



Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Haushaltsbegleitgesetz 2011 hinsichtlich Artikel 13 „Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes“¹

Die Bundesregierung hat am 1. September 2010 den Gesetzentwurf für ein Haushaltsbegleitgesetz beschlossen. Dieser beinhaltet Änderungen des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) mit Wirkung zum 1. Januar 2011 hinsichtlich der Absenkung der Lohnersatzrate auf bis zu 65 %, der Nichtberücksichtigung pauschal besteuelter Einnahmen bei der Elterngeldberechnung sowie der Anrechnung des Elterngeldes auf Leistungen des SGB II, SGB XII und nach § 6 a Bundeskindergeldgesetz (BKGG). Die Bundesregierung erwartet hierdurch eine jährliche Entlastung des Bundeshaushalts von rund 600 Millionen Euro für die nächsten beiden Jahre. Ein zusätzlicher Vollzugsaufwand oder Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männer wird nicht gesehen.

Der Deutsche Verein ist davon überzeugt, dass es für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands notwendig ist, den nachfolgenden Generationen keine untragbare Schuldenlast aufzubürden und begrüßt daher wie in seiner Stellungnahme² zum Eckpunktepapier der Bundesregierung „Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken“ die Anstrengungen der Bundesregierung, den Haushalt zu konsolidieren. Der Deutsche Verein steht Einsparungen bei Sozialausgaben nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, fordert dabei aber, die soziale Ausgewogenheit zu beachten. Anerkannt wird ferner die generelle Notwendigkeit, familien- und ehebezogene Leistungen zu überprüfen. Daher begrüßt der

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Larissa Giehl. Die Stellungnahme wurde in der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet und vom Präsidium des Deutschen Vereins e.V. am 21. September 2010 verabschiedet.

² NDV 2010, 333 f.

Deutscher Verein die Zielsetzung der Bundesregierung, bis zum Jahr 2013 die Gesamtevaluation der familienbezogenen Leistungen vorzulegen. Es ist jedoch bedauerlich, dass diese Erkenntnisse nicht bereits zum jetzigen Zeitpunkt vorliegen und in die Konsolidierungsbemühungen einfließen können.

Der Deutsche Verein hält ein Signal, dass gerade die Familien besonders bedeutsam für die Zukunft Deutschlands sind, für notwendig. Familien benötigen ein großes Maß an Verlässlichkeit, um ihren Aufgaben und den an sie gerichteten Erwartungen gerecht werden zu können.

Der Deutsche Verein erinnert daran, dass das Elterngeld erst im Jahr 2007 eingeführt wurde. Sparmaßnahmen beim Elterngeld als eine die Familien fördernde Leistung wird die durch die Wirtschaftskrise ausgelöste Unsicherheit der Menschen noch erhöhen. Darüber hinaus verfolgte die Bundesregierung erst Anfang 2009 zur Bewältigung der Krise vor dem Hintergrund ökonomischer Zielsetzungen noch ein anderes Ziel, nämlich die konsumfreudigen Schichten der Bevölkerung mittels des Kinderbonus im Rahmen des Konjunkturpaketes II zu unterstützen. Auch wenn ausdrücklich honoriert wird, dass Deutschland – anders als andere europäische Staaten – die Leistungen für Familien bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht aufgrund der Wirtschaftskrise reduziert hat, wird befürchtet, dass sich die Spardebatte bezüglich des Elterngeldes nachteilig auf die gesellschaftliche Stimmung auswirken könnte.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen bewertet der Deutsche Verein im Folgenden die beschlossenen Regelungen:

1. Artikel 13 Nr. 1 b: Absenkung der Lohnersatzrate ab einem anrechenbaren Einkommen von über 1.200,- € von 67 % auf bis zu 65 %, Änderung des § 2 Abs. 2 BEEG

Begrüßt wird, dass die Absenkung der Lohnersatzleistung moderat ausgefallen ist und dass Eltern mit niedrigeren Löhnen von dieser Absenkung ausgenommen werden sollen. Der Deutsche Verein weist aber darauf hin, dass mit dem Abrücken von der Bezugs-

größe von 67 % eine Entkoppelung vom Arbeitslosengeld I vorgenommen wird. Dadurch könnten Befürchtungen geweckt werden, dass die Bezugsgröße aufgrund fiskalischer Gründe regelmäßig zur Disposition stehen könnte, was zu einer weiteren Verunsicherung der (potenziellen) Eltern führen würde.

Der Deutsche Verein vertritt daneben die Auffassung, dass die Möglichkeit der Absenkung des Höchstbetrages des Elterngeldes von monatlich 1.800,- € in die öffentlich dargestellten Berechnungen hätte einbezogen werden müssen. Eine Reduzierung des Höchstelterngeldes würde dazu beitragen, dass auch Familien mit hohen Einkommen ihren Sparbeitrag leisten müssten. Dies würde zu einer sozial gerechteren Konturierung der Sparmaßnahme insgesamt führen. Eine Absenkung des Höchstbetrages wurde seitens der Bundesregierung nicht in Betracht gezogen, damit das Elterngeld „gerade auch für Väter attraktiv“ bleibt.³ Obwohl der Deutsche Verein das Ziel, Väter zur Inanspruchnahme von Elternzeit zu motivieren, aus gleichstellungspolitischer Sicht in vollem Maße unterstützt, gibt er zu bedenken, dass die Motivation von Vätern, in Elternzeit zu gehen, nicht ausschließlich von der Höhe des Ersatzeinkommens abhängt.⁴ Zudem hat das Elterngeld bislang nicht zu einer annähernd gleichen Verteilung der Familienarbeit zwischen Müttern und Vätern geführt.

2. Artikel 13 Nr. 1 c bb: Nichtberücksichtigung pauschal besteuarter Einnahmen bei der Elterngeldberechnung, Änderung des § 2 Abs. 7 S. 2 BEEG

Der Deutsche Verein lehnt die geplante Nichtberücksichtigung pauschal besteuarter Einnahmen (Minijobber) ab, da dies mit der Lohnersatzfunktion des Elterngeldes nicht vereinbar ist. Zudem würde sie zu einer starken Belastung derjenigen Familien führen, denen nur ein geringes Einkommen zur Verfügung steht. Wenn es das Ziel der Bundesregierung ist, positive Anreize zur Erwerbsaufnahme zu setzen, ist dieses Vorhaben aus der Sicht des Deutschen Vereins hierfür nicht geeignet. Gerade eine Nichtberücksichtigung könnte bei Minijobber/innen als ein negativer Anreiz zur Erwerbsaufnahme

³ Pressemitteilung des BMFSFJ vom 7. Juli 2010 „Für unsere Kinder sparen – nicht an unseren Kindern“.

⁴ Vgl. Pfahl, S./Reuyß, S.: Das neue Elterngeld. Erfahrungen und betriebliche Nutzungsbedingungen von Vätern, Düsseldorf 2009.

wirken. Die soziale Ausgewogenheit dieser geplanten Änderung wird ausdrücklich in Frage gestellt. Der Deutsche Verein empfiehlt, von dieser Änderung abzusehen.

3. Artikel 13 Nr. 2: Anrechnung des Elterngeldes auf Leistungen des SGB II, SGB XII und nach § 6 a Bundeskindergeldgesetz, Änderung des § 10 BEEG

Die geplante Anrechnung des Elterngeldes auf die genannten Transferleistungen wird aus sozialpolitischen Erwägungen heraus als sozial unausgewogen betrachtet. Dabei ist für den Deutschen Verein insbesondere relevant, dass Familien mit geringen Einkommen bzw. ohne Einkommen im Vergleich zu Familien mit hohen Einkommen wesentlich schlechter gestellt werden würden. Denn während Transfer- und Niedrigeinkommensbezieher/innen im ersten Lebensjahr des Kindes durch die Anrechnung erhebliche Einbußen von bis zu 3.600,- € im Jahr abverlangt werden, werden mittlere Einkommen ab 1.200,- € Nettoeinkommen nur gering und hohe Einkommen ab 2.770,- € überhaupt nicht belastet. Darüber hinaus würden Eltern im SGB-Bezug oder mit Anspruch auf den Kinderzuschlag auch im Vergleich zu den anderen Gruppen, die das Mindestelterngeld erhalten, benachteiligt sein. Bezweifelt wird, ob dies im Rahmen einer nachhaltigen Familienpolitik, die alle Familienformen gleichermaßen unterstützen sollte, zielführend ist.

Aus systematischen Erwägungen heraus weist der Deutsche Verein darauf hin, dass das Elterngeld als eine Lohnersatzleistung konzipiert wurde, die mit einem lohnunabhängigen, anrechnungsfreien Mindestbetrag gekoppelt wurde. Diese Konstruktion enthält damit die Vermischung einer sozialen Komponente und einer gleichfalls aus Steuermitteln gewährten Einkommensersatzleistung. Es widerspricht, wie teilweise bei Einführung des Elterngeldes bereits kritisiert wurde, dem Subsidiaritätsgedanken des Fürsorgesystems, den Mindestbetrag anrechnungsfrei zu stellen. Denn nach § 11 Abs. 1 SGB II sind Einnahmen in Geld grundsätzlich als Einkommen anzurechnen.

Das Mindestelterngeld für Empfänger/innen von Transferleistungen wurde jedoch nicht aufgrund einer Bedürftigkeit im fürsorgerechtlichen Sinne eingeführt, sondern um die Erziehungsleistung auch dieser Eltern zu würdigen, wie die Gesetzesbegründung⁵ zeigt.

⁵ BT-Drucks. 16/1889, S.14 ff.

Diese familienpolitische Zielsetzung hat der Deutsche Verein bereits in der Vergangenheit bei der Bewertung des Elterngeldes begrüßt.⁶ Die passgenaue und nachhaltige Absicherung von Eltern und Kindern in der Frühphase der Familie hält der Deutsche Verein nach wie vor für bedeutsam.⁷ Die Bundesregierung hat erst jüngst ausgeführt, dass auch sie das Elterngeld nicht lediglich als eine Lohnersatzleistung ansehe.⁸ Sofern sie diese Zielrichtung verändern will und eine Anrechnung des Mindestelterngeldes auf das Einkommen insofern als systemimmanent bezeichnet werden müsste, sollte dies auch deutlich und transparent für die Familien gemacht werden.

Darüber hinaus hält der Deutsche Verein eine Auseinandersetzung mit der Anerkennung der Erziehungsleistung aller Eltern im ersten Lebensjahr ihres Kindes unter Einbeziehung gesellschafts- und fiskalpolitischer Erwägungen für geboten. Es wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass ein Elternteil im Elterngeldbezug – aufgrund des Alters des Kindes – nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II keiner Erwerbsobliegenheit unterliegt. Dieser Grundsatz gilt auch für Eltern in Elternzeit.⁹ Die Bundesregierung begründet die Anrechnung mit einer „stärkeren Konturierung des differenzierten Anreiz- und Unterstützungssystems in der Grundsicherung“¹⁰. Da Bezieher/innen des Kinderzuschlags jedoch erwerbstätig sind, hält der Deutsche Verein diese Begründung zumindest für diese Personengruppe für nicht überzeugend.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass sich in Folge einer Anrechnung des Mindestelterngeldes die Einkommenssituation in den Familienhaushalten verschlechtern und das Armutsrisiko steigen würde. Insbesondere Alleinerziehende, die in hohem Maße auf den Bezug dieser Transferleistungen angewiesen sind, wären hiervon betroffen.

⁶ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Arbeitsbericht „Zukunft für Familie“ des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom April 2008, NDV 2008, 493, 494.

⁷ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Eckpunktepapier der Bundesregierung „Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken“, NDV 2010, 333, 334.

⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 29. Juli 2010, BT-Drucks. 17/2672, S. 10.

⁹ Brühl, in: LPK-SGB II, § 10 Rdnr. 18.

¹⁰ Vgl. Gesetzentwurf, S. 68.

Der Deutsche Verein mahnt erneut die Konzeption einer Gesamtstrategie zur Bekämpfung der Kinder- und Jugendarmut¹¹ an und sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, dass es von höchster Notwendigkeit ist, das System der materiellen Transferleistungen für Familien insbesondere aus der Perspektive seiner Zielwirkungen grundlegend zu überprüfen und neu auszutarieren.¹²

4. Gleichstellungspolitische Erwägungen

Die Bundesregierung kann unter der Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennen, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderliegen. Der Deutsche Verein ist demgegenüber der Auffassung, dass Frauen im Vergleich zu Männern übermäßig von den Sparvorhaben betroffen wären. Zum einen erhalten Frauen in einem weitaus höheren Maße als Männer als Alleinerziehende Leistungen nach dem SGB II (auch als sog. Aufstockerinnen) sowie den Kinderzuschlag und wären daher von einer Anrechnung des Elterngeldes betroffen. Daneben arbeiten Frauen häufiger als Männer in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen und würden durch eine Nichtberücksichtigung der pauschal besteuerten Einkommen belastet. Zudem erhalten Frauen vielfach Löhne im mittleren Einkommensbereich und nicht – anders als häufig Männer – im höheren Einkommensbereich, sodass sie nicht den Höchstbetrag erhalten und regelmäßig von einer Absenkung der Lohnersatzrate auf 65 % betroffen sein würden. Letztlich nehmen, trotz der Steigerungen des Anteils an Männern in Elternzeit, Frauen in einem weitaus höheren Maße als Männer Elternzeit und sind mithin grundsätzlich um ein Vielfaches mehr betroffen. Daher geht der Deutsche Verein davon aus, dass eine erhebliche gleichstellungspolitische Relevanz gegeben ist.

¹¹ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums, 27. November 2009, www.deutscher-verein.de; Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Arbeitsbericht „Zukunft für Familie“ des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom April 2008, NDV 2008, 493, 494.

¹² Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen, NDV 2009, 540.

5. Vollzugsaufwand

Der Deutsche Verein gibt zu bedenken, dass die Anrechnung des Elterngeldes bei der Bewilligung von Leistungen nach dem SGB II, SGB XII und nach § 6 a BKGG stets durch die zuständigen Leistungsträger geprüft werden muss und insofern ein erhöhter Verwaltungsaufwand gegeben sein wird, auch wenn dieser derzeit nicht konkret bezifferbar ist. Eine gegebenenfalls erforderliche Korrektur bereits bewilligter Bescheide sowie eine erhebliche Anzahl zu erwartender Erstattungs- wie Widerspruchsverfahren würden die Verwaltungen außerdem stark belasten. Zudem würden sich durch die Anrechnung des Mindestbetrages die Kosten im Bereich des Wohngeldes erhöhen und zu einer gesteigerten Inanspruchnahme der Wohngeldstellen führen. Für den bundesgesetzlich indizierten Mehraufwand auf kommunaler Ebene ist für einen adäquaten finanziellen Ausgleich Sorge zu tragen.