

Elterngeld

Bericht von Mathias Huebener, Kai-Uwe Müller, C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich

Zehn Jahre Elterngeld:
Eine wichtige familienpolitische Maßnahme 1159

Interview mit Katharina Wrohlich

»Das Elterngeld hat einen finanziellen Schonraum
im ersten Jahr nach der Geburt geschaffen« 1167

Am aktuellen Rand Kommentar von Claudia Kemfert

Ein höherer Ölpreis ist gut für die Energiewende 1168



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
83. Jahrgang
7. November 2016

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Gritje Hartmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Prof. Dr. Christian Dreger
Sebastian Kollmann
Ilka Müller
Mathilde Richter
Miranda Siegel
Dr. Alexander Zerrahn

Lektorat

Dr. Markus Grabka

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Der DIW Wochenbericht wirft einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Er richtet sich an die Medien sowie an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Standard-Abo: 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand).

Studenten-Abo: 49,90 Euro.

Probe-Abo: 14,90 Euro für sechs Hefte.

Bestellungen richten Sie bitte an leserservice@diw.de oder den DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg; Tel. (01806) 14 00 50 25, 20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz, 60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz. Abbestellungen von Abonnements spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

NEWSLETTER DES DIW BERLIN



Der DIW Newsletter liefert Ihnen wöchentlich auf Ihre Interessen zugeschnittene Informationen zu Forschungsergebnissen, Publikationen, Nachrichten und Veranstaltungen des Instituts: Wählen Sie bei der Anmeldung die Themen und Formate aus, die Sie interessieren. Ihre Auswahl können Sie jederzeit ändern, oder den Newsletter abbestellen. Nutzen Sie hierfür bitte den entsprechenden Link am Ende des Newsletters.

>> Hier Newsletter des DIW Berlin abonnieren: www.diw.de/newsletter

RÜCKBLLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 40 JAHREN

Erstmals wieder leichte Zunahme der Beschäftigtenzahl in der verarbeiteten Industrie

Die verarbeitende Industrie in der Bundesrepublik Deutschland hat im dritten Quartal 1976 erstmals nach drei Jahren der Schrumpfung per Saldo wieder Arbeitskräfte eingestellt. Damit ist der Prozess drastischer Anpassung des Beschäftigtenstandes an die bis zur Jahresmitte 1975 rezessive Nachfrage nach Industrieerzeugnissen endlich beendet. [...]

Mit einer raschen Ausweitung der Beschäftigtenzahl in der verarbeitenden Industrie ist angesichts der fortdauernden Rationalisierungsbemühungen der Unternehmen vorerst nicht zu rechnen. Wahrscheinlicher ist, dass bei weiter steigender Nachfrage die Arbeitsleistung je Beschäftigten den in der Vergangenheit erreichten durchschnittlichen Zuwachs von knapp 4,5 vH noch übertrifft.

aus dem Wochenbericht Nr. 49 vom 9. Dezember 1976

Zehn Jahre Elterngeld: Eine wichtige familienpolitische Maßnahme

Von Mathias Huebener, Kai-Uwe Müller, C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich

Am 1. Januar 2017 feiert das Elterngeld sein zehnjähriges Bestehen. Gleichwohl die Einführung von einigen Diskussionen begleitet war, ist es inzwischen eine familienpolitische Leistung mit hoher Akzeptanz. Ihre Wirkung auf die Erwerbstätigkeit der Eltern, die partnerschaftliche Arbeitsteilung, die Fertilität und andere Indikatoren, welche das Wohlbefinden von Familien widerspiegeln, wurden aus unterschiedlichen Perspektiven untersucht. Eine zusammenfassende Auswertung primär ökonomischer Studien zeigt, dass das Elterngeld als Lohnersatzleistung die wirtschaftliche Stabilität junger Familien im ersten Jahr nach der Geburt eines Kindes im Durchschnitt erhöht. Die Erwerbstätigkeit von Müttern im ersten Lebensjahr nach Geburt hat durch das Elterngeld ab-, und im zweiten Lebensjahr zugenommen. Während der Anteil von Vätern in Elternzeit stark gestiegen ist, sind die Effekte auf die partnerschaftliche Arbeitsteilung nicht eindeutig. Effekte auf die Fertilität sind teilweise nachzuweisen. Der Einfluss auf die kindliche Entwicklung wurde bisher kaum untersucht. Insgesamt handelt es sich bei dem Elterngeld um eine in vielen Bereichen erfolgreiche familienpolitische Maßnahme, deren zielorientierte Wirkung allerdings durch weitere familienpolitische Reformen verstärkt werden könnte.

Am 1. Januar 2007 trat das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz für alle Geburten ab diesem Stichtag in Kraft. Es ersetzte das Erziehungsgeld und brachte eine Reihe von Neuerungen: Das Elterngeld ist als Lohnersatzleistung ausgestaltet, wodurch eine Bedürftigkeitsprüfung entfällt und die Bezüge vielfach deutlich höher als zuvor ausfallen. Die Bezugsdauer des Erziehungsgeldes von bis zu 24 Monaten wurde mit dem Elterngeld auf meist zwölf bis 14 Monate reduziert. Zudem gibt es die Möglichkeit, Partnermonate in Anspruch zu nehmen (Kasten).

Die Ziele des Elterngeldes beinhalteten zum einen die Gewährung eines „Schonraums“ im ersten Lebensjahr des Kindes. Damit sollten Familien „ohne finanzielle Nöte in ihr Familienleben hineinflinden und sich vorrangig der Betreuung ihrer Kinder widmen können“.¹ Zweitens sollte das Elterngeld durch die Ausgestaltung als Lohnersatzleistung beiden Elternteilen eigene wirtschaftliche Selbständigkeit ermöglichen. Damit sollte die Erwerbsbeteiligung von Müttern gefördert werden. Drittens hatte das Elterngeld auch eine gleichstellungspolitische Zielsetzung: Die Ausgestaltung als Lohnersatzleistung und die Einführung der Partnermonate sollten die Anreize für Väter erhöhen, sich aktiver an der Betreuung der Kinder zu beteiligen. Die Erhöhung der Geburtenrate ist als Zielstellung in der Begründung des Gesetzes nur indirekt erwähnt. In der späteren Bewertung des zuständigen Bundesfamilienministeriums wurde dies jedoch in den Zielkatalog des Elterngeldes aufgenommen.² Durch die Ablösung des bedürftigkeitsgeprüften Erziehungsgeldes durch eine Lohnersatzleistung, rückten kurzfristige Verteilungsziele in den Hintergrund.³

1 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes. Bundestagsdrucksache 16/1889 (20. Juni 2006).

2 Für eine ausführlichere Diskussion der Ziele unterschiedlicher Akteure, siehe Bujard, M. (2013): Die fünf Ziele des Elterngeldes im Spannungsfeld von Politik, Medien und Wissenschaft. Zeitschrift für Familienforschung – Journal of Family Research 25 (2), 132–153.

3 Die Einkommensgrenzen für den Bezug von Erziehungsgeld lagen im Jahr 2006 für die ersten sechs Lebensmonate des Kindes bei 30 000 Euro pauschaliertem Nettoeinkommen für ein Paar und bei 23 000 Euro bei Alleinerziehenden. Für den Bezug von Erziehungsgeld ab dem siebenten Lebensmonat galten deutlich geringere Einkommensgrenzen (16 500 Euro für ein Paar und 13 500 Euro für Alleinerziehende). Eine Studie hat gezeigt, dass rund 77 Prozent aller

Kasten

Elterngeld und ElterngeldPlus

Das Elterngeld ist eine Einkommensersatzleistung, die einen Teil des Nettoerwerbseinkommens ersetzt, bezogen auf den Zeitraum von zwölf Monaten vor der Geburt des Kindes.¹ Der Mindestbetrag beträgt 300 Euro, der Maximalbetrag 1 800 Euro pro Monat. Die Ersatzrate hängt von der Höhe des Erwerbseinkommens ab: Bei (Netto-) Erwerbseinkommen zwischen 1 000 und 1 200 Euro ersetzt das Elterngeld das nach der Geburt wegfallende Einkommen zu 67 Prozent. Für Geringverdiener mit einem Einkommen unter 1 000 Euro vor der Geburt des Kindes steigt die Ersatzrate schrittweise auf bis zu 100 Prozent. Für Nettoeinkommen ab 1 200 Euro und mehr vor der Geburt des Kindes sinkt die Ersatzrate des Elterngeldes von 67 auf 65 Prozent.²

Elterngeld wird nur gewährt, wenn der jeweilige Elternteil nicht mehr als 30 Stunden pro Woche erwerbstätig ist. Familien, in denen ein weiteres Kind unter drei Jahren beziehungsweise zwei weitere Kinder unter sechs Jahren leben, erhalten zusätzlich auch einen Geschwisterbonus in Höhe von zehn Prozent des Elterngeldes. Der Mindestbetrag des Geschwisterbonus beläuft sich auf 75 Euro.

Das Elterngeld wird für zwölf Monate gezahlt. Der Anspruchszeitraum erhöht sich auf 14 Monate, falls sich der zweite Elternteil mit mindestens zwei Partnermonaten an der Elternzeit beteiligt. Bei Alleinerziehenden mit alleinigem Sorgerecht besteht ebenfalls die Möglichkeit, Elterngeld über 14 Monate zu beziehen. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, das Elterngeld

für 24 beziehungsweise 28 Monate zu beziehen. In diesem Fall halbiert sich der monatliche Transfer.

Beziehen Familien neben Elterngeld auch noch Leistungen nach SGB II, wird seit 2011 der Mindestbetrag von 300 Euro des Elterngeldes als Einkommen angerechnet. Dies war vor 2011, wie zuvor auch beim Erziehungsgeld, nicht der Fall.

Bis zur Einführung des ElterngeldPlus am 1. Juli 2015 war es für Eltern, die Elterngeld bezogen, finanziell nicht sehr attraktiv, in Teilzeit erwerbstätig zu sein. Nach den Regelungen des Elterngeldes bezog ein Elternteil im Fall einer Erwerbstätigkeit ein sogenanntes Teilelterngeld. Dieses betrug 67 Prozent der Differenz des Nettoerwerbseinkommens vor und nach Geburt des Kindes, mindestens jedoch 300 Euro. Zudem verkürzte sich die Dauer des Bezugs von Elterngeld, wenn beide Elternteile zeitgleich Elterngeld beziehungsweise Teilelterngeld bezogen.³ Mit der neuen Option des ElterngeldPlus wurde dieser doppelte „Anspruchsverbrauch“ des Elterngeldes beendet. Eltern, die nach der Geburt des Kindes Teilzeit arbeiten, können anstatt der bisherigen Elterngeld-Monate (jetzt Basiselterngeld-Monate genannt) nunmehr ElterngeldPlus-Monate beantragen. Für diese Monate wird maximal die Hälfte desjenigen Basiselterngeldes gezahlt, das dem jeweiligen Elternteil bei Nichterwerbstätigkeit zustände. Dafür wird die Laufzeit verdoppelt. Zudem wurde zusätzlich ein Partnerschaftsbonus eingeführt: Wenn beide Elternteile zeitgleich Teilzeit erwerbstätig sind, zwischen 25 und 30 Wochenstunden, erhalten sie vier zusätzliche ElterngeldPlus-Monate.

¹ Die ausführlichen Regelungen sind zu finden auf der Website des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Siehe dazu www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/elterngeld (abgerufen am 15. November 2016).

² Liegt das zu versteuernde Einkommen im letzten abgeschlossenen Veranlagungszeitraum über 500 000 Euro für Paare beziehungsweise über 250 000 Euro für Alleinerziehende, entfällt der Anspruch auf Elterngeld. Das Elterngeld unterliegt dem Progressionsvorbehalt.

³ Wollten nach den alten Regelungen des Elterngeldes beispielsweise beide Elternteile gleichzeitig in Elternzeit gehen und beide in Teilzeit arbeiten, erhielten sie jeweils nur sieben Monate Teilelterngeld. Somit erhielten sie in Summe nur die Hälfte des Elterngeldes, das sie erhalten hätten, wenn sie sich für ein sogenanntes „Blockmodell“ entschieden hätten; das heißt wenn sie nacheinander jeweils sieben Monate in Elternzeit wären ohne nebenbei erwerbstätig zu sein.

Die Ablösung des Erziehungsgeldes durch das Elterngeld war eingebettet in einen Paradigmenwechsel in der

Familien in den ersten sechs Monaten des Kindes Erziehungsgeld bezogen, ab dem siebenten Lebensmonat jedoch nur noch rund die Hälfte aller Familien. Siehe Ehler, N. (2008): Elterngeld als Teil nachhaltiger Familienpolitik. Dossier erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen, prognos AG. Die Abkehr vom Ziel, vor allem Haushalte im unteren Einkommensbereich zu unterstützen und die daraus resultierenden Umverteilungswirkungen wurden von verschiedenen Seiten kritisiert, siehe zum Beispiel Henninger, A., Wimbauer, C., et al. (2008): Geschlechtergleichheit oder „exklusive Emanzipation“. Ungleichheitssoziologische Implikationen der aktuellen familienpolitischen Reformen. Berliner Journal für Soziologie 18 (1), 99–128.

Familienpolitik, der Mitte der 2000er Jahre angestoßen wurde. Der Wechsel von einer konservativen zu einer „nachhaltigen“ Familienpolitik stand unter dem Motto „Mix aus Zeitpolitik, Geldtransfers und Infrastruktur“.⁴ In diesem Rahmen war die Einführung des Elterngeldes eine zentrale und weitreichende Maßnahme, die sich in ihrer Ausgestaltung an ähnlichen Regelungen in den

⁴ Vergleiche Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Siebter Familienbericht, Bundestagsdrucksache 16/1360 (26. April 2006).

nordeuropäischen Ländern orientierte, wie zum Beispiel Norwegen und Schweden.⁵ Im Vorfeld wurde die Einführung des Elterngelds in der Öffentlichkeit, der Politik und, in geringerem Umfang, auch im Forschungskontext kontrovers diskutiert. Dabei wurde insbesondere über die kurzfristigen Verteilungswirkungen oder auch die Einführung von Partnermonaten debattiert. Die Einführung des Elterngeldes hatte auch bedeutende fiskalische Auswirkungen: Im ersten Jahr des Elterngeldes wurden dafür insgesamt 4,2 Milliarden Euro ausgegeben – das ist über eine Milliarde mehr als im Jahr 2006 für das Erziehungsgeld.⁶

Die Reform hatte des Weiteren Auswirkungen auf das Einkommen der Familienhaushalte, die Dauer der Elternzeit, die Erwerbstätigkeit von Eltern, die Fertilität sowie weitere Verhaltensweisen von Eltern. Viele dieser Auswirkungen wurden in den letzten zehn Jahren auf der Basis von Mikrodaten empirisch untersucht. Im Folgenden wird ein Überblick zu den wichtigsten Ergebnissen dieser Forschung gegeben, mit einem Schwerpunkt auf ökonomischen Analysen. Wir haben die uns bekannten Studien ausgewählt, die kausale Wirkungen identifizieren und damit über eine reine Darstellung von statistischen Zusammenhängen oder Entwicklungen über die Zeit hinausgehen.⁷ Beispielsweise wird in diesen Studien dafür kontrolliert, dass es weitere Entwicklungen gab, die Indikatoren wie Einkommen und Erwerbsbeteiligung beeinflussen können. Dies sind zum Beispiel der Ausbau der Kindertagesbetreuung und die verbesserte Situation am Arbeitsmarkt.

Höheres Nettoeinkommen im ersten Jahr nach der Geburt, geringeres Transfer-einkommen im zweiten Jahr

Eine unmittelbare Auswirkung der Einführung des Elterngeldes war die Veränderung des Haushalts-Nettoeinkommens von Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr.

Hierbei konnte eine deutliche Erhöhung im Durchschnitt um rund 480 Euro pro Monat festgestellt werden.⁸ Diese Einkommensgewinne unterscheiden sich

nach sozioökonomischen Charakteristika: Verfügt die Mutter über einen Hochschulabschluss, hat sich das Nettoeinkommen im Durchschnitt um gut 600 Euro pro Monat erhöht. Bei allen anderen Familien stieg das Einkommen im Mittel nur um 430 Euro pro Monat.

Besonders große Unterschiede ergeben sich je nach Erwerbstätigkeit der Mütter vor der Geburt. Waren sie erwerbstätig, belaufen sich die durchschnittlichen Einkommensgewinne auf rund 530 Euro monatlich. Bei Müttern, die vor Geburt nicht erwerbstätig gewesen waren, stieg das Einkommen im Durchschnitt nur um rund 230 Euro pro Monat. Ebenso gibt es Unterschiede in Abhängigkeit von der Kinderzahl. Am meisten konnten Familien mit einem Kind profitieren (rund 600 Euro), gefolgt von Familien mit zwei Kindern (rund 380 Euro), und Familien mit drei oder mehr Kindern (rund 230 Euro).⁹ Die Umstellung auf eine Lohnersatzleistung hat also bewirkt, dass Familien mit mehr Kindern im Vergleich zu Familien mit nur einem Kind einen geringeren Elterngeld-Betrag erhalten, da im Mittel ihr Erwerbseinkommen vor Geburt geringer ist.

Während es im ersten Lebensjahr des Kindes fast keine Verlierer der Reform gab,¹⁰ mussten im zweiten Lebensjahr des Kindes manche Familien Einbußen beim Transfer-einkommen hinnehmen. Dies betraf vor allem Familien mit geringem Haushaltseinkommen. Es zeigt sich, dass sich zwar für viele Familien auch im zweiten Jahr nach der Geburt des Kindes das Haushaltseinkommen erhöht hat.¹¹ Das ist primär auf die höhere Erwerbsbeteiligung von Müttern zurückzuführen (siehe nächster Abschnitt). Jedoch sind Familien, die nach den alten Regelungen vor 2007 im zweiten Jahr nach der Geburt des Kindes Anspruch auf Erziehungsgeld gehabt hätten, aus reiner Transferbezugsperspektive Verlierer der Reform, sofern ein potentiell höheres Elterngeld im ersten Lebensjahr die Einbußen im zweiten Jahr nicht kompensiert.¹²

5 Vergleiche BMFSFJ (Hrsg.) (2016), a. a. O.

6 Siehe Ehlert, N. (2008), a. a. O. Die Ausgaben für das Elterngeld sind seither aufgrund der zunehmenden Väterbeteiligung jedes Jahr weiter gestiegen und liegen im Jahr 2015 bei 5,9 Milliarden Euro. <https://www.bundeshaushalt.info.de/#/2015/soll/ausgaben/einzelplan/170168102.html> (abgerufen am 22. November 2016).

7 Die meisten Studien basieren auf Differenz-in-Differenzen-Schätzungen oder einem Regression Discontinuity-Design. Bei Letzterem werden nur Eltern, die im letzten Quartal 2006 ein Kind geboren haben, mit Eltern verglichen, die im ersten Quartal 2007 ein Kind geboren haben.

8 Geyer, J., Haan, P., et al. (2013): Das Elterngeld und seine Wirkungen auf das Haushaltseinkommen junger Familien und die Erwerbstätigkeit von Müttern. Zeitschrift für Familienforschung – Journal of Family Research 25 (2), 193–209.

9 Geyer, J., Haan, P., et al. (2013), a. a. O.

10 Einbußen mussten jene Familien hinnehmen, die nach Regelungen des Erziehungsgeldes die „Budget-Variante“ von 450 Euro im Monat gewählt hätten, nach den Regelungen des Elterngeldes aber lediglich den Sockelbetrag von 300 Euro bekommen. Außerdem wird seit dem Jahr 2011 das Elterngeld als Einkommen auf Hartz IV-Leistungen angerechnet. In den Jahren 2007 bis einschließlich 2010 blieb der Sockelbetrag von 300 Euro anrechnungsfrei.

11 Bujard, M., Passet, J. (2013): Wirkungen des Elterngeldes auf Einkommen und Fertilität. Zeitschrift für Familienforschung – Journal of Family Research 25 (2), 212–237.

12 Im Maximalfall beträgt die finanzielle Einbuße insgesamt 3 600 Euro. Davon waren jene Familien betroffen, die nach den Regelungen des Erziehungsgeldes 24 Monate das volle Erziehungsgeld in Höhe von 300 Euro pro Monat erhalten hätten, nach den Regelungen des Elterngeldes jedoch nur noch zwölf Monate lang 300 Euro erhalten.

Insgesamt gestiegene Erwerbsbeteiligung von Müttern

Erwerbsunterbrechungen von Müttern in Deutschland waren im internationalen Vergleich überdurchschnittlich lang.¹³ Die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von 24 Monaten beim Erziehungsgeld auf zwölf Monate beim Elterngeld¹⁴ und die damit einhergehenden Einbußen beim Transfereinkommen für manche Familien entsprachen der politischen Zielsetzung, diese Unterbrechungen zu verkürzen.

Im zweiten Lebensjahr des Kindes höhere Erwerbsbeteiligung von Müttern

So wurden die Erwerbswünsche von Müttern mit Kindern im ersten Lebensjahr auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) analysiert, einem für Deutschland repräsentativen Haushalts- und Personen-Panel datensatz.¹⁵ Den Ergebnissen zufolge hat sich der Anteil der Mütter deutlich erhöht, die angeben, innerhalb des nächsten Jahres wieder erwerbstätig sein zu wollen. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Studie auf Basis eines Datensatzes von AOK-Versicherten.¹⁶ Sie kommt zu dem Schluss, dass aufgrund der Einführung des Elterngeldes die Erwerbsquote von Müttern im ersten Jahr nach der Geburt um sechs Prozent gesunken ist. Allerdings sind die Erwerbswünsche für das zweite Jahr nach der Geburt deutlich gestiegen.

Eine Analyse tatsächlicher Veränderungen des Erwerbsverhaltens auf Basis des Mikrozensus bestätigt, dass sich die Erwerbsbeteiligung von Müttern im zweiten Jahr nach der Geburt des Kindes deutlich erhöht hat, vor allem unter Müttern mit niedrigem Einkommen.¹⁷ Ebenso wurde mittels eines strukturellen Arbeitsangebotsmodells gezeigt, dass die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit für Mütter mit einem Kind, im zweiten Jahr nach der Geburt eine Teilzeiterwerbstätigkeit auf-

zunehmen, um 2,5 Prozent angestiegen ist. Für Mütter mit niedrigem Haushaltseinkommen ist der Effekt erwartungsgemäß höher und liegt bei über 13 Prozent.¹⁸

Auch Evidenz für langfristige Beschäftigungseffekte bei Müttern

Neben der Erwerbsbeteiligung von Müttern in den ersten beiden Lebensjahren, in denen sich die finanziellen Anreize stark verändert haben, untersuchen verschiedene Studien die Effekte auf die Müttererwerbstätigkeit in den Jahren danach. So konnten positive Beschäftigungseffekte auch drei bis fünf Jahre nach der Geburt des Kindes ermittelt werden, wobei die zusätzliche Beschäftigung fast ausschließlich in Teilzeit zu verzeichnen ist.¹⁹ Hierbei ist die Beschäftigung von Müttern selbst in der Gruppe derer, die keinen Anspruch auf Erziehungsgeld nach den Regelungen vor 2007 gehabt hätten, ab dem zweiten Lebensjahr des Kindes gestiegen.²⁰

Die längerfristigen positiven Effekte können nicht auf finanzielle Anreize zurückgeführt werden. Für die relevante Gruppe wurden diese ab dem Zeitpunkt zwei Jahre nach Geburt eines Kindes durch die Elterngeldreform nicht tangiert. Die längerfristigen positiven Wirkungen werden daher vielmehr geänderten sozialen Normen zugeschrieben, die durch das Elterngeld (mit) beeinflusst wurden.²¹ In diesem Sinne könnte die Einführung des Elterngeldes eine neue gesellschaftliche Norm für den erwünschten Zeitpunkt des Wiedereintritts ins Erwerbsleben nach zwölf Monaten etabliert haben. Als empirische Evidenz für diesen Normenwandel liegt vor, dass die Entscheidung über die Dauer der Erwerbsunterbrechung von Müttern stark beeinflusst wird von den Entscheidungen, die ihre Kolleginnen im gleichen Betrieb diesbezüglich getroffen haben. Durch diese sozialen Interaktionseffekte können sich daher kurzfristige Verhaltenswirkungen aufgrund veränderter finanzieller Anreize mittel- und langfristig verstärken.²² Nach dieser Interpretation gehen die Beschäftigungseffekte des Elterngeldes weit über unmittelbare finanzielle Anreizwirkungen hinaus.

¹³ OECD (2016): The labour market position of families (LMF), LMF1.2 Maternal employment. http://www.oecd.org/els/family/LMF_1_2_Maternal_Employment.pdf (abgerufen am 22. November 2016).

¹⁴ Alleinerziehende können das Elterngeld 14 Monate beziehen. Bei gleichem Gesamtbetrag des Elterngeldes kann die Bezugsdauer auch auf die doppelte Anzahl von Monaten ausgedehnt werden, sodass ein Paar bis zu 28 halbe Monatsbeiträge erhalten kann. Diese Verlängerungsoption wurde zum Beispiel 2013 von circa elf Prozent der Eltern in Anspruch genommen. Vergleiche Statistisches Bundesamt (2015): Elterngeld für Geburten 2013 nach Kreisen. Wiesbaden.

¹⁵ Bergemann, A., Riphahn, R. T. (2010): Female labour supply and parental leave benefits – the causal effect of paying higher transfers for a shorter period of time. *Applied Economics Letters*, 18 (1), 17–20.

¹⁶ Kluge, J., Tamm, M. (2013): Parental leave regulations, mothers' labor force attachment and fathers' childcare involvement: Evidence from a natural experiment. *Journal of Population Economics*, 26 (3), 983–1005.

¹⁷ Geyer, J., Haan, P., et al. (2013), a. a. O. Für das erste Jahr nach der Geburt des Kindes wird der Befund einer deutlichen Verringerung der Erwerbsbeteiligung von Müttern bestätigt.

¹⁸ Vergleiche Wrohlich, K., Berger, E., et al. (2012): Elterngeld-Monitor. DIW Berlin – Politikberatung kompakt.

¹⁹ Kluge, J., Schmitz, S. (2014a): Mittelfristige Effekte der Elterngeldreform in Ost- und Westdeutschland. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 83, 163–181. In dieser Studie – wie auch in den meisten anderen hier zitierten Analysen – werden Mütter, die im letzten Quartal 2006 ein Kind geboren haben, mit Müttern verglichen, die im ersten Quartal 2007 ein Kind geboren haben.

²⁰ Bergemann, A., Riphahn, R. T. (2015): Maternal Employment Effects of Paid Parental Leave. IZA Discussion Paper 9073.

²¹ Kluge, J., Schmitz, S. (2014a), a. a. O., Bergemann, A., Riphahn, R. T. (2015), a. a. O.

²² Welteke, C., Wrohlich, K. (2016): Peer Effects in Parental Leave Decisions. DIW Discussion Papers 1600.

Höherer Anteil von Vätern nimmt Elternzeit

Die Beteiligung von Vätern an der Elternzeit ist seit der Einführung des Elterngeldes erheblich gestiegen. Während vor 2007 weniger als drei Prozent aller Väter Elternzeit genommen hatten, waren es bereits im ersten Jahr nach Einführung des Elterngeldes 15 Prozent. Seither ist der Anteil der Väter, die in Elternzeit gehen, kontinuierlich weiter gestiegen und liegt mittlerweile bundesweit bei über 34 Prozent. Allerdings nehmen die meisten Väter nur zwei Monate Elternzeit (Abbildung).²³

Zahlreiche Studien haben die Determinanten der Inanspruchnahme von Elternzeit durch Väter empirisch untersucht. So wurde zum Beispiel gezeigt, dass Väter eher in Elternzeit gehen, wenn ihre Partnerin eine starke Erwerbsneigung und ein hohes Einkommen hat. Seit Einführung des Elterngeldes hat sich insbesondere die Inanspruchnahme von Elternzeit durch Väter mit hohen Bildungsabschlüssen erhöht. Des Weiteren sind auch Merkmale des Arbeitsplatzes der Väter von Bedeutung: Die Wahrscheinlichkeit, in Elternzeit zu gehen, ist für Väter höher, die in größeren Unternehmen arbeiten und einen unbefristeten Arbeitsplatz haben.²⁴ Zudem haben Mütter, deren Partner in Elternzeit ist, eine mehr als doppelt so hohe Erwerbsquote wie Mütter, deren Partner die Elternzeit nicht in Anspruch nimmt.²⁵

Keine eindeutigen Effekte auf die Aufteilung der Familien- und Hausarbeit

Von Relevanz ist zudem, inwiefern das Elterngeld die anvisierten gleichstellungsbezogenen Ziele erreicht und die Aufteilung von Hausarbeit und Kinderbetreuung zwischen den Partnern verändert hat.²⁶ Untersuchungen auf Basis des SOEP haben gezeigt, dass eine längere Elternzeit von Müttern auch nach Rückkehr beider Partner in den Arbeitsmarkt mit einer traditionelleren Arbeitsteilung in Bezug auf Haushaltsarbeit und Kinderbetreuung einhergeht.²⁷ Darüber hinaus zeigte sich, dass Väter, die

²³ Siehe auch Pull, K., Vogt, A.-C. (2010): Viel Lärm um nichts? Der Einfluss der Elterngeldreform auf die Inanspruchnahme von Elternzeit durch Väter. Soziale Welt 61 (2), 121-137, und Trappe, H. (2013): Väterzeit – das Elterngeld als Beschleuniger von Gleichstellung? Zeitschrift für Familienforschung 25 (2): 238-264.

²⁴ Reich, N. (2011): Predictors of Fathers' Use of Parental Leave in Germany. Population Review 50/2, 1-22. Geisler, E., Kreyenfeld, M. (2012): How policy matters: Germany's parental leave benefit reform and fathers' behavior 1999-2009. Max Planck Institute for Demographic Research Working Paper 2012-021.

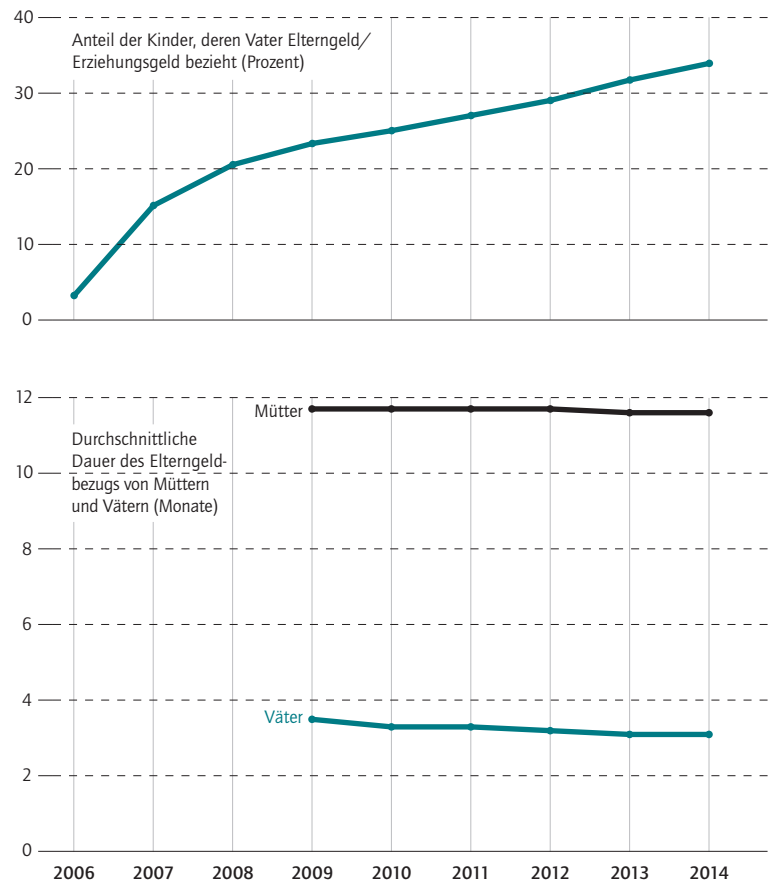
²⁵ Wrohlich, K., Berger, E., et al. (2012), a. a. O.

²⁶ Für eine zusammenfassende Darstellung von internationalen Studien zum Zusammenhang von Väterkomponenten bei Elternzeit- beziehungsweise Elterngeldregelungen und der häuslichen Arbeitsteilung, siehe Schober, P. (2014): Daddy leave: does it change the gender division of domestic work? DIW Roundup 46.

²⁷ Schober, P., Zoch, G. (2015a): Kürzere Elternzeit von Müttern – gleichmäßigere Aufteilung der Familienarbeit? DIW Wochenbericht Nr. 50, 1190-1196,

Abbildung

Anteil der Väter mit Erziehungs- beziehungsweise Elterngeldbezug und durchschnittliche Dauer des Elterngeldbezugs von Vätern und Müttern



Hinweis: Der Wert aus dem Jahr 2006 bezieht sich auf Väter, die Erziehungsgeld in Anspruch nehmen. Ab dem Jahr 2007 bezieht sich der Wert auf Väter, die Elterngeld in Anspruch nehmen. Für die durchschnittliche Dauer der Elternzeit in den Jahren 2006 bis 2008 sind den angegebenen Quellen keine Angaben zu entnehmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): Statistik zum Elterngeld. Elterngeldempfänger nach Geburtszeiträumen: Deutschland, Jahre, Geschlecht, Bezugsdauer des Elterngeldes.

© DIW Berlin 2016

Während der Anteil von Vätern in Elternzeit seit der Einführung des Elterngeldes stetig zunahm, bleibt die Dauer konstant relativ niedrig.

Elternzeit in Anspruch nehmen, die Familienarbeit im vierten Jahr nach der Geburt gleichmäßiger aufteilen als Väter ohne Erwerbsunterbrechung. Väter, die gleichzeitig mit der Partnerin Elternzeit genommen haben, beteiligen sich nach der Geburt des ersten Kindes mittelfristig seltener an der Kinderbetreuung als Väter, die in Elternzeit waren, während ihre Partnerin erwerbstätig war. Beim

und Schober, P. S., Zoch, G. (2015b): Change in the gender division of domestic work after mummy or daddy took leave: An examination of alternative explanations. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 803.

zweiten Kind kann dieser Zusammenhang nicht identifiziert werden.²⁸

Darüber hinaus kann das Elterngeld auch das Zusammenleben und die Heiratsneigung von Paaren beeinflussen. Dies kann unterschiedliche Ursachen haben: So führt das Elterngeld zu veränderten Anreizen, das Ehegattensplitting zu nutzen oder die Ehe als „Versicherungsgemeinschaft“ anzusehen. Ebenso kann eine größere Beteiligung von Vätern an der Elternzeit die Bindung zur Familie verstärken. So zeigt eine Studie, dass durch die Elterngeldreform zwar die Wahrscheinlichkeit einer Heirat kurzfristig leicht abgenommen hat.²⁹ Eine andere Studie ermittelt jedoch für Westdeutschland, eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass erstgeborene Kinder mit nicht-verheirateten Eltern zusammen leben und Mütter seltener alleinerziehend sind.³⁰

Auswirkungen auf Fertilität nicht einheitlich

Auch wenn die Erhöhung der Geburtenrate ursprünglich nicht als explizites Ziel in der Gesetzesbegründung aufgeführt war, wurde in der öffentlichen Debatte häufig gefragt, ob das Elterngeld die Geburtenrate beeinflusst hat. Bislang liegt jedoch nur wenig belastbare empirische Evidenz zu kausalen Wirkungen des Elterngeldes auf die Entwicklung der Fertilität in Deutschland vor. Grundsätzlich wird vermutet, dass das Elterngeld zu mehr Geburten führt, da die Mehrheit der Familienhaushalte durch das Elterngeld finanziell besser gestellt ist. Allerdings kann ebenso argumentiert werden, dass sich das Alter der Mütter bei der ersten Geburt erhöht. Zu einem späteren Zeitpunkt haben Eltern im Mittel ein höheres Erwerbseinkommen und damit auch ein höheres Elterngeld. Der Zusammenhang zwischen Alter bei der ersten Geburt und der Einführung des Elterngeldes ist unseres Wissens nach allerdings noch nicht explizit untersucht worden. Vielmehr findet eine Studie auf Basis eines strukturellen Verhaltensmodells einen im Vergleich zum Erziehungsgeld positiven Effekt des Elterngeldes auf die Anzahl der Geburten.³¹

28 Eine Studie, welche den relativen Anteil der Väter an der Kinderbetreuung im ersten Lebensjahr des Kindes analysiert, findet keine signifikanten Effekte des Elterngeldes. Dies kann vermutlich darauf zurückgeführt werden, dass durch das Elterngeld sowohl Väter als auch Mütter im ersten Lebensjahr mehr Zeit mit dem Kind verbringen, vergleiche Kluge, J., Tamm, M. (2013), a. a. O.

29 Kluge, J., Schmitz, S. (2014b): Social Norms and Mothers' Labor Market Attachment. The Medium-run Effects of Parental Benefits. Ruhr Economic Papers 481.

30 Cygan-Rehm, K., Kuehnle, D., et al. (2015): Love your leave, don't leave your love! Paid parental leave and children's living arrangements. LASER Discussion Papers 88.

31 Abriy, R., Boll, C., et al. (2014): Evaluation der Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen, Gutachten für die Prognos AG, Mannheim. In einem weiteren, bisher unveröffentlichten Papier werden ebenso positive Effekte des Elterngeldes auf die Fertilität gefunden. Allerdings wird hier nicht der Ausbau von Kindertageseinrichtungen berücksichtigt. Siehe Raute, A. (2016): Can financial incentives

Aufgrund der Ausgestaltung des Elterngeldes als zeitlich begrenzte Lohnersatzleistung besteht grundsätzlich ein Anreiz, zwischen mehreren Geburten und nach Beendigung der Elterngeldphase wieder erwerbstätig zu sein. Bestimmte Regelungen des Elterngeldes beinhalten allerdings auch Anreize für kurze Geburtenabstände und damit kürzere Erwerbspausen.³² Eine Studie zeigt, dass das Elterngeld, wenn auch in geringem Maße, die Wahrscheinlichkeit für weitere Geburten verringert.³³ Eine weitere Untersuchung auf Basis des Mikrozensus weist je nach Einkommen unterschiedliche Effekte auf weitere Geburten aus: Insbesondere bei Frauen aus dem unteren Einkommensbereich sinkt die Wahrscheinlichkeit weiterer Geburten, während andere Frauen später wieder „aufholen“.³⁴

Weitere Wirkungen: Stillverhalten, Zufriedenheit der Mütter und Entwicklung der Kinder

Da es sich beim Elterngeld um eine umfassende Reform handelt, ist es naheliegend, neben den beschriebenen Effekten weitere Wirkungen auf das Verhalten von Eltern, insbesondere von Müttern, zu betrachten. Aufgrund einer geringeren Erwerbstätigkeit der Mütter im ersten Jahr nach Geburt eines Kindes hat sich der „Schonraum“ für Eltern, insbesondere für Mütter und ihre Kinder, erweitert. Mütter können grundsätzlich mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen. Damit verbindet sich die Frage, wie Mütter diesen Schonraum nutzen und inwiefern dies ihr Wohlbefinden beeinflusst.

Auf Basis des SOEP wurde eine Untersuchung zum Stillverhalten von Müttern durchgeführt. Die Ergebnisse legen nahe, dass das Elterngeld nicht bewirkt hat, dass mehr Mütter stillen. Allerdings sind Effekte auf die Stilldauer zu beobachten: Infolge der Elterngeldreform stillen mehr Mütter mindestens vier Monate.³⁵ Inwiefern

reduce the baby gap? – Evidence from a reform in maternity leave benefits. Mimeo. www.annaraute.wordpress.com/research/ (abgerufen am 11. November 2016).

32 Mehrkindfamilien erhalten einen Geschwisterbonus, solange mindestens ein älteres Geschwisterkind unter drei Jahren oder mindestens zwei ältere Kinder unter sechs Jahren mit im Haushalt leben. Außerdem kommt Eltern eine „Geschwindigkeitsprämie“ zu Gute, wenn der Geburtenabstand sehr kurz war, sodass bei der Ermittlung der Elterngeldhöhe für eine Folgegeburt das frühere Arbeitseinkommen berücksichtigt wird.

33 Kluge, J., Schmitz, S. (2014b): a. a. O.

34 Cygan-Rehm, K. (2016): Parental leave benefit and differential fertility responses: Evidence from a German reform. *Journal of Population Economics* 29 (1), 73–103. Die Ergebnisse unterscheiden sich zusätzlich für West- und Ostdeutschland, vergleiche Cygan-Rehm, K. (2013): Auswirkungen des Elterngeldes auf Folgegeburten in West- und Ostdeutschland, in: ifo Dresden berichtet 20 (06) 39–43.

35 Kottwitz, A., Oppermann, A., et al. (2016): Parental Leave Benefits and Breastfeeding in Germany – Effects of the 2007 Reform. *Review of Economics of the Household* 14, 859–890.

dies die Gesundheit der Kinder beeinflusst, müssen weitere Analysen zeigen.

Wenige Studien befassen sich mit dem Wohlbefinden von Müttern. Sie fragen, ob die Elterngeldreform die subjektive Zufriedenheit von Müttern verändert hat. Erwartungsgemäß ist insbesondere bei jenen Müttern, die von der Reform profitieren, ein Anstieg in der Zufriedenheit zu beobachten. Dies konnte allerdings nur für Mütter in Westdeutschland beobachtet werden. Zudem beruhen diese Analysen auf einer kleinen Stichprobe.³⁶

Kausale Wirkungsanalysen, die sich mit den Effekten des Elterngeldes auf die kindliche Entwicklung befassen, liegen bisher kaum vor.³⁷ Die unseres Wissens nach einzige veröffentlichte Analyse basiert auf SOEP-Daten und untersucht die kurzfristigen Effekte auf Entwicklungsmaße bei Kindern vom ersten bis zum dritten Lebensjahr.³⁸ Die Befunde dieser Studie sind allerdings nicht eindeutig. Studien, die sich auf spätere Entwicklungsphasen der Kinder beziehen, sind bisher nicht veröffentlicht.

Diskussion

Insbesondere im Vorfeld der Einführung des Elterngeldes im Jahr 2007 wurde kontrovers über unterschiedliche Anreize und potentielle Wirkungen diskutiert. So wurden die Umverteilungswirkungen des Elterngeldes kritisch hinterfragt, da das Elterngeld als Lohnersatzleistung, im Gegensatz zu einer Transferleistung, insbesondere mittleren und höheren Einkommen zu Gute kommt.³⁹ Mittlerweile ist der Charakter als Lohnersatzleistung weitgehend akzeptiert. Hinzu kamen zahlreiche Kritiken an den Partnermonaten, da sich der Staat damit in die Arbeitsteilung von Paaren einmischen würde. Zehn Jahre nach Einführung des Elterngeldes findet auch dieser Aspekt eine sehr viel größere Akzeptanz. Demoskopische Umfragen belegen, dass das Elterngeld insgesamt einen hohen Zuspruch erfährt.⁴⁰

36 Maeder, M. (2014): Earnings-related parental leave benefits and subjective well-being of young mothers: evidence from a German parental leave reform. BGPE Discussion Paper 148. Für eine weitere Studie zu den Effekten der Elterngeldreform auf das Wohlbefinden von Eltern siehe Myrskylä, M., Margolis, R. (2013): Parental Benefits Improve Parental Well-being: Evidence from a 2007 Policy Change in Germany, MPIDR Working Paper 2013-010.

37 Für eine zusammenfassende Übersicht über die internationale Literatur zu den Effekten von Elternzeit-Regelungen und solchen, die dem Elterngeld ähneln, siehe Huebener, M. (2016): Parental leave policies and child development: A review of empirical findings. DIW Roundup 102.

38 Huber, K. (2015). Moving to an earnings-related parental leave system. Do heterogeneous effects on parents make some children worse off? SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 791. Die auf einer relativ kleinen Stichprobe des SOEP beruhende Studie untersucht Effekte auf die Persönlichkeit und das adaptive Verhalten von Kindern.

39 Siehe zum Beispiel Henninger, A., Wimbauer, C., et al. (2008), a. a. O., oder Bujard, M. (2013), a. a. O.

40 Haumann, W. (2014): Die Akzeptanzanalysen: Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bevölkerung. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 83, 101-120.

Korrekturen von Anreizwirkungen im ElterngeldPlus

Darüber hinaus haben weitere Veränderungen der ursprünglichen Regelungen die Benachteiligung von Eltern mit Teilzeit-Erwerbstätigkeit beseitigt (Kasten) beziehungsweise die Wirkung bestimmter Elemente des Elterngeldes verstärkt. So hat die Weiterentwicklung zum ElterngeldPlus, das zum 1. Juli 2015 in Kraft getreten ist, die Möglichkeiten verbessert, während des Bezugs von Elterngeld in Teilzeit zu arbeiten. Mit dem im ElterngeldPlus verankerten Partnerschaftsbonus, den Eltern dann erhalten, wenn sie gleichzeitig einer Teilzeitarbeit nachgehen, wird außerdem die gleichstellungspolitische Ausrichtung des Elterngeldes verstärkt.

Insgesamt bessere Arbeitsmarkteinbindung von Müttern erreicht

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Elterngeld im ersten Lebensjahr im Durchschnitt zu einer Steigerung des Haushaltseinkommens beigetragen hat. Darüber hinaus hat es dazu geführt, dass insbesondere vermehrt höher qualifizierte Mütter im ersten Lebensjahr ihrer Kinder ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen. Auch ist bei Müttern aus dem unteren Einkommensbereich ein Anstieg in der Erwerbstätigkeit im zweiten Lebensjahr des Kindes zu verzeichnen. Ob sich dies wiederum durch die Einführung des ElterngeldPlus verändert hat, ist bisher nicht untersucht worden.⁴¹ Insbesondere für Frauen im unteren Einkommensbereich ist eine kontinuierlichere Erwerbstätigkeit wichtig, wenn Effekte auf ihre längerfristige Lohnentwicklung und ihr Alterseinkommen betrachtet werden. Inwiefern das Elterngeld tatsächlich sehr langfristige Effekte auf Löhne und Alterseinkommen hat, müssen künftige Untersuchungen erst noch zeigen.

Bemerkenswert ist außerdem, dass sich auch bei Eltern, die nicht von der Reform profitierten, Veränderungen im Erwerbsverhalten eingestellt haben. Vermutlich sind diese Effekte auf einen Wandel in sozialen Normen zurückzuführen. Inwiefern dieser Wertewandel voranschreitet, bleibt abzuwarten. Dies betrifft auch die (zeitlich) stärkere Inanspruchnahme der Elternzeit unter Vätern. Sollten die eingeleiteten Entwicklungen durch weitere familienpolitische Reformen verstärkt werden, könnten diese Maßnahmen über direkte Effekte des Elterngeldes hinaus eventuell zu einer günstigeren Geburtenentwicklung beitragen.⁴²

41 Eine detaillierte Beschreibung der veränderten Erwerbsanreize für Mütter und Väter, die sich durch das ElterngeldPlus ergeben, ist zu finden in: Geyer, J., Krause, A. (2016): Veränderungen der Erwerbsanreize durch das Elterngeld Plus für Mütter und Väter. DIW Discussion Paper 1592.

42 Geburtenentwicklungen sind im Allgemeinen von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. Vergleiche dazu umfassend Stock, G., Bertram, H., et al. (Hrsg.) (2012): Zukunft mit Kindern. Frankfurt, New York.

Vollkommene Gleichstellung noch nicht erreicht

Allerdings bleibt auch festzuhalten, dass die gestiegene Väterbeteiligung nicht mit einer ausgewogeneren Verteilung der Erziehungs- und Hausarbeit in Familien einhergeht. Obwohl das Elterngeld teilweise zu Veränderungen in der häuslichen Arbeitsteilung geführt hat, nehmen Väter in aller Regel nur zwei Monate der bezahlten Elternzeit in Anspruch. Wenn es ein familienpolitisches Ziel ist, dieses Ungleichgewicht zu verändern, könnte an der gesetzlich verankerten Ausdehnung der Partnermonate bei einer gleichzeitig unveränderten Bezugsdauer des Elterngeldes von 14 Monaten angesetzt werden.

Forschungsbedarf zum Wohlergehen von Eltern und Kindern

Inwiefern das Elterngeld mit einer Steigerung des Wohlbefindens von Eltern und Kindern einhergeht, wurde bisher kaum untersucht. Insbesondere hier besteht weiterer Forschungsbedarf. Wenig ist auch darüber bekannt, wie sich das Elterngeld auf die Entwicklung von Kindern ausgewirkt hat. Wenn Familien im mittleren und höheren Einkommenssegment sowie besser qualifizierte Eltern in besonderem Umfang vom Elterngeld profitieren, könnte es sein, dass unterschiedliche Effekte für Kinder zu beobachten sind.

Mathias Huebener ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin | mhuebener@diw.de

Kai-Uwe Müller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | kmueller@diw.de

Schlussfolgerungen

Ohne Zweifel hat das Elterngeld die familienpolitische Landschaft in Deutschland verändert und unterstützt viele Familien in einer Lebensphase, die für die kindliche Entwicklung und die Bindung an die Eltern von besonderer Bedeutung ist. Familienpolitisch hat es dazu beigetragen, die wirtschaftliche Stabilität der Familie zu sichern. Es fördert das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und verfolgt gleichstellungspolitische Ziele.

Seine Wirksamkeit in Hinblick auf diese Ziele kann insbesondere dann gesteigert werden, wenn andere familien- oder auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen diesen nicht entgegenwirken. Mit dem Ehegattensplitting oder der beitragsfreien Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung wird die Mehrheit dieser Ziele konterkariert.⁴³ Reformen in diesem Bereich können somit auch zu einer besseren Erreichung von Zielen beitragen, die das Elterngeld verfolgt. Sie würden zu einer konsistenten Familienpolitik beitragen.

43 Bonin, H., Fichtl, A., et al. (2013): Lehren für die Familienpolitik. Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. DIW Wochenbericht Nr. 40, 3-13.

C. Katharina Spieß ist Leiterin der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin | kspiess@diw.de

Katharina Wrohlich ist stellvertretende Leiterin der Abteilung Staat am DIW Berlin | kwrohlich@diw.de

THE PARENTAL LEAVE BENEFIT: A KEY FAMILY POLICY MEASURE, ONE DECADE LATER

Abstract: On January 1, 2017, the parental leave benefit will be celebrating its tenth anniversary. Although its implementation was fervidly debated, it has become a widely accepted family policy measure. Its impact on parental labor supply, the division of labor between parents, fertility, and indicators that reflect the well-being of parents and children have been examined from a variety of perspectives. A global evaluation of relevant economic studies shows that on average, when young families receive the parental leave benefit as an earnings replacement benefit, their economic stability in the first year after childbirth increases. As a result of the

parental leave benefit, the employment rate of mothers decreased in the first year after childbirth, while it increased in the second year. The share of fathers who take parental leave has clearly increased, while the effects on the division of labor within the family are inconclusive. Some evidence suggests that the parental leave benefit can even have an effect on fertility. Little is known about its impact on child development. Overall, although the parental leave benefit family policy measure has been successful in many areas, its targeted effects could be augmented by additional family policy reforms.

JEL: J12, J13, J16, J18, J21, J22, J24

Keywords: parental leave, parental leave benefit, family policy

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 49/2016:

www.diw.de/econbull





Dr. Katharina Wrohlich, Stellvertretende Leiterin der Abteilung Staat am DIW Berlin

SECHS FRAGEN AN KATHARINA WROHLICH

»Das Elterngeld hat einen finanziellen Schonraum im ersten Jahr nach der Geburt geschaffen«

1. Frau Wrohlich, das Elterngeld feiert Anfang nächsten Jahres sein zehnjähriges Bestehen. Inwieweit konnte damit die Finanzlage junger Familien gestärkt werden? Tatsächlich hat das Elterngeld vor allem für Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr das Nettoeinkommen deutlich erhöht. Es gab aber auch ein paar Verlierer der Reform. Das betrifft vor allem die Familien, die unter den früheren Regelungen zwei Jahre Erziehungsgeld bekommen hätten. Aber für die allermeisten Familien hat das Elterngeld eine Einkommenserhöhung gebracht.
2. Welche Auswirkungen hatte das Elterngeld auf die Erwerbstätigkeit von Müttern? Im ersten Lebensjahr des Kindes haben Mütter tendenziell die Erwerbsbeteiligung zurückgefahren. Das betrifft insbesondere Mütter mit hohem Einkommen und einer guten Ausbildung. Bei diesen Müttern sehen wir, dass sie im ersten Lebensjahr des Kindes seltener erwerbstätig sind. Das kann man damit erklären, dass sie jetzt das relativ großzügige Elterngeld bekommen, das es vor 2007 für diese Gruppe so nicht gab. Im zweiten Lebensjahr des Kindes ist die Erwerbsbeteiligung aller Mütter gestiegen, insbesondere aber bei Müttern mit eher niedrigen Einkommen. Das wiederum kann man dadurch erklären, dass diese Mütter jetzt nur noch zwölf, beziehungsweise maximal 14 Monate Elterngeld bekommen, während sie vor 2007 mitunter 24 Monate Erziehungsgeld bekommen haben. Diese Wirkung war von der Zielsetzung des Elterngeldes her erwünscht, denn ein Ziel des Elterngeldes war es, die Erwerbsunterbrechungen von Müttern tendenziell zu verkürzen.
3. War das Elterngeld insgesamt eine gelungene familienpolitische Maßnahme? Im Gesetz ist klar festgelegt, dass für das erste Lebensjahr des Kindes sozusagen ein finanzieller Schonraum geschaffen werden soll. Das ist insofern gelungen, als Familien jetzt im ersten Lebensjahr des Kindes im Durchschnitt deutlich mehr Einkommen zur Verfügung haben. Auch die gewünschte Verkürzung der Erwerbsunterbrechungen, insbesondere bei Müttern mit niedrigerem Einkommen, wurde erreicht. Die gleichstellungspolitischen Zielsetzungen wurden durch die stärkere Beteiligung der Väter teilweise erreicht. Wir

sehen, dass sich der Anteil der Väter, die Elterngeld beziehen, deutlich von rund drei Prozent vor 2007 auf mittlerweile über 30 Prozent erhöht hat. Aber die Dauer der Elternzeit von Vätern bleibt im Prinzip konstant bei zwei Monaten. Da sehe ich noch Luft nach oben.

4. Wo sehen Sie noch Verbesserungsbedarf? Das Elterngeld wurde ja mit dem ElterngeldPlus, das am 1. Juli 2015 eingeführt wurde, bereits reformiert. Damit wurde ein Konstruktionsfehler des Elterngeldes behoben, denn vorher war es während des Bezugs von Elterngeld finanziell unattraktiv in Teilzeit zu arbeiten. Weitere Entwicklungsmöglichkeiten für das Elterngeld sind aus meiner Sicht die Partnermonate. Würde man die Quote dieser Partnermonate erhöhen, also statt zwei von 14 auf vielleicht vier von 14, dann würde sich vermutlich auch die Dauer der Elternzeit von Vätern verlängern.
5. Ist ein Effekt auf die Geburtenrate nachzuweisen? Das ist eine sehr spannende Frage. Leider ist ein kausaler Effekt des Elterngeldes auf die Geburtenrate schwer zu untersuchen und empirisch nachzuweisen. Die Studien, die wir kennen, kommen teilweise zu gemischten Ergebnissen, aber es gibt ein paar Studien, die von einem kleinen positiven Gesamteffekt ausgehen.
6. Welchen Einfluss hat das Elterngeld auf das Familienleben? Ich denke, dass das Elterngeld in zweierlei Hinsicht soziale Normen verändert hat. Zum einen hat sich für Mütter die Norm etabliert, dass zwölf Monate die sozial erwünschte Dauer der Erwerbsunterbrechung ist. Für ein Jahr bekommen sie jetzt eine relativ großzügige Einkommensersatzleistung, und danach steigen sie wieder ins Berufsleben ein. Dazu passt ja auch der Rechtsanspruch auf den Kita-Platz ab dem ersten Geburtstag. Die zweite soziale Norm, die sich über die Jahre mit dem Elterngeld etabliert hat, ist, dass es für viele Väter sozial akzeptiert ist, zwei Monate in Elternzeit zu gehen. Das war früher nicht so.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/mediathek



Prof. Dr. Claudia Kemfert, Abteilungsleiterin in der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am DIW Berlin
Der Beitrag gibt die Meinung der Autorin wieder.

Ein höherer Ölpreis ist gut für die Energiewende

Die OPEC hat eine gesichtswahrende Entscheidung getroffen, das Ölangebot zu drosseln. Wäre auch diese Einigung nicht zustande gekommen, die OPEC wäre dann wirklich Geschichte. Die Macht der OPEC-Staaten schwindet kontinuierlich, nicht nur, weil die Marktanteile von Nicht-OPEC-Staaten durch Ölproduktionssteigerungen weiter zunehmen. Vor allem sind die OPEC-Staaten untereinander stark zerstritten. Kein Förderland will Produktionskürzungen hinnehmen. Die OPEC-Staaten waren jedoch zum Handeln gezwungen. Die erdöl-exportierenden Staaten erleiden durch den niedrigen Ölpreis massive wirtschaftliche Einbußen, allen voran Venezuela und Russland, aber auch Saudi-Arabien bekommt immer mehr Probleme.

Der niedrige Ölpreis ist auch ein Resultat der geopolitischen und wirtschaftlichen Krisen in der Welt. Erdöl wird als Waffe eingesetzt, um politische und wirtschaftliche Interessen durchzusetzen. Die USA fördern mittels Fracking sehr viel mehr Öl als früher. Zwar geht die Produktion aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit zurück, doch nicht in dem Ausmaß, das nötig wäre, um das Überangebot zu senken. So besteht weiterhin ein Überangebot an Öl. Die angestrebte Kürzung der Förderquoten würde das Überangebot zwar vermindern. Es bleibt jedoch fraglich, ob die uneinigen OPEC-Länder die beschlossene Kürzung der Förderquoten tatsächlich auch umsetzen werden. Der Iran will weiterhin mehr Öl fördern, auch die Ölförderung des Irak bleibt hoch. Auch Russland ist nicht gewillt, seine Ölförderung zu kürzen. Ungewiss ist auch, ob die Kürzung der Förderquoten überhaupt ausreichen wird, um den Markt auszugleichen. Dennoch hat allein die Ankündigung bewirkt, dass der Ölpreis gestiegen ist.

Für die deutsche Wirtschaft ist eine Ölpreiserhöhung in dieser Größenordnung zunächst einmal harmlos. Die deutsche Wirtschaft weist eine hohe Energieeffizienz auf.

Ihre Energieausgaben steigen zwar tendenziell, jedoch in einer wirtschaftlich vertretbaren Größenordnung. Für die Energiewende wäre ein höherer Ölpreis sogar förderlich. Ein höherer Ölpreis würde den Umstieg auf nachhaltige Kraftstoffe erleichtern und dafür sorgen, dass mehr Energie gespart wird. Ein niedriger Ölpreis verleitet dagegen zur Energieverschwendung. Es droht eine Verschiebung von Investitionen ins Energiesparen – dies gilt vor allem für den Gebäudebereich – und in mehr Energieeffizienz. In erster Linie schadet ein niedriger Ölpreis aber dem Umstieg auf nachhaltige Mobilität, weg von Benzin und Diesel und hin zu alternativen Antriebstechniken und -stoffen. Die Automobil- und Fahrzeugindustrie ist von zentraler Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Bei einem niedrigen Ölpreis besteht die Gefahr, dass in diesem zentralen Bereich dringend erforderliche Investitionen nicht getätigt werden. Gerade im Verkehrssektor und im Bereich der Gebäudeenergie, bei denen Deutschland in Sachen Nachhaltigkeit im europäischen Vergleich ohnehin hinterhinkt, wird viel Öl genutzt und ist deshalb der Ölverbrauch von entscheidender Bedeutung.

Deutschland kann das Erdöl-Oligopol nicht ändern, wir können und sollten uns aber konsequent davon unabhängig machen. Die Energiewende muss weiter umgesetzt werden, egal wie hoch oder niedrig der Ölpreis ist. Dies bedeutet vor allem, die energetische Gebäudesanierung voranzutreiben und auf nachhaltige Mobilität umzusteigen. Die wirtschaftlichen Chancen sind riesig. Die Bundesregierung sollte die Gunst der Stunde nutzen und die Mobilität verstärkt vom Öl unabhängig machen. Dazu gehören beispielsweise die Einführung strenger Emissionsgrenzwerte, die Abschaffung der Diesel-Subventionierung und die Förderung alternativer Antriebstechnologien wie Erdgasfahrzeuge oder "Power-to-Liquids".