

# Elterngeld – Geschichte, Konzeption und Potenziale eines neuen familienpolitischen Instrumentes

Irene Gerlach



Prof. Dr. Irene Gerlach, Hochschule Vechta

## 1. Zur Vorgeschichte

Das klassische Instrumentarium des Familienlastenausgleichs bestand bis 1986 aus drei Elementen: aus dem Kindergeld, aus der steuerlichen Anerkennung von familienbezogenen (Minimal)Kosten<sup>1</sup> sowie aus der kostenlosen Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Familienangehörigen in der Sozialversicherung. Als 1987 das Instrument des Erziehungsurlaubs – wie es damals noch hieß – verbunden mit einem Erziehungsgeld eingeführt wurde, handelte es sich aus zwei Gründen um ein neues Instrument. Einerseits wurde damit der bisher geltende Lebensentwurf des Drei-Phasen-Modells im Ansatz aufgegeben, wonach der weiblichen Erwerbstätigkeit die Mutterschaft und die Kindererziehung folgten und eine Erwerbstätigkeit – wenn überhaupt – erst wieder aufgenommen wurde, wenn die Kinder erwachsen waren. Mit dem Erziehungsurlaub, den Mütter wie Väter nehmen konnten, sollte es den Eltern ermöglicht werden, sich in den ersten Lebensjahren um ihre Kinder zu kümmern, ohne ganz aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. In der Zeit waren sie vor Kündigung geschützt und blieben beitragsfrei in der Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Die zweite Richtungsänderung war nicht zuletzt auch normativer Art: Mit der Zahlung des Erziehungsgeldes und der Anrechnung der Erziehungsjahre in der gesetzlichen Rentenversicherung wurde erstmalig ein Element der Anerkennung von Erziehungsleistungen geschaffen. Konzeptionell wurde damit die Zuordnung von Elternschaft zum Bereich der privaten Lebensorganisation aufgegeben, und im Sinne von Leistungsgerechtigkeit wurden Familienleistungen zum ersten Mal entgolten. Mit dieser Anerkennung der spezifischen Leistungen von Eltern im Zusammenhang der Humanvermögensproduktion wurde der erste Schritt auf dem Weg von einem Familienlastenausgleich zu einem Familienleistungsausgleich getan.

Der Erziehungsgeld- und urlaubsanspruch für Vater oder Mutter erstreckte sich zunächst auf einen Zeitraum von 12 Monaten nach der Geburt, der in Stufen bis auf 24 Monate (1993) angehoben wurde. Anschließend konnte ein drittes Jahr Erziehungsurlaub genommen werden, in dem es jedoch kein Bundeserziehungsgeld mehr gab. Allerdings zahlt eine Reihe von Bundesländern für ein weiteres Jahr ein Landeserziehungsgeld.

Erziehungsgeld- und urlaubsanspruch

In die Anerkennung der Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung wurden ab 1.10.1987 zunächst die Frauen der Geburtsjahrgänge 1906 und früher einbezogen. In Stufen folgten dann 1988, 1989 und 1990 die Geburtsjahrgänge 1911 und 1916 und früher sowie 1990 schließlich die Einbeziehung aller Frauen. Das Erziehungsgeld betrug max. 600 DM mtl. und blieb von seiner Einführung 1987 bis 2001 unverändert. Es wurde zudem einkommensabhängig gezahlt, wobei die Einkommensgrenzen im gleichen Zeitraum nie an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst wurden.

Der Erziehungsurlaub war bis zu seiner Reform 2000 von ca. 85% der Eltern genutzt worden, schwerpunktmäßig von Frauen (Vaskovics 2000: 234). Nur in 2,5% der Fälle nahmen Väter den Erziehungsurlaub (ebenda: 235). Das Problem der geschlechtsspezifischen Selektion widersprach den ursprünglich bei der Einführung des Erziehungsurlaubs gehegten Intentionen. Mit einer Neuregelung im Jahr 1992 wurde für die Eltern die Möglichkeit geschaffen, bis zu dreimal in der Betreuung zu wechseln, von der jedoch nicht im erhofften Ausmaß Gebrauch gemacht wurde. Nach dem Erziehungsurlaub kehrten ca. 50% der Frauen in das Erwerbsleben zurück, allerdings nur ca. 20% nahmen ihr ehemaliges Arbeitsverhältnis wieder auf und zwar, weil mehrheitlich eine Teilzeitbeschäftigung gewünscht wurde (ebenda: 238).

Seit Einführung von Erziehungsgeld und -urlaub ist der Anteil der Nutzer(innen) – v.a. aus höheren Einkommensgruppen – stetig zurückgegangen. Dies hängt mit der vergleichsweise geringen Höhe des gezahlten Erziehungsgeldes sowie der fehlenden Anpassung von Einkommenshöchstgrenzen von 1986 bis 2001 zusammen. Während nämlich 1986 noch 83,6% der Bezieher(innen) den Höchstsatz von mtl. 600 DM erhielten, waren dies schon 1997 nur noch 48% (Pettinger 2000: 246). Das 1986 eingeführte Erziehungsgeld ist somit zunehmend zu einer sozialpolitischen Maßnahme für gering verdienende Eltern geworden. Es zeigte zudem in der Praxis deutliche Defizite im Hinblick auf die gleichberechtigte Teilnahme beider Eltern an der Erziehung, weil – bedingt durch die geringen Einkommensgrenzen, die ebenso geringe Höhe des Maximalbeitrags einerseits und die empirisch nachweisbaren deutlich höheren durchschnittlichen Einkommen von Männern, die Mütter, nicht die Väter in den Erziehungsurlaub gingen. Die sehr eingeschränkte Möglichkeit einer parallelen Erwerbstätigkeit (max. 18 WStd.) erwies sich für den betreuenden Elternteil oft als Einstieg in den langfristigen Berufsausstieg.

## 2. Ein erster Reformversuch

Die geschilderten Defizite führten zu einer Reform des Erziehungsgeldgesetzes im Jahr 2000. Bei der Maßnahme handelte es sich zudem um die Umsetzung einer EU-Vereinbarung zum Elternurlaub. Ein symbolischer Teil dieser Reform bestand darin, dass die zuvor euphemistisch als „Erziehungsurlaub“ bezeichnete Betreuungszeit in „Elternzeit“ unbenannt wurde. Die Einkommensgrenzen für den ungekürzten Bezug

wurden moderat angehoben, und es wurden Flexibilisierungsmöglichkeiten der Gestaltung der Elternzeit geschaffen.

Ab 2001 können Mütter und Väter gemeinsamen Erziehungsurlaub nehmen und diesen mit einer Teilzeiterwerbstätigkeit von bis zu 30 Stunden pro Woche und Elternteil verbinden. Dabei wurde ein – unter bestimmten betrieblichen Bedingungen eingeschränkter – Anspruch auf Teilzeiterwerbstätigkeit geschaffen. Die Gesamtzeit von drei Jahren kann in drei Zeitabschnitten genommen werden, einer davon – sofern der Arbeitgeber zustimmt – zwischen dem dritten und achten Lebensjahr des Kindes. Die Höhe des Erziehungsgeldes hat sich nicht geändert und beträgt (ungekürzt) nach wie vor 300 € (600 DM) für einen Zeitraum von 24 Monaten. Nehmen die Eltern das Geld nur für 12 Monate in Anspruch, dann erhöht sich der Betrag auf 450 € (900 DM) monatlich (Budgetierung). Die Einkommensgrenzen für die Kürzung des Erziehungsgeldes wurden angehoben und zwar um 9,5% für Ehepaare und 11,4% für Alleinerziehende, sie lagen 2001 mit 32.200 DM für Eltern mit einem Kind und 23.700 DM für Alleinerziehende mit einem Kind aber immer noch so niedrig, dass die Kürzung des Erziehungsgeldes ab dem 7. Bezugsmonat nach wie vor der häufigere Fall war.

Durch die fiskalischen Engpässe erfolgte allerdings zum 1.1.2004 eine teilweise faktische Rücknahme der leichten monetären Verbesserungen, indem die Einkommensgrenzen für den ungekürzten Bezug in den ersten sechs Monaten fast halbiert wurden und die Kürzungen ab dem 7. Monat erhöht wurden.

Auch das reformierte Gesetz trug daher nicht zu einer Minderung der Verzichtskosten bei, die v.a. zuvor gut verdienende Eltern leisten, wenn sie zugunsten der Kinderbetreuung die Erwerbstätigkeit mindern oder unterbrechen. Aufgrund seiner starken Einkommensabhängigkeit war es aber auch kein Instrument zur Förderung der Durchschnittsfamilie. Die Reform führte immerhin dazu, dass der Väteranteil unter den Beziehern auf knapp 5% anstieg. Eine wirkliche Wahlfreiheit in der Betreuung entstand aber nicht, dies nicht zuletzt auch, weil institutionelle Betreuungsmöglichkeiten nur für Kinder ab drei Jahren ausgebaut wurden (Rechtsanspruch auf Kindergartenplatz ab 1996), und weil Väter, die sich für die Elternzeit entscheiden, in der Arbeitswelt immer noch mit Nachteilen zu rechnen haben. In der Summe musste konstatiert werden, dass die bei der Einführung von Erziehungsurlaub und -geld formulierten Ziele nicht erreicht wurden. Zudem hatte sich in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts der Trend einer einkommens- und bildungsabhängigen Kinderlosigkeit verfestigt, d.h., der Anteil gut gebildeter kinderloser Frauen verdoppelte sich gegenüber dem von Frauen mit Hauptschulabschluss, so dass vermehrt auch nach Formen der Unterstützung von Kinderwünschen bei mittelmäßig bis höher verdienenden Frauen gesucht wurde. Dahinter stand das Konzept der Opportunitätskosten als neue Richtschnur des FLA.

### 3. Auf der Suche nach Optimierung

Renate Schmidt ließ in der zweiten rot-grünen Legislaturperiode die Möglichkeiten eines Erziehungsgeldes mit Einkommensersatzcharakter für den betreuenden Elternteil im ersten Lebensjahr des Kindes prüfen. Sie verband damit zwei Motive. Einerseits sollten die Opportunitätskosten für Eltern gesenkt werden und damit insbesondere auch die potenziellen Eltern mit mittlerem und höherem Einkommen angesprochen werden. Andererseits war die Familienpolitik

**Opportunitätskosten für Eltern gesenkt** nun bemüht, aus dem Benchmarking zu lernen, dem Vergleich mit anderen Ländern also, und den damit u.U. verbundenen Optimierungschancen.

Das Opportunitätskostenkonzept stellt die Überlegung in den Mittelpunkt, dass nicht nur die direkten Kinderkosten die Entscheidung für Kinder verhindern können, sondern vielleicht noch stärker die mit der Geburt von Kindern in Aussicht stehenden Verzichtskosten. Diese Verzichtskosten setzen sich aus dem entgangenen Einkommen des (ausschließlich) betreuenden Elternteils, aus den niedrigeren sozialversicherungsrechtlichen Anwartschaften sowie aus den bei einem zeitweisen Ausscheiden aus dem Berufsleben zu erwartenden geminderten beruflichen Entwicklungschancen zusammen. Diese Kosten sind naturgemäß umso höher, je besser die berufliche Position ist, aus der Menschen für die Betreuung von Kindern ausscheiden.

Das Opportunitätskostenkonzept hat in den 90er Jahren im Zusammenhang der Orientierung von Familienpolitik an der Leistungsgerechtigkeit (und nicht mehr nur am sozialen Ausgleich) ständig an Bedeutung gewonnen. Die Suche nach geeigneten Instrumenten lenkte dann den Blick v.a. auf Schweden, in dem ein Elterngeld mit Lohnersatzfunktion aus der schon seit 30 Jahren existierenden Elternversicherung bezahlt wird, die sich durch Sozialversicherungsbeträge speist. Dieses Elterngeld führt dazu, dass es – anders als bei der bisherigen deutschen Lösung – bei Elternschaft kaum zu Einkommenseinbußen kommt.

In der Bewertung des Modells hat sich aber gezeigt, dass die Einführung der Elternversicherung keine extraordinäre Steigerung der Fertilitätsrate erwarten lässt. Schweden liegt mit 1,57 gegenüber Deutschland mit 1,35 Kindern pro Frau im europäischen Mittelfeld (Prognos AG 2005). Allerdings gelang die Stabilisierung der Geburtenrate und in den 90er Jahren sogar ein Anstieg. Die Zunahme der weiblichen Erwerbsbeteiligung zeichnete sich seit Einführung der Elternversicherung allerdings sehr deutlich ab. Dies ist einerseits unter dem Gesichtspunkt von Bedeutung, dass das Erwerbspersonal in den nächsten Jahrzehnten erheblich zurückgehen wird und Frauen als Arbeitskräfte gebraucht werden. Andererseits kann eine Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit auch zu einer Reduzierung der Zahl von Frauen führen, die von Sozialtransfers abhängig sind. Gerade der europäische Vergleich zeigt recht eindeutig, dass v.a. die Fokussierung von Familienpolitik auf die Lösung der Vereinbarkeitsfrage von Familien- und Erwerbsleben auch bevölkerungspolitische Erfolge verzeichnen kann (dazu auch BMFSFJ 2005).

Nach der Vorbereitung in der 15. Legislaturperiode, entschied sich die Bundesregierung im Jahr 2006 dann zu einer durchgreifenden Reform des Erziehungsgeldes und der Elternzeit.

#### 4. Das Elterngeld

Am 14. Juni 2006 verabschiedete das Bundeskabinett den „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes“ (BMFSFJ 2006). Da das Elterngeld schon eine wesentliche Säule der Familienpolitik der Großen Koalition im Koalitionsvertrag darstellte und angesichts der klaren Mehrheitsverhältnisse dürfte der Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag nichts im Wege stehen.

Die wichtigsten Charakteristika des Elterngeldes, das ab 1.1.2007 bezogen werden kann, beziehen sich auf die konzeptionelle Wende, die mit ihm im Gegensatz zum Erziehungsgeld beschränkt wird. Es wird als Lohn- Lohnersatzleistung gezahlt und nicht als sozial- bzw. familienpolitische Transferleistung. Dahinter steht die Zielsetzung, den Eltern einen erheblichen Teil der Einkommensverluste zu ersetzen, die mit der Betreuung eines Kindes entstehen. Seine Bezugsdauer für den Regelfall ist auf 12 Monate konzipiert, hinzukommen zwei weitere Monate für den Fall, dass der bisher nicht betreuende Elternteil die Betreuung übernimmt. Die Eltern können die Elterngeldmonate aber auch gleichzeitig beanspruchen oder den Bezug bei gleich bleibendem Budget in der Zeit verdoppeln. Dabei ist es auch für die betreuenden Elternteile möglich, bis zu 30 Wochenstunden erwerbstätig zu sein.

Die Höhe betreffend sieht das neue Elterngeld die Zahlung von 67% des in den letzten 12 Monaten vor der Geburt des Kindes verdienten Nettoeinkommens des betreuenden Elternteils vor. Obwohl nun konzeptionell die elterlichen Opportunitätskosten im Mittelpunkt stehen, sind Ausnahmen vom Äquivalenzprinzip zwischen ausfallendem Einkommen und Elterngeld vorgesehen. Erstens werden max. 1.800 € bezahlt, d.h. Einkommensanteile, die über etwa 2.700 € netto liegen, werden nicht berücksichtigt. Zweitens werden bei Einkommen, die unter 1.000 € liegen, nicht 67% gezahlt, sondern bis zu 100%. In den Fällen schließlich, in denen vor der Geburt kein eigenes Einkommen erzielt wurde, wird grundsätzlich der Mindestbetrag von 300 € gezahlt. Für rasch aufeinander folgende oder Mehrlingsgeburten gibt es Sonderregelungen.

Insgesamt werden für das Elterngeld mittelfristig ca. 4 Mrd. € jährlich an Ausgaben veranschlagt (ebenda: 46). Dem stehen z.B. für das Jahr 2006 Ausgaben für das Erziehungsgeld in Höhe von 2,83 Mrd. € gegenüber (Deutscher Bundestag 2006: 5).

#### 5. Bewertung

Das Elterngeld stellt einen Versuch der konzeptionellen Neuausrichtung im deutschen Familienlastenausgleich dar. Zentral dabei ist der Gedanke, dass den El-

tern ein wesentlicher Teil ihrer Verzichtskosten im ersten Lebensjahr ihrer Kinder ersetzt werden soll. Dahinter steht die Hoffnung auf die häufigere Erfüllung vorhandener Kinderwünsche und schließlich auch diejenige auf eine erhöhte Mütter- bzw. Elternerwerbstätigkeit. Die Tatsache, dass die Eltern in der Betreuung wechseln können und dass sie darüber hinaus bis zu 30 Std. in der Woche erwerbstätig sein können, macht viele unterschiedliche Betreuungsarrangements möglich. Dennoch ist das neue Elterngeld für sich allein genommen noch keine Lösung der Vereinbarkeitsprobleme und der dahinter stehenden individuellen und kollektiven ökonomischen Risiken. So müssten spätestens am 1.3.2008, wenn nämlich die erste „Elterngeldkohorte“ nach neuem Recht die 14monatige Betreuungszeit beendet hat, ausreichend Betreuungsplätze für Unter-Drei-Jährige vorhanden sein. Dies erscheint sehr unwahrscheinlich. Die starke Fokussierung auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit entspricht den Lebensentwürfen der meisten Menschen, sie reduziert zudem die Wahrscheinlichkeit in Abhängigkeit von Sozialtransfers zu geraten. Fraglich ist jedoch, ob der gegenwärtige Arbeitsmarkt Arbeitsplätze in ausreichender Zahl anbieten kann. In jedem Falle sollte aber an einen Ausbau familienorientierter Arbeitsmarktpolitik gedacht werden.

Von Sozialverbänden und insbesondere von Die Linke/PDS wurde v.a. moniert, dass das bisherige Erziehungsgeld für zwei Jahre gezahlt wurde und sich die Leistungen daher für Nichterwerbstätige zukünftig halbierten. Diese Kritik übersieht allerdings, dass im Fokus der Neuregelung nicht mehr der Sozialtransfer steht, sondern das Opportunitätskostenkonzept für zuvor verdienende Eltern.

Dass bei der deutschen Version nicht wie in Schweden eine Elternversicherung gegründet wurde, sondern das Elterngeld aus Steuermitteln gezahlt wird, ist aus der Zielsetzung, die Arbeitskosten nicht noch durch zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge zu belasten, entstanden. Die Zahlung aus Steuermitteln birgt allerdings verfassungsrechtliche Risiken, da den unterschiedlichen Geldleistungen nicht zwingend nach einem Äquivalenzprinzip auch unterschiedliche Steuerleistungen vorangegangen sein müssen (man denke an Möglichkeiten, die Steuerbelastung zu reduzieren!), was u. U. den Vorwurf der fehlenden Gleichbehandlung eintragen kann.

Zusammenfassend gesagt, stellt das Elterngeld einen richtigen und wichtigen Versuch dar, zur Lösung von Vereinbarkeitsproblemen beizutragen, es bedarf allerdings der Begleitung im Kinderbetreuungsbereich sowie im Arbeitsmarkt.

## Anmerkung

- 1 In der Zeit zwischen 1975 und 1982 waren die steuerlichen Freibeträge zeitweise abgeschafft worden.

## Literatur

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2005: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine Lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht. Berlin.

- Dass. 2006: Referentenentwurf. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes. Berlin.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2006: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Carl-Ludwig Thiele, Ina Lenke, Otto Fricke, weiterer Abgeordneter der Fraktion der FDP – Drucksache 16/601 –. Drucksache 16/771. Berlin
- Gerlach, Irene 2004: Familienpolitik, Wiesbaden.
- Institut für Demoskopie Allensbach 2005: Einstellungen junger Männer zu Elternzeit, Elterngeld und Familienfreundlichkeit im Betrieb. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Allensbach.
- Pettinger, Rudolf 2000: Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub. Anspruch und Wirklichkeit zweier zentraler familienpolitischer Leistungen für junge Familien. In: Jans, Bernhard/Habisch, André/Stutzer, Erich (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen. Grafschaft. S. 243-254.
- Prognos-AG 2005: Elterngeld und Elternteilzeit. Ein Erfahrungsbericht aus Schweden. (Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). Basel.
- Vaskovics, Laslo A. 2000: Erziehungsurlaub – Akzeptanz und Inanspruchnahme. In: Jans, Bernhard/Habisch, André/Stutzer, Erich (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen. Grafschaft. S. 233-242.

