



**Zukunftsforum Familie e.V.  
Markgrafenstr. 11, 10969 Berlin  
Telefon: 030 25 92 72 8-20, Telefax: -60  
info@zukunftsforum-familie.de  
www.zukunftsforum-familie.de**

**Stellungnahme  
des Zukunftsforum Familie e.V. zum Fragenkatalog  
für die öffentliche Anhörung  
„Entwurf eines Gesetzes zur  
Vereinfachung des Elterngeldvollzugs“**

**am Montag, den 7. Mai 2012  
im Deutschen Bundestag**

**30. April 2012**

## **1. Anlass**

Das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) wurde eingeladen, an der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Deutschen Bundestag zum „Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs“ am 7. Mai 2012 teilzunehmen und auch schriftlich Stellung zu beziehen.

Grundlage der Anhörung sind der Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs“ sowie der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP dazu.

## **2. Die vorgelegten gesetzlichen Änderungsvorschläge**

### **2.1 Gesetzentwurf des Bundesrates**

Der Gesetzentwurf des Bundesrates strebt eine erhebliche Vereinfachung des Elterngeldvollzugs an, indem die Ermittlung des für das Elterngeld relevanten Einkommens durch die Pauschalierung von Steuern und Abgaben erleichtert wird. Zudem soll der Mindestbetrag des Geschwisterbonus in Höhe von 75 Euro im Verhältnis zu anderen Sozialleistungen künftig anrechnungsfrei bleiben.

Die Initiative des Bundesrats entspricht im Wesentlichen einem Entwurf aus der letzten Legislaturperiode, der der Diskontinuität verfallen ist. Auch der jetzt der Anhörung zugrunde liegende Entwurf stammt bereits aus dem Jahr 2010. Regelungen, wie die Nichtberücksichtigung von Monaten, in denen Wehrdienst oder Zivildienst geleistet wurde, bei der Elterngeldberechnung, müssen aufgrund der Abschaffung der verpflichtenden Dienste zum 1. Juli 2011 angepasst werden.

Auch das von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zum Bundesratsentwurf angeführte ELENA-Verfahren, das Anträge auf Sozialleistungen vereinfachen und beschleunigen sollte, wurde aus datenschutzrechtlichen Gründen zum Ende des Jahres 2011 eingestellt, und stellt daher – anders als von der Bundesregierung noch in Aussicht gestellt – keine Vereinfachungsperspektive für die Verwaltung mehr dar.

### **Bewertung des ZFF**

Grundsätzlich begrüßt das ZFF das Anliegen der Länder, den Vollzug des Elterngeldes so einfach wie möglich zu gestalten und die zeitnahe Auszahlung des Elterngeldes für die Eltern sicherzustellen. Es kann insbesondere für Eltern mit niedrigen Einkommen und ohne große finanzielle Rücklagen eine erhebliche Härte darstellen, die Wochen bis zur (rückwirkenden) Auszahlung des Elterngeldes zu überbrücken. Dies umso mehr, als die Anträge auf Elterngeld in den seltensten Fällen unmittelbar nach der Geburt des Kindes ausgefüllt werden und damit ohnehin „automatisch“ ein zu überbrückender Zeitraum entsteht. Die verwaltungstechnische Bearbeitung des Antrags sollte daher so zügig als möglich erfolgen.

Unserer Kenntnis nach liegen allerdings keine gesicherten empirischen Befunde darüber vor, wie lange die Bearbeitung von Elterngeldanträgen derzeit dauert. Ob es also wirklich zu unzumutbar langen Wartezeiten für die Eltern kommt, kann unseres Erachtens nicht sicher beantwortet werden. Hier sollte die Möglichkeit einer bundesländerübergreifenden vergleichenden Erhebung der Dauer der Antragsbearbeitung geschaffen werden. Die Aussicht, mittels der Pauschalierungen eine schnellere Antragsbearbeitung für die Eltern sicherzustellen, ist ein Versprechen für die Zukunft, dessen Einlösung aus unserer Sicht ungewiss ist.

Nicht zwingend bedeutet eine schnellere Bearbeitung der Anträge zudem auch eine „bessere“ Bearbeitung. Bei der Elterngeldbeantragung und erst recht bei der Elterngeldberechnung handelt es sich um eine komplexe Materie, die bei Eltern einen umfassenden Beratungs- und

Informationsbedarf hervorrufen kann. Diese müssen in einer für die Eltern zufriedenstellenden Weise erfüllt werden. Der dafür notwendige erhöhte Personalbedarf muss von den für den Vollzug zuständigen Ländern bzw. Kommunen sichergestellt werden.

Ehrlicherweise muss auch festgestellt werden, dass Änderungen wie beispielsweise die Anfang 2011 im Zuge des „Sparpakets“ eingeführte allmähliche Absenkung der Entgeltersatzrate ab einer bestimmten Einkommenshöhe, ebenfalls dazu beigetragen haben, dass sich die Berechnung des Elterngeldes immer weiter verkompliziert. Und dies nicht aus sachlich gerechtfertigten Gründen, sondern aus der Motivation heraus, beim Elterngeld fiskalische Einsparungen zu erzielen.

Der Charakter des Elterngeldes als individuelle einkommensabhängige Lohnersatzleistung, die den realen Einkommensverlust nach der Geburt eines Kindes familienförderlich mindern soll, darf aus unserer Sicht zunehmend bezweifelt werden. Die letztlich willkürlichen Kürzungen im Rahmen des Sparpakets, aber auch die fehlende Dynamisierung der Leistung haben faktische Kürzungen des ursprünglichen Elterngeldes zur Folge. Es ist aus unserer Sicht auch zweifelhaft, ob dem Grundcharakter des Elterngeldes mit pauschalierten Abzügen wirklich angemessen Rechnung getragen werden kann.

Die vorgeschlagene Neuregelung der Elterngeldberechnung nimmt zu Gunsten erhoffter Verwaltungsvereinfachungen eine Schlechterstellung bestimmter Gruppen in Kauf, die bislang die Eintragung von steuerlichen Freibeträgen genutzt haben. Wenn Freibeträge, z.B. bei Behinderung eines Kindes, doppelte Haushaltsführung o.ä., monatlich gewährt werden, erhöht sich das Nettomonatseinkommen. Durch die geplante fiktive Nettoberechnung würden Freibeträge wegfallen und damit das Elterngeld reduzieren.

Es ist aus unserer Sicht zwar grundsätzlich richtig, dass mehr (steuerrechtliches) Wissen auf Seiten der Antragsteller/innen nicht zu einer besseren Leistungsnutzung führen soll. Solange im Einkommensteuerrecht allerdings die Möglichkeit von Freibeträgen angeboten wird, müssen sie auch im Elterngeldrecht Berücksichtigung finden. Zumindest die Freibeträge im Fall der Behinderung eines Kindes müssen aus unserer Sicht weiterhin Eingang finden.

Wir sind schließlich nicht sicher, ob die vorgeschlagene Pauschalierung der Abzüge wirklich notwendig ist, um eine Vereinfachung des Vollzugs des Elterngeldes zu erreichen. Die im Rahmen des ELSTER-Verfahrens ab Anfang 2013 einzuführende elektronische Lohnsteuerkarte bietet die Möglichkeit, zentrale Steuermerkmale rasch zu erfassen. Denkbar sind zudem Initiativen zur Vereinheitlichung der Lohn- und Gehaltsbescheinigungen, die den Elterngeldstellen die Arbeit erleichtern würden.

Insgesamt ist aus unserer Sicht nicht sichergestellt, dass die mit dem Gesetzentwurf angestrebten positiven Effekte für die Verwaltung wie für die Antragsteller/innen tatsächlich erreicht werden können.

Die vorgeschlagene Nichtanrechnung des Mindestgeschwisterbonus von 75 Euro auf andere Entgeltersatz- und Sozialleistungen wird von uns begrüßt. Sie wird allerdings Mehrkosten beim Elterngeld zur Folge haben und bricht mit der Logik, dass der diesbezügliche Bedarf von Familien über andere Sozialleistungen abgedeckt wird, wie sie sich Anfang 2011 in der Abschaffung der Anrechnungsfreiheit des Mindestelterngeldes auf SGBII-Leistungen, Sozialhilfe und Kinderzuschlag niedergeschlagen hat. Bezieher/innen dieser bedürftigkeitsabhängigen Leistungen würden damit unter den geltenden Bedingungen von der Nichtanrechnung des Geschwisterbonus nicht profitieren.

Aus Sicht des ZFF stellt sich nunmehr auch die Frage, wie bei der Elterngeldberechnung mit Zeiten freiwilligen Engagements z.B. im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes umgegangen wird, zumindest in den Fällen, in denen dadurch eine Verringerung des Einkommens erfolgt ist.

## **2.2 Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP**

Der Änderungsantrag der Fraktionen hält, wenn auch mit Unterschieden, an der pauschalierenden Ermittlung der Abzüge für Steuern und Sozialabgaben fest. Im Übrigen trifft der Antrag manche Klarstellungen und setzt notwendige Änderungen aufgrund gerichtlicher Entscheidungen um. Anders als der Bundesratsentwurf sieht der Änderungsantrag der Fraktionen keine Anrechnungsfreiheit des Mindestgeschwisterbonus bei anderen Entgeltersatz- und Sozialleistungen vor.

### **Bewertung des ZFF**

Wir haben bereits beim Gesetzentwurf des Bundesrates zur geplanten Pauschalierung und ihren Auswirkungen Stellung genommen und äußern uns an dieser Stelle nicht noch ein Mal dazu.

Der Änderungsantrag stellt klar, dass bei Aufstocker/innen, die vor der Geburt des Kindes gleichzeitig Entgelt und ergänzende SGB II-Leistungen bezogen haben, nicht mehr nur das Elterngeld, sondern auch Landeserziehungsgeld und auf das Elterngeld angerechnete Einnahmen wie das Mutterschaftsgeld anrechnungsfrei bleiben, sofern sie in der Summe den Elterngeldfreibetrag in Höhe von 300 Euro nicht überschreiten. Im Umkehrschluss heißt dies aus unserer Sicht, dass „reine“ SGB II-Leistungsbezieher/innen im Zweifelsfall negativ von dieser Klarstellung betroffen sind.

Die vorgesehene Flexibilisierung der Antragstellung beim Elterngeld, die künftig den Wechsel des beziehenden Elternteils erleichtert, wird von uns ausdrücklich begrüßt. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, dass die Eltern die Nutzung des Elterngeldes tatsächlich an ihrer konkreten Lebenssituation ausrichten können.

Ebenso begrüßen wir die von gerichtlichen Entscheidungen vorgegebene Änderung, wonach in Zukunft bei einer Schwangerschaft die vorzeitige Beendigung der angemeldeten Elternzeit ohne Zustimmung des Arbeitgebers möglich ist. Damit kann die Schwangere neuerliche Mutterschutzfristen und die damit verbundenen Rechte und Leistungen in Anspruch nehmen.

## **3. Weiterer gesetzlicher Änderungsbedarf**

Aus Sicht des ZFF ist das Elterngeld ein zentrales Element einer modernen und gleichstellungspolitisch ausgerichteten Familienpolitik. Wir fordern schon seit längerem grundsätzliche Änderungen im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz.

### **3.1 Teilelterngeld**

Eine Zielsetzung des BEEG ist es, zu einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beizutragen. Aus unserer Sicht gehört zur Erreichung dieser Zielsetzung unbedingt die Änderung der Regelung bei Teilzeitarbeit und gleichzeitigem Elterngeldbezug. Es ist ein gravierender Mangel der bisherigen Regelungen, dass eine nebeneinander geteilte Inanspruchnahme des Elterngeldes bei gleichzeitiger Teilzeittätigkeit beider Eltern zu einer Halbierung der Anspruchsdauer führt. Dies ist gleichstellungs-, familien- und beschäftigungspolitisch kontraproduktiv.

Das ZFF hat das von der damaligen Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen vorgelegte Modell eines Teilelterngeldes bei Teilzeitarbeit grundsätzlich begrüßt, da es den finanziellen Anreiz für die Arbeit in (insbesondere kleiner) Teilzeit während des Elterngeldbezugs erhöht. Es ermöglicht auch parallel teilzeitarbeitenden Eltern, insgesamt 14 Monate Eltern-

geld und damit in Summe das komplette Elterngeld zu beziehen. Es beseitigt nicht den doppelten zeitlichen Anspruchsverbrauch. Parallel teilzeitarbeitende Eltern können gegenüber jenen, die dies hintereinander tun, nur für 14 statt für längstens 28 Monate Teilelterngeld beziehen. Insgesamt werden die Erhöhung der Flexibilität beim Elterngeldbezug und insbesondere die Beendigung der finanziellen Sanktionierung paralleler Teilzeitarbeit vom ZFF begrüßt.

Nach dem ursprünglichen Verbesserungsvorschlag des ZFF sollte ein Elterngeldanspruch für zwölf bzw. vierzehn Monate bis zu einem Volumen von maximal einer Vollzeitstelle möglich sein. Damit wäre die Bezugsdauer auch von parallel „halbe-halbe“ berufstätigen Eltern auf 14 Monate ausgedehnt worden. Zudem sollte der Zeitraum der möglichen Inanspruchnahme mit der maximalen Dauer der Elternzeit synchronisiert werden.

### **3.2 Ausweitung der Partnermonate**

Eine weitere Zielsetzung des BEEG ist es, zu einer gleichberechtigteren Aufteilung von Familien- und Berufsarbeit zwischen Müttern und Vätern beizutragen. Die gleichstellungspolitischen Wirkungen des Elterngeldes sind aus unserer Sicht nicht zu unterschätzen: Mittlerweile nimmt fast ein Viertel der Väter Elternzeit und Elterngeld in Anspruch. Die DIW-Studie „Elterngeld Monitor“, die Anfang des Jahres veröffentlicht wurde, zeigt, dass die Zahl der Berufsrückkehrerinnen im ersten Lebensjahr des Kindes zurückgegangen ist. Die Zahl der Mütter, die im zweiten Lebensjahr ihres Kindes wieder eine Berufstätigkeit aufnehmen, ist hingegen angestiegen. Aus Sicht des ZFF entspricht diese Entwicklung den Zielen des Elterngeldes. Es schafft, vor allem in der Frühphase der Elternschaft, einen finanziellen und zeitlichen Schonraum. Durch die Förderung eines schnelleren beruflichen Wiedereinstiegs von Müttern bewirkt es, dass beide Elternteile ihre wirtschaftliche Existenz mittel- bis langfristig eigenständig sichern können.

Die geschlechtergerechte Ausgestaltung des Elterngelds muss weiter gestärkt werden. Das ZFF spricht sich für eine (allmähliche) Ausdehnung der Partnermonate innerhalb der 14 Monate aus, um eine gleichwertigere Aufteilung zu erreichen. Beispielsweise ist der Anstieg von zwei auf vier Partnermonate denkbar (10 + 4 Monate). Bei zusätzlichen Partnermonaten und der Erweiterung der Gesamtdauer der Elternzeit (z.B. 12 + 4 Monate) wird es in der Mehrzahl der Fälle bei einer langen Bezugszeit der Mütter und relativ kurzen Väteranteilen bleiben. Alleinerziehende hätten zudem Anspruch auf die komplette verlängerte Bezugsdauer. Auch hier sollten aus Sicht des ZFF aber keine Anreize für längere Berufsausstiege von Frauen gesetzt werden. Denkbar sind auch Regelungen wie z.B. das „3-3-3-Modell“ in Island, in dem festgelegt wird, welche Monate der Mutter und welche dem Vater zustehen und welche frei wählbar sind.

### **3.3 Flexibilisierung der Elternzeit**

Der Achte Familienbericht empfiehlt, die Ausweitung der auf den Zeitraum nach dem dritten Lebensjahr übertragbaren Elternzeitmonate von 12 auf 24 Monate zu prüfen. Zudem sollen die Monate nicht mehr nur bis zu Vollendung des achten, sondern bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres bzw. sogar bis zum vollendeten 18. Lebensjahr des Kindes übertragbar sein.

Wir begrüßen den Vorschlag eines flexiblen Elternzeitkontingents. Es hätte ggf. kürzere Erwerbsunterbrechungen am Anfang insbesondere bei den Müttern zur Folge. Eltern erhalten damit die Chance, weitere wichtige Entwicklungsschritte der Kinder (Schuleintritt, Übertritt in weiterführende Schule, Pubertät...) zeitlich besser zu begleiten.

Positiv werten wir auch den Vorschlag der Berichtskommission, den Festlegungszeitraum für die Inanspruchnahme der Elternzeit über zwei Jahre zu verkürzen. Das ZFF schlägt vor, dass Eltern sich zunächst nur für ein Jahr festlegen müssen, wann und in welchem Umfang sie die Elternzeit nutzen wollen. Damit könnten sie die Elternzeit passgenauer an ihren kon-

kreten – und nicht nur gedanklich vorweggenommenen – Lebensumständen ausrichten. Dies gilt insbesondere für Eltern mit behinderten oder chronisch kranken Kindern.

### **3.4 Aufhebung der Anrechnung auf SGB II-Leistungen, Sozialhilfe und Kinderzuschlag**

Die im Zuge des Sparpakets Anfang 2011 eingeführte Anrechnung des Elterngeldes auf SGB II-Leistungen, Sozialhilfe und Kinderzuschlag bedeutet für die betroffenen Familien eine dramatische Reduzierung ihres Haushaltseinkommens.

Ziel des Elterngeldes ist es u.a., einen Schonraum in der Frühphase der Elternschaft zu schaffen, damit Familien ohne finanzielle Nöte in ihr Familienleben hineinfließen können. Dieser Schonraum wird Familien ohne oder nur mit geringem Erwerbseinkommen nicht mehr gewährt. Das ZFF fordert, diese Kürzungen zurückzunehmen.

### **3.5 Ausbau der Betreuungsinfrastruktur**

Es ist aus unserer Sicht von zentraler Bedeutung, dass das Elterngeld von einem bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für unter Dreijährige begleitet wird. Der mit einem Rechtsanspruch ab Beginn des kommenden Jahres gekoppelte „Krippenausbau“ droht allerdings zu scheitern.

Die von der Koalition geplante Einführung eines Betreuungsgeldes setzt Anreize, die im Widerspruch zu den vom Elterngeld intendierten Zielsetzungen steht. Das ZFF fordert daher, auf das Betreuungsgeld zu verzichten und die dafür vorgesehenen Mittel in den U3-Ausbau zu stecken.

### **3.6 Ausweitung der Elterngeldberechtigten**

Wünschenswert wäre es aus Sicht des ZFF, zukünftig auch Pflegeeltern die Inanspruchnahme des Elterngeldes zu ermöglichen. Sie erhalten in der Zeit, in der sie womöglich beruflich zurückstecken, um dem Kind das Einleben in der Pflegefamilie zu erleichtern, keinen adäquaten Lohnersatz, obwohl sie eine äußerst verantwortungsvolle Aufgabe übernehmen. Dies erscheint uns auch vor dem Hintergrund wichtig, der Vielfalt von Familienformen gerecht zu werden.

### **3.7 Änderungen bei der Einkommensberechnung**

Schließlich sehen wir auch bei der Berechnung des für das Elterngeld maßgeblichen Einkommens weiteren Änderungsbedarf. So sollten aus unserer Sicht Zeiten mit Arbeitslosengeld- und Krankengeldbezug sowie Ausbildungszeiten, die bislang im Rahmen des maßgeblichen Zwölfmonatszeitraums mit „0“ bewertet werden und damit zu einer Absenkung der Elterngeldhöhe führen, aus dem Bezugszeitraum herausgerechnet oder höher bewertet werden.

Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist für uns, dass auch nach der geltenden Regelung bei abhängig Beschäftigten „sonstige Bezüge“ wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld für das Elterngeld nicht berücksichtigt werden. Dies stellt eine Ungleichbehandlung mit Selbständigen dar, deren erzielte Gewinne nicht in dieser Form geschmälert werden.

Berlin, 30. April 2012