

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Einführung des Elterngeldes

Miriam Beblo

Professur für Volkswirtschaftslehre
Fachhochschule für Wirtschaft Berlin

28.06.2006

Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen sieht vor, dass das bisherige bedarfsabhängige Erziehungsgeld von bis zu 300 Euro monatlich für bis zu 24 Monate durch ein 12 bzw. 14-monatiges Elterngeld ersetzt wird, welches sich als Lohnersatzleistung am vorherigen Erwerbseinkommen orientiert - mit einem Sockelbetrag von mindestens 300 Euro.

In meiner Stellungnahme zu dieser Reform orientiere ich mich an den in Abschnitt II des Entwurfes formulierten Zielen des Elterngeldes und diskutiere jeweils die ökonomischen Anreiz- und Verteilungswirkungen.

1. *Das Elterngeld hilft Eltern, die sich im ersten Lebensjahr des Neugeborenen vorrangig der Betreuung ihres Kindes widmen, bei der Sicherung ihrer Lebensgrundlage.*

→ Ziel ist demnach ein finanziell abgesicherter Schonraum zum Einfinden in das Familienleben.

Kommentar:

Der Einkommensausfall einer Erwerbsunterbrechung soll durch Zahlung einer Lohnersatzleistung in Höhe von 67% (bis zu einer Obergrenze von 1800 Euro) des durchschnittlichen Nettoeinkommens der vergangenen 12 Monate kompensiert werden. Hiermit wird für die meisten Anspruchsberechtigten, nämlich i.d.R. alle Erwerbstätigen, eine großzügigere Sicherung der Lebensgrundlage erreicht als mit dem bisherigen Erziehungsgeld. Auch der Sockelbetrag von 300 Euro für diejenigen, deren Einkommen niedrig ist bzw. die bisher kein Erwerbseinkommen bezogen haben, sowie die degressive Einkommensersatzrate für Einkommen unter 1000 Euro tragen zur Sicherung der Lebensgrundlage während der ersten 12 Monate bei. Problematisch ist allerdings, dass laut Gesetzentwurf der Sockelbetrag generell auch bei vorhergehender Nichterwerbstätigkeit gezahlt wird, unabhängig vom finanziellen Unterstützungsbedarf des Haushaltes. Hier ist weder die Sicherung der Lebensgrundlage geboten, noch muss entgangenes Einkommen ersetzt werden. Deshalb wäre, auch aus fiskalischen Gründen, eine Bedarfsprüfung für die Zahlung des Sockelbetrages angemessen.

Grundsätzlich muss bzgl. der Diskussion dieses ersten Ziels des Gesetzes angemerkt werden, dass die „Sicherung der Lebensgrundlage“ und die Vermeidung von „finanziellen Nöten“ durch bedarfsorientierte Lösungen genauer erreicht würden. Die Ausgestaltung des Elterngeldes als lohnorientierte Leistung kann also durch dieses Ziel allein nicht systematisch schlüssig begründet werden. In der Wirkung ergibt sich aus der Lohnorientierung eher eine Sicherung des Lebensstandards als der Lebensgrundlage. So wird für untere Einkommensgruppen durch die Einschränkung der Bezugsdauer von 24 Monaten auf 12 bzw. 14 Monate die Sicherung der Lebensgrundlage mit dem Elterngeld unwahrscheinlicher als unter der bisherigen Regelung.

Während die überwiegende Zahl der Haushalte vom Elterngeld profitieren und in der Summe mehr staatlichen Transfer als bisher erhalten wird, kann der maximale Verlust für Geringverdiener, Arbeitslose oder Sozialhilfebezieher 3000 bis 3600 Euro betragen.

2. Das Elterngeld stärkt Eltern auch über diese Frühphase hinaus nachhaltig.

→ Ziel ist demnach, die wirtschaftliche Existenz dauerhaft unabhängig von staatlichen Fürsorgeleistungen zu sichern.

Kommentar:

Leider bleibt im Entwurf etwas unklar, wie dieses erstrebenswerte Ziel durch das Elterngeld erreicht werden soll. Insbesondere ist nicht zu erkennen, warum eine zeitlich bzw. in der Höhe begrenzte Leistung eine nachhaltige Stärkung und unabhängige wirtschaftliche Existenz dadurch ermöglichen soll, dass die Leistung am individuellen Einkommen orientiert ist, wie dies in der Zielformulierung behauptet wird. (Falls hiermit gemeint ist, die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern, so ist dies im folgenden Ziel 3 abgedeckt und wird dort kommentiert.)

3. Das Elterngeld soll die Teilhabe an Beruf und Familie von Frauen und Männern besser sichern.

→ Ziel ist demnach, Bedingungen dafür zu schaffen, dass

- a) Frauen leichter ins Berufsleben zurückkehren können und
- b) Männer bessere Chancen für aktive Vaterschaft haben.

Kommentar zu a):

Diskontinuierliche Erwerbsverläufe führen zu negativen Einkommenseffekten. Die Folgekosten einer Karrierepause umfassen nicht nur das entgangene Einkommen während der Unterbrechung, sondern auch die eventuelle Verminderung des Einkommenspotenzials in der Zukunft und Einbußen bei der späteren Lohnentwicklung wegen der Entwertung des in der Vergangenheit gebildeten Humanvermögens. Diese langfristigen Konsequenzen einer Erwerbspause werden oft vernachlässigt. Insbesondere für die Lohnentwicklung von Frauen ist es deshalb entscheidend, dass sie trotz eventueller Erwerbsunterbrechungen dem Arbeitsmarkt verbunden bleiben. Eine daraus folgende politische Handlungsoption wäre, Anreize für längere Unterbrechungen abzubauen und Mütter so schnell wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Vor diesem Hintergrund ist das Konzept des Elterngeldes grundsätzlich zu begrüßen. Es werden zum einen die kurzfristigen Opportunitätskosten einer Erwerbsunterbrechung direkt vermindert, indem eine Lohnersatzleistung von 67% des entgangenen Einkommens gezahlt wird, zum anderen könnten auch die langfristigen Opportunitätskosten verringert werden. Dies wird allerdings nur gelingen, wenn tatsächlich eine schnellere Rückkehr in den Beruf stattfindet und kürzere Unterbrechungszeiten dazu führen, dass die langfristigen Lohnabschläge zukünftig geringer ausfallen.

Die wichtigsten Bedingungen für eine schnelle Wiederaufnahme der Erwerbsarbeit sind zum einen die gesicherte Betreuung des Kindes, zum anderen die monetäre Notwendigkeit des Erwerbseinkommens. Die monetäre Notwendigkeit wird aber für den überwiegenden Teil der

Haushalte durch das Elterngeld nicht größer sein als unter der bisherigen Gesetzgebung: Erstens wird für die meisten Eltern die Gesamtsumme des Elterngeldes höher ausfallen als das bisher bezogene Erziehungsgeld. Zweitens bleibt die insgesamt dreijährige Anspruchsdauer auf Elternzeit mit Arbeitsplatzgarantie erhalten. Solange also das Geld von den Paaren selbst zeitlich umverteilt und gegebenenfalls für weitere gewünschte Unterbrechungsjahre gespart werden kann, sollte die zeitliche Staffelung der Auszahlung für die individuelle Entscheidung zwischen „Zuhause Bleiben“ und der Aufnahme von Erwerbsarbeit nicht von Belang sein.

Während des ersten Lebensjahres des Kindes werden die Fehlanreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sogar noch größer sein als vorher, da sich das Elterngeld durch hinzuverdientes Erwerbseinkommen vermindert (die Entzugsrate beträgt 100%, da nur noch die Differenz zwischen dem früheren und dem aktuellen Nettoeinkommen Berechnungsgrundlage ist). Auch Teilzeitarbeit lohnt sich in diesen ersten 12 Monaten kaum, obwohl die negativen Einkommenseffekte einer Teilzeitphase erheblich geringer sind als die einer vollständigen Unterbrechung, wie Forschungsergebnisse zeigen.

Nach Ablauf des ersten Jahres gestalten sich die Anreizeffekte genauso wie unter der alten Regelung, zumindest für alle, die bisher nicht in den Genuss von Erziehungsgeld für den 12. bis 24. Monat kommen. D.h. für diese Gruppe von Frauen sind vom Elterngeld kaum Arbeitmarkteffekte zu erwarten - und dies vor dem Hintergrund, dass der Beitrag von Erwerbserfahrung zur Erklärung des Lohnunterschieds zwischen Frauen und Männern insgesamt bei knapp 16 Prozent liegt. Das heißt 16 Prozent des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds sind darauf zurückzuführen, dass Frauen und Männer nicht die gleiche Erwerbserfahrung haben und/oder die bereits vorhandene Erwerbserfahrung unterschiedlich entlohnt wird.

Für eine kürzere Unterbrechungsdauer spricht lediglich, dass beim früheren Erziehungsgeld für zwei Jahre auf Erwerbstätigkeit verzichtet werden musste, um in den Genuss des höchstmöglichen Transfereinkommens zu gelangen. Dieser negative Anreiz ist mit dem Elterngeld in der Tat zumindest teilweise abgeschafft. Insofern besteht offensichtlich die Hoffnung, dass durch die kürzere Erwerbsunterbrechung eine Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt besser gelingt und dadurch zur langfristigen Sicherung der wirtschaftlichen Existenz beiträgt.

In jedem Fall folgt, dass die Ausweitung des Angebotes an Kinderbetreuung eine notwendige, das Elterngeld flankierende Maßnahme für eine schnelle Rückkehr von Frauen in den Beruf darstellt.

Kommentar zu b):

Wegen der höheren finanziellen Kompensation entgangenen Einkommens durch das Elterngeld wäre denkbar, dass in Zukunft mehr Väter (es sich leisten) könnten, Elternzeit in Anspruch nehmen. Dabei hängt die tatsächliche Inanspruchnahme sicher maßgeblich auch von Widerständen auf der Arbeitgeberseite ab und den Folgen für die individuellen Erwerbskarrieren der Väter. Zu begrüßen ist, dass durch die Anreizeffekte des Elterngeldes die Wahrscheinlichkeit dafür steigt, dass auch männliche Arbeitnehmer auf Grund eines Kindes zeitweilig aus dem Beruf aussteigen und sich somit das „Unterbrechungsrisiko“ aus Sicht der Arbeitgeber etwas gleichmäßiger auf weibliche und männliche Beschäftigte verteilen könnte. Dies wäre ein erster kleiner Schritt Richtung Abbau von statistischer Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt (bei Einstellungen, Beförderungen etc.).

Allerdings ist auch dieser Mechanismus eng mit dem Vorhandensein von geeigneter Kinderbetreuung verknüpft: Wenn die Betreuung des Kindes nach dem 14. Elternzeitmonat nicht gesichert ist, wird eine Frau (falls sie bereits die ersten 12 Monate Elternzeit übernommen hat) realistischerweise keine qualifizierte Arbeit nur für die Zeit der beiden Partnermonate aufnehmen können (bzw. zu ihrem alten Arbeitgeber zurückkehren können). D.h. sie bekommt möglicherweise nur einen Minijob und verdient damit 400 Euro brutto. Ihr Partner dürfte nun maximal nicht wesentlich mehr als 1000 Euro netto verdienen, damit es sich finanziell lohnt, dass er die beiden Partnermonate nimmt und der Haushalt sich dadurch nicht schlechter stellt.

4. Nicht explizit im Gesetzentwurf angeführtes Ziel: Förderung der Fertilität, insbesondere von höher Qualifizierten

Kommentar:

In der öffentlichen und politischen Diskussion des Elterngeldes spielte offensichtlich auch dieses ergänzend genannte Ziel eine wichtige Rolle. In der Tat gibt es für eine Gesellschaft, die auch rein wirtschaftlich von Kindern im Saldo profitiert, gute Gründe dafür, die Opportunitätskosten von potenziellen Eltern zu berücksichtigen. Diese Überlegung verschafft dem lohnorientierten Elterngeld seine Berechtigung. Allerdings müssen für die Wirksamkeit des Elterngeldes in dieser Hinsicht noch folgende Bedingungen gegeben sein: Zum einen müsste es tatsächlich eine signifikante „Kinderlücke“ bei Besserverdienenden geben. Dies erscheint aktuell z.B. durch nach unten korrigierte Schätzungen zur Kinderlosigkeit von Akademikerinnen nicht mehr so selbstverständlich wie früher. Zum anderen müsste die Entscheidung für ein Kind tatsächlich stark von monetären Überlegungen geprägt sein, selbst wenn ausreichende Betreuungsangebote tatsächlich existieren sollten (s.o.). Nach dem derzeitigen Stand kann dies zumindest nicht als gesichert angesehen werden, abgesehen davon, dass gegenüber den privat entstehenden Nettokosten für ein Kind (die Schätzungen reichen von 110.000 bis 200.000 Euro) der zusätzliche Elterngeldtransfer eher untergeordnete Bedeutung hat. Daher muss man natürlich davon ausgehen, dass ein beträchtlicher Teil der Elterngeldtransfers im Grunde durch Mitnahmeeffekte entstehen wird, d.h. an Eltern gezahlt werden wird, die auch ohne diesen Transfer Kinder bekommen hätten. Falls jedoch das Elterngeld tatsächlich Anreizeffekte entwickelt, ist zu bedenken, dass diese auch darin bestehen könnten, dass die Familiengründung eher auf spätere Phasen verschoben wird, in denen der Arbeitsplatz sicher und das Einkommen bereits einigermaßen hoch ist.