

Vom Erziehungsgeld zum Elterngeld

– Ziele, Begründungen, Beurteilungen –

Mit dem jetzt beschlossenen Elterngeld soll „neuer Schwung“ in die Familienpolitik kommen. Damit ist vor allem gemeint, dass junge Paare zu (mehr) Kindern bewegt werden sollen. Das Elterngeld, das an die Stelle des bisherigen Erziehungsgeldes tritt, ist mit erheblichen Mehrausgaben des Staates verbunden. Handelt es sich hierbei tatsächlich um eine „richtige und zeitgemäße Investition“, wie die Bundesfinanzministerin meint? Dieser Frage wird im folgenden Beitrag anhand eines Vergleichs des Elterngeldes mit dem Erziehungsgeld und seinen Zielen nachgegangen.

■ Karin Müller-Heine

1. Einleitung

Die Familienpolitik hat in Deutschland, wie für jeden erkennbar ist, seit einiger Zeit Hochkonjunktur. Keine Partei will sich damit abfinden, dass die Geburtenrate niedrig ist und dass die Bevölkerung schrumpft. So wird trotz der bereits vorhandenen umfangreichen familienpolitischen Leistungen ständig nach weiteren Möglichkeiten gesucht, die die Bereitschaft zum Kind steigern könnten – nach einer neuen Studie des Instituts für Weltwirtschaft hat der Staat im vergangenen Jahr 240 Mrd. Euro für die Familienförderung ausgegeben, das entspricht 10,7 % des Bruttoinlandsprodukts¹. Trotz leerer Staatskassen befürworten die meisten Bürger höhere Ausgaben für die Familien, in der Hoffnung, dass hierdurch die Geburtenrate ansteigt.

Als neues Instrument soll jetzt das Elterngeld Eingang in die deutsche Familienpolitik finden. Das Elterngeld gilt als Erfolg versprechendes Mittel im Hinblick auf die Steigerung der Geburtenrate und soll das bisherige Erziehungsgeld ersetzen. Es ist sogar von einem Systemwechsel in der Familienpolitik die Rede.

2. Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Elternzeit)

2.1. Ziele

Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub bzw. Elternzeit, wie es heute heißt, wollen einmal die vorübergehende Unterbrechung der Erwerbstätigkeit nach der Geburt

eines Kindes ermöglichen. Sie wollen damit die Wahlfreiheit zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit fördern bzw. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Sinne eines sukzessiven Verhaltensmusters verbessern. Sukzessives Verhaltensmuster bedeutet, dass Erwerbsphase, Familienphase und wieder Erwerbsphase zeitversetzt aufeinander folgen. Dem wird das simultane Verhaltensmuster gegenübergestellt, das darin besteht, dass Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung zeitgleich nebeneinander geleistet werden.²

Das sukzessive Verhaltensmuster wird einmal gefördert durch den Erziehungsurlaub. Es gewährt die Möglichkeit, die Erwerbstätigkeit nach der Geburt eines Kindes zu unterbrechen bzw. einzuschränken und danach nachteilsfrei in den Beruf zurückzukehren, denn das Arbeitsverhältnis bleibt in dieser Zeit bestehen. Das Erziehungsgeld soll der wirtschaftlichen Absicherung in der Zeit der Unterbrechung bzw. Einschränkung der Erwerbstätigkeit dienen und damit die materielle Grundlage für die Wahlfreiheit bilden. Mit zu diesem Maßnahmenbündel gehört die versicherungsrechtliche Absicherung während des Erziehungsurlaubs durch die Anrechnung von drei Erziehungsjahren in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die finanzielle Absicherung erfolgt durch Steuermittel.

Diese drei Instrumente sollen auch der Erfüllung der Familienfunktionen dienen. So sollen sie die Betreuung und Erziehung von Kindern in der frühkindlichen Phase erleichtern und sich im Besonderen förderlich auf die Entscheidung für die Geburt von Kindern auswirken und damit positiv auf das bevölkerungspolitische Ziel.³ Man könnte auch sagen, dass durch die Zahlung von Erziehungsgeld, das in erster Linie ja an die Mütter geht, die wirtschaftliche Situation von Frauen verbessert wird. Dies wirkt sich direkt positiv auf deren Stellung in Ehe

Dr. Karin Müller-Heine, Akademische Oberrätin am Volkswirtschaftlichen Seminar der Georg-August-Universität Göttingen

und Gesellschaft aus und kann möglicherweise auch eine Aufwertung der Erziehungsarbeit bewirken.⁴

Mit der Elternzeit wird jetzt auch das Ziel verbunden, die Väter stärker an der Familientätigkeit zu beteiligen. Dies lässt sich nicht nur gleichstellungspolitisch, sondern ebenfalls bevölkerungspolitisch begründen.⁵ Die Neuregelungen zur Elternzeit zielen auch auf eine gleichzeitige Inanspruchnahme durch beide Elternteile ab sowie auf eine bessere Kombination von eigener Kinderbetreuung und Teilzeitarbeit. Man kann hier also bereits von einer Zwischenlösung zwischen dem sukzessiven Verhaltensmuster und dem simultanen Muster sprechen.⁶

2.2. Ausgestaltung

Der Erziehungsurlaub bzw. die Elternzeit bedeutet für Eltern, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, den Anspruch, ihre Erwerbstätigkeit längstens bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres eines neugeborenen Kindes zu unterbrechen oder auch einzuschränken. Ist einer von beiden Elternteilen nicht erwerbstätig und kümmert sich um das Kind, hat der andere keinen Anspruch auf Erziehungsurlaub. Zur Gewährung von Erziehungsurlaub auf Verlangen des Berechtigten ist jeder Arbeitgeber verpflichtet, unabhängig von der Größe und der Art des Unternehmens. Seit der Novellierung des Bundeserziehungsgeldgesetzes zum 1.1.2001 kann ein Anteil von bis zu zwölf Monaten der dreijährigen Elternzeit auf die Zeit bis zum achten Geburtstag des Kindes übertragen werden, allerdings nur, wenn der Arbeitgeber zustimmt.

Das Arbeitsverhältnis bleibt während der Elternzeit bestehen; es besteht Kündigungsschutz. Die Beschäftigungsgarantie beinhaltet einen Anspruch auf Rückkehr auf den alten oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz. Eine Umsetzung, die mit einer Schlechterstellung, insbesondere mit einem geringeren Entgelt, verbunden ist, ist nicht zulässig. Auf welchen Arbeitsplatz die Mutter oder der Vater nach der Elternzeit zurückkehren kann, hängt im Einzelnen aber davon ab, wie genau die vereinbarte Tätigkeit im Arbeitsvertrag beschrieben wurde.

Die Neuregelungen von Erziehungsgeld und -urlaub zum 1.1.2001 haben offiziell den Begriff Erziehungsurlaub durch den Begriff Elternzeit ersetzt. Dies wurde hauptsächlich damit begründet, dass der Begriff Urlaub die in dieser Zeit geleistete Erziehungsarbeit abwerte. Außerdem soll mit der Bezeichnung Elternzeit angedeutet werden, dass es sich nicht um eine völlige Unterbrechung der Erwerbstätigkeit handeln muss, und zudem sollen beide Elternteile explizit angesprochen werden.

So können seither beide Elternteile gleichzeitig Elternzeit nehmen und je bis zu 30 Wochenstunden in dieser Zeit arbeiten. Vorher durfte der Erziehungsurlaub nehmende Elternteil nur bis zu 19 Stunden in der Woche arbeiten. Es wurde ein Rechtsanspruch auf Reduzierung der Arbeitszeit eingeführt.⁷ Müttern und Vätern wurden damit mehr Möglichkeiten eröffnet, sich ihrem Kind zu widmen und gleichzeitig den Kontakt zum Beruf und

zum Betrieb aufrecht zu erhalten. Sie können sich jetzt mehr Zeit für die Betreuung ihres Kindes nehmen, ohne dass das Familieneinkommen (zu) stark absinkt und die Rückkehr zur vollen Berufstätigkeit erschwert wird.

Im Übrigen steht es den Eltern frei, darüber zu entscheiden, wer von ihnen Elternzeit nimmt und für welche Zeiträume.

In der gesetzlichen Elternzeit erfolgt kein Einkommensausgleich durch den Arbeitgeber. Es besteht allerdings unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Erziehungsgeld. Es handelt sich hierbei um eine begrenzte, einkommensabhängige und aus Steuern finanzierte Leistung des Bundes, die maximal für zwei Jahre gewährt wird. Sie wird dem erziehenden Elternteil gezahlt, wenn seine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit 30 Stunden nicht übersteigt.

Das Erziehungsgeld hatte zunächst eine Höhe von 600 DM und es wurde durch die Novellierung zum 1.1.2001 nicht erhöht. Jetzt kann aber gewählt werden zwischen einer zweijährigen Bezugszeit von Erziehungsgeld mit einer monatlichen Zahlung von 300 Euro und einer sog. Budgetlösung, wonach das Erziehungsgeld nur für ein Jahr, dafür aber in einer Höhe von 450 Euro monatlich gewährt wird.

Das Erziehungsgeld wird nur gezahlt, wenn das Einkommen der Eltern bestimmte Grenzen nicht überschreitet. Diese Grenzen sind einmal abhängig vom Alter des Kindes. Sie sind bis zum sechsten Lebensmonat des Kindes höher als in den späteren Lebensmonaten. Vom siebten Lebensmonat des Kindes an entfällt das Erziehungsgeld nicht gleich, wie beim Überschreiten der Einkommensgrenze im ersten Halbjahr, wenn die Eltern mehr verdienen, sondern es verringert sich stufenweise. Weiterhin sind die Grenzen davon abhängig, ob es sich um Elternpaare oder um Alleinerziehende handelt, und davon, ob die Budgetlösung gewählt wurde oder der Regelbetrag. Zum 1.1.2004 wurden die Einkommensgrenzen zum Teil erheblich abgesenkt.⁸

2.3. Beurteilung

Die Ausgestaltung des Erziehungsgeldes wird vor allem wegen der nur geringen Höhe und der niedrigen Einkommensgrenzen kritisiert. Das Erziehungsgeld ist seit seiner Einführung 1986 nicht erhöht worden und hat somit im Laufe der Zeit einen erheblichen Teil seines Wertes verloren. Und die Einkommensgrenzen sind inzwischen so niedrig, dass nur noch Geringverdiener, Alleinerziehende und Sozialhilfeempfänger zu den Anspruchsberechtigten zählen. Das Erziehungsgeld kann daher seine Aufgabe, Wahlfreiheit zwischen Erwerbs- und Familientätigkeit zu gewährleisten, nicht (mehr) erfüllen. Für die sukzessive Vereinbarkeitsstrategie ist aber ein adäquates Erziehungsgeld erforderlich, damit Mütter und Väter ohne größere finanzielle Nachteile vorübergehend vollständig oder teilweise aus dem Erwerbsleben ausscheiden können, um sich um ihr Kind zu kümmern,

wenn sie dies möchten. Ein nur geringes Erziehungsgeld ist auch einer gewollten Aufwertung der Erziehungsarbeit nicht dienlich.

Trotz der nur geringen oder – wegen der niedrigen Einkommensgrenzen – fehlenden wirtschaftlichen Absicherung der Familienphase unterbrechen dennoch viele Frauen ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung. Eine Ursache hierfür liegt in den geringen Möglichkeiten zur Realisierung des simultanen Verhaltensmusters, insbesondere in einem unzulänglichen Angebot an Kinderbetreuungsdienstleistungen oder am Mangel an qualifizierten Teilzeitarbeitsplätzen. Aber auch der Wunsch nach eigener Betreuung des Kleinkindes könnte eine Rolle spielen, zumal die Rückkehr in den Beruf nach der Elternzeit rechtlich abgesichert ist. Als Indiz für eine ausreichend zielkonforme Ausgestaltung des Erziehungsgeldes kann eine hohe Inanspruchnahme der Elternzeit auch deshalb nicht angesehen werden, da hieraus nicht hervorgeht, ob und inwieweit sich die mangelnde wirtschaftliche Absicherung der Familienphase auf die Entscheidung zur Geburt von Kindern auswirkt.

Die geringe Höhe des Erziehungsgeldes wird auch deshalb moniert, weil hiermit nur ein geringer Anreiz für Väter verbunden sei, sich vorübergehend der Erziehungstätigkeit zu widmen. Bei den bestehenden Unterschieden zwischen dem Erwerbseinkommen von Männern und Frauen ist sehr oft der Einkommensnachteil für die Familie geringer, wenn Mütter statt Väter zeitweise ganz oder teilweise aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

Das geringe Erziehungsgeld und die bestehenden geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede werden vor allem als Grund für die Zurückhaltung von Vätern aus einkommenschwächeren Schichten gegenüber der Betreuungs- und Erziehungstätigkeit angeführt.⁹ Hier falle der Einkommensunterschied stärker ins Gewicht und bestimme auch mehr das Rollenverhalten der Männer als dies bei Höherverdienenden der Fall sei. Bei diesen spielten eher Karrierechancen und soziale Anerkennung eine Rolle.

Es dürften also nicht nur die Sorge um den aktuellen Einkommensausfall sein, die Väter von der Beteiligung an der Erziehungsarbeit abhält, sondern auch die weiteren Nachteile, die mit einer Unterbrechung oder Reduzierung der Erwerbstätigkeit verbunden sind. Dazu gehört auch die damit einhergehende geringere soziale Anerkennung. Zusätzlich wird noch die – sozialisationsbedingte – Unlust der Männer, sich an der Haus- und Familienarbeit zu beteiligen, genannt.¹⁰

Der Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der neuen Elternzeit¹¹ bestätigt, dass die überwiegende Mehrzahl der berechtigten Eltern die Elternzeit in Anspruch nehmen, und zwar zu gut 85 %. Davon waren nur 4,9 % Väter, die sich in irgendeiner Weise an der Elternzeit beteiligten. Dies wurde allerdings schon als „spürbarer Anstieg“ gegenüber dem geschätzten Anteil von 1,5 % vor der Novellierung bezeichnet.

Weiterhin wird die nur zweijährige Laufzeit des Bundeserziehungsgeldes für nicht befriedigend gehalten.¹² Da die Elternzeit bis zu drei Jahre betragen könne, also bis zu dem Zeitpunkt, ab dem ein Kindergartenplatz beansprucht werden könne, sei eine entsprechende zeitliche Ausdehnung der Laufzeit des Erziehungsgeldes „problemangemessen“.

Zunehmend werden aber die nachteiligen Auswirkungen einer längeren Erwerbsunterbrechung von und für Frauen herausgestellt. Berufsunterbrechungen und Teilzeitarbeit mindern die Chancen, einen der Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu erhalten. Berufsunterbrechungen zugunsten der Familienarbeit sind mit Dequalifizierung verbunden, die die Investitionen in das weibliche Humankapital entwerten, somit die Rückkehr von Frauen auf einen adäquaten Arbeitsplatz erschweren und zu späteren Lohneinbußen führen.

Aus dieser Sicht ist ein höheres Erziehungsgeld, d.h. ein Erziehungsgeld, das über die wirtschaftliche Absicherung Einkommensschwacher hinausgeht, und die Ausdehnung der Zahlungsdauer auf drei Jahre abzulehnen. Denn hierdurch werden Anreize zum vollständigen und längeren Ausstieg aus dem Erwerbsleben geschaffen. Die sog. Budgetlösung, nach der ein höheres monatliches Erziehungsgeld, dann aber nur für zwölf Monate gezahlt wird, ist unter diesem Aspekt positiv zu beurteilen.

Ein höheres Erziehungsgeld wird angesichts der bestehenden geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung auch nicht als geeignetes Mittel dafür angesehen, dass sich vermehrt Väter um die Kinderbetreuung bemühen. Eine höhere Subventionierung der häuslichen Betreuungsarbeit würde, so wird befürchtet, unter den gegebenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen fast ausnahmslos die Nichterwerbstätigkeit der Mütter fördern. Änderungen im traditionellen Rollenverhalten könnten eher durch eine gesetzliche Regelung zur Teilung der Elternzeit erreicht werden.¹³

3. Elterngeld

3.1. Darstellung und Begründungen

Eine stärkere Beteiligung der Väter an der Betreuungs- und Erziehungsarbeit ist auch ein Ziel des Konzeptes des Elterngeldes. Das Hauptziel des Elterngeldes ist aber eine höhere Geburtenrate. Das Elterngeld, das das bisherige pauschale Erziehungsgeld mit seinen engen Einkommensgrenzen von 2007 an ersetzen soll, wurde von der SPD nach schwedischem Vorbild geplant. Dieser Plan wurde von der neuen CDU-Familienministerin und der Regierungskoalition übernommen, die sich Anfang Mai auf einen Kompromiss zur Ausgestaltung des Elterngeldes geeinigt hat.

Das neue Elterngeld soll nach der Geburt eines Kindes ein Jahr lang an den erziehenden Elternteil gezahlt werden. Das Elterngeld soll sich an der Lohnersatzrate des

Arbeitslosengeldes (mit Kindern) orientieren und damit 67 % des vor der Geburt des Kindes erzielten Netto-Erwerbseinkommens betragen. Die Höhe des Elterngeldes wird auf 1.800 Euro begrenzt.¹⁴ Mit der Einführung von Elterngeld ist also insofern ein Systemwechsel verbunden, als es statt einer Sozialleistung – für Höherverdienende – künftig eine Lohnersatzleistung geben soll. Und diese Ersatzleistung unterliegt, wie das Arbeitslosengeld, auch dem sog. Progressionsvorbehalt. Das bedeutet, dass für die Berechnung der Einkommensteuer nicht der für das Erwerbseinkommen geltende Steuertarif angewendet wird, sondern ein höherer Steuersatz, der sich aus der Summe von Erwerbseinkommen (z. B. des allein verdienenden Ehemannes) und dem Elterngeld (z.B. für die Kinder erziehende Ehefrau) ergibt. Dies kann per saldo zu nicht unerheblichen Kürzungen des Elterngeldes führen.¹⁵

Reduziert eine Mutter oder ein Vater nach der Geburt stundenweise die Arbeit, so darf diese Teilzeitarbeit 30 Stunden pro Woche nicht überschreiten, sonst entfällt der Anspruch auf Elterngeld. Von Bedeutung ist der „Geschwisterbonus“, der für die Elterngeldberechnung vorgesehen ist. Damit ist die Zahlung eines sog. Anschlussgeldes gemeint, das sich ebenfalls am früheren Erwerbseinkommen orientiert und das gezahlt wird, wenn ein weiteres Kind innerhalb von zwei Jahren nach Beginn der Familienphase ohne Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit geboren wird.

Für Mütter und Väter ohne Einkommen, Arbeitslose, Geringverdiener und Studenten soll es als Elterngeld einen Sockelbetrag in Höhe von 300 Euro geben. Er wird nicht mit anderen Sozialleistungen, wie etwa dem Arbeitslosengeld II, verrechnet.

Um auch die Väter zur Nutzung der Elternzeit zu bewegen, ist das vorgesehene Elterngeld nicht nur als Einkommensersatz ausgestaltet, sondern es ist zudem mit einer sog. Väterkomponente ausgestattet. Zunächst war vorgesehen, dass das Elterngeld nur dann für ein volles Jahr gezahlt wird, wenn nicht nur ein Elternteil für die Kinderbetreuung zu Hause bleibt, sondern auch der andere (i.d.R. der Vater) für mindestens zwei Monate. Nach zähem Ringen in der Regierungskoalition hat man sich darauf geeinigt, dass das Elterngeld bis zu zwölf Monate für einen Elternteil ausbezahlt wird und um zwei sog. Vätermonate verlängert wird, sofern auch der zweite Elternteil mindestens für diese Zeit zu Hause bleibt und sich um die Kinderbetreuung kümmert. Alleinerziehende (Mütter) können die „Vätermonate“ zusätzlich beanspruchen.

Um das Ziel einer höheren Geburtenrate zu realisieren, soll durch das Elterngeld vor allem höher verdienenden Frauen und Männern die Entscheidung für die Geburt von Kindern erleichtert werden. Die Begründung hierfür liefern die sog. Opportunitätskosten. Sie werden hier als wichtige Determinante des Geburtenverhaltens angesehen.¹⁶ Grundlage dieser Überlegungen bildet die Theorie der Fertilität. Danach wird – wie in der Haushaltstheorie – die Nachfrage nach Kindern durch den Preis für das

Gut Kind und das Einkommen der (potenziellen) Eltern bestimmt, und danach steigt die Nachfrage nach einem Gut im allgemeinen mit zunehmendem Einkommen und sie fällt mit einem höheren Preis des Gutes. Als Preis eines Kindes werden nicht nur die direkten Kosten in Form der Ausgaben für Ernährung, Kleidung usw. angesehen, sondern auch die sog. Opportunitätskosten. Damit sind vor allem die Kosten in Form des entgangenen Erwerbseinkommens bei Unterbrechung oder Reduzierung der Erwerbstätigkeit wegen der Kinderbetreuung gemeint, aber auch z.B. die damit verbundenen entgangenen Rentenansprüche und das sonst später zu erwartende höhere Erwerbseinkommen. Die Opportunitätskosten und damit der Preis für Kinder steigen nun mit dem Arbeitseinkommen der Frau an. Dies kann dazu führen, dass trotz höheren Einkommens wegen des höheren Kinderpreises die Nachfrage nach Kindern sinkt. Als Beleg dafür, dass tatsächlich der Preiseffekt eines Anstiegs des Arbeitseinkommens der Frau den Einkommenseffekt überwiegt, werden empirische Befunde angegeben. Im Besonderen wird darauf verwiesen, dass bestausgebildete und gut verdienende Frauen die wenigsten Kinder haben.

Um die „Nachfrage nach Kindern“ und damit die Fertilitätsrate zu erhöhen, ist also nach dieser Theorie eine Verringerung der Opportunitätskosten und damit des Kinderpreises notwendig. Da die Opportunitätskosten mit zunehmendem Erwerbseinkommen ansteigen, muss auch das Elterngeld, das den Einkommensverlust infolge der Familientätigkeit vermindern soll, entsprechend zunehmen. Eine vollständige Kompensation der Einkommenseinbuße wird allerdings nicht für erforderlich gehalten, da Kinder für die Eltern auch Nutzen bringen. Bei der Bemessung des Elterngeldes wird somit auf eine Art „Netto-Opportunitätskosten“ abgestellt. Angesichts der Schwierigkeiten, den Kindernutzen zu messen, der zudem noch individuell unterschiedlich hoch sei, wird als Hilfsgröße für die Bemessung des Elterngeldes die Lohnersatzrate des Arbeitslosengeldes für sinnvoll gehalten.¹⁷

Um das berufliche Ausstiegsrisiko und spätere Einkommensnachteile durch die Phase der Familientätigkeit zu minimieren, wird für eine möglichst kurze Unterbrechung der Erwerbstätigkeit des erziehenden Elternteils plädiert. Daher soll das Elterngeld an ein Elternteil maximal zwölf Monate lang gezahlt werden. Zum Konzept des Elterngeldes gehört somit zwangsläufig auch die Unterstützung der Mütter durch außerhäusliche Kinderbetreuung, die es auszubauen gilt. Eine Verkürzung der bisher dreijährigen Elternzeit auf ein Jahr wird angesichts der noch lange nicht ausreichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten (zumindest in den alten Bundesländern) heute jedoch noch nicht für angebracht gehalten.¹⁸

Als Hauptgründe für die Einführung des Elterngeldes werden zwar die Senkung der Opportunitätskosten von Kindern und die stärkere Einbindung von Vätern in die Betreuungs- und Erziehungsarbeit genannt, doch werden noch weitere Argumente zugunsten des Elterngeldes vorgebracht:

So werden positive Auswirkungen auf die Geburtenrate auch deshalb gesehen, weil hierdurch die wirtschaftliche Abhängigkeit von höher qualifizierten Frauen von ihren Partnern in der Familienphase beseitigt würde.¹⁹

Außerdem führe das Elterngeld, dadurch dass die Erziehungstätigkeit wie der ausgeübte Beruf honoriert werde, zu einer gesellschaftlichen Aufwertung der Erziehungstätigkeit. Das wirke sich ebenfalls förderlich auf das Geburtenverhalten aus.²⁰

Ferner wird der Anreiz hervorgehoben, den ein einkommensbezogenes Elterngeld auf junge Frauen ausübe, vor der Familienphase eine gut bezahlte Position im Erwerbsleben anzustreben.²¹ Hierdurch verbessere sich zusätzlich die Einkommenssituation der Familie.

Schließlich wird auch Bezug auf die Leistungsgerechtigkeit genommen. Diesem Ziel werde durch ein höheres Elterngeld für Besserverdienende Rechnung getragen. Denn die Kinder von höher verdienenden Müttern ließen später eine höhere Produktivität und ein besseres soziales Verhalten erwarten.²²

3.2. Kritische Würdigung

Die Kritik am Elterngeld setzt vor allem an der Zielkonformität an, die bezweifelt wird. Dadurch, dass der Einkommensverlust nach der Geburt von Kindern auch denjenigen (weitgehend) ersetzt wird, die es aufgrund ihres Einkommens nicht nötig haben, werde die Geburtenrate nicht erhöht. Das sei ein „teurer Irrweg“,²³ der nur Mitnahmeeffekte produziere. Die Bedeutung der Opportunitätskosten für das Geburtenverhalten wird also in Frage gestellt.

Die Befürworter des Elterngeldes verweisen dagegen auf Schweden. Hier habe die Ausgestaltung des Erziehungsgeldes als Lohnersatzleistung zu einer deutlichen Reduktion des Anteils kinderloser beruflich qualifizierter Frauen geführt. Und auch durch den sog. Geschwisterbonus, nach dem die Erziehungsgeldleistungen in Schweden bei einem kurzen Geburtenabstand auf der Basis des Erwerbseinkommens vor der ersten Geburt weiter gezahlt werden, habe sich nicht nur die Geburtenfolge beschleunigt, sondern auch die Zahl der Geburten erhöht.²⁴

In Bezug auf Schweden muss allerdings vor allem berücksichtigt werden, dass dort ein flächendeckendes Netz an Kinderbetreuungseinrichtungen besteht, die zu 90 % staatlich subventioniert werden. Der Anteil der Ein- bis Sechsjährigen, die eine Kinderkrippe oder einen Kindergarten besuchen, ist in Schweden bedeutend höher als in Deutschland.²⁵

Die Skepsis gegenüber dem Opportunitätskostenansatz wird gegenwärtig gestützt durch eine neue Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung. Sie belegt, dass die Zahl kinderloser Akademikerinnen lange Zeit weit überschätzt worden ist. Der Anteil kinderloser Frauen unter den Akademikerinnen liegt danach deutlich

unter 30 % und ist damit nicht viel höher als der Anteil kinderloser Frauen in Deutschland insgesamt.²⁶

Hinsichtlich der Zielkonformität eines einkommensbezogenen Elterngeldes ist auch zu bedenken, dass der diesem zugeschriebene positive Anreiz auf die Karriereanstrengungen junger Frauen dazu führen kann, dass hierdurch Kinder viel später geboren werden und dass dadurch die Zahl der Geburten sinkt.²⁷

Ferner sind die genannten Auswirkungen auf das bevölkerungspolitische Ziel über die Höherbewertung der Erziehungsarbeit in Frage zu stellen. Denn diese kommt nur den Höherverdienenden zugute. Von einer allgemeinen gesellschaftlichen Aufwertung durch das Elterngeld kann keine Rede sein. Ein adäquates pauschales Erziehungsgeld könnte hier eher förderlich sein.

Das Konzept des Elterngeldes wird vor allem aus sozialen Erwägungen heraus abgelehnt. So wird beklagt, dass dem Staat Kinder von einkommensstarken Eltern wichtiger seien als Kinder von einkommensschwachen. Aus Gründen der Bedarfsgerechtigkeit seien gerade Einkommensschwächere stärker zu fördern. Eine Privilegierung von Besserverdienenden, die aus dem Ziel der Leistungsgerechtigkeit abgeleitet wird, gilt hiernach als sozial ungerecht.

Als Vorteil des neuen Elterngeldes im Vergleich zum bisherigen Erziehungsgeld wird betont, dass dieses helfen werde, die Familienarmut zu senken. In der frühen Familienphase gewährleiste das Geld eine relative Einkommenssicherheit für alle Familien, besonders für Alleinerziehende.²⁸ Wegen seiner geringen Höhe kann das Erziehungsgeld auch Einkommensschwächeren und Alleinerziehenden in der Tat keine Einkommenssicherheit in der Erziehungsphase bieten. Es kann wegen seiner geringen Höhe und der niedrigen Einkommensgrenzen auch nicht mehr seine Aufgabe erfüllen, Wahlfreiheit zwischen Erwerbs- und Familientätigkeit zu gewährleisten. Dazu ist, wie ausgeführt wurde, ein ausreichend hohes Erziehungsgeld erforderlich, damit die Mutter oder der Vater sich vorübergehend ohne größere Nachteile nur um den Nachwuchs kümmern kann.

In diesem Zusammenhang ist auch die Verkürzung der Bezugszeit des Elterngeldes zu monieren. Durch eine möglichst kurze Bezugszeit sollen die Mütter zu einer schnellen Rückkehr in den Beruf bewegt werden, was von der Idee her der Budgetlösung beim bisherigen Erziehungsgeld entspricht. Die kürzere Bezugszeit stellt nicht nur die Einkommensschwächeren schlechter, die bisher zwei Jahre lang Erziehungsgeld beziehen können, sondern hierdurch werden auch alle diejenigen benachteiligt, für die eine schnelle Wiederaufnahme nach der Geburt eines Kindes nicht in Frage kommt. Hierzu gehören auch die Eltern, die sich in der frühkindlichen Phase intensiv um ihr Kind kümmern möchten. Eine Erhöhung des Erziehungsgeldes und der Einkommensgrenzen sowie eine ausreichend lange, eventuell der Dauer der Elternzeit angepasste, Bezugszeit des Erziehungsgeldes könnte daher durchaus bei einer Reihe von Eltern die Entschei-

dung zum Kind fördern. Möglicherweise könnte hierdurch das Ziel einer höheren Geburtenrate ebenso gut oder sogar besser erreicht werden als durch das neue Elterngeld.

Am vorgesehenen Elterngeld wird im Besonderen die sog. Väterkomponente kritisiert. Sie wird sogar für verfassungswidrig gehalten. Der Versuch, über die Laufzeitenregelung die familieninterne Aufgabenverteilung staatlich zu beeinflussen, greife in das Selbstbestimmungsrecht der Eltern ein und verletze damit Artikel 6 des Grundgesetzes. Andere erachten dagegen die gesetzliche Aufteilung der Elternzeit aus verfassungsrechtlichen Gründen sogar für erforderlich, um die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern. Die Legitimation hierfür wird in Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes gesehen, wonach neuerdings der Staat zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern verpflichtet ist.²⁹

In der geplanten Ausgestaltung haben die Vätermonate nur dann Sinn, wenn die Mutter hierdurch früher in den Beruf zurückkehrt. Wenn die Mutter nach dem ersten Geburtstag des Kindes weiterhin zu Hause bleiben will, dürften die beiden Vätermonate „verfallen“, da die Mutter für zwei Monate kaum eine Anstellung finden wird. Den Vätermonaten ist daher eher nur symbolischer Wert zuzumessen. Diese Regelung kann einen Mentalitätswandel bei Vätern und Arbeitgebern einleiten bzw. fördern.

4. Fazit

Bei der Beurteilung der Substitution des Erziehungsgeldes durch das Elterngeld sind auch die damit verbundenen höheren Staatsausgaben zu berücksichtigen. Für das Erziehungsgeld werden gegenwärtig 2,85 Mrd. Euro pro Jahr ausgegeben. Für das neue Elterngeld werden weit höhere Ausgaben anfallen. Die Berechnungen weisen eine Summe von rd. 4 Mrd. Euro aus.³⁰ Die höheren Staatsausgaben könnten gerechtfertigt werden durch eine hohe bzw. höhere Zielkonformität des Elterngeldes gegenüber dem Erziehungsgeld. Diese ist zumindest nicht gesichert. Hinzu kommt, dass das Elterngeld nur ein Teil eines Gesamtkonzeptes ist, für dessen Realisierung mit dem Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur noch weit höhere Steuermittel benötigt werden.

Das Elterngeld richtet sich – wie dargestellt – primär an erwerbsorientierte Frauen. Durch Geldleistungen, die sich nach dem vormaligen Erwerbseinkommen richten, soll ein Anreiz zu mehr Geburten gesetzt werden. Zu diesem Konzept gehört auch der Ausbau von außerhäuslicher Kinderbetreuung, vor allem für Kleinstkinder, damit ein frühzeitiger Wiedereinstieg der Mutter nach der Geburt eines Kindes in den Beruf erleichtert wird. Bei einem ausreichenden Angebot an Betreuungsdienstleistungen ist es für beide Elternteile möglich, (ganztags) zu arbeiten, obwohl sie ein kleines Kind haben. Das kann durchaus die Bereitschaft zu Kindern bei den erwerbsorientierten Paaren fördern.

Eine einseitige staatliche Unterstützung dieses Konzeptes widerspricht aber der Wahlfreiheit zwischen den verschiedenen Verhaltensmustern und benachteiligt diejenigen Mütter und Väter, die sich für eine längere Berufspause entscheiden (möchten). Bei den stärker familienorientierten Frauen (und Männern) könnte sich eine längere und angemessen hohe finanzielle Unterstützung während der Elternzeit auch positiv auf die Entscheidung für Kinder auswirken. Eine gleichmäßige(re) Förderung der verschiedenen Familien- und Lebensformen hat daher möglicherweise höhere Geburtenzahlen insgesamt zur Folge. Hierfür sprechen auch die Ergebnisse der neuen DIW-Studie, wonach das Problem der Kinderlosigkeit keineswegs auf die Akademikerinnen beschränkt ist.

Fußnoten

- 1 Vgl. A. Rosenschon, Finanzpolitische Maßnahmen zugunsten von Familien – Eine Bestandsaufnahme für Deutschland. Kieler Arbeitspapier Nr. 1273 vom April 2006.
- 2 Vgl. M. Wingen, Familienpolitik. Stuttgart 1997, S. 162 f.
- 3 Vgl. K. Müller-Heine, Ziele und Begründungen von Familienpolitik. In: Arbeit und Sozialpolitik 9-10/1999, S. 56 ff.
- 4 Vgl. ebd.
- 5 Vgl. zur Bedeutung der Gleichstellung von Männern und Frauen für das Geburtenverhalten St. Kröhnert und R. Klingholz, Emanzipation oder Kindergeld? Der europäische Vergleich lehrt, was man für höhere Geburtenraten tun kann. In: Sozialer Fortschritt 11-12/2005, S. 280 ff.
- 6 Auch Wingen weist auf die Möglichkeit fließender Übergänge zwischen den beiden Mustern hin.
- 7 Ein Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit während der Elternzeit besteht in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten. Weitere Voraussetzungen für die Reduzierung der Arbeitszeit sind: das Arbeitsverhältnis besteht schon mindestens sechs Monate, die Arbeitszeit soll für mindestens drei Monate auf einen Umfang zwischen 15 und 30 Wochenstunden verringert werden, der Arbeitnehmer macht seinen Anspruch acht Wochen vorher bei seinem Arbeitgeber geltend und es stehen einer Teilzeittätigkeit keine dringend betrieblichen Gründe entgegen. Ein Anspruch auf weniger als 15 Stunden kann eventuell nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz geltend gemacht werden.
- 8 Es gilt eine Einkommensgrenze in den ersten sechs Lebensmonaten des Kindes von 30.000 € bzw. 23.000 € für das pauschalisierte Jahresnettoeinkommen für Paare bzw. Alleinerziehende. Für das Budget tragen die Einkommensgrenzen in den ersten sechs Lebensmonaten nur 22.086 € bzw. 19.086 €. Die Einkommensgrenzen erhöhen sich für jedes weitere Kind um einen Kinderzuschlag. Ab dem 7. Lebensmonat beträgt die Einkommensgrenze bei Paaren mit einem Kind 16.500 €, bei Alleinerziehenden 13.500 €. Bei höherem Einkommen verringert sich das Erziehungsgeld stufenweise; es wird nicht mehr gezahlt bei einem Nettoeinkommen von 22.086 € bzw. 19.086 €.
- 9 Vgl. R. Hufnagel, Die Kosten von Kindern und die Kosten einer egalitären Partnerschaft. In: DIW Berlin, Vierteljahrsheft für Wirtschaftsforschung 1/2002, S. 123.
- 10 Vgl. hierzu E. Kirner und W. Kirner, Elternurlaub und Elterngeld als Bestandteile einer Strategie zur Umverteilung von Arbeit zwischen Frauen und Männern. In: Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung, hrsg. von H.P. Galler und G. Wagner, Frankfurt am Main und New York 1998, S. 386.
- 11 Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der §§ 15 und 16 Bundeserziehungsgeldgesetz, Bundestagsdrucksache 15/3400 vom 17.6.2004.
- 12 Vgl. hierzu M. Wingen, a.a.O., S. 270 ff.
- 13 So E. Kirner und W. Kirner, a.a.O., S. 385 ff.
- 14 Dies entspricht einem Netto-Einkommen von knapp 2.700 € und bei einer Abgabenquote von 40 % einem Brutto-Einkommen von knapp 4.500 €.
- 15 Z.B. kann der Progressionsvorbehalt dazu führen, dass bei einem Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern mit einem Jahreseinkommen von 50.000 € und einem maximalen Elterngeld dieses letztlich nur rd. 1.600 € monatlich beträgt.
- 16 Vgl. zum Folgenden vor allem B. Rürup und S. Gruescu, Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des BMFSFJ, Stand November 2003, S. 56 ff. und V. Meier, Auswirkungen familienpolitischer Instrumente auf die

Fertilität: Internationaler Vergleich für ausgewählte Länder. Studie im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, ifo-Forschungsberichte Nr. 26, München 2005.

17 Vgl. B. Rürup und S. Gruescu, a.a.O., S. 56.

18 Vgl. ebd., S. 57.

19 Vgl. hierzu H. Bertram u.a., Zeit, Infrastruktur und Geld: Familienpolitik als Zukunftspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-24/2006 vom 6. Juni 2005, S.15.

20 Vgl. ebd.

21 So N. Hülskamp und S. Seyda, Politische Rahmenbedingungen als Ursachen niedriger Geburtenraten, In: Wirtschaftsdienst 2/2005, S.114.

22 Vgl. hierzu ablehnend N. Ott, Humanvermögensbildung statt Geburtenförderung. In: Wirtschaftsdienst 3/2005, S.146.

23 Vgl. FAZ vom 24.12.2005.

24 Vgl. V. Meier, a.a.O., S. 36 und S. 21.

25 Vgl. ebd., S. 10 f.

26 Vgl. Ch. Schmitt und G. G. Wagner, Kinderlosigkeit von Akademikerinnen überbewertet. In: DIW-Wochenbericht 21/2006, S. 313 ff.

27 Vgl. hierzu auch ebd., S. 36 f.

28 Vgl. BMFSFJ, Newsletter Familie vom 1.1.2006.

29 Vgl. E. Kirner und W. Kirner, a.a.O., S.389. Die Legitimation staatlicher Interventionen in den Erziehungsurlaub bietet hiernach Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes, in den der Satz eingefügt worden ist: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“. Diese Handlungsanweisung sei eine Grundlage dafür, dass der Staat die Teilung des Elternurlaubs gesetzlich regelt.

30 Dabei wird allerdings davon ausgegangen, dass die Familienhilfe in der veränderten Form nicht zu einer Steigerung der Geburtenrate führt. Vgl. FAZ vom 3.5.2006 und FAZ vom 5.5.2006.

Wettbewerb auf dem Krankenversicherungsmarkt



Selektives Kontrahieren in der akut-stationären Versorgung

Möglichkeiten, Probleme und Grenzen

Von Dipl.-Vw. Birgit Cobbers, Bundesministerium für Gesundheit

2006, 198 S., brosch., 39,- €,

ISBN 3-8329-2096-X

(Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Bd. 19)

Die Beziehungen zwischen Krankenhäusern und gesetzlichen Krankenversicherungen in Deutschland sind derzeit noch weitgehend von einem beidseitigen Kontrahierungszwang und einem Kollektivvertragssystem auf Kassen-seite geprägt. Die Autorin untersucht zunächst die theoretischen Vor- und Nachteile eines Einzelvertragssystems.

In überversorgten Krankenhausmärkten können die Krankenkassen Preisreduktionen und/oder Qualitätsverbesserungen von den Krankenhäusern verlangen. Ob die Krankenkassen bei ihrer Auswahl von Krankenhäusern auch die Präferenzen der Versicherten berücksichtigen, hängt davon ab, wie intensiv der Wettbewerb auf dem Krankenversicherungsmarkt ist. Empirische Erfahrungen in den USA bestätigen die theoretischen Prognosen weitgehend. Selektives Kontrahieren in besonders wettbewerblichen Märkten trug zu einer deutlichen Kostendämpfung bei, die Evidenz zur Entwicklung der Qualität ist ambivalent. Überlegungen zur praktischen Ausgestaltung von Vertragswettbewerb in der akut-stationären Versorgung in Deutschland runden die Untersuchung ab.

Das Werk richtet sich an alle, die an einer sachlichen Darstellung gesundheitsökonomischer Reformoptionen interessiert sind.

Bitte bestellen Sie bei
Ihrer Buchhandlung oder bei:
Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden | www.nomos.de



Nomos