

Dr. Thomas Gesterkamp

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Einführung des Elterngeldes**

**Anhörung der Sachverständigen am 3. Juli 2006, 10-14 Uhr**

1. Für die Einführung des Elterngeldes als Lohnersatzleistung sprechen nicht nur familienpolitische, sondern vor allem gleichstellungspolitische Gründe. Vor dem Hintergrund nach wie vor gravierender Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen förderte das bisherige Erziehungsgeld die Retraditionalisierung der Geschlechterrollen. "Ich verdiene einfach mehr" aus väterlicher oder auch "Mein Mann verdient einfach mehr" aus mütterlicher Sicht lauteten die gängigen Argumente für eine Rückkehr zur althergebrachten Arbeitsteilung in den Familien. Verstärkt durch niedrige Einkommensgrenzen funktionierte das Erziehungsgeld als "Herdprämie" für Geringverdienerinnen. Für gut qualifizierte Mütter und für Väter stellte es dagegen nie eine attraktive Alternative zur Berufstätigkeit dar.

2. Ein "Mindest-Elterngeld" von 300 Euro, das nicht auf andere Leistungen angerechnet wird, ist sozialpolitisch zu begrüßen. Es ist aber nicht sinnvoll, diese Leistung über einen längeren Zeitraum als die geplanten 14 Monate anzubieten. Das bisherige Erziehungsgeld mit seiner längeren Bezugsdauer beruhte auf dem "Drei-Phasen-Modell": Es führte dazu, dass Mütter nach der Geburt ihrer Kinder für längere Zeit aus dem Erwerbsleben ausschieden. Diese Biografieplanung entspricht weder den heutigen Bedingungen am Arbeitsmarkt noch dem Ziel einer Gleichstellung der Geschlechter. Den "vorläufigen" Ausstieg aus dem Erwerbsleben leicht zu machen, beim später gewünschten Wiedereinstieg aber schwer überwindbare Hürden aufzubauen, hatte in der Vergangenheit den (durchaus erwünschten) arbeitsmarktpolitischen Effekt, einen Teil der Frauen von der Erwerbsarbeit abzuhalten.

3. Familienpolitik kann nicht dazu dienen, Arbeitsmarktpolitik zu ersetzen. "Welfare mums" sind keine erstrebenswerte sozialpolitische Perspektive. Längere Elterngeldzahlungen an Geringverdienerinnen sehen auf den ersten Blick zwar "gerechter" aus, mittelfristig aber verschärfen sie die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen. Mütter brauchen existenzsichernde Erwerbsarbeit und keine Honorierung von Heimarbeit. Viel wichtiger ist, dass sie direkt nach dem Ende der Babypause Ganztagsplätze in der Kinderbetreuung ab dem ersten Lebensjahr in Anspruch nehmen und ihre beruflichen Chancen nutzen können.

4. Mit den "Partnermonaten" wird Männern erstmals ein Angebot gemacht, das ihnen ermöglicht, engagierte Vaterschaft zu erproben. Solange keine Lohnersatzleistung, sondern nur eine Art Taschengeld gezahlt wurde, war die niedrige Quote der männlichen "Elternzeitler" wenig erstaunlich. Die Familien konnten sich den zeitweisen Ausstieg ihres Haupternährers schlicht nicht leisten. Vätern einen individuellen Anspruch auf gut bezahlte Erziehungszeiten zu gewähren, ist kein Zwang zum "Windelvolontariat" und erst recht kein Versuch, Männer "mit der Peitsche nach Hause zu treiben". In solchen Formulierungen, die bezeichnenderweise gerade Politiker und Kommentatoren verwenden, die in ihrem Privatleben "eine Frau zu Hause haben", drückt sich die gesellschaftliche Abwertung der weiblich geprägten Fürsorgearbeit aus.

5. Sehr positiv zu bewerten ist, dass es in der Diskussion um die "Papamonate" erstmals gelungen ist, das Thema "aktive Väterlichkeit" im politischen Mainstream zu verankern. Endlich rückt ins Blickfeld, dass Kinder die ersten zehn Jahre ihres Lebens im privaten wie im öffentlichen Raum fast ausschließlich von weiblichen Bezugspersonen umgeben sind. Die pädagogischen Debatte um die "kleinen Helden in Not" deutet an, dass frühe Erziehungsprobleme von Jungen später zu einer "Krise der Kerle" am Arbeitsmarkt führen können. Der "Vaterentbehmung" mit finanziellen Anreizen entgegen zu wirken, liegt so gesehen nicht nur im familien- und gleichstellungspolitischen, sondern auch im allgemeinen gesellschaftlichen Interesse.

## **Zur Person des Sachverständigen**

Dr. Thomas Gesterkamp ist Journalist und Buchautor, lebt in Köln und ist Vater einer Tochter. Studium der Soziologie, Pädagogik und Publizistik in Hamburg und Münster. Zwei Jahre Redakteur, dann Mitbegründer eines Journalistenbüros. Promotion in Politikwissenschaft an der Universität Köln über "Männliche Arbeits- und Lebensstile in der Informationsgesellschaft".

Beiträge im Hörfunk, Texte in Tages- und Wochenzeitungen sowie in Sammelbänden und Fachzeitschriften. Daneben Tätigkeit als Referent, Hochschuldozent, Moderator und in der Weiterbildung; rund 300 Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen im deutschsprachigen Raum.

Mitarbeit im "Männer-Väter-Forum Köln"; Mitbegründer des "Väter-Experten-Netz Deutschland" (VEND).

Buchveröffentlichungen:

"Hauptsache Arbeit? - Männer zwischen Beruf und Familie" (mit Dieter Schnack), Rowohlt Verlag, Reinbek 1996, Neuauflage als Taschenbuch 1998.

"Vater, Sohn und Männlichkeit" (u.a. mit Wassilios Fthenakis), Tyrolia Verlag, Innsbruck/Wien 2001.

"Gutesleben.de - Die neue Balance von Arbeit und Liebe", Klett-Cotta Verlag, Stuttgart 2002.

"Die Krise der Kerle - Männlicher Lebensstil und der Wandel der Arbeitsgesellschaft", LIT-Verlag, Münster 2004.

Kontakt:

Thomas Gesterkamp, Theodor-Schwann-Str. 13, 50735 Köln.

Telefon/Fax: 0221-7604899. E-Mail: [thomas.gesterkamp@t-online.de](mailto:thomas.gesterkamp@t-online.de)

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Einführung des Elterngeldes**

Miriam Beblo

Professur für Volkswirtschaftslehre  
Fachhochschule für Wirtschaft Berlin

28.06.2006

Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen sieht vor, dass das bisherige bedarfsabhängige Erziehungsgeld von bis zu 300 Euro monatlich für bis zu 24 Monate durch ein 12 bzw. 14-monatiges Elterngeld ersetzt wird, welches sich als Lohnersatzleistung am vorherigen Erwerbseinkommen orientiert - mit einem Sockelbetrag von mindestens 300 Euro.

In meiner Stellungnahme zu dieser Reform orientiere ich mich an den in Abschnitt II des Entwurfes formulierten Zielen des Elterngeldes und diskutiere jeweils die ökonomischen Anreiz- und Verteilungswirkungen.

### **1. *Das Elterngeld hilft Eltern, die sich im ersten Lebensjahr des Neugeborenen vorrangig der Betreuung ihres Kindes widmen, bei der Sicherung ihrer Lebensgrundlage.***

→ Ziel ist demnach ein finanziell abgesicherter Schonraum zum Einfinden in das Familienleben.

#### **Kommentar:**

Der Einkommensausfall einer Erwerbsunterbrechung soll durch Zahlung einer Lohnersatzleistung in Höhe von 67% (bis zu einer Obergrenze von 1800 Euro) des durchschnittlichen Nettoeinkommens der vergangenen 12 Monate kompensiert werden. Hiermit wird für die meisten Anspruchsberechtigten, nämlich i.d.R. alle Erwerbstätigen, eine großzügigere Sicherung der Lebensgrundlage erreicht als mit dem bisherigen Erziehungsgeld. Auch der Sockelbetrag von 300 Euro für diejenigen, deren Einkommen niedrig ist bzw. die bisher kein Erwerbseinkommen bezogen haben, sowie die degressive Einkommensersatzrate für Einkommen unter 1000 Euro tragen zur Sicherung der Lebensgrundlage während der ersten 12 Monate bei. Problematisch ist allerdings, dass laut Gesetzentwurf der Sockelbetrag generell auch bei vorhergehender Nichterwerbstätigkeit gezahlt wird, unabhängig vom finanziellen Unterstützungsbedarf des Haushaltes. Hier ist weder die Sicherung der Lebensgrundlage geboten, noch muss entgangenes Einkommen ersetzt werden. Deshalb wäre, auch aus fiskalischen Gründen, eine Bedarfsprüfung für die Zahlung des Sockelbetrages angemessen.

Grundsätzlich muss bzgl. der Diskussion dieses ersten Ziels des Gesetzes angemerkt werden, dass die „Sicherung der Lebensgrundlage“ und die Vermeidung von „finanziellen Nöten“ durch bedarfsorientierte Lösungen genauer erreicht würden. Die Ausgestaltung des Elterngeldes als lohnorientierte Leistung kann also durch dieses Ziel allein nicht systematisch schlüssig begründet werden. In der Wirkung ergibt sich aus der Lohnorientierung eher eine Sicherung des Lebensstandards als der Lebensgrundlage. So wird für untere Einkommensgruppen durch die Einschränkung der Bezugsdauer von 24 Monaten auf 12 bzw. 14 Monate die Sicherung der Lebensgrundlage mit dem Elterngeld unwahrscheinlicher als unter der bisherigen Regelung.

Während die überwiegende Zahl der Haushalte vom Elterngeld profitieren und in der Summe mehr staatlichen Transfer als bisher erhalten wird, kann der maximale Verlust für Geringverdiener, Arbeitslose oder Sozialhilfebezieher 3000 bis 3600 Euro betragen.

## ***2. Das Elterngeld stärkt Eltern auch über diese Frühphase hinaus nachhaltig.***

→ Ziel ist demnach, die wirtschaftliche Existenz dauerhaft unabhängig von staatlichen Fürsorgeleistungen zu sichern.

### **Kommentar:**

Leider bleibt im Entwurf etwas unklar, wie dieses erstrebenswerte Ziel durch das Elterngeld erreicht werden soll. Insbesondere ist nicht zu erkennen, warum eine zeitlich bzw. in der Höhe begrenzte Leistung eine nachhaltige Stärkung und unabhängige wirtschaftliche Existenz dadurch ermöglichen soll, dass die Leistung am individuellen Einkommen orientiert ist, wie dies in der Zielformulierung behauptet wird. (Falls hiermit gemeint ist, die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern, so ist dies im folgenden Ziel 3 abgedeckt und wird dort kommentiert.)

## ***3. Das Elterngeld soll die Teilhabe an Beruf und Familie von Frauen und Männern besser sichern.***

→ Ziel ist demnach, Bedingungen dafür zu schaffen, dass

- a) Frauen leichter ins Berufsleben zurückkehren können und
- b) Männer bessere Chancen für aktive Vaterschaft haben.

### **Kommentar zu a):**

Diskontinuierliche Erwerbsverläufe führen zu negativen Einkommenseffekten. Die Folgekosten einer Karrierepause umfassen nicht nur das entgangene Einkommen während der Unterbrechung, sondern auch die eventuelle Verminderung des Einkommenspotenzials in der Zukunft und Einbußen bei der späteren Lohnentwicklung wegen der Entwertung des in der Vergangenheit gebildeten Humanvermögens. Diese langfristigen Konsequenzen einer Erwerbspause werden oft vernachlässigt. Insbesondere für die Lohnentwicklung von Frauen ist es deshalb entscheidend, dass sie trotz eventueller Erwerbsunterbrechungen dem Arbeitsmarkt verbunden bleiben. Eine daraus folgende politische Handlungsoption wäre, Anreize für längere Unterbrechungen abzubauen und Mütter so schnell wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Vor diesem Hintergrund ist das Konzept des Elterngeldes grundsätzlich zu begrüßen. Es werden zum einen die kurzfristigen Opportunitätskosten einer Erwerbsunterbrechung direkt vermindert, indem eine Lohnersatzleistung von 67% des entgangenen Einkommens gezahlt wird, zum anderen könnten auch die langfristigen Opportunitätskosten verringert werden. Dies wird allerdings nur gelingen, wenn tatsächlich eine schnellere Rückkehr in den Beruf stattfindet und kürzere Unterbrechungszeiten dazu führen, dass die langfristigen Lohnabschläge zukünftig geringer ausfallen.

Die wichtigsten Bedingungen für eine schnelle Wiederaufnahme der Erwerbsarbeit sind zum einen die gesicherte Betreuung des Kindes, zum anderen die monetäre Notwendigkeit des Erwerbseinkommens. Die monetäre Notwendigkeit wird aber für den überwiegenden Teil der

Haushalte durch das Elterngeld nicht größer sein als unter der bisherigen Gesetzgebung: Erstens wird für die meisten Eltern die Gesamtsumme des Elterngeldes höher ausfallen als das bisher bezogene Erziehungsgeld. Zweitens bleibt die insgesamt dreijährige Anspruchsdauer auf Elternzeit mit Arbeitsplatzgarantie erhalten. Solange also das Geld von den Paaren selbst zeitlich umverteilt und gegebenenfalls für weitere gewünschte Unterbrechungsjahre gespart werden kann, sollte die zeitliche Staffelung der Auszahlung für die individuelle Entscheidung zwischen „Zuhause Bleiben“ und der Aufnahme von Erwerbsarbeit nicht von Belang sein.

Während des ersten Lebensjahres des Kindes werden die Fehlanreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sogar noch größer sein als vorher, da sich das Elterngeld durch hinzuverdienendes Erwerbseinkommen vermindert (die Entzugsrate beträgt 100%, da nur noch die Differenz zwischen dem früheren und dem aktuellen Nettoeinkommen Berechnungsgrundlage ist). Auch Teilzeitarbeit lohnt sich in diesen ersten 12 Monaten kaum, obwohl die negativen Einkommenseffekte einer Teilzeitphase erheblich geringer sind als die einer vollständigen Unterbrechung, wie Forschungsergebnisse zeigen.

Nach Ablauf des ersten Jahres gestalten sich die Anreizeffekte genauso wie unter der alten Regelung, zumindest für alle, die bisher nicht in den Genuss von Erziehungsgeld für den 12. bis 24. Monat kommen. D.h. für diese Gruppe von Frauen sind vom Elterngeld kaum Arbeitseffekte zu erwarten - und dies vor dem Hintergrund, dass der Beitrag von Erwerbserfahrung zur Erklärung des Lohnunterschieds zwischen Frauen und Männern insgesamt bei knapp 16 Prozent liegt. Das heißt 16 Prozent des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds sind darauf zurückzuführen, dass Frauen und Männer nicht die gleiche Erwerbserfahrung haben und/oder die bereits vorhandene Erwerbserfahrung unterschiedlich entlohnt wird.

Für eine kürzere Unterbrechungsdauer spricht lediglich, dass beim früheren Erziehungsgeld für zwei Jahre auf Erwerbstätigkeit verzichtet werden musste, um in den Genuss des höchstmöglichen Transfereinkommens zu gelangen. Dieser negative Anreiz ist mit dem Elterngeld in der Tat zumindest teilweise abgeschafft. Insofern besteht offensichtlich die Hoffnung, dass durch die kürzere Erwerbsunterbrechung eine Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt besser gelingt und dadurch zur langfristigen Sicherung der wirtschaftlichen Existenz beiträgt.

In jedem Fall folgt, dass die Ausweitung des Angebotes an Kinderbetreuung eine notwendige, das Elterngeld flankierende Maßnahme für eine schnelle Rückkehr von Frauen in den Beruf darstellt.

#### **Kommentar zu b):**

Wegen der höheren finanziellen Kompensation entgangenen Einkommens durch das Elterngeld wäre denkbar, dass in Zukunft mehr Väter (es sich leisten) könnten, Elternzeit in Anspruch nehmen. Dabei hängt die tatsächliche Inanspruchnahme sicher maßgeblich auch von Widerständen auf der Arbeitgeberseite ab und den Folgen für die individuellen Erwerbskarrieren der Väter. Zu begrüßen ist, dass durch die Anreizeffekte des Elterngeldes die Wahrscheinlichkeit dafür steigt, dass auch männliche Arbeitnehmer auf Grund eines Kindes zeitweilig aus dem Beruf aussteigen und sich somit das „Unterbrechungsrisiko“ aus Sicht der Arbeitgeber etwas gleichmäßiger auf weibliche und männliche Beschäftigte verteilen könnte. Dies wäre ein erster kleiner Schritt Richtung Abbau von statistischer Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt (bei Einstellungen, Beförderungen etc.).

Allerdings ist auch dieser Mechanismus eng mit dem Vorhandensein von geeigneter Kinderbetreuung verknüpft: Wenn die Betreuung des Kindes nach dem 14. Elternzeitmonat nicht gesichert ist, wird eine Frau (falls sie bereits die ersten 12 Monate Elternzeit übernommen hat) realistischweise keine qualifizierte Arbeit nur für die Zeit der beiden Partnermonate aufnehmen können (bzw. zu ihrem alten Arbeitgeber zurückkehren können). D.h. sie bekommt möglicherweise nur einen Minijob und verdient damit 400 Euro brutto. Ihr Partner dürfte nun maximal nicht wesentlich mehr als 1000 Euro netto verdienen, damit es sich finanziell lohnt, dass er die beiden Partnermonate nimmt und der Haushalt sich dadurch nicht schlechter stellt.

#### **4. Nicht explizit im Gesetzentwurf angeführtes Ziel: Förderung der Fertilität, insbesondere von höher Qualifizierten**

##### **Kommentar:**

In der öffentlichen und politischen Diskussion des Elterngeldes spielte offensichtlich auch dieses ergänzend genannte Ziel eine wichtige Rolle. In der Tat gibt es für eine Gesellschaft, die auch rein wirtschaftlich von Kindern im Saldo profitiert, gute Gründe dafür, die Opportunitätskosten von potenziellen Eltern zu berücksichtigen. Diese Überlegung verschafft dem lohnorientierten Elterngeld seine Berechtigung. Allerdings müssen für die Wirksamkeit des Elterngeldes in dieser Hinsicht noch folgende Bedingungen gegeben sein: Zum einen müsste es tatsächlich eine signifikante „Kinderlücke“ bei Besserverdienenden geben. Dies erscheint aktuell z.B. durch nach unten korrigierte Schätzungen zur Kinderlosigkeit von Akademikerinnen nicht mehr so selbstverständlich wie früher. Zum anderen müsste die Entscheidung für ein Kind tatsächlich stark von monetären Überlegungen geprägt sein, selbst wenn ausreichende Betreuungsangebote tatsächlich existieren sollten (s.o.). Nach dem derzeitigen Stand kann dies zumindest nicht als gesichert angesehen werden, abgesehen davon, dass gegenüber den privat entstehenden Nettokosten für ein Kind (die Schätzungen reichen von 110.000 bis 200.000 Euro) der zusätzliche Elterngeldtransfer eher untergeordnete Bedeutung hat. Daher muss man natürlich davon ausgehen, dass ein beträchtlicher Teil der Elterngeldtransfers im Grunde durch Mitnahmeeffekte entstehen wird, d.h. an Eltern gezahlt werden wird, die auch ohne diesen Transfer Kinder bekommen hätten. Falls jedoch das Elterngeld tatsächlich Anreizeffekte entwickelt, ist zu bedenken, dass diese auch darin bestehen könnten, dass die Familiengründung eher auf spätere Phasen verschoben wird, in denen der Arbeitsplatz sicher und das Einkommen bereits einigermaßen hoch ist.

Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Universität zu Köln

**Elterngeld – eine gute Idee, die sozial ausgestaltet werden muss**

In dem am 18. November 2005 von Spitzenrepräsentant(inn)en der CDU, CSU und SPD unterzeichneten Koalitionsvertrag werden Familien als „Grundlage eines freiheitlichen Gemeinwesens“ bezeichnet, denen man „das Leben erleichtern“ will. Deutschland soll „modern und familienfreundlich“ werden. Direkt im Anschluss an die Passage zum Elterngeld heißt es: „Wir wollen materielle Kinderarmut reduzieren ...“ Zu fragen ist, ob der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes diesem Anspruch gerecht wird oder ihn sogar konterkariert, welche Ziele damit verfolgt werden und was für Alternativen es zu dem Gesetzentwurf gibt.

Wie man das Elterngeld beurteilt, hängt in erster Linie von den damit verfolgten Zielen ab: Bildet die Verringerung der Armut junger Familien, die Finanzierung der Gleichstellung beider Geschlechter im Hinblick auf die Erziehungsarbeit oder die Förderung der Gebärfreudigkeit besser Verdienender das Leitmotiv? Es gibt drei für die konkrete Ausgestaltung des Elterngeldes entscheidende Zielsetzungen: Je nachdem, ob die demografische Entwicklung, die emanzipatorische Wirkung oder die soziale Intention im Vordergrund steht, fallen die Stellungnahmen und Vorschläge zum Elterngeld teilweise unterschiedlich, ja gegensätzlich aus. Hier wird dafür plädiert, die soziale Komponente nicht zu vernachlässigen und mit dem Elterngeld keine Bevölkerungs-, sondern ausschließlich Familien- und Gleichstellungspolitik zu machen.

Familien- und Bevölkerungspolitik sind weder dasselbe, noch dürfen sie gleichgesetzt oder miteinander verwechselt werden. Während die *Bevölkerungspolitik* den Kinderwunsch junger Menschen nach den Interessen des Nationalstaates bzw. der „Volksgemeinschaft“ zu beeinflussen, ja zu manipulieren sucht, konzentriert sich *Familienpolitik* darauf, gute Lebensbedingungen für die Kernfamilie bzw. deren schwächste Mitglieder, d.h. für Mütter und Kinder, zu schaffen. Eine kinderfreundliche Familienpolitik muss die soziale Situation jener Menschen optimieren, die eigenen Nachwuchs haben wollen und deshalb auf Unterstützung angewiesen sind. Ob (und wie viele) Kinder die einzelnen Paare bekommen (wollen), darf nicht der Staat,



sondern müssen sie weiterhin selbst ganz allein entscheiden. Bevölkerungspolitik hat besonders vor dem Hintergrund der NS-Vergangenheit in Deutschland daher in einer Demokratie keinen Platz. Sie würde die Menschen entwürdigen, sie der Autonomie in Bezug auf die Gestaltung ihres Lebens berauben und die Emanzipation der Frau rückgängig bzw. unmöglich machen.

### Sozialpolitik paradox: Abschied von der sozialen Gerechtigkeit?

Vergleicht man das geplante Eltern- mit dem Erziehungsgeld, welches es ersetzen soll, wird seine ganze Ambivalenz deutlich. Einerseits wird das Elterngeld den sich ausdifferenzierenden Lebensentwürfen von Männern und Frauen sowie deren Wunsch nach einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie eher gerecht als das Erziehungsgeld. Andererseits nimmt es zu wenig Rücksicht auf die gegenwärtig miserable Arbeitsmarktsituation und die schwierige soziale Lage vieler Familien (Stichwort „Hartz IV“). Da es als Lohnersatzleistung mit einer Maximalhöhe von 1.800 EUR pro Monat konzipiert ist, die es auch mehr Vätern erlauben dürfte, im Beruf vorübergehend kürzer zu treten und Erziehungsverantwortung zu tragen, ohne den Familienetat zu ruinieren, schneidet das Elterngeld aus frauen- und gleichstellungspolitischer Perspektive besser ab als das Erziehungsgeld.

In sozialpolitischer Hinsicht geht ein Vergleich umgekehrt aus: Zumindest ein Teil der Eltern wäre nach dem 1. Januar 2007 im Leistungsbezug schlechter gestellt als vorher. Das geplante Elterngeld ist ein sozialpolitisches Paradox, weil der Staat damit jene Anspruchsberechtigten am meisten subventioniert, die es am wenigsten nötig haben. Obwohl es nicht – wie zuerst von der CSU verlangt – auf die Sozialhilfe bzw. das Arbeitslosengeld II angerechnet werden soll, haben Transferleistungsempfänger/innen (darunter sehr viele Frauen), die Kinder erziehen, von dem geplanten Elterngeld dagegen nur Nachteile. Bisher erhielten Sozialhilfebezieher/innen und Arbeitslose das Erziehungsgeld in Höhe von 300 EUR pro Monat zwei Jahre (oder als „Budgetvariante“ in Höhe von 450 EUR ein Jahr lang); Elterngeld gibt es jedoch bloß für ein Jahr und sein „Mindestelterngeld“ genannter Sockelbetrag, mit dem sie auskommen müssen, liegt gleichfalls bei 300 EUR (oder bei 150 EUR, wenn er zwei Jahre lang gezahlt wird). Erwerbstätige Paare erhalten im Falle der Teilung von Erziehungsarbeit zwei (Partner-)Monate zusätzlich Elterngeld; im Unterschied zum Erziehungsgeld wird es ihnen als Lohnersatz gezahlt und bei 1.800 EUR pro Monat gedeckelt. Mithin erhalten relativ Gutbetuchte auf Kosten von schlechter Gestellten mehr (Eltern-)Geld, das vornehmlich hoch qualifizierte, gut verdienende Frauen motivieren soll, mehr Kinder zu bekommen und anschließend möglichst schnell wieder in den Beruf zurückzukehren.

Auch ein historischer Vergleich lohnt: 1986 trat das Erziehungsgeld an die Stelle des bis dahin gewährten Mutterschaftsurlaubsgeldes, das nur *erwerbstätige* Frauen erhielten, ursprünglich in Höhe von 750 DM (383,47 EUR) pro Monat gezahlt, von der CDU/CSU/FDP-Regierung unter Helmut Kohl zuerst auf 510 DM (260,76 EUR) monatlich gekürzt und später durch das Erziehungsgeld in Höhe von 600 DM (306,78 EUR) ersetzt wurde. Damit sollten Mütter motiviert werden, sich für zwei Jahre aus der Erwerbsarbeit zurückzuziehen und auf die Familienarbeit zu konzentrieren oder erst gar nicht auf den Arbeitsmarkt zu drängen, wodurch man das traditionelle Geschlechterarrangement zementierte. Die *berufstätigen* Mütter benachteiligte das Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub, indem das Mutterschafts- mit dem Erziehungsgeld verrechnet und der Mutterschutz gleich in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt wurde. Statt die Vereinbarkeit von qualifizierter Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung zu fördern, machte das Gesetz die Zahlung von Erziehungsgeld davon abhängig, dass Mütter (oder in seltenen Ausnahmefällen: Väter) eine solche Berufstätigkeit aufgaben oder gar nicht erst aufnahmen. Es schrieb dadurch die traditionelle Frauenrolle fest und bestätigte die typisch deutsche Ideologie, wonach Kinderbetreuung *zu Hause* und nur durch *eine* Bezugsperson (in der Regel die leibliche Mutter) erfolgen muss. Das geplante Elterngeld hat nun mehr Ähnlichkeit mit dem Mutterschaftsurlaubs- als mit dem Erziehungsgeld.

Schweden, das in diesem Zusammenhang gern als Vorbild genannt wird, hat das Elterngeld zwar schon 1973/74 eingeführt, den Grundbetrag für die nicht erwerbstätigen Mütter gegenüber der bis dahin gültigen Regelung (Mutterschaftsgeld) jedoch gleichzeitig deutlich erhöht. Bei dem dortigen Elterngeld handelt es sich um eine an die Krankenversicherung gekoppelte Versicherungsleistung: Wenn jemand gut verdient und sein Arbeitgeber für ihn gesetzlich festgelegte Beiträge an die Elternversicherung entrichtet, bekommt er auch mehr ausgezahlt. In dem skandinavischen Pionierland stand das Elterngeld in einem öffentlichen Diskurs, der auf die Verwirklichung von mehr Geschlechtergerechtigkeit (Gleichstellung von Mann und Frau) und auf sozialen Fortschritt abzielte.

Hauptmanko des Gesetzentwurfes ist seine soziale Unausgewogenheit. Während das Elterngeld, so wie es die Koalitionsfraktionen einführen wollen, dem Prinzip der *Bedarfsgerechtigkeit* diametral widerspricht, folgt es dem Grundsatz der *Leistungsgerechtigkeit*. Diesen hat Peer Steinbrück als nordrhein-westfälischer Ministerpräsident am 13. November 2003 in der ZEIT als Leitlinie vorgegeben: „Soziale Gerechtigkeit muss künftig heißen, eine Politik für jene zu machen, die etwas für die Zukunft unseres Landes tun: die lernen und sich qualifizieren, die arbeiten, die Kinder bekommen und erziehen, die etwas unternehmen und Arbeitsplätze schaffen, kurzum, die Leistung für sich und unsere Gesellschaft erbringen. Um die – und nur um sie – muss sich Politik kümmern.“ Was

hier mit geradezu zynischer Klarheit formuliert wird, pervertiert den Gerechtigkeitsbegriff, hat mit dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes eigentlich nichts mehr zu tun und muss zu einer tieferen Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich führen, verbunden mit mehr Drogenmissbrauch und (Gewalt-)Kriminalität.

### Soll man die Armut an und/oder von Kindern bekämpfen?

Wie schon die Einführung des Erziehungsgeldes, so findet auch die Einführung des Elterngeldes im Rahmen eines pronatalistischen Diskurses statt. Über die Demografie und damit verbundene Probleme wie den Geburtenrückgang, abnehmende Fertilitätsraten oder den angeblichen „Bevölkerungsschwund“ wurde in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg noch nie so rege diskutiert wie gegenwärtig. Dabei erscheint die demografische Entwicklung in Öffentlichkeit, Massenmedien und Politik fast ausnahmslos als Krisen- bzw. Katastrophenszenario, das zu einer Anpassung der sozialen Sicherungssysteme durch Kürzung von Leistungen, Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen und Privatisierung von Risiken zwingt.

Neben dem quantitativen spielt auch der qualitative Pronatalismus wieder eine wachsende Rolle. *Bild am Sonntag* zitierte Daniel Bahr, den Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für demografische Entwicklung und Mitglied des Bundesvorstandes seiner Partei, am 23. Januar 2005 mit den Worten: „In Deutschland kriegen die Falschen die Kinder. Es ist falsch, daß in diesem Land nur die sozial Schwachen die Kinder kriegen.“ Bahr hatte weiter gesagt: „Wir brauchen mehr Kinder von Frauen mit Hochschulabschluß als von jenen mit Hauptschulabschluß.“ Auch der *Spiegel* (v. 12.9.2005) klagte in einem Artikel unter dem Titel „Generation Kinderlos“, besonders Akademiker/innen blieben oft ohne Nachwuchs: „Die Elite der Republik reproduziert sich nicht.“ Dass die an den Pranger gestellten Akademikerinnen überhaupt nicht „in den Gebärestreik“ getreten waren, sondern zahlreichen Medienberichten unzureichende oder falsche Daten zugrunde lagen, wie das DIW feststellte, ging beinahe unter. Es blieb jedoch nicht bei fragwürdigen Pressemeldungen; vielmehr reagierte die Große wie schon die rot-grüne Koalition auf Alarmrufe im Hinblick auf die abnehmende Fruchtbarkeit von Hochqualifizierten, indem sie das Erziehungsgeld als Instrument zur Steigerung der Geburtenrate diskutierte. Vor allem hoch qualifizierte Frauen sollten durch finanzielle Anreize zur Familiengründung motiviert werden. Steffen Reiche, SPD-Bundestagsabgeordneter und früherer Bildungs- und Wissenschaftsminister des Landes Brandenburg, bemerkt dazu: „Mit dem Elterngeld will man bewusst auch besser verdienende Eltern anregen, wieder mehr Kinder zu bekommen. Man erhofft sich davon, dass auch die Gruppe mit der vermeintlich besseren genetischen Disposition

einen höheren Beitrag zur demografischen Entwicklung leistet.“ (spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft 148/2006, S. 5)

Mit dem Elterngeld, so scheint es, will man weniger die Armut *von* Kindern als die Armut *an* Kindern bekämpfen. Deutschland braucht aber nicht „mehr Kinder“, wie der Koalitionsvertrag behauptet, sondern vor allem weniger Kinder, die in Not und Elend aufwachsen. Weder das geplante Elterngeld noch die Verbesserung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten lösen die finanziellen Probleme sozial benachteiligter Familien. Da diese aufgrund ihres fehlenden oder zu geringen Einkommens keine Steuern zahlen, kommen sie gar nicht in den Genuss dieser Maßnahme des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung, während Besserverdienende, die sich eine Tagesmutter oder eine Kinderfrau leisten und die Aufwendungen dafür bis zum Höchstbetrag von 4.000 EUR absetzen können, überdurchschnittlich davon profitieren.

Spätestens seit dem 2. Armuts- und Reichtumsbericht, den die rot-grüne Bundesregierung am 2. März 2005 vorgelegt hat, ist weiten Teilen der Öffentlichkeit bewusst, dass (Kinder-)Armut nicht nur in der sog. Dritten Welt, sondern auch hierzulande ein Problem darstellt. Dies gilt zumindest dann, wenn man darunter nicht nur *absolutes* Elend, vielmehr auch ein *relatives* Maß an sozialer Ungleichheit versteht, das Betroffene daran hindert, sich ihrer persönlichen Fähigkeiten gemäß zu entfalten und sich optimal zu entwickeln. Von den knapp 12 Millionen Kindern bis 15 Jahre lebten im April 2006 über 1,788 Millionen in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften (sog. Hartz-IV-Haushalten). Rechnet man die übrigen Betroffenen hinzu und berücksichtigt die Dunkelziffer, leben gut zwei Millionen Kinder, d.h. mindestens jedes sechste Kind, auf Sozialhilfeniveau. Armut ist aber mehr, als wenig Geld zu haben. Wenn man sinnvollere, nämlich qualitative und nichtmonetäre Kriterien für das Armsein anlegt, steigt die Zahl auf 3 bis 3,3 Millionen Kinder. Über die Hälfte davon leben auf Sozialhilfe-Niveau; die Eltern der anderen haben entweder keinen Antrag gestellt oder etwas mehr Geld zur Verfügung, ohne deshalb eine sorgenfreie Kindheit ihres Nachwuchses gewährleisten zu können. Vielmehr bestehen in mehreren Lebensbereichen wie Wohnung/Wohnumfeld, Bildung, Gesundheit und Freizeit schwerwiegende Defizite, die sich ein ganzes Leben lang negativ auswirken können.

Diesem gravierenden Problem muss sich nicht nur die Sozial-, vielmehr auch die Familienpolitik stellen, statt seine Lösung nach dem Ressortprinzip an benachbarte Ministerien zu delegieren. Es handelt sich dabei um eine Querschnittsaufgabe, was die Bundesregierung veranlassen sollte, Kinderarmut nicht noch zu verschärfen. Die

zum 1. Januar 2007 geplante Anhebung der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent ist z.B. nicht nur Gift für die Konjunktur, sondern auch für Familien, besonders jene von Geringverdienern, die einen Großteil ihres Einkommens in den Alltagskonsum stecken (müssen), weshalb sie dieser Schritt automatisch viel stärker trifft als Besserverdienende (ohne Kinder). Indirekte bzw. Verbrauchssteuern sind nun einmal unsozial, weil sie die Leistungsfähigkeit und die finanzielle Lage der Steuerpflichtigen nicht genügend berücksichtigen.

#### Für eine solidarische Familienpolitik und ein sozial gerechtes Elterngeld

Um die Armut von Kindern aus sozial benachteiligten Familien verringern, ist ein gesellschaftspolitischer Paradigmawechsel nötig: Eltern mit den niedrigsten Einkommen und geringsten Handlungsmöglichkeiten müsste die Regierung stärker unterstützen. Wenn man etwas für die (armen) Kinder tun will, kann man zwischen reichen und weniger begüterten Familien umverteilen; will man hingegen das Gebären als solches fördern, muss man zwischen Kinderlosen und Familien umverteilen, unabhängig davon, wie gut es den letzteren finanziell geht. Statt alle Menschen besser zu stellen, die Kinder haben, sind gezielt solche Kinder besser zu stellen, die keine wohlhabenden Eltern haben und/oder von ihnen vernachlässigt werden. Sinnvoll wäre eine bedarfsorientierte soziale Grundsicherung, die sich auf Familien konzentriert, deren Kinder kaum Entwicklungs- und Entfaltungschancen haben. Da in der Bundesrepublik noch immer eine gute öffentliche Infrastruktur fehlt, die es auch Alleinerziehenden erlauben würde, (voll) erwerbstätig zu sein, liegt hier ein Schlüssel zur Bekämpfung von Kinderarmut. Mehr gute Ganztagschulen sowie (möglichst beitragsfreie) Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze hätten einen Doppelleffekt: Einerseits könnten von Armut betroffene oder bedrohte Kinder umfassender betreut, systematischer gefördert und gesünder ernährt werden, andererseits (beide) Eltern leichter einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen und finanzielle Probleme besser meistern. Nötig ist aber auch eine Strukturreform, die der sozialen Selektion durch das gegliederte deutsche Schulsystem ein Ende bereitet.

Eine moderne Gesellschaftspolitik hat sich nicht „der Familie“ als Institution, sondern jenen Familien und ihren schwächsten Mitgliedern stärker zuzuwenden, die sozial benachteiligt und nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt selbstständig zu bestreiten. Weder die Beziehenden von Sozialtransfers noch die Geringverdiener/innen dürfen schlechter gestellt werden als bisher. Um die Sozialtransferbezieher/innen nicht schlechter zu stellen als bisher bzw. als die Erwerbstätigen, muss das Mindestelterngeld wenigstens auf 450 EUR pro Monat angehoben und der Anspruch auf Partnermonate sämtlichen Alleinerziehenden eingeräumt werden.

Alternativ könnte man sich auch eine deutsche Eltern- im Rahmen einer solidarischen Bürgerversicherung vorstellen. *Bürgerversicherung* heißt, dass alle Wohnbürger/innen und Mitglieder aller Berufsgruppen, d.h. nicht nur abhängig Beschäftigte, aufgenommen werden. *Bürgerversicherung* bedeutet, dass es sich um eine *Versicherungslösung* handelt, also gewährleistet sein muss, dass ihre Mitglieder, soweit sie dazu finanziell in der Lage sind, Beiträge entrichten und entsprechend geschützte Ansprüche erwerben. Dies schließt ein, dass sich der Staat mit Steuergeldern an ihrem Auf- und Ausbau beteiligt, und hat unter gerechtigkeits-theoretischen Gesichtspunkten den Vorteil, dass Besserverdienende nicht nur ein höheres Elterngeld als Geringverdiener/innen erhalten, sondern sich an dessen Finanzierung auch stärker beteiligt haben, was das deutsche Steuersystem mitnichten gewährleistet. *Solidarisch* zu sein heißt gerade, dass die Bürgerversicherung zwischen den ökonomisch unterschiedlich Leistungsfähigen einen sozialen Ausgleich herstellt. Beiträge wären nicht nur auf Löhne und Gehälter, sondern auf sämtliche Einkunftsarten (Zinsen, Dividenden, Tantiemen, Miet- und Pächterlöse) zu erheben, ohne dass es Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenzen privilegierten Personengruppen erlauben würden, sich ihrer sozialen Verantwortung zu entziehen. Wer den nach der persönlichen Einkommenshöhe gestaffelten Beitrag nicht selbst entrichten kann, muss durch den Staat versichert werden. Arbeitgeberbeiträge sollten nicht mehr an die Bruttolohn- und -gehaltssumme gekoppelt werden, was beschäftigungsintensive Betriebe übermäßig belastet. Stattdessen bietet sich die Bruttowertschöpfung im Rahmen einer „Maschinensteuer“ als Bemessungsgrundlage an.

---

## **Deutscher Industrie- und Handelskammertag**

---

Zum Thema: **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes,  
Bundestagsdrucksache 16/1889**

### **Grundsätzliches:**

Der vorliegende Gesetzentwurf regelt die Einführung eines Elterngeldes zum 1. Januar 2007: 67 Prozent des Nettoeinkommens sollen für 12 Monate als Einkommensersatz gezahlt werden – dies verlängert sich um zwei weitere Monate, wenn der Partner eine entsprechende Auszeit nimmt. Es wird ein Mindestbetrag von 300 Euro und ein Maximalbetrag von 1800 Euro ausgezahlt. Eine Arbeitszeitverringerung bis auf maximal 30 Wochenstunden ist möglich, ohne den anteiligen Anspruch auf Elterngeld zu verlieren.

Die IHK-Organisation sieht das Elterngeld als ein geeignetes Instrument, um Erwerbstätigen die Entscheidung für ein Kind zu erleichtern und Anreize zu setzen, ohne lange Unterbrechung wieder an den Arbeitsplatz zurückzukehren. Der Anspruch auf eine dreijährige Arbeitsplatzgarantie während der Elternzeit bleibt davon unberührt, was gerade die mittelständische Wirtschaft vor oftmals große Probleme stellt. Immerhin ist aber eine insgesamt kürzere Verweildauer in Elternzeit zu erwarten, da die Einkommensersatzleistung pro Person grundsätzlich auf ein Jahr befristet ist.

Unbedingte Voraussetzung für die rasche Rückkehr ist jedoch eine gut ausgebaute Infrastruktur der Kinderbetreuung, damit der Erwerbswunsch nicht durch fehlende Betreuungsmöglichkeiten unmöglich wird oder nur in eingeschränktem Maß realisierbar ist. Denn gerade für Kinder unter Drei Jahren ist die Situation mehr als unbefriedigend. Wenn Eltern schnell wieder an den Arbeitsplatz zurückkehren wollen, aber keine Möglichkeit der Betreuung finden, dann läuft das Konzept des Elterngeldes in die Leere. Elterngeld und ausreichende Infrastruktur sind zwei Seiten der gleichen Medaille und müssen unbedingt einander ergänzen. Ein weiteres Problem – neben der generellen Knappheit – stellen die Öffnungszeiten der Kindergärten, Kitas etc. dar. Auch hier muss den Erwerbswünschen und Erwerbsrealitäten deutlich besser Rechnung getragen werden, damit Familie und Beruf besser vereinbart werden können und die Anpassungslast nicht allein bei Eltern und Betreibern bleibt.

**§2 Elterngeld** – Die Höhe des Elterngeldes bemisst sich nach dem Durchschnitt der letzten 12 Nettomonatseinkommen. Dies vermeidet Nachteile zu Lasten derer, die über das Jahr stark schwankende Einkommen beziehen. Diese Option dürfte nicht zuletzt für manche Selbständige von Vorteil sein.

Bei kleineren Einkommen (weniger als 1.000 € netto pro Monat) erhöht sich der Prozentsatz für jede zwei Euro Unterschreitung der 1.000 Euro Marke um 0,1 Prozentpunkte auf maximal 100 Prozent Einkommensersatz. Diese Regelung bedeutet für Bezieher kleiner Einkommen von beispielsweise 350 Euro, dass sie fast 100 Prozent Einkommensersatz als Elterngeld erhalten. Berücksichtigt man hierbei, dass Erziehende – ungeachtet ob erwerbstätig oder nicht – einen Sockelbetrag von 300 Euro erhalten – zahlt sich nach dieser Regelung Erwerbsarbeit mehr aus, als Nichterwerbsarbeit und ist somit aus DIHK-Sicht ein sinnvoller Anreiz.

**§ 4 Bezugszeitraum** – das Elterngeld wird für 12 Monate gezahlt. Es verlängert sich um zwei weitere Monate, wenn der Partner auch eine Auszeit zur Betreuung nimmt. Das Ziel, auch Vätern die Elternzeit zu erleichtern, wird vom DIHK unterstützt. Erfahrungen aus Schweden zeigen, dass auch kurze Auszeiten im betrieblichen Alltag gemeistert werden können. Die berechtigten Vorbehalte vieler Unternehmen, diese Auszeiten nur mit Schwierigkeiten überbrücken zu können, müssen durch Politik und Wirtschaft ernst genommen werden. Betriebe brauchen mehr Informationen zur Auszeit und beruflichem Wiedereinstieg. Nur wenn sinnvolle Lösungen bekannt sind, können Hindernisse aus dem Weg geräumt werden. Grundsätzlich gilt jedoch auch: Je länger der Vorlauf einer solchen Auszeit, desto leichter ist es für Unternehmen, eine Überbrückung zu organisieren und desto geringer werden die Vorbehalte gegen die „Partnermonate“ ausfallen. Betrieb und Mitarbeiter sollten deshalb möglichst früh die Elternzeit planen. Vor diesem Hintergrund wäre es aus Sicht des DIHK besser gewesen, man hätte hier zunächst mehr auf Freiwilligkeit und Bewusstseinswandel sowie auf die finanziellen Anreize des Elterngeldes gesetzt.

**§ 6 Verlängerungsoption** – Aus Sicht des DIHK läuft die Möglichkeit, den Bezugszeitraum bei halben Zahlungsbeträgen zu verdoppeln, in die falsche Richtung. Hier werden Anreize gesetzt, für zwei Jahre dem Betrieb fern zubleiben; so würden die positiven Wirkungen des Elterngeldes aus Sicht der Wirtschaft geschwächt. Deswegen schlägt der DIHK zumindest eine Befristung dieser Regelung auf z.B. drei Jahre vor: So würde auf der einen Seite der noch auszubauenden Betreuungssituation Rechnung getragen und auf der anderen Seite würden mittelfristig die Anreize richtig gesetzt.

**§ 10 Verhältnis zu anderen Sozialleistungen** – Der Gedanke, dass sich Arbeit mehr lohnen soll als Nichtarbeit, erfährt jedoch einen Bruch durch die Regelung in § 10. Der Sockelbetrag von 300 Euro bleibt unberücksichtigt, wenn es um die Berechnung von anderen Sozialleistungen (insbesondere ALG II) geht. Zwar wird das Elterngeld für 12 bzw. 14 Monate gezahlt und nicht mehr wie das bisherige Erziehungsgeld für 24 Monate, jedoch wird es weiterhin zusätzlich gewährt und



Berlin, 28. Juni 2006

verringert so die Anreize zur Arbeitsaufnahme. Die Fehlanreize aus der Erhöhung des Transfersbezugs sind hier aus Sicht der Wirtschaft stärker zu gewichten als die Vorzüge einer intensiven Familienförderung. Deswegen ist die Nichtanrechenbarkeit des Elterngeldes auf das ALG II abzulehnen.

**§ 16 Inanspruchnahme der Elternzeit** – Wer künftig Elternzeit nehmen will, muss diese spätestens 7 Wochen vor Beginn (statt wie bisher grundsätzlich 8 Wochen vorher) schriftlich beantragen. Diese Fristverkürzung belastet gerade kleine Betriebe, die künftig vor der neuen Herausforderung stehen, für relativ kurze Zeiträume (von z.B. 2 Monaten) einen qualifizierten Ersatz finden zu müssen. Hierbei sollte den Belangen von Unternehmen stärker Rechnung getragen werden – zumal sie gerade bei konjunkturellen Hochzeiten einen Ausfall schwerer verkraften als zu Zeiten mit eher geringer Arbeitsauslastung. Gerade weil Betriebe im Streitfall keine große Mitsprache bei dem Zeitpunkt der Auszeit haben, sollte die Ankündigungsfrist eher länger als kürzer sein. Grundsätzlich gilt: Je länger die Vorlaufzeit, desto leichter ist es für Unternehmen, eine Überbrückung zu organisieren. Gerade um die Akzeptanz der doch mit Vorbehalten gesehenen Partnermonate zu erhöhen, sollte die Ankündigungsfrist eher verlängert denn verkürzt werden. Probleme, die vereinzelt bei einer Überschneidung von Kündigung der Elternzeit und Greifen des Kündigungsschutzes auftreten könnten, sollten anders gelöst werden.

**Mutterschaftsgeld** – Es ist nicht nachzuvollziehen, warum mit dem Elterngeld eine neue Leistung für Familien eingeführt wird, ohne den sachfremden Arbeitgeberanteil bei den Mutterschaftsleistungen endlich in das Steuersystem zu überführen. Aus Sicht des DIHK hätte sich hier eine gute Gelegenheit ergeben – nachdem dies beim Aufwendungsausgleichsgesetz (AAG) versäumt wurde – die Lastenverteilung beim Mutterschaftsgeld neu zu ordnen und die einseitige Belastung der Betriebe bei Erfüllung dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe zu korrigieren.

**Übergangsregelungen** – Das Elterngeld soll ab dem 1. Januar 2007 in Kraft treten und gilt ausschließlich für Kinder, die ab diesem Zeitpunkt geboren werden. Es wäre zu prüfen, inwieweit anstelle einer Stichtagsregelung eine Übergangsregelung geschaffen werden könnte: Zu überdenken wäre beispielsweise, ob wahlweise alle Eltern von Kindern bis zur Vollendung des 12. oder 14. Lebensmonats elterngeldberechtigt sind, jedoch der finanzielle Anspruch erst ab dem 1. Januar 2007 greift. So würden Eltern von Kindern, die beispielsweise im Oktober 2006 geboren wurden, ab dem 1. Januar 2007 für maximal 11 Monate (also für 12+2-3 Monate), Elterngeld erhalten können. Es müsste hierbei eine Art Günstigerprüfung erfolgen, ob Eltern sich durch die Inanspruchnahme des Erziehungsgeldes (sowie der entsprechenden „alten“ Regelungen) günstiger stellen, oder besser das Elterngeld beanspruchen, dessen finanziellen Auswirkungen jedoch erst ab dem Stichtag greifen.

**Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
Ausschussdrucksache 16(13)81e**

Zur Anhörung eingeladen: Dr. Christine Fuchsloch



**Deutscher  
Juristinnenbund  
e.V.**  
Vereinigung der Juristinnen,  
Volkswirtinnen und  
Betriebswirtinnen

Berlin, 29. Juni 2006

Geschäftsstelle / Office:  
Anklamer Straße 38  
D-10115 Berlin  
fon: ++49 – (0)30 – 443270-0  
fax: ++49 – (0)30 – 443270-22  
geschaeftsstelle@djb.de  
<http://www.djb.de>

## **S t e l l u n g n a h m e**

### **zum Gesetzentwurf der CDU/CSU und SPD zur Einführung eines Elterngeldes Bundestags – Drucksache 16/1889 vom 20.6.2006**

#### **Vorbemerkung**

In der nachfolgenden Stellungnahme werden die wichtigsten Gesichtspunkte zu dem vorgelegten Elterngeldgesetzentwurf aufgegriffen. Ergänzend wird zu Detailfragen, insbesondere zu der nicht unproblematischen Ermittlung des Einkommens, auf die Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes zu dem Entwurf des Ministeriums (<http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-recht-der-sozialen-sicherung-familienlastenausgleich/St-06-10-Elterngeld/>) verwiesen.

#### **Grundsätzliches**

Der Deutsche Juristinnenbund begrüßt die geplante Einführung eines Elterngeldes als Lohnersatzleistung für entgangenes Einkommen im ersten Jahr nach der Geburt eines Kindes. Das Elterngeld ist geeignet, die Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbsarbeit für Frauen und Männer sowie die Partizipation von Vätern an der Familienarbeit zu fördern. Untersuchungen zeigen, dass es bisher häufig finanzielle Gründe und unzureichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind, weshalb erwerbstätige Mütter von Kleinkindern länger unterbrechen oder weniger Stunden berufstätig sind als sie es wünschen. Viele Väter würden demgegenüber lieber ihre Arbeitszeit verkürzen und mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen als dies gegenwärtig der Fall ist. Ein Elterngeld als Lohnersatzleistung erleichtert es, dass Eltern partnerschaftliche Lösungen bei der Kleinkindbetreuung im ersten

Lebensjahr finden und mildert die durch die Geburt des Kindes verursachten finanziellen Einbußen ab.

Um das Ziel der stärkeren Beteiligung von Vätern zu erreichen, begrüßt der djb nachdrücklich die vorgeschlagene Reservierung von zwei so genannten „Partnermonaten“, wenn der andere Elternteil auch Elterngeld in Anspruch nimmt. Der djb hält längerfristig eine Ausweitung der Förderung väterlicher Erziehungszeit über die zwei Partnermonate hinaus für erforderlich. Die Regelung ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Der Staat entspricht damit seiner Verpflichtung aus Art 3 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes, auf die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Umgekehrt wären familienpolitische Maßnahmen, die faktisch die Stellung von Frauen im Berufsleben verschlechtern, verfassungsrechtlich problematisch. Es ist zu erwarten, dass die finanziell attraktive Inanspruchnahme der Partnermonate von Vätern der nach wie vor bestehenden Einstellung entgegenwirkt, Kleinkindbetreuung sei „nur Frauensache“ und „Privatsache“, was zur Benachteiligung von Frauen (ob mit oder ohne Kind) im Erwerbsleben beiträgt. Für nachbesserungsbedürftig bei dem vorgelegten Gesetzentwurf hält der djb die Regelungen zur gemeinsamen Teilzeiternzeit beider Eltern. In der vorgeschlagenen Form benachteiligt das Gesetz Eltern, die sich dafür entscheiden, gemeinsam und gleichzeitig Kindererziehung und Berufstätigkeit zu verbinden.

Das Elterngeld, das eine Lohnersatzleistung für einen Höchstzeitraum von 14 Monaten darstellt, ersetzt keinesfalls bedarfsgerechte frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote, sondern bedingt sie vielmehr. Nur eine Betreuungsmöglichkeit nach dem Ende der Elternzeit kann die gewünschte Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit nachhaltig verbessern. Der djb schlägt vor, zusammen mit dem Elterngeld einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz eines Kindes erwerbstätiger, erwerbssuchender oder in Ausbildung befindlicher Eltern spätestens ab dem vollendeten ersten Lebensjahr des Kindes einzuführen. Die möglichen Effekte des Elterngeldes werden verpuffen, wenn Eltern, die nach Ablauf der ersten 12 oder 14 Lebensmonate des Kindes ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen wollen, keine sichere Anschlusslösung für die Betreuung ihrer Kinder finden. Außerdem sollte für Eltern, die keinen Anspruch auf Elterngeld im ersten Lebensjahr des Kindes haben, weil sie weiterhin voll erwerbstätig sind, eine Ausgleichsregelung bei der Kinderbetreuung eingeführt werden. Diese könnte darin bestehen, dass im ersten Lebensjahr des Kindes die tatsächlich entstehenden Kinderbetreuungskosten in vollem Umfang steuerlich geltend gemacht werden können oder ein pauschaler Zuschuss zur Kinderbetreuung in Höhe von 300 Euro geleistet wird.

## **Im Einzelnen:**

### **Zu § 1 (Anspruchsberechtigung)**

Es wird vorgeschlagen, nach Abs. 1 einen Absatz mit folgendem Wortlaut einzufügen:

*(2) Wird eine Einigung mit einem nach Abs. 1 anspruchsberechtigten, nicht sorgeberechtigten Elternteil nicht erzielt, kommt es allein auf die Entscheidung des sorgeberechtigten Elternteils an.*

Zugleich wird vorgeschlagen, die entsprechende Regelung in § 5 Abs. 3 zu streichen.

Die Anspruchsberechtigung in § 1 setzt nicht voraus, dass ein Elternteil das Sorgerecht hat. Vielmehr kann auch ein nicht sorgeberechtigter Elternteil Elterngeld in Anspruch nehmen, wenn er mit dem Kind in einem Haushalt lebt und er das Kind selbst betreut und erzieht. Eine Regelung für Konfliktfälle sollte klarstellen, dass es allein auf die Entscheidung des sorgeberechtigten Elternteils ankommt, wenn eine Einigung zwischen beiden Elternteilen nicht erzielt werden kann. Da einem alleinsorgeberechtigten Elternteil im Rahmen seiner

Personensorge nach § 1626 BGB das Entscheidungsrecht darüber zusteht, wie die Erziehung und Betreuung des Kindes gestaltet werden soll, ist die Zustimmung des sorgeberechtigten Elternteils zur Inanspruchnahme des Elterngeldes durch den nicht sorgeberechtigten Elternteil erforderlich, denn nur mit dessen Zustimmung kann der nicht sorgeberechtigte Elternteil das Kind in seinem Haushalt selbst betreuen und erziehen. Hat beispielsweise der mit der Mutter zusammenlebende Vater nicht das gemeinsame Sorgerecht mit ihr, dann darf er ohne die Zustimmung der Mutter nicht das Kind erziehen und hat folgerichtig auch keinen Anspruch auf Elterngeld. Die fehlende Zustimmung in Konfliktfällen schließt eine Anspruchsberechtigung nach § 1 Abs. 1 in diesen Fällen aus. Deshalb sollte die Regelung systematisch in § 1 eingefügt und in § 5 Abs. 3 gestrichen werden.

#### **Zu § 1 Abs. 4**

Zur Klarstellung sollte das Wort „*der Eltern*“ durch „*beider Eltern*“ ersetzt werden.

#### **Zu § 2 Elterngeld**

##### **Zu § 2 Abs. 1 und Abs. 4**

Zu den Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Ministeriums: Die Erweiterung der Rahmenfrist bei Einkommensausfall wegen schwangerschaftsbedingter Arbeitsunfähigkeit hat eine Lücke geschlossen und ist auch verwaltungsmäßig praktikabel. Auch die ebenfalls vom djb geforderte verlängerte Rahmenfrist von 12 Monaten ist zu begrüßen.

Um die Prüfung der Einkommensunterlagen zu vereinfachen, sollte für beide Elternteile derselbe Zeitraum gewählt werden, nicht ein um 6 Wochen versetzter (für Väter nach Abs. 1 S 1 für Mütter regelmäßig nach Abs. 1 S 3). Dabei könnte einheitlich auf die zwölf Monate vor dem Beginn der Schutzfrist nach dem Mutterschutzgesetz ungeachtet des Bezuges vom Mutterschaftsgeld abgestellt werden.

Es wird angeregt, Satz 2 und 3 sowie Abs. 4 *zu streichen* und statt dessen Satz 2 wie folgt zu fassen:

*„Die nach Satz 1 maßgeblichen zwölf Kalendermonate sind ohne Berücksichtigung von Zeiten des Bezuges von Mutterschaftsgeld, Elterngeld im Bezugszeitraum nach § 4 Abs. 1 und ohne die Zeiten zu bestimmen, in denen das Einkommen wegen einer maßgeblich auf die Schwangerschaft zurückgehenden Erkrankung ganz oder teilweise ausfällt.“*

Die Formulierung erscheint klarer und ist an Verlängerungstatbestände für andere Lohnersatzleistungen angelehnt (z.B. § 130 SGB III). Die Einbeziehung früheren Elterngeldbezuges in die Verlängerungstatbestände verhindert, dass der aktuelle Elterngeldanspruch sinkt, wenn im Bemessungszeitraum auch Elterngeldzeiten für ältere Kinder liegen. Dies kann bei Geburten in kurzen Abständen der Fall sein, nachdem der Bemessungszeitraum von 3 auf 12 Monate verlängert wurde.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Beispiel 1: Die Mutter bezieht nach Geburt eines Kindes am 10.1.2007 Elterngeld in Höhe von 1.800 Euro, nachdem sie zuvor 12 Monate lang ein Nettoeinkommen von 2.700 Euro erzielt hat. Mit dem ersten Geburtstag ihres Kindes nimmt sie ihre Erwerbstätigkeit wieder auf (Nettoeinkommen weiterhin 2.700 Euro). Am 10.9.2008 wird ihr zweites Kind geboren, Beginn der Schutzfrist und des Mutterschaftsgeldes ist der 20.7.2008. Die zwölf Monate vor Beginn der Schutzfrist reichen von Juli 2007 bis Juni 2008. In dieser Zeit hat sie 6 x 2.700 Euro und 6 x 0 Euro (Elterngeld ist kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit) erzielt. Das ist ein durchschnittliches Nettoeinkommen von 1.350 Euro und entspricht damit einem Elterngeld von 904,50 Euro. Erst durch die Zuschlagsberechnung nach Abs. 4 wird dieser Betrag auf 1.352,25 Euro aufgestockt. Bei

Die Einbeziehung von Elterngeld in die Verlängerungstatbestände ermöglicht eine klare, einfache und den Zielen des Gesetzes angemessene Einkommensermittlung auch für das Elterngeld beim zweiten und weiteren Kindern. Der Gesetzentwurf sieht hier eine klug konzipierte aber komplizierte Lösung mit der Zuschlagsregelung nach Abs. 4 vor.<sup>2</sup> Diese Zuschlagsregelung birgt viel Konfliktstoff in sich. Es handelt sich um eine sogenannte **harte Stichtagsregelung**: je nachdem, ob das Geschwisterkind einen Tag früher oder später geboren wird, wird das Elterngeld für dieses und möglicherweise noch weitere Geschwisterkinder bis zu 1.050 Euro monatlich betragen oder nur 300 Euro, wenn kein oder nur ein geringes Erwerbseinkommen zwischen den Kindern erzielt wurde. Harte Stichtagsregelungen bei denen hohe Leistungen oder Leistungskürzungen von Stichtagen oder festen Einkommensgrenzen abhängen werden aber in der Praxis als besonders ungerecht empfunden. Daher sehen moderne Gesetze so weit wie möglich Staffelungen oder degressive Lösungen vor.

Ein prägnantes Beispiel für eine als ungerecht empfundene Stichtagsregelung ist der gegenwärtige Protest gegen die Einführung des Elterngeldes erst zum 1. Januar 2007 von Eltern, deren Kinder im Jahr 2006 geboren sind oder werden. Obwohl diese Stichtagsregelung sachlich gut begründet ist, können viele es nicht akzeptieren, dass eine hohe Leistung von dem zufälligen Geburtstag ihres Kindes abhängt. Verbleibt es bei der Zuschlagsregelung des Abs. 4 werden sich auch künftig alle Eltern, deren Kind knapp nicht in dem Zeitraum von 24 Monaten nach dem Geschwisterkind geboren wurde, benachteiligt fühlen.

#### **Zu § 4 Bezugszeitraum**

##### **Zu § 4 Abs. 1**

Es wird vorgeschlagen Abs. 2 S 2 und 3 wie folgt zu ändern:

*„Die Eltern haben insgesamt Anspruch auf zwölf Monatsbeträge. Ein Monatsbetrag im Sinne von Satz 2 liegt auch bei einer gleichzeitigen Inanspruchnahme des Elterngeldes durch Einkommensreduzierung nach § 2 Abs. 3 vor, wenn das Einkommen bei jedem Elternteil höchstens um die Hälfte reduziert wird.“*

Der gemeinsame Teilelterngeldbezug beider Elternteile führt gegenwärtig zu einer Halbierung der Anspruchsdauer. Die Konstruktion fördert die „Vollzeiternzeit“. So wie die Regelungen ineinander greifen, benachteiligen sie Fälle, in denen die Eltern gemeinsam

---

der hier vorgeschlagenen Formulierung beläuft sich das Elterngeld ungeachtet einer Zuschlagsregelung auch für das zweite Kind auf 1.800 Euro.

<sup>2</sup> Beispiel 2: Wie Beispiel 1, aber die Mutter erzielt wegen Teilzeit nur noch 1.300 Euro netto im zweiten Jahr nach der Geburt. Berechnung des Elterngeldes für das zweite Kind nach dem Gesetzentwurf: Es wird eine fiktive Vergleichsberechnung mit Zuschlag durchgeführt werden ( $1/12 \times 67\%$  aus  $6 \times 1300$  (Einkommen zwischen den Kindern) und  $6 \times 0$  (Zeit des früheren Elterngeldbezuges) = 435,50 Euro Elterngeld. Die Aufstockung nach Abs. 4. beläuft sich auf 682,25 Euro mit der Folge, dass das Elterngeld für das 2. Kind endgültig 1.117,75 Euro beträgt. Nach unserem Vorschlag:  $1/12 \times 67\%$  aus  $6 \times 1300$  (Einkommen zwischen den Kindern) und  $6 \times 2.700$  (Einkommen vor dem älteren Kind) = 1.340 Euro; eine zusätzliche Zuschlagsregelung ist entbehrlich.

Beispiel 3: wie Beispiel 1, aber es wird kein Einkommen zwischen den Kindern erzielt. Berechnung des Elterngeldes für das zweite Kind nach dem Gesetzentwurf:  $1/12 \times 67\%$  aus  $12 \times 0$ , aber nach § 2 Abs. 5 RE Höchstbetrag 300 Euro Elterngeld. Der Aufstockungsbetrag nach Abs. 4 wäre 750 Euro (halbe Differenz aus 1.800 und 300) mit der Folge, dass das Elterngeld 1.050 Euro beträgt. Nach unserem Vorschlag:  $1/12 \times 67\%$  aus ( $6 \times 2.700$  und  $6 \times 0$ ) = 904,50 Euro.

entscheiden, dass sie durch *gleichzeitige* Reduzierung der Arbeitszeit (Elternteilzeit) das Kind gemeinsam erziehen.

Beispiel: Zwei Eltern, die als Sozialpädagogen bei einem Träger angestellt sind regeln mit der Einrichtung, dass sie sich im ersten Lebensjahr des Kindes eine Stelle teilen können. Folge: Sie erhalten nur in den ersten sieben Lebensmonaten des Kindes Elterngeld für **ein** ausgefallenes Sozialpädagogengehalt, dann ist die maximale Bezugsdauer ausgeschöpft. Sie werden daher vernünftigerweise entscheiden, dass die Mutter 12 Monate ganz zu Hause bleibt, danach der Vater für zwei weitere Monate. In diesem Fall wird für 14 Monate Elterngeld für **ein** ausgefallenes Sozialpädagogengehalt gewährt.<sup>3</sup>

Eine Aufteilung von Erziehungs- und Erwerbsarbeit, bei der keiner der Partner ganz auf die Berufstätigkeit verzichtet, wäre aus Sicht des djb der Prototyp einer partnerschaftlichen Arbeitsteilung, der von einem modernen Gesetz zur Familienförderung begünstigt und nicht behindert werden sollte. Angesichts der Flexibilisierung der Arbeitszeiten nicht nur bei Selbständigen werden vor allem in akademischen Berufen solche Arbeitszeitmodelle während der Kindererziehung immer lebbarer sein und sollten die volle Unterstützung des Staates haben. Stattdessen benachteiligt der Gesetzentwurf gleichzeitige Elternteilzeit bei der Höhe des Elterngeldes. Die hier vorgeschlagene Änderung ist regelungstechnisch einfach gestaltet, so dass sie auch in diesem späten Gesetzgebungsverfahren ohne weitere Friktionen eingefügt werden kann. Sie führt weder zu einer Verlängerung der Elterngelddauer über 14 Monate hinaus noch begünstigt sie die Teilzeiternteilzeit gegenüber der Vollzeiternteilzeit. Ersetzt wird jeweils das Einkommen, das durch die Erziehung des Kindes im ersten Lebensjahr entfällt. Durch die finanzielle Deckelung bei dem hier

---

<sup>3</sup> Die nachfolgenden Beispiele verdeutlichen mit zahlenmäßigen Beispielen die Problematik des Gesetzentwurfs:

Beispiel 1: Nach der Mutterschutzfrist entscheiden sich die Eltern (bereinigtes Nettoeinkommen jeweils 2.700 Euro), ihre Arbeitszeit um 50% zu reduzieren, damit beide den Kontakt zum Beruf erhalten und das Kind betreuen können. Beide Elternteile erzielen also ab dem 3. Lebensmonat ein Nettoeinkommen von (vereinfacht) 1.350 Euro<sup>3</sup> und erhalten jeweils ein Elterngeld von 900 Euro. Weil nur insgesamt 12 bzw. max. 14 Monate Elterngeld gewährt werden, endet das Elterngeld in diesem Beispiel nach 6 gemeinsamen Monaten also mit dem 8. Lebensmonat des Kindes. Der Staat hat also nur für 6 Monate 1.800 Euro Einkommensersatz gewährt, selbst wenn das Kind bis zum 14. Lebensmonat allein von den Eltern erzogen wird. Gesamtaufwendungen Elterngeld: 10.800 Euro.

Beispiel 2: wie Beispiel 1, nur arbeitet die Mutter 12 Monate nach der Geburt gar nicht, der Vater in Anschluss daran nicht. Nach dem Bezug des Mutterschaftsgeldes erhält die Frau in diesem Fall für 10 volle Monate einen Einkommensersatz von 1.800 Euro, der Vater anschließend für weitere 2 Monate. Gesamtaufwendungen Elterngeld: 21.600 Euro.

Beispiel 3: Der Vater reduziert nach der Mutterschutzfrist sein bereinigtes Nettoeinkommen von 3.300 Euro um 33 % auf 2.200 Euro monatlich, die Mutter, die nur 2.000 Euro netto verdient, um die Hälfte auf 1.000. Der Elterngeldanspruch des Vaters errechnet sich wie folgt: Einkommensverlust Vater an sich 1.100 Euro, aber wegen der Deckelung des Basiswertes nach § 2 Abs. 3 RE nur 67 % von 500 Euro (2.700 Basiswert minus 2.200 tatsächlich erzielttes Einkommen) also 335 Euro Elterngeld. Der Elterngeldanspruch der Mutter beträgt 67 % von 1.000 Euro Einkommensverlust und damit 670 Euro. Der Elterngeldanspruch endet nach der Mutterschutzfrist nach 6 gemeinsamen Elternzeitmonaten in denen der Vater 6 x 335 Euro und die Mutter 6 x 670 Euro erhalten haben. Gesamtaufwendungen Elterngeld: 6.030 Euro.

Beispiel 4: wie Beispiel 3, nur ist der Vater nach der Mutterschutzfrist für 12 Monate nicht erwerbstätig. Gesamtaufwendungen Elterngeld: 12 x 1.800 = 21.000 Euro.

Beispiel 5: wie Beispiel 3, nur setzt die Mutter vollständig aus, der Vater nimmt keine Partnermonate in Anspruch. Gesamtaufwendungen Elterngeld nach der Mutterschutzfrist: 10 Monate x 1.340 (67 % aus 2.000 Euro) Gesamtaufwendungen Elterngeld 13.400 Euro.

vorgelegten Vorschlag auf maximal die Hälfte des Einkommens wird für ein Elternteil maximal 900 Euro Elterngeld gezahlt und es wird sichergestellt, dass nicht mehr als zwei halbe Einkommen ersetzt werden können.

Nach Auffassung des Juristinnenbundes ist die Regelung im Gesetzentwurf zur gemeinsamen Teilzeiternzeit im Hinblick auf den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes problematisch, weil für ein Kind, das gleichzeitig von seinem (teilzeitbeschäftigten) Vater und seiner (teilzeitbeschäftigten) Mutter betreut wird, Einkommensersatz nur im Umfang von maximal 7 Monaten gewährt wird, anders als bei einer Vollzeitbetreuung von 12 bzw. 14 Monaten durch einen Elternteil allein. Durch die vorgeschlagene Regelung werden diese Gleichheitsprobleme beseitigt, denn es wird jeweils der tatsächliche Einkommensverlust in den ersten 12/14 Lebensmonaten des Kindes ersetzt, ohne nach der Art der Arbeitszeitgestaltung durch die Eltern zu unterscheiden.

### **Zu § 4 Abs. 3**

Es wird vorgeschlagen Abs. 3 S. 3 *zu streichen* und Abs. 3 S. 4 folgendermaßen zu fassen:

*„Elterngeld für 14 Monate steht einem Elternteil zu, wenn eine Minderung des Einkommens aus Erwerbstätigkeit erfolgt und ihm die elterliche Sorge allein zusteht oder bei gemeinsamer elterlicher Sorge nach den vom Berechtigten glaubhaft zu machenden tatsächlichen Umständen zwischen den Eltern keine Lebensgemeinschaft besteht und der andere Elternteil weder mit ihm noch mit dem Kind in einer Wohnung lebt.“*

Nach dem Gesetzentwurf kann ein einzelnes Elternteil unter folgenden Ausnahmen 14 statt 12 Monate Elterngeld beziehen:

- a) wenn die Betreuung durch den anderen Elternteil unmöglich ist,
- b) wenn das Kindeswohl gefährdet ist,
- c) wenn ihm die elterliche Sorge allein zusteht,
- d) wenn ihm das Aufenthaltsbestimmungsrecht allein zusteht oder
- e) wenn eine einstweilige Anordnung erlassen wurde, mit der diesem Elternteil die elterliche Sorge oder zumindest das Aufenthaltsbestimmungsrecht für das Kind vorläufig übertragen worden ist.

Zusätzlich zu allen Ausnahmen muss eine Einschränkung der Erwerbstätigkeit erfolgen (vgl. S 4 Nr. 2), die Regelung findet also in keinem Fall Anwendung auf die Arbeitslosengeld II-Empfängerin, auf den auch vor der Geburt nicht erwerbstätigen Hausmann oder die Studentin. Zu den Voraussetzungen c – e muss nach der Formulierung des Gesetzentwurfes zusätzlich noch die Voraussetzung erfüllt sein, dass der andere Elternteil weder mit ihm noch mit dem Kind in einer Wohnung lebt. Das heißt, dass eine vorgetragene Kindeswohlgefährdung oder Unmöglichkeit der Erziehung bei Zusammenleben der Elternteile die einzigen „Fallgestaltungen sind, bei denen ein Elternteil, das bereits 12 Monate Elterngeld erhalten hat, dies auch im 13. und 14. Monat erhalten kann.

Wir schlagen vor, die Ausnahmen Unmöglichkeit und Kindeswohlgefährdung zu streichen und die Regelung für die „echten Alleinerziehenden“ so zu formulieren, dass an die tatsächlichen Verhältnisse angeknüpft wird. Angesichts des Zwecks der beiden „Partnermonate“, die Beteiligung von Vätern an der Kinderbetreuung zu fördern, sollten die Ausnahmen begrenzt und eng gefasst werden. Nur so kann der gleichstellungspolitische Zweck der Partnermonate erreicht werden. Nach den Erfahrungen der Praktikerinnen des Juristinnenbundes unter anderem aus der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende wird die verwaltungstechnische Einführung des Elterngeldgesetzes bei der Einkommensermittlung, Leistungsberechnung und Einkommensanrechnung ohnehin schwierig genug sein. Die Verwaltung und die Gerichte sollten nicht zusätzlich und ohne Not durch Probleme bei den Übertragungsmöglichkeiten für Partnermonate belastet werden. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass sich - zumal bei der Verwendung von Bundesmitteln -

aus einer verständlichen Überforderungssituation der Verwaltung sehr großzügige Maßstäbe bei den Übertragungsmöglichkeiten von Partnermonaten entwickeln.

### **Zu a)**

Das Tatbestandsmerkmal der „Unmöglichkeit der Betreuung“ ist vor dem Hintergrund dieses Gesetzes auszulegen ohne dass auf einen festen Begriff z.B. nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch zurückgegriffen werden kann. Der Begriff ist ungenau, wenig praktikabel und anfällig für Umgehungsabsprachen. So stellt sich in den Fällen, in denen der Antrag auf Elternzeit durch das Unternehmen abgelehnt wurde oder bei der Elternteilzeit dem nur zu ungünstigen Arbeitszeiten entsprochen wurde, ernsthaft die Frage, ob wegen arbeitsvertraglicher Pflichten die Betreuung des Kindes noch möglich ist. Damit hätte es jedoch das Unternehmen ohne weiteres (unter Umständen mit Einverständnis des Elternteils) in der Hand, die Anspruchsvoraussetzungen zur Übertragung der Partnermonate herzustellen. Auch in Fällen, in denen sich z.B. der Vater vertraglich verpflichtet hat, für einige Jahre im Ausland zu arbeiten, wäre es zumindest vertretbar, wegen dieser vertraglichen Pflichten eine Unmöglichkeit der Kinderbetreuung anzunehmen. Sicher wird auch ein Selbständiger, der glaubt, die Existenz seines Betriebes sei gefährdet, wenn er zwei Monate fehle, angeben, die Betreuung des Kindes sei ihm nicht möglich. Im Ergebnis bedeutet dies, dass bestimmte Berufsgruppen leichter dieses Tatbestandsmerkmal „erfüllen“ als andere: Ein Resultat, das mit der Zielsetzung dieser staatlichen Elternzeitförderung nicht vereinbar ist.

Auch die gesundheitlichen Gründe, aus denen nach der Gesetzesbegründung die Betreuung des Kindes nicht möglich sein könnte, sind problematisch. Ein behandelnder Arzt wird nicht in einem Attest bescheinigen (können), dass eine Kinderbetreuung nicht möglich ist. Bestätigt werden könnte, dass ein Elternteil nicht mehr als 5 Kilo heben und tragen soll oder dass nervlich belastende Situationen zu vermeiden sind. Beides wären Leistungseinschränkungen, die der Arbeit in einer Kinderkrippe entgegenstünden. Sind diese gesundheitlichen Einschränkungen dann auch ausreichend, um einer Vollzeitbetreuung des eigenen Kindes entgegengehalten zu werden? Soll bei einer Arbeitsunfähigkeit im krankensicherungsrechtlichen Sinne, die sich immer auf die konkrete Erwerbstätigkeit bezieht, auch eine krankheitsbedingte Unmöglichkeit der Kinderbetreuung vorliegen? Schließlich stellen sich weitere Fragen. Auf welchen Zeitpunkt soll es ankommen - muss die „Unmöglichkeit“ während der gesamten ersten 14 Lebensmonate des Kindes vorliegen? Oder reicht es aus, dass die Unmöglichkeit erst ab dem Zeitpunkt vorliegt, den der Elternteil in dem Antrag auf Elterngeld als Beginn seines Elterngeldanspruchs angegeben hat? Bestünde bei einer vorübergehenden Erkrankung zunächst die Pflicht, einen anderen Zeitraum zu wählen? All diese Probleme müssten von den Elterngeldstellen zu prüfen, im Rahmen der Amtsermittlung aufzuklären und zu bescheiden sein.

Hinzu kommt, dass die in der Gesetzesbegründung für dieses Tatbestandsmerkmal genannten Fallgestaltungen Tod eines Elternteils und Haft ohnehin aus anderen Gründen 14 Monate Elterngeld an ein Elternteil zu gewähren sind. Denn es besteht – ggf. nach Feststellung des Familiengerichts - die alleinige elterliche Sorge (§ 1674 und 1677 BGB) und natürlich auch kein Zusammenleben in einer Wohnung.

### **Zu b) Kindeswohlgefährdung**

Das Merkmal der Kindeswohlgefährdung sollte ebenfalls *gestrichen* werden. Die Regelung hat keinen Nutzen für das Kindeswohl, da sie bei Uneinigkeit der Eltern über die Gefährdung des Kindeswohls ohnehin keine Anwendung findet.<sup>4</sup> Nach der Logik des Gesetzentwurfs

---

<sup>4</sup> Beispiel 1: Die Mutter ist drogenabhängig und kann nach laienhaften Maßstäben tatsächlich ihr Kind nicht betreuen. Die Elternteile wollen jeweils das Kind betreuen und Elterngeld beziehen. Die Mutter beantragt - wie auch der Vater des Kindes - für alle 14 Monate Elterngeld. Der Vater will



greift der Ausnahmetatbestand Kindeswohlregelung bei zusammen lebenden Eltern nur dann, wenn beide Eltern sich einig darüber sind, dass eine Kindeswohlgefährdung durch die Erziehung des einen Elternteils vorliegen würde. Nach der knappen Gesetzesbegründung zu dieser Regelung („Auch bei einer mit einem Betreuungswechsel verbundenen Gefährdung des Kindeswohls kann der betreuende Elternteil die gesamten 14 Monate in Anspruch nehmen.“ S. 49), die zur Auslegung des Gesetzes herangezogen werden wird, ist zu befürchten, dass nicht die strengen Maßstäbe der Kindeswohlgefährdung im Sinne des § 1666 BGB herangezogen werden. Damit würde durch die Regelung eine leichte Möglichkeit eröffnet, die Partnermonate zu umgehen.<sup>5</sup>

### ***Zu c, d und e) Alleinsorge, Aufenthaltsbestimmungsrecht und vorläufige gerichtliche Entscheidung***

Der Tatbestand der Alleinsorge ist eindeutig und wirft keine weiteren Probleme auf, so dass daran angeknüpft werden kann. Allerdings bedarf er eines sinnvollen Alternativtatbestandes, um nicht dem familienrechtlichen Leitbild der gemeinsamen Sorge beider Elternteile auch bei nichtehelichen Kindern entgegenzulaufen. Es kommt hinzu, dass es nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Ausfluss des auch nichtehelichen Vätern zustehenden Elternrechts aus Art 6 Abs. 2 GG ist, unter bestimmten Voraussetzungen Zugang zur gemeinsamen Sorge zu haben.<sup>6</sup> Dem wird der Gesetzentwurf nicht gerecht, wenn er alternativ zur alleinigen elterlichen Sorge nur auf das Aufenthaltsbestimmungsrecht

---

wegen der von ihm näher gegenüber der Elterngeldstelle dargelegten Drogenabhängigkeit seiner Frau/Partnerin allein 14 Monate Elterngeld beziehen. Klare Lösung nach dem Gesetzentwurf: jedem Elternteil werden für 7 Monate Elterngeld bewilligt (vgl. § 5 Abs. 2). Das gilt selbst dann, wenn die Sachbearbeiterin der Elterngeldstelle berechtigt überzeugt davon wäre, dass bei einer Erziehung durch die Mutter das Kind vernachlässigt wird. Und dieses Ergebnis ist auch richtig. Die Erziehung der Kinder ist ein verfassungsrechtlich geschütztes Elternrecht, in das nur unter engen Voraussetzungen auf der Grundlage eines hinreichend bestimmten Gesetzes eingegriffen werden kann. So steht es allein dem Familiengericht zu, die elterliche Sorge einzuschränken, wenn das körperliche, geistige oder seelische Wohl eines Kindes durch ein Versagen der Eltern gefährdet ist (§ 1666 BGB). Weder Elterngeldstellen noch Sozialgerichte können auf der Grundlage des Elterngeldgesetzes verantwortlich eine Kindeswohlgefährdung feststellen. Der Vater oder das Jugendamt haben es in der Hand, bei einer drohenden Kindeswohlgefährdung durch die Erziehung der Mutter die elterliche Sorge durch das Familiengericht einschränken zu lassen. Erst dann kann der Vater 12 (bei Getrenntleben 14) Monate Elterngeld erhalten.

<sup>5</sup> Beispiel 2: Wegen starker beruflicher Anspannung hat der Vater wenig Zeit für sein Kind. Er kennt den Tagesrhythmus (wann spielen, schlafen, essen, wickeln usw.) nicht so genau. Er ist eigentlich niemals für längere Zeit allein mit ihm, weil es dann häufig weint. Die Eltern sind beide ernsthaft davon überzeugt, dass es nicht gut für das Kind wäre, wenn jetzt plötzlich die Mutter voll erwerbstätig wäre und der Vater sich den Tag über um das Kind kümmerte. Sie beantragen zusammen bei der Elterngeldstelle, die Übertragung des 13. und 14. Elterngeldmonats auf die Mutter, weil andernfalls das Wohl des Kindes gefährdet wäre. Mit welcher Begründung lehnt die Elterngeldstelle das ab, wenn doch der „Betreuungswechsel“ als einzige Erläuterung in den Materialien genannt wird. Selbst wenn dieses Ergebnis offenkundig dem politischen Willen der Partnermonate und auch Gesamtkontext des Gesetzes widerspricht, ist nicht auszuschließen, dass es einzelne Verwaltungs- oder auch Gerichtsentscheidungen geben wird, die in Fällen dieser Art eine Übertragung der Partnermonate zulassen. Ein prominenter Richter am Landessozialgericht Hessen hat anlässlich der Diskussion über Vätermonate in der Presse zur Verfassungswidrigkeit der Vätermonate erklärt: „Von der Dauer her ist ein Jahr lächerlich. Und der Beziehungswechsel im ersten Lebensjahr ist von schlimmstem Einfluss auf das Kind.“ (Kölner Stadtanzeiger vom 18.11.05).

<sup>6</sup> BVerfG, Entscheidung vom 29.01.2003, FamRZ 2003, 258 ff.

abstellt, das vom Familiengericht nur bei einer erheblichen Meinungsverschiedenheit der Elternteile angeordnet wird. Angesichts der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung wäre es für die Mutter eines nicht ehelich geborenen Kindes, die nicht mit dem Vater zusammenlebt, wirtschaftlich unvernünftig, eine Sorgerechtsklärung nach § 1626a BGB zu Gunsten des Kindesvaters abzugeben, weil damit der Elterngeldanspruch im 13. und 14. Lebensmonat des Kindes verloren geht, ohne dass der Vater (mangels Zusammenleben) einen erhalten würde. Es muss daher eine Umschreibung von echten Alleinerziehenden und in Scheidung lebenden Ehepartnern gefunden werden, bei denen eine Übertragung der Partnermonate angemessen ist. Dabei sollte an die tatsächlichen Verhältnisse angeknüpft werden. Die hier vorgeschlagene Formulierung erscheint sozialrechtlich handhabbar und gut über den Erlass von Durchführungsanweisungen zu konkretisieren. Ebenfalls gut handhabbar wäre der Tatbestand, dass keine häusliche Gemeinschaft/Lebensgemeinschaft besteht und der Berechtigte diese ablehnt (Anlehnung an § 1567 BGB - Getrenntleben von Ehegatten -).

### **Zu § 16 Abs. 7 S. 3**

Es wird vorgeschlagen, nach § 16 Abs. 7 S. 3 einen Satz einzufügen:

*„Berechtigten Interessen der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers an der Lage und Verteilung der Elternteilzeit ist zu entsprechen, wenn dem keine dringenden betrieblichen Gründe entgegenstehen.“*

Die Möglichkeit, dass beide Elternteile Elternzeit gleichzeitig und auch als Elternteilzeit in Anspruch nehmen, kann in Kombination mit dem Elterngeld, das die finanziellen Einbußen im ersten Lebensjahr des Kindes verringert, partnerschaftliche Arrangements ermöglichen. Bei Umsetzung der bisher geltenden Elternzeitregelungen hat sich ein Problem gezeigt, das eine Klarstellung erfordert. In Streitfällen zwischen Arbeitgeber/in und Arbeitnehmer/in, in denen es um Elternzeit und die Lage und Verteilung der verringerten Arbeitszeit geht (etwa: nur vormittags? an bestimmten Wochentagen? beliebig?) war bisher umstritten, ob das Direktionsrecht es dem Arbeitgeber ermöglicht, die reduzierte Arbeitszeit nach § 315 BGB zu verteilen<sup>7</sup>, auch wenn dies den Wünschen des/der Arbeitnehmer/in nicht entspricht. Der Gesetzgeber sollte die Reform nutzen, um dies im Gesetz zu klären und den berechtigten, durch Art. 6 Abs. 2 GG geschützten Interessen des/der Arbeitnehmer/in hinsichtlich der Verteilung der reduzierten Arbeitszeit Rechnung zu tragen. Die Vereinbarkeit der Arbeitszeit und der Kinderbetreuungszeit (die durch die eingeschränkten Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen ja häufig sehr reduziert ist) soll dadurch ermöglicht werden. Ein uneingeschränktes Entscheidungsrecht der Arbeitgeberseite über die Verteilung der reduzierten Arbeitszeit entspricht nicht dem Gesetzeszweck der Elternzeit und der EU-Richtlinie 96/34.

Dr. Christine Fuchsloch

Stellv. Vorsitzende der Kommission Recht der sozialen Sicherung,  
Familienlastenausgleich

---

<sup>7</sup> Nachweis bei Kohte in BMFSFJ (2004) Bericht über die Auswirkungen der §§ 15 und 16 BErzGG, S. 126f.

**Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend**

**Ausschussdrucksache 16(13)81f**

Zur Anhörung eingeladen: Claudia Menne

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

Bereich Gleichstellungs-  
und Frauenpolitik

Bereich  
Arbeits- und Sozialrecht

**Stellungnahme  
des Deutschen Gewerkschaftsbundes  
(DGB)**

**zum Gesetzentwurf der Fraktionen der  
CDU/CSU und SPD zum Elterngeld und  
zur Elternzeit (BEEG)**

**BT-Drucksache 16/1889**



Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Abt. Gleichstellungs- und  
Frauenpolitik

Verantwortlich:  
Ingrid Sehrbrock

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

Fragen an:  
Claudia Menne  
Tel. 030 / 24060-144  
Fax. 030 / 24060-761  
E-Mail: [claudia.menne@dgb.de](mailto:claudia.menne@dgb.de)



# **Deutscher Gewerkschaftsbund**

## **I. Gesamteinschätzung**

Die Einführung des Elterngeldes gilt als Paradigmenwechsel in der Familienpolitik durch Orientierung an der Berufstätigkeit und -fähigkeit beider Elternteile. Sie entspricht damit einer langjährigen Forderung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften und insbesondere der Gewerkschaftsfrauen. Angelegt bereits in den Zeiten der rot-grünen Koalition entwickelt es sich nun zum Prestigeprojekt der Großen Koalition. Das Elterngeld ist als Entgeltersatzleistung während des ersten Lebensjahres des Kindes konzipiert und orientiert sich in seiner Höhe an anderen staatlichen Transferleistungen (67 % des letzten Nettogehaltes, max. 1.800 Euro)

Sowohl die Gerechtigkeitsfrage als auch die Frage nach der Wahlfreiheit entzündete sich an der Gleich- bzw. Ungleich-Behandlung verschiedener Familienkonstellationen: Zweiverdienerhaushalt, Einverdiener-Ehe und Alleinerziehende.

Der jetzt vorliegende Entwurf bietet geeignete Lösungen zu einigen wesentlichen Eckpunkten, die in der Kritik standen (insbesondere Anrechnungsfreiheit und Partnermonate). Allerdings zieht der eingeleitete Paradigmenwechsel auch eine deutliche materielle Verbesserung berufstätiger, eher gut verdienender Eltern auf der einen Seite und eine Verschlechterung der Situation von Arbeitslosengeld BezieherInnen auf der anderen Seite nach sich.

Der DGB und der DGB Frauenausschuss unterstützen die zentralen Punkte des Elterngeldes 2007. Sie decken sich weitgehend mit ihren langjährigen Forderungen. Auch der DGB setzt sich seit vielen Jahren dafür ein, eine rasche Rückkehr von Frauen an ihren Arbeitsplatz zu ermöglichen. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist die entscheidende Stellschraube zur erfolgreichen Partizipation vor allem der Frauen am Erwerbsleben.

Durch ein einkommensabhängiges Elterngeld mit dem Charakter einer „Entgeltersatzleistung“ wird der Erziehung von Kindern der Wert einer gesellschaftlich anerkannten Tätigkeit zugebilligt. Dies sollte positive Auswirkungen vor allem auf die Entscheidung von Männern für Elternzeit haben, da sie weder mit sehr hohen Einkommenseinbußen noch mit dem damit einhergehenden vermeintlichen Statusverlust „bestraft“ werden.

### **Ausbau der Kinderbetreuung**

Ein tatsächlicher Paradigmenwechsel ist aber erst dann vollzogen, wenn das nach wie vor bestehende drängende Problem der flächendeckenden Ganztagsbetreuung auch für Unter-Dreijährige zufrieden stellend gelöst wird. Nur in der Kombination von ausreichender Infrastruktur zur Kinderbetreuung und dem Elterngeld kann von einer wirklichen Unterstützung für berufstätige Eltern gesprochen werden. Alle Äußerungen der letzten Wochen, die dahin gehen, den Rechtsanspruch für Kinder vor dem 3. Lebensjahr auszudehnen und die Kinderbetreuung ggf. ganz oder teilweise

## **Deutscher Gewerkschaftsbund**

beitragsfrei zu gestalten, erhalten unsere ausdrückliche Unterstützung. Der immer wieder betonte Dreiklang von ausreichender Infrastruktur, familienbewußter Arbeitswelt und finanzieller Unterstützung darf nicht aus der Schrittfolge geraten und muss zeitgleich im Fokus der Politik verbleiben.

### **II. Bewertung ausgewählter Punkte**

#### **Höhe des Elterngeldes und Geringverdienerkomponente**

Die vorgeschlagenen 67% Entgeltersatz vom Nettogehalt decken sich mit dem DGB-Beschluss vom 07.06.05. Die entwickelte Geringverdienerkomponente kann als gelungen bewertet werden und wird ausdrücklich unterstützt, auch wenn sie zunächst in der Berechnung kompliziert erscheint.

#### **Mindestelterngeld**

Die Regelung zum Mindestelterngeld durchbricht die ursprüngliche Konzeption des Entgeltersatzes, erscheint aber als politischer Kompromiss akzeptabel. Die nun vorliegende Besserstellung mittlerer und besser verdienender Ein-Verdiener Haushalte wird kritisch gesehen.

#### **Partnermonate**

Die ‚Reservierung‘ von zwei Partnermonaten bewirkt insgesamt eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz für Väter, die Betreuungsarbeit übernehmen. Aktive Vaterschaft muss sich als Leitbild auch in der Arbeitswelt etablieren. Zudem fördert der verbindliche Einbezug der Väter die Arbeitsteilung der Geschlechter.

Die beschlossenen zwei Partnermonate gehen über die ursprüngliche DGB-Forderung von einem Monat sogar hinaus. Allerdings wurde der zunächst diskutierte verpflichtende Charakter dieser Regelung dahingehend aufgeweicht, dass es sich um eine Regelung handeln wird, die als Bonussystem gilt (2 Monate zusätzlich). Damit wird der Eindruck vermittelt, dass es sich um eine Zusatzvergünstigung handelt und nicht um den gesellschaftlich erwünschten Normalfall.

#### **Bezugsdauer**

Wie bereits erwähnt ergibt sich ein Gerechtigkeitsproblem in horizontaler Hinsicht zwischen Besserverdienenden, GeringverdienerInnen und Arbeitslosengeld I bzw. Arbeitslosengeld II-EmpfängerInnen, da die Bezieher höherer Einkommen vom Elterngeld stärker profitieren.

Ein Punkt, den der DGB bereits sehr frühzeitig gefordert hatte, war in diesem Zusammenhang, die im Koalitionsvertrag angekündigte Anrechnung auf das Arbeitslosengeld II zurück zu nehmen. Dies ist im vorliegenden Entwurf erfolgt und wird ausdrücklich begrüßt.

Ein Problem bleibt im Vergleich zu den bisher geltenden Bestimmungen bestehen, dass nach wie vor zu kritisieren ist.

## **Deutscher Gewerkschaftsbund**

Erstens erhalten ALG II BezieherInnen das Elterngeld nur für max. 12 Monate während andere Familienkonstellationen, die in dem geplanten Elterngeld Berücksichtigung finden, diese Leistung für max. 14 Monate erhalten. Zweitens ergibt sich eine Schlechterstellung gegenüber der noch geltenden Regelung des Bundeserziehungsgeldes, nach der Arbeitslose bis zum 24. Lebensmonat des Kindes Leistungen in Höhe von 300 Euro beziehen.

Die systematische Ausgrenzung von Arbeitslosengeld-BezieherInnen von der 14-Monate-Regelung sowie mögliche Benachteiligungen Alleinerziehender wird strikt abgelehnt. Der DGB fordert daher an dieser Stelle Korrekturen dahingehend ein, dass mindestens eine Gleichbehandlung bei der Dauer des Bezugs zu erfolgen hat.

### **III Änderungsempfehlungen im Einzelnen**

Wir empfehlen ungeachtet der grundsätzlichen Unterstützung des Gesetzesvorhabens folgende Änderungen des Kabinettsentwurfs

#### **Abschnitt 1: Elterngeld**

##### **§ 1 Berechtigte**

Abs. 1, Nr.2

Personen, die die Pflege ausüben und das Sorgerecht für das Kind haben, müssen wie beim BEzrGG berechtigt sein.

Abs. 4

Gegenüber den geltenden Regelungen in §1 Abs. 5 BErzGG sind zwei Verschlechterungen zu verzeichnen.

Nach § 1 Abs.5 BErzGG können in Fällen besonderer Härte, insbesondere bei schwerer Krankheit, Behinderung und Tod eines Elternteil die dort genannten Personen Erziehungsgeld erhalten. Diese Härteregelung wird nun eingeschränkt auf die abschließend genannten Fälle der schweren Krankheit, der Schwerbehinderung und des Todes der Eltern. Andere Härtefälle können somit nicht mehr berücksichtigt werden. Daher ist es zum einen nicht mehr möglich flexibel auch in Sonderfällen Elterngeld in Anspruch zu nehmen. Das erscheint gerade in diesen Situationen unbillig. Zum anderen muss gerade im Fall des Todes eines Elternteils es aber möglich bleiben, gute Lösungen kurzfristig zu finden.

Daher sollte die Formulierung entsprechend abgeändert werden.

##### **§ 2 Elterngeld**

Abs. 7

Der DGB begrüßt, dass der Bemessungszeitraum für die Berechnung des Elterngeldes auf 12 Monate festgesetzt wurde. Der DGB setzt

## **Deutscher Gewerkschaftsbund**

sich dafür ein, dass Einmalzahlungen bei der Berechnung des durchschnittlichen Nettoeinkommens der letzten 12 Monate unbedingt zu berücksichtigen sind. Dies kommt insbesondere den Berechtigten mit einem niedrigen Einkommen zu Gute, bei höheren Erwerbseinkommen verhindert die Deckelung ein Ausufern. Auch bietet sich der Bemessungszeitraum von 12 Monaten an, die Einmalzahlungen, die im Laufe eines Jahres anfallen, unkompliziert zu berücksichtigen. Das würde u.a. auch die Berechnung des Gesamteinkommens erleichtern.

Daher ist Satz 3 zu streichen.

Allerdings darf der Bemessungszeitraum von 12 Monaten nicht dazu führen, dass das durchschnittliche monatliche Einkommen sich verringert, wenn nicht im gesamten Zeitraum der letzten 12 Monate vor der Geburt des Kindes eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde. Dies könnte sich insbesondere bei BerufsanfängerInnen negativ auswirken oder wenn im Bemessungszeitraum Lohnersatzleistungen bezogen wurden. Das Elterngeld soll das Erwerbseinkommen für das erste Jahr der Betreuung des Kindes weitgehend ausgleichen. Wenn jedoch das tatsächlich bezogene Einkommen vor der Geburt durch einen Berechnungsmodus dieses Ziel nicht erreicht, widerspricht dies der Intention des Elterngeldes.

### **§ 4 Bezugszeitraum**

Abs. 3, Satz 4

Wir begrüßen die gegenüber dem Referentenentwurf präzisiertere Sorgerechtsregelung, die es ermöglicht, dass Alleinerziehenden die Möglichkeit des 14monatigen Bezuges von Elterngeld eröffnet wird. Damit wurde auch die aktuelle Familienrechtssprechung berücksichtigt, die immer stärker darauf hinwirkt, im Trennungsfall das gemeinsame Sorgerecht für das Kind zu erhalten.

Davon sind jedoch nach wie vor Alleinerziehende ausgenommen, bei denen keine Minderung des Einkommens aus Erwerbstätigkeit erfolgt. Dies betrifft insbesondere den Personenkreis, derjenigen, die Entgeltersatzleistungen bis zur Geburt bezogen haben.

## **Abschnitt 2: Elternzeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

### *Vorbemerkung*

Zunächst begrüßt der DGB, dass bis auf die u.g. Ausnahmen die arbeitsrechtlichen Regelungen der Elternzeit in den §§ 15 ff des Bundeserziehungsgeldgesetzes im Gesetzentwurf übernommen wurden. Der DGB begrüßt außerordentlich, dass insofern insbesondere der Teilzeitananspruch während der Elternzeit und die Kündigungsschutzregelungen weiterhin unverändert bestehen bleiben. Der DGB merkt jedoch kritisch an, dass die bestehenden Kündigungsschutz-Regelungen nicht ausreichend sind. Mit dem Gesetzentwurf sollen vor allem Väter ermutigt werden, Elternzeit zu



## **Deutscher Gewerkschaftsbund**

nehmen. Dabei wird an der Möglichkeit, die Elternzeit monatsweise aufzuteilen, festgehalten. Dies ist prinzipiell richtig, um eine flexible Familienplanung zu gewährleisten und den Anreiz zu erhöhen, dass Väter tatsächlich auch Elternzeit nehmen. Das Problem des Kündigungsschutzes hat sich in der Vergangenheit bisher so nicht gestellt, da ganz überwiegend Mütter den Anspruch auf Elternzeit beansprucht und verlangt haben und sie bereits Kündigungsschutz nach dem Mutterschutzgesetz besitzen

### **§ 16 Inanspruchnahme der Elternzeit**

Abs. 1, Satz 1

Arbeiten beide Eltern beispielsweise in demselben Betrieb oder Unternehmen oder wird dem Arbeitgeber z.B. durch das Verlangen einer Bescheinigung des Arbeitsentgeltes für den Antrag auf Elterngeld bekannt, dass Elternzeit geplant ist, reicht der Kündigungsschutz bei der ermöglichten Wahl, zu unterschiedlichen Zeitpunkten monatsweise den Anspruch zu realisieren, nicht aus.

Dem könnte ggf. dadurch abgeholfen werden, wenn abweichend von der bisherigen Gesetzeslage Müttern und Vätern beim Verlangen auf Elternzeit keine gleichzeitige Erklärung, für welche Zeiten innerhalb von zwei Jahren Elternzeit genommen werden soll, abverlangt wird, wie dies in § 16 Abs.1 Satz 1 des Gesetzentwurfes vorgeschrieben ist.

Der Arbeitgeber weiß dann schon vor dem In-Kraft-Treten des Kündigungsschutzes gem. §18 des Gesetzentwurfes, dass Elternzeit geplant ist und könnte wegen beabsichtigter Inanspruchnahme vor dem Zeitpunkt der Beantragung und damit dem In-Kraft-Treten des Kündigungsschutzes kündigen. Die gesetzgeberische Absicht, Eltern die Freiheit in ihrem Gestaltungswunsch zu lassen und ihre arbeitsrechtliche Stellung nicht zu gefährden, würde dadurch konterkariert.

## **Abschnitt 3: Übergangs- und Schlussvorschriften**

### **§ 22 Bundesstatistik**

Abs. 2, Punkt 13

Unter Verweis auf § 23, Ziffer 8 des BErzGG schlagen wir vor, als zusätzliches Erhebungsmerkmal aufzunehmen: ‚Beteiligung am Erwerbsleben während des Elterngeldbezugs‘; ggf mit der Erfassung der Höhe der Arbeitszeit und des beruflichen Status.

Prof. Dr. Christian Seiler  
Universität Erfurt

## **Stellungnahme zum Elterngeld<sup>1</sup>**

### **I. Aufwertung der Erziehungsleistung und Herstellung faktischer Wahlfreiheit**

Die Familienpolitik<sup>2</sup> steht gegenwärtig unter anderem vor der Aufgabe, sowohl die allgemeinwohlförderliche Erziehungsleistung junger Eltern ausgleichend anzuerkennen<sup>3</sup> als auch eine faktische Wahlfreiheit im Sinne einer Durchlässigkeit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf<sup>4</sup> zu ermöglichen. Bei alledem verpflichtet Art. 6 GG den Staat zu strikter Neutralität gegenüber der familieninternen Aufteilung von Familien- und Erwerbstätigkeit<sup>5</sup>, so daß er weder tradierte Rollenmodelle verfestigen noch neue Leitbilder aufstellen dürfte.<sup>6</sup>

Diesen Zielen kann und soll ein an den spezifischen Bedürfnissen junger Eltern ausgerichtetes Erziehungseinkommen oder Elterngeld für erziehende Elternteile dienen.<sup>7</sup> Es sollte dabei in Rechnung stellen, daß die Entscheidung, die eigene Berufstätigkeit um der Kindererziehung

---

<sup>1</sup> Grundlage der folgenden Ausführungen ist der Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889.

<sup>2</sup> Hierzu *Christian Seiler*, Bevölkerungsentwicklung und Familienpolitik, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Band IV, 3. Auflage (erscheint demnächst).

<sup>3</sup> BVerfGE 99, 216 (234) (zum Betreuungsbedarf im Steuerrecht): „Die Kinderbetreuung ist eine Leistung, die auch im Interesse der Gemeinschaft liegt und deren Anerkennung verlangt.“

<sup>4</sup> BVerfGE 99, 216 (234) (Betreuungsbedarf): „Der Staat hat dementsprechend dafür Sorge zu tragen, daß es Eltern gleichermaßen möglich ist, teilweise und zeitweise auf die eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten wie auch Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden. Der Staat muß auch Voraussetzungen schaffen, daß die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt, daß eine Rückkehr in eine Berufstätigkeit ebenso wie ein Nebeneinander von Erziehung und Erwerbstätigkeit für beide Elternteile einschließlich eines beruflichen Aufstiegs während und nach Zeiten der Kindererziehung ermöglicht und daß die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung verbessert werden.“

<sup>5</sup> In diesem Sinne bereits BVerfGE 6, 55 (81 f.); ferner BVerfGE 61, 319 (346 f.) (zu verwirklichen durch das Ehegattensplitting); E 99, 216 (231 ff.) (Betreuungsbedarf unabhängig von Erwerbstätigkeit steuerrechtlich abzugsfähig).

<sup>6</sup> Ausführlicher zum Folgenden *Christian Seiler*, Freiheits- und gleichheitsgerechte Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, FamRZ 2006 (erscheint demnächst).

<sup>7</sup> Eingehende Darstellung der verschiedenen Reformmodelle bei *Margit Tünnemann*, Der verfassungsrechtliche Schutz der Familie und die Förderung der Kindererziehung im Rahmen des staatlichen Kinderleistungsausgleichs, 2002, S. 208 ff. (218 ff.). Vgl. auch *Kirsten Scheiwe/Christine Fuchsloch*, Rechtspolitische Ziele und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten eines Elterngeldes, ZRP 2006, S. 37 ff.

willen zurückzustellen, zu ökonomischen Nachteilen, aber auch zum Verlust von vor allem im Berufsleben zu erzielender gesellschaftlicher Anerkennung führt. Ein Elterngeld könnte beide Nachteile entschärfen und sich auf diese Weise als ein doppelt sinnvoller Baustein sozialstaatlicher Familienförderung erweisen. Zum einen könnte es durch eine Kompensation etwaiger Verdienstaufschläge die für die Motivbildung nicht unerheblichen kurzfristigen Opportunitätskosten der Entscheidung zum Kind senken. Zum anderen und vor allem löst es sich von einem an dieser Stelle mißverstandenen sozialstaatlichen Denken, das die Erziehungsleistung mit dem geltenden einkommensabhängigen Erziehungsgeld ausschließlich zum Anlaß mildtätiger Förderung allein sozial Schwacher nimmt und sie dadurch gedanklich abwertet. Stattdessen eröffnet ein Elterngeld die Möglichkeit, die gemeinwohlförderliche Leistung aller Eltern durch ein von der Allgemeinheit zu tragendes Entgelt zu honorieren.

## **II. Verfassungsrechtliche Bedenken**

### *1. Gesetzgebungskompetenz*

Diese rechtspolitischen Zielsetzungen entbinden den Gesetzgeber allerdings nicht von den Vorgaben des Grundgesetzes für ihre konkrete Umsetzung und Ausgestaltung.

Näher zu betrachten ist zunächst die Inanspruchnahme einer Gesetzgebungskompetenz durch den Bund. Der Regierungsentwurf stützt sich auf die konkurrierende Bundeskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, die den Bundesgesetzgeber in die Lage versetzt, Vorschriften auf dem Gebiet der „öffentlichen Fürsorge“ zu erlassen. Der Begriff erfaßt den gesamten Bereich des Sozialrechts und wird demgemäß nicht eng ausgelegt. Einbezogen werden auch neue Lebenssachverhalte, sofern sie in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild entsprechen, das durch die „klassische Fürsorge“ geprägt ist.<sup>8</sup> Neben monetären Transfers zur Abhilfe bei bestehenden allgemeinen oder besonderen Notlagen kommen auch vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Hilfsbedürftigkeit in Betracht.<sup>9</sup> Ferner kann nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine sonstige Hilfsbedürftigkeit<sup>10</sup> Anlaß zu Maßnahmen der öffentlichen Fürsorge geben. Insbesondere eignet sich Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG als Kompetenztitel zur sozialstaatlichen Familienförderung.

---

<sup>8</sup> BVerfGE 106, 62 (133) (Altenpflege).

<sup>9</sup> BVerfGE 106, 62 (134) (Altenpflege).

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 31, 113 (117) (Verbreitung jugendgefährdender Schriften); E 42, 263 (281 f.) (Contergangeschädigte).

Demgemäß kommt Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG grundsätzlich als Kompetenznorm für ein Elterngeld in Betracht. Allerdings kann es auf diese Rechtsgrundlage gestützt nur als Maßnahme staatlicher Fürsorge, das heißt als Sozialleistung bewertet werden, die ihren Maßstab folgerichtig im Bedarfsgedanken finden muß. Insofern erweckt die konkrete Ausgestaltung des Elterngeldes nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, weil sie als erwerbsbezogene Lohnersatzleistung gerade nicht an einen durch die Erziehungsaufgabe begründeten Bedarf im Bezugszeitraum, erst recht nicht an eine besondere persönliche Hilfsbedürftigkeit der Empfänger, sondern an eine frühere Berufstätigkeit anknüpft, deren Erwerbseinkommen bedarfsunabhängig ersetzt und damit – ökonomisch betrachtet – verlängert werden soll.

Letztlich kann diese Frage vorliegend unbeantwortet bleiben, weil selbst bei Annahme einer konkurrierenden Bundeskompetenz zur Gesetzgebung die zusätzlich zu prüfenden einschränkenden Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG fehlen. Nach dieser durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG auch prozessual abgesicherten Vorschrift darf der Bund von seiner Kompetenz nur Gebrauch machen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Das Bundesverfassungsgericht legt bei der Überprüfung dieser 1994 neu und bewußt restriktiv gefaßten Verfassungsbestimmung strenge materielle Maßstäbe an und gewährt dem Gesetzgeber zudem nur einen sehr eng umgrenzten Prognosespielraum.<sup>11</sup> Die nach dem ersten Fall von Art. 72 Abs. 2 GG anzustrebende „Gleichwertigkeit“ (nicht: Einheitlichkeit) der Lebensverhältnisse wird hiernach nicht bereits durch jede Unterschiedlichkeit familienpolitischer Leistungen, sondern „erst dann bedroht, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“<sup>12</sup>. Auch die zu wahrende Rechtseinheit (Art. 72 Abs. 2 2. Fall GG) wendet sich nicht gegen eine Vielfalt landesrechtlicher Regelungen an sich, sondern nur gegen „eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ... , die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann“<sup>13</sup>, wobei gerade die Unterschiedlichkeit oder das Fehlen landesrechtlicher Regelungen die Erhaltung einer funktionsfähigen Rechtsgemeinschaft bedrohen müssen. Die Wahrung der Wirtschaftseinheit (Art. 72 Abs. 2 3. Fall GG) liegt schließlich im gesamtstaatlichen Interesse, „wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des

---

<sup>11</sup> Grundlegend BVerfGE 106, 62 (135 ff.) (Altenpflege); bestätigend BVerfGE 111, 226 (246 ff.) (Juniorprofessur).

<sup>12</sup> BVerfGE 106, 62 (144) (Altenpflege).

<sup>13</sup> BVerfGE 106, 62 (145) (Altenpflege).

Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung geht<sup>14</sup>. Schließlich muß das zu erlassende Gesetz in allen drei Fällen nach Art („wenn“) und Maß („soweit“) „erforderlich“ zur Erfüllung der jeweiligen Zielvorgabe sein, die mithin ohne das Gesetz nicht oder nicht hinreichend erreicht werden könnte; bei lediglich gleicher Eignung gebührt den Ländern der Vorrang.<sup>15</sup>

Diesen strengen, gerichtlich in sehr weitem Umfang nachprüfbar Anforderungen kann die Inanspruchnahme der konkurrierenden Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG wohl nicht genügen. Auch ohne das Elterngeld und selbst bei hypothetischer Annahme unterschiedlicher Landeselterngelder dürften weder eine das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigende Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet noch eine Gefahr für die Rechts- oder Wirtschaftseinheit zu befürchten sein.<sup>16</sup> Der Bund ist mithin nicht zur Gesetzgebung befugt. Ein etwaiger (politisch unwahrscheinlicher) Antrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG hätte gute Erfolgsaussichten.

## *2. Art. 3 GG*

Neben der Kompetenzgrundlage sind vor allem die Kompetenzausübungsschranken der Grundrechte zu wahren. Im Bereich der freiheitsrechtlich eher konturenarm vorgezeichneten Leistungsverwaltung gewinnt der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) besondere Bedeutung. Während sich die Differenzierung zwischen Eltern und Kinderlosen bereits durch das Fördergebot aus Art. 6 Abs. 1 GG rechtfertigt, bedarf die durch die Ausgestaltung des Elterngeldes als grundsätzlich einkommensabhängige Lohnersatzleistung bedingte Ungleichbehandlung verschiedener Eltern eines zusätzlichen Rechtfertigungsgrundes.

Diese erwerbsbezogene Konzeption verfolgt das Ziel, die kurzfristigen Opportunitätskosten der Geburt eines Kindes zu senken. Der Gesetzgeber folgt damit dem Vorbild der schwedischen Elternversicherung und lehnt sich bei dessen Übernahme in das deutsche Sozialrecht ersichtlich an die vorhandenen Lohnersatzleistungen der Sozialversicherungen an. Anders als jene beruht das Elterngeld indes nicht auf individuell zugeordneten Anwartschaften, die der einzelne durch lohnabhängige Beiträge erworben hat, die deswegen einen späteren höheren Leistungsbezug als Äquivalent einer größeren früheren Eigenleistung rechtfertigen. Es wird vielmehr aus Steuergeldern bezahlt. Als derart von der Allgemeinheit der

---

<sup>14</sup> BVerfGE 106, 62 (146) (Altenpflege).

<sup>15</sup> BVerfGE 106, 62 (149) (Altenpflege).

<sup>16</sup> Nur floskelhaft dagegen die Begründung zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889, S. 36.

Steuerzahler finanzierte Sozialleistung löst sich das Elterngeld finanzverfassungsrechtlich betrachtet aus jedem vorgefundenen unmittelbaren oder mittelbaren Zusammenhang zum früheren, in der Regel privatwirtschaftlich erworbenen Einkommen. Die ausschlaggebende Frage lautet deswegen, ob der Sozialstaat im Rahmen seines offenen Auftrags zur Familienförderung (Art. 6 Abs. 1 GG), dem der Bund vorliegend auf der Grundlage seiner Zuständigkeit zur öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) nachkommen will, mit dem Opportunitätskostenansatz einen solchen Bezug zu früheren Erwerbserfolgen legislativ konstruieren darf. Im Lichte der Wertentscheidung des Art. 6 GG<sup>17</sup> muß dem Staat jedoch jedes Kind gleichermaßen willkommen sein, so daß als Unterscheidungsmerkmal lediglich die elterliche Erziehungsleistung in Betracht kommen kann. Da diese jedoch nicht qualitativ bewertbar ist, dürfte der Gesetzgeber allenfalls nach der Kinderzahl, nicht aber nach der Höhe eines vorherigen Einkommens differenzieren. Insbesondere müßte auch eine Umdeutung des einkommensabhängig steigenden Elterngeldes in eine typisierte Differenzierung nach dem Ausbildungsstand der Eltern und damit in eine bevorzugte Förderung der Geburt bestimmter besonders „wünschenswerter“ Kinder („Akademikerkinder“) von vornherein ausscheiden. Grundgesetzlich zulässig, wenn auch keinesfalls zwingend wäre höchstens umgekehrt eine sozialstaatlich begründete Beschränkung des Elterngeldes auf einkommensschwache Familien. Insgesamt läßt sich die Ausrichtung eines steuerfinanzierten Elterngeldes am im konkreten Zusammenhang sachfremden Kriterium vergangener Erwerbserfolge statt am Bedarfsgedanken im Leistungszeitraum wohl kaum mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbaren. Verfassungsbeschwerden benachteiligter Eltern gegen die Ungleichbehandlung gleichwertiger Erziehungsleistungen ebenso wie eine abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht dürften folglich gute Aussichten auf Erfolg haben.

### *3. Art. 6 GG*

Schließlich sind die mit dem Elterngeld mittelbar angestrebten Lenkungswirkungen an den Freiheitsrechten zu messen. Art. 6 Abs. 1 GG verbürgt ein subjektives Abwehrrecht, welches das Familieninternum gegen staatliche Einflußnahmen abschirmt. Insbesondere ist der Staat zur Neutralität gegenüber der rein innerfamiliären Aufteilung von Familienarbeit und Erwerbstätigkeit verpflichtet<sup>18</sup>, auf die er weder unmittelbar noch mittelbar Einfluß nehmen darf. Folglich darf ein Elterngeld lediglich als unterstützendes Angebot ausgestaltet werden,

---

<sup>17</sup> Grundlegend BVerfGE 6, 55 (71 f.) (Haushaltsbesteuerung).

<sup>18</sup> So bereits BVerfGE 6, 55 (81 f.) (Haushaltsbesteuerung); ferner BVerfGE 61, 319 (346 f.) (Ehegattensplitting); E 99, 216 (231) (Betreuungsbedarf).

die Freiheitsberechtigten aber nicht zu einer bestimmten Freiheitswahrnehmung drängen. Vor diesem Hintergrund ist der mehrfach verhaltensbezogene Grundansatz des Elterngeldes zu untersuchen.

Erstens bringt der Opportunitätskostenansatz die politisch vermutlich gewünschte Nebenwirkung mit sich, daß Doppelverdienerpaare und zuvor berufstätige Alleinerziehende in erheblichem Umfang gefördert werden, wogegen Einverdienerfamilien wie Erwerbslose gestellt und auf einen geringen Sockelbetrag verwiesen werden. Letzteres gilt selbst dann, wenn der zuletzt nicht erwerbstätige Elternteil allein wegen der Erziehung eines vorherigen Kindes nicht oder jedenfalls nicht schnell genug<sup>19</sup> in den Beruf zurückgekehrt ist. Das Elterngeld stellt sich auf diese Weise zugleich als Prämie für eine bestimmte Familienform dar, was sich, weil die Grundrechte Individualrechte sind, nicht allein durch die zahlenmäßige Häufigkeit rechtfertigt, mit der die Menschen dieses Lebensmodell wählen oder zumindest wünschen.<sup>20</sup> Ausschlaggebend ist wohl eher, daß das Elterngeld darauf verzichtet, diesen zu vermutenden Hintergedanken unmittelbar zum Tatbestandsmerkmal zu wählen. Es überschreitet deswegen (vom geschilderten Gleichheitsverstoß<sup>21</sup> abgesehen) noch nicht den im Bereich der Leistungsverwaltung sehr weiten freiheitsrechtlichen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

Zweitens will der Gesetzgeber auf die Aufteilung der Erziehungsverantwortung zwischen den Eltern einwirken. Die gesetzliche Aufteilungsregel<sup>22</sup> soll sicherstellen, daß der jeweils andere Elternteil, in der Praxis zumeist der Vater, für mindestens zwei Monate die gesamte Erziehungsleistung übernimmt („Partner-“ oder ehrlicher „Vätermonate“), während der zuvor aussetzende Elternteil, das heißt regelmäßig die Mutter, früher in die Erwerbstätigkeit zurückkehren kann. Diese Regelung soll die Eltern offensichtlich zu einem nach der Konzeption des Gesetzgebers „richtigen“ Familienleben erziehen und wahrt daher den nach der grundgesetzlichen Wertentscheidung an sich angezeigten Respekt vor der autonomen Entscheidung der Eltern nur ungenügend. Gleichwohl ist das Elterngeld nicht aus diesem Grund verfassungswidrig. Dies belegt die hypothetische Alternative eines jedem Elternteil gewährten siebenmonatigen, dabei im Umfang von fünf Leistungsmonaten übertragbaren Erziehungsgeldes, das mit dieser positiven Formulierung den Anspruchsverlust bei nicht konformem Verhalten

---

<sup>19</sup> Vgl. § 2 Abs. 4 BEEG (Entwurf).

<sup>20</sup> Unmaßgeblich sind deshalb die statistischen Angaben in der Begründung zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889, S. 32.

<sup>21</sup> Siehe soeben.

<sup>22</sup> § 4 Abs. 3 BEEG (Entwurf).

vermiede und deshalb insofern grundgesetzkonform wäre, das folglich auch nicht allein durch andere Gesetzesformulierungen verfassungswidrig werden könnte.

Drittens erzeugt die nicht mit der im gleichen Gesetz geregelten Elternzeit abgestimmte Bezugsdauer des Elterngeldes gewisse Verwerfungen, welche eine Inanspruchnahme der gesamten Elternzeit unattraktiver machen können und wohl auch sollen. So bringt die zeitliche Befristung der Lohnersatzleistung ab dem Zeitpunkt ihres Wegfalls umgekehrte Opportunitätskosten einer Nichtrückkehr ins Erwerbsleben mit sich, die zwar auch ohne das Elterngeld einträten, aber erst durch seine vorherige Gewährung bewußt und damit womöglich psychologisch wirksam werden könnten. Möglicherweise vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt<sup>23</sup>, dafür aber wirkungsvoller dürfte das Zusammenspiel mit der Aufteilungsregel („Partnermonate“) sein. Möchte nämlich der eine Elternteil, meistens die Mutter, die gesamte Elternzeit nutzen, scheidet eine zwischenzeitliche nur kurzfristige Berufstätigkeit in der Regel aus praktischen Gründen aus, nicht zuletzt weil der Arbeitgeber vor unüberwindbaren Organisationsproblemen stünde. Genügt nun die Lohnersatzleistung für den anderen Elternteil nicht, um den Familienunterhalt zu bestreiten, stehen die Eltern faktisch vor der Alternative, entweder auf das Elterngeld (immerhin max. 3.600 €) oder auf die restliche Elternzeit zu verzichten. Beide Wirkungen gemeinsam dürften die Inanspruchnahme der gesamten Elternzeit erschweren.<sup>24</sup> Dieses Ergebnis sollte nicht damit begründet werden, der Gesetzgeber schütze die Betroffenen, in der Mehrzahl Frauen, vor den Nachteilen eines zu langen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben („Karriereknick“)<sup>25</sup>, weil ebendiese Nachteile aus dem im selben Gesetz geregelten freiheitserweiternden Angebot der Elternzeit folgen, das nicht angenommen zu werden braucht, dessen gleichzeitige Erschwerung folglich weder frauen- noch freiheitsfreundlich, sondern allenfalls widersprüchlich ist. Gleichwohl macht die erschwerte Inanspruchnahme der vollen Elternzeit (für sich betrachtet) das Elterngeld noch nicht verfassungswidrig, vor allem weil die gesetzliche Elternzeit als solche nicht verfassungsfest ist, deshalb auch verkürzt werden dürfte (was nach der Rationalität des Elterngeldes sogar konsequent, aber familienfeindlich wäre). Insgesamt bedrängt das Elterngeld die Eltern nicht

---

<sup>23</sup> Vgl. aber die Begründung zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889, S. 48: andeutungsweise hergestellter Zusammenhang zwischen den „Partnermonaten“ und einem Anreiz zur schnelleren Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit.

<sup>24</sup> Begründung zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889, S. 39: Zu erwarten sei „ein spürbares Absinken der durchschnittlichen Verweildauer in Elternzeit“.

<sup>25</sup> Begründung zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889, S. 31.



intensiv genug in ihrer unabhängig von staatlich eröffneten Vorteilen bestehenden Autonomie, um bereits als rechtfertigungsbedürftiger Freiheitseingriff qualifiziert zu werden.

### **III. Rechtspolitische Einwände**

#### *1. Sozialinterventionistischer Grundansatz*

Das Elterngeld geht von einem Staats- und Gesellschaftsbild aus, nach dem der Staat nicht nur günstige Rahmenbedingungen schaffen kann und soll, innerhalb derer Familie gelebt wird, das vielmehr eine aktive staatliche Gestaltung auch dieses Lebensbereiches für möglich und sinnvoll hält.

Dies belegen zunächst die geschilderten verhaltenslenkenden Motive des Elterngeldes. Sie widersprechen zwar nicht dem Grundgesetz, sind aber in ihrem sozialgestalterischen Bemühen auch nicht Ausdruck seines an sich freiheitlichen Grundanliegens. Das Elterngeld versteht die Familie nicht, wie es im Lichte des Freiheitsrechts aus Art. 6 GG wohl näher gelegen hätte, primär als Raum der Persönlichkeitsentfaltung von Eltern und Kindern, den der Staat fördern und unterstützen, in seiner internen Ausgestaltung hingegen der Autonomie der Freiheitsberechtigten überlassen sollte. Stattdessen geht es von einem neuen Leitbild „richtigen“ Familienlebens in Gestalt der Doppelverdienerfamilie (sowie der Familie Alleinerziehender und ihrer Kinder) aus, auf das der Staat aktiv gestaltend hinzuwirken versucht. Auch wenn viele Eltern dieses Lebensmodell verwirklichen möchten und es für nicht wenige von ihnen sogar ökonomisch unverzichtbar ist, weshalb der Staat die Voraussetzungen für eine entsprechende Wahl schaffen sollte, läßt das Elterngeld doch den Respekt gegenüber jenen Eltern vermissen, die sich entschieden haben, ihre Freiheit anders zu verwirklichen. „Wahlfreiheit“ meint dagegen die Offenheit der Alternative, zu verstehen im Sinne gleichzeitiger individueller Vereinbarkeit, lebensphasenabhängiger Durchlässigkeit und freier familieninterner Aufteilbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit.

Näher zu betrachten ist daneben die mit dem Elterngeld ebenfalls verbundene Zielsetzung, junge Menschen durch das Elterngeld (früher) für die Entscheidung zum Kind gewinnen zu wollen.<sup>26</sup> So erscheint bereits die Ausgangsannahme eines solchen sozialinterventionistischen Denkens, derartige höchstpersönliche Entscheidungen überhaupt in nennenswertem Umfang staatlich beeinflussen zu können, als zumindest fragwürdig. Aber selbst auf der Grundlage der

---

<sup>26</sup> Vgl. die Begründung zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889, S. 32 f.

Prämisse, der Mensch entscheide bei seiner Familienplanung in erster Linie als homo oeconomicus, scheint die konkret gewählte Ausgestaltung nur bedingt geeignet, dieses Ziel zu befördern, und könnte sogar teilweise kontraproduktiv wirken. Denn um die Vorteile des Elterngeldes zu optimieren, müßten junge Erwachsene ihre Familiengründung möglichst auf einen späteren Zeitpunkt mit dann höherem Einkommen verschieben, zu dem biologische Gründe sie jedoch zu einem Verzicht auf (mehrere) Kinder zwingen könnten. Hingegen würde etwa eine Studentin den niedrigen Sockelbetrag kaum als Kompensation für die ihr durch einen erziehungsbedingten Aufschub ihres Studiums entstehenden Nachteile ansehen, vielmehr – wie bisher – darauf achten, Familie und Ausbildung nicht vereinbaren zu müssen.

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob das Elterngeld wirklich vorrangig dem Zweck dient, junge Menschen für Familie zu gewinnen.<sup>27</sup> Abgesehen von seiner unmittelbaren und mittelbaren Gegenfinanzierung<sup>28</sup>, die in der Summe eine Mehrbelastung der Gesamtheit der Familien mit sich bringt, weshalb das Elterngeld bei wirtschaftlicher Gesamtbetrachtung lediglich eine Umverteilung im Binnenverhältnis verschiedener Familien darstellt, ist auffällig, daß die Gesetzesbegründung in besonderem Maße die volkswirtschaftlichen Vorzüge einer schnelleren Rückkehr der Mütter in das Erwerbsleben hervorhebt, wodurch höhere Sozialversicherungsbeiträge eingenommen, qualifizierte Arbeitnehmerinnen für die Wirtschaft gewonnen und die Folgekosten der Elternzeit für Arbeitgeber reduziert werden sollen. Insgesamt sollte das Elterngeld in erster Linie dem Feld der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik<sup>29</sup>, daneben auch einer aktiven Gleichstellungspolitik<sup>30</sup> zugeordnet werden, in deren Dienst die Familie zweckrational und damit unter Aufgabe ihres argumentativen Selbstandes gestellt wird. Nicht zufällig weist die Gesetzesbegründung das

---

<sup>27</sup> Der Gesetzgeber geht für Zwecke seiner Kostenberechnung davon aus, daß sich die bisher rückläufige Zahl der Geburten ab 2007 stabilisieren und bis 2009 unverändert bleiben wird; Begründung zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889, S. 37. Diese Stabilisierung folgt indes vor allem daraus, daß 2007 die letzten geburtenstarken Jahrgänge (Mitte der 1960er Jahre) als potentielle Eltern ausgeschieden sein dürften, so daß eine unveränderte Kinderzahl bei nun konstant kleiner Elterngeneration letztlich eine Indifferenz des Elterngeldes hinsichtlich des Geburtenverhaltens ausdrückt.

<sup>28</sup> Neben dem Wegfall des bisherigen Erziehungsgeldes sind die Kürzung der zeitlichen Kindergeldberechtigung sowie vor allem die für Familien besonders nachteilige Erhöhung der Umsatzsteuer hervorzuheben.

<sup>29</sup> Begründung zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889, S. 39: Das Elterngeld helfe, das Angebot von Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. (In dieser Zielrichtung liegt wohl der eigentliche Bezug des Elterngeldes zur demographischen Entwicklung.)

<sup>30</sup> Begründung zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889, S. 40: Das Elterngeld diene einer weiteren „Durchsetzung“ der gleichberechtigten Teilhabe an Familienaufgaben und Erwerbstätigkeit. Die grundgesetzliche Pflicht des Staates zur Neutralität gegenüber dem Familieninternum (Art. 6 GG) wird nicht erwähnt.

Elterngeld „als Teil des insgesamt 25 Mrd. Euro umfassenden Programms der Bundesregierung zur Stärkung von Innovation, Investition, Wachstum und Beschäftigung“<sup>31</sup> aus.

### *2. Benachteiligung kinderreicher Familien*

Besonderer Aufmerksamkeit und Unterstützung bedürfen insbesondere Familien mit großer Kinderzahl. Das staatliche Transfersystem sollte dabei in Rechnung stellen, daß kinderreiche Familien sowohl große finanzielle Nachteile in Kauf nehmen als auch dank ihrer vielfachen Erziehungsleistung in erhöhtem Maße zum Allgemeinwohl beitragen, deswegen in doppelter Hinsicht auch finanzielle Anerkennung verdienen. Dem ließe sich nicht entgegnen, die Zahl kinderreicher Familien sei heute zurückgegangen, das Phänomen daher vernachlässigbar, weil auch die wenigen verbliebenen Großfamilien unabhängig von der Kinderzahl anderer Gerechtigkeit verdienen.

Ungeachtet dieses familienpolitischen Kernanliegens benachteiligt die im Elterngeld angelegte Diskriminierung der Einverdienerfamilie<sup>32</sup> kinderreiche Familien faktisch in besonderem Maße, weil sie häufig nicht auf die ausschließliche Familientätigkeit eines Elternteils verzichten können und dies angesichts ihrer familienfreundlichen Einstellung womöglich auch nicht wollen. Die besondere erwerbsbezogene Rationalität des Elterngeldes schließt mithin kinderreiche Familien typischerweise gerade wegen ihrer Entscheidung für Familie von dieser Maßnahme der „Familienförderung“ aus.

### *3. Verschlechterungen für sozial schwache Familien*

Neben der Einverdienerfamilie zählen insbesondere die sozial schwächeren Familien (die teilweise zugleich Großfamilien sind) zu den Verlierern der Neuregelung. Sie werden sowohl aktuell ohne rechtfertigenden Grund gegenüber Besserverdienern benachteiligt<sup>33</sup> als auch früherer Vorteile enthoben, weil gleichzeitig das für sie günstigere Erziehungsgeld entfällt.

Letzteres, das heißt die Kürzung vormaliger Sozialleistungen, ist zwar an sich verfassungsrechtlich unangreifbar, weil sozialstaatliche Transfers jenseits der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums nicht grundgesetzlich zwingend gewährt werden müssen,

---

<sup>31</sup> Begründung zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889, S. 39.

<sup>32</sup> Näheres oben II.3.

<sup>33</sup> Siehe hierzu bereits oben II.2.

erweckt aber dennoch, namentlich in Verbindung mit der gleichzeitigen Anhebung der Umsatzsteuer, rechtspolitische Bedenken.

Insoweit ist auch zu berücksichtigen, daß das nun abgeschaffte Erziehungsgeld unter anderem auch einen Beitrag zur Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht für das ungeborene Leben<sup>34</sup> geleistet hat, indem es gerade sozial schwächeren Schwangeren eine nicht unerhebliche Hilfe für die schwierige Phase der Familiengründung in Aussicht gestellt hat. Diese Funktion wird das Elterngeld nicht in gleichem Maße erfüllen können.

#### *4. Detailfragen zu einzelnen Regelungen*

Das Elterngeld wirft neben den erwähnten grundsätzlichen Einwänden noch eine ganze Reihe weiterer Detailfragen hinsichtlich seiner konkreten Ausgestaltung auf.

Als rechtspolitisch mißglückt abzulehnen ist zunächst die im Vergleich zur Elternzeit kürzere maximale Bezugsdauer des Elterngeldes.<sup>35</sup> Im Sinne einer aufeinander abgestimmten Familienpolitik sollte Eltern deswegen ermöglicht werden, die Inanspruchnahme des Elterngeldes bei anteiligem Leistungsbezug auf drei Jahre zu strecken.

Sodann stellen sich Fragen hinsichtlich der Definition des maßgeblichen Einkommens in Anlehnung an das SGB II und die zugehörige Rechtsverordnung<sup>36</sup>, die wegen unterschiedlicher Interessenlagen von Staat und Bürger Vollzugsprobleme nach sich ziehen könnte. Während das Recht im Rahmen der Einkommensberechnung nach dem SGB II Bürgern begegnet, die dazu neigen könnten, sich ärmer zu rechnen, könnten Eltern versucht sein, ihr Einkommen für Zwecke der Berechnung des Elterngeldes höher anzusetzen. Dieselbe Regelung kann folglich allenfalls begrenzt geeignet sein, diesen gegenläufigen Interessen gleichermaßen Rechnung zu tragen. Indes brächte auch die Einführung eines zusätzlichen neuen Einkommensbegriffs erhebliche Nachteile mit sich. Zu erwägen wäre alternativ, den Begriff der Einkünfte im Sinne einzelner Einkunftsarten des EStG zu übernehmen, das zwar ebenfalls anderen Grundgedanken folgt, dessen Anforderungen aber immerhin für die meisten Betroffenen bereits im Rahmen ihrer Einkommensteuerveranlagung geprüft worden sind.

Hinsichtlich der Geschwisterkindregelung<sup>37</sup> ist wiederum kritisch zu hinterfragen, warum die gewählte zeitliche Begrenzung kürzer als die Elternzeit angesetzt ist. Des weiteren kann die

---

<sup>34</sup> Hierzu BVerfGE 88, 203 (251 ff.) (Schwangerschaftsabbruch).

<sup>35</sup> §§ 4, 6 BEEG (Entwurf).

<sup>36</sup> § 2 Abs. 7 BEEG (Entwurf).

<sup>37</sup> § 2 Abs. 4 BEEG (Entwurf).

gewählte Differenzlösung statt einer Verlängerung des vollen Elterngeldes (auf der Grundlage der vor der Geburt des ersten Kindes maßgeblichen Verhältnisse) nicht überzeugen. Auch hier scheint wieder ein versteckter Anreiz enthalten zu sein, zwischenzeitlich ins Erwerbsleben zurückzukehren<sup>38</sup>, der ungeachtet seiner geringeren Intensität den gleichen grundsätzlichen Bedenken unterliegt.

Ergänzend bliebe noch näher zu prüfen, in welchem Verhältnis das Elterngeld zu den sozialen Sicherungssystemen steht. Insbesondere stellt sich die Frage nach der Krankenversicherung der Bezieher von Elterngeld.

### *5. Übermäßige Kompliziertheit*

Des Weiteren ist die übermäßige Kompliziertheit der gesetzlichen Regelungen zum Elterngeld zu bemängeln, das vermutlich allein durch die nötige individuelle Einkommensberechnung erhebliche Verwaltungskosten verursachen wird. Auch bleiben Gestaltungsmöglichkeiten, zum Beispiel sofern Gewerbetreibende und Selbständige durch Bilanzierungswahlrechte Erträge im der Geburt vorausgehenden Berechnungszeitraum zusammenballen können. Noch ungeklärt ist ferner wie Rechtsunsicherheiten etwa hinsichtlich der Problematik von Ehegattenarbeitsverhältnissen bei Unternehmern zu lösen sind. Sodann stehen Vollzugsdefizite infolge mangelnder Überprüfbarkeit der genauen finanziellen Verhältnisse zu befürchten. Letztlich handelt es sich bei alledem um Folgeprobleme einer übermäßigen Detailliertheit als Konsequenz des verfehlten Anspruchs, Familie „zielgenau“ beeinflussen zu wollen.

### *6. Dringlichkeit verschiedener familienbezogener Maßnahmen*

Schließlich bleibt noch zu fragen, inwiefern das Elterngeld unter den verschiedenen rechtspolitisch wünschenswerten Maßnahmen mit Bezug zur Familie Priorität genießt. Hierbei ist zu differenzieren zwischen den beiden beim Elterngeld intransparent vermengten Anliegen der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf einerseits und der Herstellung von Familiengerechtigkeit im steuer- und sozialrechtlichen Transfersystem andererseits.

Zu den wichtigsten gesellschaftspolitischen Themenfeldern der Gegenwart zählt die Aufgabe, Vereinbarkeit und Durchlässigkeit von Familie und Beruf zu verbessern.<sup>39</sup> Dabei sollte es indes nicht in erster Linie um eine Erhöhung der statistischen Frauenerwerbsquote gehen,

---

<sup>38</sup> Vgl. die Begründung zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) v. 20.6.2006, BT-Drucks. 16/1889, S. 44.

<sup>39</sup> Siehe BVerfGE 88, 203 (260 f.) (Schwangerschaftsabbruch).

sondern um die tatsächlichen Voraussetzungen, unter denen möglichst viele Freiheitsberechtigte ihre individuellen Lebensentwürfe verwirklichen können, das heißt um die Herstellung von Chancen-, nicht Ergebnisgleichheit. Das zu diesem Zweck vorrangig einzusetzende Instrument sollte ein quantitativer und qualitativer Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen sein. Der mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz<sup>40</sup> eingeschlagene Weg sollte folglich – unabhängig von seinem wissenschaftlich nicht eindeutig belegbaren Einfluß auf die Geburtenzahl<sup>41</sup> – fortgesetzt werden. Dabei sollte abgesehen von der rechtspolitischen Dringlichkeit auch berücksichtigt werden, daß das Elterngeld im von ihm selbst angestrebten Erfolgsfall, das heißt bei Verringerung der durchschnittlich in Anspruch genommenen Elternzeit, eine höhere Nachfrage nach Betreuungseinrichtungen auslösen dürfte, die folglich zeitlich vorhergehend geschaffen werden sollten. Um der Gleichbehandlung willen sollten ferner alle Formen der Kinderbetreuung, das heißt staatliche Einrichtungen, private Tagesmütter und elterliche Eigenleistungen, gleichermaßen gefördert werden. Vorbild hierfür könnte neben einer finnischen Regelung vor allem das Landeselterngeld des Freistaates Thüringen sein.<sup>42</sup>

Daneben ist auch das Transfersystem familiengerechter auszugestalten. Anzustreben ist eine Wiederherstellung der Steuergerechtigkeit im Rahmen der Einkommensteuer<sup>43</sup> und unter Berücksichtigung der gestiegenen Belastung mit indirekten Abgaben, die mit einer Neuordnung der sozialstaatlichen Sicherung einkommensschwacher Familien einschließlich alleinerziehender Elternteile abgestimmt werden sollte. Verfassungsrechtlich geboten ist sodann die bislang trotz eines eindeutigen Votums des Bundesverfassungsgerichts<sup>44</sup> unterbliebene Anerkennung der elterlichen Erziehungsleistung als grundsätzlich gleichwertiger Beitrag zum „Generationenvertrag“ der Pflege- und vor allem Rentenversicherung.

---

<sup>40</sup> Gesetz vom 27.12.2004; BGBl. 2004 I, S. 3852 ff.

<sup>41</sup> Der häufig bemühten Parallele zwischen Einrichtungsdichte und Geburtenrate in Frankreich und Schweden stehen gegensätzliche Belege im Binnenvergleich der deutschen Bundesländer (neue Bundesländer versus Bayern und Baden-Württemberg) ebenso wie im Vergleich zu anderen westlichen Ländern mit höherer Geburtenrate (z.B. Großbritannien) gegenüber. Ebenso kommt die im Auftrag der Robert Bosch Stiftung durchgeführte Studie von *Volker Meier*, Auswirkungen familienpolitischer Instrumente auf die Fertilität: Internationaler Vergleich für ausgewählte Länder, 2005, S. 3, 20, 36, zu dem Ergebnis, eine signifikante Wirkung des Kinderbetreuungsangebotes auf die Fertilität habe sich bislang nicht nachweisen lassen.

<sup>42</sup> Siehe § 2 Abs. 3 Thüringer ErziehungsgeldG, Thüringer GVBl. 2005, S. 365 (369). Vgl. auch *Gregor Kirchhof*, Der besondere Schutz der Familie, AöR 129 (2004), S. 542 (577).

<sup>43</sup> Hierzu *Christian Seiler*, Besteuerung von Einkommen – Aufgaben, Wirkungen und europäische Herausforderungen, Gutachten F zum 66. Deutschen Juristentag, 2006, S. F 31 ff.

<sup>44</sup> BVerfGE 103, 242 (263 ff.) (Pflegeversicherung): Gleichheitswidrige Nichtberücksichtigung der Erziehungsleistung in der Pflegeversicherung; zusätzlich Verpflichtung, die Bedeutung des Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung bis zum 31.12.2004 zu prüfen (S. 270); ebenso unmittelbar zur Rentenversicherung BVerfGE 87, 1 (34 ff.) (Trümmerfrauen); zustimmend BVerfGE 88, 203 (261) (Schwangerschaftsabbruch); vgl. auch BVerfGE 94, 241 (263 f.) (Kindererziehungszeiten). Der Gesetzgeber ist diesem Auftrag bislang nicht in hinreichendem Maße nachgekommen.

Hiernach verbleibende Finanzmittel könnten und sollten schließlich für ein die verfassungsrechtlichen wie rechtspolitischen Mängel des aktuellen Gesetzesvorschlags vermeidendes Elterngeld Verwendung finden.

**Prof. Dr. Hans Joachim Meyer**  
**Präsident des Zentralkomitees der deutschen Katholiken (ZdK)**

Stellungnahme im Ausschuss  
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
des Deutschen Bundestages  
am 3. Juli 2006

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes  
und Anträge von Abgeordneten der FDP-Fraktion und der Fraktion DIE  
LINKE**

Die Einführung eines Elterngeldes als Lohnersatzleistung für die ersten zwölf Monate nach der Geburt eines Kindes wird nachdrücklich begrüßt.

Nach katholischer Glaubensüberzeugung ist die Ehe ein lebenslanger Bund eines Mannes und einer Frau als gleichberechtigte Partner mit dem Wunsch, Kindern das Leben zu schenken und sie für das Leben zu erziehen. Wie die Ehepartner ihre Aufgaben als Eltern auffassen und untereinander aufteilen, ist dagegen deren freie Entscheidung, die ihrerseits wiederum in die geschichtliche Entwicklung der Gesellschaft eingebettet ist und von dieser motiviert sein kann. Heute gehört es zum Selbstverständnis und zur Lebensplanung einer großen Zahl junger Frauen, Mutterschaft und Beruf miteinander verbinden zu wollen. Wir treten ein für ein neues, realitätsnahes Familienbild, das die Eltern nicht auf Rollen festlegt, sondern beiden neue Lebensbereiche eröffnet: Väter wollen Familie leben und erfahren, Mütter wollen ihre Qualifikationen im Beruf einbringen. Die Teilhabe an Beruf und Familie für Mann und Frau ist heute für viele Menschen, insbesondere für viele Jüngere, eine Gerechtigkeitsfrage, an der sich maßgeblich unsere Zukunft entscheiden wird.

Unabhängig von gesellschaftlichen Trends tritt das ZdK entschieden für finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen und ebenso für ein gesellschaftliches Klima ein, die eine reale Entscheidungsfreiheit der Eltern garantieren, wie sie ihren gemeinsamen Aufgaben in der Kindererziehung



nachkommen und diese dabei auf Mutter und Vater aufteilen wollen. Das gehört zu den unaufgebbaren Grundsätzen einer freiheitlichen Gesellschaft.

Der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD unterstützt den Wunsch vieler Frauen, Mutterschaft und Beruf zu verbinden. Einerseits überbrückt das Elterngeld den finanziellen Engpass, der bei Familien mit der Geburt eines Kindes durch das Wegfallen eines Einkommens eintritt, andererseits schafft es Anreize für die (Wieder)Aufnahme der Erwerbstätigkeit. Damit trägt das Elterngeld der heutigen Lebenssituation junger Eltern Rechnung, die bei der Geburt des ersten Kindes oft beide erwerbstätig sind. Es ist deshalb ein sozialpolitisch richtiger Schritt.

Der Wunsch junger Frauen, Mutterschaft und Beruf zu verbinden, kann nur dann in angemessener Weise verwirklicht werden, wenn ihre Ehepartner verstärkt ihre Verantwortung als Väter wahrnehmen. Es ist also berechtigt, die Bereitschaft dazu zu fördern und die Verwirklichung einer solchen Absicht real zu ermöglichen.

Daher ist die Absicht des Gesetzentwurfes zu begrüßen, das Elterngeld für zwei weitere Monate zu zahlen, wenn sich auch der zweite Elternteil mindestens zwei Monate um die Erziehung des Kindes kümmert.

Die so genannten Partnermonate erinnern daran, dass Kindererziehung Aufgabe beider Elternteile ist. Unsere Hoffnung ist vor allem, dass Väter diese Regelung als Chance zu einer größeren Gestaltungsfreiheit begreifen. Wenn die Regelung von einer wachsenden Zahl von Vätern genutzt wird, könnte sie ein verändertes Klima schaffen, das es künftig Vätern auch erleichtert, das Aufwachsen und die Erziehung ihrer Kinder aktiver zu begleiten. Denn die Regelung wird nur dann zu größerer Wirkung kommen, wenn sie einem Männerideal zur gesellschaftlichen Akzeptanz und Wertschätzung verhilft, das ein seinen Kindern zugewandtes Leben für wertvoll und erstrebenswert hält.

Dabei ist sich das ZdK dessen bewusst, dass der Erfolg der Partnermonate in hohem Maße von der Haltung der Arbeitgeber abhängen wird. In unserer anspruchsvollen Arbeitswelt wird für viele Menschen die Zeit knapp – Zeit, die für Familie fehlt bzw. an ihr eingespart wird. Deswegen ist es für die Realisierung von Beziehungen zwischen den Menschen und für eine Zugewandtheit in den Familien nötig, eine flexible Zeitgestaltung zu unterstützen, die selbstbestimmt ist und sich an der Familiendynamik orientiert. Eine Arbeitswelt, die auf den unbedingten, permanenten Zeiteinsatz junger Menschen setzt, erschwert dagegen das Eingehen und Aufrechterhalten von Partnerschaften und Ehen sowie die Entscheidung für Kinder. Daher unterstützt das ZdK Initiativen, die familienfreundlichen Betrieben in den Blickpunkt der Öffentlichkeit stellen und ihr gesellschaftliches Ansehen fördern.

Im Gesetzentwurf ist das Elterngeld als Lohnersatzleistung ausgestaltet. Es soll 67 Prozent des letzten Nettoeinkommens des betreuenden Elternteils betragen, maximal 1.800 € pro Monat. Das entspricht der realistischen Absicht, den Wunsch nach Kindern in der konkreten Lebenssituation zu unterstützen. Zugleich muss jedoch darauf geachtet werden, dass die neue gesetzliche Regelung nicht zu einer finanziellen Schlechterstellung von Eltern führt und damit die Kinderarmut in Deutschland erhöht. Der Gesetzentwurf sieht deshalb einen Sockelbetrag von 300 Euro pro Monat vor, der einkommensunabhängig an Eltern bezahlt wird, die nicht erwerbstätig sind. Eine Anrechnung auf andere Sozialleistungen wie beispielsweise das Arbeitslosengeld II findet dabei nicht statt.

Der Sockelbetrag in Höhe von 300 Euro pro Monat und dessen Anrechnungsfreiheit auf Sozialleistungen ist eine sinnvolle Ausgestaltung des Elterngeldes. Eine solche Maßnahme wurde von vielen katholischen Verbänden gefordert, weil im Ergebnis des geplanten Gesetzes eine neue soziale Schieflage befürchtet wurde.

Die Regelung, bei der Geburt eines weiteren Kindes zusätzlich zum Elterngeld einen so genannten Geschwisterbonus zu bezahlen, begrüßt das ZdK ausdrücklich. Damit werden Mehrkindfamilien unterstützt, ihre besondere Situation wird berücksichtigt.

Das ZdK ist der Auffassung, dass der Gesetzentwurf zur Einführung eines Elterngeldes nur ein, wenn auch ein bedeutsamer Schritt zur Unterstützung von Eltern und zu einer größeren Bereitschaft zu Kindern in Deutschland ist. Denn wenn auch eine Verringerung der Kinderzahl zu den Herausforderungen aller modernen Gesellschaften gehört, so ist doch unser Abstand zu anderen vergleichbaren Ländern erschreckend. Das ZdK hat daher seit vielen Jahren immer wieder konkrete Schritte zur Unterstützung der Familien gefordert und die strukturelle Ungerechtigkeit für Familien kritisiert. Das wird das ZdK auch weiterhin tun. Insbesondere weisen wir darauf hin, dass nur ein zureichendes Angebot an Strukturen zur qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung und ergänzenden Kindererziehung wirkliche Wahlfreiheit schafft, wie Eltern ihrer Verantwortung in der Kindererziehung nachkommen wollen. Weitere wünschenswerte Schritte liefern jedoch keine Argumente gegen den vorliegenden Gesetzentwurf.



**Ausschuss für Familie, Senioren,  
Frauen und Jugend**

**Ausschussdrucksache 16(13)81i**

Zur Anhörung eingeladen: Dr. Markus Warnke



**Bundesverband**

Reinhardtstr. 13  
10 117 Berlin

Tel.: 030 / 326 756 – 0  
Fax: 030 / 326 756 – 20  
mail: [info@familienbund.org](mailto:info@familienbund.org)  
internet: [www.familienbund.org](http://www.familienbund.org)

**Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken  
Zum Gesetzentwurf zur Einführung eines Elterngeldes (BEEG)  
(BT-Drucksache 16/1889)**

**Allgemeines:**

Die Bundesregierung will die familienpolitischen Leistungen neu ausrichten. Der Entwurf sieht vor, dass das Erziehungsgeld zum 1.1.2007 abgelöst wird durch das Elterngeld. Beim Elterngeld handelt es sich um eine Lohnersatzleistung. Es verfolgt damit einen ganz anderen Ansatz als das Erziehungsgeld. Es wird nicht länger die Erziehungsleistung der Eltern, sondern vielmehr deren Verzicht auf ein Erwerbseinkommen ausgeglichen. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass damit, nach den zahlreichen Kürzungen von familienpolitischen Maßnahmen, das finanzielle Engagement für Familien verstärkt wird. Allerdings orientiert sich gerade die Begründung des Entwurfes zu stark an der erstrebten stärkeren Erwerbsbeteiligung von Eltern. Die familienpolitischen Motive für ein Elterngeld finden so gut wie keine Beachtung. Damit wird ein bestimmtes Leitbild von Familie propagiert und gleichzeitig die Tätigkeit in der Familie diskreditiert.

**Mindestelterngeld**

Wichtiges Element des Elterngeldes ist der Sockel in Höhe von 300 €, der grundsätzlich allen Eltern zu Gute kommt. Dieses Mindestelterngeld wird, anders als noch im Koalitionsvertrag vorgesehen, nicht auf andere Sozialleistungen angerechnet. Damit berücksichtigt der Entwurf eine zentrale Forderung von 11 katholischen Verbänden. So stehen sich Bezieher von Transferleistungen und die Elternteile, die vor der Geburt des Kindes nicht erwerbstätig waren, beim Bezug des Mindestelterngeldes im ersten Jahr nicht schlechter als beim Erziehungsgeld. Die einkommensunabhängige Zahlung eines Mindestelterngeldes ist zudem ein Gebot der Gleichbehandlung aller Familien. Insoweit begrüßt der Familienbund der Katholiken diesen wesentlichen Bestandteil des Elterngeldentwurfes ausdrücklich.

### Bezugsdauer und Elternzeit

Allerdings führt die Verkürzung des Bezugszeitraumes zu einer erheblichen Verschlechterung für diejenigen, die nach den bisherigen Regelungen 24 Monate Bundeserziehungsgeld erhalten haben. Nach Angaben des BMFSFJ stellt diese Verkürzung durch den Wegfall des Erziehungsgeldes für 155.000 Familien eine Verschlechterung dar, also immerhin für etwa ein Viertel der Familien. Das Argument, dass die Verkürzung der Bezugsdauer Eltern nicht in die Abhängigkeit von staatlichen Fürsorgeleistungen bringen soll, ist angesichts der Situation auf dem Arbeitsmarkt und gerade auch vor dem Hintergrund der zumindest im Westen unzureichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten nicht nachvollziehbar.

Der Entwurf bestätigt zu Recht die Regelungen zur Elternzeit. Es wird sogar darauf hingewiesen, dass das Elterngeld unlösbar mit den Vorschriften zur Elternzeit verbunden ist. Die Elternzeit ermöglicht es Eltern in den ersten Jahren nach der Geburt die Erziehung und Betreuung ihrer Kinder selbst zu übernehmen. Damit stellt sie eines der wesentlichen Elemente dar, welches die Wahlfreiheit der Eltern sichert. Der „Schonraum“, der von der Elternzeit abgedeckt wird, beträgt drei Jahre. Das Erziehungsgeld wird bisher mit einer maximalen Bezugsdauer von zwei Jahren gewährt, welches durch ein weiteres Jahr durch die Länder ergänzt werden konnte, bzw. wird. Die Verkürzung des Bezugsraumes auf maximal 14 Monate stellt damit auch eine Begrenzung der Wahlfreiheit der Eltern dar. Die Begründung des Entwurfs bestätigt, wenngleich mit einer anderen Intention, dass für viele Eltern die ersten Jahre mit den eigenen Kindern von zentraler Bedeutung sind. So steige der Anteil der erwerbstätigen Mütter im zweiten Jahr nach der Geburt auf 33%, weitere 6% wollten kurzfristig in die Erwerbstätigkeit zurückkehren. Das bedeutet aber auch dass mindestens 61% der Mütter zwei Jahre und länger die innerfamiliäre Erziehung der Kinder übernehmen. Dabei wurde unterstellt, dass die 33% der Mütter, die nach zwei Jahren erwerbstätig sind, dieses auch tatsächlich wollen und sich nicht deshalb dafür entschieden haben, weil sie es aus finanziellen Gründen müssen. Familienpolitik und damit gerade auch das Elterngeld muss auch diese Entscheidung von Eltern unterstützen. Das vom 7. Familienbericht vorgeschlagene Konzept eines Elterngeldes sieht einen Überbrückungszeitraum von sogar 36 Monaten vor, für Eltern, die ihre Kinder in der Familie erziehen wollen.

Wenn in der Begründung des Entwurfs aufgeführt wird, dass das Elterngeld eine Anreizwirkung enthalte, sich bis zum Ende der 14 Monate wieder um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu bemühen, dann wird damit der Ansatz dieses Entwurfes offensichtlich. Denn die anderen Lebensentscheidungen von Familien werden nicht berücksichtigt. Diese Begründung der Bezugsdauer des Elterngeldes mit der möglichst raschen Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit nach einer Geburt intendiert ein konkretes Ideal von Familie, in dem beide Eltern erwerbstätig sind. Wie die Statistik des Entwurfes belegt, geht das aber an der so viel zitierten veränderten Lebenswirklichkeit von Familien vorbei. Zumal sich aus dem Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der Elternzeit aus Juni 2004 ergibt, dass 90% aller Mütter, die die Elternzeit in Anspruch nehmen, dies für mindestens zwei Jahre tun. Deswegen muss der Sockelbetrag auch für das zweite Jahr in voller Höhe gezahlt werden.

### „Geschwisterbonus“

Ein zentrales Anliegen der Familienpolitik ist, mit Blick auf die demografischen Herausforderungen, der Anreiz zu mehr Kindern. Es ist wichtig, die Entscheidung für weitere Kinder mit dem so genannten „Geschwisterbonus“ zu unterstützen. Denn dabei handelt es sich um einen Beitrag zu mehr Gerechtigkeit, da sonst kein direkt ausfallendes Erwerbseinkommen vorhanden ist. Allerdings ist der Zeitraum von 24 Monaten unzureichend. Es ist richtig, Eltern Mut zu mehreren Kindern zu machen. Denn es gibt immer weniger Familien mit mehreren Kindern. Diese Entscheidung können Paare aber nicht immer unmittelbar nach der Geburt eines Kindes treffen. Eine Zwei-Jahres-Frist ist sehr knapp. Der Großteil aller Eltern nimmt eine Elternzeit von drei Jahren in Anspruch. Sehr oft soll in diesem Zeitraum das zweite Kind geboren werden. Deswegen ist es wichtig, dass es eine Entsprechung zur Elternzeitregelung gibt. Der Familienbund der Katholiken tritt daher dafür ein, den „Geschwisterbonus“ bei Geburten innerhalb von 36 Monaten zu gewähren.

### **Zu den Regelungen im Einzelnen:**

#### § 2 Absatz 1 BEEG-Entwurf

Bei der Berechnung des zu ersetzenden Einkommens werden nunmehr die letzten 12 Monate zugrunde gelegt. Diese Regelung ist angesichts der sonst möglichen vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten der richtige Ansatz.

#### § 2 Absatz 2 BEEG-Entwurf

Die Erhöhung des Elterngeldes bei niedrigem Einkommen entspricht der Logik des Elterngeldentwurfes. Grundsätzlich ist es richtig, dass sich die eigene Erwerbstätigkeit auch rentieren sollte.

#### § 2 Absatz 4 BEEG-Entwurf

Bei Geburten innerhalb von 24 Monaten soll das Elterngeld um die Hälfte der Differenz zwischen dem Elterngeld bei der Geburt des ersten und dem Elterngeld nach der Geburt des älteren Kindes zusätzlich zum Sockelbetrag gezahlt werden (so genannter „Geschwisterbonus“), soweit dieses niedriger ist. Dies wird damit begründet, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei einer kurzen Geburtenfolge besonders schwierig sei. Nach Auffassung des Familienbundes sollten jedoch die Begründungen des Arbeitsmarktes hier weniger Maßstab sein als der positive Anreiz zu Mehrkindfamilien. Gerade ein Politikansatz, der sich zunehmend zur bevölkerungsbewussten Familienpolitik bekennt, sollte hier Anreize setzen und den Zeitraum für diesen „Geschwisterbonus“ an die Regelungen zur Elternzeit koppeln und auf 36 Monate verlängern. Eine solche Verlängerung entspricht auch der Lebensentscheidung der meisten Familien, die Elternzeit für drei Jahre in Anspruch nehmen.

#### § 2 Absatz 5 BEEG-Entwurf

Die Gewährung eines Mindestelterngeldes in Höhe von 300 Euro, das einkommensunabhängig gewährt wird, wird ausdrücklich begrüßt.

#### § 2 Absatz 6 BEEG-Entwurf

Die Gewährung von 300 Euro pro Kind bei Mehrlingsgeburten ist richtig und hilft diesen Familien in einer besonders herausfordernden Situation.

#### § 2 Absatz 7 Satz 3 BEEG-Entwurf

Der völlige Ausschluss von einmaligen Einnahmen trifft all die Erwerbstätigen, deren Einkommen wesentlich aus variablen und erfolgsbezogenen Komponenten besteht. Dabei kann es sich sowohl um Prämien etwa für den Verkauf eines bestimmten Produktes, als auch als Bonus für ein erfolgreiches Geschäftsjahr handeln. Diese Komponenten gehören für viele Berufsgruppen zum Bestandteil ihres Einkommens. Anders als in der Begründung angegeben prägen sie sehr wohl die monatliche Leistung auch sehr nachhaltig. Deswegen ist die Einbeziehung dieser Einkommensbestandteile in die Berechnungsgrundlage zu gewährleisten. Es ist deshalb wichtig, den Begriff der „Einmalzahlungen“ zu konkretisieren; Prämien und Zahlungen, die Bestandteil des Gesamteinkommens sind, dürfen jedenfalls nicht dazu gezählt werden.

#### § 2 Absatz 7 Satz 4 BEEG-Entwurf

Diese Vorschrift regelt die Ermittlung des zugrunde zu legenden Nettoeinkommens für das Elterngeld. Dabei werden aber die Abgaben zur privaten Krankenversicherung und der Beitrag zu berufsständischen Rentenversicherungssystemen nicht berücksichtigt. Das ist ungerecht und verschafft gerade diesen Eltern ein wesentlich höheres Elterngeld.

#### § 4 Absatz 2 Satz 4 BEEG-Entwurf

Die Formulierung, dass Eltern die „jeweiligen Monatsbeträge abwechselnd oder gleichzeitig beziehen“ können, ist irreführend, da zumindest das auf das Elterngeld anzurechnende Mutterschaftsgeld nicht disponibel ist. Hier kann ein Verweis auf die Regelungen des § 3 Klarheit schaffen.

#### § 4 Absatz 3 Satz 4 BEEG-Entwurf

Die Regelung für die volle Bezugsdauer des Elterngeldes für 14 Monate für allein Erziehende ist gerade mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Haushaltsfreibetrag verfassungsrechtlich sehr bedenklich. Der Familienbund hält daher eine Gewährung von 14 Monaten Elterngeld an alle Familien für notwendig.

#### § 7 Absatz 1 BEEG-Entwurf

Es fehlt eine Regelung, wann das Elterngeld beantragt werden kann (nach der Geburt oder schon vorher?).

## Fazit:

Der Entwurf des Elterngeldes ist trotz einiger guter Komponenten zu sehr auf den Familientyp konzentriert, indem beide Eltern voll- oder hauptberuflich sein sollen. Insbesondere die Begründung hätte wesentlich stärker die familienpolitischen Motive benennen müssen. Stattdessen wird das Elterngeld u.a. damit begründet, dass die vermutete und gewünschte kürzere Verweildauer in der Elternzeit zu sinkenden Qualifikationskosten und einen geringeren Aufwand für Ersatz Einstellungen führen wird. Auch wird angegeben, dass gerade mit der Verkürzung der Bezugsdauer auf maximal 14 Monate dem drohenden Fachkräftemangel begegnet werde. Einmal abgesehen davon, dass gerade diese Annahme unter Demographen sehr umstritten ist, zeigt sich, dass die ebenfalls umstrittene Annahme, es bestünde eine positive Korrelation zwischen Frauenerwerbsbeteiligung und Geburtenhäufigkeit, zur Grundlage des Entwurfes gemacht wird. Die Anforderungen des Arbeitsmarktes werden damit einmal mehr zum Maßstab der Familienpolitik.

Familienpolitik muss aber alle Lebensentscheidungen von Familien gleichermaßen fördern. So nehmen 90% aller anspruchsberechtigten Mütter in den ersten 24 Monaten und der Großteil von ihnen auch für 36 Monate Elternzeit. Familienpolitik muss auch diese Familien berücksichtigen und Wahlfreiheit ermöglichen.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird darauf hingewiesen, Politik müsse dafür sorgen, dass die Eltern möglichst ein Leben lang mit Sinn und subjektiven Zukunftsperspektiven ihr Leben gestalten sollen. Damit wird die Erwerbsbeteiligung angesprochen und gleichzeitig betont, dass Eltern in der Phase der Erziehung ihrer Kinder keine neuen beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten hinzugewinnen, dass der Gesellschaft durch den Rückzug der Eltern aus dem Erwerbsleben ausgebildete Potenziale und Fähigkeiten verloren gehen. Dahinter verbirgt sich eine Geringschätzung gegenüber der Familientätigkeit. Familienpolitik darf aber nicht ein bestimmtes Ideal von Familie propagieren und einseitig fördern. Um die Wahlfreiheit auch mit dem Elterngeld zu gewährleisten, muss deswegen der Sockel in Höhe von 300 € für zwei Jahre gezahlt werden. Zudem ist der „Geschwisterbonus“ auch für Geburten innerhalb von 36 Monaten zu gewähren.

Berlin, 28. Juni 2006

Dr. Markus Warnke  
Bundesgeschäftsführer



Berlin, 29. Juni 2006



**Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend am 3. Juli 2006**

**Stellungnahme  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes -  
Drucksache 16/1889**

**Grundsätzliches**

1. Die eaf hat sich in ihren Familienpolitischen Positionen vom August 2005 bereits nachdrücklich für ein Elterngeld eingesetzt und befürwortet den Gesetzentwurf zur Einführung eines Elterngeldes als deutlichen Kurswechsel zu einer nachhaltigen Familienpolitik und als notwendigen Schritt zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter.
2. Das Elterngeld als einjährige Lohnersatzleistung bedarf dringend der Ergänzung durch ein qualifiziertes und ausreichendes Angebot an Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten für unter Dreijährige. Andernfalls kann das Ziel, das berufliche Risiko des Wiedereinstiegs zu mindern, nicht erreicht werden. Die insgesamt notwendigen Schritte und Maßnahmen sollten allerdings nicht gegeneinander ausgespielt werden, sind vielmehr zentrale und sich notwendig ergänzende Bestandteile einer familienfreundlicheren Politik.
3. Die vorgesehene Berücksichtigung von zwei ‚Väter‘- bzw. ‚Partnermonaten‘, die nicht übertragbar sind, sowie die Wahlfreiheit in der Verteilung und Gestaltung der Elternzeiten sind ein wichtiger Beitrag zu einer geschlechtergerechten Gleichstellungspolitik. Sie werden jedoch nicht ausreichen, um traditionelle Rollenmuster und die geschlechtsspezifischen Platzanweisungen auf dem Arbeitsmarkt zu durchbrechen. Es sind zusätzliche Anreize auf der Seite der Arbeitgeber, aber auch vereinfachte Verfahren für die partnerschaftliche Gestaltung der Elternzeit zu schaffen.

- 2 -

### **Im Einzelnen:**

zu 1.: Das Elterngeld als Lohnersatzleistung bewahrt berufstätige Eltern nach der Geburt eines Kindes vor den bisher gegebenen größeren Einkommenseinbußen und kann die Entscheidung für ein Kind erleichtern, wenn der Wiedereinstieg in den Beruf machbar erscheint. Positiv zu bewerten ist, dass Alleinerziehende, die erwerbstätig sind, mit einem Bezug von insgesamt 14 Monaten rechnen können (§ 4 Abs. 3) und dass auch Lebenspartner und Verwandte, die die Kindesbetreuung übernehmen, Anspruch auf ein Elterngeld haben (§ 1 Abs. 3). Damit wird der modernen Vielfalt der Lebensformen Rechnung getragen.

Die Tatsache, dass das Elterngeld nach dem vorherigen Erwerbseinkommen berechnet wird, kann nicht gerade dem Elterngeld als Verlängerung sozialer Ungleichheit angelastet und also als ‚Umverteilung von Arm nach Reich‘ bewertet werden. Solange sich die sozialen Sicherungssysteme wie die Renten-, Pflege- und Krankenversicherung am Lohnbezug und sog. Leistungsgerechtigkeit orientieren, ist eine familienpolitische Maßnahme wie das Elterngeld allein nicht geeignet, die Ungleichheitsstrukturen in unserer Gesellschaft zu beheben, weshalb dieser Einwand als Gegenargument nicht taugt.

Im Sinne sozialen Ausgleichs ist es aber zu begrüßen, dass ein Sockelbetrag auch für nicht Erwerbstätige gezahlt wird (§ 2 Abs. 5), auch wenn in diesem Fall – wie vorher beim Erziehungsgeld – die Berücksichtigung von Einkommensgrenzen vernünftiger wäre. Ferner ist die Aufstockung des Prozentsatzes bei Geringverdienern (§ 2 Abs. 2) positiv zu bewerten sowie die Nichtanrechnung des Sockelbetrages von 300 € auf andere Sozialleistungen (§ 10).

Soweit bisherige Erziehungsgeldberechtigte aufgrund der Verkürzung der Bezugsdauer des Elterngeldes schlechter dastehen als vorher, wird es jedoch nicht genügen, an verstärkte Anstrengungen zur ihrer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu appellieren. Hier wären unter den gegebenen Bedingungen Übergangsregelungen sozial gerechter gewesen als eine Verlängerung der Elternzeit auf 14 Monate, die als Zugeständnis für uneinsichtige Väter ausgehandelt wurden.

Auf der anderen Seite müssen Eltern im Vorhinein besser darüber aufgeklärt werden, dass die Ansprüche auf Mutterschutzgeld sowie auf entsprechende Zuschüsse hingegen angerechnet werden (§ 3), womit sich die Zeit für den Bezug des Elterngeldes bei Berufstätigen faktisch um 8 Wochen verkürzt. Ebenso sind die Bezieher sowie die Öffentlichkeit darüber zu informieren, dass die neue Lohnersatzleistung steuerlich bei der Berechnung des Gesamteinkommens zu Buche schlägt und damit indirekt der Steuerprogression unterliegt. Das heißt aber, dass auch bei Maximalbezügen von 1.800 € monatlich tatsächlich von einer Minderung dieses Betrages in Höhe von 200 bis 300 € auszugehen ist.

Insgesamt erreicht das Elterngeld mithin einen sehr viel größeren Kreis von Anspruchsberechtigten als das Erziehungsgeld, da nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz auch die Bezieher nur mittlerer Einkommen schon nach 6 Lebensmonaten des Kindes aus dem Bezug heraus fielen bzw. überhaupt nur 50 % aller Eltern ein volles Erziehungsgeld in Höhe von 307 € erhielten. Schließlich ist zu Recht der Kreis der Berechtigten durch die Einbeziehung von Beschäftigten in selbständiger Arbeit erweitert worden. Das heißt, mit der deutlichen Verbesserung der Einkommenssituation von jungen Eltern, die mit der Geburt ihres ersten Kindes zumindest ihren

Lebensstandard wahren können, ist ein wesentlicher Kurswechsel zu einer nachhaltigen Familienpolitik eingeleitet.

zu 2.: Das gegenüber der Erziehungsgeldregelung nur einjährige Elterngeld, das eine kürzere Unterbrechung der Berufstätigkeit ermöglichen, jedoch nicht vorschreiben will, kann das Ausstiegsrisiko durch eine kürzere Unterbrechung der Erwerbstätigkeit nur mindern, wenn nach diesem Jahr ausreichend und qualifizierte Tagespflege- oder Betreuungs- und Erziehungsangebote zur Verfügung stehen. Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), das vorsieht, bis 2010 230.000 Plätze für unter Dreijährige zu schaffen, wird den Erfordernissen nicht genügen. Mit der Einführung des Elterngeldes wird daher ein Zugzwang zu weiterem politischem und gesetzlichem Handeln entstehen, um die Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder auszubauen und Kindergärtner und Erzieherinnen besser zu qualifizieren und entsprechend zu honorieren. Um dies zu finanzieren, werden weitere Umschichtungen notwendig sein, die die im internationalen Vergleich verhältnismäßig hohen Ausgaben für familienbezogene Leistungen in die Verbesserung der Infrastruktur umleiten, die allen Kindern und Eltern gleichermaßen zugute kommt. Nicht zuletzt das Ehegattensplitting, das die unzeitgemäße Ernährerrolle des Mannes und vorrangig die nicht gleichberechtigte Ehe subventioniert, wird damit erneut zur Disposition gestellt.

zu 3.: Die Ausgestaltung des Elterngeldes als Lohnersatzleistung macht die Elternzeit zum ersten Mal unter ökonomischen Gesichtspunkten auch für die in der Regel besser verdienenden Väter möglich und attraktiv. Die zwei für den Partner vorgehaltenen Monate, die verfallen, wenn sie nicht genutzt werden, sind ein Anreiz, die Vaterrolle anzunehmen und praktisch auszuüben, sie sind kein Zwang, sondern haben allenfalls einen erzieherischen Effekt. Wie das schwedische Beispiel zeigt und Untersuchungen belegen (Bergquist 2002), verändert die Übernahme der alltäglichen Sorge durch den Vater schon innerhalb von 4 oder 8 Wochen grundlegend die emotionale Beziehung zum Kind. Außerdem ist diese Erfahrung auch in der Folge ausschlaggebend für die innerfamiliäre wie gesellschaftliche Gleichberechtigung der Partner. Aus familiensoziologischen Langzeit-Untersuchungen wissen wir, dass die Geburt des ersten Kindes eine einschneidende Zäsur für die häusliche Arbeitsteilung auch in einer vorher noch so gleichberechtigten Partnerschaft darstellt. Denn „der Übergang zur Elternschaft bremst partnerschaftliche Fortschritte und reduziert in der Regel die weitere Beteiligung der Männer an der Hausarbeit drastisch, obwohl der Arbeitsaufwand in der Familie durch die Geburt des Kindes insgesamt massiv steigt.“ (Schulze/Blossfeld 2006, 42)

Im ersten Lebensjahr eines Kindes werden somit nicht nur innerhalb einer Partnerschaft die Weichen für den weiteren Lebens- und Karriereverlauf gestellt, gerade auch auf dem Arbeitsmarkt ist das mit dem weiblichen Geschlecht verbundene Risiko, wegen der Geburt eines Kindes eventuell aus dem Beruf auszuschneiden, ein Handicap und Anlass für Diskriminierungen jedweder Art, ganz abgesehen davon, dass Frauen bis zu ihrer Rente durch diese Zuweisung erwiesenermaßen hohe Opportunitätskosten zahlen.

Die Skepsis ist berechtigt, ob sich diese Kosten und Risiken allein deshalb vermeiden lassen, weil in Zukunft auch junge Männer zu dieser Risikogruppe gehören. Nach den aufgeregten Debatten über die Vätermomente ist eher zu befürchten, dass

der gesellschaftliche Druck, insbesondere auch von der Seite der Arbeitgeber, die Übernahme von Elternzeiten durch Väter erschweren wird. Obwohl wissenschaftliche Expertisen inzwischen hinreichend nachweisen, dass sich Familienfreundlichkeit auch für mittlere und kleinere Unternehmen rechnet (vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag und BMFSFJ, 2004), dass nachhaltige Familienpolitik und zwar die Kombination von unterstützender Infrastruktur, veränderter Elternzeit und familienfreundlicher Unternehmenskultur ein Wachstumspfad ist (Rürup 2003, vgl. auch BMFSFJ, Institut der deutschen Wirtschaft Köln und BDI, 2004) und sich die betriebswirtschaftlichen Effekte familienfreundlicher Maßnahmen in einer Kosten-Nutzen-Analyse nachweisen lassen (Prognos AG 2003), werden noch ‚Berge‘ ideologischer Vorbehalte und traditioneller Geschlechterrollenklischees zu versetzen sein, ehe der bundesdeutsche Modernisierungsrückstand in den Köpfen aller Beteiligten, von Männern und Frauen, und die im europäischen Vergleich eklatanten Versäumnisse einer am Prinzip der Gleichberechtigung der Geschlechter ausgerichteten Familienpolitik aufgeholt werden können.

Wiederum ist Schweden, sind die skandinavischen Länder eindrucksvolle Beispiele, weil hier seit den 1960er Jahren die Gleichstellung der Geschlechter den normativen Maßstab für eine Politik für Kinder und Familien vorgab. Deren demographische und wirtschaftliche Entwicklung zeigt, dass sich Frauenerwerbstätigkeit und Kindererfolg nicht ausschließen, im Gegenteil, die Schlussfolgerung lautet vielmehr: „Nicht Modernität, sondern ein Traditionalismus der Geschlechterrollen ist Ursache der spezifisch niedrigen Fertilitätsrate in Deutschland.“ (Kröhnert/Klingholz 2005)

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Brisanz einer gelebten Vaterrolle ist es nachgerade kontrapunktiv, im Verfahren zur Beantragung der Elternzeit (§ 5) besondere Hürden aufzubauen und zu verlangen, dass die Arbeitsteilung und Verteilung der Elternzeit auf beide Partner einmalig und im Voraus zu treffen ist. Solange die Inanspruchnahme der Elternzeit durch Väter noch nicht selbstverständlich ist, ist diese Rigidität lebensfremd und realitätsfern, da mit der Geburt eines Kindes nicht nur die interne Aufgabenteilung erst zu vereinbaren ist, sondern gerade auch mit den Arbeitgebern Aushandlungsprozesse notwendig sein werden, die Flexibilität von beiden Seiten erfordern.

Die von der vorigen Bundesregierung begründete und von der neuen weiter gestützte ‚Allianz für die Familie‘ hat schon wichtige Vorarbeit geleistet, um unter den Verantwortlichen in Wirtschaft, Gewerkschaft, Verbänden und Politik Verbündete für eine neue Familienpolitik, insbesondere auch für den Ausbau der Kinderbetreuung und eine familienfreundliche Arbeitswelt zu mobilisieren. Doch wir brauchen auch prominente Vorbilder, Väter, die es in hervorgehobener politischer und beruflicher Position wagen, Elternzeit zu ihrem eigenen Wohl und dem ihrer Kinder zu nehmen. Da das Gesetz zur Einführung der Elternzeit auch „Verwandten bis dritten Grades“, also auch Großvätern, den Anspruch auf Elternzeit gewährt, ist die Gelegenheit, Vorbildfunktion zu übernehmen, selbst für die politische Prominenz günstig.

Prof. Dr. Ute Gerhard  
Universität Frankfurt/Main

Präsidentin der eaf