

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 06/2011

07. Juni 2011

Zum Glück nur Klientelpolitik

Von Steffen J. Roth

Dass man politische Maßnahmen nach einiger Zeit auf den Prüfstand stellt, ist generell eine gute Idee. Zum ersten könnte es ja sein, dass der Gesetzgeber zwischenzeitlich andere Ziele verfolgt und die Maßnahme zur Erreichung der neuen Ziele ungeeignet ist. Und zum zweiten zeigt sich manchmal erst mit der Zeit, dass eine Maßnahme nicht den erhofften Erfolg aufweist. Dank Herrn Lindner von der FDP steht das 2007 von der großen Koalition eingeführte Elterngeld endlich wieder zur Debatte.

Die von Frau von der Leyen in Deutschland eingeführte Subvention war von vornherein höchst merkwürdig. Denn Bevölkerungspolitik war in Deutschland lange nicht mehr salonfähig. Die Entscheidung, ob junge Leute Kinder bekommen oder nicht, galt bis 2007 gewöhnlich als Privatsache. Weit verbreitet war die Vorstellung, dass der Staat den Bürgern dient und deren Entscheidungen respektieren muss. Diese Auffassung würde es nahe legen, auch Steuersysteme und Sozialversicherungen so zu organisieren, dass sie zu den Bürgern und ihren Bedürfnissen passen. Die neue bevölkerungspolitische Welle stellt dieses Verständnis vom Verhältnis zwischen Bürger und Staat auf den Kopf: Es scheint nun en vogue, sich als Staat die passenden Bürger heranzuziehen. (Wenn man sich tatsächlich als liberale politische Kraft profilieren wollte, lieber Herr Lindner, würde es sich übrigens lohnen, über dieses grundsätzliche Staatsverständnis nachzudenken.)

Schichtenspezifische Bevölkerungspolitik?

Es handelt sich beim Elterngeld aber keineswegs um eine allgemein bevölkerungspolitische Prämie. Vielmehr wird unverblümt eine schichtenspezifische Bevölkerungspolitik betrieben. Schließlich bekommen nicht alle Eltern eine gleich hohe Subvention: Wer 2.750 Euro netto pro Monat verdient, bevor er wegen Kinderbetreuung aussetzt, bekommt mehr als dreimal so viel wie derjenige, der vor der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit monatlich nur 750 Euro netto nach Hause bringt. Über 14 Monate hinweg reicht die Spanne beim Elterngeld von 4.200 Euro für das Kind von Geringverdienern bis hin zu 25.200 Euro für das Kind von Gutverdienenden.

Was könnte man da für hübsche Beispielfälle herausgreifen: Der Staat zahlt einem erfolgsverwöhnten Akademi-

ker-Paar mit 130.000 Euro Jahresgehalt aus Steuermitteln dreimal so viel Geld für ihr Kind wie dem Paar, welches sich mit Arbeitslosigkeit und einem Knochenjob für 12.500 Euro Jahreslohn durchschlägt. Dazu Ministerialbeamte, die diese Schieflage ganz offenherzig damit begründen, dass eine Bedürftigkeitsorientierung nicht angebracht sei, weil es sich nicht um eine Sozialleistung handle. Vielmehr gehe es um die Förderung der Geburt bestimmter Kinder. Aber der Aufschrei blieb aus. Deutschland war 2007 reif dafür, eine nach Einkommensschichten differenzierte Bevölkerungspolitik gutzuheißen, bei der man von Staats wegen unterscheidet, wessen vielversprechende Kinder man wertvoller und wessen Gören man weniger wertvoll findet.

Elterngeld statt Bildungspolitik?

Bei längerem Nachdenken erschließt sich ein zweiter Erklärungsansatz für das Elterngeld: Auf die beschämenden Einsichten der Iglu- und Pisa-Studien zur geringen sozialen Durchlässigkeit unseres Bildungssystems mussten Deutschlands politische Eliten irgendwie reagieren. Bei gleicher Lese- und Mathematikkompetenz wechselten Akademikerkinder mit einer 4-fach höheren Wahrscheinlichkeit als Facharbeiterkinder von der Grundschule auf ein Gymnasium. In den weiterführenden Schulen reproduziert sich das Schichtenproblem erst recht. Die Bildungspolitik liegt im Argen. Aber es geht auch mit Elterngeld statt Bildungspolitik: Wenn nur die Kinder der „erfolgreichen“ Eltern gut durch unser verkorkstes Bildungssystem kommen, dann kann man versuchen, dafür zu sorgen, dass eben die „erfolgreichen“ Eltern ordentlich Kinder bekommen und die anderen es lassen.

Zum Glück funktioniert es nicht

Die meisten Paare entscheiden sich weiterhin nicht wegen des Elterngeldes für Kinder oder trotz des Elterngeldes dagegen. Die Aussicht auf Erfolg der Maßnahme im Sinne einer Geburtensteigerung bei Gutverdienern und Karrieristen schien von vornherein eher unwahrscheinlich. Schließlich hört die Verantwortung der Eltern für ihre Kinder nicht nach 14 Monaten auf. Und schließlich fällt es Eltern mit zunehmendem Jahreseinkommen vor und nach der Erwerbsunterbrechung auch zunehmend leichter, für den Einkommensausfall vorzusorgen. Auch eine anschließende hochwertige Kinderbetreuung lässt sich bei hohem Einkommen leichter organisieren als bei knapper Kasse. Es wäre in der Tat bedenklich gewesen,

wenn sich junge Gutverdiener nur aufgrund der Subvention massenhaft ins Elterndasein gestürzt hätten. Soweit das Elterngeld aber vor allem junge Eltern unterstützt, die sich zwar darüber freuen, aber auch ohnedies Kinder bekommen hätten, verpufft die Wirkung der Subvention als so genannter Mitnahmeeffekt.

Nun kann eine politische Maßnahme von Politikern mit Wiederwahlinteresse insgeheim gerade wegen der Mitnahmeeffekte gutgeheißen werden. Immerhin hat sich Frau von der Leyen mit dieser Subvention zahlreiche Eltern zu Freunden gemacht, die in den Genuss des Geldes kamen, ohne dafür ihre Lebenspläne ändern zu müssen.

Kein Mitleid mit Reichen wegen Opportunitätskosten

Viel fällt den Protagonisten zur offiziellen Verteidigung des Elterngeldes jetzt aber nicht mehr ein. Einige lustige Vögel versuchen, harmlose Wähler mit vermeintlicher Wissenschaftlichkeit zu beeindrucken und verweisen geheimnisvoll auf „Opportunitätskosten“. So nennt der Ökonom die Kosten, die jemandem bei Wahl der besten Alternative dadurch entstehen, dass er die zweitbeste Alternative nicht auch noch haben kann. Tatsächlich verursacht die Geburt und Betreuung eines Kindes aufgrund des vorübergehenden Einkommensverzichts und der Karriereeinschnitte bei der gut verdienenden Managerin deutlich höhere Opportunitätskosten als bei der ungelesenen Verpackungshilfe. Jede Stunde Kinderbetreuung impliziert bei der Managerin den Verzicht auf ein vielfach höheres Arbeitsentgelt pro Stunde. Daraus resultiert aber kein sinnvolles Argument, der Managerin auch nur teilweise Lohnersatz anzubieten. Sie muss auch beim Yoga-Kurs, beim Hobbytöpfeln, beim Weltreisen und beim Hundausführen höhere Opportunitätskosten tragen und doch beneidet jede Aushilfskraft die Managerin um diese Art von Problem. Niemand kommt auf die Idee, Gutverdiener müssten Subventionen für Töpferkurse erhalten.

Höhere Subventionen für reicher Leute Kinder sind tatsächlich nur dann zweckmäßig, wenn diese der Gesellschaft wertvoller sind als die Kinder von Geringverdienern. Wären der Gesellschaft alle Kinder gleich wertvoll, würde man im Gegenteil tendenziell wünschen, dass die Aushilfskraft mehr und die Managerin weniger Kinder bekommt. Geringverdiener sind bei der Geburt und Betreuung von Kindern deutlich billiger. Oder anders herum: Die Arbeitgeber zahlen den Managerinnen nicht zufällig mehr Gehalt, sondern eben gerade, um sie von alternativen Beschäftigungen wegzulocken. So argumentierte z. B. vor kurzem eine britische Kommission rund

um den für seine Forschungen zur Optimalsteuertheorie mit dem Nobelpreis ausgezeichneten James Mirrlees. Die Experten raten dazu, Männer höher zu besteuern, weil diese sowieso arbeiten gehen, der Besteuerung also kaum ausweichen. Für Frauen mit Kindern werden hingegen zusätzliche monetäre Arbeitsanreize vorgeschlagen, da deren Opportunitätskosten des Arbeitens höher sind. Merke: Wenn egal ist, wer Kinder betreut, aber Managerinnen arbeiten gehen sollen, muss man die stärkeren Arbeitsanreize hoher Gehälter wirken lassen oder gar zusätzliche Anreize bieten. Nur wenn ausgerechnet die Gutverdiener Kinder gebären sollen, verändert man die Anreize so, wie mit dem Elterngeld geschehen.

Emanzipation geht anders

Auch eine emanzipatorische Umdeutung erfährt die Subvention. Es gehe um Karrierechancen für Frauen bzw. die Veränderung der Arbeitswelt. Bisher stelle es ein großes Einstellungs- und Beförderungshemmnis für junge Frauen dar, dass Arbeitgeber befürchten, die Kandidatin könnte schwanger werden und nach dem Mutterschutz noch Elternzeit nehmen. Nun müssten Arbeitgeber auch bei männlichen Kandidaten zittern: aufgrund des Elterngeldes werde es wahrscheinlicher, dass der Mann Elternzeit beanspruche. Stünde ein solcher Gedanke tatsächlich im Vordergrund, sollte man das Elterngeld dennoch auf den Prüfstand stellen. In Norwegen berät das Parlament gerade die Ausdehnung der dort vorgeschriebenen Mindestdauer einer väterlichen Babypause von zehn auf zwölf Wochen: Nur Paare, bei denen die Väter mindestens zwölf Wochen aussetzen, sollen künftig für maximal 47 Wochen transferberechtigt sein. Konsequenterweise würde man die Abschaffung des Elterngeldes für Frauen und eine Erhöhung und Verlängerung des Elterngelds für Männer empfehlen. Das wäre zwar extrem manipulativ, aber sicher deutlich billiger und doch zielführender.

Familienministerin Kristina Schröder verteidigt das Elterngeld bekanntermaßen „eisenhart“. Sie verweist auf Umfragen, denen zufolge es der überwiegende Wunsch der Eltern sei, das Kind im ersten Lebensjahr zuhause zu betreuen. Hat man in derselben Umfrage vielleicht auch gleich noch gefragt, ob Eltern nicht auch überwiegend wünschen, dass ihre Kinder in einem schönen Haus mit Garten aufwachsen? Und wohin führt es wohl, wenn sich bestimmte Gruppen Subventionen wünschen dürfen? Richtig, das ist Klientelpolitik.

9261 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Dr. Steffen J. Roth ist Geschäftsführer des Instituts für Wirtschaftspolitik und hat selbst freudig das Elterngeld mitgenommen. Kontakt: Tel: 0221-470 5348 oder E-Mail: steffen.roth@wiso.uni-koeln.de.