betreuungsplatz. In Sachsen-Anhalt oder Mecklenburg-Vorpommern waren es hingegen nur 6%.

Die Zahl der Kinder in öffentlich geförderter Betreuung steigt seit gut einem Jahrzehnt stetig an (Statistisches Bundesamt, 2020). Im August 2013 wurde bundesweit der allgemeine Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem ersten und bis zum dritten Geburtstag eingeführt. Die Betreuungsquote für U3-Kinder ist dadurch noch einmal deutlich gestiegen (Alt et al., 2017; Geis-Thöne, 2020). Ab dem Jahr 2026 besteht ein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter (Deutscher Bundestag, 2021; BMFSFJ, 2021a). Der Anteil der Schulen im Ganztagsschulbetrieb hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen – am stärksten bei den Grundschulen (Kultusministerkonferenz, 2021). Die steigende Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage in der Kinderbetreuung deutet also nicht darauf hin, dass der Betreuungsausbau in den vergangenen Jahren nicht vorangeschritten wäre. Vielmehr hält der Betreuungsausbau mit der Bedarfsentwicklung der Eltern nicht Schritt. Hauptgründe dafür sind, neben den sich sukzessive verändernden Betreuungswünschen der Eltern, die gestiegenen Kinderzahlen, die ihren Höchststand inzwischen jedoch überschritten haben dürften (Geis-Thöne, 2020).

Nicht allein die Verfügbarkeit an Betreuungsplätzen entscheidet über die Erwerbsanreizeffekte durch staatlich subventionierte Kinderbetreuung. Vielmehr können zusätzlich die zeitliche Abstimmung der Betreuungsmöglichkeiten mit den Arbeitszeiten der Eltern, die Qualität der Betreuung sowie die Betreuungskosten von besonderer Bedeutung sein (Rainer et al., 2011;

Abbildung 6

**Betreuungslücken und Beitragsfreiheit für Kindertagesbetreuung in Deutschland**




1 – Betreuung von Kindern unter drei Jahren. Stand: März 2019. 2 – Stand: August 2020.

Quellen: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme
© Sachverständigenrat | 21-197

Müller et al., 2013; Bonin et al., 2013). Investitionen in den flächendeckenden Ausbau eines bedarfsgerechten, qualitativ hochwertigen und kostengünstigen Betreuungsangebots für Kinder stellen somit eine wesentliche Stellschraube für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar und dürfte insbesondere die Frauenerwerbsquote in Zukunft weiter erhöhen.

Der Personalschlüssel gilt als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Qualität der Erziehung sowie der Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen (Viernickel und Schwarz, 2009). Er gibt an, wie viele Kinder im Durchschnitt durch eine Betreuungsperson versorgt werden. Bundesweit ist insbesondere in den östlichen Bundesländern die Personalausstattung von Kinderbetreuungseinrichtungen oft kaum ausreichend, um eine qualitativ hochwertige Betreuung zu gewährleisten (Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme, 2019; Geis-Thöne, 2020). Insbesondere für einkommensstarke Familien spielt die Qualität der Betreuung eine entscheidende Rolle dafür, ob Eltern institutionelle Kinderbetreuung in Anspruch nehmen (Schmitz et al., 2017). Die Förderung qualitativ guter institutioneller Kinderbetreuung ist zudem einer der effektivsten Wege, um Chancengleichheit für Kinder mit unterschiedlichem sozioökonomischen Hintergrund herzustellen (Anderson und Levine, 1999; Gathmann und Sass, 2018; Busse und Gathmann, 2018). Durch die pandemiebedingten Schließungen von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen wurden Leistungsschwache und sozial benachteiligte Kinder in besonderem Maße benachteiligt (Grewenig et al., 2021; Agostinelli et al., 2020; SVR, 2021). Gerade vor die-

sem Hintergrund sollten in den kommenden Jahren Investitionen in die Steigerung der Qualität von Kinderbetreuungsangeboten entsprechende Priorität haben (SVR, 2021).

In Deutschland wird der Preis für Kinderbetreuung maßgeblich durch den Wohnort bestimmt (Abbildung 6 rechts). Derzeit gilt in den meisten Bundesländern für die Kindertagesbetreuung entweder eine vollständige oder teilweise Beitragsfreiheit für alle Haushalte. Teilweise Beitragsfreiheit meint, dass sich diese etwa auf das letzte Kindergartenjahr (zum Beispiel in Brandenburg) oder eine bestimmte Anzahl Stunden am Tag (zum Beispiel in Hamburg) beschränkt. In Bayern und Schleswig-Holstein gibt es keine generelle Beitragsfreiheit, jedoch werden bis zu 100 Euro je Monat und Kind bezuschusst. In den Bundesländern, in denen es keine generelle Beitragsfreiheit gibt, sind die Elternbeiträge nach unterschiedlichen Kriterien sozial gestaffelt. Die Höhe der Beiträge und damit die finanzielle Belastung der Eltern ist je nach Bundesland sehr unterschiedlich.

Eltern, die im Jahr 2018 in Deutschland einen Beitrag für die Kinderbetreuung zahlen mussten, wendeten dafür durchschnittlich 5,6% ihres Haushaltsnettoeinkommens auf (Bock-Famulla, 2018). Gleichzeitig wurden Haushalte aus einkommensschwachen Familien im Verhältnis zum Haushaltseinkommen besonders stark belastet. Dies ist auf verschiedene strukturelle Faktoren im Beitragssystem zurückzuführen: Einerseits können zusätzlich zum Kinderbetreuungsbeitrag weitere Gebühren für die tägliche Verpflegung und Hygieneartikel sowie für Bastelmaterialien oder Ausflüge entstehen (Zusatzbeitrag). Der Zusatzbeitrag wird einkommensunabhängig erhoben und fällt daher relativ zum Einkommen bei einkommensschwachen Familien besonders stark ins Gewicht. Bei der politischen Diskussion über die finanzielle Belastung von Eltern für den Besuch einer Kindertagesstätte bleibt der Zusatzbeitrag bislang häufig unberücksichtigt. Außerdem scheint die vorhandene soziale Staffelung im Durchschnitt eine nur schwache Einkommensprogression vorzusehen. So zeigt Bock-Famulla (2018), dass zwei Drittel der Familien mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze im Jahr 2018 einen Beitrag für die Kinderbetreuung zahlten. Insgesamt sind daher die Kosten für die Kinderbetreuung für viele Familien ein großer Ausgabenposten, besonders für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Dies dürfte einige Mütter daran hindern, eine bezahlte Beschäftigung auszuüben oder ihre Stundenanzahl zu erhöhen (Müller et al., 2013). Da die finanziellen Bedarfe für den quantitativen und qualitativen Ausbau weiterhin erheblich sind, stellt sich jedoch die Frage, ob der Ausbau und eine vollständige Elternbeitragsfreiheit bundesweit gleichzeitig finanziell zu realisieren beziehungsweise politisch durchzusetzen sind.

Schätzungen gehen davon aus, dass der Bund für eine generelle Beitragsfreiheit in der Kindertagesbetreuung jährlich rund 5,7 Mrd. Euro aufbringen müsste und für Zusatzgebühren weitere 1,6 Mrd. Euro. Für den Qualitätsausbau würden jährlich mindestens Investitionen von 8 Mrd. Euro anfallen (Bock-Famulla, 2018). Über das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung („Gute-KiTa-Gesetz“) beteiligt sich der Bund bis zum Jahr 2022 mit insgesamt 5,5 Mrd. Euro an der Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung. Im Rahmen des Corona-Konjunkturpakets vom Juni 2020 hat die Bun-

desregierung zusätzliche Investitionen in die Kinderbetreuung auf den Weg gebracht. Dabei steht 1 Mrd. Euro für den Um- und Ausbau von Kinderbetreuungsstätten zur Verfügung. Für Ganztagsbetreuungsplätze in der Grundschule stellt der Bund etwa 3,5 Mrd. Euro bereit. Zwischen Verfügbarkeit von Betreuungsangeboten, Qualität und Beitragsfreiheit besteht bei gegebenen Investitionsmitteln somit ein deutlicher Zielkonflikt. Bereits heute ist zu beobachten, dass in Bundesländern mit Beitragsfreiheit die Qualität der Kinderbetreuung, gemessen an typischen Merkmalen, wie etwa dem Personalschlüssel, im bundesweiten Durchschnitt tendenziell niedriger ausfällt (Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme, 2019). Zudem zeigen empirische Studien zum isolierten Einfluss des Preises für Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit der Mutter heterogene und quantitativ wenig bedeutsame Effekte (Rainer et al., 2011; Müller et al., 2013; Bonin et al., 2013; Busse und Gathmann, 2018).

Insgesamt dürften durch eine allgemeine unentgeltliche Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen, insbesondere in jenen Familien, deren Bildungsentscheidungen nicht durch Liquiditätsbeschränkungen beeinträchtigt werden, im Wesentlichen Mitnahmeeffekte ausgelöst werden (Busse und Gathmann, 2018). Einkommensstarke Familien haben – bei einer entsprechenden Qualität der Betreuung – eine hohe Zahlungsbereitschaft für Kinderbetreuung (Schmitz et al., 2017). Darüber hinaus darf der Nutzen einer Beitragsfreiheit im letzten Kindergartenjahr, wie dies aktuell in zehn Bundesländern praktiziert wird, bezweifelt werden, da die Betreuungsquoten bei Kindern über drei Jahren (Ü3-Bereich) unabhängig von den zu zahlenden Beiträgen in Deutschland sehr hoch sind (Schmitz et al., 2017). Insgesamt scheint es daher ratsam, eine generelle unentgeltliche Bereitstellung von Betreuungsplätzen erst anzustreben, wenn eine ausreichende Anzahl an verfügbaren Betreuungsplätzen sowie hohe Qualität der Betreuung durch entsprechende Investitionen gesichert ist (BMFSFJ, 2021c).

Im Jahr 2013 wurde mit dem bundesweiten Betreuungsgeld eine familienbezogene Leistung eingeführt, die an Familien gezahlt wurde, die ihre Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr ohne Inanspruchnahme öffentlicher Angebote betreuten. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 21. Juli 2015 das Betreuungsgeld gekippt, weil für derartige Leistungen nicht der Bund, sondern die Bundesländer zuständig seien. Nach wie vor existieren in einigen Bundesländern jedoch vergleichbare Transferleistungen, welche diejenigen Eltern erhalten, die ihre Kinder zuhause betreuen statt auf Fremdbetreuung zurückzugreifen. So erhalten Eltern von ein- und zweijährigen Kindern im Rahmen des "Bayerischen Familiengelds" jeden Monat 250 Euro, unabhängig davon ob das Kind fremdbetreut wird oder nicht. Durch das "Sächsische Landeserziehungsgeld" erhalten Eltern, die für ihre Kleinkinder im Alter bis zu drei Jahren keinen Betreuungsplatz in einer öffentlichen Einrichtung in Anspruch genommen haben eine nach Anzahl der Kinder gestaffelte monatliche Zahlung von mindestens 150 Euro. Für maximal 12 Monate können Eltern in Thüringen zwischen 150 und 300 Euro Landeserziehungsgeld für ihr Kind erhalten, wenn der Nachwuchs nicht länger als fünf Stunden pro Tag fremdbetreut wird. Solche Transferleistungen erhöhen die Opportunitätskosten für Fremdbetreuung und setzen daher Anreize, auf den Besuch einer Betreuungseinrichtung zu verzichten. Die empirische Evidenz für Deutschland sowie international legt nahe, dass derartige Transferzahlungen mit einem deutlichen Rückgang der

Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern einhergeht und die Einkommensschere zwischen Frauen und Männern im Zuge der Einführung eines Betreuungsgeldes weiter geöffnet wird (Rønsen, 2009; Rønsen und Kitterød, 2010; Hardoy und Schøne, 2010; Bungum und Kvande, 2013). Folglich werden mit solchen Leistungen der Ausbau der Kinderbetreuung sowie das familienpolitische Subziel einer Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit konterkariert.

## 3.6 Erwerbsunterbrechungen nach der Geburt eines Kindes

### 3.6.1 Erwerbsunterbrechungen und Erwerbsanreizeffekte von Müttern

Eine umfassende empirische Evidenz für Deutschland und international zeigt: In der Lebensverlaufsperspektive stellen Erwerbsunterbrechungen nach der Geburt eines Kindes eine entscheidende Weichenstellung für zukünftige innerfamiliäre Arrangements dar, insbesondere für die elterliche Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit. Dabei zeigt sich grundsätzlich ein positiver Effekt auf den späteren Arbeitsmarkterfolg von Müttern, wenn ein Rechtsanspruch auf Freistellung nach der Geburt eines Kindes von bis zu sechs Monaten besteht (Brugiavini et al., 2013; Rossin-Slater et al., 2013; Maldonado und Nieuwenhuis, 2015; Baum und Ruhm, 2016; Budig und Boeckmann, 2016). Ein zeitlich darüber hinaus gehender Rechtsanspruch hat jedoch langfristig tendenziell negative Konsequenzen auf den Arbeitsmarkterfolg der Mütter (Ruhm, 1998; Akgunduz und Plantenga, 2013; Lequien, 2012; Schönberg und Ludsteck, 2014). Dabei geht eine längere Erwerbsunterbrechung durch die Mutter auch mittelfristig, wenn beide Partner wieder erwerbstätig sind, mit einer traditionellen Arbeitsteilung in der Familie einher (Schober und Zoch, 2015; Patnaik, 2019).

Mit steigender Dauer der Erwerbsunterbrechung steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen gar nicht in die Erwerbstätigkeit zurückkehren (Fitzenberger et al., 2016). Stattdessen führt eine nur kurze Erwerbsunterbrechung zum Zweck der Kinderbetreuung durch den Vater, mittel- und langfristig dazu, dass Väter sich vermehrt in die Betreuung und Erziehung von Kindern einbringen (De Luccie, 1996; Rege und Solli, 2010; Chesley, 2011; Pfahl et al., 2014; Bünning, 2015; Tamm, 2019; Patnaik, 2019) und sich längerfristig für Teilzeitarbeit und familienfreundliche flexible Arbeitszeitmodelle interessieren (Hobler und Pfahl, 2015). Dies gilt in besonderem Maße, wenn der Vater diese Erwerbsunterbrechung nicht parallel zur Mutter, sondern alleine genommen hat (Schober und Zoch, 2019) und wenn der Vater früh nach der Geburt in die Kinderbetreuung involviert wird (Rehel, 2014). Schließlich befördert eine höhere Beteiligung von Vätern an diesen Aufgaben den Abbau von Geschlechterstereotypen, die in vielfacher Weise die Chancengleichheit von Frauen und Männern behindern (Dahl et al., 2014). Insgesamt belegen Studien aus vielen unterschiedlichen Ländern eindrücklich die positiven Erwerbsanreizeffekte für Mütter durch eine stärkere Beteiligung von Vätern an der Betreuung und Erziehung der Kinder in den ersten Lebensjahren (Andersen, 2018; Dunatchik und Özcan, 2019; Druedahl et al., 2019; Tamm, 2019). Es ist allerdings zu vermuten, dass traditionelle Rollenmuster langfristig eher dann aufgebrochen werden, wenn Erwerbsunterbrechungen nacheinander und nicht zeitgleich von den Elternteilen genommen werden, da nur dann ein echter Rollentausch vollzogen wird (Beblo und Boll, 2014).

### 3.6.2 Elternzeit und Elterngeld in Deutschland

Als Elternzeit wird in Deutschland der Zeitraum unbezahlter Freistellung von der Arbeit nach der Geburt eines Kindes bezeichnet, auf den Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch haben. Während der Elternzeit kann bis zu 30 Stunden pro Woche in Teilzeit weitergearbeitet werden. Der Anspruch auf Elternzeit besteht für jeden Elternteil bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes. Pro Kind kann die Dauer der Elternzeit also pro Elternteil bis zu 36 Monate betragen. Damit ist die Elternzeit in Deutschland im europäischen Vergleich überdurchschnittlich lang (Europäisches Parlament, 2015). Während der Elternzeit besteht grundsätzlich ein Kündigungsverbot durch den Arbeitgeber. Mit dem Ende der Elternzeit lebt das Arbeitsverhältnis zu den Bedingungen, die vor der Elternzeit galten, automatisch wieder auf.

Eltern, die für die Betreuung ihres Kindes ihre Erwerbstätigkeit im Rahmen einer Elternzeit unterbrechen, haben unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Elterngeld. Elternzeit kann grundsätzlich unabhängig vom Bezug von Elterngeld in Anspruch genommen werden. Das im Jahr 2007 eingeführte Elterngeld ist als Einkommensersatzleistung konzipiert. Die Ersatzrate hängt von dem monatlich verfügbaren Nettoeinkommen vor der Geburt des Kindes ab. Eltern mit einem Nettoeinkommen ab 1.240 Euro erhalten 65%, Eltern mit niedrigeren Einkommen bis zu 100% dieses Referenzeinkommens. Das monatliche Basiselterngeld beträgt maximal 1.800 Euro und mindestens 300 Euro. Mit dieser Mindestersatzrate soll gewährleistet werden, dass jene Elternteile eine Transferleistung erhalten, die vor der Geburt des Kindes nicht oder geringfügig erwerbstätig waren.

Das Basiselterngeld kann für maximal zwölf Lebensmonate beantragt werden. Wenn beide Elternteile Elterngeld beantragen, kann die Bezugsdauer durch Inanspruchnahme der Partnermonate auf bis zu 14 Monate ausgeweitet werden, von denen der zweite Elternteil mindestens zwei Monate nehmen muss. Abgesehen von dieser Regelung können die Eltern die 14 Monate nach ihren Wünschen untereinander aufteilen. Die Einführung solcher Partnermonate, die nicht zwischen den Elternteilen übertragbar sind, hat sich international als wirksames Mittel erwiesen, um den Anteil der Sorgearbeit von Vätern zu erhöhen (O'Brien, 2009; Haas und Rostgaard, 2011; Duvander und Johansson, 2012; Ekberg et al., 2013; Bartel et al., 2018). In Deutschland kann Elterngeld durch die Elternteile grundsätzlich gleichzeitig oder abwechselnd beantragt werden. Anders als in anderen Ländern (etwa in Schweden), existiert in Deutschland bislang kein Zeitraum exklusiver Elternzeit, der durch die Elternteile ausschließlich nacheinander und nicht parallel bezogen werden darf.

Im Jahr 2015 wurden im Zuge einer Reform des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) das "Elterngeld Plus" und der "Partnerschaftsbonus" eingeführt. Diese Reform zielte vor allem darauf ab, stärkere Anreize für eine Teilzeiterwerbstätigkeit während des Elterngeldbezugs zu setzen: Elterngeld-Plus-Monate sind halbe Basiselterngeldmonate, die aber doppelt so lange bezogen werden können. Die mögliche Bezugsdauer wurde damit von zuvor zwölf auf 24 Monate, beziehungsweise 14 und 28 Monate – wenn man die Partnermonate mit berücksichtigt – erhöht. Die Bezugsdauer kann noch verlängert werden, wenn zusätzlich zum Elterngeld Plus

der Partnerschaftsbonus in Anspruch genommen wird. Als Partnerschaftsbonus können beide Elternteile jeweils vier zusätzliche Monate mit Elterngeld Plus bekommen. Dies ist nur in vier aufeinanderfolgenden Lebensmonaten möglich. Voraussetzung ist, dass beide Elternteile in dieser Zeit in Teilzeit arbeiten, und zwar mindestens 25 aber höchstens 30 Stunden pro Woche.

Zum dem 1. September 2021 trat eine weitere Reform des Elterngelds in Kraft. Diese sieht beispielsweise vor, dass die zulässige Arbeitszeit während des Elterngeldbezugs und der Elternzeit von 30 auf 32 Wochenstunden angehoben wird. Zudem kann der Partnerschaftsbonus künftig mit 24 bis 32 Wochenstunden bezogen werden. Dieser kann künftig zudem beantragt werden, wenn beide Elternteile jeweils mindestens zwei Monate und maximal vier Monate parallel in Teilzeit arbeiten.

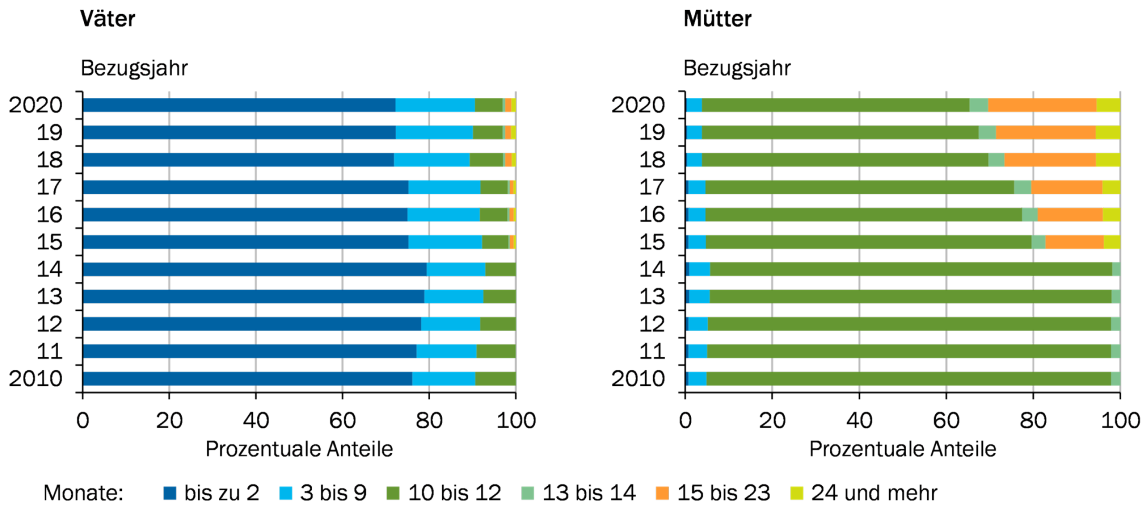
### 3.6.3 Inanspruchnahme von Elternzeit durch Väter

Die Elternzeitnahme zwischen Vätern und Müttern ist in Deutschland sehr ungleich verteilt. Zwar ist der Anteil der Väter, die überhaupt Elternzeit nehmen, seit dem Jahr 2007 kontinuierlich gestiegen. Während vor der Einführung des Elterngeldes etwa 3% aller Väter das damalige Erziehungsgeld bezogen, stieg der Anteil der Väter mit Elterngeldbezug bereits im Jahr 2007 auf gut 15%. Bis zum Jahr 2017 – dem aktuellsten Jahr, für das entsprechende Daten vorliegen – nahm der Anteil weiter auf knapp 40% zu (Statistisches Bundesamt, 2020). Die Väterbeteiligung hat sich damit in den vergangenen zehn Jahren verdoppelt. Verglichen mit dem Elterngeldbezug von Müttern, der kontinuierlich bei über 90% liegt, sind Väter in der Inanspruchnahme ihres Rechts auf bezahlte Elternzeit aber nach wie vor deutlich zurückhaltender. Dabei nehmen Väter in Deutschland klassischerweise ihre Elternzeit zeitgleich zur Mutter (BMFSFJ, 2021c). Die Nutzung des Elterngeldes erfolgt zudem überwiegend von Vätern mit hohen Bildungsabschlüssen. Geisler und Kreyenfeld (2019) zeigen, dass unter hoch gebildeten Männern, die einen höheren Bildungsabschluss als ihre Partnerinnen hatten, der Anstieg in der Elternzeitnahme am höchsten war. Außerdem gehen Männer mit Migrationshintergrund seltener in Elternzeit als Männer ohne Migrationshintergrund und Westdeutsche seltener als Ostdeutsche (Geisler und Kreyenfeld, 2012; Wrohlich et al., 2012).

Die Ungleichheit in der Inanspruchnahme des Elterngeldes von Müttern und Vätern setzt sich in der äußerst unterschiedlichen Nutzungsdauer fort (Abbildung 7). Die durchschnittliche Bezugsdauer für Elterngeld (inklusive Elterngeld Plus) in Deutschland betrug im Jahr 2020 etwa 18 Monate (Statistisches Bundesamt, 2021b). Etwa drei Viertel der Väter, die Elterngeld in Anspruch nehmen, tun dies allerdings nur in Höhe der zwei nicht zwischen den Elternteilen übertragbaren Partnermonaten. Rund 18% der Väter mit Elterngeldbezug wählten im Jahr 2020 eine Dauer zwischen drei und neun Monaten Elterngeld. Konstant weniger als 10% der Väter nehmen seit dem Jahr 2010 mehr als neun Monate Elterngeld in Anspruch. Seit dem Jahr 2015 und mit Einführung des Elterngeld Plus ist der Anteil der Väter, die Elterngeld für bis zu zwei Partnermonate in Anspruch genommen haben leicht gesunken. Gleichzeitig ist der Anteil der Väter mit einer längeren Bezugsdauer jedoch nicht im gleichen Maße gestiegen. Die Bezugsdauer des Elterngeldes auf Seiten der Mütter verteilt sich spiegelbildlich zu jener der Väter: Über 90%

Abbildung 7

**Bezugsdauer des Elterngeldes nach Geschlecht[1]**




1 – Von 2010 bis 2017 handelt es sich um die beendeten Leistungsbezüge nach Geburtsjahr des Kindes. Ab 2018 ist die voraussichtliche Bezugsdauer der im jeweiligen Jahr beziehenden Mütter und Väter dargestellt.

Quelle: Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 21-238

der Mütter bezogen bis zum Jahr 2015 zehn bis zwölf Monate Elterngeld. Seit dem Jahr 2015 ist der Anteil der Mütter, die zehn bis zwölf Monate Elterngeld in Anspruch genommen haben, deutlich gesunken. Zeitgleich stieg der Anteil der Mütter, die 15 bis 23 Monate Elterngeld beziehungsweise Elterngeld Plus bezogen haben oder beziehen. Dieser betrug im Jahr 2020 bereits fast 25%. Im Jahr 2015 waren es noch 13%. Insgesamt zeigt sich, dass seit der Elterngeld-Reform im Jahr 2015 ein erheblicher Anteil der Mütter von der neu geschaffenen Möglichkeit, Elterngeld und Teilzeiterwerbstätigkeit zu kombinieren, Gebrauch macht. Gleichzeitig hat sich mit der Reform die durchschnittliche Bezugsdauer von Elterngeld der Mütter tendenziell verlängert, diejenige der Väter ist hingegen weitgehend konstant geblieben (Statistisches Bundesamt, 2021b).

Es stellt sich die Frage warum nach wie vor weniger als die Hälfte aller Väter überhaupt Elternzeit nehmen und warum sich die Dauer der Elternzeit zwischen Müttern und Vätern nach wie vor so stark unterscheidet. Gründe für eine geringe Inanspruchnahme durch Väter könnte die Sorge vor negativen beruflichen Konsequenzen sein. Für Norwegen verweisen Rege und Solli (2013) auf spätere Lohneinbußen bei Elternzeit nehmenden Vätern. Die empirische Evidenz für Deutschland zeigt jedoch, dass Väter durch eine Elternzeitnahme weder Einkommenseinbußen noch Nachteile in späteren Bewerbungsverfahren erfahren (Bünning, 2016; Hipp, 2018). Eine Auswertung von Umfragedaten durch Samtleben et al. (2019) weist darauf hin, dass vorwiegend finanzielle Gründe für Väter ein Motiv dafür sind nicht oder nicht länger als zwei Monate Elternzeit genommen zu haben. Aufgrund des geschlechtsspezifischen Lohngefälles und der Tatsache, dass das Elterngeld für mittlere Einkommen nur 65% des letzten Nettogehalts beträgt und bei 1.800 Euro gedeckelt ist, dürfte für viele Haushalte eine längere Erwerbsunterbrechung durch den Vater nur schwer zu finanzieren sein. Raub et al. (2018) zeigen, dass in Staaten mit hoher Einkommensersatzrate beim Elterngeld die Beteiligung von Vätern an der Elternzeit tendenziell

höher als in Staaten mit niedriger Einkommensersatzrate ausfällt. Deutschland liegt mit einer Ersatzrate von 65% für mittlere Einkommen beispielsweise hinter Österreich, Schweden oder Norwegen. Verschiedene empirische Studien weisen darauf hin, dass erst eine Lohnersatzrate von mindestens 80% in OECD-Staaten dazu führt, dass der Väteranteil in der Elternzeit signifikant zunimmt (Rostgaard, 2002; Raub et al., 2018).

In der internationalen Gesamtschau sind sich die ökonomischen Anreizsysteme mit Blick auf eine gleichmäßiger zwischen den Eltern geteilte Betreuung sehr ähnlich. So wird das Ziel im Rahmen von zwei Ansätzen verfolgt. Einerseits durch individuelle Ansprüche der Elternteile (wie etwa in Norwegen, Island und Schweden), welche bei Nichtinanspruchnahme des Elterngeldes verfallen, andererseits durch die Vergabe eines Bonus bei geteilter Betreuungszeit (wie etwa in Frankreich und Portugal). Insgesamt zeigt sich, dass mit der Höhe der Lohnersatzleistung und dem Anteil individuell gewährter Elternzeitmonate der Prozentsatz der Väter steigt, die sich tatsächlich für eine Elternzeit entscheiden (BMFSFJ, 2021c). Wegweisende Modelle sind solche, in denen sich der Einkommensersatz pro Elternteil im Zeitverlauf verringert (wie in Japan und Kroatien) oder sich beim zweiten Elterngeldbeziehenden erhöht (wie in der Republik Korea), sodass die geteilte Elternzeit statt durch einen harten Schnitt graduell finanziell interessanter wird.

# 4 Bausteine für eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen

Insbesondere zwei ökonomische Gründe sprechen dafür, Anreize zu setzen die das Erwerbsangebot von Frauen steigern: Die Herausforderungen des demografischen Wandels und die zu erwartenden Wachstumseffekte. Deutschland ist vor diesem Hintergrund unter Zugzwang, da es weiterhin als eines von wenigen Staaten in Europa deutliche negative Erwerbsanreize für den Zweitverdienenden setzt. Darüber hinaus hat nicht zuletzt die Corona-Pandemie verdeutlicht, dass es aus Gründen der Risikoabsicherung wichtig ist, dass beide Ehepartner in einem ausreichenden Erwerbsumfang berufstätig sein können. Interaktionseffekte innerhalb des Systems staatlicher Maßnahmen und Leistungen schwächen im Status Quo bei vielen ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen den intendierten Impuls oder heben ihn teilweise auf. Aus ökonomischer Perspektive wäre der Übergang zu einem ganzheitlichen integrierten System aus Steuern, Transfers und Sozialabgaben, bei dem die einzelnen Maßnahmen in Richtung einer Ausweitung der Erwerbsbeteiligung von Zweitverdienenden wirken, anzustreben. Gleichzeitig ist der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Zielgrößen in der Familienpolitik zu bedenken und damit die Frage in den Blick zu nehmen, inwiefern durch die Förderung eines Ziels positive oder negative Wechselwirkungen mit anderen Zielen auftreten.

Einen wichtigen Beitrag zu einer ausgeglicheneren Erwerbsbeteiligung leistet eine Weiterentwicklung der Ehegattenbesteuerung. Simulationsmodelle zeigen, dass aus vielen diskutierten Reformmöglichkeiten gleichmäßigere individuelle Nettoeinkommen (und Lohnersatzleistungen) resultieren. Kurzfristig könnte bereits die Abschaffung der Steuerklassenoption III und V für Ehepartnerinnen und -partner sowie die Einführung einer „Standardkombination“ der Steuerklassen IV/IV mit Faktorverfahren ein erster Schritt hin zu einem Abbau von Fehlanreizen

sein. Zwar entsteht der sich aus der Veränderung der Steuervorauszahlung ergebende Effekt auf die Erwerbsangebotsentscheidung hauptsächlich aus verhaltenstheoretischen Überlegungen, wodurch die Wirkung mit Blick auf die Erwerbsanreize begrenzt bleiben dürfte. Gleichwohl können durch einen solchen Reformschritt ohne fiskalische Einbußen und ohne Benachteiligung für die Ehepaarhaushalte Erwerbsanreize für den Zweitverdienenden gestärkt werden. Darüber hinaus kann Bürokratie abgebaut und die Komplexität des Steuersystems reduziert werden.

Gleichwohl kann die Abschaffung der Steuerklassenoption III/V lediglich ein erster Schritt sein und stellt keinen adäquaten Ersatz für eine umfassendere Reformierung des Steuersystems dar. Mittelfristig kann nur eine Reform des Ehegattensplittings bestehende Fehlanreize mit Blick auf die Arbeitsmarktpartizipation des Zweitverdienenden auflösen und eine partnerschaftliche Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen. Nicht alle politisch diskutierten Reformmöglichkeiten gehen mit spürbaren Effekten auf die Arbeitsmarktpartizipation des Zweitverdienenden einher. Es ist in diesem Fall zu hinterfragen, ob die mit derartigen Reformen einhergehende Steigerung der Komplexität des Steuersystems sowie der Nutzen – mit Blick auf die Anreize für Zweitverdienenden – in einem sinnvollen Verhältnis zueinander stehen. Gleichwohl dürften die zu erwartenden Effekte auf das Erwerbsangebot zumindest zum Teil wegen der gleichzeitig gegensätzlich wirkenden Anreizeffekte, etwa durch die kostenfreie Mitversicherung in der GKV und SPV, für Ehepartner vergleichsweise gering sein. Bei entsprechender Ausgestaltung, kann eine Reform des Ehegattensplittings durchaus mit starken Anreizwirkungen für Zweitverdienende und mit erhöhten Steuereinnahmen einhergehen. Gegeben, dass verfassungsrechtliche Bedenken ausgeräumt werden können, könnte dies etwa der Übergang zu einer Individualbesteuerung mit Steuerabzug leisten. Eine solche Reform würde dazu beitragen Fehlanreize im aktuellen Steuer- und Transfersystem abzubauen, die die Erwerbstätigkeit beider Elternteile beeinflussen und so teure familienpolitische Maßnahmen wie das Elterngeld und den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur konterkarieren, die eine partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Erziehungsarbeit ermöglichen und fördern sollen.

Eine Reform des Ehegattensplittings kann theoretisch aufkommensneutral gestaltet werden. In jedem Fall dürfte eine sinnvolle Rückverteilung von Steuereinnahmen durch die Reform, etwa über eine allgemeine Einkommensteuersenkung die Akzeptanz in der Bevölkerung und der Politik erhöhen. Zugleich werden dadurch wiederum positive Erwerbsanreizeffekte ausgelöst und die Hebelwirkung der Reform gestärkt. Darüber hinaus könnten negative Effekte für bestimmte Haushaltstypen, die durch eine Reform des Ehegattensplittings in unbeabsichtigter Weise betroffen sind (etwa kinderreiche Familien, in denen es häufig nur einen Alleinverdienenden gibt) durch eine zielgerichtete Rückverteilung ausgeglichen werden.

Verfassungsrechtlich ist die Sicherung des Existenzminimums von Kindern geboten und stellt die Basis jeder Familienpolitik dar. Dies ist mit Blick auf Reformoptionen für die Besteuerung von Ehepaaren beziehungsweise Familien mitzudenken. Von der bisherigen steuerlichen Ungleichbehandlung durch Kindergeld und Kinderfreibeträge profitieren vor allem Haushalte mit hohen Einkommen. Es erscheint daher sinnvoll, einen Sockelbetrag unabhängig vom elterlichen Ein-

kommen zu gewährleisten. Dies könnte zum einen sicherstellen, dass keine Familie durch den Wegfall des Kindergeldes schlechter gestellt wird. Zum anderen ist ein Sockelbetrag in Höhe der maximalen Entlastungsleistung des Kinderfreibetrags eine Möglichkeit, den verfassungsrechtlich gebotenen Kinderfreibetrag in der Kinderabsicherung aufgehen zu lassen und die bisherige Ungleichbehandlung durch die höhere Entlastung von einkommensstarken Familien zu beenden. Eingebettet in eine grundsätzliche Reform der Einkommensbesteuerung, die auf Abzüge von der Steuerlast anstatt von der Steuerbemessungsgrundlage abzielt, könnte perspektivisch mit Steuerabzügen für Kinder die Steuerlast gemindert werden und gleichzeitig die verteilungspolitisch problematische Wirkung von Steuerfreibeträgen verhindert werden. Als Vorbild für eine solche Reform der Familienbesteuerung kann Österreich dienen.

Geringfügige Beschäftigung wurde in der Vergangenheit vielfach als Sprungbrett für den Wiedereinstieg von Frauen in den Arbeitsmarkt nach Erwerbsunterbrechungen durch die Geburt eines Kindes diskutiert. Es existieren jedoch diverse Anreizsysteme, die eine geringfügige Beschäftigung von verheirateten Frauen – wie beispielsweise Minijobs – fördern und somit der Ausweitung der Arbeitszeiten entgegenstehen. Der Abbau von Anreizen für geringfügige Beschäftigungsformen, beispielsweise durch eine Begrenzung der Steuer- und Abgabenbefreiung für Minijobs und durch die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV von nicht und geringfügig erwerbstätigen Ehepartnern, könnte daher wichtige Impulse für die ökonomische Eigenständigkeit beider Ehepartner setzen und gleichzeitig die Wirkung einer Reform des Ehegattensplittings auf das Erwerbsangebot des Zweitverdienenden stärken. Bei einer Weiterentwicklung der Ehegattenbesteuerung und beim Abbau der Anreize für geringfügige Beschäftigungsformen ist es zentral, den Bestandsschutz zu wahren und Übergangsfristen einzuführen, damit Arbeitsmarktteilnehmende ihre Erwartungen dementsprechend anpassen können. So sollte mindestens übergangsweise die Abgabenfreiheit der Minijob-Regelung für Schülerinnen und Schüler, Studierende und Rentnerinnen und Rentner weiter bestehen, um die Einstiegsmöglichkeit in den Arbeitsmarkt und Hinzuverdienstmöglichkeiten im Alter weiterhin zu gewährleisten. Mit Blick auf eine Reform der Ehegattenbesteuerung könnte diese beispielsweise zunächst nur für neu geschlossene Ehen gelten.

Die öffentliche Förderung einer Kinderbetreuungsinfrastruktur gehört zu den quantitativ bedeutsamen familienpolitischen Leistungen und der Ausbau von institutionellen Betreuungsangeboten trägt wesentlich zu einer Stärkung der Erwerbsanreize für Zweitverdienende bei. Gegeben, dass einerseits die finanziellen Bedarfe für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur weiterhin erheblich sind und andererseits in empirischen Studien der Einfluss des Preises für Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit der Mutter heterogene und quantitativ wenig bedeutsame Effekte zeigt, sollte eine generelle unentgeltliche Bereitstellung von Betreuungsplätzen erst angestrebt werden, wenn eine hohe Qualität der Betreuung sowie ein ausreichendes Angebot an Plätzen durch entsprechende Investitionen gesichert ist. Familienpolitische Transferleistungen, die die Opportunitätskosten für Fremdbetreuung erhöhen und damit die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern verteuern, wie sie in einzelnen Bundesländern seit dem Ende des bundesweiten Betreuungsgeldes gezahlt werden, sollten so weit es geht ab-

gebaut werden, damit Investitionen in die institutionelle Betreuungsinfrastruktur voll wirken können.

Verschiedene Simulationsstudien legen nahe, dass, relativ zu anderen Reformoptionen im deutschen Steuer- und Transfersystem, mit dem Ziel der Steigerung der Erwerbstätigkeit Zweitverdienender, die Auswirkungen einer Reform des Elterngeldes, im Hinblick auf die Partizipation und auf die Arbeitsstunden des Zweitverdienenden, quantitativ bedeutsam sein könnten (Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013). Im Rahmen einer Reform der familienpolitischen Leistungen in Deutschland sollte daher einer Evaluierung der Elterngeldregularien entsprechende Bedeutung zugemessen werden. Über eine stärkere Beteiligung durch Väter an der Kinderbetreuung und -erziehung und damit eine gleichmäßiger geteilte Sorgearbeit kann die Erwerbsbeteiligung von Müttern gestärkt werden. Mit einer geeigneten Reform des Elterngeldes dürfte die egalitäre Aufteilung der Elternzeit durch beide Elternteile attraktiver und die gleichstellungspolitische Zielsetzung beim Elterngeld noch einmal geschärft werden. Diese könnte, in Anlehnung an internationale Beispiele, aus verschiedenen Elementen bestehen: Etwa einer Erhöhung des Anteils an individuellen Partnermonaten innerhalb der maximalen Gesamtbezugsdauer, die für ein Elternteil exklusiv reserviert sind und bei Nichtinanspruchnahme verfallen. Den empirischen Hinweisen auf die Notwendigkeit eines "echten" Rollentauschs zufolge, sollte dabei der gleichzeitige Elterngeldbezug von Eltern zeitlich deutlich begrenzt werden. Zusätzlich könnte eine höhere Einkommensersatzrate von 80% den Väteranteil in der Elternzeit stärken. Dabei könnte sich eine Dynamisierung der Einkommensersatzleistung, wie sie etwa in Japan oder Kroatien praktiziert wird, als sinnvoll erweisen. Dabei würde das Elterngeld für jeden Elternteil in den jeweils exklusiven Monaten mit einer höheren Lohnersatzrate abgegolten werden als in den gemeinsamen Bezugsmonaten und der Einkommensersatz pro Elternteil im Zeitverlauf abschmelzen. Insgesamt könnten die Anreize entsprechend so gesetzt werden, dass diejenigen Elternpaare, in denen sich beide Elternteile jeweils die Hälfte der Bezugsdauer um das gemeinsame Kind kümmern, finanziell am meisten vom Elterngeld profitieren.

## Literatur


Agostinelli, F., Doepke, M., Sorrenti, G., und Zilibotti, F. (2020). When the Great Equalizer Shuts Down: Schools, Peers, and Parents in Pandemic Times. National Bureau of Economic Research, Working Paper 28264.

Akgunduz, Y. E. und Plantenga, J. (2013). Labour market effects of parental leave in Europe. *Cambridge Journal of Economics*, 37(4):845–862.

Alt, C., Anton, J., und und S. Hubert und K. Hüsken und K. Lippert und V. Schickle, B. G. (2019). DJI-Kinderbetreuungsreport 2019 − Inanspruchnahme und Bedarfe aus Elternperspektive im Bundesländervergleich. Deutsches Jugendinstitut, München.

Alt, C., Gesell, D., Hubert, S., Hüsken, K., Lippert, K., und Schickle, V. (2017). DJI-Kinderbetreuungsreport 2017 − Inanspruchnahme und Bedarfe aus Elternperspektive im Bundesländervergleich. Deutsches Jugendinstitut, München.

Andersen, S. H. (2018). Paternity leave and the motherhood penalty: New causal evidence. *Journal of Marriage and Family*, 80(5):1125–1143.

Anderson, P. M. und Levine, P. (1999). Child care and mothers' employment decisions. National Bureau of Economic Research, Working Paper 7058.

Bach, S., Fischer, B., de Haan, P. W., und Wrohlich, K. (2020a). Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss. *DIW Wochenbericht*, 87(41):785–794.

Bach, S., Geyer, J., Haan, P., und Wrohlich, K. (2011). Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich. *DIW Wochenbericht*, 78(41):13–19.

Bach, S., Jessen, J., Haan, P., Peter, F., Spieß, C. K., und Wrohlich, K. (2020b). Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter. Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Politikberatung kompakt, 146), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Bartel, A. P., Rossin-Slater, M., Ruhm, C. J., Stearns, J., und Waldfogel, J. (2018). Paid family leave, fathers' leave-taking, and leave-sharing in dual-earner households. *Journal of Policy Analysis and Management*, 37(1):10–37.

Baum, C. L. und Ruhm, C. J. (2016). The effects of paid family leave in California on labor market outcomes. *Journal of Policy Analysis and Mangement*, 35(2):333–356.

Beblo, M. und Boll, C. (2014). Die neuen Elterngeld-Komponenten: Will money trump gender? *Wirtschaftsdienst*, 94(8):564–569.

Beznoska, M., Hentze, T., Kochskämper, S., und Stockhausen, M. (2019). Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland. Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Analysen 133, Köln e.V.

Beznoska, M., Pimpertz, J., und Stockhausen, M. (2021). Führt eine Bürgerversicherung zu mehr Solidarität? Eine Vermessung des Solidaritätsprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung. *IW-Analysen 143, Köln.*

Bick, A., Brüggemann, B., Fuchs-Schündeln, N., und Paule-Paludkiewicz, H. (2019). Long-term changes in married couples' labor supply and taxes: Evidence from the US and Europe since the 1980s. *Journal of International Economics*, 118:44–62.

Bick, A. und Fuchs-Schündeln, N. (2018). Taxation and labour supply of married couples across countries: A macroeconomic analysis. *The Review of Economic Studies*, 85(3):1543–1576.

Black, D. A., Kolesnikova, N., und Taylor, L. J. (2014). Why do so few women work in New York (and so many in Minneapolis)? Labor supply of married women across US cities. *Journal of Urban Economics*, 79:49–71.

Blömer, M., Brandt, P., und Peichl, A. (2021). Raus aus der Zweitverdienerfalle – Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Blömer, M. und Peichl, A. (2020). Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Blundell, R. und MaCurdy, T. (1999). Chapter 27 – Labor supply: A review of alternative approaches. In und D. Card, O. C. A., Herausgeber, *Handbook of Labor Economics*, Band 3. Elsevier.

BMDW (2021). Absetz- und Freibeträge für Familien. https://www.oesterreich.gv.at/themen/familieundpartnerschaft/geburt/3/2/6/Seite.080720.html.

BMF (2018). Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2020 (12. Existenzminimumbericht). Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMF (2021). Die wichtigsten steuerlichen Änderungen 2021 – Monatsbericht des BMF. Januar 2021, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMFSFJ (2020). Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2019. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

BMFSFJ (2021a). Bundestag beschließt Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

BMFSFJ (2021b). Familie heute. Daten. Fakten. Trends. Familienreport 2020. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

BMFSFJ (2021c). Neunter Familienbericht. Eltern sein in Deutschland – Ansprüche, Anforderungen und Angebote bei wachsender Vielfalt. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

BMGSS (2003). Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme: Bericht der Kommission, 2003. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin.

Bock-Famulla, K. (2018). ElternZOOM 2018. Schwerpunkt: Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Boll, C. (2010). Lohneinbußen von Frauen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen. *Wirtschaftsdienst*, 90(10):700–702.

Bonin, H., Clauss, M., Gerlach, I., Laß, I., Mancini, A. L., Nehrkorn-Ludwig, M. A., Schnabel, R., Stichnoth, H., Sutter, K., und Wondratschek, V. (2013). Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Gutachten im Auftrag der Prognos AG für das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

Bonin, H., Eichhorst, W., Krause-Pilatus, A., und Rinne, U. (2020). Auswirkungen der Corona-Krise auf das Familien- und Erwerbsleben. Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Forschungsbericht 574.

Bönke, T., Harnack, A., und Wetter, M. (2019). Wer gewinnt? Wer verliert? Die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt seit den frühen Jahren der Bundesrepublik bis heute. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Borjas, G. J. (2009). *Labor Economics*. McGraw-Hill/Irwin, Boston, 5. Auflage.

Bruckmeier, K., Lietzmann, T., Mühlhan, J., und Stegmaier, J. (2018). Geringfügige Beschäftigung aus der Perspektive von Beschäftigten und Betrieben sowie Verteilungs- und Arbeitsmarktwirkungen einer Ausweitung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 26. November 2018, IAB-Stellungnahme 16/2018.

Brugiavini, A., Pasini, G., und Trevisan, E. (2013). The direct impact of maternity benefits on leave taking: Evidence from complete fertility histories. *Advances in life course research*, 18(1):46–67.

Budig, M. J. und Boeckmann, I. (2016). Work–family policy trade-offs for mothers? Unpacking the cross-national variation in motherhood earnings penalties. *Work and Occupations*, 43(2):119–177.

Bungum, B. und Kvande, E. (2013). The rise and fall of cash for care in Norway: Changes in the use of child-care policies. *Nordic Journal of Social Research*, 4.

Bünning, M. (2015). What happens after the 'daddy months'? Fathers' involvement in paid work, childcare, and housework after taking parental leave in Germany. *European Sociological Review*, 31(6):738–748.

Bünning, M. (2016). Die Vereinbarkeitsfrage für Männer: Welche Auswirkungen haben Elternzeiten und Teilzeitarbeit auf die Stundenlöhne von Vätern? *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 68(4):597–618.

Buslei, H. und Wrohlich, K. (2014). Besteuerung von Paaren: Das Ehegattensplitting und seine Alternativen. *DIW Roundup: Politik im Fokus 21*.

Busse, A. und Gathmann, C. (2018). Free daycare policies, family choices and child development. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 179:240–260.

Cahuc, P. und Zylberberg, A. (2004). *Labor Economics*. MIT Press, Cambridge.

Chesley, N. (2011). Stay-at-home fathers and breadwinning mothers: Gender, couple dynamics, and social change. *Gender and Society*, 25(5):642–664.

Citizens Information (2021a). How your income tax is calculated. 4. Januar 2021, https://www.citizensinformation.ie/en/moneyandtax/tax/incometax/howyourtaxiscalculated.html.

Citizens Information (2021b). Introduction to income tax credits and reliefs. 4. Januar 2021, https://www.citizensinformation.ie/en/moneyandtax/tax/income taxcreditsandreliefs/introductiontoincometaxcreditsandreliefs.html.

Cogan, J. F. (1981). Fixed costs and labor supply. *Econometrica*, 49(4):945–963.

Crossley, T. F. und Jeon, S. H. (2007). Joint taxation and the labour supply of married women: Evidence from the Canadian tax reform of 1988. *Fiscal Studies*, 28(3):343–365.

Dahl, G. B., Løken, K. V., und Mogstad, M. (2014). Peer effects in program participation. *American Economic Review*, 104(7):2049–2074.

Danzer, N., Huebener, M., Pape, A., Spieß, C. K., Siegel, N. A., und Wagner, G. G. (2021a). Cracking under pressure? Gender role attitudes toward maternal employment in times of a pandemic. *IZA Discussion Paper 14471*.

Danzer, N., Huebener, M., Pape, A., Spieß, C. K., Siegel, N. A., und Wagner, G. G. (2021b). Kita- und Schulschließungen haben bei westdeutschen Vätern Einstellung zur Erwerbstätigkeit von Müttern verändert. *DIW Wochenbericht 34*.

De Luccie, M. (1996). Predictors of paternal involvement and satisfaction. *Psychological Reports*, 79(3):1351–1359.

Deutscher Bundestag (2021). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG). Drucksache 19/29764, Berlin.

Doorley, K. (2018). Taxation, Work and Gender Equality in Ireland. *IZA Discussion Paper 11495*.

Dräther, H. und Rothgang, H. (2004). Die Familienversicherung für Ehepaare in der Gesetzlichen Krankenversicherung: Problemanalyse und Lösungsvorschläge. *ZeS-Arbeitspapier 9/2004*.

Druedahl, J., Ejrnæs, M., und Jørgensen, T. H. (2019). Earmarked paternity leave and the relative income within couples. *Economic Letters*, 180:85–88.

DRV (2020). Hinterbliebenenrente: Hilfe in schweren Zeiten. Deutsche Rentenversicherung, 15. Auflage (7/2020).

Dunatchik, A. und Özcan, B. (2019). Reducing mommy penalties with daddy quotas. *Journal of European Social Policy*, 31.

Duvander, A. Z. und Johansson, M. (2012). What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use? *Journal of European Social Policy*, 22(3):319–330.

Eichhorst, W., Hinz, T., Marx, P., Peichl, A., Pestel, N., Siegloch, S., Thode, E., und Tobsch, V. (2012). Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2021a). Abzüge, Ansätze und Tarife für die natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer. 25. Februar 2021, https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/direkte-bundessteuer/direkte-bundessteuer/fachinformationen/tarife/abzuege.html.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2021b). Reform der Ehe- und Familienbesteuerung. 2. Februar 2021, https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/steuern/steuern-national/reform-der-ehe–und-familienbesteuerung.html.

Ekberg, J., Eriksson, R., und Friebel, G. (2013). Parental leave − A policy evaluation of the Swedish "Daddy-Month" reform. *Journal of Public Economics*, 97:131–143.

Europäische Kommission (2019). Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2019 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2019. Amtsblatt der Europäischen Union, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäisches Parlament (2015). Maternity, paternity and parental leave: Data related to duration and compensation rates in the European Union. Europäisches Parlament, Brüssel.

Feld, L. P., Grimm, V., und Reuter, W. H. (2021a). Zukunftsperspektiven sichern durch Reformen, nicht durch Schulden. *Wirtschaftsdienst*, 101(6):418–424.

Feld, L. P., Nöh, L., Reuter, W. H., und Yeter, M. (2021b). Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse. Arbeitspapier 01/2021, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Festl, E., Hedwig, L., und Schratzenstaller, M. (2010). Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien. Endbericht an die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.

Fimbel, F. (o. D.). Heiratsstrafe. https://www.lexwiki.ch/heiratsstrafe/, Österreich.

Fischer, G., Gundert, S., Kawalec, S., Sowa, F., Stegmaier, J., Tesching, K., und Theuer, S. (2015). Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbschäftigten − Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung. IAB-Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Endbericht 13. Juli 2015.

Fitzenberger, B., Steffes, S., und Strittmatter, A. (2016). Return-to-job during and after parental leave. *The International Journal of Human Resource Management*, 27(8):803–831.

Fuchs-Schündeln, N., Kuhn, M., und Tertilt, M. (2020). The Short-Run Macro Implications of School and Child-Care Closures. *IZA Discussion Paper 13353*.

Fuchs-Schündeln, N. und Stephan, G. (2020). Bei drei Vierteln der erwerbstätigen Eltern ist die Belastung durch Kinderbetreuung in der Covid-19-Pandemie gestiegen. Serie "Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt", IAB-Forum, 18. August 2020.

Fuest, C. u. A. P. (2020). Acht Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems. *Wirtschaftsdienst*, 100(3):162–165.

Gambaro, L., Marcus, J., und Peter, F. (2019). School Entry, Afternoon Care, and Mothers' Labour Supply. *Empirical Economics*, 57(3):769–803.

Gathmann, C. und Sass, B. (2018). Taxing childcare: Effects on childcare choices, family labor supply, and children. *Journal of Labor Economics*, 36(3):665–709.

Geis, W., Koldert, B., Plünnecke, A., und Thöne, M. (2017). Kosten und Nutzen lokaler Familienzeitpolitik. Kurzfassung. Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Geis-Thöne, W. (2020). Kinderbetreuung: Über 340.000 Plätze für unter Dreijährige fehlen. IW-Kurzbericht, No. 96/2020, Köln.

Geisler, E. und Kreyenfeld, M. (2012). How Policy Matters: Germany's Parental Leave Benefit Reform and Fathers' Behavior 1999-2009. MPIDR Working Paper, 2021-021, Max Planck Institute for Demograpfic Research, Rostock.

Geisler, E. und Kreyenfeld, M. (2019). Policy reform and fathers' use of parental leave in Germany: the role of education and workplace characteristics. *Journal of European Social Policy*, 29(2):273–291.

Gerlach, I. und Heddendorp, H. (2016). Expertise zum Thema „Kindergrundsicherung". Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik, Münster, Verfügbar unter https://www.ffp.de/files/dokumente/2016/Expertise

Goldstein, J. R. und Kreyenfeld, M. (2011). Has East Germany Overtaken West Germany? Recent Trends in Order-Specific Fertility. *Population and Development Review*, 37(3):453–472.

Grabka, M., Braband, C., und Göbler, K. (2020). Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession. DIW Wochenbericht No. 45/2020, p. 842-847.

Grewenig, E., Lergetporer, P., Werner, K., Wößmann, L., und Zierow, L. (2021). COVID-19 and educational inequality: How school closures affect low- and high-achieving students. *European Economic Review*, 140, 103920.

Haas, L. und Rostgaard, T. (2011). Fathers' rights to paid parental leave in the Nordic countries: consequences for the gendered division of leave. *Community, Work and Family*, 14(2):177–195.

Hardoy, I. und Schøne, P. (2010). Incentives to work? The impact of a ' Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation. *Labour Economics*, 17(6):963–974.

Hipp, L. (2018). Damned if you do, damned if you don't? Experimental evidence on hiring discrimination against parents with differing lengths of family leave. verfügbar unter, https://osf.io/preprints/socarxiv/qsm4x/.

Hobler, D. und Pfahl, S. (2015). Einflussfaktoren auf die Arbeitszeitdauer von Vätern nach den Elterngeldmonaten, Expertise. Friedrich Ebert Stiftung, Forum Politik und Gesellschaft.

Hsieh, C.-T., Hurst, E., Jones, C. I., und Klenow, P. J. (2019). The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth. *Econometrica*, 87(5):1439–1474.

Internal Revenue Service (2020). IRS provides tax inflation adjustments for tax year 2021. 26. Oktober 2020, https://www.irs.gov/newsroom/irs-provides-tax-inflation-adjustments-for-tax-year-2021.

IWF (2019). Wealth inequality and private savings in Germany. In *IMF Country Report*, Nummer 19/214, Seiten 3–24. Internationaler Währungsfonds. Washington, DC.

Jessen, J., Waights, S., Spieß, C. K., und Wrohlich, K. (2021). Sharing the Caring? The Gender Division of Care Work during the COVID-19 Pandemic in Germany. *IZA Discussion Paper 14457*.

Kalíšková, K. (2014). Labor supply consequences of family taxation: Evidence from the Czech Republic. *Labour Economics*, 30:234–244.

Kallweit, M. und Kohlmeier, A. (2014). Zusatzbeiträge in der Gesetzlichen Krankenversicherung: Weiterentwicklungsoptionen und ihre finanziellen sowie allokativen Effekte. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 234(4):490–517.

Kolev, G. und Obst, T. (2021). Schlummernde Wachstumspotenziale im deutschen Arbeitsmarkt. IW-Kurzbericht 37/2021, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Krebs, T., Barišić, M., und Zorn, D. (2019). Zwischen Bildung und Betreuung. Volkswirtschaftliche Potenziale des Ganztags − Rechtsanspruchs für Kinder im Grundschulalter. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Kreyenfeld, M. und Mika, T. (2004). Fertility Decisions in the FRG and GDR: An Analysis with Data from the German Fertility and Family Survey. *Demographic Research*, 3(11):275–318.

Kultusministerkonferenz (2021). Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland − Statistik 2015 bis 2019. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme (2019). Personalschlüssel (ohne Leitungszeit). verfügbar unter, https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/personalschluessel/personalschluessel-ohne-leitungszeit?txitaohyperionpluginview

Lequien, L. (2012). The impact of parental leave duration on later wages. *Annals of Economics and Statistics*, 107/108:267–285.

Lietzmann, T. und Wenzig, C. (2017). Arbeitszeitwünsche und Erwerbstätigkeit von Müttern: Welche Vorstellungen über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bestehen. IAB-Kurzbericht 10/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Maldonado, L. C. und Nieuwenhuis, R. (2015). Family policies and single parent poverty in 18 OECD countries, 1978–2008. *Community, Work and Family*, 18(4):395–415.

Minijob-Zentrale (2021a). Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Minijobs, 1. Quartalsbericht 2021. Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, Minijob-Zentrale.

Minijob-Zentrale (2021b). Die Entwicklung der Abgaben an die Minijob-Zentrale, eine Übersicht seit dem 1. April 2003. $https : //www.minijob - zentrale.de/DE/02_{f}uer_{j}ournalisten/03_{e}ntwicklung/node.html$, abgerufen am 10.06.2021.

Monsef, R., Schäfer, H., und Schmidt, J. (2021). Der Trend zur Zweitbeschäftigung – Nur eine Frage des Geldes? IW-Trends 2/2021, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Müller, K. U., Spieß, C. K., Tsiasioti, C., Wrohlich, K., Bügelmayer, E., Haywood, L., Peter, F., Ringmann, M., und Witzke, S. (2013). Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern. Endbericht: Studie im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen (No. 73), DIW, Politikberatung kompakt, Berlin.

Müller, K. U. und Wrohlich, K. (2020). Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare. *Labour Economics*, 62, 101776.

Neuberger, F. S., Rüttenauer, T., und Bujard, M. (2020). Does Public Childcare boost Female Labour Force Participation?. A Macro-Level Approach comparing Fixed Effect and Fixed Effect Individual Slope Models for Germany 2007-2017. BiB Working Paper, 4-2020, Bundesinstitut für Bevoölkerungsforschung (BiB), Wiesbaden.

Nyberg, A. (2012). Hintergründe zur Individualbesteuerung in Schweden. Friedrich-Ebert-Stiftung, Stockholm.

O'Brien, M. (2009). Fathers, parental leave policies, and infant quality of life: International perspectives and policy impact. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 624(1):190–213.

OECD (2019). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD), OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en.

OECD (2021). OECD Family Database. Public spending on family benefits. Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD), Paris, https://data.oecd.org/socialexp/family-benefits-public-spending.htm.

Patnaik, A. (2019). Reserving time for daddy: The consequences of fathers' quotas. *Journal of Labor Economics*, 37(4):1009–1059.

Pfahl, S., Reuyß, S., Hobler, D., und Weeber, S. (2014). Projektbericht: Nachhaltige Effekte der Elterngeldnutzung durch Väter. Gleichstellungspolitische Auswirkungen der Inanspruchnahme von Elterngeldmonaten durch erwerbstätige Väter auf betrieblicher und partnerschaftlicher Ebene. SowiTra, Berlin.

Prantl, S. und Spitz-Oener, A. (2020). The impact of immigration on competing natives' wages: Evidence from German Reunification. *The Review of Economics and Statistics*, 102(1):79–97.

Prognos (2018). Frauen und Altersvorsorge: Perspektiven und Auswirkungen einer höheren Erwerbsbeteiligung auf die eigenständige Alterssicherung. Im Auftrag des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Berlin.

Rainer, H., Bauernschuster, S., Auer, W., Danzer, N., Hener, T., Holzner, C., Reinkowski, J., Hancioglu, M., Hartmann, B., Ott, N., und Werding, M. (2011). Kinderbetreuung. ifo Forschungsberichte, 59, ifo Institut, München.

Rastrigina, O. und Verashchagina, A. (2015). Secondary earners and fiscal policies in Europe. Europäische Kommission, Brüssel.

Raub, A., Nandi, A., Earle, A., Chorny, N., Wong, E., Chung, P., Batra, P., Schickedanz, A., Bose, B., Jou, J., Franken, D., und Heymann, J. O. D. Y. (2018). Paid parental leave: A detailed look at approaches across OECD countries. WORLD Policy Analysis Center, Los Angeles.

Rege, M. und Solli, I. F. (2010). The impact of paternity leave on long-term father involvement. *CESifo Working Paper 3130*.

Rege, M. und Solli, I. F. (2013). The impact of paternity leave on fathers' future earnings. *Demography*, 50(6):2255–2277.

Rehel, E. (2014). When Dad Stays Home Too: Paternity Leave, Gender, and Parenting. *Gender and Society*, 28(1):110–132.

Rønsen, M. (2009). Long-term effects of cash for childcare on mothers' labour supply. *Labour*, 23(3):507–533.

Rønsen, M. und Kitterød, R. H. (2010). Cash-for-care in Norway: take-up, impacts and consequences for mothers. In Sipilä, K. R. u. T. R., Herausgeber, *Cash-for-childcare*, Seiten 89–108. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Rossin-Slater, M., Ruhm, C. J., und Waldfogel, J. (2013). The effects of California's paid family leave program on mothers' leave-taking and subsequent labor market outcomes. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(2):224–245.

Rostgaard, T. (2002). Setting time aside for the father: Father's leave in Scandinavia. *Community, Work and Family*, 5(3):343–364.

Ruhm, C. J. (1998). The economic consequences of parental leave mandates: Lessons from Europe. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(1):285–317.

Samtleben, C., Schaeper, C., und Wrohlich, K. (2019). Elterngeld und Elterngeld Plus: Nutzung durch Väter gestiegen, Aufteilung zwischen Müttern und Vätern aber noch sehr ungleich. *DIW Wochenbericht*, 86(35):607–613.

Schmitz, S., Spieß, C. K., und Stahl, J. F. (2017). Kindertageseinrichtungen: Ausgaben der Familien sind von 1996 bis 2015 mitunter deutlich gestiegen. *DIW Wochenbericht*, 84(41):889–903.

Schober, O. S. und Zoch, G. (2015). Kürzere Elternzeit von Müttern: Gleichmäßigere Aufteilung der Familienarbeit? *DIW Wochenbericht*, 82(50):1190–1196.

Schober, P. S. und Zoch, G. (2019). Change in the gender division of domestic work after mothers or fathers took leave: exploring alternative explanations. *European Societies*, 21(1):158–180.

Schönberg, U. und Ludsteck, J. (2014). Expansions in maternity leave coverage and mothers' labor market outcomes after childbirth. *Journal of Labor Economics*, 32(3):469–505.

Spangenberg, U. (2017). Das Ehegattensplitting: Steuer-und verfassungsrechtliche Aspekte aus Gleichstellungssicht. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Institut für gleichstellungsorientierte Prozesse und Strategien (GPS) e. V., Berlin.

Statistisches Bundesamt (2020). Statistik zum Elterngeld – Beendete Leistungsbezüge für im Jahr 2017 geborene Kinder. Januar 2017 bis März 2020. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2021a). Kindertagesbetreuung in Deutschland, Statistik der Kindertagesbetreuung. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2021b). Öffentliche Sozialleistungen, Statistik zum Elterngeld – Leistungsbezüge, 2020. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Steiner, V. und Wrohlich, K. (2004). Household taxation, income splitting and labor supply incentives – a microsimulation study for Germany. *CESifo Economic Studies*, 50(3):541–568.

Stichnoth, H., Garcia, S. C., Dörrenberg, P., Neisser, C., Riedel, L., Ungerer, M., und Wehrhöfer, N. (2018). Kommt das Geld bei den Kindern an? Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

SVR (2012). Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

SVR (2013). Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

SVR (2017). Für eine zukunftsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2017/18, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

SVR (2020). Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21. Jahresgutachten 2020/21, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

SVR (2021). Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/22. Jahresgutachten 2021/22, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Tamm, M. (2019). Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and labor market participation. *Labour Economics*, 59:184–197.

TK (2021). Wie sind die aktuellen Beitragssätze in der Sozialversicherung? Beiträge 2021. Techniker Krankenkasse, https://www.tk.de/firmenkunden/versicherung/beitraege-faq/beitragssaetze/aktuelle-beitragssaetze-in-der-sozialversicherung-2031554, abgerufen am 10.06.2021.

Viernickel, S. und Schwarz, S. (2009). Schlüssel zu guter Bildung. Erziehung und Betreuung: Wissenschaftliche Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation. Der Paritätische Gesamtverband, Berlin, Diakonisches Werk der EKD e. V., Berlin, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Berlin.

Walwei, U. (2018). Raus aus der Minijob-Falle! Sieben Ansatzpunkte für Reformen. IAB-Forum, 8. Februar 2018.

Walwei, U. (2021). Geringfügige Beschäftigung: Ausweiten oder Abschaffen? Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags, am 22.2.2021.

Wanger, S. (2015). Frauen und Männer am Arbeitsmarkt: Traditionelle Erwerbs- und Arbeitszeitmuster sind nach wie vor verbreitet. *IAB-Kurzbericht 4/2015*.

Werding, M. (2020). Rentenfinanzen und fiskalische Tragfähigkeit: Aktueller Rechtsstand und Effekte verschiedener Reformen. SVR-Arbeitspapier 06/2020, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2018). Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Bundesministerium der Finanzen 02/2018, Berlin.

Wrohlich, K., Berger, E. M., Geyer, J., Haan, P., Sengül, D., Spieß, C. K., und Thiemann, A. (2012). Elterngeld Monitor. Politikberatung kompakt 61, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Wrohlich, K., Dell, F., und Baclet, A. (2005). Steuerliche Familienförderung in Frankreich und Deutschland. *DIW Wochenbericht*, 72(33):479–486.

Zimmert, F. (2019). Early child care and maternal employment: empirical evidence from Germany. IAB Discussion Paper 2/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Zoch, G. (2020). Public childcare provision and employment participation of East and West German mothers with different educational backgrounds. *Journal of European Social Policy*, 30(3):370–385.

Zoch, G. und Hondralis, I. (2017). The expansion of low-cost, state-subsidized childcare availability and mothers' return-to-work behaviour in East and West Germany. *European Sociological Review*, 33(5):693–707.