

## Elterngeld

Positionspapier des Arbeitskreises 5

August 2006

Die große Koalition hat sich auf die Einführung eines Elterngelds geeinigt. Dass man sich nach den Kapriolen insbesondere in der Union nun endlich für einen Schritt hin zu einer modernen Familienpolitik entschieden hat, wurde höchste Zeit. Allerdings tut die große Koalition damit den zweiten Schritt vor dem ersten. Denn ohne eine gute Infrastruktur für die Betreuung von Kindern ab dem vollendeten ersten Lebensjahr läuft die Förderung von jungen Familien durch das Elterngeld in Leere. Außerdem kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass in den abendlichen Verhandlungsrunden im Kanzleramt so Manches schön gerechnet wurde. Denn obwohl das Elterngeld nun länger fließen soll, nicht auf Transferleistungen angerechnet wird und es für alle eine Mindestzahlung gibt, soll der Finanzrahmen gleich bleiben. Es ist zu befürchten, dass man später noch mal in die Taschen des Steuerzahlers greifen wird.

Von fast schildbürgerlicher Qualität bleibt, dass Teilen der Union zwölf Monate Elterngeld samt Väterkomponente als unsägliche Bevormundung, 14 Monate mit Väterkomponente aber als sinnvolle Bonusregelung gelten. Offenkundig versuchten die Traditionalisten beim familienpolitischen Rückzug ihr Gesicht zu wahren.

### Ein sinnvolles Element der Familienpolitik – erst wenn die Infrastruktur stimmt

Die skandinavischen Länder machen es vor: Mit einem Elterngeld können Eltern im ersten Jahr nach der Geburt des Kindes bei der Sicherung ihres Lebensstandards unterstützt werden. Das gilt gerade auch für Familien, die auf zwei Erwerbseinkommen angewiesen sind. Wir halten es daher für einen grundsätzlich richtigen Ansatz, das heutige Erziehungsgeld so zu ändern, dass die Leistung auf ein Jahr verdichtet und mit Bezug zum bisherigen Einkommen gezahlt wird. Das Elterngeld ist besonders für Mütter wichtig, damit sie mit Geburt des Kindes nicht automatisch in vollständige wirtschaftliche Abhängigkeit des Partners geraten. Es bietet Anreize für die immer noch häufig hauptverdienenden Väter, sich stärker als bislang, an der Erziehungsarbeit zu beteiligen und überkommene Rollenmuster aufzubrechen.

Die skandinavischen Staaten haben aber parallel zum Elterngeld auch rechtzeitig dafür gesorgt, dass genügend qualitativ hochwertige Betreuungsmöglichkeiten für Kinder ab dem ersten Lebensjahr zur Verfügung stehen. Die Bilanz dieser Strategie ist durchweg positiv: Chancengerechte Zugänge zu Bildung – unabhängig von der Herkunft, vermindertes Risiko von Kinderarmut, vergleichsweise hohe Geburtenquoten sowie eine starke Frauenerwerbstätigkeit zeichnen die skandinavischen Länder aus. Ein Elterngeld macht also erst Sinn, wenn auch die Infrastruktur stimmt.

### Kritik am Vorschlag der großen Koalition

#### 1. Betreuungsmöglichkeiten ausbauen

Es liegt auf der Hand, dass ohne die Bereitstellung eines verlässlichen, bedarfsgerechten Angebots an Kindertagesbetreuung das Elterngeld ins Leere läuft. Nach dem ersten Jahr stehen Eltern dann ohne Betreuungsmöglichkeit für ihr Kind da und gleichzeitig endet die finanzielle Unterstützung. Für eine Vielzahl der Mütter wird durch den Aufbau einer hochwertigen Betreuungsinfrastruktur überhaupt erst die Möglichkeit geschaffen, Kindererziehung und den Wunsch nach Berufstätigkeit in Einklang zu bringen.

Für prioritär halten wir deshalb den Ausbau von Kindertagesbetreuung, das heißt Investitionen in eine umfassende Dienstleistungsinfrastruktur für Kinder und Familien. Ein ausreichendes und qualifiziertes

Förderangebot, welches in Ergänzung zur Familie die Betreuung, Erziehung und Bildung für Kinder sowie Bildungs- und Beratungsangebote für Eltern bereit hält, ist Voraussetzung für eine sinnvolle Einführung des Elterngeldes.

Die grüne Fraktion hat sich deshalb für einen Rechtsanspruch auf Betreuung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ausgesprochen. Wir haben außerdem klar gemacht, wie wir die Umsetzung dieses Anspruchs finanzieren wollen: Mit Hilfe einer Kinderbetreuungskarte. Diese erhalten Eltern als eine Art Gutschein vom Bund zur Inanspruchnahme von Tagesbetreuung für unter Dreijährige. Damit fließt über die Eltern Geld direkt in die öffentlich bereitgestellten Betreuungsangebote. Die Mittel dafür kommen aus einer Umwandlung des Ehegattensplittings in eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Höchstbetrag.

## **2. Die soziale Ausgewogenheit fehlt**

Tatsache ist, dass durch die zeitliche Verkürzung der Leistungsdauer nicht alle Berechtigten im Verhältnis zum Status quo besser oder zumindest gleich gut abschneiden. Die Umstellung auf eine erwerbsorientierte Leistung ist teilweise Grund für die Differenzen. Das Elterngeld ist nicht als Sozialleistung konzipiert. Das bedeutet jedoch nicht, die soziale Balance völlig außer Acht zu lassen.

Ein Ziel eines Elterngeldes ist es, einen im Vergleich zur jetzigen Regelung früheren (Wieder)Einstieg von Erziehenden in Erwerbstätigkeit zu fördern. In der ersten Erziehungsphase soll der Lebensstandard besser als heute abgesichert werden. Die kürzere Bezugsdauer setzt klare Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Auslaufen des Elterngelds. Dies fördert damit nicht mehr eine lange Pause im Beruf und damit oftmals sich verfestigende Abhängigkeit vom allein verdienenden Partner oder von staatlichen Transfers.

In diesem Punkt stimmen im Grundsatz die bündnisgrünen Vorstellungen mit dem Regierungsentwurf überein. Auch unser Modell sieht mit dem Ziel einer stärkeren Erwerbsorientierung eine gegenüber dem heutigen Erziehungsgeld verkürzte Bezugsdauer vor. Folgerichtig bedeutet dies für bestimmte Einkommensgruppen eine reduzierte Gesamtleistungshöhe. Das ist mit Blick auf die veränderte Zielsetzung der neuen Leistung vertretbar. Das Regierungsmodell aber weist in seiner detaillierten Ausgestaltung eine deutliche und nicht vertretbare soziale Schieflage auf:

Es ist nicht einsichtig, wenn gemäß den Regierungseckpunkten Transferempfänger oder Studierende durch die Verkürzung der Leistung im Vergleich zu heute schlechter gestellt werden, dann aber nur maximal zwölf Monate Elterngeld, wohingegen alle anderen Familien 14 Monate Elterngeld erhalten. Hinzu kommt, dass anders als beim Erziehungsgeld alle Eltern - unabhängig vom Familieneinkommen insgesamt - zumindest die Mindestleistung erhalten. Für sie entsteht alleine damit schon eine Leistungsausweitung, ohne dass das Elterngeld als Lohnersatz in Anspruch genommen würde. Diese sozialen Unwuchten sind vor allem dadurch zu erklären, dass um der Zustimmung konservativer Seite Willen das Elterngeld auf maximal 14 Monate ausgebaut wurde. Diese Zustimmung ist teuer erkauft, weil die Aufstockung des Modells von zwölf auf 14 Monate erhebliche Mehrkosten verursacht. Wir werden auf eine Aufhebung der Besserstellung von Alleinverdienerpaaren gegenüber Transferempfängern und studierenden Eltern drängen.

## **3. 12 versus 14 Monate**

Die neue 12+2 Regelung diene allein der Besänftigung konservativer Kritiker in der bisherigen Diskussion. Die Regelung ist ebenso ein Bonus/Malus-Verfahren, wie bei einer Festschreibung auf zwölf Monaten samt ‚Väterregelung‘. Dann aber wäre es nur konsequent, Transferbezieher nicht willkürlich von dem 14monatigen Bezug auszuschließen oder wieder zur Zwölf-Monats-Grenze für alle zurück zu kommen.

## **4. Einkommensgrenze für den Bezug der Mindestleistung nötig**

Beim Erziehungsgeld existieren heute Einkommensgrenzen für den Leistungsbezug. Sie werden nach dem Familieneinkommen insgesamt bemessen. Eine entsprechende Einkommensabhängigkeit sollte auch beim Elterngeld verankert werden, für die Fälle, in denen es nicht als Lohnersatzleistung, sondern als Mindestleistung beansprucht wird. Damit wäre sichergestellt, dass ab einem bestimmten Familieneinkommen (denkbar wäre eine Grenze bei 50.000 €) keine Mindestleistung für den nicht erwerbstätigen Elternteil gezahlt wird.

## 5. Absolute Obergrenze

Anders als der Koalitionsvertrag sieht der Regierungsentwurf keine Einkommenshöchstgrenze zur Inanspruchnahme des Lohnersatzes Elterngeld vor. Es ist sozial unausgewogen, dass auch bei Höchstehkommen eine Ersatzleistung von monatlich 1800 € gewährt werden – zumal wenn gleichzeitig die Unterstützung für Transferempfänger und studierende Eltern gekürzt wird.

## 6. Progressionsvorbehalt

Die Regelung zum Progressionsvorbehalt führt dazu, dass von dem ausgeschütteten Elterngeld jährlich 280 Millionen € in die öffentlichen Haushalte zurückfließen. Hier muss ermittelt werden, wie die genauen finanziellen Auswirkungen in den verschiedenen Einkommensklassen aussehen. Wir kritisieren zum einen die Verschleierungstaktik der Koalition bei diesem Thema. Zum anderen wird die Leistung faktisch gekürzt. Dies führt zu einer mangelnden Stringenz des Modells, nicht zuletzt bedingt durch die erheblichen Mehrkosten für die Ausweitung auf 14 Monate und die Einkommensunabhängigkeit der Mindestleistung.

## 7. Übergangsregelung

Entgegen den Vorstellungen der Regierung sollte mit Einführung des neuen Elterngeldes eine Übergangsregelung geschaffen werden. Die strenge Stichtagsregelung führt zu einer starken Ungleichbehandlung von Familien mit Kindern in gleichem Alter. Stattdessen sollte eine Regelung greifen, nach der das Elterngeld ab 1.1.2007 auf Antrag gewährt wird, und zwar bis das Kind 14 Monate alt ist. So fänden auch Eltern Berücksichtigung, deren Kinder in 2007 noch unter diese Altersgrenze liegen, bereits aber in 2006 geboren sind. Eine solche Übergangsregelung wäre zeitlich klar begrenzt und finanziell kalkulierbar.

## 8. Geschwisterregelung

Einer klassischen Gradwanderung kommt die beabsichtigte Geschwisterregelung gleich. Sie ist einerseits kritisch zu bewerten, weil sie den Erwerbsanreiz des Elterngeldes mindert. Denn bei einer zeitlich engen Geburtenfolge kann über lange Zeit ein hohes Elterngeld bezogen werden, ohne dass zwischendurch eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird. Die Leistung wird zudem auch bei schon lange zurück liegender Erwerbstätigkeit an genau dieser bemessen. Der Anreiz, lange aus dem Beruf auszusteigen und sich dabei langfristig an Partner- oder Transfereinkommen zu binden, wird also verstärkt. Die Regelung scheint eine Kompromisslinie zugunsten der Konservativen in der Union zu sein, die besonders das klassische Familienmodell gefördert sehen wollen. Vor dem Hintergrund, dass sich die Aufnahme beruflicher Tätigkeit für Frauen bei dichter Geburtenabfolge häufig als sehr schwierig darstellt, ist die Geschwisterregelung jedoch andererseits auch nachvollziehbar. Letztlich müssen die Auswirkungen dieser Regelung genau beobachtet und gegebenenfalls Korrekturen vorgenommen werden.

## Anhang zur Erläuterung: Eckpunkte der Bundesregierung

Nunmehr liegen weitgehend die ausgearbeiteten Eckpunkte zum Elterngeld vor. Auch wenn der Kabinettsentwurf noch aussteht - geplant ist der 14. Juni 2006, ist die genaue Ausrichtung des Modells nun deutlicher konturiert.

### Eckpunkte des Regierungsmodells

- **Höhe** 67 Prozent vom letzten Nettolohn (Einkommen aus unselbständiger und selbständiger Arbeit; Details z.B. für Studenten noch nicht klar), maximal 14 Monate gewährt (s.a. Geringverdienerkomponente).
- **Mindestleistung** 300 € (sog. Sockelbetrag), wenn betreuender Elternteil vorher über kein Einkommen verfügt. Sie wird einkommensunabhängig gewährt.
- **Bezugsdauer:** die Mindestleistung wird zwölf Monate lang gewährt, sog. Kernzeitraum. In diesem Bezugszeitraum erhalten alle Eltern das Elterngeld in Höhe des Einkommensersatzes oder als Mindestleistung. 14 Monate Bezugszeitraum werden gewährt, wenn je zwei für einen Elternteil reservierte Monate in

Anspruch genommen werden (**Vätermonate**). Wenn die reservierten Monate von einem Elternteil nicht übernommen werden, verfällt die Leistung für die zwei Monate. (s.a. Alleinerziehende)

- **Eltern**, die keine Einkommensersatzleistung sondern nur die Mindestleistung erhalten, haben nur Anspruch auf zwölfmonatigen Bezug der Mindestleistung. Das gilt für ALG II-Haushalte, vielfach sicherlich auch für Studierende. Dies wird systematisch damit begründet, dass die Kernelternzeit auf zwölf Monate veranschlagt ist und die 2 Vätermonate als Bonus (und nicht als Malus) zu verstehen sind.

Die getroffene Regelung führt auch dazu, dass in Alleinverdienerhaushalten der nichterwerbstätige Elternteil zwölf Monate die Mindestleistung bezieht und zusätzlich der andere, erwerbstätige Elternteil noch weitere zwei Monate Lohnersetzendes Elterngeld bekommen kann.

- **Alleinerziehende**: Echte Alleinerziehende erhalten die Leistung auch für 14 Monate, aber nur dann, wenn eine Einkommensersatzleistung beansprucht wird. Die Mindestleistung können auch sie demnach nur zwölf Monate beanspruchen.
- **Bemessungsgrundlage**: Einkommen des betreuenden Elternteils; Nettoeinkommen der (s.a. Geringverdienerkomponente). Nettoeinkommen wird ermittelt aus dem Einkommen der drei letzten Monate vor der Geburt, auf Antrag der letzten zwölf Monate.
- **Geringverdienerkomponente**: bei Geringverdienern wird bei einem Nettoeinkommen bis zu 1000 € ein höherer Prozentsatz vom Nettolohn (bis zu 100 Prozent) gezahlt. Hierdurch erhöht sich die Leistung für Geringverdiener. Damit erhöht sich der Einkommensabstand zu Leistungsberechtigten, die ALG II und Mindestleistung erhalten
- **Anrechnung auf ALG II**: Mindestleistung wird nicht auf **Sozialtransfers** angerechnet
- **Finanzen**: Die Kosten sollen bei unter vier Milliarden €, also im Plan liegen. Die bisherigen Kosten des Erziehungsgeldes lagen bei drei Milliarden. Daraus ergeben sich Nettokosten von einer Milliarde. Nach Regierungsangaben sind Mittel in Höhe von rund 300 Millionen € freigeworden, weil bei beidseitig berufstätigen Eltern kein Sockelbetrag gewährt wird. Dies war aus systematischen Gründen bislang mitberechnet worden. Es mutet seltsam an, dass verhältnismäßig lange an dieser systematisch logischen, politisch-praktischen fragwürdigen Regelung festgehalten wurde. Gespart werden zudem rund 130 Millionen € dadurch, dass das Elterngeld den **steuerlichen Progressionsvorbehalt** bestimmt, d.h. beim Partner wird bei der Einstufung in die Steuerprogression das Elterngeld mit berücksichtigt – wie bei anderen Transfers auch. Diese Angabe der Regierung verklärt den Sachverhalt deswegen, weil die 130 Millionen € sich nur auf den Bundesanteil der Steuermehreinnahmen beziehen. Insgesamt rechnet die Regierung mit Mehreinnahmen (bzw. Rückfluss aus der Elterngeldleistung) von 280 Millionen €.
- **Geschwisterbonus**: Wenn innerhalb von zwei Jahren nach der Geburt des Kindes ein weiteres Kind geboren wird, und dann ein geringerer Elterngeldanspruch als beim vorhergehenden Kind besteht (ggf. nur der Mindestbetrag), greift der sog. Geschwisterbonus. Der Elterngeldanspruch erhöht sich dann um die Hälfte des Differenzbetrages zwischen vorhergehendem und jetzigem Elterngeldanspruch.
- **Teilzeitarbeit**: Im Elterngeldbezug kann bis zu 30 Wochenstunden in Teilzeitarbeit gearbeitet werden. Entsprechend des Umfangs der Teilzeitarbeit vermindert sich die Höhe des Elterngeldes.
- **Mehrlingsgeburten**: Bei Mehrlingsgeburten erhöht sich die Elterngeldleistung um 300 € bei Zwillingen, 600 bei Drillingen, usw.
- **Ermittlung des Einkommens**: Für die Einkommensermittlung wird das durchschnittliche Einkommen der letzten drei Monate vor der Geburt herangezogen; auf Antrag kann auch das durchschnittliche Einkommen der letzten zwölf Monate gewählt werden.
- **Zwei-Jahres-Regelung**: Der Elterngeldbezug kann, bei gleichem Budget, auf zwei Jahre gestreckt werden.
- **Übergangsregelung**: Das Elterngeld soll zum 1.1.2007 in Kraft treten. Eine entsprechende Übergangslösung ist nicht vorgesehen.