



**Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes
(Referentenentwurf)
24. Mai 2006**

Grundsätzliche Bewertung

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht die Einführung eines Elterngeldes vor, das als neu gestaltete und im Bezugszeitraum verkürzte Leistung das bisherige Bundeserziehungsgeld ersetzen soll. Das Elterngeld ist als Lohnersatzleistung konzipiert und wird in der Kernzeit 12 Monate lang gezahlt, wenn ein betreuender Elternteil seine Erwerbstätigkeit unterbricht oder auf maximal 30 Wochenstunden reduziert. Hinzu kommen zwei sogenannte „Partnermonate“, wenn auch der Partner seine Erwerbstätigkeit einschränkt oder unterbricht. Eltern, die vor der Geburt nicht erwerbstätig waren, erhalten über denselben Zeitraum zur Anerkennung ihrer Betreuungsleistung ein Mindestelterngeld in Höhe des bisherigen zweijährigen Bundeserziehungsgeldes von 300 Euro monatlich. Die Regelungen zur dreijährigen Elternzeit mit Kündigungsschutz werden aus dem Bundeserziehungsgeldgesetz im wesentlichen übernommen.

Mit der Ablösung des Erziehungsgeldes durch das Elterngeld wird eine grundsätzliche Neuausrichtung angestrebt, die nach den Ausführungen des Gesetzentwurfs den Zielen dienen soll, Eltern tatsächliche Wahlfreiheit zu ermöglichen, verschiedene Lebensentwürfe mit Kindern gleichwertig anzuerkennen und Menschen Mut zu Kindern zu machen. In der Allgemeinen Begründung wird dabei ausdrücklich auf das Kinderbetreuungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998 verwiesen, das die Vorgabe an den Staat enthält, die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Wahrnehmung der Erziehungsaufgabe in der Familie nicht zu beruflichen Nachteilen führt und dass eine Rückkehr in eine Berufstätigkeit ebenso wie ein Nebeneinander von Erziehung und Erwerbstätigkeit für beide Eltern ermöglicht werden.

Eine zentrale Voraussetzung für elterliche Wahlfreiheit ist eine finanzielle Anerkennung der Betreuungsleistung, die es Eltern in den ersten Lebensjahren des Kindes ermöglicht, sich Zeit für ihr Kind zu nehmen und dafür auf eigenes Erwerbseinkommen zu verzichten. Tatsächlich erfüllt das 1986 eingeführte Erziehungsgeld diese Voraussetzung derzeit nicht mehr, da es sich aufgrund der über Jahrzehnte nicht an die Lohn- und Preisentwicklung angepassten Einkommensgrenzen zu einer stark bedürftigkeitsorientierten Leistung gewandelt hat, die eine wachsende Zahl von Familien nicht mehr erreicht. Dieser Mangel wurde zu Beginn des Jahres 2004 durch die massive Absenkung der Einkommensgrenzen während der ersten sechs Lebensmonate des Kindes weiter verschärft. Auch die Leistungshöhe von 300 Euro ist seit nunmehr 20 Jahren nicht an die Preisentwicklung angepasst worden und liegt aufgrund der 2004 vorgenommenen Abrundung nach unten sogar nominal unter der 1986 eingeführten Leistungshöhe. Auch als Folge dieser Auszehrung sind die staatlichen Ausgaben für das Erziehungsgeld (die bereits 1995 umgerechnet 3,7 Mrd. Euro und damit annähernd so viel wie der jetzige Mittelansatz für das Elterngeld betragen) seit Jahren massiv rückläufig.

Vor diesem Hintergrund sieht der Deutsche Familienverband eine positive Wirkung des geplanten Elterngeldes darin, dass künftig auch diejenigen Eltern wieder in den Fokus der Familienpolitik kommen, die bislang aufgrund der viel zu niedrigen Einkommensgrenzen des Erziehungsgeldes keinerlei finanzielle Anerkennung für ihre Erziehungsleistung erhalten, obwohl sie zugunsten der Betreuung ihrer Kinder hohe Einkommensverluste hinnehmen.

Diesem positiven Ansatz stehen allerdings gravierende Schwächen gegenüber, die nicht nur dem begrenzten Mittelvolumen geschuldet sind, sondern auch Folge der konzeptionellen Grundausrichtung des Elterngeldes sind. Das gilt vor allem für den viel zu kurzen Bezugszeitraum: Mit einer Kernzeit von lediglich 12 Monaten wird das Elterngeld nur halb so lange gewährt wie das Bundeserziehungsgeld, und es deckt nur ein Drittel der dreijährigen Elternzeit ab. Hierdurch droht eine faktische Entwertung der Elternzeit als zentralem Instrument der Familienpolitik, die durch weitere im Konzept enthaltene Regelungen noch verstärkt wird. Die Ausführungen im Entwurf lassen vermuten, dass diese Verkürzung der Leistung darauf zielt, die Erziehungsphase soweit wie möglich zu verkürzen und Unternehmen damit notwendige Anpassungsleistungen zu ersparen: „Damit verbunden sind sinkende Qualifikationskosten und ein geringerer Aufwand für Ersatz Einstellungen. Eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen hilft ein ansonsten aufgrund der demographischen Veränderungen sinkendes Angebot insbesondere von Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen“ (Allgemeine Begründung S. 47).

Die darin sichtbar werdende beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Ausrichtung des

Elterngeldes wird der gesellschaftlichen Bedeutung der Erziehungsleistung nicht gerecht. Auch wenn das Elterngeldkonzept als Lohnersatzleistung konzeptionelle Anleihen beim Arbeitslosengeld nimmt, muss sich das Elterngeld nicht als Instrument der Arbeitsmarktpolitik bewähren, sondern als Instrument der Familienpolitik. Dies wird bereits daran deutlich, dass das Elterngeld nicht aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung, sondern aus Steuermitteln finanziert werden soll: Es begründet sich aus der Tatsache, dass die Erziehung und Betreuung von Kindern im Interesse der Allgemeinheit liegt und deren Anerkennung verlangt. Die ersten Lebensjahre des Kindes sind entscheidend für den Aufbau von Bindungsfähigkeit und Vertrauen und damit für die spätere Entwicklung. Eltern brauchen Instrumente, die ihnen in den ersten Lebensjahren Zeit für ihr Kind geben – nicht nur in den ersten Lebensmonaten.

Ein weiteres Manko des bisherigen Konzeptes ist der zu niedrige Betrag des Mindestelterngeldes, der gerade einmal die Höhe des zweijährigen Erziehungsgeldes erreicht, aber nur 12 bzw. maximal 14 Monate lang gezahlt wird. Dies stellt zum einen für Eltern, die vor der Geburt des Kindes keine gut bezahlte Erwerbstätigkeit hatten, in der Summe eine Verschlechterung gegenüber dem jetzigen Erziehungsgeld dar. Verfehlt wird damit aber auch das Ziel einer gleichwertigen Förderung aller Betreuungsformen: So liegen beispielsweise die staatlichen Investitionen zur Vorhaltung eines Krippenplatzes mit durchschnittlich 700 Euro pro Monat wesentlich höher als das Mindestelterngeld als Honorierung der elterlichen Betreuung.

In verschärfter Form gelten die angeführten Kritikpunkte für Alleinverdienerfamilien mit mehreren Kindern, bei denen die Probleme der zu kurzen Laufzeit und der zu niedrigen Sockelleistung des Elterngeldes kumulieren. Der Deutsche Familienverband erkennt zwar an, dass der Gesetzentwurf versucht, durch Zusatzregelungen wie den „Geschwisterbonus“ die Lebenswirklichkeit von Mehrkinderfamilien zumindest teilweise zu berücksichtigen. Allerdings können diese Maßnahmen nicht verhindern, dass kinderreiche Familien durch die Grundausrichtung des Elterngeldes an einer möglichst bruchlosen Erwerbstätigkeit und einer möglichst kurzen Erziehungsphase strukturell benachteiligt werden.

Zusammenfassend kommt der Deutsche Familienverband zu dem Ergebnis, dass das Elterngeld trotz positiver Ansätze in wesentlichen Elementen einer Nachbesserung und Ergänzung bedarf, um zur tatsächlichen Wahlfreiheit von Familien wirkungsvoll beizutragen. Gefordert ist dafür die Erhöhung der vorgesehenen Sockel- bzw. Mindestleistung auf einen Betrag, der sich an der Höhe der staatlichen Investitionen in die institutionelle Kinderbetreuung orientiert, um eine gleichwertige Förderung der elterlichen Betreuung zu garantieren. Um die dreijährige Elternzeit finanziell zu flankieren, muss diese Sockelleistung als betreuungsform-unabhängige finanzielle Förderleistung im Anschluss an das einjährige Elterngeld fortgeführt werden. Mit Blick auf den besonde-

ren Unterstützungsbedarf von Mehrkinderfamilien wird hierfür in einem ersten Schritt die kinderzahlabhängige Fortführung der Sockelleistung im zweiten Lebensjahr ab dem zweiten Kind und im dritten Lebensjahr ab dem dritten Kind vorgeschlagen.

Zu den Neuregelungen im Einzelnen:

Im Einzelnen sieht der Deutsche Familienverband in folgenden Punkten Nachbesserungs- und Ergänzungsbedarf:

1. Höhe des Elterngeldes sowie des Mindestelterngeldes

Die Höhe des Elterngeldes ergibt sich im vorliegenden Entwurf aus mehreren Anknüpfungspunkten: Als dynamische Einkommensersatzleistung soll das Elterngeld 67 % des vor der Geburt des Kindes erzielten Nettoeinkommens betragen. Die Höhe ist dabei auf maximal 1.800 Euro im Monat begrenzt, dies entspricht einem zugrunde gelegten Monatsnettoeinkommen von 2.700 Euro. Für betreuende Elternteile mit niedrigem Einkommen unter 1.000 Euro monatlich ist eine stufenweise Aufstockung auf bis zu 100 % als Einkommensersatz vorgesehen.

Vor der Geburt nicht erwerbstätige Eltern erhalten statt der Lohnersatzleistung in Anerkennung der von ihnen erbrachten Betreuungsleistung ein Mindestelterngeld in Höhe des derzeitigen Erziehungsgeldes von 300 Euro pro Monat. Der Deutsche Familienverband hält diesen Betrag für deutlich zu niedrig und als Honorierung von Erziehungsleistung für völlig unzureichend. Die unzureichende Höhe des Mindestelterngeldes führt zu vielfachen Ungleichgewichten innerhalb des Elterngeldkonzepts und zulasten einer ausgewogenen Familienpolitik:

- Eine gravierende Schieflage ergibt sich bezogen auf die gleichwertige Förderung aller Betreuungsformen. Das Elterngeld dient im ersten Lebensjahr der finanziellen Förderung der häuslichen Betreuung und muss daher in Vergleich gesetzt werden mit der finanziellen Förderung der außerhäuslichen Betreuung in Betreuungsinstitutionen, die beispielsweise für einen Krippenplatz durchschnittlich 700 Euro im Monat betragen.
- Die Anbindung der Mindestleistung an die Höhe des Erziehungsgeldes bei gleichzeitiger Halbierung des Bezugszeitraumes führt in der Summe zu einer Verschlechterung gegenüber dem jetzigen Erziehungsgeld. Dies gilt für Familien, die aufgrund ihres niedrigen Einkommens nach jetzigen Regelungen zwei Jahre lang die volle Leistung beziehen können und bei denen diese Verschlechterungen auch nicht durch ein entsprechend höheres Elterngeld wettge-

macht werden, weil der betreuende Elternteil vor der Geburt des Kindes keiner gut bezahlten Erwerbstätigkeit nachgegangen sind.

- Vor allem für Alleinverdienerfamilien mit mehreren Kindern ergeben sich zudem in Zusammenschau mit der vorgesehenen Aufstockung der Lohnersatzleistung für niedrige Einkommen sehr widersinnige Ergebnisse: Hatte die Mutter vor der Geburt einen Minijob von 400 Euro, erhält sie knapp 400 Euro aufgestocktes Elterngeld. Hat die Mutter vor der Geburt eines weiteren Kindes statt dessen drei Kinder erzogen, erhält sie nur 300 Euro Mindestelterngeld. Die mit dem Gesetzentwurf angestrebte Honorierung gering bezahlter Teilzeit- oder Kurzzeitbeschäftigungen gerät damit in eine deutliche Schieflage gegenüber der Honorierung von Erziehungsleistung. Der Deutsche Familienverband erkennt zwar an, dass mit dieser Regelung auch der Versuch gemacht werden soll, Eltern, die mehrere Kinder erziehen und daher nur in geringem Umfang erwerbstätig sein können, besonders zu berücksichtigen. Gerade für diese Familien wäre aber eine Mindestleistung, die sich in angemessener Weise an der Honorierung der Erziehungsleistung orientiert, die bessere Lösung, während die „Geringverdiener-Aufstockung“ nur einen sehr indirekten und zudem hochkomplizierten Ausgleich darstellt.

Vor diesem Hintergrund fordert der Deutsche Familienverband die Anhebung des Mindestelterngeldes auf einen Sockelbetrag, der die Höhe der staatlichen Investitionen in einen Krippenplatz nicht unterschreitet und damit die elterliche Betreuung gleichwertig anerkennt. Der Sockelbetrag ist als vorrangige Leistung auszugestalten, die dazu dient, Eltern, die ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Betreuung von Kindern unterbrechen, von Sozialtransferleistungen unabhängig zu machen. Bei einer angemessenen Ausgestaltung ist er daher konsequenterweise auf Sozialtransferleistungen anzurechnen.

2. Erhöhung des Elterngeldes bei kurzer Geburtenfolge

Bei Geburt eines weiteren Kindes innerhalb eines kurzen Zeitraums von zwei Jahren ist vorgesehen, zusätzlich zum neuen Elterngeld die Hälfte der Differenz zum ersten Elterngeld zu zahlen. Durch diese teilweise Anbindung an das frühere Erwerbseinkommen soll vermieden werden, dass sich Eltern, die zwischen der Geburt von mehreren Kindern nicht erwerbstätig sind oder weniger verdienen als vor der Geburt des ersten Kindes, ein wesentlich schlechteres Elterngeld oder nur die Mindestleistung erhalten.

Der Deutsche Familienverband begrüßt grundsätzlich, dass auf diese Weise versucht wird, der Lebenswirklichkeit von Familien mit mehreren Kindern gerecht zu werden und die Entscheidung

für weitere Kinder wenigstens nicht zu bestrafen. Allerdings ist auch diese Regelung sehr kompliziert geraten und erfüllt ihre Zielsetzung nur begrenzt, da zum einen nur eine teilweise Rückkoppelung an das frühere Erwerbseinkommen erreicht wird und da zum anderen der Anknüpfungszeitraum mit 24 Monaten sehr knapp bemessen ist. Um Eltern die Entscheidung für weitere Kinder zu erleichtern, hält es der Deutsche Familienverband für erforderlich, den Zeitraum zwischen den Geburten zumindest analog der Elternzeit auf 36 Monate auszudehnen und statt der komplizierten Differenz- und Halbierungsrechnung direkt am früheren Lohneinkommen anzuknüpfen, d.h. auch für das zweite Kind ein Elterngeld in Höhe von 67 % des Nettolohnes zu zahlen. Generell wirkt sich diese Regelung auch bei entsprechender Nachbesserung jedoch nur dort aus, wo der erziehende Elternteil vor der Erziehungsphase überhaupt eine gut bezahlte Erwerbstätigkeit hatte. Insoweit kann also auch der „Geschwisterbonus“ eine Anhebung des Mindestbetrages nicht ersetzen.

3. Bezugszeitraum des Elterngeldes (Kernzeit)

Der Gesetzentwurf sieht als Kernzeit für das Elterngeld eine Laufzeit von lediglich 12 Monaten und damit eine Halbierung gegenüber dem Erziehungsgeldbezug vor. Der Deutsche Familienverband hält diesen Zeitraum für viel zu kurz. Er umfasst nur ein Drittel der dreijährigen Elternzeit und koppelt damit die Regelungen zur finanziellen Unterstützung von Familien zeitlich völlig von den Rechtsvorschriften zur Elternzeit ab. Auch die im Entwurf vorgesehene sogenannte „Verlängerungsoption“, das heißt die Dehnung der Bezugsdauer auf zwei Jahre bei gleichzeitiger Halbierung der monatlichen Beträge, kann diesen Mangel nicht beheben, sondern lenkt von der Verkürzung lediglich ab. Eine entsprechende Streckung ohne Erhöhung der Gesamtsumme könnten Eltern auch selbst vornehmen – sogar mit Zinsen.

Um eine Entwertung der dreijährigen Elternzeit zu vermeiden, hält der Deutsche Familienverband es für dringend erforderlich, die drei Jahre Elternzeit auch finanziell zu flankieren. Dafür wird im Anschluss an das einjährige Elterngeld eine betreuungsformunabhängige Förderleistung vorgeschlagen, die den Sockelbetrag des Elterngeldes im zweiten und dritten Lebensjahr des Kindes fortführt. Wie der Sockelbetrag des Elterngeldes muss auch diese Leistung sich an der Höhe der staatlichen Investitionen in öffentliche Kindertageseinrichtungen orientieren. Um dem besonderen Unterstützungsbedarf von Mehrkinderfamilien gerecht zu werden, ist dafür in einem ersten Schritt eine kinderzahlabhängige Ausgestaltung der Leistung (Gewährung des Sockelbetrages für zwei Jahre ab dem zweite Kind und für drei Jahre ab dem dritten Kind) sinnvoll. Perspektivisch ist während der ersten Lebensjahre des Kindes eine Umstellung von der finanziellen Förderung von Betreuungsinstitutionen (Objektförderung) hin zu einer direkt bei den

Familien ankommenden Leistung (Subjektförderung) anzustreben, die es den Eltern ermöglicht, ihr Kind selbst zu betreuen oder ergänzende Betreuungsangebote wie beispielsweise eine familiennahe Tagespflege oder einen Krippenplatz in Anspruch zu nehmen.

4. „Partnermonate“

Zusätzlich zur Kernzeit des Elterngeldes von zwölf Monaten sieht der Entwurf die Einführung von zwei sogenannten „Partnermonaten“ vor. Voraussetzung ist, dass während dieser Zeit der andere Partner, im Regelfall der Vater, seine Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung unterbricht bzw. auf maximal 30 Wochenstunden reduziert. Alleinsorgeberechtigte Alleinerziehende, die mit ihrem Kind allein leben, erhalten 14 Monate lang Elterngeld. In Paarfamilien ist der Bezug des Elterngeldes über 14 Monate nur möglich, wenn dem Partner die Übernahme der Elternzeit unmöglich ist oder wenn eine Gefährdung des Kindeswohls dagegen spricht. Der Gesetzentwurf begrenzt diese Ausnahmefälle sehr eng auf schwere Krankheit, Behinderung, Tod oder Haftstrafe des Partners. Dass ein Elternteil aus wirtschaftlichen Gründen seine Erwerbstätigkeit nicht unterbrechen oder der andere Elternteil eine Erwerbstätigkeit nicht aufnehmen kann, wird ausdrücklich nicht als Grund anerkannt.

Der Deutsche Familienverband hält die mit dieser Regelung verbundene Hoffnung auf durchgreifende gesellschaftspolitische Änderungen, die in hohem Maße von einer grundlegenden Änderung der herrschenden Unternehmenskultur abhängig sind, für weit überzogen. Es handelt sich zudem um eine äußerst illiberale Regelung, die die Entscheidungsfreiheit der Familie stark einschränkt. Ob damit die vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Voraussetzungen für echte Wahlfreiheit geschaffen werden, sei daher zumindest angezweifelt. Hinzuweisen ist auch darauf, dass viele Familien mit mehreren Kindern und nur einem Erwerbseinkommen die „Partnermonate“ schon aus praktischen Gründen nicht werden nutzen können. Denn es ist schwer vorstellbar, dass beispielsweise die Mutter während einer längeren Erziehungsphase für zwei Monate kurzzeitig in den Beruf zurückkehrt. Allein vom Elterngeld des Vaters wird die mehrköpfige Familie aber in den beiden Monaten nicht leben können. Unklar bleibt dabei auch, inwieweit Eltern, die sich für eine zwei- oder dreijährige Elternzeit entschieden haben, für zwei Monate vorübergehend an ihren Arbeitsplatz zurückkehren können.

Vor diesem Hintergrund hält es der Deutsche Familienverband zumindest für erforderlich, nach Inkrafttreten des Gesetzes zu prüfen, inwieweit die „Partnermonate“ den Bedürfnissen, Wünschen und Möglichkeiten junger Familien entsprechen und diese Fragestellung im Rahmen der laufenden statistischen Erhebungen zum Elterngeldbezug ausdrücklich zu verankern.

5. Einbeziehung des Elterngeldes in den steuerlichen Progressionsvorbehalt

Der Gesetzentwurf sieht vor, das Elterngeld anders als das bisherige Erziehungsgeld dem Progressionsvorbehalt des § 32 b Einkommensteuergesetz zu unterwerfen. Es handelt sich dabei um eine vollständige Neuregelung, die dazu führt, dass das Elterngeld zwar nicht als Einkommen direkt besteuert wird, aber dem tatsächlich zu versteuernden Einkommen, zum Beispiel einem erzielten Arbeitslohn und weiteren Einkünften bzw. bei gemeinsamer Veranlagung dem Einkommen des Ehepartners, hinzugerechnet wird. Für das so erhöhte Einkommen werden die Einkommensteuer und der auf das Einkommen durchschnittlich entfallende Steuersatz errechnet. Dieser Durchschnittssteuersatz wird dann auf das tatsächlich zu versteuernde Einkommen (ohne Elterngeld) angewandt und führt hier zu einer höheren Steuerschuld.

Diese Neuregelung führt je nach Einkommen der Familie zu einer deutlichen Verringerung der „Nettohöhe“ des Elterngeldes. Dies gilt insbesondere für Alleinverdienerfamilien, in denen die Wirkung des höheren Steuersatzes nicht durch einen Wechsel der Steuerklasse aufgefangen werden kann. Aus diesen Mehrbelastungen resultiert eine nicht unerhebliche Refinanzierung des Elterngeldes durch die Familien, die im Gesetzentwurf mit 230 Mio. Euro im Jahr 2009 und 280 Mio. Euro im Jahr 2011 angegeben wird. Wenn der Progressionsvorbehalt auch für die Mindestleistung von 300 Euro monatlich gilt, ist zudem zu befürchten, dass die Summe im Vergleich zum bisherigen, nicht dem Progressionsvorbehalt unterworfenen Erziehungsgeld weiter reduziert wird, zumal der sich aus dem Progressionsvorbehalt ergebende besondere Steuersatz auch auf Einkommen unter dem Grundfreibetrag angewandt wird.

Der Deutsche Familienverband hält diese Regelung daher für dringend diskussionsbedürftig und plädiert zumindest für eine Herausnahme der Sockelleistung.

Berlin, 24.05.2006