



AUTORIN



Nora Reich
Junior Researcher im HWWI
Tel: 040 - 34 05 76 - 672

FAMILIENPOLITIK

Sündenbock Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz: Ist die Kritik fundiert?

Aktuelle Presseartikel lassen kein gutes Haar an dem im Jahr 2007 eingeführten Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG). Es habe versagt, weil die Geburtenrate nicht gestiegen sei, die Struktur des Elterngeldes nicht gerecht sei, es viel zu teuer sei. Einige Familien wollen sogar vor dem Bundesverfassungsgericht klagen.

Offensichtlich scheint es für breite Bevölkerungskreise schwierig zu sein, die Wirkungsmechanismen und die langfristigen Vorteile dieser familienpolitischen Reform nachzuvollziehen, sodass voreilige Schlüsse gezogen werden. Insbesondere werden weder die von der Bundesregierung angepeilten Ziele, noch die zeitlichen Dimensionen potenzieller Auswirkungen, noch die Bedeutung flankierender Maßnahmen in Betracht gezogen, ganz abgesehen von den Erfolgen, welche die neue Politik bereits vorzuweisen hat.

Zu den Hauptzielen des BEEG gehören die Minderung des Einkommenseinbruchs während einer geburtsbedingten Auszeit sowie die Verkürzung der Phase, in welcher der betreuende Elternteil auf die finanzielle Unterstützung übriger Familienmitglieder oder des Staates – also der Steuerzahler – angewiesen ist.

Zudem besteht die Hoffnung, dass mehr erwerbstätige Frauen durch dieses Gesetz ihren Kinderwunsch realisieren. Diese Ziele sollen erstens durch die Kopplung des Elterngeldes an das Nettoeinkommen – Eltern erhalten 67 % des durchschnittlichen Nettoeinkommens vor der Geburt, minde-

stens aber 300 und höchstens 1800 Euro monatlich – und zweitens durch die Begrenzung der Elternzeit auf 12 bis 14 Monate erreicht werden. Durch diese Struktur unterstützt das Gesetz erwerbstätige Frauen und Männer dabei, ihre Kinderwünsche zu realisieren und nach der Geburt eine Erwerbspause mit im Vergleich zu früher deutlich geringeren Einkommenseinbußen einzulegen. Denn je geringer der Einkommensausfall nach der Geburt ist, desto niedriger sind die Opportunitätskosten der Familiengründung bzw. -erweiterung, und desto höher ist nach mikroökonomischer Theorie der Anreiz dieser Option. Andererseits trägt die Reform durch die Verkürzung der bezahlten Auszeit dazu bei, dass familienorientierte Frauen nicht durch eine Geburt in einen Strudel finanzieller Abhängigkeiten geraten. Denn je länger die Abwesenheit vom Arbeitsmarkt ist, desto höher sind die Abschreibungen von Humankapital und daher auch die Lohnstrafen der Erwerbspause (vgl. Boll 2009).

Das BEEG fördert folglich die Familiengründung von Erwerbstätigen und gleichzeitig die Arbeitsmarktpartizipation von Eltern. Damit reagiert die Bundesregierung auf die niedrige Kinderzahl erwerbstätiger Frauen, die geringe Inanspruchnahme einer Eltern- bzw. Erziehungszeit von Vätern, die große Anzahl finanziell abhängiger Mütter sowie die niedrige Geburtenzahl und die drohende Knappheit von Arbeitskräften.

Kritiker werden an dieser Stelle einwenden, das BEEG habe „versagt“, da die „Gebur-

tenrate“ seit 2007 nicht gestiegen ist. Hier muss zwischen unterschiedlichen Parametern zur Messung von Geburten unterschieden werden. Die *Zahl der geborenen Kinder* belief sich im Jahr 2006, also vor der Einführung des BEEG, auf 672 724. Im ersten Jahr der Reform wurden 684 862 Kinder geboren, im Jahr 2008 immerhin 682 514, im Jahr 2009 aber nur 665 126. Aber die Kinderzahl und damit die Zahl der potenziellen Mütter ist in Deutschland (bis 1990: Westdeutschland) schon seit den 1960er-Jahren fast kontinuierlich gesunken. Der absolute Rückgang der Geburtenzahlen gilt daher nicht als Beleg für Veränderungen des reproduktiven Verhaltens.

Eine bessere Maßzahl ist die *zusammengefasste Geburtenziffer der Kalenderjahre*, kurz: *Fertilitätsrate*, die angibt, wie viele Kinder Frauen durchschnittlich im Laufe ihres Lebens bekommen, wenn das aktuell beobachtbare altersspezifische Gebärverhalten von Frauen im 15. bis 49. Lebensjahr repräsentativ wäre. Die Fertilitätsrate lag im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 bei 1,348 Kindern, in dem der Jahre 2007 bis 2009 bei 1,368 Kindern. Demzufolge haben Frauen seit der Einführung des BEEG bislang im Durchschnitt kaum mehr Kinder geboren als zuvor. Diese Maßzahl wird aber auch von Faktoren jenseits der Familienpolitik beeinflusst, die sich kurzfristig auf das Gebärverhalten auswirken können. Beispielsweise brach in Schweden, wo es ein ähnliches Gesetz schon seit den 1980er-Jahren gibt, während einer Rezession in den 1990er-Jahren die Fertilitätsrate kurzfristig ein.

Die Geburteneffekte des BEEG können daher nur langfristig beurteilt werden. Ein aussagekräftiger Vorher-Nachher-Vergleich muss die Kohortenfertilitätsrate – die endgültige Fertilität nach Abschluss der fertilen Phase pro Frauenkohorte – zum Maßstab nehmen, um Unterschiede im Gebärverhalten zwischen den Kohorten festzustellen.

Nur indem Kohorten mit abgeschlossener Fertilität vor und nach Einführung des

BEEG miteinander verglichen werden, kann auf mögliche Maßnahmeneffekte rückgeschlossen werden. Ein Analysehorizont von lediglich drei Jahren, wie er derzeit für vorschnelle Urteile veranschlagt wird, ist dafür viel zu kurz.

Das Elterngeld verringert durch die Einkommenskompensation die Opportunitätskosten und damit den Schattenpreis von Kindern. In der mikroökonomischen Theorie wird die Nachfrage nach Kindern aber auch direkt vom Einkommen beeinflusst. Makroökonomisch bedingte Einkommenseinbußen oder Einkommensunsicherheiten können aber unter Umständen den positiven Preiseffekt des BEEG (über-)kompensieren. So trugen diese Faktoren zum oben erwähnten kurzfristigen Rückgang der Fertilitätsrate in Schweden in den 1990er-Jahren bei. Auch der drastische temporäre Einbruch der Fertilitätsrate in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung muss im Zusammenhang mit der angespannten Arbeitsmarktsituation im Osten gesehen werden. Aber Einkommenseinbußen und -unsicherheiten können auch langfristige strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt – wie beispielsweise die Zunahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse – widerspiegeln und das reproduktive Verhalten dauerhaft beeinflussen.

Der Erfolg des BEEG hängt obendrein von flankierenden familienpolitischen Maßnahmen ab. Aufgrund des vom BEEG gesetzten Anreizes, spätestens nach dem ersten Lebensjahr des Kindes wieder in den Beruf zurückzukehren, sollten für alle Kinder, deren Eltern dies wünschen, ab dem ersten Geburtstag ganztägige Betreuungsplätze zur Verfügung stehen. Noch ist diese Bedingung längst nicht bundesweit Realität. Zudem konterkariert das Ehegattensplitting die neue Logik der Familienpolitik. Diese Steuerregelung, die den Staat jährlich über 20 Milliarden Euro kostet, begünstigt verheiratete Paare, bei denen die Zuverdienerin bzw. der Zuverdiener möglichst wenig verdient. Studien zeigen, dass sich das Ersetzen des Ehegattensplittings durch einen individuellen progressiven Steuer-

satz positiv auf Frauenerwerbstätigkeit und Fertilität auswirken kann (zum Beispiel Wrohlich 2007). Im westeuropäischen Vergleich weisen diejenigen Länder mit einem gut ausgebauten öffentlichen Kinderbetreuungssystem und Individualbesteuerung sowohl eine höhere Fertilitätsrate als auch eine höhere Müttererwerbsquote auf (vgl. Reich 2010).

Denn es kommt nicht auf die Höhe der staatlichen Ausgaben für Familien an, sondern auf die Höhe der Ausgaben für Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Angesichts der bisherigen Ausgabenstruktur mit einem hohen Anteil direkter finanzieller Hilfen für Familien darf es niemanden mehr überraschen, dass die Kinderzahl in Deutschland bislang trotz eines umfangreichen Etats für Familien vergleichsweise gering war. Insgesamt gehören zu den Bedingungen für einen Erfolg des BEEG daher eine Familienpolitik „aus einem Guss“ sowie ein abgestimmtes Zusammenspiel von Familien-, Arbeitsmarkt und Gleichstellungspolitik. Bislang sind die benötigten Rahmenbedingungen jedoch nur teilweise gegeben.

Dennoch hat das BEEG einige Erfolge vorzuweisen. Beispielsweise stagnierte die Zahl der Väter, welche zwischen 1996 bis 2006 die Erziehungszeit in Anspruch nahmen, etwa zwischen 1 und 3 %. Nach der Einführung des BEEG schnellte der Väteranteil an der Elternzeit jedoch rasant in die Höhe. Im ersten Quartal 2007 stammten bereits 7 % der Elterngeldanträge von Vätern, und dieser Anteil kletterte kontinuierlich auf etwa 20 % im Jahr 2009. Somit kommt das Gesetz dem Bedürfnis derjenigen Väter entgegen, die sich nach der Geburt einige Monate „hauptberuflich“ um ihr Kind zu kümmern möchten. Des Weiteren setzt das Gesetz offenbar Anreize für Mütter, sich einerseits zunächst Zeit für das Kind zu nehmen und andererseits schneller in den Beruf zurückzukehren: Die Erwerbstätigenquote von Müttern ist in den ersten 12 Lebensmonaten ihres Kindes nun etwas niedriger als zuvor, nach 18 Monaten haben jedoch mehr Mütter den

(Wieder-)Einstieg in den Beruf geschafft, als dies unter dem vorigen Reglement der Fall war. Mütter, deren Partner sich an der Elternzeit beteiligten, weisen zwischen dem sechsten und dem 18. Monat nach der Geburt sogar eine um 20 Prozentpunkte höhere Erwerbsquote als die anderen Mütter auf. Diese Entwicklungen zeigen in die erwünschte Richtung der vom BEEG anvisierten Ziele. Vor vorschnellen Urteilen über den Gesamteffekt des Elterngeldes ist daher auf Grund der problematischen kurz-

fristigen Analyse der Geburtenentwicklung sowie deren Abhängigkeit von weiteren politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unbedingt abzuraten.

Literatur:

Boll, C. (2009): Lohneinbußen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen - fertilitätstheoretische Einordnung, Quantifizierung auf Basis von SOEP-Daten und familienpolitische Implikationen, HWWI Research Paper ,1-19, Hamburg.

Reich, N. (2010): Familienpolitik und Geburtenrate in Deutschland: Die potenzielle Wirkung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes auf die Kinderzahl, Diplomica Verlag, Hamburg.

Wrohlich, K. (2007): Evaluating Family Policy Reforms Using Behavioural Microsimulation. The Example of Childcare and Income Tax Reforms in Germany, Promotionsschrift, Freie Universität Berlin.