

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Auswirkungen des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einführung	4
1 Elterngeld als Teil nachhaltiger Familienpolitik	5
1.1 Ziele nachhaltiger Familienpolitik	5
1.2 Das Elterngeld als zentrale Maßnahme nachhaltiger Familienpolitik	5
1.3 Gründe zum Ablösen des Erziehungsgeldes	6
1.4 Regelungselemente des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes ..	7
1.4.1 Elterngeld	7
1.4.2 Elternzeit	8
1.5 Änderungen des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes	8
1.5.1 Vollzogene Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes	8
1.5.2 Gesetzentwürfe zur Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes	8
2 Gesellschaftliche Wahrnehmung des Elterngeldes	8
2.1 Bekanntheit der Leistung in der Gesellschaft	8
2.2 Positive Bewertung durch die Bevölkerung	8
2.3 Positive Bewertung durch Wissenschaft und Wirtschaft	9
3 Inanspruchnahme des Elterngeldes	11
3.1 Antragstellung und Bewilligung	11
3.2 Dauer und Höhe des Elterngeldbezugs	11
3.3 Vollzugsstrukturen und Ausgaben für das Elterngeld	13
3.4 Vergleich von Elterngeld und Erziehungsgeld	13

	Seite
4 Arbeitsmarktpartizipation und Kinderbetreuung	13
4.1 Erwerbsunterbrechung	13
4.2 Zufriedenheit mit der beruflichen Planung	15
4.3 Nutzung von Betreuungsangeboten	16
4.4 Wünsche zur Kinderbetreuung	16
4.5 Vergleich von Elterngeld und Erziehungsgeld	18
5 Zentrale Wirkungen des Elterngeldes	18
5.1 Väterbeteiligung und partnerschaftliche Aufgabenteilung	18
5.2 Stärkung der Erwerbsbeteiligung	20
5.3 Wirtschaftliche Sicherung der Elterngeldbeziehenden	20
5.3.1 Elterngeld vermeidet Einkommenseinbruch	20
5.3.2 Armutsvermeidung während des Elterngeldbezugs	22
5.4 Nachteilsausgleich gegenüber Kinderlosen	23
5.5 Kinderwünsche ermöglichen	23
5.6 Ergebnis: Nachhaltige Wirkungen des Elterngeldes	23
6 Elterngeld im internationalen Vergleich	24
6.1 Vorteile der Einkommensabhängigkeit	25
6.2 Wichtige Schwerpunkte des deutschen Elterngeldes im internationalen Vergleich	25
7 Weiterentwicklung des Elterngeldes	26
7.1 Angemessene Sicherung von Geringverdienenden	26
7.2 Leistungsfähigkeit für Mehrkinderfamilien	26
7.3 Dauer der Elterngeldnutzung	26
7.4 Väterkomponente	27
7.5 Einkommensermittlung	27
7.6 Verhältnis zu anderen Sozialleistungen	28
7.7 Flexibilisierung der Inanspruchnahme	29
8 Schlussbetrachtung	29
Literatur	30

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1 Aufbau der Evaluation des Elterngeldes	5
Abbildung 2 Ziele nachhaltiger Familienpolitik	6
Abbildung 3 Zustimmung zum Elterngeld in der Bevölkerung	9
Abbildung 4 Dauer des Elterngeldbezugs nach Geschlecht	11
Abbildung 5 Erwerbstätigkeit von Frauen vor und nach der Geburt des jüngsten Kindes	14
Abbildung 6 Umfang der Erwerbstätigkeit von Frauen nach der Geburt des jüngsten Kindes	15
Abbildung 7 Umfang und Art der Kinderbetreuung nach Ost und West ..	17
Abbildung 8 Anteil der Väter an bewilligten Elterngeldanträgen	19
Abbildung 9 Veränderung des Haushaltseinkommens vor und nach der Geburt des jüngsten Kindes	21
Abbildung 10 Veränderung des Haushaltseinkommens nach der Geburt des jüngsten Kindes nach Anzahl der Kinder	22

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Akzeptanz der Vätermonate in der deutschen Wirtschaft ...	10
Tabelle 2 Alter der Elterngeldbeziehenden nach Geschlecht	10
Tabelle 3 Höhe des Elterngeldes gesamt und nach Geschlecht	12
Tabelle 4 Höhe des Elterngeldes nach Anzahl der Kinder	12
Tabelle 5 Gründe, warum Erwerbstätigkeit nicht schon früher aufgenommen wurde	16
Tabelle 6 Gründe, warum die Erwerbstätigkeit nicht erst später aufgenommen wurde	17
Tabelle 7 Gegenüberstellung der tatsächlichen Betreuung und der Wünsche zur Kinderbetreuung	18

Einführung

Am 1. Januar 2007 ist das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748) in Kraft getreten. Damit wurde für Geburten ab dem 1. Januar 2007 das bisherige Erziehungsgeld durch das Elterngeld abgelöst. Mit dem Gesetz ist die finanzielle Förderung von Familien in der ersten Zeit nach der Geburt grundlegend neu gestaltet worden. Deswegen sieht § 25 BEEG einen Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen dieses Gesetzes sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung dieser Vorschriften vor, der hiermit vorgelegt wird.

Grundlage des Berichts sind die Ergebnisse der systematischen und kontinuierlichen Evaluation des Elterngeldes.

In der demoskopischen Erstbefragung „Das Elterngeld im Urteil der jungen Eltern“ vom Institut für Demoskopie in Allensbach (IfD) wurden zwischen dem 11. Mai und dem 4. Juni 2007 996 Mütter und Väter, deren jüngstes Kind ab dem 1. Januar 2007 geboren wurde, zu ihrem Kenntnisstand und ihrem allgemeinen Werturteil über das Elterngeld, ihren persönlichen Erfahrungen bei der Beantragung und Bewilligung der Leistung und der Bedeutung des Elterngeldes für ihr Familieneinkommen und für ihre Entscheidung zur Nutzung der Elternzeit und Zeitpunkt und Umfang ihrer künftigen Erwerbstätigkeit befragt (IfD, 2007a).

Eine repräsentative Befragung von Personalverantwortlichen in 1 100 großen, mittleren und kleinen Wirtschaftsunternehmen in Deutschland zu den Einstellungen und Erfahrungen mit dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz hat die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) im Juni 2007 in Kooperation mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) durchgeführt (DIHK, 2007).

Ab Juli 2007 hat das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung in Essen (RWI) eine Evaluationsmaßnahme des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit durchgeführt. Ziel dieser Wirkungsanalyse war es, bis zum Juli 2008 eine empirisch stichhaltig fundierte Bewertung der Frage zu ermöglichen, ob das Elterngeld die Situation von jungen Familien nachhaltig verbessert und insbesondere zu einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie beiträgt. Kern der Studie ist die Untersuchung der tatsächlichen Inanspruchnahme des Elterngeldes durch die Leistungsadressaten und die Abschät-

zung und Bewertung der sozialen Effekte des Gesetzes. Für die erste Erhebungsstufe hat das RWI Essen das Meinungsforschungsinstitut Forsa beauftragt, je 500 Kinderlose und Eltern mit Kindern, die zwischen 2002 und 2006 geboren sind, telefonisch zu befragen (RWI, 2007). Die zweite Stufe war aufgegliedert in die „Befragung Junge Familie I“ unter 2 050 Elternhaushalten, deren jüngstes Kind im ersten Quartal 2007 geboren wurde und der „Befragung Junge Familie II“ in Kooperation mit der AOK Rheinland-Hamburg sowie der AOK Sachsen-Anhalt, die 1 151 Elternhaushalte – eine Elterngeldgruppe (Eltern, deren Kind im ersten Quartal 2007 geboren wurde) und eine Vergleichsgruppe (Eltern, deren Kind im letzten Quartal 2006 geboren wurde) – umfasste (RWI, 2008).

Ebenfalls ab Juli 2007 hat Rambøll-Management die internationale Vergleichsstudie „Das Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit im internationalen, insbesondere europäischen Vergleich“ zu den Ländern Norwegen, Kanada, Österreich und Frankreich sowie mit einem Überblick über Skandinavien erstellt. In dem Abschlussbericht wurden die Elemente und Ziele der Elterngeld- und Elternzeitregelungen der verglichenen Länder sowie deren Einbettung in das jeweilige System der Familienleistungen beschrieben und analysierend gegenübergestellt. Die Regelungen wurden unter besonderer Berücksichtigung des BEEG in den Kontext der aktuellen familienpolitischen Entwicklungslinien in Europa eingeordnet und zusätzlich die Wirkungen der Regelungen anhand der vorhandenen Literatur und Statistiken dargestellt (Rambøll, 2008a).

Bereits vor In-Kraft-Treten des Gesetzes wurde im Herbst 2006 vom Institut für Demoskopie Allensbach eine Unternehmensbefragung durchgeführt (IfD, 2006). Im Frühjahr 2008 wurden erneut Einstellungen der Personalverantwortlichen in jeweils 500 deutschen Wirtschaftsunternehmen gegenüber dem Elterngeld in der Unternehmensbefragung 2 abgefragt (IfD, 2008b).

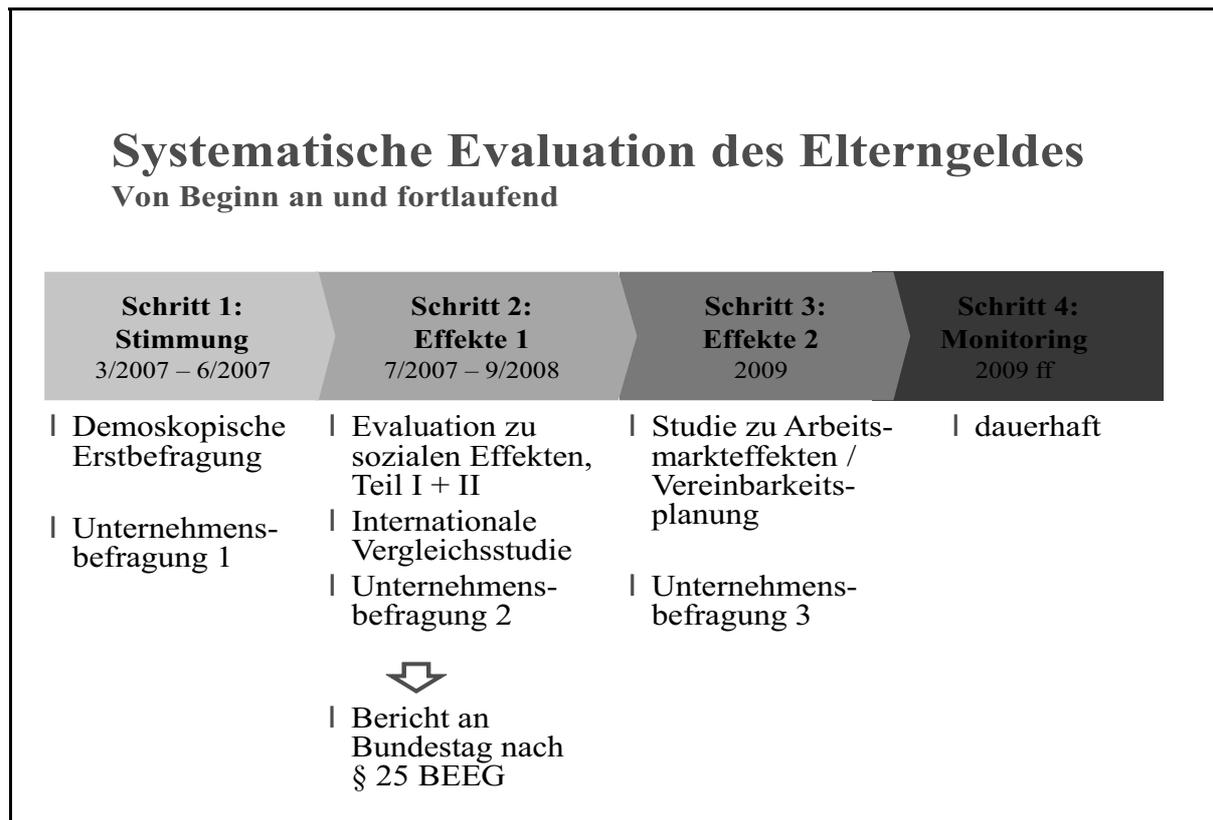
Im Jahr 2009 soll eine Studie zu Arbeitsmarkt- und Vereinbarkeitseffekten, die sich durch die Einführung des Elterngeldes ergeben, erstellt werden. Ergänzend ist eine dritte Unternehmensbefragung geplant.

Ab 2009 wird nach einem Resümee über die bisherigen Untersuchungen ein dauerhaftes Monitoring eingeführt werden.

Folgende Abbildung verdeutlicht den Aufbau der Evaluation im Überblick.

Abbildung 1

Aufbau der Evaluation des Elterngeldes



1 Elterngeld als Teil nachhaltiger Familienpolitik

1.1 Ziele nachhaltiger Familienpolitik

Die Sachverständigenkommission des Siebten Familienberichts sieht das Ziel einer nachhaltigen Familienpolitik darin, soziale, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen herzustellen, sodass in die Entwicklung und Erziehung von Kindern investiert werden kann, Generationensolidarität lebbar und Fürsorge als Teil der eigenen Lebensperspektive interpretierbar wird. Das Elterngeld wird als ein wichtiger Motor für die Ziele der nachhaltigen Familienpolitik angesehen. In diesem Sinn handelt es sich um eine Zukunftsinvestition. (Siebter Familienbericht, 2006).

Nachhaltigkeit umfasst, Lebenspläne zu ermöglichen, die sich an den Wünschen der Menschen und den Gegebenheiten der heutigen Wissensgesellschaft orientieren. Nachhaltigkeit bedeutet, ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung von Humanvermögen zu legen. Nachhaltigkeit beinhaltet die demografische Sicherung sowie eine Politik, die die Menschen befähigt und ermutigt, überhaupt Familien zu gründen und elementare Werte ei-

ner Gesellschaft an die nächste Generation weiterzugeben.

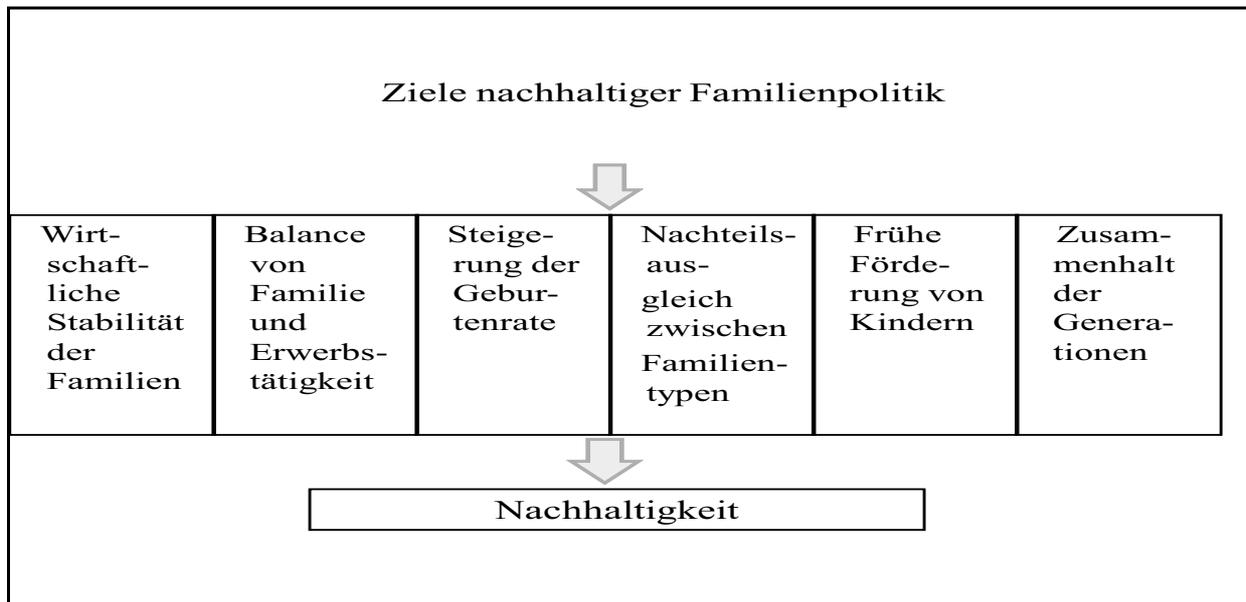
1.2 Das Elterngeld als zentrale Maßnahme nachhaltiger Familienpolitik

Die Wirksamkeit nachhaltiger Familienpolitik ist das Ergebnis eines aufeinander abgestimmten Zusammenwirkens verschiedener Maßnahmen mit den drei Ansatzpunkten Zeit, Geld, Infrastruktur. Nicht jede Maßnahme kann und soll dabei jedem Ziel in gleicher Weise dienen.

Das Elterngeld soll allen Eltern in der ersten Zeit nach der Geburt des Kindes dessen Betreuung ermöglichen, ohne dadurch allzu große Einkommenseinbußen fürchten zu müssen. Es soll einen Schonraum schaffen, in dem sich die Familie nach der Geburt ihres Kindes auf die neue Situation einstellen und zusammenfinden kann. Es erkennt eine gesellschaftliche Verantwortung zur Unterstützung aller Eltern in einem Zeitraum an, für den auch unter dem Gesichtspunkt der Nachrangigkeit staatlicher Hilfe eine Fortführung eigener Erwerbstätigkeit nicht erwartet werden kann. Das Elterngeld ist damit keine Leistung, durch die die wirtschaftliche Grundlage der Familie über das vor der Geburt vorhandene Niveau hinaus angehoben

Abbildung 2

Ziele nachhaltiger Familienpolitik



oder ein finanzielles Mindestniveau gewährleistet werden soll, sondern ein Ausgleich für konkrete Nachteile in der Frühphase der Familiengründung. Deshalb orientiert sich das Elterngeld im Grundsatz an der Höhe des nach der Geburt des Kindes wegfallenden Erwerbseinkommens. Die Anhebung der Ersatzrate bei Einkommen unter 1 000 Euro netto vor der Geburt von 67 auf bis zu 100 Prozent und die Begrenzung des Elterngeldes auf maximal 1 800 Euro monatlich spiegeln den Fürsorgecharakter der Leistung wider. Der unabhängig von einer vorherigen Erwerbstätigkeit gezahlte Mindestbetrag des Elterngeldes von 300 Euro monatlich berücksichtigt, dass es viele und sehr verschiedene Gründe geben kann, warum in dem Bemessungszeitraum vor der Geburt des Kindes kein Erwerbseinkommen bezogen worden ist.

Der Geschwisterbonus soll dem Umstand Rechnung tragen, dass zwischen einem geringeren oder fehlenden Einkommen vor der Geburt des jüngsten Kindes und der Betreuung des älteren Kindes typischer Weise ein Zusammenhang besteht. Da deshalb vielfach der Anspruch auf Elterngeld für das jüngere Kind sinkt, gewährleistet der Geschwisterbonus durch den Zuschlag von 10 Prozent auf das zustehende Elterngeld bzw. mindestens 75 Euro einen teilweisen Ausgleich.

Das Elterngeld hilft als eine familienunterstützende dynamische Leistung wirksam bei der Sicherung der eigenen Lebensgrundlage. Die Lage berufstätiger Paare wird erstmals in den Fokus genommen. Die Sorge vor dauerhaften Einkommenseinbrüchen durch die Entscheidung für ein Kind wird für Frauen und Männer gemildert. Durch die dynamische Ausgestaltung werden erstmals auch Väter erreicht, die bisher aktive Vaterschaft und Erwerbstätig-

keit kaum miteinander verbinden konnten. Das Elterngeld soll Eltern auch über die Frühphase hinaus stärken. Die Orientierung der Leistung am individuellen Einkommen will dazu beitragen, dass es Müttern und Vätern auf Dauer besser gelingt, ihre wirtschaftliche Existenz möglichst unabhängig von bedarfsabhängigen Transferleistungen zu sichern.

1.3 Gründe zum Ablösen des Erziehungsgeldes

Das Bundeserziehungsgeld hat Eltern eine bedarfsorientierte finanzielle Unterstützung angeboten, die sich am Einkommen orientierte, den Einkommenseinbruch bei Wegfall eines Erwerbseinkommens jedoch nicht ausgleichen konnte¹. Familien in mittleren Einkommensbereichen erreichten trotz Kindergeld nur rund 70 Prozent, Familien mit hohen Einkommen rund 60 Prozent des vor der Geburt zur Verfügung stehenden Haushaltseinkommens² (Siebter Familienbericht, 2006).

Das bisherige Bundeserziehungsgeld hat Müttern und Vätern somit nicht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in ausreichendem Maße ermöglicht. Es begünstigte eine Rollenteilung zwischen Männern und Frauen, die häufig nicht den Lebenswünschen der Paare entsprach. Bei den betroffenen Familien verursachten die durch das Erziehungsgeld begünstigten längeren Erwerbsunterbrechun-

¹ Die Höhe der Leistung orientierte sich nicht am zuvor bezogenen Einkommen, sondern am Einkommen, das während des Erziehungsgeldbezuges erzielt wird, z. B. durch den weiterarbeitenden Elternteil (§ 5 Abs. 3 BErzGG).

² Zur wirtschaftlichen Sicherung durch das Elterngeld, vgl. Kap. 5.3.

gen auch auf lange Sicht oft nicht aufzuholende, über den Einkommensausfall hinausgehende finanzielle Nachteile gegenüber kinderlosen Paaren: Je länger und je häufiger die Erwerbstätigkeit ausgesetzt wird, umso schlechter sind die Rückkehrmöglichkeiten, die Karrierechancen und die Altersvorsorge und umso größer ist das Armutsrisiko der Familie.

Das Erziehungsgeld konnte nicht verhindern, dass viele junge Paare auch vor dem Hintergrund befürchteter negativer beruflicher und finanzieller Folgen ihren Kinderwunsch aufgeschoben oder ganz auf Kinder verzichtet haben.

1.4 Regelungselemente des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes

1.4.1 Elterngeld

Elterngeld gibt es für Erwerbstätige, also für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Beamtinnen und Beamte oder Selbstständige, ebenso wie für nicht erwerbstätige Elternteile, etwa Arbeitslose, Studierende oder Hausfrauen und -männer. Auch Adoptiveltern und in Ausnahmefällen Verwandte bis zum dritten Grad und ihre Ehe- oder eingetragenen Lebenspartnerinnen und Lebenspartner können Elterngeld beziehen. Anspruch auf Elterngeld haben Eltern, die ihre Kinder nach der Geburt selbst betreuen und erziehen, nicht mehr als 30 Stunden in der Woche erwerbstätig sind, mit ihren Kindern in einem Haushalt leben und einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben (§ 1 Abs. 1 BEEG). Die Beschäftigung im Rahmen einer Ausbildung gilt nicht als volle Erwerbstätigkeit (§ 1 Abs. 6 BEEG). Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch eine Person elterngeldberechtigt sein, die ihren Wohnsitz nicht in Deutschland hat (§ 1 Abs. 2 BEEG).

Der Einkommensersatz beträgt 67 Prozent des durchschnittlich vor der Geburt monatlich zur Verfügung stehenden bereinigten Nettoerwerbseinkommens, höchstens jedoch 1 800 Euro (§ 2 Abs. 1 BEEG) und mindestens 300 Euro (§ 2 Abs. 5 BEEG).

Für die Berechnung der Höhe des Elterngeldes wird bei abhängig Beschäftigten das in den zwölf Kalendermonaten vor dem Monat der Geburt erzielte durchschnittliche Erwerbseinkommen nach Abzug von Steuern, Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung und einem Zwölftel des steuerlichen Arbeitnehmer-Pauschbetrags zugrunde gelegt. Monate, in denen Mutterschaftsgeld einschließlich Arbeitgeberzuschuss oder Elterngeld für ein anderes Kind bezogen wurde oder in denen wegen einer schwangerschaftsbedingten Erkrankung Erwerbseinkommen weggefallen ist, werden bei der Festlegung der zwölf Kalendermonate nicht mitgezählt. Statt dieser Monate werden zusätzlich weiter zurückliegende Monate zugrunde gelegt. Einmalzahlungen werden bei der Einkommensermittlung nicht berücksichtigt, weil es insbesondere bei einer Erwerbstätigkeit nach der Geburt auf Zufall beruht, ob eine solche im Bezugszeitraum anfällt (§ 2 Abs. 1 und 7 BEEG).

Bei Teilzeittätigkeit im Bezugszeitraum des Elterngeldes erhält die Betreuungsperson 67 Prozent ihres wegfallen-

den Teileinkommens. Als Einkommen vor der Geburt werden höchstens 2 700 Euro berücksichtigt (§ 2 Abs. 3 BEEG).

Das Mutterschaftsgeld einschließlich des Arbeitgeberzuschusses wird auf das Elterngeld voll angerechnet (§ 3 Abs. 1 BEEG). Werden im Bezugszeitraum andere Ersatzleistungen, wie beispielsweise Arbeitslosengeld I oder Rentenzahlungen für das wegfallende Erwerbseinkommen bezogen, werden sie bis auf 300 Euro auf das Elterngeld angerechnet; hier wird Elterngeld in Höhe von 300 Euro also zusätzlich gezahlt (§ 3 Abs. 2 BEEG). Der Mindestbetrag wird auch bei Sozialleistungen, deren Zahlung von anderen Einkommen abhängig ist, etwa Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Wohngeld, nicht als Einkommen angerechnet, sondern zusätzlich gezahlt (§ 10 Abs. 1 BEEG).

Eltern mit geringem Einkommen wird ein erhöhtes Elterngeld gezahlt. Ist das bereinigte Nettoeinkommen vor der Geburt geringer als 1 000 Euro monatlich, wird die Ersatzrate von 67 Prozent auf bis zu 100 Prozent angehoben. Für je zwei Euro, die das Einkommen unter 1 000 Euro liegt, steigt die Ersatzrate um 0,1 Prozentpunkte (§ 2 Abs. 2 BEEG).

Das Elterngeld ist steuerfrei (§ 3 Nummer 67 EStG). Um die durch das Elterngeld gestiegene steuerliche Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen, unterliegt es jedoch nach dem Einkommensteuergesetz dem Progressionsvorbehalt (§ 32b Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe j EStG).

Lebt die berechtigte Person mit zwei Kindern, die das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, oder mit drei oder mehr Kindern, die das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet haben, in einem Haushalt, so wird das Elterngeld um 10 Prozent, mindestens um 75 Euro, erhöht (§ 2 Abs. 4 BEEG). Die Altersgrenze beträgt bei behinderten Kindern jeweils 14 Jahre (§ 2 Abs. 4 Satz 4 BEEG). Bei Mehrlingsgeburten erhöht sich das Elterngeld für das zweite und jedes weitere Kind um je 300 Euro (§ 2 Abs. 6 BEEG).

Das Elterngeld kann in den ersten 14 Lebensmonaten des Kindes in Anspruch genommen werden. Ein Elternteil kann höchstens für zwölf Monate Elterngeld beantragen. Anspruch auf zwei weitere Monatsbeträge (Partnermonate) haben die Eltern, wenn beide vom Angebot des Elterngeldes Gebrauch machen möchten und sich in mindestens zwei Bezugsmonaten das Erwerbseinkommen mindert. Mutter und Vater können den Zeitraum frei untereinander aufteilen (§ 4 BEEG). Alleinerziehende, die das Elterngeld zum Ausgleich wegfallenden Erwerbseinkommens beziehen, können die Leistung allein für die vollen 14 Monate erhalten. Bedingung ist jedoch, dass das Kind allein bei dem Elternteil in der Wohnung lebt, dem die elterliche Sorge oder zumindest das Aufenthaltsbestimmungsrecht zusteht (§ 4 Abs. 3 BEEG).

Das Elterngeld kann bei gleichem Gesamtbetrag auf die doppelte Anzahl von Monaten gedehnt werden (Verlängerungsmöglichkeit). Insgesamt können Eltern maximal 28 halbe Monatsbeträge ausgezahlt bekommen (§ 6 BEEG).

1.4.2 Elternzeit

Jeder Elternteil kann weiterhin bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres seines Kindes Elternzeit beanspruchen. Einen Anspruch auf Elternzeit haben Mütter und Väter, die in einem Arbeitsverhältnis stehen. Ein Anteil von bis zu 12 Monaten der maximal dreijährigen Elternzeit kann auch auf die Zeit bis zum achten Geburtstag des Kindes übertragen werden, wenn der Arbeitgeber dem zustimmt (§ 15 Abs. 2 BEEG). Die Elternzeit kann in jedem Arbeitsverhältnis genommen werden, d. h. auch bei befristeten Verträgen, bei Teilzeitarbeitsverträgen und bei geringfügigen Beschäftigungen. Während der Elternzeit besteht ein besonderer Kündigungsschutz: Die Arbeitgeberseite kann grundsätzlich keine Kündigung aussprechen (§ 18 Abs. 1 BEEG).

1.5 Änderungen des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes

1.5.1 Vollzogene Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes

§ 1 Abs. 7 BEEG ist mit Artikel 6 Abs. 8 des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970, 2008) ergänzt worden. Damit gehört die mit der gesetzlichen Altfallregelung des § 104a des Aufenthaltsgesetzes neu eingeführte Aufenthaltserlaubnis zu den Aufenthaltstiteln, die einen Anspruch auf Elterngeld ausschließen.

1.5.2 Gesetzentwürfe zur Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (Bundestagsdrucksache 16/10118) vorgelegt, da bereits zum jetzigen Zeitpunkt als Ergebnis der laufenden Beobachtung des Vollzugs des Gesetzes in einzelnen Punkten erkennbar ist, dass zur Stärkung der Wahlfreiheit zwischen den verschiedenen Lebensentwürfen von Familien mit Kindern und zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen angebracht ist. Die Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen zum Elterngeld und zur Elternzeit sollen deshalb durch eine einheitliche Mindestbezugszeit des Elterngeldes von zwei Monaten, eine Flexibilisierung des Antrags auf Elterngeld und die erleichterte Unterstützung von minderjährigen Eltern sowie jungen volljährigen Eltern in Ausbildung bei der Betreuung und Erziehung ihres Kindes durch die Großeltern verstärkt werden. Daneben sollen die besonderen Belange von Wehr- und Zivildienstleistenden sowie ehemaligen Wehr- und Zivildienstleistenden bei der Einkommensermittlung besser berücksichtigt werden.

Der Bundesrat unterstützt die dort vorgesehenen Änderungen (vgl. die Stellungnahme des Bundesrates, Bundesratsdrucksache 341/08 – Beschluss).

Der Bundesrat seinerseits hat den Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs (Bundestagsdrucksache 16/9897) auf den Weg gebracht. Danach soll für Arbeitnehmer wie für Selbstständige die Einkommensermittlung insbesondere hinsichtlich der Steuern und Sozialabgaben durch deren pauschale Berücksichtigung erleichtert werden. Darüber hinaus sieht der Entwurf vor, bei Anwendung des Geschwisterbonus insgesamt 375 Euro sowohl auf Einkommensersatz- als auch auf andere Sozialleistungen anrechnungsfrei zu belassen (gleichlautende Vorschläge des Bundesrates in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung).

Die in der Stellungnahme der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/9897) und der Gegenäußerung der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/10118) geäußerten Zweifel daran, dass die Vorteile der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen zur Ermittlung des Einkommens bei Nichtselbstständigen die Nachteile überwiegen (im Einzelnen vgl. unter Kap. 7.5.), sind bisher nicht ausgeräumt. Die Entscheidung bleibt dem weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vorbehalten. Die vorgeschlagenen Regelungen zur Ermittlung des Einkommens von Selbstständigen und den Vorschlag, den Geschwisterbonus von der Anrechnung bei Entgeltersatzleistungen oder anderen Sozialleistungen zu verschonen (im Einzelnen vgl. unter Kap. 7.7.), lehnt die Bundesregierung weiterhin ab.

Über beide Gesetzentwürfe wird derzeit im Bundestag beraten.

2 Gesellschaftliche Wahrnehmung des Elterngeldes

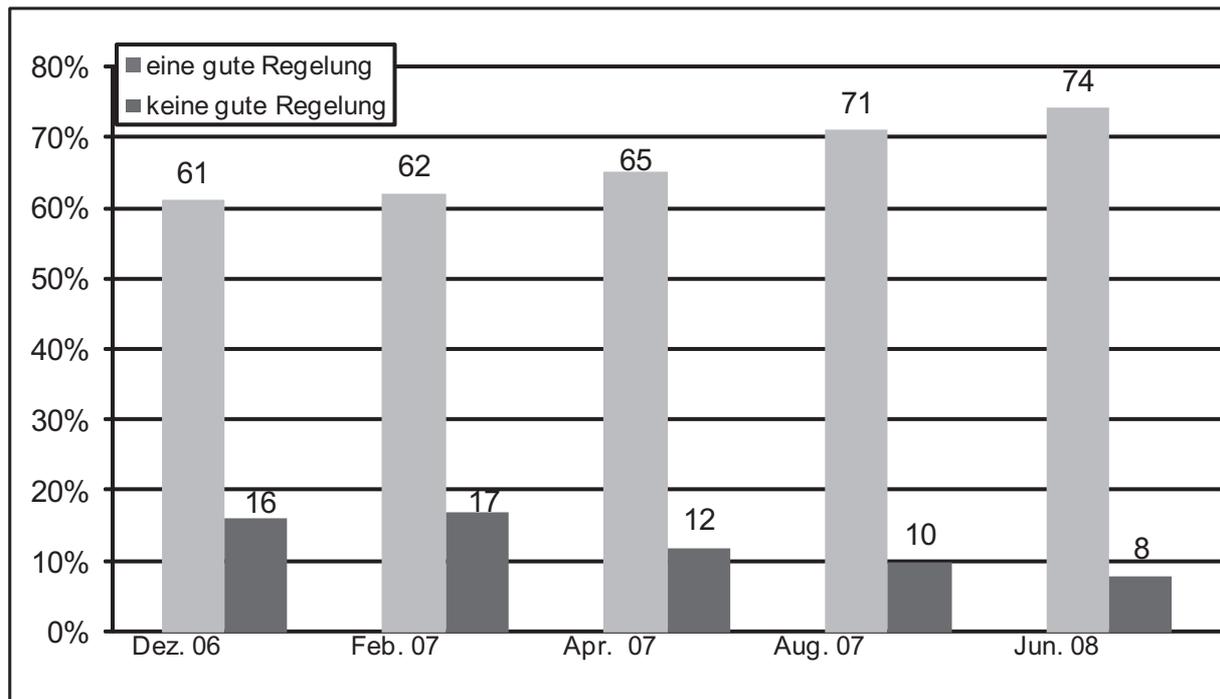
2.1 Bekanntheit der Leistung in der Gesellschaft

Das Elterngeld ist allgemein bekannt. Auch in der Gruppe der Eltern, deren Kind im Jahr 2006 geboren wurde, gaben 87 Prozent der Mütter an, das Elterngeld zu kennen. Weniger bekannt waren Teilelemente wie die Verlängerungsmöglichkeit, der Progressionsvorbehalt und die Anrechnung des Mutterschaftsgeldes (RWI, 2008).

2.2 Positive Bewertung durch die Bevölkerung

Fast alle Eltern, die Elterngeld beziehen (90 Prozent), sehen die Leistung im Zeitraum nach der Geburt als „hilfreich“ an, 54 Prozent sogar als „sehr hilfreich“. Die Zustimmung zum Erziehungsgeld unter den Berechtigten erzielt ähnliche Werte (87 Prozent als „hilfreich“, darunter 60 Prozent als „sehr hilfreich“). Da der Anteil der Nichtbeziehenden beim Erziehungsgeld wesentlich höher war, wird durch das Elterngeld ein deutlich größerer Teil der Bevölkerung von einer von ihr als hilfreich empfundenen staatlichen Leistung erreicht (RWI, 2008). Auch die Zustimmung in der Bevölkerung zum Elterngeld ist hoch und steigt weiter. Im Dezember 2006 hielten 61 Prozent der Bevölkerung das Elterngeld für eine gute Regelung, im Juni 2008 waren es bereits 74 Prozent (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3

Zustimmung zum Elterngeld in der Bevölkerung

Anmerkung: Hierbei wurden nicht nur Elterngeldbeziehende befragt, sondern die Gesamtbevölkerung.

Quellen: IfD-Umfragen: 7098, 10002, 10003, 10023

2.3 Positive Bewertung durch Wissenschaft und Wirtschaft

Wissenschaft und Wirtschaft bewerten das Elterngeld und seine Wirkungen positiv.

Bereits im Jahr 2003 hat das Gutachten „Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung“ die Einführung des Elterngeldes empfohlen. Der Leitgedanke war es, die Einkommensverluste durch Minderung der Erwerbstätigkeit nach der Geburt des jüngsten Kindes zu verringern. Hierbei wurde prognostiziert, dass Mütter zur frühzeitigen Rückkehr in den Beruf ermutigt werden und die Geburtenrate steigt (Rürup/Gruescu, 2003). Die Kommission des Siebten Familienberichts unterstützte auch ein einkommensabhängiges Elterngeld nach skandinavischem Vorbild, da es eine Freistellung von der Erwerbsarbeit zur Unterstützung der Entwicklung von Humankapital in einer Wissensgesellschaft ermögliche und hinsichtlich der Zahl der Mehrkinderfamilien auch ein positiver demografischer Effekt erwartet wurde (Siebter Familienbericht, 2006).

Das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln (IW) hat dem Elterngeld 2007 in einer Studie positive Wirkungen zugunsten steigender Bevölkerungszahlen und steigender Erwerbstätigkeit zugewiesen. Ab dem zweiten Lebensjahr des Kindes ist ein Anstieg der Erwerbstätigkeit von Müttern prognostiziert worden. Danach erhöhe das El-

terngeld auch die Frauenerwerbstätigkeit vor der Geburt, da es sich um eine Lohnersatzleistung handele, die Anreize zur Arbeitsmarktpartizipation schaffe. Mit einem Anstieg der Erwerbstätigkeit sind Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer und bei den Beiträgen zur Sozialversicherung verbunden. Das Humankapital wachse, wenn qualifizierte Frauen kürzer in Elternzeit seien und die Möglichkeit hätten, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten im Beruf einzusetzen. Vom IW Köln wurde auch befunden, dass das Elterngeld als Lohnersatzleistung langfristig die Reproduktionsfunktion der Familie stärke und zu einem größeren Bevölkerungswachstum führe, da Einkommenssicherheit bestehe und eine Stärkung der Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt erreicht werde (IW, 2007).

Eine Studie vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) nimmt an, dass im Durchschnitt Eltern aus allen Einkommensgruppen, Paare sowie auch Alleinerziehende, von der Leistungsreform profitieren und dass die Müttererwerbstätigkeit zunimmt. Hierdurch wird nach der Studie eine Steigerung der Einkommensteuer und der Beiträge für Sozialabgaben in Höhe von 200 Millionen Euro pro Jahr erwartet (Spiess/Wrohlich, 2006).

Das Institut für Wirtschaftsforschung in Halle (IWH) ist der Frage nachgegangen, ob das Elterngeld ein neuer Risikofaktor für Unternehmen sei, da sich derzeit und zu-

künftig mehr Männer für eine familienbedingte Auszeit entschieden als vor 2007. Das IWH vermutet, dass sich dadurch Nachteile für die Risikoposition der Unternehmen ergeben. Es überwiegen jedoch die positiven Auswirkungen des Elterngeldes. Das bisherige Risiko der Frauen, auszufallen, werde auch für Männer wahrscheinlicher und stärke somit die Gleichberechtigung der Geschlechter. Die höhere Geburtenrate und die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen brächten vorteilhafte Effekte für die Volkswirtschaft³ (Nulsch/Dannenberg, 2008).

³ Eine Unternehmensbefragung der Deutschen Industrie- und Handelskammer vom Juni 2007 zeigt, dass 51 Prozent der Unternehmen damit rechnen, dass die Mitarbeiterinnen häufiger als bisher aus der Elternzeit zurückkehren (DIHK, 2007).

So sehen tatsächlich fast zwei Drittel der Unternehmen die Unterbrechung der Berufstätigkeit von Vätern gar nicht problematisch (IfD, 2008b). Dass die Arbeitszeit reduziert wird, finden zwei Drittel (65 Prozent) gut, 61 Prozent, dass die Berufstätigkeit unterbrochen wird (vgl. Tabelle 1).

In der Hälfte der befragten Unternehmen sind Mitarbeiter nach Einführung des Elterngeldes Väter geworden, in 40 Prozent dieser Betriebe haben Väter dann die Berufstätigkeit unterbrochen, in 8 Prozent die Arbeitszeit reduziert. Ein Drittel der Unternehmensverantwortlichen vermutet eine weitere Zunahme der Elternzeit durch Väter. Fast drei Viertel der Personalverantwortlichen (71 Prozent) sind der Meinung, dass man als Arbeitgeber eine Mitverantwortung dafür hat, den eigenen Beschäftigten die Entscheidung für Kinder zu erleichtern (IfD, 2008b).

Tabelle 1

Akzeptanz der Vätermonate in der deutschen Wirtschaft

	Arbeitszeit reduzieren		Berufstätigkeit unterbrechen	
	2006	2008	2006	2008
Gute Sache	59	65	48	61
Keine gute Sache	33	26	44	28
unentschieden	8	9	8	11

Anmerkung: Angaben in Prozent
Quelle: IfD, 2006, 2008b

3 Inanspruchnahme des Elterngeldes

3.1 Antragstellung und Bewilligung

751 941 Elterngeldanträge wurden bis Ende Juni 2008 bewilligt (Statistisches Bundesamt, 2008a). Damit entlastet das Elterngeld bereits viele junge Eltern; der Vollzug des Gesetzes verläuft dank des Engagements der zuständigen Stellen weitgehend problemlos und zur Zufriedenheit der Eltern.

71,5 Prozent der Elterngeldempfängerinnen und -empfänger sind verheiratet und ein Viertel (24,4 Prozent) ist ledig. 4,1 Prozent sind geschieden, verwitwet oder in eingetragener Lebenspartnerschaft lebend. Die Elterngeldempfängerinnen und -empfänger haben zu 57,7 Prozent ein Kind, zu 29,6 Prozent zwei Kinder, ein Zehntel hat

drei Kinder und 3,3 Prozent haben vier und mehr Kinder (Statistisches Bundesamt, 2008a).

Gut die Hälfte (56,0 Prozent) der Elterngeldberechtigten ist über 30 Jahre alt, über 35 ist noch ein Viertel (26,0 Prozent) der Eltern. Knapp die Hälfte der Frauen (48,2 Prozent) ist unter 30 Jahre alt. Die Männer sind im Durchschnitt fünf Jahre älter als die Frauen, wenn das Kind geboren wird (vgl. Tabelle 2).

3.2 Dauer und Höhe des Elterngeldbezugs

Die meisten Eltern nehmen für 12 Monate Elterngeld in Anspruch, die Mütter zu 87 Prozent, die Väter zu 13 Prozent (vgl. Abbildung 4). Bei Männern ist die Bezugsdauer jedoch überwiegend auf ein bis zwei Monate ausgerichtet.

Tabelle 2

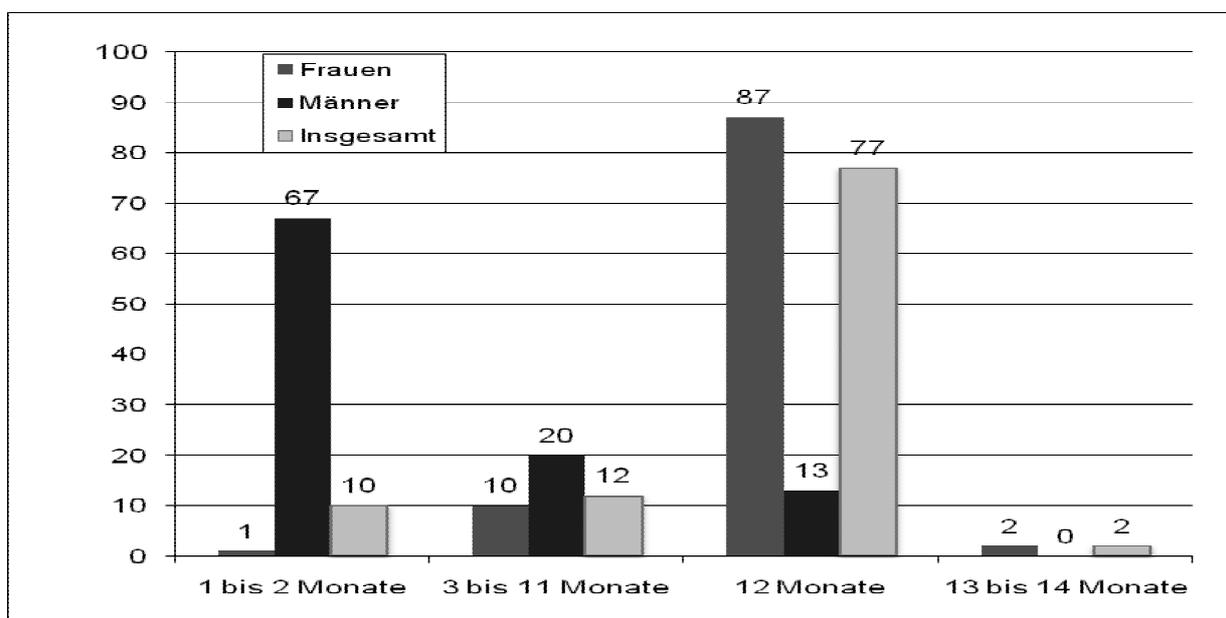
Alter der Elterngeldbeziehenden nach Geschlecht

Alter in Jahren	gesamt	Frauen	Männer
unter 30	44,0	48,2	17,8
30 bis unter 35	30,0	30,1	29,8
35 bis unter 40	19,8	17,9	31,5
40 und älter	6,2	3,8	20,9

Anmerkung: Angaben in Prozent
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008a

Abbildung 4

Dauer des Elterngeldbezugs nach Geschlecht



Anmerkung: Hierbei werden Eltern einbezogen, die zwischen Januar 2007 und Juni 2008 einen Elterngeldantrag bewilligt bekommen haben.
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008a

Die Höhe des Elterngeldes fällt sehr unterschiedlich aus. Insgesamt erhalten 53 Prozent der Eltern unter 500 Euro, 28,4 Prozent der Elterngeldbezieherinnen und -bezieher bekommen mehr als 500 und weniger als 1 000 Euro. Anspruchsberechtigt für 1 000 bis unter 1 500 Euro Elterngeld sind 11,4 Prozent der Eltern, 6,8 Prozent haben einen Leistungsbezug von 1 500 bis 1 800 Euro bzw. über 1 800 Euro⁴. Die Höhe des Elterngeldes von Frauen beträgt mehrheitlich 300 bis unter 500 Euro, Männer erhalten zu 70 Prozent 500 Euro oder mehr (vgl. Tabelle 3).

Je nach Kinderzahl zeigt sich eine äußerst unterschiedliche Verteilung des Elterngeldes (vgl. Tabelle 4). 41,4 Prozent der Eltern von einem Kind bekommen Elterngeld von bis unter 500 Euro; bei vier und mehr Kindern sind es fast 82,9 Prozent.

⁴ Anspruch auf Elterngeld über 1 800 Euro Elterngeld kann durch Geschwisterbonus oder Mehrlingszuschlag bestehen.

Die Mütter von einem Kind bekommen zu 43,8 Prozent ein Elterngeld von bis zu 500 Euro, bei vier und mehr Kindern sind es knapp 88 Prozent. Die Väter von einem Kind erhalten zu 27,9 Prozent eine Leistung von bis zu 500 Euro; Väter von vier und mehr Kindern sind mit knapp 41 Prozent im Bezug von bis zu 500 Euro anzutreffen.

46,9 Prozent der Bezieherinnen und Bezieher von Elterngeld erhalten den Mindestbetrag, 30,6 Prozent nur den Mindestbetrag selbst und 16,3 Prozent zuzüglich Geschwisterbonus oder Mehrlingszuschlag. 53,1 Prozent der Eltern bekommen ein Elterngeld zum Ausgleich wegfallenden Einkommens. Bei Männern ist der Anteil des Elterngeldes als Ersatz von Erwerbseinkommen mit 74,8 Prozent deutlich höher als bei den Frauen mit 49,7 Prozent.

Einschließlich der Fälle, in denen Einkommensersatz unter 300 Euro auf den Mindestbetrag erhöht wird, bekom-

Tabelle 3

Höhe des Elterngeldes gesamt und nach Geschlecht

Höhe des Elterngeldes in Euro	gesamt	Frauen	Männer
300 bis unter 500	53,4	57,4	28,6
500 bis unter 1.000	28,4	28,9	24,6
1.000 bis unter 1.500	11,4	9,3	24,9
1.500 bis 1.800 und mehr	6,8	4,4	21,7

Anmerkung: Angaben in Prozent. Hierbei werden Eltern einbezogen, die zwischen Januar 2007 und Juni 2008 einen Elterngeldantrag bewilligt bekommen haben.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008a

Tabelle 4

Höhe des Elterngeldes nach Anzahl der Kinder

Höhe des Elterngeldes in Euro	bei 1 Kind	bei 2 Kindern	bei 3 Kindern	bei 4 und mehr Kindern
300 bis unter 500	41,4	66,7	75,4	82,9
500 bis unter 1.000	36,1	19,7	14,7	10,6
1.000 bis unter 1.500	14,7	7,7	5,1	3,4
1.500 bis 1.800 und mehr	7,8	5,9	4,8	3,1

Anmerkung: Angaben in Prozent. Hierbei werden Eltern einbezogen, die zwischen Januar 2007 und Juni 2008 einen Elterngeldantrag bewilligt bekommen haben.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008a

men 56,2 Prozent Ersatz für wegfallendes Erwerbseinkommen, bei den Männern sind es 78,3 Prozent und bei den Frauen 52,7 Prozent.

Der Geringverdienstzuschlag greift insgesamt bei 22,4 Prozent der Elterngeldbeziehenden, bei Frauen mit 24,0 Prozent doppelt so häufig wie bei Männern mit 12,2 Prozent.

Die Gruppe der Frauen, die genau 300 Euro Elterngeld bezogen hat, setzt sich zu 23 Prozent aus Studentinnen und Schülerinnen, zu 14 Prozent aus Erwerbstätigen (insbesondere vor der Geburt geringfügig Beschäftigte und Frauen mit temporärer Erwerbstätigkeit), zu 17 Prozent aus vor der Geburt arbeitslosen Frauen sowie zu 40 Prozent aus Hausfrauen ohne Erwerbstätigkeit zusammen (RWI, 2008).

In 6,4 Prozent der Fälle (3,9 Prozent der Frauen und 21,5 Prozent der Männer) wird Elterngeld aufgrund von Teilzeitarbeit gezahlt; die Berechtigten beziehen Elterngeld dann für ihr wegfallendes Teileinkommen. Vom Geschwisterbonus und dem Mehrlingszuschlag profitieren insgesamt 23,0 Prozent der Elterngeldempfänger (Statistisches Bundesamt, 2008a).

3.3 Vollzugsstrukturen und Ausgaben für das Elterngeld

Das Elterngeld ist eine Leistung des Bundes. Dieser trägt nach § 12 Abs. 2 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz die Ausgaben für das Elterngeld. Der Vollzug des Gesetzes erfolgt dagegen nach Artikel 104a Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz durch die Länder im Auftrag des Bundes. Die Einzelheiten sind in Artikel 85 des Grundgesetzes geregelt. Danach ist die Einrichtung der zuständigen Behörden Angelegenheit der Länder, während die Aufsicht über die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung der gesetzlichen Regelung dem Bund obliegt (Artikel 85 Abs. 1 GG).

Für das Elterngeld stellt die Bundesregierung jährlich gut vier Milliarden Euro zur Verfügung. Das sind rund 1,3 Mrd. Euro mehr als für das bisherige Erziehungsgeld. Im Hinblick auf die für das Jahr 2007 geleisteten Kassenausgaben für das Elterngeld in Höhe von rund 1,7 Mrd. Euro ist es gegenüber den im Gesetzentwurf für das Gesamtjahr 2007 geschätzten Ausgaben in Höhe von 1,6 Mrd. Euro für das Elterngeld zu einer Kostensteigerung gekommen. Unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen hinsichtlich der jährlichen Steigerung der Bruttolöhne und -gehälter, der Änderungen des Steuer- und Sozialsystems sowie der gestiegenen Geburtenzahlen ist auch im Haushaltsjahr 2008 eine Kostensteigerung beim Elterngeld nicht auszuschließen.

3.4 Vergleich von Elterngeld und Erziehungsgeld

Im Jahr 2006 wurden insgesamt 512 810 Erstanträge für Erziehungsgeld bewilligt (Statistisches Bundesamt, 2007a). Demgegenüber stehen 672 724 Geburten (Statistisches

Bundesamt, 2007b). Nach Berücksichtigung von Mehrlingsgeburten entspricht dies einer Inanspruchnahme von ca. 77 Prozent (RWI, 2007).⁵ Bei einem im Jahr 2006 geborenen Kind hat somit knapp ein Viertel der Familien (23 Prozent) überhaupt kein Erziehungsgeld bekommen. Im Gegensatz dazu erhielten annähernd 100 Prozent der Familien, deren Kind im ersten Quartal 2007 geboren wurde, Elterngeld, Frauen für durchschnittlich 11,5 Monate, Männer für durchschnittlich 4,3 Monate. Der Anteil der Familien ohne Elterngeldbezug beträgt weniger als 1 Prozent (RWI, 2008). Damit erreicht das Elterngeld erstmals alle Familien, in denen sich mindestens ein Elternteil überwiegend der Betreuung des Kindes widmet.

Rund 18 Prozent der Erziehungsgeldbeziehenden erhielten für maximal sechs Monate Erziehungsgeld. Ab dem siebten Monat bezogen 16 Prozent weniger als 300 Euro und 66 Prozent 300 Euro oder mehr (Budgetfälle). Rund 50 Prozent hatten beim Erziehungsgeld einen weiteren Anspruch für das zweite Jahr (RWI, 2008).

Eltern, die ihr erstes Kind bekommen haben, die mit einem Partner zusammen leben und die bei der Geburt schon älter sind, wurden durch das Erziehungsgeld seltener erreicht als nunmehr durch das Elterngeld (RWI, 2008).

4 Arbeitsmarktpartizipation und Kinderbetreuung

4.1 Erwerbsunterbrechung

Viele Mütter unterbrechen ihre Erwerbstätigkeit wegen der Betreuung ihrer Kinder nur für kurze Zeit. Fast jede zweite Mutter (43 Prozent) gibt an, bereits weniger als anderthalb Jahre nach der Geburt des Kindes wieder erwerbstätig zu sein.⁶ Nach drei Jahren steigt der Anteil der Frauen, die wieder arbeiten wollen, auf insgesamt 60 Prozent der Mütter und nach sechs Jahren sogar auf 73 Prozent⁷ (vgl. Abbildung 5).

Von der Gruppe der Mütter, die vor der Geburt erwerbstätig waren, sind ein Jahr nach der Geburt des Kindes bereits 52 Prozent wieder erwerbstätig, nach anderthalb Jahren sind oder planen es 65 Prozent und nach zwei Jahre planen 73 Prozent wieder eine Beschäftigung aufzunehmen. Unter den vor der Geburt nicht erwerbstätigen

⁵ Im Jahr 2006 wurden außerdem 354 988 Zweitanträge für Erziehungsgeld bewilligt. Bezogen auf die Geburten des Jahres 2005 entspricht dies einer Inanspruchnahme von ca. 53 Prozent (RWI, 2007).

⁶ Die Elternzeit wird von vielen Eltern in der Befragung nicht korrekt angegeben. Es gibt eine überraschend geringe Elternzeitquote. Ein möglicher Grund dafür könnte darin liegen, dass die Befragten evtl. nicht explizit zwischen Elterngeldbezug und Elternzeit unterscheiden oder Elternzeit noch unter dem Namen Erziehungsurlaub kennen. Ein Indiz hierfür ist, dass 65 bis 70 Prozent der Arbeitnehmerinnen mit unbefristetem Vertrag oder Beamtinnen angeben, keine Elternzeit beansprucht zu haben, obwohl dies die rechtliche Voraussetzung für eine Erwerbsunterbrechung bei abhängig Beschäftigten ist (RWI, 2008).

⁷ Zum Befragungszeitpunkt waren die Kinder etwas über ein Jahr alt. Deshalb konnte über diese Zeitspanne hinaus nur die Planung der Mütter zu ihrer Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden.

Frauen hat nur jede zehnte bis anderthalb Jahre nach der Geburt des jüngsten Kindes eine Erwerbstätigkeit aufgenommen. 43 Prozent planen dies und 12 Prozent wollen dauerhaft Hausfrau sein (RWI, 2008).

Mütter, die die Berufstätigkeit nur für den Mutterschutz unterbrechen, haben häufiger eine Teilzeitbeschäftigung mit 15 bis 30 Stunden oder weniger als 15 Stunden pro Woche ausgeübt. Frauen, die vor der Geburt nur stundenweise gearbeitet haben, arbeiten etwas häufiger ohne Unterbrechung weiter.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Mütter zum Zeitpunkt anderthalb Jahre nach der Geburt des Kindes bereits wieder erwerbstätig sind, steigt deutlich, wenn die Frauen studiert haben. Außerdem sind Frauen in den neuen Bundesländern zu diesem Zeitpunkt häufiger bereits wieder berufstätig. Auch bei Frauen, bei denen der Partner ebenfalls Elterngeld beantragt hat, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie schon arbeiten. Von den vor der Geburt

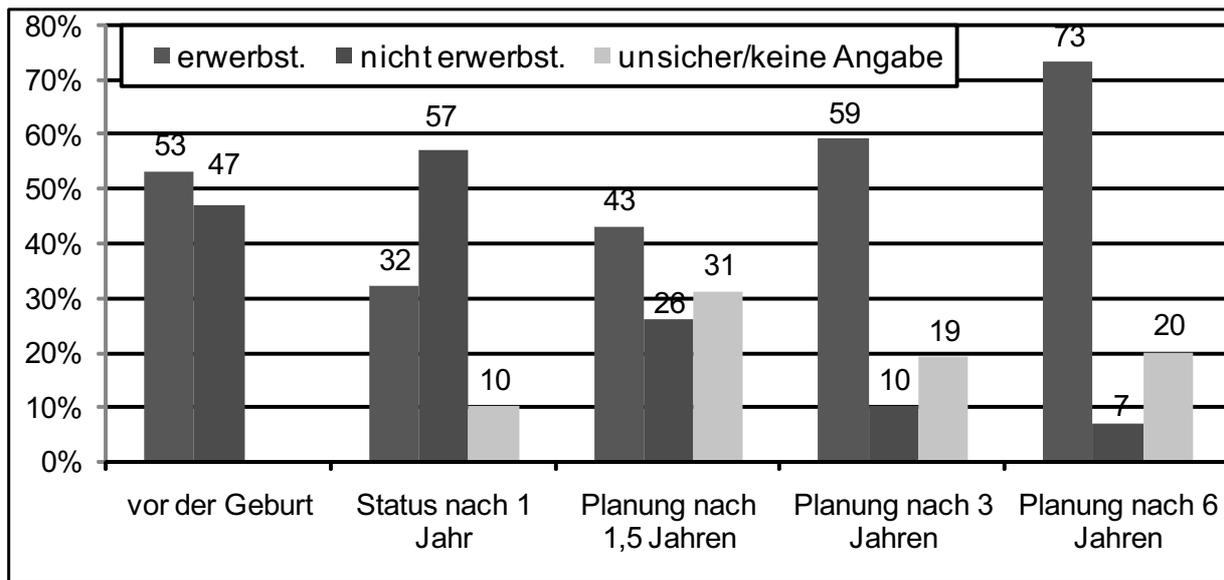
nicht erwerbstätigen Frauen sind nach 12 bis 18 Monaten insbesondere jene häufiger erwerbstätig, die vor der Geburt noch kein Kind hatten (RWI, 2008).⁸

Die Berufsrückkehr der Mütter erfolgt mehrheitlich in Teilzeit (vgl. Abbildung 6). Von den 32 Prozent der Mütter, die ein Jahr nach der Geburt wieder erwerbstätig sind, arbeiten knapp die Hälfte mit einer Arbeitszeit zwischen 15 und 30 Stunden. Ein Fünftel arbeitet über 30 Wochenstunden und knapp ein Viertel ist stundenweise beschäftigt. Von den rund 60 Prozent der Mütter, die nach drei Jahren wieder erwerbstätig sein wollen, plant mehr als die Hälfte eine Teilzeitbeschäftigung zwischen 15 und 30 Stunden und 10 Prozent eine stundenweise Beschäftigung.

⁸ Der Einfluss des Elterngeldes darauf, wie schnell und wie häufig nach der Geburt eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, ist Gegenstand der weiteren Evaluation.

Abbildung 5

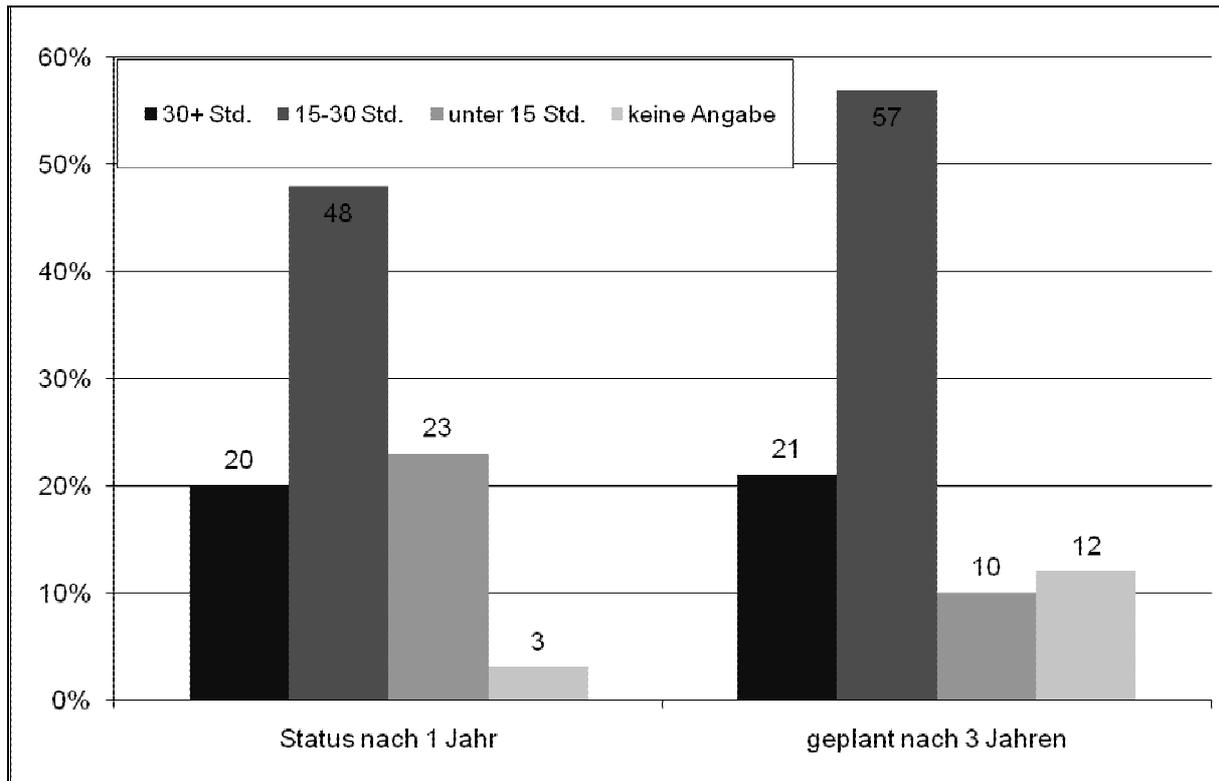
Erwerbstätigkeit von Frauen vor und nach der Geburt des jüngsten Kindes



Anmerkung: Hierbei wurden nur Mütter befragt, deren Kind im ersten Quartal 2007 geboren wurde.
 Quelle: Befragung Junge Familie I, RWI, 2008

Abbildung 6

Umfang der Erwerbstätigkeit von Frauen nach der Geburt des jüngsten Kindes



Anmerkung: Elterngeldbeziehende Mütter geben den Umfang der Erwerbstätigkeit nach einem Jahr an bzw. die Planung nach drei Jahren, wenn sie noch nicht erwerbstätig sind.

Quelle: Befragung Junge Familie I, RWI, 2008

4.2 Zufriedenheit mit der beruflichen Planung

39 Prozent der befragten Frauen sind mit der beruflichen Planung zufrieden, 34 Prozent hätten gerne früher wieder gearbeitet, 28 Prozent wollten lieber zu einem späteren Zeitpunkt wieder arbeiten. Familie und Beruf lassen sich damit noch zu selten entsprechend den Wünschen der Mütter vereinbaren.

Frauen mit akademischem Abschluss sind häufiger mit der beruflichen Planung zufrieden als Frauen mit Hochschulabschluss und geben wesentlich seltener an, lieber früher als geplant wieder arbeiten zu wollen. In Familien mit Partnerantrag ist der Anteil der Mütter deutlich geringer, die lieber zu einem früheren Zeitpunkt als zunächst geplant arbeiten würden, als in Familien ohne Partnerantrag (RWI, 2008).⁹

Es wurde auch nach den Gründen für die Wahl des Zeitpunktes der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit gefragt.

⁹ Sowohl Akademikerinnen im Vergleich zu allen Frauen als auch Mütter, bei denen der Partner auch Elterngeld bezieht, im Vergleich zu allen Müttern steigen von vornherein früher wieder in die Erwerbstätigkeit ein.

Die Gründe, warum die Erwerbstätigkeit nicht früher aufgenommen wurde bzw. nicht aufgenommen werden konnte, sind mannigfaltig (vgl. Tabelle 5). Hauptursachen sind allerdings, dass die Betreuungsmöglichkeiten als zu teuer eingeschätzt wurden oder gar keine Betreuungsmöglichkeit gefunden wurde. Ein ebenfalls oft genannter Grund ist das Fehlen von Teilzeitstellen. Wenn die Aussage „Trifft zum Teil zu“ mit einberechnet wird, schätzen bereits 72 Prozent die Betreuungsmöglichkeiten als zu teuer ein und 60 Prozent finden gar keine Betreuung für ihr Kind. Hier besteht weiterhin Handlungsbedarf, den die Bundesregierung erkannt hat. Mit den Beschlüssen zum Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren sind wichtige Impulse gesetzt worden.¹⁰

¹⁰ Bis 2013 sollen für 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren ca. 750 000 Betreuungsplätze geschaffen werden. Der Bund beteiligt sich in den Jahren 2008 bis 2013 mit insgesamt 4 Mrd. Euro an den Kosten. Nach 2013 beteiligt sich der Bund dauerhaft mit 770 Mio. Euro p. a. und damit ebenfalls zu einem Drittel an den Betriebskosten der zusätzlichen Plätze. Ab 2013 erhalten Eltern einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren. Nach der Einführung des Elterngeldes leistet der Bund mit dem bedarfsgerechten Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren einen weiteren Beitrag für eine moderne und nachhaltige Familienpolitik. Es obliegt den Ländern und Kommunen, die Impulse umzusetzen.

Tabelle 5

Gründe, warum Erwerbstätigkeit nicht schon früher aufgenommen wurde

Gründe, warum die Erwerbstätigkeit nicht schon früher aufgenommen wurde	Trifft voll zu	Trifft zum Teil zu	Trifft nicht zu	Keine Angaben
Finde keine Betreuungsmöglichkeit für das Kind	35	25	18	21
Die Betreuungsmöglichkeiten sind zu teuer	50	22	9	19
Finde keine Teilzeitstelle	28	17	25	30
Wollte die Betreuung mit meinem Partner aufteilen, dies war ihm aber beruflich nicht möglich	24	9	32	35
Sonstige Gründe	9	0	0	91

Anmerkungen: Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich¹¹
 Quelle: Befragung Junge Familie I, RWI, 2008

Die Gründe, warum die Erwerbstätigkeit nicht später aufgenommen wurde bzw. nicht aufgenommen werden konnte, betreffen vor allem die finanziellen Einbußen, die Sorge, den beruflichen Anschluss zu verpassen, und den entgegenstehenden Wunsch des Arbeitgebers (vgl. Tabelle 6). Eine längere Erwerbsunterbrechung scheiterte bei den Frauen hauptsächlich daran, dass sie es sich finanziell nicht leisten konnten (57 Prozent). Auch hier erhöhen sich die Werte noch mal deutlich, wenn die volle und die teilweise Zustimmung zu der Aussage summiert werden. Dann sind es drei Viertel der Frauen, die die Erwerbstätigkeit nicht erst später aufgenommen haben, weil sie dies nicht finanzieren könnten. Knapp die Hälfte der befragten Mütter geht davon aus, dass sie sonst den Anschluss in ihrem Beruf nicht gewährleisten könnten, ein Fünftel der Frauen meint, dass der Arbeitgeber keine längere Erwerbsunterbrechung wünscht.

4.3 Nutzung von Betreuungsangeboten

Die Nutzung von Betreuungsangeboten für verschiedene Betreuungsmöglichkeiten fällt unterschiedlich aus. 40 Prozent der Eltern bringen die Kinder in einer Kindertagesstätte unter bzw. wollen sie demnächst dort unterbringen. Diese stehen im Vergleich zur Unterbringung bei der Tagesmutter (13 Prozent) – insbesondere für die Vollzeitbetreuung – im Vordergrund. Die Betreuung durch Familienangehörige wird ebenfalls häufig in Anspruch genommen (35 Prozent), für ein Viertel der Kinder aber nur stundenweise. Außerdem nutzen bzw. planen 4 Prozent der Eltern sonstige externe Betreuungsformen. Hierbei wurden insbesondere Babysitter und Spielgruppen sowie vereinzelt Elterninitiativen und Au-pairs genannt (RWI, 2008).

¹¹ Die Mehrfachnennungen wurden häufiger für die Kategorie „Trifft voll zu“ als für die Kategorie „Trifft zum Teil zu“ vorgenommen, d. h. dass die Gründe, warum die Erwerbstätigkeit nicht schon früher aufgenommen wurde, schwer wiegen.

Ein Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland zeigt deutlich, dass erhebliche Unterschiede bei der Nutzung von Kindertagesstätten existieren (vgl. Abbildung 7). Während Kindertagesstätten in den neuen Bundesländern wesentlich häufiger genutzt werden, insbesondere auch für die Vollzeitbetreuung der Kinder, wird in den alten Bundesländern öfter auf Tagesmütter zurückgegriffen. Dies wird auch auf das flächendeckendere Angebot an Kindertagesstätten in den neuen Bundesländern zurückzuführen sein.

4.4 Wünsche zur Kinderbetreuung

Zwei Drittel (66 Prozent) der Eltern nutzen andere Betreuungsmöglichkeiten und planen dies weiterhin bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes. 54 Prozent wünschen dies so, 10 Prozent würden, befragt nach einer optimalen Betreuung, ihr Kind lieber ausschließlich selbst betreuen. Ein Drittel der Eltern betreut das Kind derzeit selbst und hat dies auch bis zum dritten Geburtstag des Kindes vor. 22 Prozent wünschen dies auch so, 9 Prozent würden gern auch andere Betreuungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen (vgl. Tabelle 7, S. 18).

Es zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern. In den neuen Bundesländern haben 14 Prozent der Eltern ausschließlich eine eigene Betreuung vor; wünschen würden sie sich allerdings zu 20 Prozent, ohne zusätzlich Betreuungsmöglichkeiten auszukommen. In Westdeutschland stimmen insoweit mit rund 35 Prozent Wunsch und Wirklichkeit überein (RWI, 2008).

Diejenigen Eltern, die mit der tatsächlichen Situation noch nicht zufrieden sind, wünschen zu über der Hälfte (56 Prozent) die Betreuung in einer Kindertagesstätte bzw. bei einer Tagesmutter, insbesondere für eine stundenweise Nutzung oder Teilzeitbetreuung, nur zu einem sehr geringen Teil für eine Vollzeitbetreuung. Mehr als ein Viertel dieser Eltern (28 Prozent) wünscht sich als zusätzliche externe Unterstützung die Betreuung durch Familienangehörige (RWI, 2008).

Tabelle 6

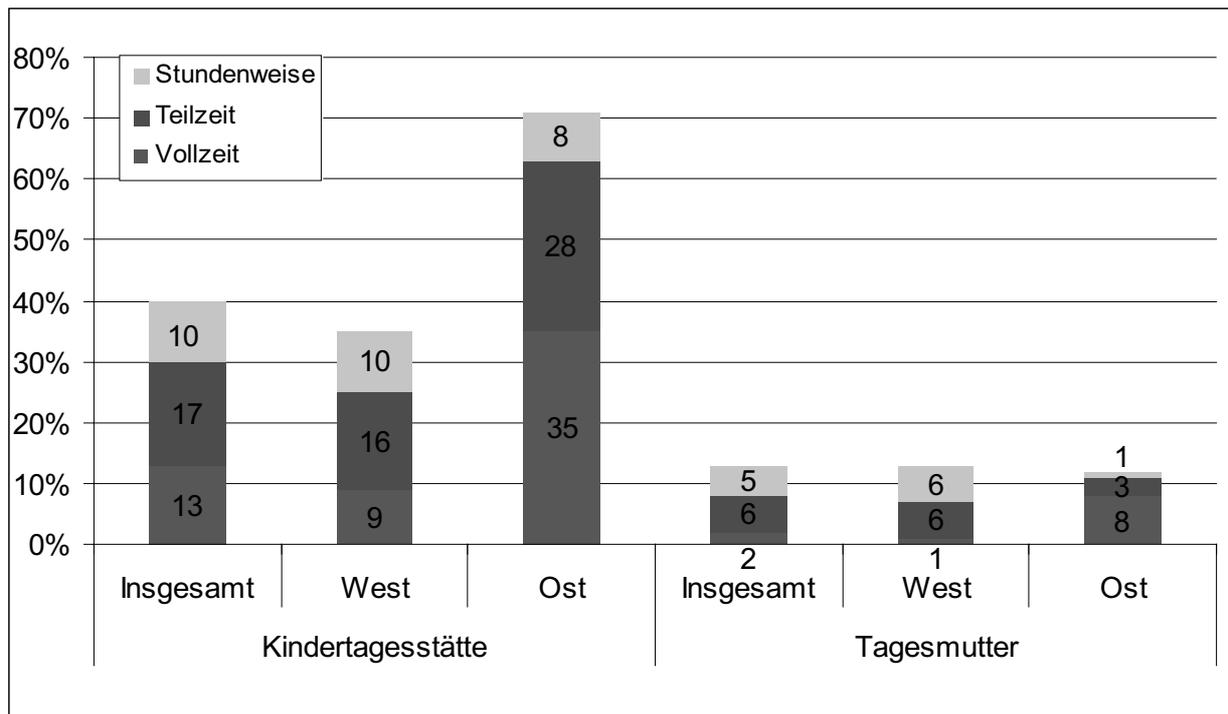
Gründe, warum die Erwerbstätigkeit nicht erst später aufgenommen wurde

Gründe, warum die Erwerbstätigkeit nicht erst später aufgenommen wurde	Trifft voll zu	Trifft zum Teil zu	Trifft nicht zu	Keine Angaben
Mein Arbeitgeber wünscht dies nicht	9	10	30	50
Weil ich sonst den beruflichen Anschluss verpasse	27	20	15	38
Weil ich es mir finanziell nicht leisten konnte	57	18	7	19
Sonstige Gründe	3	0	97	0

Anmerkungen: Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich
 Quelle: Befragung Junge Familie I, RWI, 2008

Abbildung 7

Umfang und Art der Kinderbetreuung nach Ost und West



Anmerkung: Es werden Mütter gefragt, wie sie ihr Kind derzeit unterbringen bzw. demnächst unterbringen werden.
 Quelle: Befragung Junge Familie I, RWI, 2008

Tabelle 7

Gegenüberstellung der tatsächlichen Betreuung und der Wünsche zur Kinderbetreuung

Tatsächliche Situation ¹³	Gewünschte Situation ¹²			
	Ausschließlich selbst betreuen	Auch andere Betreuungsmöglichkeiten nutzen	Keine Angaben	Summe
Ausschließlich selbst betreuen	22	9	2	33
Auch andere Betreuungsmöglichkeiten nutzen	10	54	1	66
Keine Angaben	<1	<1	1	1
Summe	33	63	4	100

Anmerkung: Angaben in Prozent

Quelle: Befragung Junge Familie I, RWI, 2008

4.5 Vergleich von Elterngeld und Erziehungsgeld

Bei einem Vergleich der befragten Gruppen zeigt sich, dass der Anteil der erwerbstätigen Frauen zum Zeitpunkt ca. zehn Monate nach der Geburt in der Elterngeldgruppe um 9 Prozentpunkte geringer ausfällt als in der Vergleichsgruppe mit Erziehungsgeld. Für den Zeitpunkt ein Jahr nach der Geburt treten keine Unterschiede zwischen den Gruppen auf. Zum Zeitpunkt anderthalb Jahre nach der Geburt sind die Frauen der Elterngeldgruppe tendenziell jedoch häufiger erwerbstätig als Frauen mit Erziehungsgeld. Dieser Effekt beläuft sich auf 5 Prozentpunkte¹⁴. Für Frauen aus den neuen Bundesländern gilt dies zu 12 Prozentpunkten.

Somit scheint es durch das Elterngeld strukturell zu einer verstärkten Verminderung der Erwerbstätigkeit der Mütter im ersten Jahr nach der Geburt zu kommen sowie gleichzeitig zu einem verstärkten (Wieder-)Eintritt in die Erwerbstätigkeit nach etwa anderthalb Jahren. Die Verringerung der Erwerbstätigenquote zum Zeitpunkt zehn Monate nach der Geburt ist hierbei vor allem bei vor der Geburt erwerbstätigen Frauen und erstgebärenden Frauen zu sehen. Die Erhöhung der Erwerbstätigenquote zum Zeitpunkt anderthalb Jahre nach der Geburt wird vor allem durch Verhaltensänderungen in den neuen Bundes-

ländern und von vorher nicht erwerbstätigen Frauen hervorgerufen (RWI, 2008).

Bei der Zufriedenheit der Mütter mit der Berufsplanung zeigt der Vergleich der Elterngeld- mit der Erziehungsgeldgruppe keine Unterschiede, d. h. der Anteil der mit der Planung zufriedenen Mütter ist bei den Elterngeldmüttern gleich groß wie bei den Müttern, deren Kind im Jahr 2006 geboren wurde (RWI, 2008).

5 Zentrale Wirkungen des Elterngeldes**5.1 Väterbeteiligung und partnerschaftliche Aufgabenteilung**

Der Anteil der Väter, der sich unterstützt durch das Elterngeld an der Betreuung des Neugeborenen beteiligt, steigt nach den Daten der Elterngeldstatistik kontinuierlich an. Der Anteil der Väter an den bewilligten Anträgen aller Elterngeldbeziehenden für den Zeitraum Januar 2007 bis Juni 2008 beträgt 13,7 Prozent¹⁵. Im Vergleich zum Erziehungsgeld, das im letzten Quartal 2006 nur zu 3,5 Prozent von Vätern in Anspruch genommen wurde, zeigt sich der enorme Anstieg der Väterbeteiligung (vgl. Abbildung 8).

Betrachtet man zur Ermittlung des Väteranteils zugleich die Geburtenzahlen, zeigt sich: 15 Prozent der 685 000 im

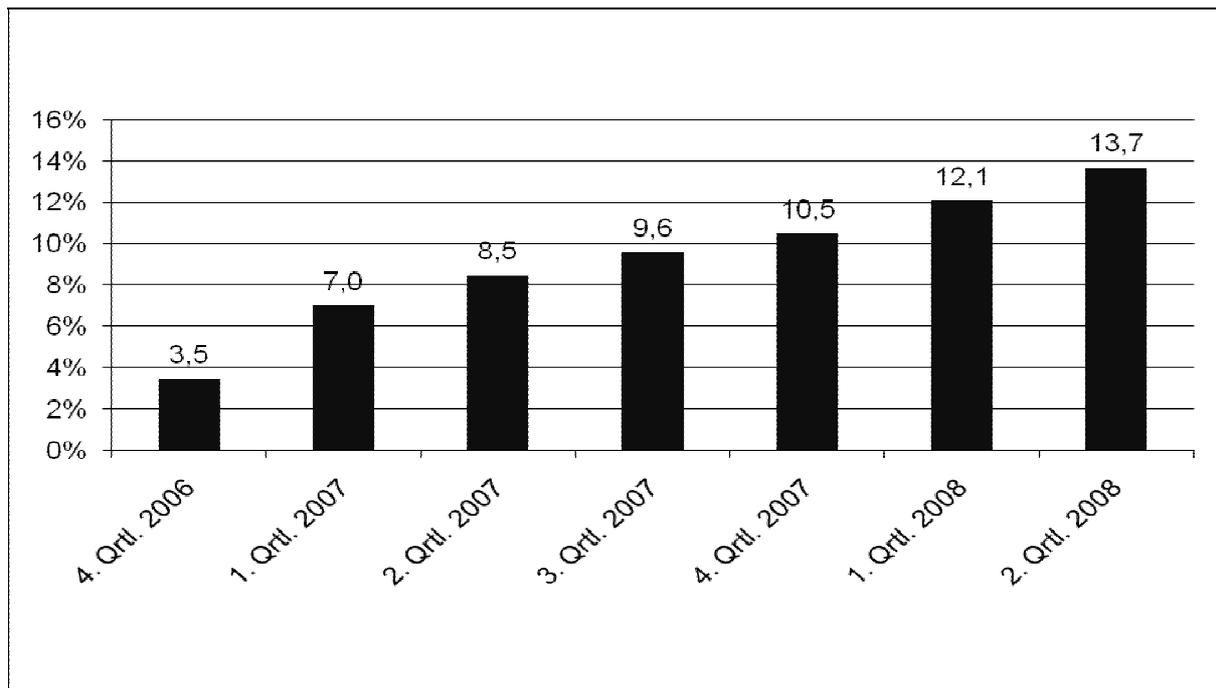
¹² Hierbei wurden die elterngeldbeziehenden Mütter gebeten anzugeben, wie sie ihr jüngstes Kind betreuen (lassen) würden, wenn sie sich Art und Umfang aussuchen könnten, unabhängig von der tatsächlichen Verfügbarkeit. Diese Situation gibt die Wünsche der Eltern wieder.

¹³ Teilnehmerinnen der Befragung Junge Familie I wurden gebeten anzugeben, wie sie ihr jüngstes Kind voraussichtlich betreuen bzw. betreuen lassen, bis es drei Jahre alt wird. Diese Situation spiegelt die Pläne, zu einem gewissen Grade aber auch Hoffnungen, der Eltern wider.

¹⁴ Frauen mit Elterngeldbezug sind zu 43 Prozent anderthalb Jahre nach der Geburt des jüngsten Kindes erwerbstätig bzw. planen dies; Frauen mit Erziehungsgeldbezug sind zu diesem Zeitpunkt zu 38 Prozent erwerbstätig.

¹⁵ Bei Betrachtung der Elterngeldfälle von Vätern, deren Kinder im ersten Quartal 2007 geboren wurden, sind 14,3 Prozent der Elterngeldanträge von Vätern. Hier wirkt sich erhöhend aus, dass für diese Kinder die Elterngeldansprüche bei der Auswertung weitgehend realisiert gewesen sein dürften, während bei jüngeren Kindern noch ein erheblicher Teil der Anträge nicht gestellt oder nicht bearbeitet war. Betrachtet man nicht alle Anträge einzeln, sondern Haushalte mit Elterngeldbezug (Zahl der Haushalte entspricht Zahl der Elterngeldanträge abzüglich der Partneranträge.), erhält der Vater in 16 Prozent aller Haushalte Elterngeld. Betrachtet man nur die Paarhaushalte, indem man – jedenfalls annäherungsweise – die Alleinerziehendenhaushalte herausrechnet, liegt die Väterbeteiligung bei 17,2 Prozent. Dies ergeben Daten einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes (RWI, 2008).

Abbildung 8

Anteil der Väter an bewilligten Elterngeldanträgen

Anmerkung: Daten umfassen den Anteil der Väter an bewilligten Elterngeldanträgen bis zu dem jeweiligen Quartal.

Quellen: Statistisches Bundesamt 2007b, 2008a

Jahr 2007 geborenen Kinder haben einen Vater, der Elterngeld in Anspruch nimmt (rund 103 000 bewilligte Elterngeldanträge von Vätern für Geburten 2007). Bei den in der ersten Jahreshälfte 2007 geborenen Kindern ergibt sich ein Anteil von 17,0 Prozent¹⁶ (Statistisches Bundesamt, 2008e).

Die Wahrscheinlichkeit für einen Partnerantrag ist besonders hoch, wenn die Eltern keine älteren Kinder haben, die Mutter im Jahr vor der Geburt erwerbstätig war und der Vater einen hohen Bildungsabschluss hat sowie älter als 30 Jahre alt ist. Wenn der Vater auch Elterngeld bezieht, nimmt die Mutter eine durchschnittlich anderthalb Monate kürzere Betreuungszeit in Anspruch, als wenn sie alleine Elterngeld beziehen würde. Außerdem ist die Wahrscheinlichkeit für die Erwerbstätigkeit der Frau bis anderthalb Jahre nach der Geburt des Kindes um 12 Prozent höher, wenn der Vater Elterngeld in Anspruch nimmt (RWI, 2008).

Über ein Drittel der Männer mit Elterngeldbezug beansprucht mehr als die zwei Partnermonate, je ein Zehntel der Väter drei bis sechs bzw. sieben bis elf Monate.

¹⁶ Diese Zahl ist deshalb besonders aussagekräftig, weil für diese Kinder die Elterngeldansprüche weitgehend realisiert sein dürften, während bei jüngeren Kinder noch ein erheblicher Teil der Anträge nicht gestellt oder nicht bearbeitet ist.

14,1 Prozent der Väter nehmen sogar die Höchstdauer von 12 bis 14 Monaten in Anspruch (RWI, 2008).

Die meisten Väter beanspruchen das Elterngeld am Anfang oder am Ende der möglichen Bezugsdauer: Knapp 30 Prozent beziehen es ab dem 13. Lebensmonat des Kindes – nach Inanspruchnahme durch die Mutter – und 13 Prozent wählen den Zeitraum direkt nach der Geburt des Kindes (RWI, 2008).

Als Grund für die Nichtbeantragung von Elterngeld durch den Vater wurde am häufigsten genannt, dass die Reduktion der Arbeitszeit nicht möglich war (68 Prozent). Davon nannten 35 Prozent berufliche/betriebliche und 48 Prozent finanzielle Gründe. Dass sich besser die Partnerin um das Kind kümmern soll, wird von 20 Prozent bejaht (RWI, 2008).

Schließlich zeigen sich beim Elterngeldbezug deutliche regionale Unterschiede. Der Anteil an Vätern, die Elterngeld beanspruchen, ist in Berlin, Bayern und Brandenburg am höchsten. In sieben Bundesländern (Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt) entscheiden sich mehr als 15 Prozent der Väter dafür, Elterngeld für ein Jahr in Anspruch zu nehmen (Statistisches Bundesamt, 2008a).

Insgesamt ist mit einem weiteren Anstieg der Väterbeteiligung zu rechnen, da das Elterngeld und insbesondere

die Partnermonate eine Leitbildfunktion haben, die nach und nach Einfluss auf das Verhalten der Eltern haben wird.

Es gibt einen Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme des Elterngeldes und der Betreuungszeit, die Mütter und Väter jeweils für das Kind übernehmen. So erfolgt eine partnerschaftliche Aufgabenteilung eher, wenn auch der Vater Elterngeld bezieht. Insgesamt beträgt der Anteil der Mütter an der Betreuung des Kindes, unabhängig davon, wer das Elterngeld bezieht, durchschnittliche 83 Prozent, der der Väter 17 Prozent. Wenn ausschließlich die Mutter das Elterngeld bezieht, liegt die Verteilung bei 86 und 14 Prozent, und wenn beide Eltern einen Leistungsbezug wahrnehmen, übernimmt die Mutter 76 Prozent der Kinderbetreuung und der Vater 24 Prozent. Das heißt, dass sich die Betreuungszeit der Väter von 14 auf 24 Prozent nahezu verdoppelt, wenn der Vater Elterngeld in Anspruch nimmt. Wenn nur der Vater Elterngeld beansprucht, wird die Betreuungszeit geteilt. Während in Familien, in denen ausschließlich die Mutter Elterngeld bezogen hat, 40 Prozent der Mütter angeben, mehr als 95 Prozent der Betreuungszeit für das Kind übernommen zu haben, liegt dieser Anteil in Familien mit Partneranträgen bei nur 14 Prozent (RWI, 2008).¹⁷

5.2 Stärkung der Erwerbsbeteiligung

Die Erwerbstätigkeit im Zeitraum bis unter einem Jahr nach der Geburt fällt signifikant niedriger aus als vor der Einführung des Elterngeldes. Zum Zeitpunkt ca. zehn Monate nach der Geburt fällt der Anteil erwerbstätiger Mütter in der Befragung um 9 Prozentpunkte niedriger aus als zu Zeiten des Erziehungsgeldes. Das Elterngeld bietet Familien finanziellen Rückhalt, um im ersten Jahr nicht arbeiten zu müssen. Nach genau einem Jahr ist der Anteil der erwerbstätigen Mütter ungefähr gleich groß wie vor Einführung des Elterngeldes, nach anderthalb Jahren allerdings höher. Die Ergebnisse der Befragung zeigen auch eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit der Erwerbsaufnahme nach anderthalb Jahren für jene Frauen, die vor der Geburt nicht erwerbstätig waren. So besteht die Vermutung, dass durch das Elterngeld im Vergleich zum Erziehungsgeld die Planungen, in den Beruf zurückzukehren, gestärkt werden.

Das Elterngeld sichert somit einerseits einen Schonraum für alle Eltern, die sich im ersten Lebensjahr des Kindes intensiv um die Betreuung des Kindes kümmern. Andererseits begünstigt das Elterngeld ab einem Jahr nach der Geburt die Entscheidung zur Rückkehr in den Beruf.

Mütter, die früher als nach einem halben Jahr wieder erwerbstätig waren, sind signifikant häufiger mit ihrer Planung zufrieden als Mütter, die zu einem späteren Zeitpunkt einen Einstieg in die Erwerbstätigkeit planen. Erfolgt ein schneller Wiedereinstieg, wird er von den Müttern mehrheitlich ausdrücklich gewollt (RWI, 2008).

¹⁷ Diese Zahlen beruhen allerdings auf Selbsteinschätzungen der Eltern und sind mit Vorsicht zu interpretieren.

5.3 Wirtschaftliche Sicherung der Elterngeldbeziehenden

5.3.1 Elterngeld vermeidet Einkommens-einbruch

Die Befragung zum Haushaltseinkommen bezieht sich auf das Nettoeinkommen einschließlich gesetzlicher Leistungen, erfasst also auch eine Erhöhung des Einkommens etwa durch das Kindergeld oder das Elterngeld selbst. Die relative Mehrheit der Mütter gibt an, dass das Haushaltseinkommen im Jahr nach der Geburt im Vergleich zum Jahr davor¹⁸ stabil geblieben oder sogar gestiegen sei¹⁹. Konkret geben 29 Prozent an, dass das Haushaltseinkommen etwa gleich geblieben sei, und 21 Prozent, dass das Haushaltseinkommen im Jahr nach der Geburt höher als im Jahr vor der Geburt sei. 45 Prozent der Mütter schätzen ein, dass das Haushaltseinkommen im Jahr nach der Geburt niedriger als im Jahr vor der Geburt sei (RWI, 2008).

Die Ergebnisse dieser Befragung zu den Einkommensänderungen²⁰ zeigen deutlich, dass Einkommensverringereungen nach der Geburt vor allem in Haushalten mit höherem und hohem Einkommen anzutreffen sind. Haushalte mit vor der Geburt geringem oder mittlerem Einkommen haben nach der Geburt hingegen wesentlich öfter ein etwa gleich hohes Einkommen oder erfahren Einkommenssteigerungen²¹ (RWI, 2008).

Vergleicht man das Haushaltseinkommen im Jahr vor und nach der Geburt des jüngsten Kindes, zeigt sich, dass 80 Prozent der Familien mit weniger als 1 000 Euro Nettohaushaltseinkommen im Jahr nach der Geburt gleich viel oder mehr Geld als davor zur Verfügung haben. Familien mit Einkommen zwischen 1 000 und 2 000 Euro haben zu 62 Prozent gleich viel oder mehr Haushaltseinkommen als im Jahr vor der Geburt. Bei Familien mit Einkommen zwischen 2 000 und 3 000 Euro hat fast die Hälfte ein stabiles oder höheres Einkommen. Bei Familien mit Einkommen über 3 000 Euro netto haben hingegen 67 Prozent weniger Geld als vor der Geburt (vgl. Abbildung 9).

Dies zeigt, dass die Funktion der Stabilisierung des Einkommens im ersten Jahr nach der Geburt weitgehend erfüllt ist – vor allem Familien mit niedrigem und mittlerem

¹⁸ Das durchschnittliche monatliche Haushaltseinkommen in Familien, in denen die Mutter vor der Geburt erwerbstätig war, betrug im Jahr vor der Geburt 3 231 Euro, in Haushalten, in denen die Mutter vor der Geburt nicht erwerbstätig war, umfasste es 2 661 Euro (RWI, 2008).

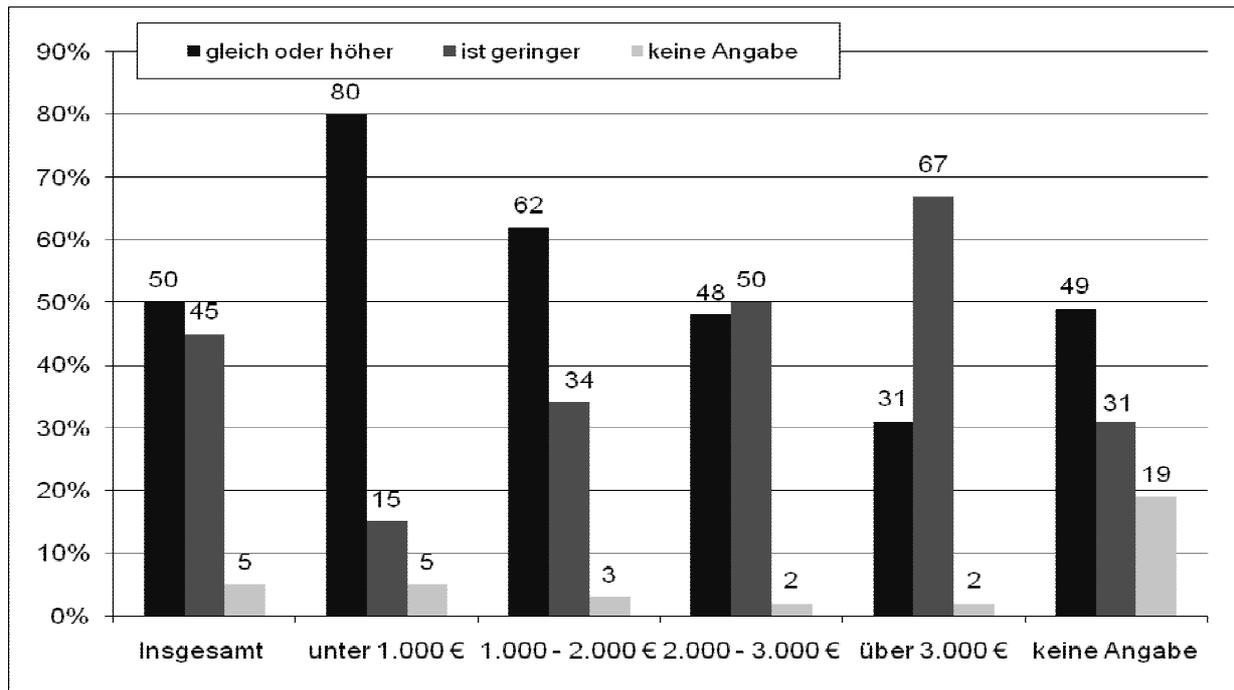
¹⁹ Von denjenigen Frauen, die angeben, dass sich das Einkommen erhöht hat, sind zum Befragungszeitpunkt 79 Prozent bereits wieder erwerbstätig (zum Zeitpunkt zehn Monate nach der Geburt bereits 44 Prozent). Außerdem haben 15 Prozent dieser bereits wieder erwerbstätigen Frauen ihren Stundenumfang im Vergleich zu vorher erhöht (RW, 2008).

²⁰ Die Einkommensänderungen und der Einfluss des Elterngeldes sind Gegenstand der weiteren Evaluation.

²¹ Von denjenigen Frauen, die angeben, dass sich das Einkommen erhöht hat, sind zum Befragungszeitpunkt 79 Prozent bereits wieder erwerbstätig (zum Zeitpunkt zehn Monate nach der Geburt bereits 44 Prozent). Außerdem haben 15 Prozent dieser bereits wieder erwerbstätigen Frauen ihren Stundenumfang im Vergleich zu vorher erhöht (RWI, 2008).

Abbildung 9

Veränderung des Haushaltseinkommens vor und nach der Geburt des jüngsten Kindes



Anmerkung: Elterngeldbeziehende Mütter schätzen die Veränderung des Haushaltseinkommens selbst ein.
Quelle: Befragung Junge Familie I, RWI, 2008

Einkommen verzeichnen wenig Verluste; bei höheren Einkommen sind leichte Verluste zu verzeichnen, die allerdings sehr viel geringer ausfallen als noch beim Erziehungsgeld.

Haushalte mit mehreren Kindern geben überwiegend an, dass das Einkommen stabil geblieben oder gestiegen sei. Bereits beim zweiten Kind wird deutlich, dass der Anteil der Haushalte, die eine Stabilisierung oder gar Erhöhung des Haushaltseinkommens aufweisen, überwiegt. Dagegen haben Haushalte mit dem ersten Kind überwiegend ein geringeres Einkommen als vorher (vgl. Abbildung 10), vermutlich weil die Mütter hier vor der Familiengründung erwerbstätig waren. Die Haushalte mit mehreren Kindern profitieren – auch gegenüber dem Erziehungsgeld – vielfach vom Geschwisterbonus sowie vom geringverdienstzuschlag.

62 Prozent der im Jahr vor der Geburt erwerbstätigen Frauen geben an, dass sich das eigene Einkommen aus Erwerbstätigkeit verringert hat, 19 Prozent sagen, dass das Einkommen etwa gleich geblieben sei, und 5 Prozent, dass es höher sei (RWI, 2008).

Im Durchschnitt erzielten die vor der Geburt erwerbstätigen Frauen ein Nettoerwerbseinkommen von 1 122 Euro pro Monat und erhielten nach der Geburt 807 Euro pro Monat Elterngeld. Bezieht man in den sich daraus erge-

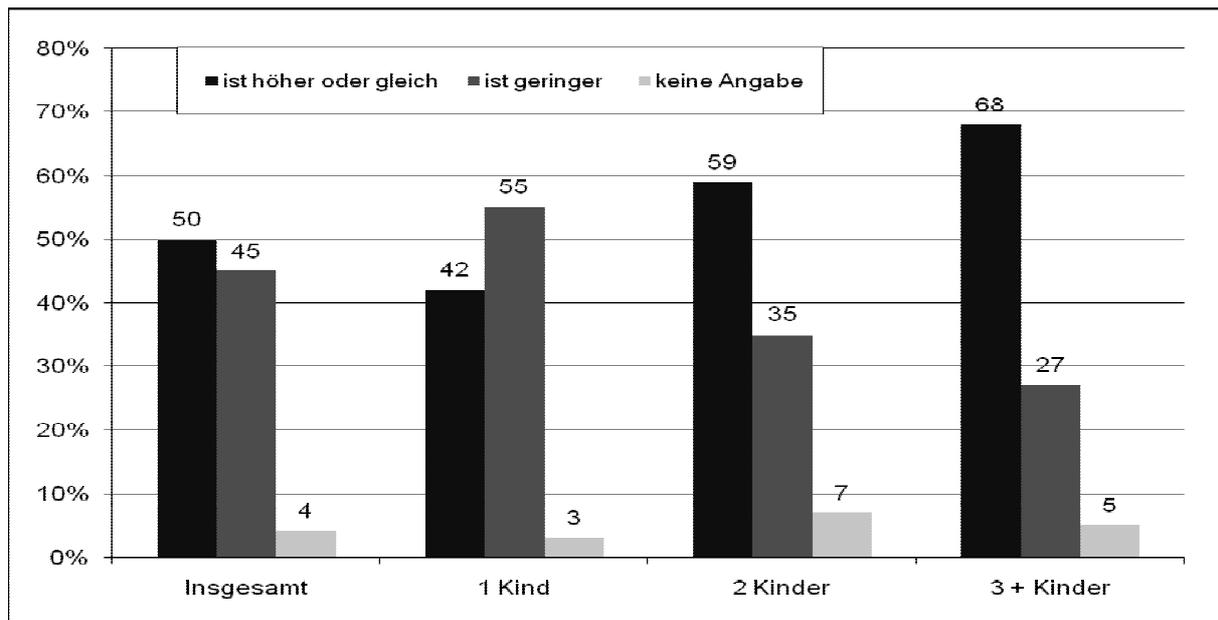
benden durchschnittlichen Einkommenswegfall in Höhe von 315 Euro das Kindergeld (154 bzw. 179 Euro) ein, fällt die tatsächliche durchschnittliche Einkommensverringerung der Frauen deutlich geringer aus. Im Durchschnitt werden somit 86 Prozent des Einkommens von vor der Geburt des Kindes erwerbstätigen Frauen durch Elterngeld und Kindergeld aufgefangen. Gemessen am aktuellen Haushaltseinkommen von ca. 2 500 Euro bei Familien, in denen die Frauen vor der Geburt erwerbstätig waren, und an einem durchschnittlichen Elterngeld der Mütter von 807 Euro, hat die Leistung einen Anteil am Haushaltseinkommen von 31,8 Prozent (RWI, 2008).²²

Die vor der Geburt erwerbstätigen Männer, die Elterngeld beansprucht haben, erzielten im Durchschnitt ein Nettoerwerbseinkommen von 1 311 Euro pro Monat²³ und erhielten nach der Geburt durchschnittlich 945 Euro Elterngeld pro Monat. Die durchschnittliche Einkommensverringerung beträgt somit weniger als 370 Euro.

²² Elterngeldbeziehende Mütter schätzen das Haushaltseinkommen selbst ein, deshalb können dies ungenaue Angaben sein.

²³ Die Höhe des Einkommens vor der Geburt wird aus den Angaben über die Höhe des Elterngeldes abgeleitet. Da aber über 20 Prozent der Väter während des Elterngeldbezugs Teilzeit arbeiten, gibt dies nicht immer das Gesamteinkommen, sondern teilweise nur die Reduzierung des Erwerbseinkommens an.

Abbildung 10

Veränderung des Haushaltseinkommens nach der Geburt des jüngsten Kindes nach Anzahl der Kinder

Anmerkung: Elterngeldbeziehende Mütter schätzen die Veränderung des Haushaltseinkommens selbst ein.
Quelle: Befragung Junge Familie I, RWI, 2008

Bei einem Vergleich der Haushaltseinkommen im Jahr nach der Geburt zeigt die Wirkungsanalyse nach dem Bildungsgrad, dass Personen mit Abitur oder Hochschulstudium ein signifikant höheres Haushaltseinkommen nach der Geburt aufweisen als zu Zeiten des Erziehungsgeldes. Der Anstieg umfasst durchschnittlich 138 Euro pro Monat. Gleichzeitig ist bei Personen mit Haupt- oder Realschulabschluss im Vergleich zwischen Elterngeld- und Erziehungsgeld das Haushaltseinkommen im Jahr nach der Geburt stabil (RWI, 2008).

5.3.2 Armutsvermeidung während des Elterngeldbezugs

27 Prozent der befragten Haushalte haben im Jahr vor der Geburt des jüngsten Kindes mindestens eine staatliche Transferleistung (Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Wohngeld) bezogen. Dabei spielt der Bezug von entweder Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe mit 19 Prozent die anteilmäßig bedeutendste Rolle, Arbeitslosengeld I und Wohngeld bekamen vor der Geburt des jüngsten Kindes nur neun bzw. 4 Prozent der Haushalte. Die Abhängigkeit von Transferleistungen ist bei höherer Kinderzahl deutlich erhöht. 44 Prozent der Frauen mit drei und mehr Kindern bekamen vor der Geburt des jüngsten Kindes mindestens eine Transferleistung (RWI, 2008).

Im Jahr nach der Geburt des jüngsten Kindes haben nur noch 24 Prozent der befragten Haushalte mindestens eine

staatliche Transferleistung bezogen. Den größten Anteil macht das Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe mit 20 Prozent aus. Arbeitslosengeld I und Wohngeld bekamen im Zeitraum ein Jahr nach der Geburt 3 bzw. 4 Prozent der Mütter. Frauen mit drei und mehr Kindern benötigen im Jahr nach der Geburt des jüngsten Kindes nur noch zu 27 Prozent eine der Transferleistungen.

Der Anteil der Transferbezieherinnen und -bezieher unter den Alleinerziehenden fällt besonders hoch aus. Dort haben drei Viertel der Haushalte (75 Prozent) im Jahr nach der Geburt mindestens eine der genannten Transferleistungen erhalten. In Paarhaushalten beträgt der Anteil demgegenüber nur 21 Prozent (RWI, 2008).

Im Vergleich zum Erziehungsgeld²⁴ zeigen die Wirkungsanalysen, dass vor allem die Wahrscheinlichkeit des Bezugs von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe durch die Mutter im Jahr nach der Geburt aufgrund des Elterngeldes signifikant gesunken ist. Mit dem Elterngeld beziehen 5 Prozentpunkte weniger Mütter Leistungen nach SGB II als unter Erziehungsgeldbedingungen²⁵. Die Verringerung

²⁴ Eine Analyse der kausalen Wirkung des Elterngeldes ist durch einen Vergleich der Transferbezüge der Elterngeldgruppe mit der Erziehungsgeldgruppe aus der Befragung Junge Familie II möglich (RWI, 2008).

²⁵ 20 Prozent der Elterngeldhaushalte und 25 Prozent der Erziehungsgeldhaushalte beziehen ALG II oder Sozialhilfe bzw. haben diese Leistungen bezogen.

der Bezugswahrscheinlichkeit ist vor allem bei höher gebildeten Frauen und bei Erstgebärenden (je um 10 Prozent) ausgeprägt (RWI, 2008).

Das Elterngeld trägt dem Umstand Rechnung, dass die wirtschaftliche Stabilität auch als Armutsvorbeugung – vor allem gegen die Altersarmut von Frauen und gegen die Armut von Frauen und Männern nach Trennung und Scheidung – fungiert. Kürzere Erwerbsunterbrechungen helfen vor allem Frauen, ihre Rente zu erwirtschaften, was auch vor dem Hintergrund veränderter Regelungen zur Einschränkung der Hinterbliebenenrente und der nahehelichen Unterhaltsansprüche wichtiger geworden ist.

5.4 Nachteilsausgleich gegenüber Kinderlosen

Viele Haushalte erreichen mit dem Elterngeld gerade auch durch den Geringverdienstzuschlag 90 bis 100 Prozent des bisherigen Haushaltseinkommens, wenn man zusätzlich das Kindergeld, mögliche Steuerklassenwechsel nach der Geburt und das Wohngeld berücksichtigt. Damit gewährleistet das Elterngeld, dass sich die wirtschaftliche Situation, wenn man Kinder bekommt, in vielen Fällen nur wenig verändert.

Das Elterngeld gewährleistet im Jahr nach der Geburt des Kindes für die meisten Eltern eine Stabilisierung oder sogar eine Erhöhung des Haushaltseinkommens; dies gilt gerade auch für Familien mit niedrigen Einkommen. Bei den Familien, die vom Elterngeld profitieren, vermindern sich die finanziellen Nachteile mittelfristig auch gegenüber kinderlosen Paaren durch geringere Einkommensausfälle bei kürzeren Erwerbsunterbrechungen der Mütter als noch zu Erziehungsgeldzeiten.

Das Elterngeld ist dabei nur ein Baustein zum Nachteilsausgleich von Eltern gegenüber Kinderlosen. Es wird durch andere Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung von Familien ergänzt, wie zum Beispiel durch das Kindergeld, den Kinderzuschlag und die steuerlichen Regelungen zur Absetzbarkeit der Betreuungskosten.

5.5 Kinderwünsche ermöglichen

In Deutschland haben die Geburtenzahlen im Jahr 2007 seit 10 Jahren das erste Mal wieder zugenommen, es sind rund 685 000 Kinder geboren worden. Somit sind 2007 12 000 Kinder mehr geboren worden als im Vorjahr 2006, das entspricht einem Anstieg von 1,8 Prozent. Damit ist die zusammengefasste Geburtenziffer²⁶ pro Frau von 1,33 auf 1,37 angestiegen. In den alten Bundesländern ist die Geburtenrate erstmals wieder etwa auf dem Niveau von 2001, in den neuen Bundesländern war die Geburtenrate zuletzt vor 18 Jahren höher als heute. Im ersten Quar-

²⁶ Das ist die Zahl der Kinder, die eine Frau im Alter von 15 Jahren im Verlauf ihres weiteren Lebens bekommen würde, wenn sie sich hinsichtlich ihres Geburtenverhaltens so verhalten würde wie der Durchschnitt aller betrachteten Frauen von 15 bis 49 Jahren des entsprechenden Berichtsjahres.

tal 2008 erreichen die Geburtenzahlen die gleiche Höhe wie im Vergleichszeitraum im Jahr 2007 (Statistisches Bundesamt, 2008d).

Das Elterngeld leistet dazu einen Beitrag. Bedeutsam sind die indirekten Effekte des Elterngeldes als Bestandteil einer nachhaltigen Familienpolitik mit den Komponenten Zeit, Geld und Infrastruktur, durch die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf insgesamt verbessert wird.

Der durchschnittliche Kinderwunsch in Deutschland von 1,7 Kindern bei Männern und 2,0 Kindern bei Frauen im Jahr 2001 ist deutlich auf durchschnittlich 2,2 Kinder bei Männern und 2,3 Kinder bei Frauen im Jahr 2006 gestiegen²⁷ (Eurobarometer, 2006).

Bei der Evaluation zeigt sich, dass 8 Prozent der befragten Mütter mit Elterngeld ein Kind haben wollen, jede zweite Mutter (53 Prozent) wünscht sich insgesamt zwei Kinder, 26 Prozent wollen drei Kinder haben und jede achte Frau (13 Prozent) möchte vier oder mehr Kinder haben (RWI, 2008). Vergleicht man diese Angaben mit Informationen zu den tatsächlich realisierten Kinderzahlen, fällt auf, dass sich wesentlich mehr Mütter Familien mit größerer Kinderzahl wünschen, als dies in den letzten Jahren realisiert wurde. Laut Statistischem Bundesamt (2007b) lag der Anteil der 35- bis 49-jährigen Mütter mit einem Kind im Jahr 2006 bei 32 Prozent, der Anteil jener mit zwei Kindern bei 48 Prozent und der Anteil der Mütter mit drei oder mehr Kindern bei 20 Prozent.

Zum möglichen Einfluss des Elterngeldes auf die Entscheidung junger Menschen für Kinder befragt, äußert fast die Hälfte (44 Prozent) der befragten Eltern mit Kindern, die vor 2007 geboren wurden, dass zumindest „etwas Einfluss“ davon ausgehen könnte (48 Prozent der Kinderlosen), 19 Prozent sehen sogar „großen Einfluss“ (18 Prozent der Kinderlosen). Bei den Elterngeldbeziehenden und -beziehenden geben 28 Prozent an, dass sich „junge Leute eher für Kinder entscheiden“ werden. Wenn es um den Einfluss auf die eigene Familienplanung geht, fällt der Anteil derer, die etwas Einfluss oder gar einen großen Einfluss feststellen, jedoch erheblich geringer aus. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass die Familienplanung und die Ausgestaltung der anschließenden Familienphase durchaus von einem erheblichen Teil der Befragten als durch das Elterngeld beeinflussbar angesehen wird, die konkrete Entscheidung für oder gegen Kinder nach dem eigenen Bekenntnis jedoch nur geringfügig durch das Elterngeld beeinflusst wird (RWI, 2007).

5.6 Ergebnis: Nachhaltige Wirkungen des Elterngeldes

Die Evaluation zeigt die positiven Effekte der Partnermonate. Bei den Paaren mit gemeinsamem Elterngeldbezug beziehen die Frauen kürzer Elterngeld. Auch die Beziehung der Väter zum Kind wird gefördert. Bei Paaren mit Partnermonaten übernehmen die Väter einen höheren An-

²⁷ Hierbei handelt es sich allerdings nur um die Abfrage der idealen Familiengröße und nicht um Kinderzahlen, die auch realisiert werden.

teil der häuslichen Betreuung der Kinder. Mütter wenden zwar auch weiterhin deutlich mehr Zeit für die Betreuung des Kindes auf als Väter. Es zeigt sich jedoch, dass die Einbindung des Vaters in die Kinderbetreuung gestärkt wird. Die Inanspruchnahme der Partnermonate spielt dabei eine nennenswerte Rolle.

Die Eltern nutzen den Schonraum im ersten Jahr nach Geburt eines Kindes. Im Vergleich zum Erziehungsgeld sind in dieser Zeit weniger Mütter erwerbstätig als beim Erziehungsgeld. Nach Ablauf eines Jahres wollen viele Mütter aber früher wieder berufstätig werden als beim Erziehungsgeld – auch solche, die vorher nicht gearbeitet haben. Familie und Beruf sind feste Bestandteile der Lebensplanung.

Das Elterngeld führt für die meisten Eltern zur Stabilisierung oder sogar zur Erhöhung des Haushaltseinkommens im Jahr nach der Geburt. Bei höheren Einkommen sind leichte Einkommensverringernungen zu beobachten, die allerdings sehr viel geringer ausfallen als noch beim Erziehungsgeld. Vor allem Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen verzeichnen wenige Verluste. Das Elterngeld wirkt insgesamt armutsreduzierend. Der Bezug von Transferleistungen nach dem SGB II nimmt deutlich ab.

Die Ergebnisse zur wirtschaftlichen Sicherung machen deutlich, dass das Elterngeld die wirtschaftliche Selbstständigkeit der Eltern und den Nachteilsausgleich gegenüber Kinderlosen besser gewährleistet als das Erziehungsgeld. Das Elterngeld bietet eine nachhaltige Unterstützung und fördert mehr Mut zu Kindern. Dies zeigen auch die 2007 in Deutschland erstmals wieder gestiegenen Geburtenzahlen.

6 Elterngeld im internationalen Vergleich

Die Studie „Das Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit im internationalen, insbesondere europäischen Vergleich“ vergleicht die zentralen Regelungselemente des in Deutschland neu eingeführten Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes mit den entsprechenden Regelungselementen anderer Länder. Dies erfolgt exemplarisch anhand ausgewählter Länder aus dem europäischen Ausland (Österreich, Frankreich und Norwegen). Außerdem wurden die Entwicklungen eines außereuropäischen Landes (Kanada) dargestellt (Rambøll, 2008a).

In Österreich besteht beim Elterngeld die Wahl zwischen drei Varianten. Die erste Variante umfasst 30 Monate und zusätzlich sechs Monate für den anderen Elternteil mit einer Zahlung von jeweils rund 436 Euro monatlich. Die zweite Variante ermöglicht eine Dauer von 20 Monaten plus vier Monate für die Partnerin bzw. den Partner mit je rund 624 Euro Elterngeld monatlich. Die dritte Variante wird mit rund 800 Euro monatlich 15 Monate lang geleistet mit drei zusätzlichen Monaten, wenn beide Elternteile Elterngeld beziehen (Rambøll, 2008a).

Das Elterngeld in Frankreich ist in zwei Teile gegliedert: Zunächst besteht für Kleinkinder unter drei Jahren eine

Grundleistung von 172,77 Euro, wenn das Jahreseinkommen der Eltern eine bestimmte Höhe²⁸ nicht übersteigt. Ergänzend dazu, ergibt sich eine Leistungsberechtigung bei Erwerbstätigkeit. In diesem Fall können Eltern Elterngeld in Höhe von 536,03 Euro im Monat beziehen. Für das erste Kind darf das Elterngeld nur die ersten sechs Monate bezogen werden und für das zweite Kind 36 Monate. Wenn eine Familie drei oder mehr Kinder hat und ein Elternteil die Erwerbstätigkeit aufgibt, erhält die Familie über einen Zeitraum von zwölf Monaten eine fast 50 Prozent höhere Leistung von 766,53 Euro im Monat (Rambøll, 2008a).

In Norwegen bestehen zwei Varianten des Elterngeldes. Es kann entweder für zehn Monate mit 100 Prozent des Bruttoeinkommens oder für 12,5 Monate mit 80 Prozent des Einkommens bezogen werden²⁹; es ist steuer- und sozialversicherungs-pflichtig. Frauen mit einem Einkommen unter der Hälfte des Mindesteinkommens (etwa 3 740 Euro Euro/Jahr) oder ohne Erwerbstätigkeit erhalten einen Pauschalbetrag von 4 198 Euro (entspricht 350 Euro pro Monat) für das erste Lebensjahr des Kindes (Rambøll, 2008a).

In Kanada beträgt das Elterngeld 55 Prozent des durchschnittlichen Wochenverdienstes. Es werden wöchentliche Leistungen bis zu einem Höchstsatz von 301 Euro (rund 1 200 Euro im Monat) über einen Zeitraum von 11,5 Monaten (50 Wochen) ausbezahlt (Rambøll, 2008a).

In Schweden kann ab 60 Tagen vor dem errechneten Geburtstermin bis 18 Monate nach Geburt des Kindes die Elternzeit voll oder teilweise in Anspruch genommen werden. Des Weiteren ist es möglich, einen Teil der bezahlten Elternzeit aufzusparen und bis zum 8. Lebensjahr des Kindes zur Reduzierung der Arbeitszeit (um Dreiviertel, die Hälfte, ein Viertel, ein Achtel) zu nutzen. Die Einkommensverluste durch die Arbeitszeitreduzierung werden so weitgehend aufgefangen. Wenn das Elterngeld bereits aufgebraucht ist, besteht die Möglichkeit, die Arbeitszeit ohne Elterngeldbezug bis zu einem Viertel zu reduzieren (Rambøll, 2008b).

²⁸ Für Paare mit einem Kind und einem Einkommen gelten als Höchstgrenze 32 328 Euro, für beidseitig erwerbstätige Paare und Alleinerziehende sind es 42 722 Euro; bei zwei Kindern und einem Einkommen liegt das maximale Jahreseinkommen bei 38 794 Euro, für Doppelverdienerpaare und Alleinerziehende bei 49 188 Euro; bei drei Kindern und einem Einkommen sind es 46 553 Euro, für Doppelverdienerpaare und Alleinerziehende 56 947 Euro. Für jedes weitere Kind werden bei allen Eltern 7 759 Euro dazu addiert (Rambøll, 2008a).

²⁹ In Norwegen gibt es zusätzlich die Leistung einer Pauschale von 413 Euro monatlich. Das so genannte Kinderbetreuungsgeld richtet sich an Eltern, die ihre Kinder nach dem ersten Lebensjahr weiterhin häuslich betreuen (bis zum dritten Lebensjahr). Es setzt insbesondere für geringfügig Beschäftigte und erwerbslose Frauen Anreize, ihre Erwerbsarbeit ganz aufzugeben bzw. weiterhin ohne Beschäftigung zu bleiben. Die Regierung plant deshalb, das Kinderbetreuungsgeld abzuschaffen, sobald eine 100-prozentige Bedarfsdeckung der Kinderbetreuung erreicht ist (Rambøll, 2008a). Der vorliegende Bericht konzentriert sich im Rechtsvergleich im Übrigen ausschließlich auf die Elterngeldregelungen.

6.1 Vorteile der Einkommensabhängigkeit

Deutschland, Norwegen und Kanada zahlen ein einkommensabhängiges Elterngeld, in Österreich und Frankreich ist das Elterngeld einkommensunabhängig als Pauschalbetrag geregelt.

Die einkommensabhängigen Systeme reflektieren die ökonomische Leistungsfähigkeit der Familien. Daneben gewährleisten diese Systeme auch eine Mindestsicherung für die Familien. Hierzu tragen nicht zuletzt gezielte Leistungsbestandteile für Mehrkinderfamilien und einkommensschwache Familien bei. Systeme mit Pauschalbeträgen bieten dagegen eher eine Grundsicherung, die Familien mit zuvor geringem Einkommen ein vergleichsweise hohes Einkommen während der Erwerbsunterbrechung ermöglicht. Die Pauschalbeträge zielen weniger auf einen Ausgleich der Erwerbseinkommen als auf die Anerkennung und grundlegende soziale Absicherung von Familien (Rambøll, 2008a).

Der Ländervergleich zeigt, wie sich ein einkommensabhängiges Elterngeld positiv auf die Väterbeteiligung an der Kinderbetreuung auswirken kann. Hohe prozentuale Lohnfortzahlungen tragen erheblich dazu bei, die Opportunitätskosten der Eltern zu reduzieren und damit insbesondere die Beteiligung von Vätern an der Betreuung überhaupt erst zu ermöglichen. Das einkommensabhängige Elterngeld eröffnet auch dem Partner, der über ein höheres Einkommen verfügt, die Chance, die Betreuung des Kindes zu übernehmen. Im Jahr 2006 bezogen in Norwegen bereits 89 Prozent der anspruchsberechtigten Väter einkommensabhängiges Elterngeld³⁰. In Frankreich nutzen zwar immerhin etwa zwei Drittel der Väter die Vätertage, diese belaufen sich allerdings nur auf 14 Tage mit 100 Prozent Lohnersatz. Darüber hinaus nimmt nahezu kein Vater das pauschalierte französische Elterngeld in Anspruch. In Österreich liegt die Nutzung durch die Väter gerade bei dem Wert, den Deutschland beim Erziehungsgeld erreichte und lag im Jahr 2008 bei knapp 4 Prozent. Die Beispiele Frankreich und Österreich zeigen, dass Pauschalbeträge nur wenig Anreize für eine Beteiligung des Partners mit deutlich höherem Einkommen setzen (Rambøll, 2008a).

Die Kopplung des Elterngeldes an das vorherige Erwerbseinkommen schafft zugleich einen positiven Anreiz zum Wiedereinstieg in das Erwerbsleben. Die einkommensabhängigen Elterngeldregelungen bieten jungen Frauen die Möglichkeit, nach den ersten Berufserfahrungen eine Familie zu gründen. Gleichzeitig ist die Anknüpfung an das Einkommen für viele ein Grund, bei einem längeren Abstand zu der Geburt eines weiteren Kindes wieder eine Berufstätigkeit aufzunehmen. In Norwegen und Kanada – beides Länder mit einem einkommensab-

hängigen Elterngeld – sind die Frauenerwerbstätigenquoten mit Werten zwischen 69 und 74 Prozent höher als in den Vergleichsländern Österreich und Frankreich³¹ mit dem pauschalierten Elterngeld, mit einem Anteil an erwerbstätigen Frauen von 60 und 64 Prozent.

6.2 Wichtige Schwerpunkte des deutschen Elterngeldes im internationalen Vergleich

Deutschland kann sich mit der Ausgestaltung der Elterngeldregelung, was Reichweite, Dauer, Höhe und Flexibilität betrifft, im internationalen Vergleich mit den anderen Ländern messen.

Deutschland erreicht bezüglich der Höhe des Elterngeldes mit 67 Prozent des Nettoeinkommens vor der Geburt, verglichen mit anderen einkommensabhängigen Elterngeldsystemen (Norwegen 80 bis 100 Prozent – Leistung steuer- und sozialversicherungspflichtig – und Kanada 55 Prozent – Leistung steuerpflichtig – des vorherigen Einkommens³²), ein gutes Niveau. Der Mindestbetrag in Deutschland entspricht nahezu den Sockelbeträgen der anderen Länder, der Höchstsatz liegt über denen der Vergleichsländer (Rambøll, 2008a).

Als Herausforderung im internationalen Vergleich zeigt sich zudem die Beteiligung von Vätern an der Kinderbetreuung. Die Elterngeldregelungen aller Vergleichsländer beinhalten spezifische Vätertage bzw. Partnermonate im Umfang von zwei Wochen bis sechs Monaten. Besonders interessant, und aufgrund der ähnlichen Ausgestaltung am ehesten mit Deutschland vergleichbar, sind die norwegischen Regelungen. In Norwegen hatte die spezielle Vaterzeit einen deutlichen Einfluss auf die Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung nach der Geburt. In Deutschland hat sich die Väterbeteiligung seit Einführung des Elterngeldes fast vervierfacht (Rambøll, 2008a).

Zur wirtschaftlichen Stabilität der Familien leistet das Elterngeld in Deutschland einen wichtigen Beitrag. Die Situation einkommensschwacher Familien wird durch den Geringverdienstzuschlag gezielt gestärkt. Bei der konkreten Ausgestaltung des Elterngeldes werden Mehrkinderfamilien durch den Geschwisterbonus und Alleinerziehende durch die 14-monatige Bezugsdauer gezielt berücksichtigt. Auch in den anderen betrachteten Ländern sind spezielle Regelungen für besonders unterstützungsbedürftige Eltern vorhanden (Rambøll, 2008a).

In Deutschland ist die Elterngeldberechtigung nicht an eine vorherige Erwerbstätigkeit gebunden. Alle Eltern, die ihr Kind überwiegend selbst betreuen, können Elterngeld in Anspruch nehmen. Das Mindestelterngeld erfüllt diese wichtige Funktion. Dagegen sind, selbst für den Fall, dass die Kinderbetreuung überwiegend selbst übernommen wird, etwa in Norwegen nur 75 Prozent aller

³⁰ Allerdings nutzten die meisten Väter in Norwegen nur den für sie reservierten Zeitraum der sechs bzw. acht Wochen. Lediglich 14,1 Prozent nahmen über einen längeren Zeitraum das Elterngeld in Anspruch. Es ist kein gleichzeitiger Bezug des Elterngeldes durch beide Elternteile möglich. Außerdem ist die Höhe des Elterngeldes bei der Inanspruchnahme durch den Vater vom zeitlichen Umfang der Erwerbstätigkeit seiner Partnerin abhängig (Rambøll, 2008a).

³¹ In Frankreich werden Eltern in Elternzeit nicht als erwerbstätig gezählt (Rambøll, 2008a).

³² Familien mit einem Haushaltseinkommen von unter 18 465 Euro erhalten im Jahr 80 Prozent statt 55 Prozent des durchschnittlichen Einkommens (Rambøll, 2008a).

Mütter³³ und 60 Prozent aller Väter³⁴ elterngeldberechtigt³⁵. In Kanada können Arbeitslose, Studentinnen und Studenten sowie Selbständige kein Elterngeld beziehen. In Frankreich muss vor der Geburt eine zweijährige sozialversicherungspflichtige Tätigkeit nachgewiesen werden (mindert sich bei steigender Kinderzahl). In Norwegen müssen die Eltern sechs von zehn Monaten vor der Geburt ein einkommenssteuerpflichtiges Einkommen nachweisen, in Kanada sind 600 Stunden (920 Stunden bei Berufs-/Wiedereinsteigerinnen) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den 12 Monaten vor dem Elterngeldbezug verpflichtend (Rambøll, 2008a).

Das Elterngeld in Deutschland kann von den Eltern gleichzeitig in Anspruch genommen werden; dies ist in Österreich, Frankreich und Kanada nicht möglich. Damit ist die deutsche Leistung besonders flexible und trägt den unterschiedlichen Gestaltungen der Familien angemessen Rechnung.

7 Weiterentwicklung des Elterngeldes

Die Ziele des Elterngeldes werden im Wesentlichen erreicht. Die Evaluation zeigt, dass die Förderung durch das Elterngeld erfolgreich angelaufen ist und die angestrebten Wirkungen eintreten. Ein wesentlicher Korrekturbedarf wird derzeit nicht gesehen. Nur in Einzelpunkten sollte eine Anpassung der Regelungen erfolgen. So sieht der Entwurf der Bundesregierung eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (Bundestagsdrucksache 16/10118) Änderungen bei der Elternzeit für Eltern von minderjährigen Müttern und Vätern oder Müttern und Vätern unter 21 Jahren, die noch die Schule besuchen, vor. Weitere Änderungen betreffen die Mindestbezugszeit des Elterngeldes und die verbesserte Flexibilität bei der Antragstellung.

7.1 Angemessene Sicherung von Geringverdienenden

Das Elterngeld stellt eine gute Absicherung für Geringverdienende dar. Die angemessene Sicherung wird nicht zuletzt durch den Geringverdienstzuschlag hergestellt, durch den Eltern mit geringem Einkommen ein erhöhtes Elterngeld gezahlt wird. Ist das bereinigte Nettoeinkommen vor der Geburt geringer als 1 000 Euro monatlich, wird danach die Ersatzrate von 67 Prozent auf bis zu 100 Prozent angehoben. Vergleicht man das Haushaltseinkommen im Jahr vor und nach der Geburt des jüngsten Kindes, so zeigt sich, dass 80 Prozent der Familien mit

monatlich weniger als 1 000 Euro Nettohaushaltseinkommen im Jahr nach der Geburt gleich viel oder mehr Geld als davor zur Verfügung haben. Dies zeigt, dass die Funktion der Stabilisierung des Einkommens im ersten Jahr nach der Geburt weitgehend erfüllt wird – vor allem Familien mit niedrigem Einkommen verzeichnen wenige Verluste (vgl. Kap. 5.3.).

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren neue Prioritäten in der Familienpolitik gesetzt, um die wirtschaftliche und soziale Stabilität und Eigenverantwortung der Familien nachhaltig zu stärken. Gezielte finanziellen Hilfen, mehr Familienorientierung in der Arbeitswelt sowie eine gute Infrastruktur der Betreuung und Förderung für Kinder aller Altersgruppen bilden dabei einen abgestimmten Dreiklang und stellen im Sinne der Nachhaltigkeit die Kinder in den Mittelpunkt einer armutspräventiven Familienpolitik. Ziele dieser Politik sind, die frühe Förderung von Kindern und die Erwerbschancen von Eltern miteinander zu verbinden, Nachteile von Familien durch einen fairen Lastenausgleich zu mindern, die wirtschaftliche Stabilität von Familien über den Lebensverlauf hinweg zu unterstützen sowie die Zahl der Geburten zu erhöhen und das Zusammenleben mit Kindern zu fördern. Das Elterngeld leistet gerade im Zusammenhang und Zusammenwirken mit anderen Instrumenten u. a. der Familien- und Sozialpolitik einen wichtigen Beitrag zur angemessenen Sicherung von Geringverdienenden.

7.2 Leistungsfähigkeit für Mehrkinderfamilien

Das Elterngeld vermag im Zusammenspiel insbesondere mit dem Kindergeld gerade bei Haushalten mit mehreren Kindern das Haushaltseinkommen zu stabilisieren oder sogar anzuheben. Bereits beim zweiten Kind überwiegt der Anteil der Haushalte, die nach der Geburt eine Stabilisierung oder gar Erhöhung des Haushaltseinkommens aufweisen (59 Prozent). Bei Familien mit drei und mehr Kindern sind es sogar 68 Prozent. Dagegen haben Haushalte mit dem ersten Kind überwiegend ein geringeres Haushaltseinkommen als vorher. Die Haushalte mit mehreren Kindern profitieren – auch gegenüber dem Erziehungsgeld – vielfach vom Geschwisterbonus sowie vom Geringverdienstzuschlag (vgl. Kap. 5.3.).

7.3 Dauer der Elterngeldnutzung

Ausgangspunkt einer nachhaltigen Familienförderung ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Denn die wirtschaftliche Grundlage einer Familie oberhalb des durch das Arbeitslosengeld II und die Sozialhilfe definierten gesellschaftlichen Existenzminimums kann dauerhaft nur durch eigene Erwerbstätigkeit gesichert werden. Erwerbsunterbrechungen insbesondere der Mütter verursachen für die Familien auf lange Sicht oft unaufholbare Nachteile vor allem gegenüber kinderlosen Paaren. Vor diesem Hintergrund wird das Elterngeld auf grundsätzlich ein Jahr konzentriert. Beim Erziehungsgeld wurde durch die Bezugsdauer von bis zu zwei Jahren dagegen eine längere berufliche Auszeit begünstigt

³³ Ein Viertel der Frauen hat keinen Elterngeldanspruch, da sie von zehn Monaten vor der Geburt nicht mindestens sechs Monate ein einkommenssteuerpflichtiges Einkommen hatten (Rambøll, 2008a).

³⁴ Nur wenn die Mutter erwerbstätig ist oder eine Ausbildung durchläuft, sind Väter anspruchsberechtigt. Ein weiteres Hemmnis für die Beteiligung der Väter an der regulären Elternzeit ist die Art der Berechnung der Elterngeldhöhe. Das Elterngeld für den Vater fällt geringer aus, wenn die Mutter nicht voll erwerbstätig ist. (Rambøll, 2008a).

³⁵ Bezieht man sich nur auf die anspruchsberechtigten Eltern, so ergibt sich für das Jahr 2006 eine Beanspruchungsquote der Väter von 43 Prozent und 57 Prozent der Mütter (Rambøll, 2008a).

7.4 Väterkomponente

Das Elterngeld und speziell auch die Einführung von Partnermonaten haben sich in Form der verstärkten Beteiligung von Vätern bewährt. Rund ein Sechstel der Väter beansprucht Elterngeld. Dabei nutzen Väter die Flexibilität des Elterngeldes, nämlich die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Aufteilung als auch das Angebot, während des Elterngeldbezugs Teilzeit zu arbeiten. Auch bei den Personalverantwortlichen steigt die Akzeptanz von Vätern, die Elternzeit nehmen. Die Bundesregierung ist bestrebt, die Väterbeteiligung an der Kinderbetreuung weiter zu stärken und die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter wie für Väter gezielt zu verbessern.

7.5 Einkommensermittlung

Das Elterngeld soll für Arbeitnehmer wie für Selbstständige den tatsächlichen Wegfall von Erwerbseinkommen ausgleichen und nimmt hierfür die individuelle wirtschaftliche Situation der Eltern in den Blick. Der Anspruch auf das einkommensabhängige Elterngeld berechnet sich nach dem bereinigten Nettoeinkommen der Antragstellerin oder des Antragstellers. Zur Berechnung des bereinigten Nettoeinkommens werden bei nichtselbstständig Beschäftigten von dem zu berücksichtigenden Bruttoeinkommen Lohnsteuer und Sozialabgaben gemäß der monatlichen Lohn- oder Gehaltsbescheinigung abgezogen. Werbungskosten werden mit einem Zwölftel des steuerlichen Arbeitnehmer-Pauschbetrages abgezogen. Bei Selbstständigen wird der wegfallende Gewinn nach Abzug der darauf entfallenden Steuern berücksichtigt. Der Gewinn wird nach steuerlichen Grundsätzen ermittelt. Für den Zeitraum vor der Geburt des Kindes kann in der Regel an den letzten abgeschlossenen Veranlagungszeitraum und den dazu ergangenen Steuerbescheid angeknüpft werden. Anderenfalls erfolgt die Gewinnermittlung nach einer mindestens den Anforderungen einer steuerlichen Einnahmeüberschussrechnung entsprechenden Aufstellung. Dies gilt auch für die Zeit nach der Geburt des Kindes, wenn im Bezugszeitraum des Elterngeldes Einkünfte aus selbstständiger Arbeit anfallen.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs (Bundestagsdrucksache 16/9897) mit dem Ziel einer erheblichen Vereinfachung des Vollzugs des Elterngeldes sieht eine Änderung der Art und Weise der Einkommensermittlung vor. Für Arbeitnehmer soll das Bruttoeinkommen wie bisher aus den Lohn- und Gehaltsbescheinigungen der Arbeitgeber abgelesen werden. Die Steuern und Sozialabgaben sollen jedoch durch die Elterngeldstellen per EDV pauschal ohne Berücksichtigung der Verhältnisse des Einzelfalles, wie etwa eingetragener Freibeträge beim Steuerabzug oder unterschiedlicher Versicherungsbeiträge, berechnet werden. Das Einkommen von Selbstständigen soll wie bisher in der Mehrzahl der Fälle auf den Steuerbescheid für den letzten abgeschlossenen steuerlichen Veranlagungszeitraum gestützt werden. Soweit dies nicht möglich ist, können die Berechtigten entweder eine Gewinnermittlung vorlegen oder der Monatsgewinn kann geschätzt werden. Die

Schätzung soll insbesondere auf Grundlage einer auf die Umsätze bezogenen neuartigen „Gewinnquote“ erfolgen. Die auf den ermittelten Gewinn entfallenden Abzüge sollen fiktiv nach den für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltenden Grundsätzen festgesetzt werden, also etwa durch einen fiktiven Lohnsteuerabzug nach der Lohnsteuerentabelle, für zusammen veranlagte Eheleute jeweils nach Lohnsteuerklasse III.

Auch nach ausführlicher Prüfung der Regelungsalternativen zur Einkommensermittlung und nach Abwägung der unterschiedlichen Aspekte für und wider die Länderinitiative bestehen nach wie vor die in der Stellungnahme der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/9897) und in der Gegenäußerung der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/10118) geäußerten Zweifel, dass die Vorteile der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen zur Ermittlung des Einkommens die Nachteile überwiegen.

Der Handlungsbedarf zur Änderung der Einkommensermittlung wird im Gesetzentwurf nur in allgemeiner Form festgestellt. Der Bundesregierung liegen weder aus der Evaluation noch aus anderer Quelle Informationen zu einem Antragsrückstau beim Elterngeld vor. Bei der vorgeschlagenen Änderung ist nicht zu unterschätzen, dass allein durch die Umstellung der Einkommensermittlung Reibungsverluste im Vollzug entstehen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen zur Ermittlung des Einkommens aus selbstständiger Arbeit kommen aus Sicht der Bundesregierung nicht in Betracht. Die Möglichkeit zu einer gesetzlich in keiner Weise konkretisierten Schätzung des Einkommens in Fällen, in denen nicht der Einkommensteuerbescheid zugrunde gelegt wird, erscheint im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot bedenklich; sie wäre in jedem Fall streitanfällig. Die fiktive Festsetzung der auf den Gewinn entfallenden Abzüge nach den für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltenden Grundsätzen wird den Besonderheiten der Selbstständigen nicht gerecht. So stellt etwa die Regelung, dass für zusammen veranlagte Eheleute der Steuerabzug jeweils nach Lohnsteuerklasse III erfolgt, gegenüber Eheleuten mit Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit, aber auch gegenüber Eheleuten mit Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit, bei denen für die Berechnung des Elterngeldes der Einkommensteuerbescheid zugrunde gelegt wird, eine Ungleichbehandlung dar.

Auch die vorgeschlagenen Änderungen zur Ermittlung von Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit unterstützt die Bundesregierung nicht. Im Ergebnis überwiegen eher die Nachteile des Entwurfs.

Der Gesetzentwurf führt kaum zu einer Reduzierung der Mitwirkungspflichten der abhängig beschäftigten Eltern und der Arbeitgeber. Grundlage für die Berechnung des einkommensabhängigen Elterngeldes sind für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unverändert die Lohn- und Gehaltsbescheinigungen aus den zwölf Kalendermonaten vor der Geburt bzw. dem Bezugszeitraum. Eine Entlastung für Eltern und Arbeitgeber ist nur insoweit zu erwarten

ten, als Nachfragen zu den Abzügen nicht mehr erfolgen werden.

Die Einschätzung des Umfangs der Entlastung der Verwaltung durch den Bundesrat ist nach den vorgesehenen Änderungen so nicht nachvollziehbar. Die Ermittlung des maßgeblichen Bruttoeinkommens bleibt unverändert. Die Abzüge vom Bruttoeinkommen sollen per EDV berechnet werden. Dazu müssen bisher nicht benötigte Eingaben etwa zur Lohnsteuerklasse und den Kinderfreibeträgen gemacht werden. Der derzeit hohe Aufwand bei der Ermittlung und Eingabe der tatsächlichen Abzugsbeträge ist nach Angabe der Länder durch die Unübersichtlichkeit und Vielgestaltigkeit der Lohnbescheinigungen verursacht. Da dies aber nicht nur die Ermittlung der Abzüge, sondern im gleichen Maße das Bruttoeinkommen betrifft, ist aus Sicht der Bundesregierung nicht überzeugend dargelegt, dass der beschriebene Aufwand durch die Änderung im angestrebten Umfang zurückgeführt werden kann.

Die Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang auf die geplante Vereinheitlichung der Entgeltbescheinigungen und den von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über das Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises (ELENA-Verfahrensgesetz; Bundesratsdrucksache 561/08). Beide Maßnahmen werden mittelfristig die Ermittlung des für das Elterngeld maßgeblichen Einkommens deutlich erleichtern. Schon mit der Vereinheitlichung der Angaben der Arbeitgeber wird die Ermittlung der maßgeblichen Beträge deutlich erleichtert. Mit dem elektronischen Einkommensnachweis kann generell auch die Übertragung der Daten von den Lohn- und Gehaltsbescheinigungen in die EDV für die Bewilligung des Elterngeldes entfallen.

Die Regelungen des Entwurfs des Bundesrates verursachen zudem kritisch zu bewertende Ergebnisse bei der Bemessung des Elterngeldes.

So wird durch die geltende Regelung bisher eine möglichst einheitliche Einkommensermittlung für Einkommen aus nichtselbstständiger und aus selbstständiger Arbeit gewährleistet, und zwar durch die Anknüpfung an einen steuerlichen Einkommensbegriff unter weitgehender Berücksichtigung der konkreten steuerlichen Verhältnisse. Eine für beide Einkommensarten möglichst einheitliche Einkommensermittlung in Anlehnung an die Regelungen zum SGB II haben die Bundesländer bei Einführung des Elterngeldes aus Gründen des Verwaltungsvollzugs abgelehnt. Eine einheitliche pauschalierte Einkommensermittlung – etwa in Anlehnung an das SGB III – vermag bei Selbstständigen nicht zu gelingen, wie nicht zuletzt der Entwurf des Bundesrates zeigt. Eine zu weit gehende Pauschalierung sollte deshalb auch für Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit nicht verfolgt werden.

Nach geltendem Recht wird grundsätzlich auf das monatlich konkret zur Verfügung stehende Einkommen abgestellt. Dadurch können zurzeit viele Auswirkungen mit Hinweisen auf das Steuerrecht und die konkret erfolgten Abzüge erklärt werden.

Die Kritik des Bundesrates, dass ein Elternteil bisher sein Elterngeld dadurch beeinflussen kann, dass er rechtzeitig einen Freibetrag (etwa wegen Unterhaltungspflichten, Kinderbetreuungskosten, Behinderung oder erhöhter Werbungskosten) in die Lohnsteuerkarte eintragen lässt, wird nicht geteilt. Zukünftig sollen Freibeträge bei Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit nicht berücksichtigt werden. Dies ist im Vergleich zu Selbstständigen, bei denen in der Regel der Einkommensteuerbescheid zugrunde gelegt wird und damit alle Abzugsbeträge automatisch berücksichtigt werden, abzulehnen, zumal das höhere Elterngeld bei eingetragenen Freibeträgen der Konzeption des Gesetzes entspricht, das monatlich tatsächlich wegfallende Einkommen zu erfassen. Im Unterschied zum Vorschlag des Bundesrates haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach geltendem Recht jedenfalls die Möglichkeit zur Eintragung der Freibeträge.

Nicht zuletzt wegen der Erfahrung und der Betroffenheit der Länder im Hinblick auf den Verwaltungsvollzug des Elterngeldes bleibt die Entscheidung über die Vorschläge des Bundesrates dem weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vorbehalten.

Die Bundesregierung beabsichtigt, in Abstimmung mit den Bundesländern erneut zu prüfen, ob die Einkommensermittlung, insbesondere die Ermittlung des Bruttoeinkommens, allein im Verwaltungsvollzug ausreichend vereinfacht werden kann oder ob gesetzliche Änderungen erforderlich sind.

7.6 Verhältnis zu anderen Sozialleistungen

Das als Ausgleich für finanzielle Einschränkungen in den ersten zwölf oder 14 Lebensmonaten des Kindes und als Anerkennung für die Betreuungsleistung gezahlte Elterngeld von mindestens 300 Euro soll den Berechtigten im Ergebnis auch dann zusätzlich verbleiben, wenn die Eltern einkommensabhängige Sozialleistungen beziehen. So wird das Elterngeld bei Bezug etwa von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Wohngeld oder Kinderzuschlag nur als Einkommen berücksichtigt, soweit es den Mindestbetrag von 300 Euro überschreitet. Einkommensersatzleistungen wie zum Beispiel Arbeitslosengeld I oder Rentenzahlungen mindern den Elterngeldanspruch. Um auch diesen Eltern, die ebenfalls die Betreuung ihres Kindes übernehmen, die spezifische Unterstützung nach der Geburt ihres Kindes zu gewähren, bzw. ihnen gegenüber die Anerkennung für die Betreuung des Kindes zum Ausdruck zu bringen, wie es das Elterngeld bezweckt, wird die andere Leistung nur auf den 300 Euro übersteigenden Teil des Elterngeldes angerechnet.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs sieht bei Anwendung des Geschwisterbonus vor, zusätzlich zu dem Mindestbetrag weitere 75 Euro anrechnungsfrei zu belassen. Sowohl aus inhaltlichen als auch aus Kostengründen wird der Vorschlag von der Bundesregierung abgelehnt. Hintergrund der Gewährung des Geschwisterbonus ist nicht ein erhöhter Unterstützungsbedarf von Mehrkindfamilien, sondern der Umstand, dass Eltern mit älteren Kindern regelmäßig bereits vor der Geburt Einkommenseinbußen hinnehmen

mussten, weil ihre Erwerbstätigkeit aufgrund der Betreuung der älteren Kindern erschwert war. Aufgrund der damit typischerweise einhergehenden niedrigeren Einkommen sinkt vielfach der Anspruch auf Elterngeld für das jüngere Kind, da sich die Höhe des Elterngeldes aus dem wegen der Betreuung des jüngsten Kindes wegfallenden Einkommens ableitet. Hier gewährleistet der Geschwisterbonus einen teilweisen Ausgleich. Der Geschwisterbonus hat dagegen nicht die Funktion, die Betreuungsleistung von Eltern mit mehreren jungen Kindern durch das Elterngeld in größerem Maße anzuerkennen. Schließlich würde der Vorschlag geschätzte Mehrkosten von mindestens 30 Mio. Euro verursachen.

7.7 Flexibilisierung der Inanspruchnahme

Das Elterngeld ist äußerst flexibel. Es kann von den Eltern gleichzeitig oder nacheinander in Anspruch genommen werden. Die Eltern können entscheiden, ob sie während des Elterngeldbezugs gar nicht erwerbstätig sein wollen oder in Teilzeit bis zu 30 Stunden pro Woche. Sie können die Auszahlung der Leistung verlängern. Eine weitere Flexibilisierung der Inanspruchnahme erscheint nicht sachgerecht.

8 Schlussbetrachtung

Der vorliegende Bericht mit den Ergebnissen der Evaluation bestätigt die erwarteten Wirkungen des Elterngeldes. Die partnerschaftliche Betreuung des Kindes nimmt zu, das Haushaltseinkommen von Familien bleibt im Jahr nach der Geburt stabil, mehr Mütter wollen ihre Berufswünsche auch mit Kind verfolgen.

Das Elterngeld erreicht wesentlich mehr Eltern als früher das Erziehungsgeld. Das Elterngeld wird von fast allen Berechtigten (fast 100 Prozent der Haushalte) in Anspruch genommen. Die deutliche Mehrheit der Eltern sagt, das Elterngeld habe ihnen geholfen. Die Zustimmung in der Bevölkerung ist hoch und steigt weiter. Das Elterngeld und die Partnermonate werden auch in Unternehmen akzeptiert. Die Inanspruchnahme der Partnermonate steigt. Sie ermöglicht Vätern, mehr Zeit mit dem Kind zu verbringen, und sie fördert eine stärkere Erwerbsbeteiligung der Mütter.

Das Elterngeld leistet einen wichtigen Beitrag zur finanziellen Entlastung der Eltern. Es führt für die meisten Eltern zur Stabilisierung oder sogar zur Erhöhung des Haushaltseinkommens im Jahr nach der Geburt. Grundsätzlich erfahren Familien in niedrigen Einkommensbereichen eher Zuwächse ihres Haushaltseinkommens. Das Elterngeld wirkt im Vergleich zum Erziehungsgeld armutsreduzierend. Der Bezug von Transferleistungen nach SGB II reduziert sich gegenüber 2006.

Nach Ende des Elterngeldbezugs wollen viele Mütter früher wieder berufstätig werden als beim Erziehungsgeld – auch solche, die vorher nicht gearbeitet haben. Insgesamt zeichnet sich im Zeitablauf ein deutlicher Anstieg der Erwerbstätigkeit ab.

Deutschland erreicht im internationalen Vergleich bezüglich der Höhe des Elterngeldes ein hohes Niveau. Der Mindestbetrag und der Höchstsatz können sich mit denen der Vergleichsländer messen. Die relativ kurze Bezugszeit des Elterngeldes von maximal 14 Monaten unterstützt den Wiedereinstieg in das Erwerbsleben. Grundsätzlich haben alle Eltern Anspruch auf Elterngeld und es kann von den Eltern gleichzeitig in Anspruch genommen werden. Das Elterngeld ist in Deutschland auch nicht davon abhängig, dass vor der Geburt gearbeitet wurde.

Die Elterngeldevaluation macht deutlich, dass der Vollzug des Gesetzes gut angelaufen ist und eine Änderung des BEEG derzeit vor allem in den Punkten angezeigt ist, die nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (Bundestagsdrucksache 16/9415) aufgegriffen worden sind.

Geringverdienende und Mehrkinderfamilien werden durch das Elterngeld zielgenau unterstützt. Die Dauer des Elterngeldbezugs hat sich als sinnvoll für die langfristige Sicherung der wirtschaftlichen Lage erwiesen. Die Bundesregierung ist bestrebt, die Väterbeteiligung an der Kinderbetreuung weiter zu stärken. Eine Entscheidung über die im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgeschlagene Änderung der Einkommensermittlung wird im Gesetzgebungsverfahren getroffen. Die vorgeschlagenen Regelungen zur Ermittlung des Einkommens von Selbstständigen und den Vorschlag, den Geschwisterbonus zusätzlich zu dem Mindestbetrag von 300 Euro von der Anrechnung bei Entgeltersatzleistungen oder anderen Sozialleistungen zu verschonen, lehnt die Bundesregierung weiterhin ab. Es ist beabsichtigt, in Abstimmung mit den Bundesländern erneut zu prüfen, ob die Einkommensermittlung, insbesondere die Ermittlung des Bruttoeinkommens von Nichtselbstständigen, allein im Verwaltungsvollzug ausreichend vereinfacht werden kann oder ob gesetzliche Änderungen erforderlich sind. Eine weitere Flexibilisierung der Inanspruchnahme erscheint nicht sachgerecht. Im Ergebnis sieht die Bundesregierung aktuell über ihren Gesetzentwurf und die beabsichtigte Prüfung zur Einkommensermittlung hinaus keinen Handlungsbedarf für eine Weiterentwicklung des BEEG.

Das Elterngeld eröffnet in seiner derzeitigen Ausgestaltung den notwendigen finanziellen Schonraum im ersten Jahr nach der Geburt und setzt ein richtiges Zeichen im Sinne einer nachhaltigen Familienpolitik.

Literatur

- Deutsche Industrie- und Handelskammer (2007): Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Sicht der Unternehmen. Unternehmensbarometer. Berlin.
- Eurobarometer (2006): Childbearing Preferences and Family Issues in Europe. Wien.
- Hulsch, N./Dannenber, H. (2008): Elterngeld – Neuer Risikofaktor für Unternehmen. In: Wirtschaft im Wandel, 7/2008, Institut für Wirtschaftsforschung, Halle, S. 289–296.
- Institut der deutschen Wirtschaft (2007): Wachstumseffekte der demographischen Entwicklung – ein Triadevergleich D – EU – USA. Köln.
- Institut für Demoskopie (2008a): Familienbarometer. IfD Umfrage 10023, Allensbach.
- Institut für Demoskopie (2008b): Ein Jahr Elterngeld. Einstellungen der Verantwortlichen in deutschen Wirtschaftsunternehmen. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Allensbach.
- Institut für Demoskopie (2007a): Fünf Monate nach Einführung des Elterngeldes: Das Elterngeld im Urteil der jungen Eltern. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Allensbach.
- Institut für Demoskopie (2007b): IfD-Umfragen: 7098, 10002, 10003, Allensbach.
- Institut für Demoskopie (2006): Einstellungen der Verantwortlichen in deutschen Wirtschaftsunternehmen. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Allensbach.
- Rambøll Management (2008a): Das Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit im internationalen, insbesondere europäischen Vergleich. Vergleichskapitel. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Berlin.
- Rambøll Management (2008b): Das Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit im internationalen, insbesondere europäischen Vergleich. Länderstudien. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Berlin.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2008): Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Essen.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2007): Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit. Zwischenbericht. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Essen.
- Rürup, B./Gruescu, S. (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des BMFSFJ, Berlin.
- Siebter Familienbericht (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Bundestagsdrucksache 16/1360. Berlin.
- Spiess, K./Wrohlich, K. (2006): The Parental Leave Benefit Reform in Germany: Costs and Labour Market Outcomes of Moving towards the Scandinavian Model. IZA Discussion Paper No. 2372, Bonn.
- Statistisches Bundesamt (2008a): Öffentliche Sozialleistungen, Statistik zum Elterngeld, Elterngeld für Geburten 2007, Anträge von Januar 2007 bis Juni 2008. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008b): Sonderauswertung der Statistik zum Elterngeld, Anträge von Januar 2007 bis März 2007. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008c): Vorläufige Monatsergebnisse der Geburten und Sterbefälle 2008. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008d): Ergebnis der Geburtenstatistik 2007. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008e): Sonderauswertung, Quelle Statistik zum Elterngeld, Geburten 2007, Anträge von Januar 2007 bis Juni 2007 und natürliche Bevölkerungsbewegung 2007. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007a): Statistik zum Erziehungsgeld. Bewilligte Anträge 2006. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007b): Geburten in Deutschland. Wiesbaden.

