

Steuervorbild Schweden

Vor genau 50 Jahren hat Schweden das Ehegattensplitting abgeschafft und durch eine individuelle Besteuerung von Ehepartnern ersetzt. Auch in Deutschland gibt es gute Gründe für eine solche Reform.

Von Nicola Fuchs-Schündeln und Michèle Tertilt

In Schweden zahlt jede Bürgerin und jeder Bürger Steuern auf der Basis des eigenen Einkommens. Eine Heirat ändert daran nichts. Das war nicht immer so: Bis 1970 existierte auch in Schweden ein System des Einkommenssplittings für Verheiratete. Vor dem Hintergrund sich verändernder Geschlechterrollen in den 1960er Jahren wurde schon damals eine Debatte darüber geführt, ob dieses Steuersystem noch zeitgemäß sei. Befürworter einer Reform führten an, dass das Ehegattensplitting eine hohe Grenzsteuerbelastung für den Zweitverdiener – meist die Ehefrau – bedeutete und eine Reform somit vor dem Hintergrund der Gleichstellung von Frauen gerechtfertigt sei. Aber auch Argumente der sozialen Gerechtigkeit wurden für eine Steuerreform herangezogen: Das alte System begünstigte wohlhabende Familien besonders, da Steuerersparnisse durch das Splitting bei gutverdienenden Familien besonders hoch ausfielen.

1970 wurde eine umfassende Reform beschlossen und 1971 eingeführt. Seitdem gibt es in Schweden ein System der getrennten Besteuerung, der Familienstand spielt vor dem Finanzamt keine Rolle mehr. Bei seiner Einführung wurde zunächst noch ein „Hausfrauenfreibetrag“ beibehalten, um Familien mit nur einem Verdiener finanziell zu entlasten. Dieser Freibetrag wurde jedoch nicht der Inflation angepasst. Somit wurde dieses letzte Element der familienorientierten Besteuerung schrittweise entwertet und 1991 schließlich ganz abgeschafft. Bei der Vermögensteuer blieb es zunächst bei einer gemeinsamen Veranlagung, bis diese Steuer im Jahr 2007 ganz wegfiel. Kapitalerträge werden weiterhin besteuert, aber hier gilt ein einheitlicher Steuersatz von 30 Prozent, so dass die Unterscheidung zwischen gemeinsamer und individueller Veranlagung irrelevant ist.

Wie hat sich diese Reform vor 50 Jahren in Schweden ausgewirkt? Schweden ist mittlerweile eines der Länder mit der höchsten Erwerbsbeteiligung von Frauen: Fast 85 Prozent aller 25- bis 54-jährigen Frauen gehen einer Beschäftigung nach, und es gibt keine großen Unterschiede mehr im Erwerbsverhalten von Männern und Frauen oder von verheirateten und unverheirateten Frauen. Das war nicht immer so. In den 1960er-Jahren, also vor der Reform, lag die Erwerbstätigenquote verheirateter Frauen auch in Schweden nur bei rund 50 Prozent.

Natürlich hat sich seit den 60er-Jahren vieles geändert, nicht nur das Steuersystem. Zum Beispiel wurden die Kinderbetreuungsangebote in Schweden stark ausgebaut. Auch haben sich die Rollenbilder, wie in ganz Europa, über diesen Zeitraum verändert. Allerdings kann man anhand von Daten zeigen, dass die Steuerreform von 1971 konkrete Effekte hatte. Eine Studie kommt zu dem Schluss, dass die Reform die Erwerbsbeteiligung von Frauen in den Jahren bis 1975 um mindestens 9 Prozentpunkte erhöht hat. Zudem zeigt sich in den Daten, dass insbesondere die Erwerbsbeteiligung von Ehefrauen gut verdienender Männer zugenommen hat. Das ist zu erwarten, da gerade für sie die Grenzsteuerlast durch die Steuerreform stark sank. Eine andere Studie zeigt, dass eine partielle Steuerreform hin zu mehr Individualbesteuerung im Jahre 2000 in Irland die Erwerbsbeteiligung von Frauen um 5 bis 6 Prozentpunkte erhöhte. Weitere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen: Überall dort, wo das Ehegattensplitting abgeschafft oder entschärft wurde, sei es in Großbritannien, welches die Individualbesteuerung 1990 eingeführt hat, Kanada oder der Tschechischen Republik, haben verheiratete Frauen ihr Arbeitsangebot ausgeweitet.

Ehepaare im deutschen Steuersystem

Ähnlich wie vor der Reform in Schweden gibt es in Deutschland ein Ehegattensplitting. Vor seiner Einführung 1958 wurde das aufsummierte Haushaltseinkommen eines Ehepaares so besteuert wie das Einkommen einer ledigen Person, was aufgrund der Progression im Steuertarif dazu führte, dass sich die Steuerlast zweier Personen durch die Heirat erhöhte, falls beide Personen arbeiteten. 1957 erklärte das Bundesverfassungsgericht diese Art der Besteuerung für verfassungswidrig, da sie eine Benachteiligung der

Ehe darstellte, und es kam zu einer grundlegenden Steuerreform. Zuletzt beschäftigte sich das Bundesverfassungsgericht 1982 grundsätzlich mit dem Ehegattensplitting. Damals teilte es, das Splitting knüpfe an die „wirtschaftliche Realität der intakten Durchschnittsehe“ an, in der Mann und Frau gemeinsam und konfliktfrei Entscheidungen bezüglich der Arbeit im Markt oder im Haushalt treffen.

Allerdings haben sich die gesellschaftlichen Verhältnisse in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verändert: Die Zahl der Eheschließungen hat abgenommen, und Scheidungsraten sind gestiegen. Der Gesetzgeber nimmt diese veränderten Realitäten durchaus in die Gesetzgebung auf. Die weitreichende Reform des Unterhaltsrechts 2008 hat den Anspruch auf die Aufrechterhaltung ehelicher Lebensverhältnisse für den schlechter verdienenden Partner nach der Scheidung aufgehoben. In der Sozialgesetzgebung werden Lebensgemeinschaften als Bedarfsgemeinschaften angesehen, unabhängig davon, ob die Partner verheiratet sind oder nicht.

Eine weitere veränderte gesellschaftliche Realität betrifft Familien: Auch wenn das Ehegattensplitting formal nichts mit Kindern zu tun hat, so wird es doch im Reigen der familienpolitischen Maßnahmen geführt und kam de facto in der Vergangenheit weitestgehend Familien mit Kindern zugute. Inzwischen jedoch wächst jedes vierte Kind in Deutschland außerhalb der Ehe auf. Im Lichte all dessen wirkt das Ehegattensplitting wie ein Relikt aus vergangenen Zeiten. So kommt auch der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums der Finanzen in einem Gutachten 2018 zu dem Urteil, dass das Ehegattensplitting der politisch erwünschten Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegensteht.

Die Last des Zweitverdieners

Wie sieht die Belastung von Zweitverdienern in Deutschland konkret aus? Nehmen wir an, eine Frau ist mit einem durchschnittlich verdienenden Mann mit einem Jahreseinkommen von knapp 50 000 Euro verheiratet und überlegt, ob sie eine Arbeitsstelle annehmen soll, die mit einem Einkommen von 20 000 Euro im Jahr verbunden ist. Nach Steuern bleiben der Familie von diesen 20 000 Euro nur knapp 14 000 Euro. Würde Deutschland dagegen ein System der individuellen Besteuerung wie Schweden haben, wären es ungefähr 18 000 Euro. Ist die Frau mit einem Spitzenverdiener verheiratet, so ist der Unterschied zwischen den beiden Steuersystemen sogar noch größer: dann bleiben ihr im gegenwärtigen System nach Steuern weniger als 12 000 Euro, die Differenz zur Individualbesteuerung beträgt also mehr als 6000 Euro. Wenn dann noch Kinderbetreuungskosten anfallen und Sozialversicherungsbeiträge mit eingerechnet werden, entscheiden sich insbesondere Mütter oft gegen das Arbeiten.

Die deutsche Besonderheit der Minijobs spielt hier noch eine zusätzliche Rolle. Minijobs werden fast gar nicht besteuert und sind auch größtenteils nicht sozialversicherungspflichtig. Wenn Ehefrauen bereits durch die Krankenversicherung ihres Mannes abgesichert sind, lohnt es sich daher für sie oft nicht, einer

Arbeit in größerem Umfang nachzukommen. Derzeit kann man mit einem Minijob bis zu 5400 Euro jährlich verdienen. Gehen wir wieder von einem männlichen Durchschnittsverdiener aus und überlegt die Ehefrau, ob sie über den Minijob hinaus arbeiten soll, dann muss sie mindestens 10 070 Euro verdienen, um nach Steuern und Sozialabgaben das gleiche Einkommen herauszubekommen wie im Minijob. Aus diesen Überlegungen heraus entscheiden sich viele deutsche Familien für ein Modell, in dem die Frau entweder gar nicht oder sehr wenig arbeitet. Tatsächlich haben mehr als 4 Millionen Frauen einen Minijob.

Deutsche Frauen sind Schlusslicht

Im europäischen Vergleich ist das Arbeitsangebot deutscher Frauen sehr niedrig. Nur in Italien arbeiten verheiratete Frauen, gemessen an der Stundenzahl, weniger als in Deutschland. Verheiratete Frauen in Frankreich arbeiten im Durchschnitt 25 Prozent mehr, in Schweden 38 Prozent und in den USA 40 Prozent mehr als in Deutschland.

Das Arbeitsangebot setzt sich zusammen aus der Erwerbstätigenquote, also dem Anteil verheirateter Frauen, die arbeiten, und den Arbeitsstunden pro erwerbstätiger Frau. Bei der Erwerbstätigenquote verheirateter Frauen liegt Deutschland mit 78 Prozent im europäischen Vergleich im Mittelfeld. Allerdings bildet Deutschland bei den Arbeitsstunden pro erwerbstätiger Frau das Schlusslicht innerhalb Europas. Im Durchschnitt arbeiten erwerbstätige verheiratete Frauen in Deutschland 22 Stunden pro Woche, in Frankreich und Schweden dagegen 28 Stunden und in den Vereinigten Staaten sogar 34 Stunden. Nur circa ein Viertel der verheirateten Frauen in Deutschland arbeiten Vollzeit.

Wie die empirischen Studien zu Steuerreformen belegen, erhöht sich das Arbeitsangebot verheirateter Frauen nach einem Übergang zur Individualbesteuerung. Viele europäische Steuersysteme haben gewisse Elemente der gemeinsamen Besteuerung, in der die Steuerlast einer verheirateten Person nicht nur vom eigenen, sondern auch vom Einkommen des Ehepartners abhängt. Nur in Schweden, Großbritannien, Ungarn und Griechenland spielt der Familienstand überhaupt keine Rolle für die Besteuerung. Allerdings sind die Elemente der gemeinsamen Besteuerung in den anderen Ländern in der Regel wesentlich schwächer ausgeprägt als im deutschen Ehegattensplitting. Österreich zum Beispiel hat lediglich einen „Alleinverdienerabsetzbetrag“ ähnlich dem zwischenzeitlichen „Hausfrauenfreibetrag“ in Schweden, der aber gering und an die Anwesenheit von Kindern gebunden ist. Belgien setzt als einziges europäisches Land ähnlich starke negative Arbeitsanreize für Zweitverdiener, wie es Deutschland mit dem Ehegattensplitting tut.

Frauen auf den Arbeitsmarkt!

Warum könnte ein größeres Arbeitsangebot von Frauen überhaupt erwünscht sein? Zwei ökonomische Gründe sprechen dafür. Zum einen steht Deutschland vor einem erheblichen demographischen Wandel. Im Jahr 2018 lag der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre zu den 20- bis 64-Jäh-

rigen bei 36 Prozent, bis 2050 wird er selbst in einer optimistischen Prognose auf 50 Prozent steigen. Das stellt das Rentensystem vor große finanzielle Herausforderungen. Eine Erhöhung des Arbeitsangebots verheirateter Frauen würde das Rentensystem erheblich entlasten: zum einen führt es zu mehr Beiträgen, zum anderen erhöhen sich die zukünftigen Rentansprüche nicht im Gleichschritt, da Witwenrentenansprüche reduziert würden. Letzteres ist bei einer Lösung des Rentenproblems durch vermehrte Migration nicht der Fall. Zudem ist das reine Arbeitskräftepotential sehr hoch: Mehr als die Hälfte der Frauen ist verheiratet, und im Durchschnitt arbeiten verheiratete Frauen nur etwa halb so viele Stunden wie ihre Männer.

Der zweite Grund liegt in den zu erwartenden Wachstumseffekten. Eine Veröffentlichung in der renommierten Zeitschrift *Econometrica* führt ein Drittel des gesamten Wirtschaftswachstums der USA über die letzten sechs Jahrzehnte auf eine vermehrte Arbeitsmarktteilnahme und gleichmäßigere Verteilung von Frauen über die Berufe hinweg zurück. Es gehen der Volkswirtschaft einfach viele Talente verloren, wenn Frauen sich nur bedingt am Arbeitsmarkt engagieren, was auch dazu führt, dass sie sich in gewissen Berufen und insbesondere auf höheren Karriereebenen trotz ihrer Talente nur sehr selten wiederfinden. Humankapital ist aber eine wichtige Grundlage von Wirtschaftswachstum.

Und was folgt aus einer Reform?

Würde Deutschland das Ehegattensplitting abschaffen, ohne sonstige Änderungen am Steuersystem vorzunehmen, dann würde sich die Gesamtsteuerlast für viele Ehepaare deutlich erhöhen. Insbesondere Familien mit traditioneller Rollenteilung profitieren im Moment finanziell vom Splittingtarif, und dies umso mehr, je mehr der Mann verdient. Eine Familie mit männlichem Durchschnittsverdiener und nicht arbeitender Ehefrau müsste fast 5000 Euro mehr Steuern zahlen, wenn eine Umstellung auf Individualbesteuerung ohne weitere Reformen durchgeführt würde. Wenn der Mann extrem gut verdient, kann sich dieser Betrag auf bis zu 18 000 Euro erhöhen.

Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung hat berechnet, dass bei Abschaffung des Ehegattensplittings die Steuereinnahmen um fast 26 Milliarden Euro im Jahr steigen würden. Insofern müsste ein Übergang zur Individualbesteuerung in eine umfassende Steuerreform eingebettet werden. Das könnte vor allem sicherstellen, dass Eltern von Kindern steuerliche Erleichterungen erhalten. Auch wären Übergangsregelungen denkbar für Paare, die das Ehegattensplitting in ihre Lebensplanung einbezogen haben. Zudem könnte man auch in der Sozialversicherung über eine individuelle Behandlung nachdenken. Die Beispiele Schweden und Großbritannien zeigen jedenfalls, dass umfassende Reformen möglich sind. Es muss nur der politische Wille vorhanden sein.

Nicola Fuchs-Schündeln ist Professorin für Makroökonomie und Entwicklung an der Goethe-Universität Frankfurt. **Michèle Tertilt** ist Professorin für Makro- und Entwicklungsökonomie an der Universität Mannheim.

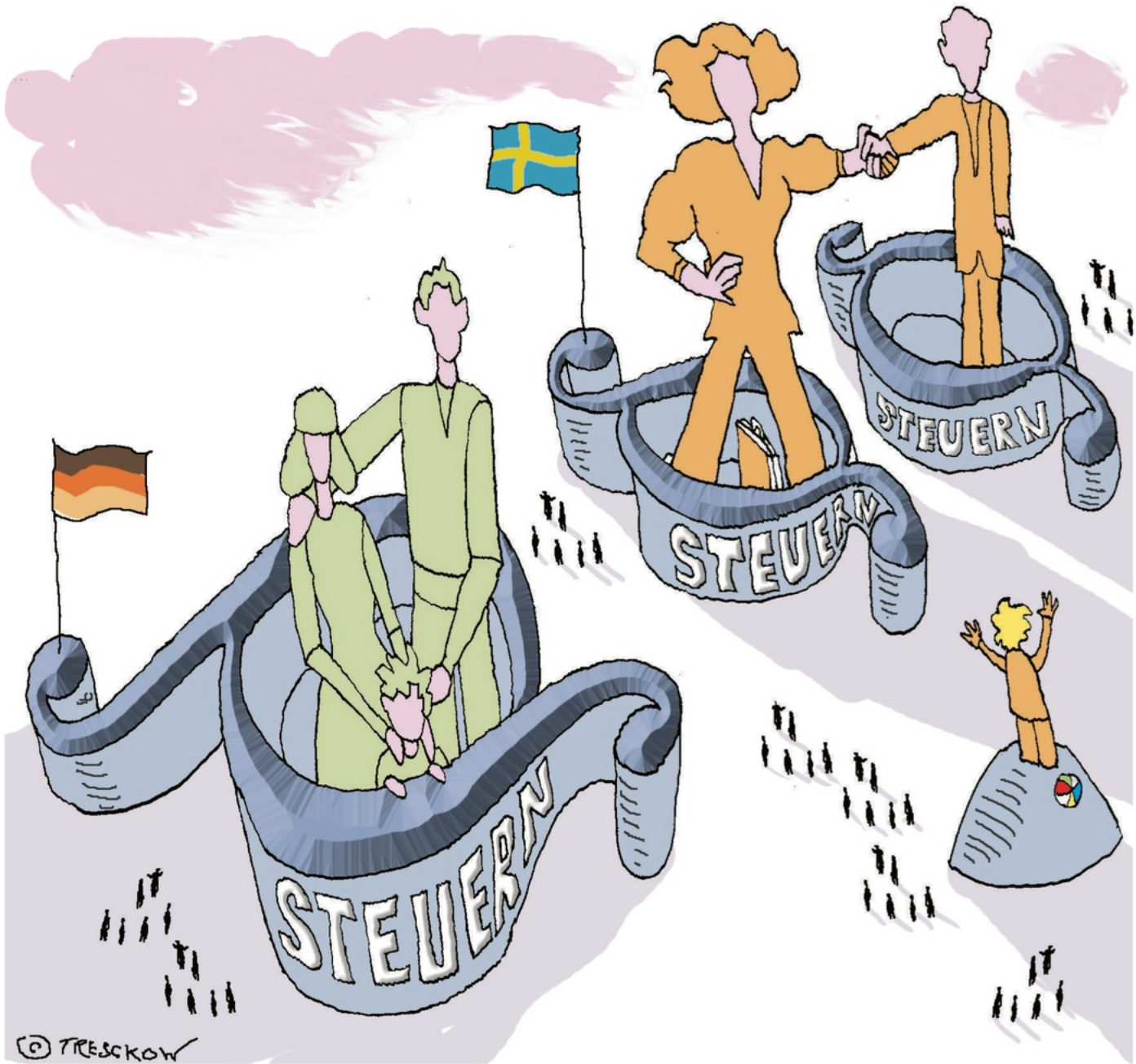


Illustration Peter von Tresckow