

Wirkungen des Elterngeldes auf die Fertilität – Zum Stand der Kenntnis

KAMILA CYGAN-REHM*

Kamila Cygan-Rehm, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, E-Mail: kamila.cygan-rehm@fau.de

Zusammenfassung: Die vorliegende Studie stellt den aktuellen Stand der Forschung zu Wirkungen des Elterngeldes auf das Geburtenverhalten vor. Zunächst werden die ökonomischen Anreize des Elterngeldes und deren potenzielle Wirkungen auf die Fertilität aus theoretischer Sicht analysiert. Danach werden empirische Studien vorgestellt, die diese Zusammenhänge mit Mikrodaten untersucht haben. Deren Ergebnisse werden insbesondere hinsichtlich der internen Validität kritisch diskutiert. Obwohl nicht alle Studien als Kausalanalysen aufzufassen sind, deutet die bisherige Befundlage auf positive Anreizwirkung des Elterngeldes auf die Bezieher höherer Einkommen. Zudem finden sich einschlägige regionale Unterschiede, wobei sich die intendierten Fertilitätswirkungen stärker in den neuen als in den alten Bundesländern entfalten. Am Schluss werden einige Politikimplikationen diskutiert.

Summary: This paper reviews the research on the effects of the recent reform of the parental leave benefit system (Elterngeld) in Germany on fertility. I start with a brief discussion of the economic incentives of the reform and their potential effects on fertility from a theoretical perspective. Then I refer to previous empirical studies that have examined these relationships by using micro data. I discuss their main results and potential threats to internal validity. Although not all studies have been able to identify causal effect, the evidence generally suggests positive fertility responses among high-income couples. In addition, the research indicates substantial regional heterogeneity in fertility responses. The intended fertility effects are stronger in the former East Germany than in the West. Finally, I discuss some policy implications.

→ JEL Classification: J13, J18, K36

→ Keywords: Fertility, parental leave, Elterngeld, Germany

*Ich danke Regina T. Riphahn, Stefan Berger, Markus Rehm sowie den Herausgebern und einem/r anonymen Gutachter/in für hilfreiche Anmerkungen.

I Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des Elterngeldes vor sieben Jahren haben sich die familienpolitischen Rahmenbedingungen für Eltern von Neugeborenen wesentlich verändert.

Eltern von Kindern, die bis einschließlich 31. Dezember 2006 zur Welt kamen, konnten das Erziehungsgeld beantragen und damit zwei Jahre lang bis zu 300 Euro im Monat oder ein Jahr lang maximal 450 Euro monatlich beziehen. Allerdings unterlag diese Leistung einer Einkommensprüfung, so dass sich mit steigendem Familieneinkommen die Höhe und Bezugsdauer des Erziehungsgeldes verringerten (BMFSFJ 2005). Somit hat etwa ein Viertel der Eltern kein Erziehungsgeld bezogen (Kluve und Tamm 2012). Das Elterngeld, das seit dem 1. Januar 2007 gezahlt wird, wurde hingegen als Lohnersatz konzipiert und wird von nahezu allen Eltern bezogen. Beispielsweise erhielten 96 Prozent der Mütter und 25 Prozent der Väter aller im Jahr 2010 geborenen Kinder das Elterngeld (STBA 2012). Dem beziehenden Elternteil werden grundsätzlich bis zu zwölf Monate lang 67 Prozent des früheren Nettoeinkommens ersetzt, höchstens jedoch 1800 Euro pro Monat.¹ Bezieher, die vor der Geburt des Kindes über kein Einkommen verfügten, erhalten einen Mindestbetrag in Höhe von 300 Euro. Die Bezugsdauer ist einkommensunabhängig und lässt sich auf 14 Monate ausweiten, wenn der zweite Elternteil mindestens zwei Monate aus dem Beruf aussteigt (BMFSFJ 2011).²

Als Teil eines Gesamtpaketes „Nachhaltiger Familienpolitik“ folgt das Elterngeld explizit dem Beispiel nordischer Staaten (Spieß und Wrohlich 2008) und richtet sich vorwiegend auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und deren partnerschaftliche Rollenteilung als zentrale familienpolitische Ziele aus (Deutscher Bundestag 2006). Die Anreize sind so angelegt, dass dies insbesondere durch die Verkürzung mütterlicher Erwerbsunterbrechungen und Erhöhung väterlicher Beteiligung an der Kinderbetreuung erzielt werden soll. Bisherige Untersuchungen deuten tatsächlich darauf hin, dass das Elterngeld diese Ziele im Wesentlichen erfüllt (Bergemann und Riphahn 2011, Wrohlich et al. 2012).

Ob das Elterngeld die Geburtenrate fördern soll, ist allerdings umstritten und wird in der wissenschaftlichen, politischen und medialen Diskussion unterschiedlich beantwortet (Bujard 2013). Beispielsweise werden in der umfassenden Gesamtevaluation des Elterngeldes im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) mögliche Auswirkungen auf die Fertilität nicht als Gesetzesziel gesehen und explizit ausgeklammert (Wrohlich et al. 2012).³ Im Gegensatz dazu verweisen zahlreiche Studien auf die Gesetzesbegründung, in

1 Eltern, deren Einkommen geringer als 1 000 Euro war, werden zusätzlich unterstützt. Hier wird die Ersatzrate von 67 Prozent auf bis zu 100 Prozent schrittweise angehoben. Die ursprünglichen Regelungen zur Ermittlung der Höhe des Elterngeldes wurden nach der Einführung im Jahr 2007 bisher zweimalig reformiert. Für Geburten ab 1.1.2011 wird die Ersatzrate von 67 Prozent nur noch Eltern gewährt, die zuletzt weniger als 1 200 Euro pro Monat bezogen. Ab einem Einkommen von 1 200 Euro wird das Elterngeld gestaffelt gekürzt und der Prozentsatz sinkt auf bis zu 65 Prozent. Ab einem zu versteuernden Einkommen von mehr als 250 000 Euro im Kalenderjahr vor der Geburt (alleinstehend beziehungsweise gemeinsam 500 000 Euro für Paare) wurde das Elterngeld abgeschafft (BMFSFJ 2011). Für Geburten ab 1.1.2013 wird das maßgebliche Nettoeinkommen anhand des früheren Bruttoeinkommens und pauschaler Abzugsbeträge ermittelt (BMFSFJ 2013).

2 Unabhängig von den zwei Partnermonaten kann bei gleichem Gesamtbetrag die Bezugszeit auf die doppelte Anzahl von Monaten ausgedehnt werden, so dass ein Paar bis zu 28 halbe Monatsbeträge erhalten kann (BMFSFJ 2011). Die Verlängerungsoption wird von circa zehn Prozent der Eltern in Anspruch genommen (STBA 2012).

3 Im Rahmen der Gesamtevaluation von zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen untersucht ein Teilmodul die Wirkungen auf die Fertilität im Rahmen einer Mikrosimulationsstudie. Mithilfe eines strukturellen Lebenszyklusansatzes zeigen die Autoren in einer

der Zielsetzungen wie Erleichterung einer Entscheidung für Kinder oder Verwirklichung der Lebensentwürfe mit Kindern erwähnt werden (Deutscher Bundestag 2006). In der medialen Diskussion zum Elterngeld scheint das geburtensteigernde Ziel teilweise sogar im Vordergrund zu stehen (Bujard 2013). Unabhängig davon, ob das Elterngeldgesetz explizit auf die Förderung der Geburtenraten zielt oder mögliche Auswirkungen auf das Geburtenverhalten lediglich als Nebeneffekte zu betrachten sind, ist insbesondere im Hinblick auf die demografischen Entwicklungen in Deutschland die Ermittlung solcher Effekte von politischer und ökonomischer Relevanz.

Die vorliegende Studie stellt den aktuellen Stand der Forschung zu den Wirkungen des Elterngeldes auf das Geburtenverhalten vor. Im nächsten Abschnitt werden zunächst die ökonomischen Anreize des Elterngeldes und deren potenzielle Wirkungen auf die Fertilität aus einfacher theoretischer Sicht analysiert. Abschnitt 3 gibt einen kurzen Überblick über die internationale Wirkungsforschung zu Elternzeit- und Elterngeldregelungen. Abschnitt 4 beschreibt knapp die jüngsten Trends der Geburtenentwicklung in Deutschland. Anschließend werden in Abschnitt 5 Befunde der empirischen Ex-post-Studien referiert, welche die Fertilitätsmuster in Deutschland unmittelbar vor dem Hintergrund der Elterngeldreform diskutieren. Im Gegensatz zu früheren Beiträgen, die auf Basis internationaler Evidenz auf die potenziellen Effekte des Elterngeldes zurückschließen (Büchner et al. 2006, Reich 2008, Boll et al. 2013), greift diese Studie vor allem auf Untersuchungen zurück, welche auf deutschen Mikrodaten basieren. Bei der Diskussion der Studien wird jeweils auf die spezifische Forschungsfrage, den empirischen Ansatz, die Datengrundlage und den untersuchten Wirkungszeitraum nach dem 1.1.2007 eingegangen. Die Hauptbefunde werden insbesondere hinsichtlich der internen Validität kritisch diskutiert. Diese bestimmt maßgeblich den Wert einer empirischen Wirkungsanalyse für die evidenzbasierte familienpolitische Beratung (Spieß 2011). Der letzte Abschnitt stellt einerseits die übereinstimmenden Ergebnisse näher dar und beleuchtet andererseits die Forschungslücken. Schließlich werden einige Schlussfolgerungen für die Politik betrachtet.

2 Theorie und Hypothesen

Wird zur Erklärung der Wirkungen des Elterngeldes auf die Fertilität die klassische Theorie der Familienökonomie herangezogen, so kann eine familienpolitische Maßnahme in zweierlei Hinsicht die Fertilitätsentscheidungen eines Haushalts beeinflussen; die Nachfrage nach Kindern hängt einerseits vom verfügbaren Haushaltseinkommen und andererseits von den Kosten der Kinder ab (Becker 1960). Die Theorie liefert allerdings ambivalente Voraussagen bezüglich der Wirkung des Einkommens auf die Fertilität, da ein Paar bei steigendem Einkommen die Kinderquantität zunehmend durch Kinderqualität substituieren kann (Becker und Lewis 1973). Gemäß dem Quantity-Quality-Ansatz können positive Einkommenseffekte in Bezug auf die Kinderzahl durch negative Effekte in Bezug auf die Kinderqualität überkompensiert werden. Demgegenüber sind aus theoretischer Sicht die Preiseffekte eindeutig vorhersehbar; die Nachfrage nach Kindern steigt bei sinkenden Kosten (Becker 1960). Neben direkten Kosten verursachen Kinder Opportunitätskosten in Form von Einkommens- und Humankapitalverlusten durch die

Simulationsrechnung, dass das Elterngeld die endgültige Kinderzahl verglichen mit dem Erziehungsgeld um etwa ein Prozent erhöht. Vergleicht man das Elterngeld mit einer Situation ganz ohne finanzielle Absicherung der Elternzeit, dann ergibt sich ein Zuwachs von circa sechs Prozent (Abiry et al. 2014). Da der vorliegende Beitrag auf empirische Ex-post-Studien fokussiert, wird hier die Methodik der Mikrosimulation nicht näher diskutiert.

Erwerbsunterbrechung beziehungsweise -einschränkung für die Kindererziehung. Im Zuge der Bildungsexpansion und steigender Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben wurden in den theoretischen Überlegungen die Opportunitätskosten mütterlicher Zeit in den Vordergrund gestellt (Mincer 1962).

Unzählige Studien haben in den vergangenen Jahrzehnten die Vorhersagen des klassischen Modells hinsichtlich der Preis- und Einkommenseffekte empirisch getestet. Bezüglich der kausalen Evidenz scheint ein weitgehender Konsens zu herrschen, dass bei Fertilitätsentscheidungen die etablierten Preiseffekte überwiegen, da die Größe der umstrittenen Einkommenselastizität der Nachfrage nach Kindern relativ klein ist (Cohen et al. 2013).⁴ Demnach können sich familienpolitische Maßnahmen, welche die Kosten eines marginalen Kindes senken, als ein wirksames Instrument zur Förderung der Geburtenrate erweisen.

Die Konzipierung des Elterngeldes als Lohnersatzleistung zielt darauf ab, die Opportunitätskosten einer Elternschaft in Form von Einkommens- und Humankapitalverlusten zu mildern. Zum einen werden dem beziehenden Elternteil die durch die Erwerbsunterbrechung beziehungsweise -einschränkung entstandenen Einkommensausfälle ein Jahr lang grundsätzlich bis zu 67 Prozent ausgeglichen. Zum anderen sollen Dauer und Höhe des Elterngeldes für den Beziehenden derartige finanzielle Anreize schaffen, dass dieser nach dem Bezugsende wieder in das Berufsleben einsteigt (Deutscher Bundestag 2006, BMFSFJ 2011). Da die Bezugsdauer auf das erste Lebensjahr des Neugeborenen begrenzt ist, kann davon ausgegangen werden, dass vor allem die Opportunitätskosten der mütterlichen Zeit gesenkt werden, obwohl sich das Gesetz ausdrücklich an beide Elternteile richtet. Gleichzeitig geht das explizite Ziel, die Väterbeteiligung an der Kinderbetreuung zu stärken, auch für Frauen mit verringerten Opportunitätskosten einer Elternschaft einher. Die Gesetzesänderung beeinflusst die ökonomische Kosten-Nutzen-Rechnung unterschiedlicher Personenkreise jedoch nicht im gleichen Maße (Büchner et al. 2006)

Abbildung 1 zeigt zunächst die finanziellen Konsequenzen, die sich infolge der Elterngeldreform für unterschiedliche Einkommensgruppen ergaben.⁵ Abbildung 1a stellt zunächst den Übergang vom monatlichen Regelbetrag des Erziehungsgeldes in Höhe von bis zu 300 Euro für maximal 24 Monate hin zum Elterngeld dar.⁶ Die Berechnungen basieren auf dem Bundeserziehungsgeldgesetz (BErzGG) und dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG).

Einfachheitshalber vergleicht die Grafik die Vor- und Nachreformleistungen, die einem Paar nach der Geburt des ersten Kindes zustehen. Bei der Ermittlung der Beträge wird davon ausgegangen, dass die Mutter die maximale Bezugszeit in Anspruch nimmt und währenddessen keine Erwerbstätigkeit ausübt. Die Arbeitszeit und das monatliche Erwerbseinkommen des Vaters werden dagegen per Annahme durch die Geburt des Kindes nicht beeinflusst. Das kumulierte Elterngeld über die 12-monatige Bezugszeit hängt somit ausschließlich vom durchschnittlichen

4 Diese Vermutung hat bereits Becker (1960) aufgestellt.

5 Eine ähnliche Diskussion führen Kluge und Tamm (2012) anhand eines tabellarischen Vergleiches.

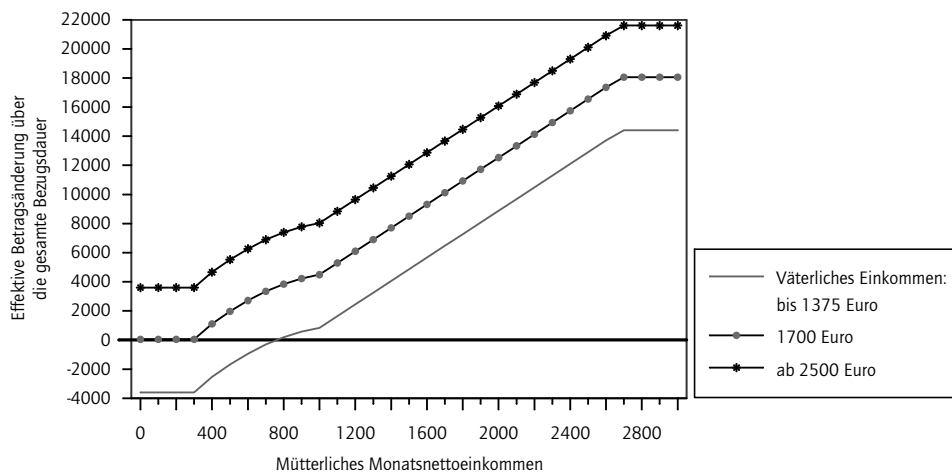
6 Unter Gültigkeit des früheren BErzGG konnten sich Eltern alternativ für die sogenannte Budgetform in Höhe von bis zu 450 Euro monatlich für das erste Lebensjahr entscheiden (BMFSFJ 2005). Etwa 66 Prozent der Eltern bezogen die 300-Euro-Option, zehn Prozent die 450-Euro-Option und 24 Prozent waren nicht erziehungsgeldberechtigt (Kluge und Tamm 2012). Vollständigkeithalber wird in Abbildung 1 der Übergang von beiden Optionen hin zum Elterngeld separat betrachtet. Die Diskussion fokussiert jedoch Abbildung 1a, die die Änderungen zum häufiger bezogenen Regelbetrag darstellt.

Abbildung 1

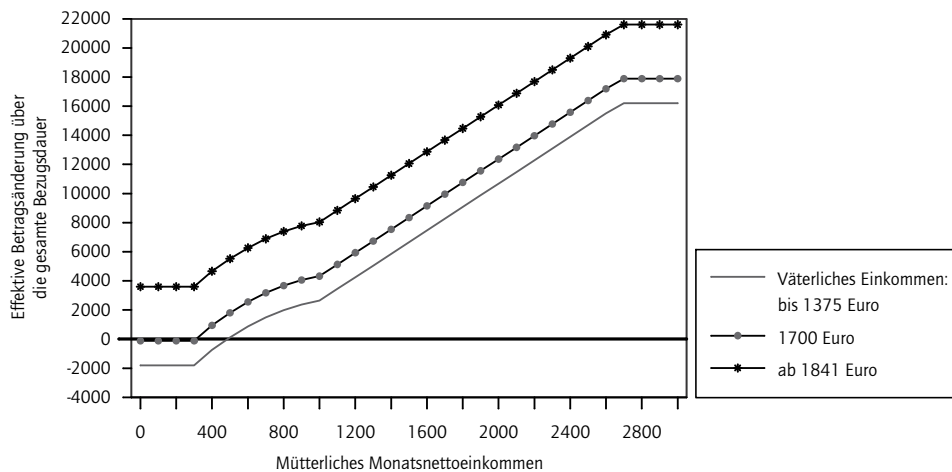
Finanzielle Änderungen infolge der Elterngeldreform für unterschiedliche Einkommensgruppen

In Euro

1a: Vergleich des Elterngeldes und des Erziehungsgeldes als Regelbetrag (bis zu 300 Euro monatlich)



1b: Vergleich des Elterngeldes und des Erziehungsgeldes als Budgetform (bis zu 450 Euro monatlich)



Anmerkung: Die Grafiken vergleichen die Elterngeld- und Erziehungsgeldbeträge, die einem Paar nach der Geburt des ersten Kindes über die gesamte Bezugsdauer zustehen. Bei der Ermittlung der Beträge wurden folgende Annahmen getroffen: Die Mutter nimmt die maximale Bezugszeit in Anspruch und übt währenddessen keine Erwerbstätigkeit aus, die Arbeitszeit und das monatliche Erwerbseinkommen des Vaters werden durch die Geburt des Kindes nicht beeinflusst. Das kumulierte Elterngeld über die 12-monatige Bezugszeit hängt somit ausschließlich vom durchschnittlichen Monatsnettoeinkommen der Mutter vor der Geburt ab. Der Einfachheit halber wurden hier die ursprünglichen Regelungen vom 1.1.2007 angewendet. Bei der Ermittlung des kumulierten Erziehungsgeldes wurden die entsprechenden gesetzlichen Einkommensgrenzen auf das Nettoeinkommen des Vaters angewendet

Quellen: Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) und Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG), eigene Berechnungen.

Monatsnettoeinkommen der Mutter vor der Geburt ab, welches auf der Abszisse abgetragen ist. Bei der Ermittlung des kumulierten Erziehungsgeldes wurden die entsprechenden gesetzlichen Einkommensgrenzen auf das Nettoeinkommen des Vaters angewendet, welche sowohl für die Höhe als auch für die Bezugsdauer des Erziehungsgeldes maßgebend war. Zur Illustration werden drei ausgewählte Niveaus des väterlichen Monatseinkommens betrachtet. Auf der y-Achse wird der absolute Unterschied in Euro zwischen dem erwarteten Eltern- und Erziehungsgeld über die gesamte Bezugszeit dargestellt.

Bei der Betrachtung von Abbildung 1a fällt auf, dass sich die finanziellen Anreizsetzungen des Elterngeldes ausdrücklich an mittlere und höhere Einkommensgruppen richten. Nach der Elterngeldreform sind Mütter ab einem Monatseinkommen von circa 800 Euro besser gestellt als zuvor. Hier kompensiert das höhere monatliche Elterngeld die Verluste aufgrund der kürzeren Bezugsdauer. Am meisten profitieren Mütter ab einem Monatseinkommen von circa 2700 Euro, deren Partner mehr als 2500 Euro verdient, da sie infolge der Reform bis zu 21600 Euro gewinnen. Diesen werden Paare mit sehr niedrigem Einkommen gegenübergestellt, deren Verluste sich aufgrund des verkürzten Bezugszeitraums auf bis zu 3600 Euro belaufen können. An diese Einkommensgruppen richtete sich überwiegend das Erziehungsgeld als pauschalierte Transferleistung (Wrohlich et al. 2012).

Die veränderte Struktur der finanziellen Anreize verdeutlicht, dass sich auf Basis des klassischen Modells klare Hypothesen hinsichtlich zielgruppenspezifischer Wirkungen des Elterngeldes auf die Kinderzahl ableiten lassen. Während bei finanziell besser gestellten Gruppen eine positive Fertilitätswirkung erwartet werden kann, können sich für Erwerbslose sowie Bezieher niedriger Einkommen eher negative Effekte entwickeln (vergleiche dazu auch Büchner et al. 2006, Reich 2008). Aus theoretischer Sicht ist der Gesamteffekt allerdings nicht eindeutig, da neben der Einkommensverteilung in der Bevölkerung auch die Größe der tatsächlichen gruppenspezifischen Effekte maßgebend ist. Hinzu kommt, dass das Elterngeld auch hinsichtlich des Geburtenzeitpunktes bestimmte Anreize impliziert. Einerseits entstehen wegen der Kopplung an das Erwerbseinkommen Anreize dafür, die Geburt solange aufzuschieben, bis die berufliche Etablierung und eine gewisse Einkommenshöhe erreicht wurden (Bujard 2013).⁷ Andererseits fördert das Gesetz nicht zuletzt durch den sogenannten Geschwisterbonus explizit kurze Geburtenfolgen (BMFSFJ 2011, Pötzsch 2012b).⁸ Das Gebäralter und die Geburtenabstände sind wichtige demografische Indikatoren, da ein Geburtenaufschub zur Abnahme der endgültigen Kinderzahl beziehungsweise zu einer höheren Kinderlosigkeit führen kann (Pötzsch 2012a). Ob und wie sich solche Timing-Effekte auf die endgültige Kinderzahl auswirken, ist in der Literatur allerdings weitgehend umstritten (Gauthier 2007).

7 Solch ein Geburtenaufschub wäre ein nicht beabsichtigter Effekt des Elterngeldes. Der Gesetzentwurf vermittelt ausdrücklich die Erwartung, dass das Elterngeld dazu beitragen soll, dass sich Paare früher für ein Kind entscheiden (Deutscher Bundestag 2006).

8 Darüber hinaus werden bei der Ermittlung des Elterngeldes für ein weiteres Kind die Zeiten des früheren Elterngeldbezugs ausgeklammert (BMFSFJ 2011). Wenn beispielsweise der Geburtenabstand zwischen dem ersten und zweiten Kind ausreichend kurz ist, ist das Arbeitseinkommen vor dem ersten Elterngeldbezug auch beim zweiten Kind maßgebend. Davon können insbesondere Bezieher profitieren, die zwischen den Geburten ein geringeres Einkommen, zum Beispiel aufgrund Erwerbseinschränkung, erwarten. Eine ähnliche Eigenschaft des schwedischen Systems wird als „speed premium“ (Geschwindigkeitsprämie) bezeichnet (Pötzsch 2012b).

3 Internationale Evidenz zu Elternzeit- und Elterngeldregelungen

International betrachtet existiert eine relativ umfangreiche Literatur, die sich mit dem Zusammenhang zwischen dem Geburtenverhalten und Elternzeit- und Elterngeldregelungen beschäftigt, auch wenn nicht alle Studien im strengen Sinne Kausalanalysen darstellen. Grundsätzlich ist die Identifikation kausaler Effekte schwierig, wenn eine Politikmaßnahme seit ihrer Einführung nahezu universell gilt. Das Hauptproblem besteht darin, dass für die Teilnahmegruppe keine direkte Kontrollgruppe vorliegt. Dies trifft üblicherweise auf die Identifikation kausaler Fertilitätseffekte der Elternzeit- und Elterngeldregelungen zu, da die kontrafaktische Situation (das heißt die Geburtenentwicklung in der Abwesenheit der Regelungen) nicht beobachtbar ist. Aus wissenschaftlicher Sicht besteht die Herausforderung einer ökonometrisch fundierten Analyse hauptsächlich darin, eine geeignete Vergleichsgruppe zu finden, deren Verwendung unter plausiblen Annahmen eine kausale Interpretation unterstützen kann (vergleiche auch Björklund 2007, González 2013). Dieser Abschnitt soll einige grundsätzliche Zusammenhänge und methodische Fragestellungen kurz aufzeigen.⁹

Die bisher größte Gruppe von Studien fokussiert auf die Unterschiede in der Ausgestaltung der Elternzeit- und Elterngeldregelungen zwischen unterschiedlichen Ländern. Als Datengrundlage werden hierzu üblicherweise aggregierte Geburtenraten herangezogen und auf Variablen wie die maximale Anspruchsdauer oder Höhe der Leistungen regressiert (Gauthier 2007). Die meisten dieser Studien finden einen positiven, aber schwachen Zusammenhang zwischen der Großzügigkeit der Elternzeitregelungen und den Geburtenraten; die Ergebnisse variieren jedoch erheblich je nach Stichprobenabgrenzung (zum Beispiel Auswahl der Länder und des Untersuchungszeitraums) und Modellspezifikationen (zum Beispiel berücksichtigte Kontrollvariablen). Zudem bedeutet die positive Korrelation noch keine Kausalität, da nicht auszuschließen ist, dass die Fertilitätseffekte auf eine Vielzahl möglicher Unterschiede zwischen den Ländern zurückzuführen sind.

Studien, die sich signifikanten familienpolitischen Interventionen in einem Land annehmen und diese als natürliche Experimente interpretieren, können aussagekräftigere Evidenz über kausale Effekte bieten. Jedoch gelingt es diesen Studien aufgrund unzureichender Datenlage und methodischer Probleme auch nicht immer, kausale Fertilitätseffekte einer Reform zu identifizieren.

Dieser Zweig der Wirkungsforschung fokussiert insbesondere auf die vielfältigen Änderungen der schwedischen Familienpolitik ab Mitte der 1960er bis in die 1980er Jahre (Björklund 2007). Ein Kernelement des schwedischen Systems ist eine bezahlte Elternzeit mit einer Lohnersatzleistung, nach deren Vorbild das deutsche Elterngeld konzipiert wurde (Spieß und Wrohlich 2008). Die meisten Studien untersuchen die Fertilitätsentwicklungen in Schweden über die Zeit und diskutieren gegebenenfalls die Unterschiede zu den Entwicklungen in benachbarten Ländern, die keine Reformen im Analysezeitraum durchführten (vergleiche zum Beispiel Björklund 2007, Neyer und Andersson 2008). Diese Literatur legt nahe, dass die schwedischen Elternzeitregelungen sowohl engere Geburtenabstände als auch eine höhere Gesamtkinderzahl begünstigen. Allerdings können diese Studien die zeitgleiche geburtsfördernde Wirkung anderer Faktoren

9 Für eine zusammenfassende Darstellung der internationalen Literatur zu Effekten unterschiedlicher familienpolitischer Maßnahmen vergleiche zum Beispiel Gauthier (2007), Björklund (2007), Spieß (2011).

und insbesondere anderer familienpolitischer Maßnahmen (zum Beispiel umfassender Kinderbetreuung) nicht ausschließen.

Aus mehreren Gründen ist hier die Studie von Lalive und Zweimüller (2009) hervorzuheben. Zum einen bildet diese Studie eine wichtige Ausnahme zu den auf skandinavischen Daten basierenden Analysen. Die Autoren untersuchen mithilfe administrativer Mikrodaten zwei österreichische Reformen, die zunächst im Jahr 1990 die Elternzeit von zwölf auf 24 Monate verlängert und im Jahr 1996 wiederum auf 18 Monate verkürzt haben. Zum anderen werden die Fertilitätseffekte im Rahmen einer Regression-Discontinuity-Analyse geschätzt, was die kausale Interpretation untermauert. Sowohl kurzfristig als auch langfristig (drei und zehn Jahre nach der Erstgeburt) zeigt sich, dass eine Ausdehnung der Elternzeit zu einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit einer zweiten Geburt führt. Eine verkürzte Elternzeit führt auch zu einer schnelleren Geburtenabfolge, was jedoch lediglich einen kurzfristigen Tempoeffekt darstellt. Die Autoren argumentieren, dass die finanziellen Anreize in Österreich so angelegt sind, dass Mütter die Abstände zwischen Geburten so planen, dass sie dazwischen nicht ins Berufsleben zurückkehren müssen.

Allerdings ist die Übertragbarkeit der Ergebnisse für andere Länder auf das deutsche Elterngeld nicht zuletzt wegen diverser Unterschiede in den gesetzlichen, institutionellen, und kulturellen Rahmenbedingungen nur mit großer Vorsicht möglich.

4 Geburtenentwicklungen in Deutschland

Die aggregierten Kennzahlen zum Geburtenverhalten in Deutschland deuten darauf hin, dass sich nach der Einführung des Elterngeldes mehrere Trends ohne sichtbare Unterbrechungen beziehungsweise Veränderungen fortsetzen (Pötzsch 2012a). Allerdings müssen die meisten Indikatoren für das frühere und das neue Bundesgebiet separat betrachtet werden, da es trotz der Annäherung seit der deutschen Vereinigung immer noch gravierende Unterschiede in vielen Aspekten des Geburtenverhaltens gibt (Goldstein und Kreyenfeld 2011). Beispielsweise liegt die zusammengefasste Geburtenziffer (TFR) für Deutschland insgesamt seit Ende der 1990er Jahre in einem engen Korridor um 1,4 Kinder je Frau, was vor allem auf die relativ konstante TFR im alten Bundesgebiet zurückzuführen ist. Dagegen brach das Geburtenniveau in den neuen Bundesländern zwischen 1989 und 1994 von 1,57 auf 0,77 ein und nimmt seitdem wieder kontinuierlich zu. Im Jahr 2010 lag die Geburtenziffer bei 1,39 im Westen und bei 1,46 im Osten der Bundesrepublik (Pötzsch 2012a).

Auch die seit Jahrzehnten zu verzeichnenden Trends zum Aufschieben der ersten Geburt und zur späteren Mutterschaft ab dem 30. Lebensjahr scheinen trotz der Einführung des Elterngeldes ungebrochen. Seit 1970 stieg das Alter bei der ersten Geburt in beiden Teilen der Bundesrepublik kontinuierlich; durchschnittlich um circa 1,6 Jahre pro Dekade. Obwohl sich nach der Deutschen Vereinigung der Geburtenaufschub im Osten deutlich schneller vollzieht als im Westen, waren 2010 die Mütter im Osten der Republik mit 27,4 Jahren immer noch um 1,8 Jahre jünger bei der Geburt des ersten Kindes als im Westen (29,2).

Als der bestimmende Faktor für das niedrige Geburtenniveau in Deutschland wird in der demografischen Literatur das Ausmaß der Kinderlosigkeit gesehen (Sobotka 2011). Dieser Indikator

bezieht sich auf Frauen eines entsprechenden Jahrgangs und wird meist ermittelt, wenn die Frauen im Alter zwischen 40 und 44 Jahren sind.¹⁰ Bei den Geburtsjahrgängen 1968 bis 1972 lag der Anteil der Kinderlosen im Jahre 2012 im früheren Bundesgebiet mit 23 Prozent deutlich höher als in den neuen Ländern (15 Prozent). Dort jedoch ist der Anteil im Vergleich zu den älteren Frauen in wenigen Jahren deutlicher angestiegen (STBA 2013). Insgesamt nahm das Ausmaß der Kinderlosigkeit im Laufe der letzten Jahrzehnte kontinuierlich zu und von einer Umkehr der Trends seit der Einführung des Elterngeldes kann eher nicht gesprochen werden.

Allerdings lässt sich auf Basis der aggregierten Kennzahlen auch keine Wirkungslosigkeit des Elterngeldes belegen. Zum einen werden zielgruppenspezifische Effekte des Elterngeldes erwartet, die sich gegenseitig aufheben können und deswegen in den Gesamtentwicklungen nur schwer ersichtlich sind. Zum anderen schafft das Elterngeld bestimmte Anreize hinsichtlich des Geburtszeitpunktes. Solche Timing-Effekte können wiederum mit Zeitverzögerung die endgültige Kinderzahl beeinflussen. Die Wirkungen des Elterngeldes auf die endgültige Kinderzahl lassen sich erst untersuchen, wenn die aktuell gebärfähigen Frauenkohorten ihre fertile Lebensphase abgeschlossen haben.

Neben der Datenverfügbarkeit und den potenziellen Verzögerungseffekten muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Identifikation langfristiger Kausaleffekte des Elterngeldes grundsätzlich schwierig sein kann. Schließlich sind seit der Einführung nahezu alle Eltern anspruchsberechtigt und es ist längerfristig möglich, dass das Elterngeld diverse grundlegende Verhaltensänderungen (auch vor einer eventuell realisierten Geburt) befördern kann. Solche Änderungen der Präferenzen können in der empirischen Wirkungsforschung kaum abgebildet werden (vergleiche auch Wrohlich et al. 2012). Nichtsdestotrotz stehen für kurzfristige Effekte und einzelne Aspekte im Geburtsverhalten geeignete Kontrollgruppen zur Verfügung. Zudem können durch nähere alters- und zielgruppenspezifische Untersuchungen auf Basis von Mikrodaten möglicherweise auch Rückschlüsse auf die Effekte auf die endgültige Fertilität gezogen werden.

5 Empirische Evidenz zum deutschen Elterngeld

Tabelle 1 stellt die Eckdaten der herangezogenen Studien dar. Bei der ersten Betrachtung der Tabelle fällt auf, dass die bisherige Literatur noch nicht sehr umfangreich ist und sich die einzelnen Studien in ihrem Fokus und empirischem Vorgehen deutlich unterscheiden. Im Folgenden werden die zentralen Aspekte der Studien präsentiert. Dabei werden die Hauptbefunde insbesondere hinsichtlich methodischer Fragestellungen näher diskutiert.

In einer der ersten Studien nach der Einführung des Elterngeldes zeigen Thyrian et al. (2010) auf Basis der Daten des Survey of Neonates in Pomerania (SNiP), dass sich die aggregierten Geburtenraten in Mecklenburg-Vorpommern bis zu 23 Monate vor und nach dem 1. Januar 2007 nicht signifikant unterscheiden. Allerdings finden die Autoren auf Basis bivariater Mittelwerttests signifikante Unterschiede in den sozioökonomischen Merkmalen werdender Mütter. Insbesondere waren Mütter, die nach der Reform ein Kind bekamen, mit höherer Wahrscheinlichkeit vor der

10 Streng genommen kann die endgültige Kinderlosigkeit erst ermittelt werden, wenn das 50. Lebensjahr erreicht wurde. Tatsächlich ändert sich die Kinderlosigkeit im Alter zwischen 40 und 49 Jahren kaum noch, da eine erste Geburt im Alter von über 40 Jahren nach wie vor relativ selten vorkommt (Pötzsch 2012a).

Tabelle 1

Übersicht über die besprochenen Studien

Studie	Fokus	Empirischer Ansatz	Abhängige Variable	Daten	Zeitraum nach dem 1.1.2007	Hauptbefunde	Heterogenitäten
Thyrian et al. (2010)	Sozio-demographische Merkmale der Eltern	Deskriptive Analyse / Vergleich der Mittelwerte vor und nach dem 1.1.2007		Survey of Neonates in Pomerania (SNIP)	23 Monate	Signifikant erhöhte Anteile an Müttern, die vor der Schwangerschaft in Vollzeit beschäftigt waren und über einen höheren sozialen Status verfügten	
Reimer (2013)	Sozio-demographische Merkmale der Eltern	Deskriptive Analyse / Vergleich der Mittelwerte im Zeitverlauf		SOEPv26 2005–2008	2 Jahre	Erhöhte Anteile gebildeter, einkommensstarker und älterer Eltern	Unterschiede im Bruttoeinkommen besonders ausgeprägt im Osten
Tamm (2012)	Timing der Entbindungen um die Jahreswende 2006/7	Difference-in-Discontinuities-Analyse / lineares Modell	Wahrscheinlichkeit einer Geburt nach vs. vor dem 1.1.2007	Mikrodaten der Geburtenstatistik	7 Tage	Signifikante Verschiebungen der Entbindungen ins neue Jahr	Getrieben durch erwerbstätige Frauen ab einem Alter von 26 Jahren
Neugart und Ohlsson (2012)	Timing der Entbindungen um die Jahreswende 2006/7	Difference-in-Discontinuities-Analyse / Probit-Modell	Wahrscheinlichkeit einer Geburt nach vs. vor dem 1.1.2007	Mikrodaten der Geburtenstatistik	7 Tage	Signifikante Verschiebungen der Entbindungen ins neue Jahr	
Bujard und Passet (2013)	Übergang zum zweiten Kind, Alters- und bildungsspezifische Geburtenziffer	Ereignisdatenanalyse / Piecewise-Constant Exponential-Modell, Deskriptive Analyse / Vergleich der Mittelwerte im Zeitverlauf	Wahrscheinlichkeit einer zweiten Geburt	SOEPv27 2003–2009 Mikrozensus 2003-2011	2 Jahre 5 Jahre	Keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit einer zweiten Geburt, Anstieg der Geburtenziffer unter Akademikerinnen	Anstieg in der Altersgruppe 36–45 Ost-West-Unterschiede

Fortsetzung Tabelle 1

Studie	Fokus	Empirischer Ansatz	Abhängige Variable	Daten	Zeitraum nach dem 1.1.2007	Hauptbefunde	Heterogenitäten
Cygan-Rehm (2013)	Tempo der Folgegeburten und Geburtenabstände	Difference-in-Differences-Verfahren / lineares Modell	Wahrscheinlichkeit einer nachfolgenden Geburt, Geburtenabstand in Monaten	Mikrozensus 2010	1-3 Jahre	Signifikante Anreizeffekte: anfänglicher Aufschub und anschließendes Aufholen der Folgegeburten, verlängerte Geburtenabstände	Negative Effekte getrieben durch weniger gut qualifizierte Frauen, Aufschub im Westen, Beschleunigung im Osten
Kluve und Schmitz (2014)	Wahrscheinlichkeit einer nachfolgenden Geburt	First-Differences-Verfahren / Logit-Modell	Wahrscheinlichkeit einer nachfolgenden Geburt	Mikrozensus 2006-2011	2-5 Jahre	Im Durchschnitt negative Effekte	Getrieben durch jüngere und weniger gut verdienende Frauen, stärker im Osten
Raute (2013)	Geburtenhäufigkeit unter Frauen 25-44	Regressions-Discontinuity-Analyse „Stetiges“ Difference-in-Differences-Verfahren / lineare Modelle	Monatliche Geburtenrate pro 1000 Frauen Wahrscheinlichkeit einer Geburt	Mikrodaten der Geburtenstatistik (2000-2011) Mikrodaten der Rentenversicherung (AKVS) 2004-2010, Mikrozensus 2004-2010	4 Jahre 3 Jahre	Anstieg der Geburtenrate 9 Monate nach der Gesetzverabschiedung, Positive Effekte auf die Wahrscheinlichkeit einer Geburt	Positive Effekte getrieben durch hochqualifizierte Frauen, stärkere Effekte im Osten

Schwangerschaft in Vollzeit beschäftigt und verfügten über einen durchschnittlich höheren sozialen Status. Diese Befunde bestätigt Reimer (2013) anhand der Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). In einem Jahresvergleich über den Zeitraum von 2005 bis 2008 untersucht die Autorin verschiedene sozioökonomischen Charakteristika der Mütter und Väter. Bei Familiengröße zeigen sich auch hier keine deutlichen Änderungen. Der Analyse lässt sich zudem entnehmen, dass Eltern nach der Elterngeldreform im Durchschnitt älter waren und ein höheres Bildungsniveau und Bruttoeinkommen besaßen. Die mittlere Differenz in dem vor der Geburt des Kindes erzielten Bruttoverdienst war in den neuen Bundesländern besonders ausgeprägt.

Die beiden Studien suggerieren, dass sich nach der Elterngeldreform bestimmte Elterngruppen eher für ein Kind entscheiden als zuvor. Die Ergebnisse folgen den finanziellen Anreizen einer Lohnersatzleistung; schließlich profitieren davon in erster Linie einkommensstarke und gebildete Eltern, die häufig auch älter sind. Offensichtlich ist eine kausale Interpretation derart einfacher Vorher-Nachher-Vergleiche der Elterncharakteristika nicht zuletzt aufgrund potenzieller Korrelation zwischen den Merkmalen nicht möglich. Zudem können diese Studien nicht zwischen der Wirkung des Elterngeldes und längerfristigen Tendenzen wie dem allgemeinen Anstieg des Bildungsniveaus oder des Gebäralters unterscheiden, die bereits vor dem Elterngeld eingesetzt haben und sich möglicherweise fortsetzen. Folglich sind kausale Rückschlüsse der beobachteten Veränderungen auf die Einführung des Elterngeldes äußerst schwierig.

Zur Identifikation kausaler Effekte kann die relativ unerwartete und rasche Verabschiedung des Elterngeldes in der zweiten Jahreshälfte 2006 genutzt werden, da diese ein sogenanntes „natürliches Experiment“ darstellt. Kluge und Tamm (2012) berichten, dass der erste Gesetzesentwurf Ende Juni 2006 eingebracht wurde und die Verabschiedung im Bundestag und im Bundesrat bereits im Herbst 2006 erfolgte. Folglich konnten Mütter, die zu Beginn des Jahres 2007 ein Kind gebären, zum Zeitpunkt der Zeugung nicht wissen, dass sie das Elterngeld bekommen werden. Sie haben, ebenso wie Mütter, die vor dem 1.1.2007 ein Kind gebären, ihr Kind unter den alten Erziehungsgeldregelungen geplant. Nichtsdestotrotz waren für die erste Gruppe die neuen Elterngeld- und für die zweite Gruppe die alten Erziehungsgeldregelungen relevant, so dass die Unterschiede im Verhalten zwischen den beiden Gruppen auf die Einführung des Elterngeldes zurückgeführt werden können (vergleiche zum Beispiel Riphahn und Bergemann 2011, Kluge und Tamm 2012).

Der Logik des natürlichen Experimentes folgen Tamm (2012) sowie Neugart und Ohlsson (2012). Die beiden Studien gehen der Frage nach, ob die Einführung des Elterngeldes sich auf das Timing der auf die Jahreswende 2006/2007 errechneten Entbindungen auswirkte. Sie verglichen dazu die Anzahl der Geburten in der amtlichen Geburtenstatistik sieben Tage vor und sieben Tage nach dem 1.1.2007. Jedoch können Ergebnisse einer Regression-Discontinuity-Analyse durch andere Effekte wie tagesspezifische Schwankungen in den Entbindungszahlen um die Jahreswende verzerrt sein. Zur Isolierung dieser Effekte werden bei Tamm (2012) Geburten aus den vorherigen Jahreswenden herangezogen. Dies entspricht einer Difference-in-Discontinuity-Analyse. Neugart und Ohlsson (2012) differenzieren zusätzlich zwischen Frauen mit und ohne Erwerbsbeteiligung, wodurch eine weitere Dimension eingebracht wird und ein Difference-in-Differences-in-Discontinuity-Verfahren zur Anwendung kommt. Die Autoren argumentieren, dass Frauen ohne vorherige Erwerbsbeteiligung eine geeignete Kontrollgruppe darstellen, da sie relativ kleine finanzielle Einbußen im Zuge der Reform hinnehmen müssen und somit keine (bedeutenden) Änderungen in ihrem Verhalten zu erwarten sind.

Trotz dieser Unterschiede im empirischen Ansatz lässt sich aus beiden Untersuchungen schließen, dass die Einführung des Elterngeldes zu gezielten Verschiebungen der Entbindungen führte. Hierdurch lassen sich die erhöhten Geburtenzahlen Anfang Januar 2007 erklären. Insbesondere Mütter, die vor der Geburt gearbeitet hatten, waren starken finanziellen Anreizen ausgesetzt, den Geburtstermin ins neue Jahr hinauszuzögern. Die Studien ziehen das Fazit, dass ökonomische Anreize des Elterngeldes durchaus das Geburtenverhalten beeinflussen können. Die beiden Analysen zeichnen sich durch eine gute Datenlage und hohe interne Validität aus, welche kausale Rückschlüsse zulässt. Der Fokus liegt jedoch auf den Timing-Effekten der unter Gültigkeit der alten Regelungen geplanten Kinder. Es erfolgt keine Bewertung der geburtensteigernden Wirkungen des Elterngeldes.

Bujard und Passet (2013), Cygan-Rehm (2013) sowie Kluge und Schmitz (2014)¹¹ untersuchen, welche Rolle das Elterngeld im Hinblick auf die Entscheidung, ein weiteres Kind zu bekommen, für die Frauen spielt, die bereits Kinder haben. Somit fokussieren die Studien in erster Linie die finanziellen Anreize für eine schnellere Geburtenabfolge, welche in den Neuregelungen angelegt sind. Die Analysen unterscheiden sich jedoch in vielfacher Hinsicht.¹² Bujard und Passet (2013) modellieren mithilfe einer Ereignisdatenanalyse das Risiko einer zweiten Geburt. Die Studie basiert auf den SOEP-Daten und vergleicht den Übergang zum zweiten Kind im Zeitraum vor der Elterngeldreform (2003–2006) und in den ersten beiden Nachreformjahren (2007–2008). Die zentrale erklärende Variable ist ein Reformindikator, der für jede beobachtete Frau die Kalenderzeit ab Januar 2007 markiert.

Bujard und Passet (2013) finden zwischen beiden Zeiträumen keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit einer zweiten Geburt. Eine Ausnahme bildet die Gruppe der 36- bis 45-jährigen Frauen. Die Autoren argumentieren, dass der Anstieg in dieser Altersgruppe besonders durch Akademikerinnen getrieben wird. Dies wird durch ergänzende Vergleiche der alters- und bildungsspezifischen Fertilitätsraten im Zeitraum 2003–2011 anhand des Mikrozensus veranschaulicht.¹³ Allerdings verweist die Studie darauf, dass kausale Rückschlüsse auf die Effekte des Elterngeldes nicht eindeutig möglich sind. Zum einen kann die Studie mögliche Wirkungen anderer Faktoren nicht ausschließen, die sich im betrachteten Zeitraum ebenfalls verändert haben. Zum anderen können potenzielle Selektionseffekte die Ergebnisse verzerren, da angenommen wird, dass Eltern von im Jahr 2006 gezeugten Kindern sich noch nicht an der Elterngeldreform ausgerichtet haben. Der Gesetzesentwurf wurde jedoch ab Mitte 2006 durch die Regierungskoalition diskutiert (Kluge und Tamm 2012). Die Studie ist mithin eher als Korrelationsanalyse aufzufassen.

11 Allerdings fokussiert der in diesem Heft enthaltene Beitrag von Kluge und Schmitz (2014) vorwiegend auf die Arbeitsmarkteffekte des Elterngeldes.

12 Beispielsweise beschränkt sich bei Bujard und Passet (2013) die Stichprobe auf Mütter im Alter von 16 bis 45, die ein erstes Kind haben und im Analysezeitraum am SOEP teilgenommen haben. Die erste Geburt kann auch vor 2003 liegen. Cygan-Rehm (2013) greift auf den Mikrozensus 2010 zurück. Ihre Stichprobe berücksichtigt Mütter, welche in den Jahreswenden zwischen 2002/03 und 2006/07 ein Kind in Deutschland bekamen unabhängig von der Parität. Zur Jahreswende zählt jeweils das letzte Quartal eines Jahres und das erste Quartal des darauffolgenden Jahres. Kluge und Schmitz (2014) poolen die Mikrozensus 2006–2011, berücksichtigen aber nur Mütter, die zur Jahreswende 2006/2007 ihr vorheriges Kind bekamen.

13 Diese deskriptive Analyse basiert auf einer durch die Autoren errechneten endgültigen Kinderzahl der über 35-jährigen Frauen. Die methodische Vorgehensweise sowie Interpretation dieses Indikators werden in einer Expertise für das BMFSFJ dargestellt (Bujard 2012).

Zur Identifikation kausaler Effekte auf das Tempo der Folgegeburten und die Geburtenabstände interpretieren Cygan-Rehm (2013) sowie Kluge und Schmitz (2014) die Elterngeldreform als „natürliches Experiment“. Auf Basis der Mikrozensusdaten vergleichen beide Studien Mütter, die im letzten Quartal 2006 und im ersten Quartal 2007 ein Kind gebären, bezüglich der Wahrscheinlichkeit ein weiteres Kind zu bekommen. Im Gegensatz zu Kluge und Schmitz (2014), die beim *First-Differences*-Design verbleiben, verwendet Cygan-Rehm (2013) ein *Difference-in-Differences*-Verfahren, welches für potenzielle Saisonalität kontrolliert.¹⁴ Während Cygan-Rehm (2013) den Verlauf der Effekte zwischen dem 12. und dem 36. Monat nach der vorangegangenen Geburt untersucht, fokussieren Kluge und Schmitz (2014) auf den aggregierten Effekt für den Zeitraum ab dem 25. bis zum 59. Monat.

Bei Cygan-Rehm (2013) deuten die Schätzergebnisse darauf hin, dass das Elterngeld das Tempo der Folgegeburten in den ersten zwei Jahren signifikant beeinflusst, aber die anfänglichen Effekte grundsätzlich heterogen sind. Die im Mittel negativen Wirkungen auf die Wahrscheinlichkeit einer Folgegeburt werden vor allem durch weniger gut qualifizierte Frauen (vorher nicht-erwerbstätig, niedriges Bildungsniveau) getrieben, welche ihre Folgegeburten verzögern. Während im Westen der Bundesrepublik das Elterngeld verlängerte Geburtenabstände zur Folge hat, findet im Osten die beabsichtigte Beschleunigung der Folgegeburten statt. Zum Ablauf des Beobachtungszeitraums nach 36 Monaten sind jedoch in beiden Teilen der Bundesrepublik keine signifikanten Effekte auf die Anzahl der Folgegeburten messbar. Für den Zeitraum ab dem 25. bis zum 59. Monat finden Kluge und Schmitz (2014) insgesamt schwache negative Effekte, die im Osten relativ größer und statistisch signifikant sind. Zudem scheint das Elterngeld in diesem Zeitraum vor allem bei jüngeren und weniger gut verdienenden Müttern die Wahrscheinlichkeit für weitere Geburten zu verringern. Die beiden Studien fokussieren stark auf die Wirkungen der Anreize für ein engeres Geburten-Timing und verweisen auf mögliche Zielkonflikte mit den Anreizen für einen schnelleren Berufswiedereinstieg. Allerdings lassen sich aus den Ergebnissen keine Rückschlüsse bezüglich der Elterngeldeffekte auf die endgültige Kinderzahl ableiten.

Diese Übersicht schließen die Ergebnisse von Raute (2013) der bisher umfassendsten Analyse zu den Wirkungen des Elterngeldes auf die Fertilität. Zunächst veranschaulicht die Autorin in einer *Regression-Discontinuity-Analyse*, dass die monatlichen Geburtenraten unter Frauen im Alter 25–44 im August 2007, das heißt etwa neun Monate nach der Gesetzverabschiedung, signifikant angestiegen sind und seitdem einem Aufwärtstrend folgen. Anschließend wird die Wahrscheinlichkeit einer Geburt anhand von Mikrodaten der Rentenversicherung näher untersucht. Die Identifikationsstrategie basiert auf der Tatsache, dass an jeder Stelle der Einkommensverteilung die absolute Differenz in der erwarteten Leistungshöhe aufgrund der Gesetzänderung unterschiedlich ausfällt (Abbildung 1). Die Schätzungen erfolgen mithilfe eines „stetigen“ *Difference-in-Differences*-Verfahrens, das Frauen entlang der Einkommensverteilung vor und nach der Elterngeldreform vergleicht. Allerdings fokussiert die Analyse auf Frauen ab einem Alter von 25 Jahren, welche *im Jahr vor dem Beobachtungszeitpunkt ein positives Erwerbseinkommen erzielten*.

So zeigt sich im Mittel, dass das Elterngeld eine geburtensteigernde Wirkung in dieser Gruppe hat, wobei der positive Effekt in den neuen Bundesländern stärker ausgeprägt ist als in den alten Bundesländern. Zudem legen die alters- und bildungs- und paritätsspezifischen Schätzungen

14 Ihr Analysedesign kommt dem von Tamm (2012) nahe. Zur Isolierung potenzieller saisonaler Effekte werden als Kontrollgruppe zusätzlich Mütter berücksichtigt, die ein Kind in den gleichen Monaten aber in vorherigen Jahren gebären.

nahe, dass die positiven Effekte durch Frauen mit einem (Fach-)Hochschulabschluss getrieben werden, welche sich mit einer höheren Wahrscheinlichkeit für das erste Kind im Alter 30–34 und für das zweite im Alter 40–45 entscheiden als zuvor. Hierbei kann davon ausgegangen werden, dass das Elterngeld die endgültige Kinderzahl der Frauen erhöht. Die Effekte für andere Gruppen sind insignifikant und weisen teilweise negative Vorzeichen auf. Die gute Datenlage und der methodische Ansatz der Studie sind positiv hervorzuheben. Der Hauptbefund bleibt in einer ergänzenden IV-Schätzung bestehen. Folglich sind kausale Rückschlüsse möglich. Allerdings kann die Stichprobenabgrenzung die Repräsentativität beeinträchtigen, da die Untersuchung gerade die Gruppen ausschließt, bei denen sich aus theoretischer Sicht negative Effekte entfalten könnten. Insofern ist der Gesamteffekt hier nicht deutlich.

6 Schlussfolgerungen

Das Ziel der vorliegenden Studie ist, einen Überblick über die bisherige empirische Evidenz zu Wirkungen des Elterngeldes auf die Fertilität zu verschaffen, einige grundsätzliche Zusammenhänge herauszuarbeiten sowie Forschungslücken aufzuzeigen.

In der Debatte um die Elterngeldeffekte auf die Fertilität darf zunächst nicht vernachlässigt werden, dass die Identifikation kausaler Effekte einer flächendeckenden Politikmaßnahme eine Herausforderung darstellt (vergleiche dazu auch Wrohlich et al. 2012). Hierzu können – in Verbindung mit geeigneten empirischen Methoden – die unerwartete Einführung (zum Beispiel Tamm 2012, Cygan-Rehm 2013) sowie die relativen Unterschiede zwischen „Profiteuren“ und „Verlierern“ der Elterngeldreform (Neugart und Ohlsson 2012, Raute 2013) beitragen. Die herangezogenen Studien werden im unterschiedlichen Ausmaß den strengen Kriterien einer intern und extern validen Analyse gerecht. Trotz diverser Unterschiede in den spezifischen Fragestellungen und methodischen Ansätzen, kommt die bisherige Forschung zu einigen übereinstimmenden Ergebnissen. So zeigt sich, dass sich das Elterngeld signifikant auf das Geburtenverhalten auswirken kann, wobei die Untersuchung gruppenspezifischer Effekte essentiell ist.

Was folgt daraus konkret für die Bewertung des Elterngeldes als familienpolitische Maßnahme, die eine Entscheidung für Kinder erleichtern soll (Deutscher Bundestag 2006)? Die meisten Studien unterstreichen die positive Anreizwirkung des Elterngeldes unter älteren, einkommensstarken und gebildeten Paaren. Hierzu werden auf Basis der Ergebnisse für Frauen ab dem Alter von 36 Jahren vorläufige Rückschlüsse auf die endgültige Fertilität gezogen (Bujard und Passet 2013, Raute 2013). Die positive Wirkung in den genannten Gruppen ist insbesondere im Hinblick auf die beobachteten Gefälle in endgültigen Kinderzahlen und dem Ausmaß der Kinderlosigkeit nach Bildungsstand und Erwerbsbeteiligung (Pötzsch 2012a) positiv zu bewerten. Das Ergebnis ist allerdings wenig überraschend, da schließlich Bezieher höherer Einkommen in besonderem Maße von der Ausgestaltung des Elterngeldes als Lohnersatzleistung profitieren. Ob das Elterngeld dadurch die Geburtenhäufigkeit in Deutschland generell erhöht, kann auf Basis der bisherigen Befunde nicht bestätigt werden. Die empirische Befundlage für Bevölkerungsgruppen mit niedrigen Bildungsabschlüssen und ökonomischer Inaktivität ist nicht schlüssig, deutet allerdings eher auf keine (Raute 2013) oder teilweise negative Effekte (Cygan-Rehm 2013, Kluge und Schmitz 2014) hin. Dies bestätigt im Großen und Ganzen die Hypothesen der klassischen Theorie der Familienökonomie.

Zudem deutete die bisherige Evidenz auf regionale Unterschiede hin. Die intendierten Fertilitätswirkungen entfalten sich stärker in den neuen Bundesländern (Reimer 2013, Cygan-Rehm 2013, Raute 2013), während für die alten Bundesländer teilweise negative Effekte auf das Geburten-Timing ermittelt wurden (Cygan-Rehm 2013, Kluge und Schmitz 2014). Generell werden Ost-West-Unterschiede im Geburtenverhalten hauptsächlich auf einige historisch gewachsene institutionelle und kulturelle Rahmenbedingungen zurückgeführt. So zeigen die ostdeutschen Mütter eine deutlich höhere Erwerbsbeteiligung. Zudem sind sie mit gesellschaftlichen Normen konfrontiert, die mütterliche Beschäftigung stärker befürworten, und profitieren von einer besseren Kinderbetreuungsinfrastruktur (Goldstein und Kreyenfeld 2011). Die unterschiedlichen Reaktionen auf die Elterngeldreform in West- und Ostdeutschland können somit auf inhärente Zielkonflikte des Elterngeldes und Wechselwirkungen mit anderen familienpolitischen Maßnahmen hindeuten (vergleiche dazu auch Reich 2008, Boll et al. 2013). Auf Grund des Anreizes, nach dem ersten Lebensjahr des Kindes wieder in den Beruf zurückzukehren (Bergemann und Riphahn 2011), muss eine angemessene Kinderbetreuung verfügbar sein. Möglicherweise können sich in Verbindung mit dem jüngsten Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur in den westdeutschen Bundesländern verstärkt verzögerte Fertilitätswirkungen des Elterngeldes entfalten. So zeigen Bauernschuster et al. (2013), dass von einem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur positive Fertilitätswirkungen ausgehen.

Angesichts des derzeit noch begrenzten Zeitraumes seit der Einführung des Elterngeldes ist die empirische Befundlage zu Fertilitätseffekten noch nicht sehr breit. Da die Mikrodatensätze meist mit erheblicher Verzögerung für die Forschung verfügbar sind, liegt bisher Evidenz zu relativ kurzfristigen Fertilitätsmustern vor. Der vorliegende Beitrag beleuchtet deswegen einen Zwischenstand. Zur Ermittlung des Gesamteffektes sind weitere Untersuchungen vonnöten, sodass die Wirkungsanalyse des Elterngeldes auf die Fertilität auch in Zukunft ein spannendes Forschungsfeld bleiben dürfte.

Literaturverzeichnis

- Abiry R., K. Reuss und H. Stichnoth (2014): Fertility Effects of Family Policy Measures: Evidence from Two Structural Models. Mimeo. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).
- Bauernschuster, S., T. Hener und H. Rainer (2013): Does the expansion of public child care increase birth rates? Evidence from a low-fertility country. ifo Working Paper 158. ifo Institut, München.
- Becker, G. S. (1960): An economic analysis of fertility. In: U.-N. Bureau (Hrsg.): Demographic and Economic Change in Developed Countries: A Conference of the Universities – National Bureau Committee for Economic Research, 11, 209–231. Princeton University Press, Princeton.
- Becker, G. S. und H. G. Lewis (1973): On the interaction between the quantity and quality of children. *Journal of Political Economy*, 81 (2), 279–288.
- Bergemann, A. und R. T. Riphahn (2011): 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
- Björklund, A. (2007): Does a family-friendly policy raise fertility levels? Report 3, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm.

- BMFSFJ (2005): Erziehungsgeld, Elternzeit. Das Bundeserziehungsgeldgesetz. Broschüre, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin.
- BMFSFJ (2011): Elterngeld und Elternzeit. Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. Broschüre, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin.
- BMFSFJ (2013): Elterngeld und Elternzeit – für Geburten ab 01.01.2013. Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. Broschüre, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin.
- Boll C., H. Bonin, I. Gerlach, K. Hank, I. Laß, M.-A. Nehr Korn-Ludwig, N. Reich, K. Reuß, R. Schnabel, A. K. Schneider, H. Stichnoth und C. B. Wilke (2013): Geburten und Kinderwünsche in Deutschland: Bestandsaufnahme, Einflussfaktoren und Datenquellen. Gutachten für die Prognos AG, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).
- Büchner, C., P. Haan, C. Schmitt, C. K. Spieß und K. Wrohlich (2006): Wirkungsstudie „Elterngeld“. Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- Bujard, M. (2012): Talsohle bei Akademikerinnen durchschritten? Kinderzahl und Kinderlosigkeit in Deutschland nach Bildungs- und Berufsgruppen. BiB Working Paper 4/2012, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Wiesbaden.
- Bujard, M. (2013): Die fünf Ziele des Elterngelds im Spannungsfeld von Politik, Medien und Wissenschaft. Zeitschrift für Familienforschung, 25 (2), 132–153.
- Bujard, M. und J. Passet (2013): Wirkungen des Elterngelds auf Einkommen und Fertilität. Zeitschrift für Familienforschung, 25 (2), 212–237.
- Cohen, A., R. Dehejia und D. Romanov (2013). Financial incentives and fertility. Review of Economics and Statistics, 95 (1), 1–20.
- Cygan-Rehm, K. (2013): Parental leave benefit and differential fertility responses: Evidence from a German reform. BGPE Discussion Paper 142. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
- Deutscher Bundestag (2006): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bundestagsdrucksache 16/2785. Berlin.
- Gauthier, A. H. (2007): The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature. Population Research and Policy Review, 26 (3), 323–346.
- Goldstein, J. R. und M. Kreyenfeld (2011): Has East Germany overtaken West Germany? Recent trends in order-specific fertility. Population and Development Review, 37 (3), 453–472.
- González, L. (2013): The effect of a universal child benefit on conceptions, abortions, and early maternal labor supply. American Economic Journal, Economic Policy, 5 (3), 160–88.
- Kluge, J. und S. Schmitz (2014): Mittelfristige Effekte der Elterngeldreform in Ost- und Westdeutschland. In diesem Heft, Seite 163–181.
- Kluge, J. und M. Tamm (2012): Parental leave regulations, mothers' labor force attachment and fathers' childcare involvement: evidence from a natural experiment. Journal of Population Economics, 26 (3), 1–23.
- Lalive, R. und J. Zweimüller (2009). How does parental leave affect fertility and return to work? Evidence from two natural experiments. Quarterly Journal of Economics, 124 (3), 1363–1402.
- Mincer, J. (1962): Labor force participation of married women: a study of labor supply. In: U.-N. B. C. for Economic Research (Hrsg.): Aspects of Labor Economics, 63–106. Princeton University Press, Princeton.

- Neugart, M. und H. Ohlsson (2012): Economic incentives and the timing of births: evidence from the German parental benefit reform of 2007. *Journal of Population Economics*, 26 (1), 87–108.
- Neyer, G. und G. Andersson (2008): Consequences of family policies on childbearing behavior: effects or artifacts? *Population and Development Review*, 34 (4), 699–724.
- Pöttsch, O. (2012a): Geburten in Deutschland – Ausgabe 2012. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Pöttsch, O. (2012b): Geburtenfolge und Geburtenabstand – neue Daten und Befunde. *Wirtschaft und Statistik* Februar 2012. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Raute, A. (2013): Do financial incentives affect fertility – Evidence from a reform in maternity leave benefits. Mimeo. University College London. <http://annaraute.wordpress.com/research/> (abgerufen am 13.12.2013).
- Reich N. (2008): Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz in Deutschland: Analyse potenzieller Effekte auf Geburtenzahl und Fertilitätsstruktur. HWWI Policy Paper 1-10. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg.
- Reimer, T. (2013): Elterngeld. Analyse der Wirkungen. Wiesbaden, Springer Fachmedien.
- Sobotka, T. (2011): Fertility in Austria, Germany and Switzerland: is there a common pattern? *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 36 (2-3), 263–304.
- Spieß, C. K. (2011): Vereinbarkeit von Familie und Beruf – wie wirksam sind deutsche „Care Policies“? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 12 (Sonderheft), 4–27.
- Spieß, C. K. und K. Wrohlich (2008): The parental leave benefit reform in Germany: costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model. *Population Research and Policy Review*, 27 (5), 575–591.
- STBA (2012): Statistik zum Elterngeld – Beendete Leistungsbezüge für im Jahr 2010 geborene Kinder – Januar 2010 bis März 2012. Statistisches Bundesamt (STBA), Wiesbaden.
- STBA (2013): Daten zu Geburten, Kinderlosigkeit und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus 2012 – Tabellen zur Pressekonferenz am 7. November 2013 in Berlin. Statistisches Bundesamt (STBA), Wiesbaden.
- Tamm, M. (2012): The impact of a large parental leave benefit reform on the timing of birth around the day of implementation. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 0305–9049, 1–17.
- Thyrian, J., K. Fendrich, A. Lange, J. Haas, M. Zygmunt und W. Hoffmann (2010): Changing maternity leave policy: short-term effects on fertility rates and demographic variables in Germany. *Social Science & Medicine*, 71 (4), 672–676.
- Wrohlich, K., E. Berger, J. Geyer, P. Haan, D. Sengül, C. K. Spieß und A. Thiemann (2012): Elterngeld Monitor. DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.