



**Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes  
zum Referentenentwurf für einen Beitrag zum Haushaltsbegleitgesetz  
betreffend das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz  
26. Juli 2010**

**Vorbemerkung**

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen für mehrere Zielgruppen wesentliche Einschränkungen und Veränderungen beim Elterngeld vorgenommen werden, um damit im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes einen Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts und zum Abbau der Verschuldung zu leisten.

Das Ziel des Schuldenabbaues und der soliden Haushalte unterstützt der Deutsche Familienverband ausdrücklich. Verschuldung ist das Gegenteil von Generationengerechtigkeit, und gerade Eltern, deren Kinder für die Abzahlung des Schuldenberges werden gerade stehen müssen, ist dieser Zusammenhang ganz besonders bewusst. Gerade aus Verantwortung gegenüber kommenden Generationen dürfen die dafür gewählten Strategien aber nicht zur Schwächung der eigentlichen Fundamente führen, sondern müssen, wie es in dem Motto des Gesamtparapakets der Bundesregierung „Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken“ zumindest sprachlich zum Ausdruck kommt, genau dort gezielt stützen und stärken, wo sich die Zukunft entscheidet. Angesichts der dramatischen demographischen Entwicklung muss dabei die Unterstützung und Ermutigung von Familien im Vordergrund stehen. Der Entwurf geht jedoch mit dem Abbau des Elterngeldes den umgekehrten Weg. Über die schmerzhaften finanziellen Auswirkungen auf die betroffenen Familien hinaus wird der Eingriff in das Elterngeld, das seit seiner Einführung bewusst als Markenzeichen einer neuen Familienpolitik beworben wurde, eine verheerende negative Signalwirkung entfalten. Der Deutsche Familienverband hält daher die vorgesehenen Änderungen für in keiner Weise geeignet, das Ziel eines verantwortungsvollen Sparens für die Zukunft zu erreichen.

Der Verband bittet eindringlich darum, im Vorfeld der parlamentarischen Entscheidungen die

geplanten Änderungen nochmals auf den Prüfstand zu stellen und zu einer ausgewogenen, nachhaltigen und generationengerecht finanzierten Politik zu finden, die für die Kinder spart, nicht an ihnen.

## **1. Nachhaltigkeitsprüfung der Kürzungen bei Familien**

Als Beitrag des Familienressorts zum Sparprogramm der Bundesregierung sieht die Vorlage mehrere wesentliche Einschränkungen im Bereich des Elterngeldes vor. Der größte Teil der erhofften Einsparsumme resultiert aus der durch die grundlegende Änderung des § 10 BEEG geplanten Anrechnung des Elterngeldes beim Arbeitslosengeld II (Leistungen nach dem SGB II) und dem Kinderzuschlag nach § 6 a BKGG (Nr. 2 des Entwurfs). Bisher bleibt das Elterngeld bei einkommensabhängigen Sozialleistungen bis zur Höhe von 300 Euro, d.h. in Höhe des Sockelbetrages, unberücksichtigt. Künftig soll das Elterngeld bei diesen Sozialleistungen in vollem Umfang als Einkommen berücksichtigt werden. In Folge gilt dies ebenso für das Landeserziehungsgeld und weitere bisher von der Anrechnung verschonte Leistungen. Weitere Einbußen für Familien ergeben sich aus den in Nr. 1 des Entwurfs vorgesehenen Änderungen in § 2 BEEG bei der Berechnung des Elterngeldes. Vorgesehen ist zum einen die Absenkung der Einkommensersatzquote von bislang 67 % ab einem zu berücksichtigenden Einkommen von 1.200 Euro auf bis zu 65 Prozent sowie die Ausklammerung von pauschal oder als sonstige Bezüge besteuerten Einkommen sowie von nicht im Inland versteuerten Einkommen.

Die Einschnitte ins Elterngeld machen einen wesentlichen Teil des von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten Gesamtparapaketes aus. Familien werden damit einen weit überdurchschnittlichen Beitrag zur Haushaltssanierung leisten müssen. Diese Absicht hält der Deutsche Familienverband nicht nur familienpolitisch, sondern auch mit Blick auf einen nachhaltigen Schuldenabbau für vollständig verfehlt. Ebenso wie Verschuldung stets Auswirkungen auf zukünftige Generationen hat, muss auch der Schuldenabbau demographische Aspekte berücksichtigen. Besonders deutlich wird dies an den sogenannten versteckten Schulden, die sich in den Generationenverträgen, namentlich der Gesetzlichen Rentenversicherung, verbergen. Diese versteckte Schuld, die die offizielle Staatsverschuldung um ein Vielfaches übersteigt, ist eine Folge der dramatischen demographischen Entwicklung. Noch nie seit 1946 wurden in Deutschland weniger Kinder geboren als 2009. Die Geburtenrate hat sich innerhalb weniger Jahre halbiert. Konsequenter Schuldenabbau, der auch die in den Generationenverträgen versteckten Schulden einbezieht, muss also gerade Strategien wählen, die demographiebewusst sind, das heißt beim Kinderwunsch junger Menschen und bei Familien ansetzen und Mut zur Übernahme von Elternverantwortung geben.

Unbestreitbar und immer wieder belegt ist der Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung von Anerkennung für Familien, dem Vertrauen in die eigene finanzielle Zukunft und dem Mut bzw. der Bereitschaft, einen vorhandenen Kinderwunsch in die Realität umzusetzen. Dazu gehört auch das Vertrauen in die Zuverlässigkeit familienpolitischer Leistungen. Vor diesem Hintergrund entfaltet die jetzt angekündigte Kürzung und der Abbau beim Elterngeld, das erst vor wenigen Jahren eingeführt wurde, eine gefährliche Signalwirkung für junge Familien und für Menschen, die noch vor der Entscheidung für oder gegen Kinder stehen, und sie vermittelt Familien das Gefühl, dass ihre Arbeit, ihre Leistung Staat und Gesellschaft im Vergleich zu anderen Interessen nichts wert ist. Dabei handelt es sich natürlich nur um ein „Bauchgefühl“, nicht um eine nüchterne volkswirtschaftliche Analyse von Einzelposten. Aber genau aus solchen Gefühlen heraus entscheiden Menschen über ihr Leben – und über Kinder. Verstärkt wird diese Wirkung noch durch die große Bedeutung, die dem Elterngeld seit seiner Einführung als Teil einer neuen Familienpolitik beigemessen wurde und wird.

Gerade Kürzungen im Bereich der Leistungen für Familien haben daher äußerst negative und – aufgrund demographischer Echoeffekte – sehr lange wirkende Konsequenzen. Eine solche Kürzungsentscheidung muss daher – gerade wenn sie als Teil eines generationengerechten Sparpakets gedacht ist – außerordentlich sorgfältig geprüft und mit anderen Alternativentscheidungen abgewogen werden. Der Deutsche Familienverband warnt in diesem Zusammenhang ausdrücklich davor, Familien gegeneinander auszuspielen und darüber zu vergessen, andere Haushaltsposten auf den Prüfstand zu stellen. Es stellt sich die Frage, warum angesichts der seit zehn Legislaturperioden bekannten demographischen Entwicklung dieser Entscheidung im Rahmen der Sparklausur der Bundesregierung keine angemessene Prüfung alternativer Sparpotenziale außerhalb des Familienhaushalts vorausgegangen ist.

Der Deutsche Familienverband fordert das Bundesfamilienministerium eindringlich auf, sich vor der endgültigen Kabinettsentscheidung für eine entsprechende Analyse einzusetzen und die bisher vorgesehenen Kürzungen auf den Prüfstand der Nachhaltigkeit zu stellen.

## **2. Anerkennung von Erziehungsleistung statt Transferabhängigkeit**

Insbesondere die geplante Anrechnung des Elterngeldes auf Sozialtransferleistungen (Nr. 2 des Entwurfs) wird schmerzhaft finanzielle Auswirkungen auf die betroffenen einkommensschwachen Haushalte haben. Dabei ist zu bedenken, dass der jetzige Mindestelterngeld-sockel von 300 Euro gerade einmal der Höhe des 1986 eingeführten

Erziehungsgeldes von damals 600 DM entspricht und über 24 Jahre nicht an die Inflationsrate angepasst wurde – und im Vergleich zum letzten Stand des Bundeserziehungsgeldes nur noch über rund die Hälfte des Zeitraums gezahlt wird. Gerade für Familien mit sehr geringem Familieneinkommen hat sich die Situation also seit Jahren immer weiter verschlechtert.

Der Deutsche Familienverband teilt daher die tiefe Sorge vieler Kritiker vor einer sozialpolitischen Schiefelage. Systematisch reicht aus seiner Sicht aber der Verzicht auf die Anrechnung nicht aus. Vielmehr ist im Rahmen eines Gesamtkonzepts eine Neujustierung der gesamten Sockelleistung erforderlich. Diese Neujustierung muss davon ausgehen, dass familienpolitische Leistungen keine bedürftigkeitsorientierten Sozialleistungen sind, sondern diesen aus eigenem Recht und genuin erziehungsbezogen und familienspezifisch vorangehen, um kindbedingte Armut und Transferabhängigkeit gar nicht entstehen zu lassen und allen Kindern förderliche Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Dafür müssen sie zum einen ausreichend hoch sein, und sie müssen zum anderen konzeptionell klar sein. Denn die derzeitigen Probleme sind nicht zuletzt verursacht durch die problematische Zwitterstellung des Elterngeldes als Anerkennung von Erziehungsleistung einerseits und an Einkommensersatzleistung andererseits, die mit Blick auf Empfänger von Sozialleistungen noch durch Aspekte einer bedürftigkeitsorientierten Leistung überlagert wird. Die bisherige Nichtanrechnung von 300 Euro, d.h. des Elterngeldsockels, ist keine gegriffene Zahl, sondern setzt die Regelungen des vormaligen Bundeserziehungsgeldgesetzes fort, nach denen Erziehungsgeld Anerkennung für Erziehungsleistung war und nicht Einkommensersatz. In diesem Sinne verstößt bislang schon seine Einbeziehung in den steuerlichen Progressionsvorbehalt gegen diese Systematik. Mit den geplanten Änderungen ist nunmehr – neben den finanziellen Einbußen bei den Familien – ein weiterer Verschiebepunkt zwischen dem Arbeitslosengeld II und dem Kinderzuschlag, der ebenfalls eine bedürftigkeitsorientierte und zudem eine äußerst komplexe Leistung ist, zu befürchten.

Der Deutsche Familienverband hält es daher für erforderlich, im Zuge der Neuordnung der Förderung von Kinderbetreuung (Krippenausbau bzw. Rechtsanspruch sowie Betreuungsgeld ab 2013) während der ersten drei Lebensjahre des Kindes in einem Gesamtkonzept auch den Sockelbetrag des Elterngeldes im ersten Lebensjahr des Kindes so auszubauen, dass alle Eltern endlich eine angemessene Honorierung ihrer Erziehungsleistung erhalten und einkommensschwache Familien während der Bezugsdauer von Elterngeld nicht mehr auf Fürsorgeleistungen angewiesen sind. Der Betrag kann sich beispielsweise an den staatlichen Kosten für einen Krippenplatz von mindestens 700 Euro im Monat orientieren und nach dem Elterngeldjahr als Betreuungsbudget genutzt werden, mit dem Eltern frei über die gewünschte Betreuungsform ihrer Kinder zwischen familiärer, familiennaher und institutioneller Betreuung

entscheiden können. Dann – aber auch nur dann – ist eine Anrechnung auf Sozialtransferleistungen während des Elterngeldjahres sozialpolitisch tragbar und familienpolitisch konsequent.

### **3. Keine Vermischung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik**

Mit der Anrechnung des Elterngeldes auf das Arbeitslosengeld II und den Kinderzuschlag soll – neben dem Einsparziel – aus Sicht des Gesetzentwurfs „den Wirkungen des differenziert ausgestalteten Anreiz- und Unterstützungssystems für erwerbsfähige Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherungsleistungen eine stärkere Kontur gegeben werden“ (Besonderer Teil der Begründung zu Nr. 2 des Entwurfs). Durch die klare Hervorhebung dieses Zieles auch unter „A. Problem und Ziel“ wird verdeutlicht, dass es sich dabei nicht nur um ein Argument für die Auswahl gerade dieser Leistungen im Streichkonzert handelt, sondern um ein eigenständig verfolgtes Ziel.

Diese Zielsetzung kann der Deutsche Familienverband mit Blick auf das Alter der Kinder in Elterngeldfamilien nicht nachvollziehen. Zum einen ist der Mindestbetrag des Elterngeldes keine Lohnersatzleistung und kein Instrument der Arbeitsmarktförderung, sondern Anerkennung und Honorierung für Erziehungsleistung – und bei weitem keine besonders großzügige. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass das Elterngeld während der ersten zwölf bis vierzehn Lebensmonate eines Kindes gezahlt wird. Das sind Babys. Es ist schlicht nicht vorstellbar, dass bereits in dieser frühen Phase bei jungen Eltern Anreize gesetzt werden sollen, dem Arbeitsmarkt – womöglich Vollzeit und rund um die Uhr – zur Verfügung zu stehen. Wäre dies tatsächlich intendiert, stünde dieses Ziel auch im Widerspruch zur bisherigen bewährten Rechtsprechung, dass während der ersten drei Lebensjahre des Kindes ein erziehender Hilfeempfänger nicht zu Erwerbstätigkeit verpflichtet ist. Der Zielsetzung fehlt zudem die Passung mit den übrigen Regelungen im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, die eine dreijährige Elternzeit als arbeitsrechtlichen Schutzraum vorsehen.

Der Deutsche Familienverband bittet um deutliche Klarstellung, dass diese Wirkung nicht intendiert ist und von diesem mit Blick auf das Kindeswohl notwendigen Grundsatz nicht abgewichen wird. Er plädiert dafür, familienpolitische und arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen wesentlich klarer voneinander abzugrenzen und die Diskussion über eine Neujustierung von Erwerbsanreizen im SGB II klar von familienpolitischen Erwägungen und zumal von dieser ersten kindlichen Lebensphase zu trennen.

#### **4. Konzeptionelle Klarheit und Berechenbarkeit garantieren**

Vertrauen in familienpolitische Leistungen setzt Verlässlichkeit und Verständlichkeit der Regelungen voraus. Bereits jetzt leiden insbesondere Familien, deren Erwerbsform sich vom „Normarbeitsverhältnis“ unterscheidet, unter für sie oft nicht passenden und teilweise nicht einmal verständlichen Elterngeldregelungen, wie die häufigen Anfragen selbstständig tätiger junger Eltern beim Deutschen Familienverband belegen. Es ist zu befürchten, dass durch die in Nr. 1 des Entwurfs (§ 2 BEEG) vorgesehenen Neuregelungen bei der Einkommensermittlung für die Elterngeldberechnung und die Einkommensersatzquote, neben den erwähnten finanziellen Einbußen für die betroffenen Familien, diese Probleme noch verschärft werden. Zum einen ist die Abschmelzstaffel komplizierter und für die betroffenen Familien weniger klar als die bisherige Einkommensersatzquote. Zum anderen wird hier eine völlig neue prozentuale Bezugsgröße geschaffen, während sich die bisherigen 67% mit einer gewissen Logik an der Ersatzquote beim Arbeitslosengeld I für Arbeitslose mit Kindern orientieren. Es wird Familien nur schwer zu vermitteln sein, worauf diese gegriffene Neuregelung jetzt basiert.

Der Deutsche Familienverband appelliert daher dringend an das Ressort, negative Auswirkungen der vorgesehenen Änderungen auf die Regelungsklarheit zu prüfen und regt in diesem Zusammenhang an, die Passgenauigkeit der Elterngeldregelungen mit neuen Arbeits- und Erwerbsformen einer vertieften Analyse zu unterziehen und auf dieser Grundlage zu verbessern.

#### **5. Wirkungen und Folgewirkungen transparent darstellen**

Die aufgezeigten Punkte machen deutlich, wie dringend erforderlich eine verbindliche Prüfung der Auswirkungen von Gesetzesinitiativen auf Familien ist. Hier rächt sich, dass – anders als beispielsweise bezüglich Bürokratiekosten, Vollzugaufwand oder der Kostenbelastung von Unternehmen und Betrieben – das Prüfkriterium der Generationenverträglichkeit und Nachhaltigkeit sowie eine vertiefte Prüfung der Auswirkungen auf Familien, wie sie der Deutsche Familienverband seit Jahren unter dem Motto „Gesetzes-TÜV“ fordert, völlig fehlen.

Der Deutsche Familienverband fordert das Familienressort auf, in seinen Entwürfen mit gutem Beispiel voran zu gehen und im vorzulegenden Gesetzentwurf detailliert und spezifisch die Wirkungen der vorgesehenen Regelungen auf Familien aufzuschlüsseln. Dabei müssen auch Folgewirkungen auf weitere Leistungen und Regelungsbereiche auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene (z.B. Landeserziehungsgeld, Mutterschaftsgeld etc.) transparent berücksichtigt

werden. Dies ist nicht nur erforderlich, um im Reigen der Ressortinteressen auf die dargestellten negativen Anreize zur Familiengründung und Übernahme von Elternverantwortung hinzuweisen. Die teilweise sehr widersprüchliche öffentliche Debatte über den Referentenentwurf, zu der die Verzahnung mit komplexen Regelungsbereichen wie der Weiterentwicklung des SGB II beiträgt, zeigt darüber hinaus, dass eine solche Klarheit auch erforderlich ist, um den Parlamentariern ebenso wie den Familien volle Klarheit über die zu treffenden Entscheidungen zu schaffen.

Berlin, 26.07.2010