

Antworten des DIW Berlin zum Fragenkatalog für die Anhörung “Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs (BT Drucksache 17/1221)”

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
17(13)168f

Bearbeitung: Prof. Dr. C. Katharina Spieß und Dr. Katharina Wrohlich

30. April 2012

Einer Vereinfachung des Vollzugs des Elterngeldes ist grundsätzlich zu begrüßen, insbesondere wenn sie dazu beiträgt, dass Familien die Transferleistung schneller zukommt. Wichtig dabei ist, dass sich Familien durch diese Vereinfachung nicht schlechter stellen, wovon auszugehen ist – allerdings konnten wir dies nicht empirisch überprüfen. Bedeutsam ist auch, dass der Charakter einer Lohnersatzleistung beibehalten wird, insofern ist es sinnvoll, dass die Neuregelung sich an der Nettoberechnung des Arbeitslosengeld I orientiert. Eine Angleichung der Einkommensberechnung über unterschiedliche Transferleistungen hinweg ist grundsätzlich sinnvoll, da sie zur Transparenz familienbezogener Leistungen beitragen kann (vgl. z.B. Spieß 2006¹).

Das DIW Berlin nimmt im Folgenden zu ausgewählten Fragen Stellung, sofern diese auf der Basis von Forschungsarbeiten des DIW Berlin zu beantworten sind:

Ad 9. „Wie beurteilen Sie die Auswirkungen des Elterngeldes auf die Bereitschaft von Frauen, nach der Babypause frühzeitig in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren?“

Die aktuellen Berechnungen des DIW Berlin (vgl. dazu Geyer et al. 2012²) zeigen, dass aufgrund der Einführung des Elterngeldes der Anteil der Mütter, die bereits im 2. Lebensjahr ihres Kindes (wieder) eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, gestiegen ist, insbesondere in der Gruppe der Mütter mit niedrigen Löhnen. Für diese Gruppe finden wir einen Anstieg der Partizipationsquote im 2. Lebensjahr des Kindes um knapp 3 Prozentpunkte, das entspricht einem prozentuellen Anstieg um rund 13 Prozent.

Ad 10. „... Welche Wirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen haben allgemein Transferzahlungen für die Betreuung/Erziehung von Kindern, die gezahlt werden, wenn keine Erwerbsarbeit ausgeübt wird bzw. diese deutlich reduziert wird und sollten solche Transferzahlungen für einen Zeitraum von mehr als den ersten zwölf Lebensmonaten des Kindes hinaus gezahlt werden?“

¹ Spieß (2006): Die Bündelung und Integration familienbezogener Leistungen bei einer Familienkasse, in: *Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung*, (hrsg. von Jörg Althammer und Ute Klammer), Mohr Siebeck: Tübingen 2006, S. 55-72.

² Johannes Geyer, Peter Haan, C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich (2012): *Elterngeld: Mütter kehren früher in den Beruf zurück*, in: DIW Wochenbericht, 2012 (9: 3-10).

Allgemein lässt sich feststellen, dass die Zahlung von Transferleistungen, die negativ an die Erwerbsbeteiligung gekoppelt sind, zu einer Verringerung der Erwerbsanreize führen und sich somit negativ auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern auswirken. Dies wurde bestätigt durch entsprechende Simulationsstudien des ZEW Mannheim, die belegen, dass eine solche Transferleistung zu einer signifikanten Reduktion der Erwerbstätigkeit insbesondere von teilzeiterwerbstätigen Müttern führt (vgl. Beninger et al. 2010³). Insofern widersprechen solche Zahlungen einem Ziel des Elterngeldes, das lautet, die Sicherung der mittel- bis langfristigen eigenständigen wirtschaftlichen Existenz beider Elternteile zu fördern. Im Sinne einer zielkonsistenten Familienpolitik und auch im Sinne einer langfristigen Einkommenssicherung von Frauen mit Kindern sind solche Zahlungen daher nicht empfehlenswert.

Ad 11. „Reduzieren beide Eltern gleichzeitig die Arbeitszeit – statt dass nur eine Person voll aussteigt – und beziehen beide Elterngeld, dann ist der Anspruch bereits nach dem siebten Monat aufgebraucht. Würden Sie es aus gleichstellungspolitischer Perspektive begrüßen, wenn bei einer solchen Aufgabenteilung – es übernehmen beide parallel zur Erwerbsarbeit auch Erziehungsarbeit – ebenfalls zumindest für die ersten zwölf Lebensmonate Elterngeld gezahlt würde?“

Die derzeitigen Regelungen des Elterngeldes bewirken eine Ungleichbehandlung verschiedener Modelle der Aufteilung der Erziehungsarbeit. Wählt beispielsweise ein Elternpaar ein „Blockmodell“, also z.B. in der Form, dass die ersten sieben Monate die Mutter ihre Erwerbstätigkeit unterbricht und sich Vollzeit der Kinderbetreuung widmet und die nächsten sieben Monate nimmt der Vater Elternzeit und widmet sich Vollzeit der Kinderbetreuung, so erhält dieses Elternpaar 14 Monate lang das Elterngeld. Wählt ein Elternpaar ein Modell, bei dem beide Elternteile 14 Monate lang gleichzeitig in Teilzeit erwerbstätig sind und Teilzeit das Kind betreuen, bekommen sie deutlich weniger Elterngeld. Diese Ungleichbehandlung scheint nicht sinnvoll.

Um dem Wunsch vieler Eltern nach Teilzeitarbeit nachzukommen und eine flexible partnerschaftliche familiäre Arbeitsteilung besser zu ermöglichen, sollte den Eltern eröffnet werden, Elterngeld nicht nur in vollen Monatsbeträgen, sondern auch in halben Monatsbeträgen in Anspruch zu nehmen bei gleichzeitiger Teilzeittätigkeit. Väter nutzen heute schon Elterngeld vielfach in Kombination mit Teilzeit. Umfragen haben ergeben, dass etwa ein Drittel der Mütter gern früher wieder einsteigen würden, 75 Prozent der Mütter planen den Wiedereinstieg in Teilzeit (vgl. Memorandum Familie Leben. Impulse für eine familienbewusste Zeitpolitik 2009 herausgegeben vom BMFSFJ).

Künftig sollten alle Elterngeldmonate teilbar sein, jede beliebige Zwischenform sollte gewählt werden können (etwa 4 Monatsbeträge und 20 halbe Monatsbeträge). Eltern können dann das Elterngeld beliebig aufteilen, und gemeinsam oder nacheinander die Betreuung übernehmen.

Die Eltern sollten also bedarfsgerecht entscheiden können, ob ein voller oder ein halber Monatsbetrag gewählt wird.

³ Beninger, Denis; Horstschräer, Julia; Mühler, Grit und Holger Bonin (2010): Wirkungen eines Betreuungsgeldes bei bedarfsgerechtem Ausbau frühkindlicher Kindertagesbetreuung: Eine Mikrosimulationsstudie, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung (79: 147-168).

- Bei Wahl des vollen Monatsbetrags wäre der zu ersetzende Einkommenswegfall (egal ob etwa 51, 70 oder 100 Prozent wegfallen) zu 67 Prozent oder erhöhter Ersatzrate für Geringverdiener zu ersetzen.
- Bei Wahl des halben Monatsbetrags wäre der zu ersetzende Einkommenswegfall (egal ob etwa 20, 30 oder 50 Prozent wegfallen) zu 67 Prozent oder erhöhter Ersatzrate für Geringverdiener zu ersetzen. Bei Einkommenswegfall oberhalb von 50 Prozent würde dennoch höchstens für einen Wegfall von 50 Prozent ein Ausgleich erfolgen.

Ein solches Teilelterngeld könnte bis zum 28. Lebensmonat des Kindes in Anspruch genommen werden. Nach diesem Vorschlag bliebe der individuelle Anspruch auf Einkommensersatz jedes Einzelnen erhalten. Dieser Vorschlag bietet Vätern und Müttern flexiblere Möglichkeiten und zugleich individuelle Sicherung. Eine kürzere Auszeit könnte beispielsweise mit einer längeren Teilzeitphase kombiniert werden, in der das Gehalt durch Elterngeldbezug ergänzt wird. Dies wird nicht nur Vätern eine längere Zeitspanne ermöglichen, in der sie viel Zeit für die Familie zur Verfügung haben, sondern es erleichtert auch den Müttern einen gleitenden Wiedereinstieg ins Erwerbsleben – der in der Regel ohnehin in Teilzeit erfolgt. Das Modell schafft außerdem mehr Flexibilität für Elternzeitoptionen in den Betrieben (vgl. Memorandum Familie Leben. Impulse für eine familienbewusste Zeitpolitik 2009 herausgegeben vom BMFSFJ).

Ad 12. „Im Gesetz finden sich etliche nominal festliegende Werte – bspw. das Mindestelterngeld, der Schwellenwert von 1.000 Euro für die erhöhte Ersatzrate oder der Höchstbetrag von 1.800 Euro, die nicht dynamisiert sind und seit 2007 nicht erhöht wurden. Sollten nach Ihrer Auffassung alle diese Werte anhand der Lohnentwicklung dynamisiert werden, damit das Elterngeld seiner Funktion als Lohnersatzleistung auf Dauer gerecht werden kann, und welcher Realwertverlust dieser Werte hat sich seit 2007/2008 bis heute bereits ergeben?“

Eine Dynamisierung oder zumindest regelmäßige Anpassung der nominal festgelegten Werte des Elterngeldes ist zu begrüßen (vgl. Bach et al. 2012)⁴. Um die Realwertverluste seit 2007 auszugleichen, müssten die Werte im Jahr 2012 um rund 8,7 % angehoben werden. (Für diese Berechnung wurde die Entwicklung der Verbraucherpreise seit 2007 herangezogen. Vgl. dazu DIW Wochenbericht Nr.14+15/2012: Fichtner, Ferdinand et al.: Frühjahrsgrundlinien 2012.).

Ad 14. „Welche Weiterentwicklung des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit halten Sie entsprechend der Zielsetzung des Gesetzes, fünf Jahre nach dessen Einführung, familienpolitisch, gesellschaftlich, frauen- und geschlechterpolitisch für notwendig und welche Optionen schlagen Sie zu einer Verbesserung vor?“

Das DIW schlägt eine Verbesserung des Elterngeldes bezüglich der Möglichkeit der Inanspruchnahme von **Teilelterngeld** vor, so wie bei der Frage 11 erläutert wurde.

Zudem schlägt das DIW eine **Ausweitung der Partnermonate** vor. Die Stärkung der sogenannten „Väterkomponente“ wäre ein wichtiger Impuls für die Zeitverwendung und auch Zeitaufteilung in den

⁴ DIW Wochenbericht Nr. 12/2012: Bach, Stefan: Abbau der kalten Progression: Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif.

Familien. Sie könnten mit dazu beitragen, dass die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern weiter vorangetrieben wird und würde Eltern die notwendige Arbeitsplatzsicherheit bei einem (Teil)ausstieg ermöglichen. Für eine solche Ausweitung wären zusätzliche Haushaltsmittel notwendig, die hier sinnvoll investiert wären.