

Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich

Irene Dingeldey

Die reduzierte Erwerbsteilnahme von Elternhaushalten, faktisch von Müttern, kann als eine der zentralen Ursachen für die vergleichsweise schlechte Einkommenssituation von Familien in Deutschland identifiziert werden. Die Begünstigung der Alleinverdienerhaushalte im deutschen Steuersystem scheint vor diesem Hintergrund falsche Anreize zu setzen. Dies bildet den Ausgangspunkt für eine Analyse der Wirkung unterschiedlicher Systeme der Ehegattenbesteuerung in zehn europäischen Ländern. Aufgrund der Untersuchungsergebnisse wird für eine Individualisierung der Ehegattenbesteuerung als Teil einer umfassenden und koordinierten Reformstrategie in Deutschland plädiert.

1 Ausgangspunkt: Einkommenssituation von Familien in Deutschland

Familien bzw. die sinkenden Geburtenraten erregen in Deutschland zunehmend öffentliche Aufmerksamkeit. Analyse und Diskussion von Zusammenhängen zwischen Familienentwicklung und den politisch-institutionell zu gestaltenden Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Partner sind dabei jedoch vergleichsweise selten. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass in Deutschland die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen bzw. Müttern als mögliche familienpolitische Problemlösung im Widerspruch zu Traditionen der Problemlösung von Arbeitsmarktkrisen steht. Eine der zentralen Strategien deutscher Arbeitsmarktpolitik war und ist die Verringerung der Erwerbsbeteiligung – und dazu gehören im-

plizit auch die Anreize für die Nichterwerbstätigkeit von verheirateten Frauen und Müttern im System der sozialen Sicherung sowie in der Familienpolitik (Aust/Bieling 1996; Dingeldey/Gottschall 2001). Im Ländervergleich wird das wohlfahrtsstaatliche System der Bundesrepublik daher als Idealtypus für die Förderung des „männlichen Ernährermodells“ charakterisiert und bildet damit das Gegenmodell zum „individualisierten Modell“ in den skandinavischen Ländern (Lewis/Ostner 1994; Ostner 1995; Sainsbury 1996).

Gleichwohl schlagen sich auch in Deutschland allgemeine Trends wie die zunehmende Frauenerwerbsbeteiligung, die Verspätung der Familiengründung bzw. die Zunahme freiwilliger Kinderlosigkeit nieder (Kaufmann 1997). Damit aber wird auch hierzulande das Einkommen von Zweiverdienerhaushalten ohne Kinder zum Referenzpunkt. Mitte der 90er Jahre zeigt sich dabei eine starke Einkommensungleichheit zwischen Lebensformen ohne Kinder und Familien mit Kindern.

Diese kommt einerseits durch den Mehrbedarf von Kindern zustande sowie andererseits durch die reduzierte Arbeitsmarktteilnahme von Eltern im Vergleich zu Kinderlosen. Neben Alleinerziehenden sind – bislang kaum diskutiert – insbesondere auch Alleinverdienerhaushalte mit Kindern von einer Prekarisierung der Einkommenssituation bedroht. Insbesondere mit Kindern über 13 Jahren verfügen entsprechende Haushalte über nur wenig mehr als die Hälfte des bedarfsgewichteten¹ Nettoeinkommens kinderloser Zweiverdienerhaushalte. Sind beide Elternteile erwerbstätig, ist dagegen die entsprechende Einkommensdifferenz deutlich geringer (Tabelle 1).

Vor diesem Hintergrund erscheint der Familienlastenausgleich in Deutschland Mitte der 90er Jahre problematisch. Die steuerliche „Aufstockung“ des Ernährerlohns einschließlich der kinderbezogenen finanziellen Begünstigungen und Entlastungen sind eindeutig zu gering bemessen, um den erhöhten Bedarf für Kinder zu decken und den Verlust eines zweiten Einkommens zu kompensieren. Insbesondere die Eltern, die dem regulativen Leitbild der deutschen Sozial- und Familienpolitik folgen und das Ernährermodell wählen, sind damit potenziell von relativer Einkom-

Tabelle 1: Verfügbares bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen in der BRD 1996

Haushaltstyp (älteres Haushaltsmitglied 25–55 Jahre)	Westdeutschland	Ostdeutschland
Paar ohne Kinder		
– beide Partner erwerbstätig	3.511 DM	2.671 DM
Paar mit Kind(ern)		
– beide Partner erwerbstätig jüngstes Kind < 6 Jahre	2.975 DM	2.120 ¹ DM
jüngstes Kind zw. 13 u. 17 Jahren	2.396 DM	2.014 DM
– ein Partner erwerbstätig jüngstes Kind < 6 Jahre	1.989 DM	1.955 DM
jüngstes Kind zw. 13 u. 17 Jahren	1.787 DM	1.544 DM
– Alleinerziehende		
1 Kind	2.342 DM	2.034 DM
2 Kinder	2.205 DM	1.798 DM
3 und mehr Kinder	2.014 DM	1.528 DM

1) Zu geringe Fallzahlen im Original

Quelle: SOEP 1996; Berechnungen des DIW; zit. nach Kirner 1999, S.167.

WSI Hans Böckler
Stiftung

¹ Einkommen je Verbrauchereinheit: Gewichtungsfaktor (Divisor des Haushaltseinkommens) für die erste Person im Haushalt ist 1,0, für weitere Personen über 14 Jahren 0,7 und für Personen unter 14 Jahren 0,5 entsprechend der OECD-Praxis.

Dr. Irene Dingeldey, Zentrum für Sozialpolitik,
Universität Bremen.

e-mail: i.dingeldey@zes.uni-bremen.de

mensarmut bedroht. Entsprechende Anreizwirkungen müssen daher kritisch bewertet werden.

Rot-Grün erkannte diese Problemlage vor Regierungsantritt und plante weitreichende Reformen, zu denen auch die Abschaffung bzw. maßgebliche Beschneidung des Ehegattensplittings zählte (Die Grünen 1998; Tofaute 1998, S. 731). Die tatsächlich realisierte Reform des Familienlastenausgleichs im Rahmen der großen Steuerreform bezog sich jedoch ausschließlich auf die Anhebung der kinderbezogenen Leistungen sowie die Reform des Elternurlaubs.² Die geplante Reform der Ehegattenbesteuerung wurde dagegen nicht realisiert, obgleich die Familienministerin weiterhin entsprechende Forderungen proklamiert.³

Die realisierte Erhöhung der kinderbezogenen Leistungen gleicht die oben aufgezeigten Einkommensdefizite vor allem bei den Alleinverdienerfamilien nicht aus. Für diese ist eine nachhaltige finanzielle Besserstellung letztlich nur durch die Erwerbsteilhabe beider Eltern zu erwarten. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Bedeutung des Ehegattensplittings und dessen Anreizwirkungen für familiäre Erwerbsmuster im europäischen Vergleich analysiert.

2

Systeme der Ehegattenbesteuerung im Vergleich

In den meisten europäischen Ländern wurde erst nach Ende des zweiten Weltkrieges eine Art Familienlastenausgleich als vertikale Umverteilungsmaßnahme zwischen verschiedenen Familientypen im Steuersystem eingeführt. Faktisch stellte diese „Ehe- oder Hausfrauensubvention“ eine staatliche Ergänzung des so genannten „Familienlohns“ dar; sie reflektierte und unterstützte zugleich die in den 50er Jahren weitgehend unangefochtene Norm des männlichen Ernährermodells. Als jedoch mehr und mehr verheiratete Frauen erwerbstätig blieben bzw. nach einer Familienpause auf den Arbeitsmarkt zurückkehren wollten, geriet die steuerliche Begünstigung des Alleinverdienermodells zunehmend in die Kritik (Montanari 2000). Vor allem dem Ehegattensplitting werden dabei negative Anzeigeeffekte für die Erwerbsbeteiligung von Frauen unterstellt

sowie niedrige nationale Frauenerwerbsquoten dadurch erklärt (Gustafsson 1992, 1996; Ott 1993).

Mitte der 70er Jahre setzte daher ein Trend weg von der gemeinsamen Ehegattenveranlagung und hin zur Individualisierung der Steuersysteme ein. Ende der 90er Jahre konnten in zehn untersuchten europäischen Ländern folgende Typen der Familienbesteuerung identifiziert werden:⁴

(1) *Steuersysteme mit gemeinsamer Ehegattenbesteuerung* finden wir nur noch in drei Ländern, wobei Varianten des Ehegattensplitting in Portugal (seit 1989) und in der Bundesrepublik (seit 1958; in Ostdeutschland seit 1990) gegenüber dem Familiensplitting in Frankreich unterschieden werden müssen:

– Beim *Ehegattensplitting* ist die Steuereinheit grundsätzlich das verheiratete Paar. Das Einkommen beider Ehepartner wird zusammengerechnet und dann durch zwei geteilt. Auf jeweils die Hälfte des gemeinsamen Einkommens wird der normale Einkommensteuertarif angewendet. Der sich so ergebende Betrag wird wieder verdoppelt und stellt die Steuerschuld des Paares dar. Der „Splittingeffekt“ führt dazu, dass bei Einkommensdifferenzen zwischen den Partnern, insbesondere also wenn einer über kein oder nur ein geringes Einkommen verfügt, für das gesamte Haushaltseinkommen (also das Einkommen eines Alleinverdieners) eine deutlich niedrigere Progressionsrate zum Tragen kommt als bspw. bei Ledigen.

Die Kehrseite dieser Förderung ist, dass der Grenzsteuersatz für ein zweites Einkommen besonders hoch ist, also z.B. für eine Ehefrau, die nach der Familienpause eine Erwerbstätigkeit aufnehmen will. Die Steuerklassen III und V (sowie zudem die Schwelle zur Sozialversicherungspflicht) heben dies in Deutschland besonders hervor. Aufgrund dieses Effektes wird dem Ehegattensplitting generell ein negativer Arbeitsanreizeffekt für verheiratete Frauen zugeschrieben.

– Beim *Familiensplitting* wird die Zahl aller Familienmitglieder einbezogen, indem das Familieneinkommen durch die Zahl der Haushaltsangehörigen geteilt, die entsprechende Steuerrate angewendet, und dann wieder mit der Zahl der Haushaltsangehörigen multipliziert wird; Kinder werden dabei im Gegensatz zu Erwachsenen meist nur mit einem Quotienten von 0,5 berücksichtigt. Für ein kinderloses Paar

wirkt das Familiensplitting demnach genauso wie das Ehegattensplitting, leben aber Kinder im Haushalt, werden unabhängig von der Erwerbssituation der Ehefrau zusätzliche Steuererleichterungen für die Kinder gewährt.

(2) Mitte der 90er Jahre hatte die Mehrheit der europäischen Länder *individualisierte Steuersysteme* (OECD 2001, S.142). Dabei sind jedoch wiederum *voll individualisierte Systeme* wie in Schweden (seit 1971) und *nominell bzw. partiell individualisierte Systeme* wie in Dänemark (1970), Österreich (1971), den Niederlanden (1984), Großbritannien (1989, voll individualisiert seit 2000), Belgien (1989) und Spanien (1989) zu unterscheiden.

– Bei *voll individualisierten Systemen* gilt stets derselbe Steuertarif, unabhängig vom Familienstand und vom Erwerbsstatus bzw. Einkommen des Partners; alle Begünstigungen für Alleinverdiener sind abgeschafft, so dass verheiratete Alleinverdiener genauso besteuert werden wie Ledige. Die relativ geringste Steuerlast für ein bestimmtes Haushaltseinkommen wird erreicht, wenn es auf beide Partner gleich verteilt ist.

– Bei *nominell bzw. partiell individualisierten Steuersystemen* wurde zwar das Prinzip der individuellen Besteuerung von Ehegatten eingeführt, aber gleichzeitig wurden bestimmte Steuererleichterungen für Alleinverdiener bewahrt. Diese bestehen im Allgemeinen in der Gewährung eines Steuerfreibetrags bzw. in der Übertragbarkeit des steuerfreien Existenzminimums

² Für die Mehrheit der Eltern gab es während der Rot-Grünen Regierungszeit eine Erhöhung des Kindergeldes um 80 auf insgesamt ca. 300 DM pro Kind (154 €). Die alternativ gewährten Steuerfreibeträge für den existenziellen Sachbedarf, Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf wurden bis 2002 auf insgesamt 11.358 DM (5.808 €) erhöht (www.bmfsfj.de/dokumente/Pressemitteilungen/ix_66047_4911.htm, am 10.01.02). Zudem beinhaltet die Reform des Elternurlaubs mit der Option für eine Teilzeitbeschäftigung (für beide Partner) erstmals einen Anreiz für kontinuierliche Erwerbstätigkeit auch von Müttern mit kleinen Kindern (*Dingeldey* 2001a sowie *Schratzenstaller* in diesem Heft).

³ Z. B. eine „Kürzung des Ehegattensplittings“ in der Rheinischen Post vom 9. Januar 2002, zit. nach de.news.yahoo.com/020109/3/2j4rc.html am 9.01.02

⁴ Die vergleichenden Daten wurden 1998 im Rahmen eines Projektes am Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen, finanziert von der EU, DG V, erhoben. Zu Autoren und Quellen für die jeweiligen Länder siehe *Dingeldey* 1999a und 2001b).

von einem nicht erwerbstätigen Ehepartner auf den anderen. Vielfach dienen entsprechende Freibeträge dazu, die Begünstigung des Ernährermodells schrittweise abzubauen. Gleichwohl sind über entsprechende Regulierungen ähnlich hohe Entlastungen des Alleinverdienermodells möglich wie beim Splitting.

Wie bereits die Kategorie der nominell bzw. partiell individualisierten Steuersysteme andeutet, lässt sich nur schwerlich vom „Typus“ des Steuersystems auf die effektive steuerliche Be- oder Entlastung bestimmter familialer Erwerbsmuster schließen. Hinzu kommt, dass in den verschiedenen Ländern die generelle Steuerbelastung und -progression sowie die Finanzierung bzw. die Beiträge zu den Sozialversicherungen stark variieren. Letztlich gibt daher nur eine exakte Berechnung Aufschluss über die effektive Abgabenbelastung verschiedener familialer Erwerbsmuster in den verschiedenen europäischen Ländern – und damit auch über eine mögliche Anreizwirkung entsprechender Steuersysteme für die Erwerbsbeteiligung von Frauen.

Tabelle 2 zeigt, dass trotz des Individualisierungstrends 1996 in allen untersuchten Ländern mit Ausnahme von Schweden weiterhin Steuerentlastungen für verheiratete Alleinverdienerhaushalte gewährt wurden. Am höchsten waren diese jedoch in Deutschland. Doch auch in den formal oder nominell individualisierten Steuersystemen in Dänemark und Belgien erfahren Alleinverdiener eine ähnlich hohe Steuerentlastung. Während diese sich hier – wie übrigens auch in den Niederlanden – durch die Freibetragsregelung allerdings überproportional stark bei niedrigen Einkommen niederschlägt, verläuft sie in Deutschland (wie auch in Frankreich oder Portugal) progressiv und begünstigt stärker Bezieher mittlerer und höherer Einkommen.

Die Entlastung der Vollzeit/Teilzeit-Kombination (im Folgenden VZ/TZ) ist ebenfalls in den Ländern besonders hoch, wo auch die Alleinverdiener eine erhebliche Steuerentlastung erfahren. Die Einschätzung des Ehegattensplittings – oder auch von anderen Formen der steuerlichen Begünstigung des Ernährermodells – muss daher ergänzt werden: Das Splitting stellt einen Anreiz für die Reduzierung der Erwerbsarbeitszeit eines Partners bzw. die Ungleichverteilung von Einkommen- und Erwerbsarbeit zwischen den Partnern dar.

Tabelle 2: Abgabenquote 1996 für unterschiedliche Haushaltssituationen – Gruppierung nach Belastung bei durchschnittlichem Einkommen

		Single	Verheiratetes Paar, ein Partner Vollzeit, ein Partner ...		Alleinverdiener
		Vollzeit	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit
Bedeutende Steuerermäßigungen für Alleinverdiener in Ländern mit extrem hoher und mittlerer Steuerbelastung					
Deutschland	H	50,5	50,5	45,0	38,4
	D	45,6	45,6	41,7	36,0
	N	41,6	41,6	39,5	30,2
Dänemark	H	54,2	54,2	50,7	50,3
	D	44,0	44,0	41,4	36,8
	N	41,4	41,4	39,3	33,4
Belgien	H	48,6	49,1	45,3	42,3
	D	37,8	40,0	35,4	29,0
	N	32,0	34,6	31,2	23,1
Keine/geringe Steuer- und Abgabenerleichterung für Alleinverdiener in Ländern mit mittlerer bis hoher Steuerbelastung					
Schweden	H	47,4	47,4	43,5	47,4
	D	35,8	35,8	34,0	35,8
	N	33,1	33,1	32,1	33,1
Niederlande	H	44,0	44,0	41,2	42,2
	D	35,3	35,3	32,2	32,8
	N	29,5	29,5	27,1	23,8
Eher unwesentliche Steuererleichterungen für Alleinverdiener in Ländern mit relativ niedriger Steuerbelastung					
Frankreich	H	33,0	33,0	32,2	29,2
	D	29,2	29,2	26,7	22,9
	N	26,6	26,6	25,1	21,1
Österreich	H	35,2	35,2	32,7	34,5
	D	29,5	29,5	26,1	28,1
	N	25,9	25,9	23,2	24,0
Großbritannien	H	31,0	30,1	28,4	29,7
	D	27,1	26,4	23,8	25,7
	N	24,8	23,8	21,8	22,9
Spanien	H	27,1	27,1	25,8	24,7
	D	22,6	22,6	20,0	18,3
	N	20,3	20,3	18,1	15,4
Portugal	H	30,5	31,0	25,0	25,0
	D	21,4	22,0	19,0	19,0
	N	18,0	19,0	16,0	17,0

Basierend auf der idealtypischen Berechnung sind länderspezifische Abgabenquoten (Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge), bei D bezogen auf das jeweilige durchschnittliche männliche Einkommen (AI) für Vollzeit sowie 50 % desselben AI für Teilzeiteinkommen; bei H: VZ= 200 %, TZ= 0,75 % des AI; N: VZ = 0,75 %, TZ = 0,5 % des AI
Quelle: Verschiedene Länderberichte (s. Fußnote 4)

WSI Hans Böckler Stiftung

Damit begünstigt das Ehegattensplitting nicht nur die Nichterwerbstätigkeit, sondern – vor dem Hintergrund zunehmender Erwerbsorientierung – auch die Teilzeitarbeit bei verheirateten Frauen.⁵

In den Ländern, in denen die Abgabenbelastung durchschnittlicher Einkommen generell niedrig ist, ist auch die Entlastung für Alleinverdiener sehr gering. Aus diesem Grund sind in der dritten Ländergruppe, also in Österreich, Großbritannien, Spanien und Portugal (sowie in Frankreich, sofern Kinder im Haushalt leben; hier in Tabelle 2 nicht zu verdeutlichen) spezifische Anreize für bestimmte Erwerbsmuster durch die Steuersysteme als äußerst gering zu erachten. Doch auch für die anderen Länder zeigt sich, dass die von der jeweiligen steuerlichen Belastung bestimmter Erwerbsmuster abgeleiteten Anreizstrukturen sich nur bedingt in den Erwerbsentscheidungen niederschlagen.

3 Familiale Beschäftigungsmuster im Vergleich

Im Ländervergleich wird deutlich, dass das traditionelle Ernährermodell der Vergangenheit angehört, während der Zweiverdienerhaushalt als das dominante familiale Erwerbsmuster nach der Jahrtausendwende betrachtet werden kann. In neun von zehn

⁵ Die Tabelle zeigt, dass Splittingsysteme verheiratete Paare gegenüber Ledigen – außer in Portugal – nie benachteiligen, aber in vielen Fällen begünstigen. Dies zeigt, dass die Begünstigung bestimmter Erwerbsmuster bzw. Einkommensverteilungen nicht nur als Anreiz für Erwerbsentscheidungen, sondern auch als Anreiz zum Heiraten und damit für bestimmte Familienformen fungieren kann.

Tabelle 3: Nationale Profile familialer Erwerbsmuster 1996

Typen:	Dominanz des Zweiverdienermodells Tendenz zu egalitärer Arbeitsmarktteilhabe					Dominanz des männlichen Ernährermodells Kontinuität in modernisierter Form						
	DK ¹⁾	SE	PT	DE (O)	FR	AT	UK	BE	NL	DE (W)	ES	
Zweiverdiener- und Alleinverdienerhaushalte in % aller Paarhaushalte (im Alter von 20–59 Jahren)²⁾												
– Zweiverdiener	68,9	74,3	60,4	60,0	58,6	59,5	67,2	56,0	56,4	55,8	31,1	
– Alleinverdiener	–	21,1	21,1	23,4	28,5	28,2	19,6	31,9	32,3	31,4	52,2	
Zweiverdiener in % nur der Paarhaushalte mit Kindern (jünger als 15 Jahre)	–	71,1	67,1	64,0	57,3	60,6	61,0	61,6	52,4	50,8	32,7	
Vollzeitprofile												
– beide Vollzeit in % der Haushalte insgesamt	43,0	38,3	53,3	45,2	38,9	37,0	33,8	36,3	13,4	30,2	25,3	
– beide Vollzeit in % der Haushalte mit Kindern	–	38,3	59,7	45,8	35,7	33,0	20,5	36,3	3,9	20,8	26,5	
Teilzeitprofile												
– Mann Vollzeit, Frau Teilzeit in % der Haushalte insgesamt	24,0	31,1	5,8	14,0	20,5	20,5	31,6	18,7	37,6	24,2	5,1	
– Mann Vollzeit, Frau Teilzeit in % der Haushalte mit Kindern	–	31,1	6,3	17,6	20,2	25,7	39,3	24,4	43,5	28,8	5,5	
Angleichung/Polarisierung der Arbeitszeiten zwischen Männern und Frauen (D, total)												
– Anteil geringfügiger Teilzeit-Beschäftigung von Frauen	9,5	4,5	2,6	–	4,3	3,5	14,4	3,7	23,0	7,7	5,6	
– Anteil langer Arbeitszeiten/ insbesondere von Männern	mittl/ ja	mittl/ ja	hoch/ nein	–	mittl/ ja	gering/ ja	hoch/ ja	gering/ ja	gering/ nein	mittl/ ja	gering/ ja	

1) Zahlen zu Dänemark beziehen sich auf 1994;

2) Zweiverdiener- und Alleinverdienerhaushalte addieren nicht zu 100 %, da Haushalte von „Alleinverdiener Frauen“ sowie „ohne Erwerbstätige“ fehlen; Geringfügige Teilzeit ist definiert mit „<als 15 Stunden/Woche“; lange Arbeitszeiten meint „> 40 Stunden/Woche“; „Hoch“ wird angegeben, wenn mehr als ein Drittel der jeweiligen Erwerbstätigen lange arbeitet; „insbesondere bei Männern“ wird bejaht, wenn es signifikante Differenzen zwischen den Arbeitszeiten von Männern und Frauen gibt.

Quelle: Eurostat Labour Force Survey 1996; Bonke 1997:15 (für DK); Swedish Labour Force Survey 1996 (für DK u. SE auch nicht verheiratete Paare einbezogen).

WSI Hans Böckler Stiftung

europäischen Ländern war 1996 die Mehrzahl der Haushalte Zweiverdienerhaushalte. Dies gilt auch für Haushalte mit Kindern unter 15 Jahren, wenn auch in etwas geringerem Umfang. Nur in Spanien sind lediglich ein Drittel der Haushalte Zweiverdienerhaushalte, allerdings ist auch hier die Tendenz steigend. Gleichwohl sind die nationalen Unterschiede bei den jeweiligen Ausprägungen familialer Erwerbsmuster und die fortbestehende Orientierung an den traditionellen Geschlechterrollen bzw. der ungleichen Arbeitsmarktintegration von Männern und Frauen noch erheblich (Tabelle 3 sowie Fußnote 4).

Der Ländervergleich dokumentiert dabei einerseits, dass durchaus eine potenzielle Lenkungswirkung der Steuer- und Abgabenbelastung für die familialen Erwerbsmuster besteht. Andererseits wird deutlich, dass selbst bei prinzipiell ähnlichen Begünstigungsstrukturen stark unterschiedliche Profile nationaler Erwerbsmuster entstehen.

In Westdeutschland ist das traditionelle Ernährermodell – insbesondere bei Eltern – mit knapp 50 % noch relativ weit verbreitet. Der Anteil von Haushalten mit zwei Vollzeit beschäftigten Partnern ist einer der niedrigsten in Europa. Ein Viertel bis ein Drittel der Ehepaare wählten das „modernisierte Ernährermodell“ (Pfauffinger 1995), also die VZ/TZ-Kombination.⁶ Wie aufgrund des Steuersplittings zu

erwarten, ist damit in Westdeutschland – insbesondere sobald Kinder zu versorgen sind – die Attraktivität von familialen Erwerbsmustern vergleichsweise hoch, die auf dem (partiellen) Rückzug der Frau (eines Ehepartners) vom Arbeitsmarkt beruhen.

Deutschland wäre damit ein klassisches Beispiel für die Übereinstimmung von Begünstigungen im Steuersystem und realisierten familialen Erwerbsmustern, wenn sich die Paare in Ostdeutschland nicht signifikant anders verhalten würden: Ostdeutschland tendiert zu egalitären familialen Erwerbsmustern. Hier ist die Erwerbs- und die Vollzeitorientierung der Frauen, inklusive der Mütter, besonders hoch (und wäre bei besserer Arbeitsmarktlage vermutlich noch höher). Dies dürfte jedoch nicht allein an der dort vergleichsweise späten Einführung des Splittings liegen, sondern vielmehr an der Förderung der Vollzeiterwerbstätigkeit beider Partner durch das staatssozialistische System der ehemaligen DDR (Gerlach 1996, S. 247ff).

Aber auch in anderen Ländern stimmen steuerliche Anreizstrukturen und familiale Erwerbsmuster nur bedingt überein. Trotz der erheblichen Steuerermäßigungen für Alleinverdiener in Dänemark sind auch dort die Erwerbsmuster stark egalitär geprägt, d.h. die Mehrzahl der Paare arbeitet Vollzeit, mit vergleichsweise kurzen Wochenarbeitszeiten (Dingeldey

1999a, S. 46). Der Anteil von Haushalten mit zwei Vollzeitbeschäftigten ist sogar deutlich höher als in Schweden, VZ/TZ-Kombinationen sind entsprechend seltener.

In den Niederlanden waren die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, inklusive des Steuersystems, bis in die 80er Jahre hinein sehr stark am Ernährermodell orientiert, was den noch vergleichsweise hohen Anteil der Alleinverdienerhaushalte erklärt. Die weitgehende Individualisierung des Steuersystems dürfte gleichwohl zu der in den letzten Jahren stark ansteigenden Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen bzw. Mütter beigetragen haben, die sich hier jedoch überwiegend in Form von Teilzeitarbeit realisiert.

In Schweden geht die frühe und uneingeschränkte Individualisierung des Steuersystems mit dem höchsten Anteil von Zweiverdienerhaushalten in unserem Vergleich einher, und zwar auch für Eltern. Dabei folgt ein Drittel der schwedischen Haushalte dem VZ/TZ-Modell, wobei die schwedischen Frauen lange und sozial abgesicherte Teilzeitarbeitsverhältnisse haben (Dingeldey 1999a, S. 46).

⁶ Dabei schlagen sich die für verheiratete Frauen (noch immer) erheblichen Anreize für geringfügige Teilzeitarbeit nieder (Dingeldey 1998 u. 1999b).

In Belgien spiegelt sich mehr oder weniger die Ambivalenz des partiell individualisierten Steuersystems wider, das mit einer nahezu „polarisierten“ Haushaltsstruktur korrespondiert: Während etwa ein Drittel der Haushalte das Ernährermodell wählt, sind zwei Drittel der Haushalte (auch mit Kindern) Zweiverdiener. Das VZ/TZ-Muster ist dagegen vergleichsweise gering ausgeprägt – ein Merkmal, das in den anderen südeuropäischen Ländern z.T. noch stärker zu erkennen ist.

Aufgrund der generell niedrigen Steuerbelastung in Frankreich, Österreich, Großbritannien, Portugal und Spanien kann kaum auf Widersprüche oder Übereinstimmungen zwischen Anreizen im Steuersystem und Erwerbsmustern verwiesen werden (zu spezifischen Besonderheiten siehe Dingeldey 2000).

Insgesamt erscheint die Entfaltung der Steuerungswirkung des Steuersystems damit kontextabhängig (Dingeldey 1999c). In der vergleichenden Literatur zur Frauenerwerbstätigkeit wird insbesondere auf sogenannte *maternal employment policy regimes* (Fagan/Rubery 1996) bzw. die dadurch beeinflussten Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf verwiesen. Zentral dabei sind der Ausbau der Kinderbetreuung sowie die Elternurlaubsregelungen (Maier 1998; Thenner 2000; OECD 2001).

Für Westdeutschland ist ausschlaggebend, dass das Ernährermodell Leitbild für zahlreiche wohlfahrtsstaatliche Institutionen ist. Denn nicht nur das Steuersplitting, sondern auch die Elternurlaubsregelung (Bird 2001) (ab 2001 entschärft), das nur gering ausgebaute System der Kinderbetreuung (insbesondere für unter Dreijährige) sowie die Halbtagsorientierung von Kindergärten und Schulen stellen letztlich Restriktionen für die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie dar. Die Unterschiede der Erwerbsmuster in Ostdeutschland ergeben sich daher vornehmlich durch das dort (noch) deutlich besser ausgebaute Kinderbetreuungssystem (Bäcker u. a. 2000, S. 212) sowie die noch durch das vorangegangene System geprägte deutlich höhere Erwerbsorientierung der Mütter.

Insbesondere in den skandinavischen Ländern Schweden und Dänemark wird dagegen das Zweiverdienermodell offiziell als familienpolitisches Leitbild propagiert. Entsprechend ist die Kinderbetreuung ganztagsorientiert mit Deckungsraten von

über 80, respektive 90 % (für über Dreijährige, OECD 2001, S. 144). Der hier als Lohnersatzleistung konzipierte Elternurlaub zielt stärker auf die (Re)Integration der Mütter in den Arbeitsmarkt ab: In Schweden ist die Teilzeioption üblich (Thenner 2000), in Dänemark beträgt die Dauer nur ein Jahr (Compston/Madsen 2001). Vor diesem Hintergrund wirkt die in Dänemark gewährte steuerliche Entlastung des Ernährermodells keinesfalls als „Anreiz“. Sie muss eher als Folge des Prinzips der Steuerfreistellung des Existenzminimums bzw. als Ermöglichung der Option „Nichterwerbstätigkeit“ für eine bestimmte Lebens-/Familienphase interpretiert werden.

Ähnlich lassen sich die in Frankreich, z. T. aber auch in Belgien, Spanien und Portugal, im Vergleich zu Westdeutschland hohen Erwerbsquoten von Müttern auf Vollzeitbasis durch die dort z. T. besser ausgebaute Kinderbetreuung bzw. das ganztägige Schulsystem erklären, während sich in den Niederlanden umgekehrt wiederum dessen begrenzter Ausbau niederschlägt (vor allem bei den unter Dreijährigen, OECD 2001, S. 144). Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass sich eine Lenkungswirkung hinsichtlich familialer Erwerbsmuster bzw. der Erwerbstätigkeit von Müttern nicht durch das Steuersystem alleine, sondern nur durch die Koordination verschiedener familienpolitischer Maßnahmen ergibt.

4

Implikationen für die Reform der Familienbesteuerung in Deutschland

Will man das oben aufgezeigte Problem der relativen Einkommensarmut von Familien lösen, muss man an verschiedenen Punkten ansetzen: Grundsätzlich kann von einer positiven Wirkung einer weiteren Anhebung der kinderbezogenen Leistungen ausgegangen werden. Gleichwohl erscheinen diese (bislang realisierten) keinesfalls ausreichend, das aufgrund des reduzierten Arbeitsangebots von Eltern entgangene Einkommen ausgleichen zu können. Um dem Armutrisiko von Familien entgegenzuwirken, ist deshalb die Förderung der Erwerbsteilhabe von beiden Eltern geboten. Entsprechend der hier vorgestellten Analyse bedarf es dazu jedoch

einer politikfeldübergreifend koordinierter Strategie.

Die Individualisierung der Ehegattenbesteuerung, d. h. die Beseitigung negativer Arbeitsanreize im Rahmen der Familienbesteuerung, dürfte dabei eine wesentliche Rolle spielen. Da eine volle Individualisierung wie in Schweden möglicherweise auf verfassungsrechtliche Restriktionen stoßen könnte, wurde vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) ein sogenanntes Realsplitting (DIW 1999, Tiede u. a. 1999), also die „Übertragbarkeit“ ausschließlich eines bestimmten Grundfreibetrages vorgeschlagen (ähnlich der Regelung in den Niederlanden oder in Dänemark). Dadurch würden die negativen Anzeizeffekte deutlich gemildert und der Splittingvorteil – insbesondere für höhere Einkommen – begrenzt.

Um jedoch eine unmittelbare Schlechterstellung vieler Familien zu vermeiden, müsste der Abbau des Steuersplittings in Deutschland unmittelbar kompensiert werden, z. B. durch eine weitere Anhebung der kinderbezogenen Leistungen (Kindergeld). Ferner wäre ein weiterer Ausbau des Erziehungsgeldes zu einer stärker als Lohnersatzleistung regulierten Förderung nach den Vorbildern in Schweden oder Dänemark zu empfehlen. Diese Instrumente könnten wesentlich zielgerichteter als die Ehegattenbesteuerung den Mehraufwand für Kinder bzw. den Ausfall von Erwerbseinkommen während der Phasen intensiver Kinderbetreuung kompensieren (Dingeldey 2001a, S. 223). Die tatsächliche Realisierung der Arbeitsmarktteilhabe von Müttern wäre dadurch jedoch noch keinesfalls gewährleistet.

Als Teil einer koordinierten Reform müsste die Beschäftigungsfähigkeit von Müttern durch den massiven Ausbau des Kinderbetreuungsangebots einschließlich der Ausweitung der Öffnungszeiten gewährleistet werden. Eine weitere Voraussetzung wäre ein ausreichendes Angebot von Arbeitsplätzen, insbesondere von (Teilzeit)Arbeitsplätzen für Eltern. Angesichts der Begrenztheit bzw. Knappheit von Arbeitsplätzen wäre daher mittelfristig auch eine stärkere Koordination mit einer familienfreundlichen Beschäftigungspolitik relevant: Eine Umverteilung von Erwerbsarbeit und Einkommen in Richtung einer stärkeren Gleichverteilung der Erwerbsarbeit zwischen Männern und Frauen bei allgemein kürzeren Wochenarbeitszeiten. Dies wird in Dänemark und auch in

Schweden seit Jahren im Einklang mit deutlich höheren Beschäftigungsquoten als in Deutschland praktiziert.

Der Gewinn einer solchen – zugegebenermaßen weitreichenden – mittelfristigen Reformstrategie wäre die Verringerung der „strukturellen Rücksichtslosigkeit der Gesellschaft gegenüber der Familie“ (Kauf-

mann 1995) und damit auch der Armutrisiken aufgrund von Elternschaft. Möglicherweise würde sich so mittelfristig auch das Ziel einer erneuten Erhöhung der Geburtenraten verwirklichen. Diese sind nämlich in Ländern mit hoher Beschäftigungsquote von Frauen bzw. Müttern (in den USA oder Dänemark) auf einem ver-

gleichsweise hohen Niveau geblieben bzw. deutlich weniger gesunken (in Schweden) als in (West-)Deutschland (OECD 2001, S. 131; Dingeldey 2002). Dieser paradoxe Effekt konservativer deutscher Familienpolitik liefert damit ein weiteres Argument für eine nachhaltige und politikfeldübergreifende Reformstrategie.

LITERATUR

- Aust, A./Bieling, H.-J.** (1996): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Westeuropa – zwischen strategischer Konvergenz und institutioneller Vielfalt; in: Zeitschrift für Sozialreform 3, S. 141–166
- Bäcker, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Naegele, G.** (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste, Opladen
- Bird, K.** (2001): Parental Leave in Germany – An Institution with Two Faces?, in: Leisering, L./Müller, R./Schumann, K., Institutionen und Lebenslauf im Wandel, S. 55–87
- Bonke, J.** (1997): Hans ægteskab/hendes ægteskab – økonomiske beslutninger i familier og hjemmeservice. Socialforskningsinstituttet, Kopenhagen
- Compston, H./Madsen, K. P.** (2001): Conceptual Innovation and Public Policy: Unemployment and Paid Leave Schemes in Denmark, in: Journal of European Social Policy 2, S. 117–132
- Dingeldey, I.** (1998): Lässt sich die Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse über Steuern und Sozialabgaben gezielt beeinflussen? Perspektiven für die deutsche Reformdiskussion durch den europäischen Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 12, S. 863–872
- Dingeldey, I.** (1999a): Begünstigungen und Belastungen familialer Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Steuer- und Sozialversicherungssystemen – Ein Vergleich zehn europäischer Länder, Gelsenkirchen
- Dingeldey, I.** (1999b): Riesters Unvollendete, in: Soziale Sicherheit 7, S. 230–235
- Dingeldey, I.** (1999c): Steuerung der Erwerbsmuster von Paaren durch nationale Steuersysteme?, in: Heise, A., Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Marburg, S. 287–309
- Dingeldey, I.** (2000): Einkommensteuersysteme und familiale Erwerbsmuster im europäischen Vergleich, in: Dingeldey, I., Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen und Belastungen verschiedener familialer Erwerbsmuster im Ländervergleich, Opladen, S. 11–48
- Dingeldey, I.** (2001a): Familienbesteuerung in Deutschland. Kritische Bilanz und Reformperspektiven, in: Truger, A., Rot-grüne Steuerreform in Deutschland. Eine Zwischenbilanz, Marburg, S. 201–229
- Dingeldey, I.** (2001b): European Tax Systems and their Impact on Family Employment Patterns, in: Journal of European Social Policy 4, S. 653–672
- Dingeldey, I./Gottschall, K.** (2001): Alte Leitbilder und neue Herausforderungen: Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 21, S. 31–38
- Dingeldey, I.** (2002): „Koordination“ in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. Kritik und Erweiterung der Forschungsperspektiven, ZeS-Arbeitspapier 02, im Erscheinen
- DIW** (1999): Ehegattensplitting nicht mehr zeitgemäß, in: DIW Wochenbericht 40, S. 713–723
- Fagan, C./Rubery, J.** (1996): Transitions between Family Formation and Paid Employment, in: Schmid, G./O'Reilly, J./Schömann, K., International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham, S. 348–378
- Gerlach, I.** (1996): Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland, Opladen
- Grünen, Die** (1998): Infobrief: Arbeit & Soziales 1
- Gustafsson, S.** (1992): Separate Taxation and Married Women's Labour Supply: A Comparison of West Germany and Sweden, in: Journal of Population Economics, S. 61–85
- Gustafsson, S.** (1996): Tax Regimes and Labour Market Performance, in: Schmid, G./O'Reilly, J./Schömann, K., International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham and Brookfield, S. 811–843
- Kaufmann, F.-X.** (1995): Zukunft der Familie im vereinten Deutschland, München
- Kaufmann, F.-X.** (1997): Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt
- Kirner, E.** (1999): Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erfordert Reform der staatlichen Förderung von Ehe und Familie. Zur Einkommenssituation von Haushalten mit Kindern, in: DIW-Wochenbericht 8, S. 163–173
- Lewis, J./Ostner, I.** (1994): Gender and the Evolution of European Social Policies, in: ZeS-Arbeitspapier 4, Bremen
- Maier, F.** (1998): Ökonomische Arbeitsmarktforschung und Frauenerwerbstätigkeit, in: Geissler, B./Maier, F./Pfau-Effinger, B., FrauenArbeitsmarkt, Berlin, S. 17–36
- Montanari, I.** (2000): From Family Wage to Marriage Subsidy and Child Benefits: Controversy and Consensus in the Development of Family Support, in: Journal of European Social Policy 4, S. 307–333
- OECD** (2001): Employment Outlook, Paris

- Ostner, I.** (1995): Sozialstaatsmodelle und die Situation der Frauen, in: Fricke, W., Jahrbuch Arbeit und Technik, Düsseldorf, S. 57–69
- Ott, N.** (1993): Die Rationalität innerfamiliärer Entscheidungen als Beitrag zur Diskriminierung weiblicher Arbeit, in: Grötzinger, G., Jenseits von Diskriminierung: zu den institutionellen Bedingungen weiblicher Arbeit in Beruf und Familie, Marburg, S. 113–147
- Pfau-Effinger, B.** (1995): Teilzeitarbeit und Modernisierung des Geschlechterkontrakts im europäischen Vergleich, in: Gräbe, S., Private Haushalte und neue Arbeitsmodelle: Arbeitsmarkt und Sozialpolitik im Kontext veränderter Lebensformen, Frankfurt/New York, S. 53–87
- Sainsbury, D.** (1996): Gender, Equality and the Welfare States, Cambridge
- Thenner, M.** (2000): Familienpolitik als Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Geldwerte Leistungen, zeitwerte Anrechte, familienunterstützende Infrastruktur und ihre Auswirkungen auf das Familienverhalten, in: Dingeldey, I., Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen, Opladen, S. 95–129
- Tiede, S./Fahrländer, S./Seidel, B./Svindland, D./Teichmann, D.** (1999): Alternativen zur Ehegattenbesteuerung aus verfassungsrechtlicher, steuersystematischer und ökonomischer Sicht, Berlin
- Tofaute, H.** (1998): Anforderungen an eine Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung aus gewerkschaftlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen 11, S. 722–734