

Wie weiter mit dem Ehegattensplitting?

Diskussionsbeitrag von Gesine Agena, Katja Dörner, Sven Lehmann und Max Löffler, Oktober 2014

Ein Jahr nach der enttäuschenden Bundestagswahl sind wir Grüne noch immer damit beschäftigt, insbesondere die steuerpolitischen Ursachen unseres Scheiterns zu analysieren. Zwar gab es umfassend Gegenwind gegen unsere Steuerpläne, aber nicht jede Kritik sollten wir uns anziehen. Eine Anhebung des Spitzensteuersatzes etwa wurde als Angriff auf die Mittelschicht diffamiert, dabei ist unbestreitbar, dass unser Vorschlag lediglich die obersten 10 % der Steuerzahler*innen getroffen hätte. Dieses Beispiel verdeutlicht, wie groß auch unsere kommunikativen Fehler und Probleme im Wahlkampf waren. Die Zustimmung zu Umverteilungsmaßnahmen hängt ganz entschieden vom Wissen über die tatsächliche Ungleichverteilung und die eigene Position auf der Einkommensleiter ab¹ – dennoch sind wir in die Falle getappt. Während höhere Spitzensteuersätze prinzipiell breite Unterstützung in der Bevölkerung genießen, sind viele Menschen vorsichtig und besorgt, sobald es konkret wird.

Im Fall des Ehegattensplittings ist die Lage jedoch anders. Vor lauter Abschmelz- und Splittingdetails haben wir die eigentliche politische Auseinandersetzung weitgehend aus den Augen verloren. Während wir immer neue Ausnahme- und Übergangsregelungen erklärt haben, ist es uns nicht gelungen, die eigentliche Frage zu beantworten: Was sind die frauen- und familienpolitischen Gründe für die (übrigens seit Jahrzehnten breit verankerte) grüne Kritik am Ehegattensplitting? Neben den finanziellen Belastungen drehte sich die politische Diskussion um eine viel allgemeinere Frage: Um wen geht es eigentlich in der Familien- und Steuerpolitik? Um die Ehe oder um Individuen?

Traditionell zielen familienpolitische Instrumente vor allem auf die Ehe als (eine bestimmte und exklusive Form der) Gemeinschaft ab. Aus konservativer Sicht gilt das auch weiterhin. Im starken Gegensatz dazu gehen unsere Konzepte von der Vielfalt der Formen familiären Zusammenlebens und den diese konstituierenden Individuen aus. Dementsprechend wird eine Abschaffung oder das Abschmelzen des Splittings natürlich ganz unterschiedlich bewertet: Aus konservativer Sicht macht das Ehegattensplitting, aus emanzipatorisch-linker Sicht die Abschaffung Sinn. Was auf den ersten Blick wie ein Steuerstreit aussieht, ist im Kern ein Streit über die staatliche Förderung von Lebensverhältnissen und das Leitbild in der Steuer- und Familienpolitik. Vordergründig diskutieren wir über Abschmelzmodelle – dabei geht es darum, ob der Staat bestimmte Lebensentscheidungen gegenüber anderen privilegiert und fördert, ob er Anreize zum selbstbestimmten, individuellen Leben oder zum Leben in Ehen bzw. Solidargemeinschaften mit Trauschein setzt.

Grüne sind Freundinnen und Freunde der gesellschaftlichen Realität

In der Gleichstellungspolitik wie in Partnerschafts- und Familienfragen haben wir Grüne seit jeher schlicht das Recht an die Realität anpassen wollen. Wenn zwei oder drei oder mehr sich lieben, dann

¹Vgl. Guillermo Cruces, Ricardo Perez-Truglia und Martin Tetaz, Biased perceptions of income distribution and preferences for redistribution: Evidence from a survey experiment, in: „Journal of Public Economics“, Vol. 98, 2013, S. 100-112.

sollen sie doch! Ob Frau-Mann, Frau-Frau, Mann-Mann, Frau-Frau-Frau, Mann-Trans-Frau: Den Staat hat das nicht zu interessieren. Wir „erfinden“ keine neuen Formen des Zusammenlebens, wir zwingen niemandem einen Lebensstil oder ein Partnerschaftsmodell auf. Im Gegenteil, wir werben für die Akzeptanz von Lebensstilen und passen die rechtlichen Grundlagen den real existierenden Lebensformen an. Wo Konservative reinreden wollen, weil sie die Öffnung der Ehe für den Anfang vom Ende halten, da streiten wir für Freiheit, Vielfalt und Selbstbestimmung.

Beim Ehegattensplitting ist es ähnlich, wenn auch teurer für die Besitzstandswahrer*innen. Es besteht wenig Zweifel daran, dass das Ehegattensplitting ebenso wie die kostenfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung Alleinverdiensten zementiert, der Selbstbestimmung und finanziellen Unabhängigkeit beider Partner*innen in der Ehe zuwider läuft und insbesondere Frauen den Weg in den Arbeitsmarkt erschwert.² Unverheiratete Paare werden im Vergleich finanziell deutlich schlechter gestellt. Und ausgerechnet Alleinerziehende, die armutsgefährdetste Gruppe in Deutschland, profitieren ebenfalls überhaupt nicht vom Splitting. Während die Anzahl unverheirateter Paare, die Zahl der Kinder, die bei unverheirateten Eltern aufwachsen, und die Beschäftigungsrate von Frauen in den letzten Jahrzehnten massiv gestiegen sind, zielt eines der wichtigsten familienbezogenen Steuerinstrumente noch immer auf die Alleinverdienste ab. Mit rund zwanzig Milliarden Euro jährlich subventionieren die deutschen Steuerzahler*innen, dass Paare heiraten und ein Partner (in der Regel die Partnerin) nicht erwerbstätig ist.³ Es ist schlichtweg überholt, dass im Jahr 2014 noch immer mit solchen Summen der Trauschein gefördert wird, nicht aber das Leben mit Kindern. Auch an dieser Stelle wollen wir Grüne vor allem, dass sich politische Maßnahmen und Steuerungsinstrumente der Realität anpassen.

Eine Frage der Perspektive?

Was aus der Perspektive eines unverheirateten Paares oder eines alleinerziehenden Elternteils wie ein substantieller und patriarchaler Eingriff des Staates in die eigene Lebensgestaltung wirkt, ist für verheiratete Paare eine Selbstverständlichkeit. Während wir Grüne mit dem Stand der Forschung argumentieren, dass das Splitting Erwerbsanreize verzerrt und die Selbstbestimmung beider Partner*innen einschränkt, fühlen sich viele Eheleute gar nicht fremdbestimmt. Die Abschaffung des Ehegattensplittings wirkt für sie wie ein familienpolitischer Veggie-Day: Warum wollen die Grünen mir auf einmal reinreden, ob ich erwerbstätig bin oder nicht?

Wollen wir natürlich gar nicht. Im Gegenteil: Wir werben genau deshalb für die Abschaffung des Splittings. Denn der Anreiz, erwerbstätig zu sein, und der Nettoverdienst sollen nicht länger davon abhängen, ob und wie viel die Partnerin oder der Partner arbeiten. Heute ändern sich die Anreize aber ganz gewaltig – nur weil ein Paar heiratet. Plötzlich wird es finanziell äußerst lukrativ, wenn

²Vgl. Holger Bonin, Markus Clauss, Irene Gerlach, Inga Laß, Anna Laura Mancini, Marc-André Nehr Korn-Ludwig, Verena Niepel, Reinhold Schnabel, Holger Stichnoth und Katharina Sutter, Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Gutachten für die Prognos AG, 20.6.2013.

³Vgl. Peggy Bechara, Boris Beimann, Rainer Kambeck, Sandra Schaffner und Ellen von den Driesch, Gutachten zur Reform des Ehegattensplittings, Forschungsprojekt der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Januar 2013.

nur noch ein*e Partner*in arbeitet und das möglichst viel, insbesondere wenn sie/er gut verdient. Im Falle einer Trennung führt das dazu, dass gerade Frauen oft in der Altersarmut landen. Nicht die Grünen regieren ins Privatleben rein, der Staat und das Ehegattensplitting tun es. Ist das eigene Lebensmodell jedoch einmal auf das Splitting ausgerichtet, dann kann natürlich auch die Abschaffung einer anreizschädlichen und paternalistischen Subvention zur Bedrohung werden.

Ist das Ehegattensplitting genauso wie seine Abschaffung also zugleich liberale Wohltat und paternalistischer Eingriff ins Privatleben? Alles eine Frage der Perspektive? Diese ungeklärte Ambivalenz ist uns im Wahlkampf 2013 zum Verhängnis geworden. Wir haben über Gerechtigkeit zwischen verheirateten und unverheirateten Paaren gesprochen: Warum sollte ein Paar mehr Steuern zahlen, nur weil es nicht verheiratet ist? Wer vom Splitting profitiert, denkt aber an die Ehe mit Ehegattensplitting. Warum sollte man dann plötzlich bei einer Regierungsbeteiligung der Grünen mehr Steuern zahlen? Und warum soll ein Paar mit 40.000 und 10.000 Euro Einkommen anders besteuert werden als ein Paar, in dem beide Partner gleich verdienen, obwohl doch beide Paare das gleiche Geld zur Verfügung haben?

Splitting abschaffen und dann?

Wir haben im Wahlkampf die öffentliche Meinung zu diesen familienpolitischen Instrumenten massiv unterschätzt. Umfragen zeigen, wie groß auch unter grünen Anhänger*innen die Zustimmung zu Ehegattensplitting und Mitversicherung ausfällt.⁴ Während es breite gesellschaftliche Unterstützung für veränderte Rollenbilder gibt, ist das in Fragen der steuerlichen Förderung offensichtlich nicht der Fall. Die Abschaffung des Splittings gehörte seit Jahrzehnten zum grünen Forderungskatalog – gestört hat es niemanden. Je realer aber eine grüne Regierungsbeteiligung, je konkreter die Forderung und je möglicher sogar ein grüner Finanzminister wurden, desto mehr wurde der altbekannte Programmpunkt – zumindest gefühlt – zur finanziellen Bedrohung.

Einmal in die Defensive geraten, fehlte uns eine überzeugende Argumentation für die Abschaffung. Zwar gibt es dutzende wissenschaftliche Studien und Gutachten, die die Nachteile von Splitting und Mitversicherung zeigen und erklären, zwar gibt es Unterstützung aus der Wirtschaft (die natürlich ein Interesse an mehr Arbeitskräften hat),⁵ auch der Gleichstellungsbericht der Bundesregierung untermauert unsere Position ganz massiv,⁶ aber geholfen hat all dies nichts.

Weil wir wussten, dass die Abschaffung des Ehegattensplittings auch viele Familien treffen würde, wollten wir im Gegenzug andere Leistungen ausweiten. Konkret sollte das Geld in den Ausbau und die Qualität von Kita-Plätzen und den Aufbau einer Kindergrundsicherung gehen. Die Botschaft sollte sein: „Grüne wollen Kinder und Familien fördern, nicht den Trauschein.“ Bei allen Rechendetails, die wir im

⁴Vgl. Forsa, Wenn Eltern die Wahl haben, Repräsentative forsee-Studie im Auftrag von Eltern, 9.4.2013, S. 10ff.

⁵Vgl. Wirtschaftsjuvenen Deutschland, Ehegattensplitting weiterentwickeln, Wirtschaftsjuvenen Deutschland fordern moderne Förderung von Familien, 23.1.2014.

⁶Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Neue Wege – Gleiche Chancen, Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf, Erster Gleichstellungsbericht, Drucksache 17/6240, Deutscher Bundestag, 16.6.2011.

Wahlkampf präsentiert haben, konnten wir diese Botschaft nicht mit Zahlen untermauern. Schaffen wir das Splitting nur langsam und schrittweise ab, fehlen finanzielle Mittel für eine Kindergrundsicherung in ausreichender Höhe. Läuft die Kindergrundsicherung jedoch nur auf eine minimale Anhebung des Kindergeldes hinaus, verkommt unsere innovative Forderung zu einer leeren Worthülse. Es war also ein Fehler, der sehr konkreten Abschmelzung des Splittings keine konkreten Schritte zur Einführung einer Kindergrundsicherung entgegengestellt zu haben. Dazu kommt, dass viele vom Splitting profitierende Paare von einer Kindergrundsicherung nichts (mehr) hätten.

Wenn Familien ihr Leben darauf eingerichtet haben, dann ist es schwer zu kommunizieren, weshalb die Abschaffung des Splittings sinnvoll sein soll. Ganz zu schweigen etwa von der Schwierigkeit, etwa mit Mitte Fünfzig noch einmal richtig im Arbeitsmarkt anzukommen. Paare, die sich vor Jahrzehnten und für Jahrzehnte auf das Alleinverdienstmodell eingereicht haben, würden von einer Abschaffung des Ehegatten-Splittings hart getroffen.

Unsere Abschmelzmodelle und Übergangsregelungen hätten diese Härtefälle deutlich entschärft. Aber genau diese „Details“ in unserem Konzept haben uns letztlich das Genick gebrochen: Immer neue Einzelfälle sprachen gegen unsere Forderung. Vieles davon ließ sich abdämpfen und manches sogar widerlegen, aber dabei haben wir uns immer weiter in den Details verheddert. Wenn wir schon selbst unsicher sind über Abschmelzmodelle, übertragbare Grundfreibeträge, verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und deren Zusammenspiel – wie sollen dann erst Externe das alles nachvollziehen, beurteilen und schließlich überzeugend finden können?

Aus der Bundestagswahl lernen – Grüne Positionierung

Die Frage ist, was wir als Partei aus dieser Erfahrung lernen können und lernen müssen. Das erste: Wir sollten das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Nur weil wir auf Widerstand gestoßen sind, ist das noch kein Grund beim Thema Ehegattensplitting die Hände in den Schoß zu legen.

Wir meinen, es bleibt richtig das Ehegattensplitting abzuschaffen. Durch Splitting und Mitversicherung verzerrt der Staat Anreize für Erwerbstätigkeit und subventioniert die Alleinverdienstehe.⁷ Daran ändern auch vermeintliche Kompromissmodelle wie das französische Familiensplitting nichts: Weiterhin hängen Steuerlast und Erwerbsanreize von der Familiensituation ab, weiterhin fördert das Steuersystem bestimmte Lebens- und Beschäftigungsformen, weiterhin profitieren Gutverdienende besonders stark. Die Einführung eines solchen von der Union geforderten Splittings würde das Steuersystem nur noch komplizierter machen, von den Milliardenkosten ganz zu schweigen.

Auch wenn eine reine Individualbesteuerung aufgrund der steuerlichen Berücksichtigung bestehender Unterhaltspflichten schwer umsetzbar sein dürfte,⁸ sollten wir Grüne daran festhalten, das Splitting soweit wie möglich abzuschaffen. Um es mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung

⁷Vgl. Håkan Selin, The rise in female employment and the role of tax incentives. An empirical analysis of the Swedish individual tax reform of 1971, in: „International Tax and Public Finance“, Vol. 21(5), 2014, S. 894-922.

⁸Vgl. Ulrike Spangenberg, Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren, 10.5.2005, S. 35ff.

zusammenzufassen: „Generell haben alle Splittingmodelle den gravierenden Nachteil, dass sie dem familienpolitischen Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie entgegenwirken.“⁹

Uns geht es nicht darum, Familien ein Lebensmodell vorzugeben oder zu urteilen, wie Paare zu leben haben. Aber wir meinen es ernst mit der Selbstbestimmung: Wir wollen nicht, dass der Staat sich einmischt, wenn es um die Frage der Erwerbstätigkeit geht – weder beim „ob“ noch beim „wie viel“. Wir wollen nicht, dass der Staat neue Hürden einzieht, wenn Frauen erwerbstätig sein wollen. Dahinter steht nicht die Überzeugung, dass alle Frauen erwerbstätig sein *müssen*,¹⁰ sondern die Überzeugung, dass der Staat diese Entscheidung jeder Einzelnen überlassen sollte.

Von konservativer Seite wird immer wieder der Versuch unternommen, die Abschaffung des Ehegattensplittings als historischen Irrweg und als Ding der Unmöglichkeit zu diffamieren. Dabei ist Deutschland mit der Zusammenveranlagung im Steuerrecht inzwischen fast zum Exot unter den westlichen Industriestaaten geworden. Aus der Erfahrung anderer Länder können wir auch viel über Wege und Möglichkeiten der Abschaffung lernen: In Schweden etwa wurde Anfang der Siebziger Jahre die konsequente Umstellung hin zur Individualbesteuerung beschlossen. Einige Jahre aber gab es Übergangsregelungen, die es Paaren ermöglicht haben, auf Antrag weiter zusammenveranlagt zu werden. Seit Anfang der Neunziger Jahre ist die Individualbesteuerung absolute Normalität und das Ehegattensplitting zur kurzen Episode in den Geschichtsbüchern geworden.¹¹

Statt der komplizierten Rechnereien aus dem letzten Wahlkampf sollten wir in Zukunft zwei einfache Botschaften senden: Wir fördern Kinder und Familien, nicht länger den Trauschein. Aber wir wissen, dass Lebensmodelle nicht von heute auf morgen geändert werden können und auch nicht wollen.

Von den Erfahrungen aus Schweden können wir auch für die deutsche Debatte viel lernen. Wir sollten also an der weitgehenden Abschaffung des Ehegattensplittings festhalten und einen entsprechenden Übergangszeitraum ermöglichen. Neu-Ehen wären damit ausgeklammert und hätten keinen Anspruch auf das Splitting mehr. Für bestehende Ehen gäbe es in einem Übergangszeitraum auch weiterhin die Möglichkeit, zusammenveranlagt zu werden. Um die Familienförderung zielgerichtet auszugestalten, sollten wir freiwerdende Mittel gezielt einsetzen und etwa Leistungen wie die Kindergrundsicherung auch explizit zuerst für Familien einführen, die das Splitting nicht mehr in Anspruch nehmen. Das Gleiche gilt für andere Leistungen der eigenständigen Existenzsicherung oder etwa Steuergutschriften für Geringverdiener*innen. Auf diese Weise wird auch der freiwillige Systemwechsel weg vom Ehegattensplitting attraktiv.

Davon unbenommen bleibt selbstverständlich, dass wir Niedriglohnfallen wie Minijobs durch eine Entbürokratisierung sozialversicherungspflichtiger Jobs ersetzen und Kitas ebenso wie ganztägige Bildungsangebote massiv ausbauen wollen. Auch gleiche Löhne für gleichwertig Arbeit und ein

⁹Vgl. Richard Ochmann und Katharina Wrohlich, Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien, in: „DIW Wochenbericht“, Nr. 36/2013, S. 3.

¹⁰Vgl. Markus Wehner, Jetzt mal vielleicht eher ohne Zeigefinger, in: „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“, 24.8.2014.

¹¹Vgl. Anita Nyberg, Hintergründe zur Individualbesteuerung in Schweden oder warum das Ehegattensplitting in Schweden schon lange Geschichte ist, in: „Perspektive / Friedrich-Ebert-Stiftung“, September 2012.

Entgeltgleichheitsgesetz bleiben fundamental wichtige Bausteine, um tatsächliche Gleichberechtigung zu ermöglichen. Wenn Männer und Frauen für gleichwertige Arbeit gleich viel verdienen, wird das Alleinverdienermodell bzw. das Alleinverdiener-Plus-Zuverdienstmodell unattraktiver und damit den subjektiven Argumenten für das Ehegattensplitting eine wesentliche Grundlage entzogen.

Wir Grüne sollten den Taschenrechner und die Lohnsteuertabellen weglegen. Statt uns in immer neuen komplizierten Rechnereien zu ergehen, müssen wir klarmachen, worum es bei der Abschaffung des Splittings eigentlich geht. Es geht darum, dass der Staat nicht länger in die privaten Entscheidungen über Partnerschaft, Ehe und Beschäftigung reinregiert und längst überholte Leitbilder des Zusammenlebens noch finanziell subventioniert. Wir wollen, dass die gesetzlichen Regelungen endlich den veränderten Realitäten nachkommen: Familie ist da, wo Kinder sind und wo Menschen füreinander Verantwortung übernehmen. Schon lange nicht mehr (nur) da, wo ein Trauschein oder ein Alleinverdiener zu Hause ist.¹² Es geht darum, die Familienförderung endlich am Kind auszurichten, nicht am längst überholten „Kinder, Küche, Kirche“-Frauenbild der Fünfziger Jahre. Dieser Schritt wäre eine große Umstellung, die sicherlich auch weiterhin viele Widerstände hervorrufen wird, und die Zeit erfordert. Aber es lohnt sich auch weiterhin, dafür zu kämpfen.

Gesine Agena, Mitglied im Bundesvorstand von Bündnis 90/Die Grünen

Katja Dörner MdB, stellvertretende Fraktionsvorsitzende Bündnis 90/Die Grünen

Sven Lehmann, Landesvorsitzender Bündnis 90/Die Grünen NRW

Max Löffler, Sprecher BAG Wirtschaft & Finanzen von Bündnis 90/Die Grünen

¹²Vgl. Heribert Prantl, Familie ist kein Stilleben, in: „Blätter für deutsche und internationale Politik“, 12/2013, S. 75-86.