

# Die Neugestaltung der Finanzierung des Mutterschutzes

## Ein Kommentar zum Mutterschutz-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes

22

Dorothea Alewell\* und Kerstin Pull\*\*

**Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes verpflichtet den Gesetzgeber, bis Ende 2005 eine neue Regelung zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen während des Mutterschutzes zu erlassen. Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes lässt sich eine gewisse Präferenz für die Ausweitung des Umlageverfahrens U2 auf alle Unternehmen herauslesen. Wir kommen zu dem Ergebnis, dass ein Übergang vom individuellen Arbeitgeberzuschuss hin zu einer allgemeinen Umlagefinanzierung bzw. Pflichtversicherung zwar eine Minderung der Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt erwarten lässt, die arbeitgeberseitig anfallenden Kosten des Mutterschutzes würden jedoch weiterhin auf den Faktor Arbeit überwältigt (nunmehr auf Männer und Frauen) mit den zu befürchtenden negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung. Eine steuerfinanzierte Lösung wäre aus unserer Sicht deutlich vorzuziehen.**

### Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und der Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber

Im November 2003 hatte das Bundesverfassungsgericht über die Klage eines Arbeitgebers zu entscheiden, der seine – durch § 14 I des Mutterschutzgesetzes geregelte – Beteiligung an den Lohnersatzleistungen während der Mutterschutzfrist für eine seiner Arbeitnehmerinnen für verfassungswidrig hielt: Arbeitgeber müssen nach gegenwärtigem Recht während der Mutterschutzfrist das von der Krankenkasse gezahlte Mutterschaftsgeld in Höhe von 13 € pro Kalendertag durch den so genannten »Arbeitgeberzuschuss« auf das vor der Mutterschutzfrist gezahlte durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt aufstocken.

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass es – entgegen der Argumentation des Klägers – zwar keine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates gebe, die Kosten des Mutterschutzes allein zu tragen. Grundsätzlich sei die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Zahlung eines Zuschusses zum Mutterschaftsgeld mit der Berufsfreiheit vereinbar. Jedoch müsse der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsermessens sicherstellen, dass er dem Gleichbehandlungsgebot des Grundgesetzes nachkomme. Legt der Gesetzgeber Arbeitgebern in Erfüllung seines Schutzauftrages gegenüber Schwangeren und jungen Müttern finanzielle Lasten auf, so sei zugleich durch geeignete Regelungen sicherzustellen, dass sich diese als Schutzvorschriften intendierten Regelungen nicht faktisch diskriminierend

auswirkten. § 14 des Mutterschutzgesetzes sei dann insofern als verfassungswidrig anzusehen, als die den Arbeitgebern auferlegten Kosten zu Arbeitsmarktnachteilen für Frauen führten und damit dem Gleichbehandlungsgrundsatz der Verfassung widersprächen. Dem Gesetzgeber wurde auferlegt, bis zum Ende des Jahres 2005 eine neue, verfassungskonforme Regelung zur Finanzierung der Mutterschutzleistungen zu erlassen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zwar offen gelassen, welche Finanzierungsvariante der Gesetzgeber wählen sollte. Jedoch wird eine Ausweitung des in Deutschland für Kleinbetriebe mit bis zu 20 Mitarbeiter(inne)n bereits praktizierten Umlageverfahrens U2 auf alle Betriebe in die Diskussion gebracht (vgl. BVG 2003, Randnummern 123, 126 und 128).

Nachdem seit Urteilsverkündung im November 2003 schon mehr als die Hälfte der Zeit verstrichen ist, bis der Gesetzgeber eine neue Regelung gefunden haben muss, prüfen wir basierend auf Alewell (2000) und Alewell und Pull (2001) die verschiedenen Finanzierungsalternativen für Lohnersatzleistungen bei Mutterschutz. Wir hinterfragen dabei nicht, ob überhaupt lohnabhängiges Mutterschaftsgeld gewährt werden sollte, sondern setzen diese Grundsatzentscheidung als gegeben voraus. Unser Hauptaugenmerk bei der Prüfung der Finanzierungsalterna-

\* Prof. Dr. Dorothea Alewell ist Inhaberin des Lehrstuhls für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Personalwirtschaft/Organisation an der Universität Jena.

\*\* Prof. Dr. Kerstin Pull ist Inhaberin des Lehrstuhls Personal und Organisation an der Universität Tübingen.

tiven liegt auf der vom Bundesverfassungsgericht in den Mittelpunkt gerückten Frage, inwiefern die zur Verfügung stehenden Finanzierungsalternativen zu einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes, d.h. zur Diskriminierung von Frauen im gebärfähigen Alter zu führen in der Lage sind. Wir gehen in vier Schritten vor: Zunächst analysieren wir die Auswirkungen des Arbeitgeberzuschusses aus ökonomischer Perspektive und stellen vorliegende empirische Befunde zu den Auswirkungen Arbeitgeber-(mit)finanzierter Lohnersatzleistungen für ausgewählte Arbeitnehmergruppen vor. Im Anschluss daran widmen wir uns dem für Kleinbetriebe geltenden Umlageverfahren U2 zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen bei Mutterschutz und fragen, ob und inwiefern eine umlagefinanzierte Lohnersatzleistung eine Diskriminierung von Frauen im gebärfähigen Alter erwarten lässt. Es folgt die Befassung mit der Alternative »Steuerfinanzierung« und ein kurzes Fazit.

### Die Wirkungen des Arbeitgeberzuschusses zum Mutterschaftsgeld: Eine ökonomische Rekonstruktion des BVG-Urteils

#### Theoretische Analyse

Aus ökonomischer Sicht entsprechen die geltenden Mutterschutzregelungen in ihrem Kern einer gesetzlich vorgegebenen Zwangsversicherung für werdende und stillende Mütter. Über den Arbeitgeberzuschuss zur Lohnersatzleistung bei Mutterschaft wird der Arbeitgeber in die Rolle eines (Teil-)Versicherers versetzt, der seine Arbeitnehmerinnen im gebärfähigen Alter gegen das Risiko eines schwangerschafts- und geburtsbedingten Einkommensausfalls (teilweise) versichert. Der Arbeitgeber wird diese Versicherungsleistung nicht kostenlos anbieten, sondern eine implizite oder explizite Prämie verlangen. Da explizite Prämienzahlungen beschäftigter Frauen im gebärfähigen Alter an den Arbeitgeber rechtlich nicht zulässig sind, hat der Arbeitgeber zwei Möglichkeiten:

*Erstens* können die Kosten des Arbeitgeberzuschusses über implizite Prämien, d.h. in Form von Lohnsenkungen, auf die Arbeitnehmerinnen überwält werden (vgl. Gruber 1994, 623). Ein Teil der geschlechtsspezifischen Lohndifferenzen ließe sich dann als implizite Versicherungsprämie interpretieren. Die Kostenüberwälzung durch Lohnabschläge wird jedoch begrenzt z.B. durch tarifliche oder gesetzliche Mindestlöhne, Antidiskriminierungsregeln oder Vorstellungen über »gleichen Lohn für gleiche Arbeit« (vgl. Gruber 1994, 626).

Unvollständige Kostenüberwälzung führt zu höheren erwarteten Grenzkosten für die zu beschäftigenden Frauen. Dann können Arbeitgeber *zweitens* versuchen, die Zusammensetzung ihrer Belegschaft so zu beeinflussen, dass die »Versicherungsleistungen« nur sehr selten fällig werden. Da das

Mutterschutzgesetz explizit die Kündigung schwangerer und frisch entbundener Frauen ausschließt, kann dies nach Eintritt des Versicherungsfalles kaum realisiert werden. Der Arbeitgeber wird daher versuchen, die Belegschaft ex ante so zusammenzusetzen, dass sie möglichst wenige Frauen im gebärfähigen Alter enthält. Ceteris paribus wird ein Arbeitgeber demnach einen männlichen Bewerber einer ansonsten gleich qualifizierten weiblichen Bewerberin im gebärfähigen Alter bei der Einstellung vorziehen (vgl. Mitchell 1990, 306; Summers 1989, 181). Frauen hätten ceteris paribus größere Schwierigkeiten als Männer, eine Stelle zu erhalten.

Hinsichtlich der Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen ist dabei zusätzlich zu berücksichtigen, dass der Mutterschutz für den Arbeitgeber unter den derzeitigen Regelungen umso teurer wird, je höher das durchschnittliche kalendertägliche Einkommen der jeweiligen Frau ist.<sup>1</sup> Zudem werden bei höher qualifizierten und besser bezahlten Frauen vielfach die Kosten der Reorganisation während und nach Ablauf des Mutterschutzes höher sein (vgl. hierzu ausführlich Alewell und Pull 2001). Selbst wenn demnach die tätigkeitsbezogenen Beschäftigungsverbote eher im Bereich manueller Tätigkeiten und niedrigerer Einkommen greifen werden, wird aus Arbeitgebersicht bei Frauen mit höherem Einkommen in aller Regel ein höheres finanzielles Risiko zu versichern sein als bei Frauen mit niedrigerem Einkommen. Die Finanzierungsregelungen im Mutterschutz könnten daher zusätzlich eine »Aufstiegsbremse« für Frauen im gebärfähigen Alter darstellen.

#### Empirische Evidenz

Eine ganze Reihe empirischer Studien zeichnet den lohnmindernden Effekt mutterschaftsbedingter Erwerbsunterbrechungen (z.B. Ondrich, Spiess und Yang 2001; Beblo und Wolf 2002) oder die Wirkung existierender Schutzvorschriften auf die Arbeitsmarktposition von Frauen (z.B. Ruhm 1998; Waldfogel, Higuchi und Abe 1999; Phipps, Burton und Lethbridge 2001; Gupta und Smith 2002) nach. Ruhm (1998, 304 ff.) untersucht die Auswirkungen der Regelungen zu Mutterschutz und Elternzeit in verschiedenen europäischen Ländern, unterscheidet dabei jedoch nicht zwischen verschiedenen Finanzierungsformen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass Freistellungszeiten von bis zu zwölf Wochen (Mutterschutz) in Lohnminderungen von bis zu 1% resultieren, Freistellungen von bis zu 40 Wochen (Elternzeit) dagegen in Abschlägen von bis zu 4%. Da die direkte Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung der Lohnersatzleistungen bei Mutterschutz im internationalen Vergleich

<sup>1</sup> Für privat versicherte Frauen ist die Beteiligung des Bundes über das Bundesamt für Versicherung auf 210 € Mutterschaftsgeld insgesamt begrenzt. Trotzdem wird auch für diese Frauen der Arbeitgeberzuschuss als Differenz zwischen 13 € pro Kalendertag der Mutterschutzfrist und dem kalendertäglichen Nettoeinkommen berechnet, vgl. § 13 II und 14 I MuSchG.

eher die Ausnahme ist (vgl. Alewell und Pull 2001, 309) sind diese Befunde nicht im Sinne einer Kostenüberwälzung des Arbeitgeberanteils an den Lohnersatzleistungen zu interpretieren, sondern primär als Folge überwältigter *Reorganisationskosten* der Erwerbsunterbrechungen bzw. von *Human-kapitalverlusten*, insbesondere bei längerer Elternzeit. Die vorliegenden empirischen Ergebnisse beziehen sich zudem nur auf *beschäftigte* Frauen und Männer, die Nicht-Berücksichtigung von Frauen bei Einstellungsentscheidungen ist in den Schätzungen also nicht erfasst.

Empirische Studien zum Ausmaß der Überwälzung der Kosten von Sozialleistungen sind auch allgemein vergleichsweise spärlich. Zwar bejahen diese im Wesentlichen eine Überwälzung von Sozialleistungskosten auf die Löhne, kommen aber zu uneinheitlichen Ergebnissen, was die Größenordnung der Effekte anbelangt (vgl. z.B. Mitchell 1990, 309; Gruber 1994). Zusammenfassend ergibt sich, dass die Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes, die derzeit praktizierte Finanzierungsvariante im Mutterschutz berge die Gefahr, die Arbeitsmarktposition von Frauen zu verschlechtern, auch empirisch eine gewisse Stützung erfährt.

Stellt man – wie das Bundesverfassungsgericht – *distributive* Ziele in den Mittelpunkt, so ergibt sich unmittelbar als Schlussfolgerung, dass die arbeitsmarktbezogenen Wirkungen der Geburt von Kindern nicht allein den Frauen, sondern einer möglichst breit definierten gesellschaftlichen Gruppe aufzubürden wären (vgl. ausführlich Alewell 2000 bzw. die Argumentation im folgenden Abschnitt). Auch allokativen Effizienzziele werden allerdings verletzt, wenn die Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung der Lohnersatzleistung bei Mutterschutz dazu führt, dass weniger qualifizierte Männer qualifizierteren Frauen bei Einstellungs- und Beförderungsentscheidungen vorgezogen werden (siehe unsere Argumentation weiter oben). Die Änderung der derzeitigen Finanzierungsregelung im Mutterschutz scheint damit aus distributiver wie auch aus allokativer Sicht ökonomisch geboten.

### **Ausweitung des Umlageverfahrens U2 für Kleinbetriebe als Alternative?**

Unter derzeit gültigem Recht gibt es bereits neben dem Arbeitgeberzuschuss eine weitere Finanzierungsvariante der Lohnersatzleistungen bei Mutterschutz: das Umlageverfahren U2 für Kleinbetriebe mit bis zu 20 Beschäftigten nach § 10 Lohnfortzahlungsgesetz. Diese Finanzierungsform kann per Satzungsregelung bei den Krankenkassen auch auf Betriebe mit bis zu 30 Beschäftigten und auf weitere freiwillig beteiligte Betriebe ausgeweitet werden. Im Jahre 1989 wurden 93% aller Betriebe in den alten Bundesländern mit rund 35% der Beschäftigten von diesem Verfahren erfasst (vgl. Speil und Baldauf 1990).

Das Umlageverfahren sieht eine ausschließlich aus Arbeitgeberbeiträgen finanzierte und über die Ortskrankenkasse abgewickelte Pflichtversicherung der Kleinbetriebe für die während der zeitbedingten Beschäftigungsverbote zu leistenden Zuschüsse des Arbeitgebers und für die während der allgemeinen und tätigkeitsbedingten Beschäftigungsverbote zu zahlenden Löhne und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung vor (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1999, 30). Auch die Verwaltungskosten der Ortskrankenkassen sind von den Betrieben zu tragen. Die Kosten der Lohnersatzleistungen werden den Betrieben gegen Prämienzahlungen erstattet, die je nach Ortskrankenkasse unterschiedlich festgesetzt werden. Der Beitragssatz bewegt sich zwischen 0,05 und 0,35% der Lohnsumme der Unternehmen, im Durchschnitt liegt er bei 0,2% der Lohnsumme (vgl. BVG 2003, Randnummer 90 und 103).

Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes lässt sich eine gewisse Präferenz für die Ausweitung dieses Umlageverfahrens auf alle Unternehmen herauslesen:

»Das Ausgleichs- und Umlageverfahren ist mithin ein geeignetes Mittel, um ungleiche Belastungen von Unternehmen mit unterschiedlich hohen Frauenanteilen zu vermeiden und damit der mittelbaren Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken ... Der Gesetzgeber hat von der Einbeziehung größerer Unternehmen in das Ausgleichs- und Umlageverfahren abgesehen, weil hierdurch ein unnötiger Verwaltungsaufwand entstünde; bei ihnen glichen sich im Übrigen langfristig die Höhe der Mutterschutzleistung und die Umlage aus. Diese Erwägungen rechtfertigen es nicht, das Risiko einer faktischen Diskriminierung von Frauen in Kauf zu nehmen ... Im Übrigen würde ein die mittleren und großen Unternehmen umfassendes Ausgleichs- und Umlageverfahren auch die Beitragsbasis verbreitern und damit Unternehmen mit hohem Frauenanteil entlasten« (BVG 2003, Randnummern 123, 126 und 128).

Wie ist diese Präferenz des Bundesverfassungsgerichtes aus ökonomischer Sicht zu bewerten?

Eine Reihe von Argumenten spricht zunächst für dieses Verfahren: Das Umlageverfahren führt *erstens* zu einer Glättung und besserer Vorhersehbarkeit der mutterschutzbedingten Kosten des einzelnen Betriebes im Zeitablauf. Es werden regelmäßige monatliche oder jährliche Prämien gezahlt, die in ihrer Höhe unabhängig von der Zahl der im Betrieb eingetretenen Mutterschutzfälle sind. Gegenüber der derzeitigen Finanzierungsregelung für größere Betriebe ist *zweitens* positiv hervorzuheben, dass das Umlageverfahren die potentiellen oder erwarteten Mutterschutzkosten von der Zahl der in einem Betrieb beschäftigten Frauen löst und

damit Einstellungsbarrieren oder Lohnabschläge für Frauen verringert. Über die Versicherungspflicht *aller* Kleinbetriebe kommt es *drittens* zu einer Ausweitung der Kostenträgerschaft, da auch solche Kleinbetriebe, die keine einzige Frau beschäftigen, an dem Umlageverfahren verpflichtend beteiligt sind. Dies führt aus Versicherungsperspektive zwar einerseits zu dem auf den ersten Blick wenig überzeugenden Ergebnis, dass Betriebe gegen ein für sie nicht existierendes Risiko zwangs(rück)versichert werden. Gerade die Einbeziehung *aller* (Klein-)Betriebe führt jedoch zu einer breiteren Verteilung der Mutterschutzkosten und einer potentiell geringeren durchschnittlichen Belastung der Betriebe, womit das seitens des Bundesverfassungsgerichtes formulierte *distributive* Ziel einer Verteilung der Mutterschutzkosten auf breitere gesellschaftliche Gruppen unterstützt wird.

Jedoch gibt es auch gravierende Einwände gegen das Umlageverfahren. Erstens stellt sich die Frage, warum hier nur die Arbeitgeber und – über die partielle Überwälzung der Prämienzahlungen auf die Löhne – die Beschäftigten sowie die Sozialversicherungen die Kosten für die Verwirklichung der hinter den Mutterschutzregelungen stehenden gesamtgesellschaftlichen Wertvorstellungen tragen sollen. Steuerfinanzierte Regelungen auf der Basis allgemeiner Steuern würden die Umverteilungsbasis gegenüber dem Umlageverfahren noch einmal deutlich verbreitern und alle gesellschaftlichen Gruppen in die Finanzierung der Lohnersatzleistungen während des Mutterschutzes mit einbeziehen. Die Kalkulation der Prämien über die Bruttolohnsumme führt zweitens auch dazu, dass die Versicherungsprämien als Bestandteil der Lohnnebenkosten anfallen. Daher wird die Beschäftigung *ceteris paribus* geringer sein als bei Finanzierungsalternativen, die ohne diese Erhöhung der Lohnnebenkosten auskommen.

Insgesamt betrachtet stellt damit die Finanzierung über ein Umlageverfahren bzw. eine Pflichtversicherung unter dem unterstellten Verteilungsziel zwar eine Verbesserung gegenüber einzelbetrieblich anfallenden Finanzierungsbeiträgen dar, der Gesetzgeber sollte jedoch aufgrund der genannten Einwände den vom Bundesverfassungsgericht gewährten Gestaltungsspielraum, auch andere Finanzierungsalternativen als das Umlageverfahren zu wählen, nutzen. Hier kommt insbesondere eine Steuerfinanzierung der Lohnersatzleistungen ins Blickfeld.

### Steuerfinanzierung: Pro und Contra

Eine steuerfinanzierte Regelung wäre für die gesamten direkt einkommensbezogenen Kosten der zeit- und tätigkeitsbezogenen Beschäftigungsverbote realisierbar. Eine Entlastung der Arbeitgeber von ihren Anteilen an diesen Kosten und eine Belastung der öffentlichen Haushalte mit diesen Mitteln würde dafür sorgen, dass die oben beschriebenen

negativen allokativen Effekte gemindert und eine breite Verteilung der Mutterschutzkosten auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen zustande kommen würden. Damit wäre eine solche Regelung im Gegensatz zu den anderen beiden Finanzierungsvarianten mit dem vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Verteilungsziel und mit allokativen Effizienzzielen kompatibel.

In der Literatur werden allerdings auch Argumente gegen eine allgemeine Steuerfinanzierung der Mutterschutzleistungen vorgebracht. Neben dem Argument, dass auch bei der Erhebung von Einkommensteuern Wohlfahrtsverluste entstehen, welche – wie etwa die Analyse von Feldstein (1999) zeigt – durchaus beträchtliche Ausmaße annehmen können, die im Kern aus einer allgemeinen Reduktion des Arbeitsangebotes resultieren, knüpfen die speziell gegen eine Steuerfinanzierung von Mutterschutzleistungen vorgebrachten Argumente an *kombinierten* Unterschieden bei Bereitstellung *und* Finanzierung der betrachteten Leistungen an. Bei genauerer Betrachtung enthalten die vorliegenden Argumente jeweils eher Aussagen zur inhaltlichen Ausgestaltung bzw. zur Art der Bereitstellung der Sozialleistung und weniger zur Frage der Steuerfinanzierung.

So untersucht etwa Summers (1989, 180) die Erhebung einer speziellen »Sozialleistungssteuer« bei Arbeitgebern, aus deren Aufkommen der Staat Sozialleistungen direkt bereitstellt und finanziert<sup>2</sup>, im Vergleich zu einer gesetzlichen Verpflichtung des Arbeitgebers, seinen Beschäftigten eine bestimmte Sozialleistung anzubieten und diese auch selbst zu finanzieren. Durch den Arbeitgeber direkt bereitgestellte und finanzierte Sozialleistungen führen nach Einschätzung Summers (1989, 179 ff.) aufgrund differierender Nutzeneinschätzungen der Arbeitnehmer und unterschiedlicher Wirkungen auf das Arbeitsangebot zu geringeren allokativen Verzerrungen als die Sozialleistungssteuer und die staatliche Bereitstellung. Diese Differenzen finden eine wesentliche Ursache allerdings in den unterschiedlichen Bereitstellungsvarianten und haben nur indirekt mit dem Finanzierungsmodus zu tun. Da wir mit dem Mutterschutz hier jedoch eine Sozialleistung untersuchen, die bei jeder der diskutierten Finanzierungsvarianten direkt im Arbeitsverhältnis bereitgestellt wird, sind die genannten Effekte für unseren Vergleich nicht relevant: Stärkere allokativen Verzerrungen durch die bloße Steuerfinanzierung des Mutterschutzes bei einheitlicher Bereitstellung durch die Arbeitgeber bzw. im Arbeitsverhältnis sind nicht zu erwarten.

Ein weiteres Argument gegen eine steuerfinanzierte Lösung formulieren Radke und Störmann (1997, 270), und zwar hinsichtlich des zeitbedingten Beschäftigungsverbotes *vor* der Geburt. Während der sechs Wochen vor der Geburt kann

<sup>2</sup> Dabei argumentiert er im Wesentlichen über eine spezielle „benefit tax“, nämlich über eine Steuer, die in Abhängigkeit von der Höhe der Lohnsumme bei den Arbeitgebern erhoben wird.

die werdende Mutter sich nach geltendem Recht jederzeit widerruflich entscheiden, den Mutterschutz nicht in Anspruch zu nehmen und stattdessen weiter zu arbeiten. Radke und Störmann schreiben dieser Entscheidung eine für die Schwangere wertvolle Signalfunktion hinsichtlich ihrer Rückkehrbereitschaft nach dem Mutterschutz zu. Damit könnten sich karrierebereite Frauen mit hoher Rückkehrbereitschaft positiv von der Gesamtgruppe der Frauen abheben. Dies werde für die betreffenden Frauen zu einer Entlohnung führen, die oberhalb der Durchschnittsentlohnung der Frauen insgesamt liege. Ohne diese Signalmöglichkeit unterlägen die rückkehrbereiten Frauen jedoch der statistischen Diskriminierung, weil der Arbeitgeber unterschiedlich rückkehrwillige Frauen nicht voneinander unterscheiden könne. Wertvoll sei die »Kann-Regelung« für die Frauen auch deshalb, weil sie über eine Weiterarbeit innerhalb der Sechs-Wochen-Frist die Abschreibung ihres Humankapitals verringern könnten, woraus wiederum höhere Humankapitalinvestitionen des Arbeitgebers folgen könnten. Das Signal sei aber auch für den Arbeitgeber wertvoll, weil die Information über die höhere Rückkehrwahrscheinlichkeit der Frau nach der Geburt die Personalplanung erleichtere. Da beide Seiten von der Kann-Regelung des Beschäftigungsverbot vor der Geburt profitieren, sollten beide diese Zeit auch gemeinsam finanzieren. Radke und Störmann schlagen hierzu eine Elternversicherung vor, die von männlichen und weiblichen Arbeitnehmern und allen Arbeitgebern gemeinsam finanziert werden sollte, damit einerseits beide Arbeitsvertragsparteien an der Finanzierung beteiligt werden, andererseits aber kein spezielles Einstellungshemmnis für Frauen geschaffen werde.

Das Signal »freiwilliger Verzicht auf den vorgeburtlichen Mutterschutz« dürfte aus unterschiedlichen Gründen (siehe hierzu ausführlich Alewell 2000) stark verrauscht sein. Selbst wenn man hiervon absieht, wird aus der Argumentation von Radke und Störmann nicht klar, inwiefern die mögliche Existenz eines solchen Signals tatsächlich gegen eine Steuerfinanzierung spricht. Maßgeblich dafür, ob die Entscheidung einer werdenden Mutter, den vorgeburtlichen Mutterschutz nicht in Anspruch zu nehmen, tatsächlich als valides Signal für eine hohe Rückkehrbereitschaft angesehen werden kann, ist die so genannte »Single-Crossing-Condition«, d.h. die Bedingung, dass rückkehrbereite Frauen geringere Kosten (oder höhere Erträge) der Signalproduktion haben als nicht-rückkehrbereite Frauen. Geht man davon aus, dass sich der Gesundheitszustand rückkehrbereiter Frauen nicht systematisch von dem nicht-rückkehrwilliger Frauen unterscheidet, so leuchtet das Vorliegen der »Single-Crossing-Condition« im konkreten Fall unmittelbar ein: Ein Verzicht auf den vorgeburtlichen Mutterschutz hat zum Zeitpunkt des Verzichts – sieht man einmal ab von intrinsischer Motivation – keinen direkten Nutzen für die werdende Mutter, da diese in jedem Fall ihr Nettogehalt bezieht – unabhängig davon, ob sie arbeitet oder nicht. Frauen allerdings, die an ihren Arbeitsplatz

zurückkehren möchten, mögen zum einen davon profitieren, dass sich – im Fall aufschiebbarer Arbeit – nach ihrer Rückkehr weniger Arbeit aufgestaut hat als bei Inanspruchnahme des kompletten Mutterschutzes (dann würde das Signal im Sinne von Spence (1973) neben dem *Signalwert* über einen so genannten *Eigenwert* für die zurückkehrende Frau verfügen), und sie mögen zum anderen davon profitieren, dass ihr Arbeitgeber ihre Verzichtentscheidung als Signal wertet für eine allgemeine Erwerbsorientierung und z.B. mehr in ihr Humankapital investiert, als er es sonst tun würde. Eine Investition in Humankapital ist jedoch – wegen der längeren Amortisationsdauer – für rückkehrbereite Arbeitnehmerinnen mit höheren Erträgen verbunden als für Arbeitnehmerinnen, die im Anschluss an den Mutterschutz nicht an ihren Arbeitsplatz zurückkehren möchten.

Wie deutlich wird, resultiert dieser Signaleffekt aus der Existenz des Wahlrechts der Schwangeren, nicht aber aus den Differenzen in der Ausgestaltung der Finanzierung. Ob der Arbeitgeber an der Finanzierung der Lohnersatzleistung des vorgeburtlichen Mutterschutzes beteiligt ist oder nicht, ist für den *Signalwert* der Verzichtentscheidung unerheblich. Was sich je nach Finanzierungsform ändert, ist die Frage, ob das Signal auch für den Arbeitgeber über einen *Eigenwert* verfügt: Ist der Arbeitgeber *via* direktem Zuschuss zum Mutterschaftsgeld an der Finanzierung der vorgeburtlichen Lohnersatzleistung beteiligt, so hat die Verzichtentscheidung der werdenden Mutter über den Signalwert hinaus einen Eigenwert für den Arbeitgeber: Er spart »Entgelt für nicht geleistete Arbeit« und zahlt statt dessen »Entgelt für geleistete Arbeit«. Ist er über die von Radke und Störmann vorgeschlagene Elternversicherung an der Finanzierung des vorgeburtlichen Mutterschaftsgeldes beteiligt, so gilt dies schon nicht mehr. Dass demnach die Verfügbarkeit des Signals »Verzicht auf vorgeburtlichen Mutterschutz« gegen eine Steuerfinanzierung spricht, kann so nicht abgeleitet werden.

Zusammengefasst ergibt sich damit, dass auf der Basis der vorliegenden Überlegungen keine wesentlichen Argumente gegen die Steuerfinanzierung der Lohnersatzleistungen bei Mutterschutz vorliegen, jedoch einige Argumente klar für diese Finanzierungsbasis sprechen.

## Fazit

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes verpflichtet den Gesetzgeber, bis Ende 2005 eine neue Regelung zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen während des Mutterschutzes zu erlassen. Unsere Überlegungen tragen zur beginnenden wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion der Frage bei, ob die vom Bundesverfassungsgericht präferierte Lösung, das Umlageverfahren U2 auf alle Betriebe auszuweiten, dem Gesetzgeber tatsächlich zu empfehlen ist. Wir kommen zu dem Ergebnis, dass ein Über-

gang vom individuellen Arbeitgeberzuschuss hin zu einer allgemeinen Umlagefinanzierung bzw. Pflichtversicherung zwar eine Minderung der Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt erwarten lässt. Die arbeitgeberseitig anfallenden Kosten des Mutterschutzes würden jedoch weiterhin auf den Faktor Arbeit überwälzt (nunmehr auf Männer und Frauen) mit den zu befürchtenden negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung. Eine steuerfinanzierte Lösung wäre aus unserer Sicht deutlich vorzuziehen, weil sie das gesellschaftliche Ziel des Schutzes von Schwangeren und jungen Müttern auf eine breite gesellschaftliche Finanzierungsbasis stellt und dabei zugleich negative Wirkungen auf die Arbeitsmarktposition von Frauen vermeidet. Dass die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in ihrem jüngst vorgelegten Positionspapier zum Mutterschutz ebenfalls eine steuerfinanzierte Lösung vorschlägt, mag dabei wenig überraschen. Interessanterweise schätzen allerdings auch Juristen – wenn auch anders begründet – eine steuerfinanzierte Lösung als überlegen ein. So schreibt Leisner (2004, 603), der Bevollmächtigte des Beschwerdeführers im Mutterschutzprozess, der das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes auslöste:

»Der Gesetzgeber sollte endlich die vorrangige Verantwortung der Gemeinschaft für den Mutterschutz anerkennen. [...] Diese Gemeinschaftsaufgabe muss ein Staat mittragen, dessen Steuern nirgends besser angelegt sind als bei der Geburt junger Bürger.«

Selten wird ein Gesetzgeber zu Fragen der Rechtspolitik so übereinstimmende Handlungsempfehlungen von Juristen und Ökonomen wie auch aus der Praxis erhalten.

## Literatur

- Alewell, D. (2000), »Ökonomische Analyse der Regelungen des Mutterschutzes in Deutschland«, *Zeitschrift für Personalforschung* 14(4), 312–333.
- Alewell, D. und K. Pull (2001), »An international comparison and assessment of maternity leave regulation«, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 22(2/3), 297–326.
- Beblo, M. und E. Wolf (2002), »Wage Penalties for Career Interruptions. An Empirical Analysis for West Germany«, *ZEW Discussion Paper* No. 02-45.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1999), *Mutterschutzgesetz – Leitfaden zum Mutterschutz*, Bonn
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA (2004), *Positionspapier zur Neuregelung des Mutterschaftsgeldes*, Berlin
- Bundesverfassungsgericht, BvG (2003), 1 BvR 302/96 vom 18. November 2003.
- Feldstein, M. (1999), »Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax«, *The Review of Economics and Statistics* 81(4), 674–680.
- Gruber, J. (1994), »The Incidence of Mandated Maternity Benefits«, *American Economic Review* 84(3), 622–641.
- Gupta, N. und N. Smith (2002), »Children and Career Interruptions: The Family Gap in Denmark«, *Economica* 69, 609–629.
- Hashimoto, M., R. Percy, T. Schoellner und B. Weinberg (2004), »The long and short of it: Maternity Leave Coverage and Women's Labor Market Outcomes«, *IZA Discussion Paper* No.1207.
- Leisner, W. (2004), »Verpflichtung zur Neuordnung des Mutterschaftsgeldes nach dem BVerfG-Beschluss vom 18.11.2003«, *Der Betrieb* 57(11), 598–603.
- Mitchell, O.S. (1990), »The Effects of Mandating Benefit Packages«, *Research in Labor Economics* 11, 297–320.

- Ondrich, J., C.K. Spiess und Q. Yang (2003), »Changes in Women's Wages after Parental Leave«, *Schmollers Jahrbuch (Journal of Applied Social Science Studies)* 123, 125–138.
- Phipps, S., P. Burton und L. Lethbridge (2001), »In and out of the labour market: Long-term income consequences of child-related interruptions to women's paid work«, *The Canadian Journal of Economics* 34, 411–429.
- Radke, P. und W. Störmann (1997), »Finanzierungsalternativen des Mutterschutzes«, *Sozialer Fortschritt* 46(11), 268–271.
- Ruhm, C.J. (1998), »The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe«, *Quarterly Journal of Economics* 113(1), 285–317.
- Speil, W. und S. Baldauf (1990), *Mutterschutz und Arbeitslohn. Versicherungsrechtliches Ausgleichsverfahren als Beitrag zur Kostenentlastung der Betriebe und Beschäftigungsförderung von Frauen*, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Band 261, Stuttgart.
- Spence, M. (1973), »Job Market Signaling«, *Quarterly Journal of Economics* 87(3), 393–441.
- Summers, L.H. (1989), »What can economics contribute to social policy? Some simple economics of mandated benefits«, *American Economic Review* 79(2), Papers and Proceedings, 177–183.
- Waldfogel, J., Y. Higuchi und M. Abe (1999), »Family Leave and Policies and Women's Retention After Childbirth: Evidence from the United States, Britain, and Japan«, *Journal of Population Economics* 12(4), 523–545.
- Weber, A. und Ch. Lauer (2003), »Employment of Mothers After Childbirth: A French-German Comparison«, *ZEW Discussion Paper* No. 03-50.