

Jörg Althammer

Das Elterngeld aus ökonomischer Perspektive

Mit der Ablösung des Erziehungsgeldes durch das Elterngeld¹ zum 01.01.2007 wurde in der monetären Familienpolitik ein Paradigmenwechsel in mehrfacher Hinsicht vollzogen. Ziel dieses Beitrags ist es, diesen Perspektivenwechsel darzustellen und die Argumente, die hierfür angeführt werden, einer kritischen Analyse aus ökonomischer Perspektive zu unterziehen.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden die ursprünglichen Ziele und die Ausgestaltung des Erziehungsgeldes dargestellt und kritisch gewürdigt. Anschließend werden die Zielsetzungen und die praktische Umsetzung des Elterngeldes referiert und einer ökonomischen sowie sozialpolitischen Würdigung unterzogen. In diese Beurteilung werden auch die ersten Erfahrungen mit diesem neuen Instrument einfließen. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse schließt den Beitrag ab.

1 Das Erziehungsgeld

Die Ziele und die Ausgestaltung des Elterngeldes lassen sich nur im Vergleich zur Vorgängerregelung, dem Erziehungsgeld, diskutieren. Das Erziehungsgeld war ein wesentlicher Bestandteil der umfassenden familienpolitischen Reformen des Jahres 1986. Anspruch auf zunächst zehn Monate Erziehungsgeld hatten Erziehungspersonen, die ihr Kind „selbst betreuen und erziehen“, d.h. Eltern, die keine „volle“ Erwerbstätigkeit ausübten. Eine „volle“ Erwerbstätigkeit wurde ursprünglich bereits bei einem Beschäftigungsverhältnis von mehr als 19 Stunden pro Woche angenommen. Der Leistungsanspruch betrug 307 € (600 DM) während der ersten sechs Lebensmonate des Kindes und wurde ab dem siebten Lebensmonat einkommensabhängig gekürzt. Zusammen mit der Einführung des besonderen Kündigungsschutzes während des Erziehungs-„urlaubs“ (jetzt: Elternzeit) sowie der subsidiären Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung² zielte das Erziehungsgeld darauf ab, die Leistung, die kindererziehende Familien für die Gesellschaft erbringen, zu kompensieren und die finanzielle Situation von Eltern, die ihre Erwerbstätigkeit für die Kindererziehung unterbrechen, zu verbessern. Das Erziehungsgeld sollte die gesellschaftliche Gleichwertigkeit von Erwerbsarbeit und Familientätigkeit zum Ausdruck bringen; konzeptionell war das Erziehungsgeld somit dem Familienleistungsausgleich zuzuordnen. Das Lückenschließungsprinzip hatte jedoch gravierende negative Arbeitsangebotseffekte zur Folge, da mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit der Leistungsanspruch gemindert wurde und teilweise ganz entfiel.

Das Erziehungsgeld wurde mehrfach, z.T. tiefgreifend modifiziert. Neben einer Ausweitung der Bezugsdauer auf zuletzt 24 Monate und Änderungen bei der Einkommensanrechnung sind insbesondere jene Maßnahmen relevant, die darauf abzielten, die negativen Arbeitsanreize des Erziehungsgeldes abzubauen. So wurde die Zahl der leistungsunschädlichen Arbeitsstunden sukzessive auf zuletzt 30 Stunden pro Woche erhöht. Darüber hinaus wurde 2001 den Eltern ein

1 Vgl. Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) v. 05.12.2006, zuletzt geändert durch G. v. 19.08.2007.

2 Subsidiäre Anrechnung, auch als „Lückenschließungsprinzip“ bezeichnet, bedeutet, dass die aus Kindererziehungszeiten resultierenden Ansprüche mit evtl. vorhandenen Leistungsansprüchen aus Erwerbstätigkeit verrechnet wurden.

Wahlrecht zwischen dem 24-monatigen Regelbetrag in Höhe von 300 € und einem 12-monatigen Budgetbetrag in Höhe von 450 € eingeräumt.

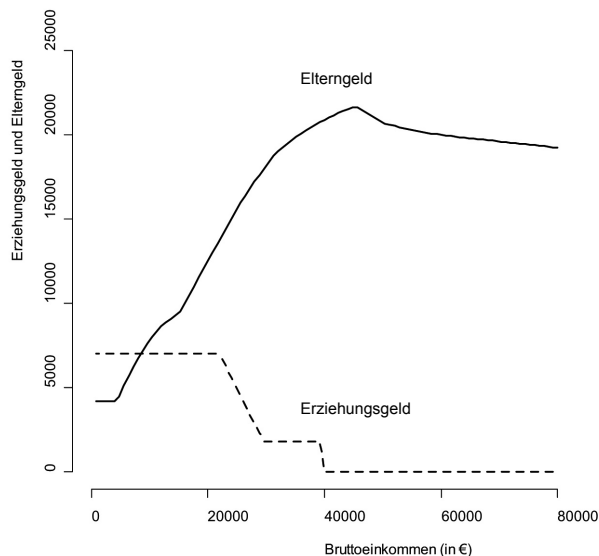
2 Das Elterngeld

Das Erziehungsgeld wurde 2007 durch das Elterngeld abgelöst. Das Elterngeld beträgt grundsätzlich 67 % des letzten durchschnittlichen Nettoeinkommens der Erziehungsperson, maximal jedoch 1.800 € monatlich. Für Bezieher niedriger Einkommen erhöht sich der Anspruch um 0,1 Prozentpunkte für je zwei Euro, die das zugrunde zu legende Einkommen die Grenze von 1.000 € unterschreitet; die maximale Lohnersatzrate beträgt jedoch 100 %. Erziehungspersonen ohne vorhergehende Erwerbseinkünfte erhalten ein Mindestelterngeld in Höhe von 300 € monatlich. Das Elterngeld ist zwar steuer- und sozialabgabefrei, unterliegt jedoch dem Progressionsvorbehalte.³ Elterngeld wird für 14 Monate gezahlt und kann zwischen den Erziehungsberechtigten aufgeteilt werden. Zwei Monate sind jedoch als sog. „Partnermonate“ dem Partner der Erziehungsperson vorbehalten; sofern der Partner keine Elternzeit in Anspruch nimmt, verfallen diese Partnermonate. Allein Erziehende haben Anspruch auf die vollen 14 Monate Elterngeld. Beim Elterngeld handelt es sich somit um eine Lohnersatzleistung mit Sozialleistungskomponenten.

Die folgende Abbildung zeigt den Anspruch einer Erziehungsperson auf Elterngeld und auf Erziehungsgeld (Regelbetrag) für Einkommen bis 80.000 €. Um beide Zahlungsströme vergleichbar zu machen, wurde in beiden Fällen unterstellt, dass die Erziehungsperson nicht erwerbstätig ist, mit dem Ehepartner zusammen veranlagt wird und die Erwerbseinkommen beider Partner vollkommen identisch sind. Des Weiteren wurde der Anspruch auf Erziehungsgeld für das zweite Jahr mit 5 % abdiskontiert.

Die untere Linie repräsentiert das Erziehungsgeld. Bei geringen Einkommen beträgt der Leistungsanspruch ca. 7.028 € (zwölf Monate 300 € und weitere zwölf Monate den abdiskontierten Wert, also ca. 286 €); bei Überschreiten der unteren Einkommensgrenze schmilzt der Anspruch auf den Sockelbetrag ab, bei Überschreiten der oberen Einkommensgrenze entfällt er ganz.

3 Der Progressionsvorbehalt wurde aus fiskalischen Erwägungen in das Gesetz aufgenommen. Diese indirekte Form der Besteuerung des Elterngeldes ist vor den Zielsetzungen des Elterngeldes allerdings problematisch. Denn es ist ein erklärtes Ziel des Elterngeldes, die Leistungsansprüche zu individualisieren, d.h. die Einkommenssituation der Erziehungsperson unabhängig von der des Ehepartners zu machen. Da der Progressionsvorbehalt jedoch in der Regel nur bei Verheirateten greift, ist die Höhe der Transferleistung nun doch wieder abhängig von der Höhe der steuerpflichtigen Einkünfte des Partners.



Die mit zunehmendem Einkommen ansteigende Kurve zeigt den Leistungsanspruch des Elterngelds. Im untersten Einkommensbereich, d.h. sofern die Erziehungsperson vor der Geburt des Kindes nicht erwerbstätig war, beschränkt sich der Anspruch auf das Mindestelterngeld in Höhe von 4.200 €. Mit zunehmendem Erwerbseinkommen der Betreuungsperson steigt der Anspruch, wobei zunächst eine Lohnersatzrate von 100 % gewährt wird. Diese Lohnersatzrate wird mit zunehmendem Einkommen auf 67 % abgesenkt. Bei weiter steigenden Einkünften greift der Progressionsvorbehalt. Diese steuerliche Anrechnung führt dazu, dass der Nettotransfer bei sehr hohen Einkommen leicht rückläufig ist.⁴ Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass der Elterngeldanspruch mit steigendem Einkommen deutlich über den Leistungen des Erziehungsgeldes liegt. Insbesondere deswegen ist das Elterngeld mit erheblichen Mehrbelastungen für den Fiskus verbunden.

3 Diskussion

Mit dem neu eingeführten Elterngeld verfolgt die staatliche Familienpolitik mehrere Zielsetzungen.⁵ Primäres Ziel ist es, die Lebensgrundlage der Familie während der ersten Lebensmonate des Kindes zu sichern. Damit soll den Familien die Möglichkeit gegeben werden, sich während der frühkindlichen Entwicklungsphase auf die innerfamiliäre Betreuung und Erziehung des Kindes zu konzentrieren, ohne eine spürbare Einschränkung des erreichten Einkommensniveaus in Kauf nehmen zu müssen. Durch die Einkommensabhängigkeit der Leistung wird also nicht die Lebensgrundlage der Familie gesichert – dies könnte durch eine Leistung der sozialen Grundsi-

4 Der dämpfende Effekt läuft bei einem Einkommen von ca. 150.000 € aus; das Netto-Elterngeld beträgt dann in etwa 16.000 € jährlich resp. 1.200 € monatlich.

5 Die Darstellung der Ziele des Elterngelds orientiert sich an der Begründung des Gesetzgebers zur Einführung des Elterngelds, vgl. Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889.

cherung zieladäquater geschehen – sondern der Lebensstandard gewährleistet.⁶ Damit erweist sich das Elterngeld bereits ordnungspolitisch und finanzverfassungsrechtlich als fehlkonstruiert.⁷ Denn Lohnersatzleistungen kennt die Sozialordnung aus dem System sozialer Sicherung zur Abdeckung sozialer Risiken. Die Geburt eines Kindes erfüllt aber nicht den Tatbestand eines Risikos; die Gründung resp. Erweiterung der Familie ist vielmehr das Ergebnis einer rationalen Wahlhandlung der Eltern. Diese Entscheidung wird in Kenntnis der daraus resultierenden wirtschaftlichen wie psychologischen Folgen getroffen. Eine Entscheidung zu Gunsten des Kindes erfolgt nur, wenn der Zuwachs an Lebensfreude der Eltern die anfallenden ökonomischen Kosten übersteigt. Ein Anspruch auf Kompensation der ökonomischen Belastungen resultiert hieraus nicht.

Ein zweites Ziel ist es, Müttern eine verbesserte Teilhabe am Berufsleben und Vätern bessere Möglichkeiten für eine aktive Vaterschaft einzuräumen. Wesentliche Instrumente hierfür sind die Verkürzung der Bezugszeit auf maximal 12 Monate pro Person und die Einführung von zwei „Partnermonaten“. Die Verkürzung der Bezugsdauer soll für die Erziehungsperson einen Anreiz bieten, nach der Betreuungsphase schneller als bisher in das Erwerbsleben zurückzukehren. Hinsichtlich dieses Ziels ist zweierlei zu prüfen: Zum einen, ob eine Beeinflussung der intrafamilialen Zeitallokation ein ökonomisch begründbares Ziel staatlicher Familienpolitik sein kann und zum anderen, ob die Ausgestaltung des Elterngeldes geeignet ist, dieses Ziel auch tatsächlich zu erreichen.

Eine Verkürzung der Unterbrechungsphase wird mit den (langfristigen) Opportunitätskosten der Erwerbsunterbrechung begründet. Wie empirische Studien belegen, bedeuten erziehungsbedingte Erwerbsunterbrechungen nicht nur einen Einkommensausfall während der Erziehungsphase, sondern können auch dazu führen, dass sich das Einkommensprofil während der weiteren Erwerbstätigkeit unterdurchschnittlich entwickelt. Eine verkürzte Unterbrechungsphase verringert somit nicht nur den direkten Einkommensausfall während der frühkindlichen Betreuungsphase, sondern reduziert auch die langfristigen Humanvermögensverluste der Erziehungsperson. Dennoch kann dieses Argument aus ökonomischer Perspektive nicht überzeugen. Denn die kurz- wie langfristigen Opportunitätskosten der Erwerbsunterbrechung sind den Eltern vorab bekannt und werden bewusst eingegangen; insofern besteht keine Veranlassung, die wirtschaftlichen Folgen privaten Handelns zu korrigieren.

Eine gewisse Legitimation erfährt eine aktive Zeitpolitik durch das Argument der „statistischen Diskriminierung“. Diese Form der indirekten Diskriminierung resultiert aus der Tatsache, dass sich der Entscheidungsträger bei Entscheidungen unter Unsicherheit aus Gründen der Informationsökonomie an leicht zugänglichen Signalen (Informationssurrogaten) orientiert. Sofern also ein bestimmtes, für potenzielle Arbeitgeber relevantes Verhalten wie eine längerfristige Erwerbsunterbrechung mit leicht zugänglichen und nicht manipulierbaren Indikatoren wie dem Geschlecht korreliert, ist es für den Arbeitgeber rational, sein Einstellungs- und Beförderungsverhalten an diesen Durchschnittserwartungen auszurichten. Aufgrund dessen können erwerbsorientierte Frauen im Berufsleben systematisch benachteiligt werden. Allerdings stellt sich auch hier die Frage, ob das Elterngeld in seiner derzeitigen Ausgestaltung durch dieses Argument gerechtfertigt ist. Denn zum einen ergibt sich hieraus allenfalls ein Argument für die Verkürzung der Bezugsdauer, nicht jedoch für eine positiv einkommensabhängige Transferleistung. Zum anderen setzt das Elterngeld – im Vergleich zum bisherigen Erziehungsgeld – negative Arbeitsangebotseffekte während der Bezugsphase. Denn es ist zwar weiterhin eine Erwerbstätigkeit in Höhe von 30 Wochenstunden zulässig, das während des Leistungsbezugs erzielte Erwerbseinkommen der

6 Vgl. *Beblo* (2006).

7 Vgl. *Seiler* (2006).

Betreuungsperson wird nun jedoch vollständig auf das Elterngeld angerechnet, d.h die Transferenzugsrate ist konfiskatorisch.⁸ Damit ist eine auch nur zeitlich begrenzte Erwerbstätigkeit während des Bezugs von Elterngeld für die betreuende Person wirtschaftlich unattraktiv. Dies dürfte auch ein wesentlicher Grund dafür sein, dass die Elternzeit nach wie vor überwiegend von Müttern in Anspruch genommen wird. Zwar beziehen derzeit ca. 10 % der Väter Elterngeld, der überwiegende Anteil (ca. 58 %) beansprucht jedoch nur die beiden zusätzlichen Partnermonate. Damit hat sich der Anteil der Väter, die mehr als zwei Monate Elternzeit in Anspruch nehmen, durch die Einführung des Elterngelds kaum erhöht. Aufgrund dieser weiterhin bestehenden Disparität bei der Inanspruchnahme der Elternzeit ist nicht davon auszugehen, dass mit dem Elterngeld ein entscheidender Schritt in Richtung eines Abbaus der statistischen Diskriminierung am Arbeitsmarkt geleistet werden kann. Auch der angestrebte Verkürzungseffekt der Erwerbsunterbrechung bei Müttern ist fraglich: Zwar hat sich der Anteil der Mütter, die nur ein Jahr ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen wollen, beim Elterngeld gegenüber dem Erziehungsgeld in etwa verdoppelt; allerdings beziehen sich diese Angaben auf eine unterschiedliche Grundgesamtheit. Während das Erziehungsgeld insbesondere Erziehungspersonen mit geringen Einkommen, geringen Opportunitätskosten und demzufolge längeren Unterbrechungsphasen zukam, steht das Elterngeld nun auch Betreuungspersonen mit hohen Opportunitätskosten und einer dementsprechend geringeren erwünschten Unterbrechungsphase zu. Insofern ist nicht auszuschließen, dass die empirisch ermittelte Verkürzung der Unterbrechungszeit lediglich ein statistisches Artefakt darstellt, da nicht über die Opportunitätskosten kontrolliert wurde.

Ein weiteres Argument, das sich zwar nicht in der offiziellen Gesetzesbegründung, aber doch in zahlreichen Stellungnahmen zum Elterngeld findet, ist die Erhöhung der Geburtenrate, insbesondere eine Zunahme der Geburten von hoch qualifizierten Frauen.⁹ Ungeachtet der äußerst problematischen normativen Grundlage dieses Arguments ist auch fraglich, ob ein Betrag in Höhe von max. 25.200€ hinreichend ist, um spürbare Fertilitätseffekte zu induzieren, zumal dieser Maximalbetrag ohnehin nur Beziehern hoher Einkommen zusteht.¹⁰ Aus natalistischer Perspektive sind die Anreizeffekte des Elterngeldes ebenfalls nicht unproblematisch. Denn da die Transferhöhe von der Höhe des zuletzt verdienten Erwerbseinkommen abhängt, setzt das Elterngeld einen Anreiz, erst dann eine Familie zu gründen, wenn die Berufsfindungs- und die Karrierephase weitgehend abgeschlossen sind. Aus empirischen Untersuchungen zur demografischen Entwicklung ist jedoch bekannt, dass ein Hinausschieben des Zeitpunkts der ersten Geburt mit einer nachlassenden Fertilität korreliert. Da das Elterngeld für werdende Eltern in der Berufsvorbereitungs- und Berufseinstiegsphase (Studierende, Promovierende etc.) eine deutliche Verschlechterung ihrer Einkommensposition darstellt ist somit nicht auszuschließen, dass sich die Phase der Familiengründung in noch höhere Jahrgänge verlagert.

8 Beim Erziehungsgeld fand eine Einkommensanrechnung nur statt, sofern die Einkommenshöchstgrenzen erreicht wurden.

9 Vgl. bspw. *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), *Dossier Elterngeld als Teil nachhaltiger Familienpolitik*, Berlin 2008, S. 26 f.

10 Diese Feststellung wird auch nicht durch die Tatsache in Frage gestellt, dass Länder mit Elterngeld – wie bspw. Schweden und Norwegen – höhere Fertilitätsziffern als Deutschland aufweisen. Denn zum einen existieren Länder, die kein Elterngeld vergeben und ebenfalls hohe Geburtenraten aufweisen (so z.B. Frankreich und die Vereinigten Staaten), und zum anderen sind die Fertilitätsdifferenziale durch ein isoliertes Instrument der monetären Familienpolitik nicht hinreichend erklärbar. Zur Erklärung der unterschiedlichen Geburtenraten müssten auch die sonstigen sozio-strukturellen Unterschiede der jeweiligen Länder mit berücksichtigt werden; für Schweden bspw. die Tatsache, dass ein großer Teil der Mütter im öffentlichen Dienst beschäftigt ist.

4 Fazit

Aus ökonomischer Sicht kann das Elterngeld weder konzeptionell noch in seiner konkreten Ausgestaltung überzeugen. Konzeptionell ist das Elterngeld verfehlt, da es nicht an den Leistungen der Familie für die Gesellschaft ansetzt, sondern die Opportunitätskosten der Kindererziehung kompensiert. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass die Entscheidung für die Geburt eines Kindes eine rationale, intertemporale Wahlhandlung der Eltern darstellt. Bezüglich seiner Ausgestaltung ist das Elterngeld viel zu intransparent, da divergierende gleichstellungspolitische, verteilungspolitische und fiskalische Interessen berücksichtigt werden sollten. Und schließlich ist auch nicht zu erwarten, dass das Elterngeld einen Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter leistet. Hierfür ist der Ausbau einer qualitativ hochwertigen, verlässlichen Betreuungsinfrastruktur wesentlich wichtiger als die Vergabe monetärer Transferleistungen für die Bezieher hoher Erwerbseinkommen. Und verteilungspolitisch verstößt das Elterngeld eklatant gegen elementare Prinzipien des Sozialstaats.

5 Literatur

Beblo, M., Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Einführung des Elterngeldes. Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ausschussdrucksache 16(13)81b v. 28.06.2006.

Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.), Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, Stuttgart 1989.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Dossier Elterngeld als Teil nachhaltiger Familienpolitik, Berlin 2008.

Seiler, C., Stellungnahme zum Elterngeld. Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ausschussdrucksache 16(13)81g v. 28.06.2006.

Verf.: Prof. Dr. Jörg Althammer, Lehrstuhl für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Ingolstadt, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, Auf der Schanz 49, 85049 Ingolstadt, E-Mail: joerg.althammer@kuei.de