

Modellvergleich

Erziehungsgehalt – Familiengeld – Elterngeld

Vorbemerkung

Der Bundesverbandstag des Deutschen Familienverbandes hat den Bundesfachausschuss I beauftragt, Modellberechnungen zu den Auswirkungen von Erziehungsgehalt und Familiengeld zu erarbeiten. In den hier vorgelegten Modellvergleich wurden mit Blick auf die aktuelle politische Diskussion auch der Vorschlag des Bundesfamilienministeriums zur Einführung eines Elterngeldes sowie das norwegische Eltern- und Betreuungsgeld einbezogen.

Grundsätzliches Ziel der einbezogenen Vorschläge ist die Verbesserung der finanziellen Situation von Erziehenden mit jüngeren Kindern, teilweise verbunden mit der Absicht, Erziehenden eine bessere soziale Absicherung vor allem im Alter zu schaffen. Soweit dies auf Grundlage der vorhandenen Informationen möglich war, werden die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen für Familien und mögliche familien- und gesellschaftspolitische Konsequenzen der Modellvorschläge dargestellt. Dabei werden als Vergleichsmaßstab nicht nur die völlig unzureichenden derzeitigen familienpolitischen Leistungen herangezogen, sondern auch die Forderungen des Deutschen Familienverbandes.

Die Modelle werden in chronologischer Reihenfolge dargestellt. Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Modellvorschläge zur Einführung eines Erziehungsgehaltes bzw. Erziehungseinkommens bereits vor längerer Zeit vorgelegt und seither nicht an aktuelle Entwicklungen (Euroumstellung, steuer- und sozialversicherungsrechtliche Änderungen)

angepasst wurden. Im Modellvergleich wurden daher die damals genannten DM-Beträge in geglättete Euro-Beträge übertragen.

I. Die Modelle im Einzelnen

1. „Erziehungsgehalt 2000“ (Deutscher Arbeitskreis für Familienhilfe)

Das vom Deutschen Arbeitskreis für Familienhilfe geforderte Erziehungsgehalt wurde im Laufe der 1990er Jahre mehrfach überarbeitet und enthält eine Vielfalt von Modellvarianten. Die letzte Fassung wurde von Christian Leipert und Michael Opielka im Auftrag des Arbeitskreises 1998 vorgelegt. Grundgedanke ist die Gleichbewertung von Erziehungs- und Erwerbsarbeit durch die Einführung eines Erziehungsgehaltes, das für Eltern mit drei Kindern die Höhe eines durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommens erreichen soll. Damit sollen zugleich positive Effekte für den Arbeitsmarkt, die Binnennachfrage und die Entwicklung der Kinder erreicht werden.

Aufgrund der hohen Bruttoausgaben ist das Modell mehrstufig angelegt. Nach Aussagen der Modellautoren konzentriert sich das „Erziehungsgehalt 2000“ zunächst auf die ersten drei Lebensjahre der Kinder und versteht sich als Weiterentwicklung des Erziehungsgeldes. In dieser zentralen Phase des Erziehungsgehaltes erhalten Erziehende unabhängig vom Familieneinkommen für das erste (jüngste) Kind 1.000 Euro brutto im Monat, für das zweite und weitere Kinder jeweils 500 Euro. Alleinerziehende erhalten einen Zuschlag von 15 %. Das Erziehungsgehalt soll steuerpflichtig, aber nicht sozialversicherungspflichtig sein und an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden. Das Erziehungsgehalt wird wie ein Arbeitseinkommen auf die Sozialhilfe angerechnet. Es werden eine erwerbszeitunabhängige und eine erwerbszeitabhängige Variante vorgestellt, die erwerbszeitunabhängige Form wird bevorzugt.

Perspektivisch ist eine Ausweitung auf Kinder von vier bis sieben Jahre vorgesehen, ggf. als Kombination eines Erziehungsgutscheins mit einer abgeschmolzenen Barleistung. Als weitere mögliche Varianten werden die Einrichtung eines Zeitkontos und die Verknüpfung des Erziehungsgehaltes mit Auflagen zur Elternbildung vorgeschlagen. Im Sinne eines Fernziels wird darüber hinaus ein einkommensabhängiges Erziehungsgehalt II als Grundabsicherung für bedürftige Familien mit älteren Kindern und für Erziehende nach der Erziehungsphase vorgeschlagen. Auch hierfür werden mehrere Varianten entwickelt.

Das Erziehungsgehalt soll durch einen eigenständigen Bundesfamilienfonds verwaltet und ausgezahlt werden. Der Finanzaufwand für die erste Phase wird mit ca. 28,5 Mrd. Euro

angegeben, der Aufwand für die Ausweitung bis zum 7. Lebensjahr beläuft sich auf ca. 55 bis 58 Mrd. Euro. Diese Mittel sollen neben den Einsparungen bei Sozialhilfe und weiteren Sozialtransfers insbesondere durch die Besteuerung des Erziehungsgehaltes und eine Abschaffung des Ehegattensplittings bei Familien mit Erziehungsgehalt und bei Ehepaaren ohne oder mit volljährigen Kindern aufgebracht werden. Zugleich sollen die Betriebskosten von Krippen und Kindergärten auf die Eltern umgelegt werden. Zur weiteren Finanzierung werden u.a. ein Familienzuschlag von 1 bis 3 % auf die Einkommensteuer, die Erbschaftsteuer und alle Alterseinkommen vorgeschlagen.

Auswirkungen für Familien:

Schon aufgrund der Steuerpflicht des Erziehungsgehaltes und der Anrechnung auf Sozialtransfers kommen die genannten Bruttobeträge nicht in voller Höhe bei den Familien an: Die Höhe der Steuer aufs Erziehungsgehalt ist abhängig vom gesamten Einkommen der Familie und vom Familienstatus. Die Modellautoren gehen von einer durchschnittlichen Steuerlast von 28 % aus. Für die in der Modellstudie prioritär genannten ersten drei Lebensjahre des Kindes ergibt sich damit ein Nettobetrag von durchschnittlich 720 Euro fürs erste Kind, für weitere Kinder entsprechend weniger. Davon müssen bei Haushalten mit Alleinverdienern (also der Mehrheit der begünstigten Familien mit Kleinkindern) aufgrund der vorgesehenen Abschaffung des Ehegattensplittings weitere Mehrbelastungen abgezogen werden: So beträgt die zusätzliche monatliche Steuerbelastung durch den Wechsel von Steuerklasse III zu IV schon bei Einkommen von 2.500 Euro monatlich 276 Euro. Bei höheren Einkommen steigt dieser Betrag. Abgezogen werden muss außerdem der Familienzuschlag von mind. 1 % auf alle Einkommen. Der Nettobetrag liegt damit je nach Kinderzahl und Einkommen nur geringfügig über und in vielen Fällen unter dem vom DFV geforderten Erziehungsgeld von 600 Euro pro Kind. Gegenzurechnen sind außerdem die im Modell enthaltenen Gebührensteigerungen für die außerhäusliche Kinderbetreuung.

Für einkommensschwache Familien verringert sich die tatsächliche Wirkung des Erziehungsgehaltes dadurch stark, dass es anders als das Erziehungsgeld auf Sozialtransfers angerechnet wird. Alleinerziehende mit kleinen Kindern werden daher nicht oder kaum besser gestellt als jetzt. Für sie würde sich eine echte Erziehungsgelderhöhung besser rechnen.

Entgegen der Zielsetzung und dem Namen des Modells handelt es sich nicht um ein wirkliches Gehalt. Denn zum einen ergibt sich bei der vorgesehenen Konzentration auf die ersten Lebensjahre außer bei Mehrlingsgeburten maximal ein Bruttobetrag von 1.500 Euro,

der deutlich unter dem durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommen und unter dem Gehalt liegt, das Erziehende je nach Ausbildung am Arbeitsmarkt erzielen könnten. Zum anderen ergibt sich keine mit dem Gehaltsbegriff eigentlich verbundene soziale Absicherung. Zur Altersabsicherung wird statt dessen auf die Ausweitung der rentenrechtlichen Erziehungszeiten gesetzt. Unabhängig davon ist zu hinterfragen, ob sich ein staatliches Gehalt für Eltern überhaupt mit der in Art. 6 GG verankerten elterlichen Erstverantwortung für ihre Kinder verträgt.

Insgesamt bietet das „Erziehungsgehalt 2000“ Familien mit Kleinkindern zwar eine bessere Leistung als das derzeitige Erziehungsgeld; die Familien finanzieren diese Leistung aber während der Erziehungsphase und danach zu einem hohen Teil selber mit. Dies bestätigen auch die Modellautoren: „Ein relativ hoher Anteil des Erziehungsgehaltes wird gerade auch von den Eltern finanziert, die direkt vom Erziehungsgehalt profitieren“ (Christian Leipert/Michael Opielka: Erziehungsgehalt 2000: ein Weg zur Aufwertung der Erziehungsarbeit, S. 152).

2. Sächsisches Erziehungsgehaltsmodell

Dieser Modellvorschlag wurde 1999 vom damaligen sächsischen Sozialminister Dr. Hans Geisler vorgelegt. Er sieht ein Erziehungsgehalt vor, das von der Geburt bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres des Kindes unabhängig vom Umfang der Erwerbsarbeit und vom sonstigen Familieneinkommen gezahlt wird. Bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres beträgt das Erziehungsgehalt 550 Euro, vom 4. bis zum 6. Lebensjahr ist ein Betrag von 400 Euro vorgesehen, der je nach Ausgestaltung des Modells teilweise in einen Betreuungsgutschein für einen Halbtagskindergartenplatz umgewandelt werden soll. Die Beträge sind Nettobeträge, eine Steuerpflicht wird aus Praktikabilitätsgründen abgelehnt. Zur sozialen Absicherung wird alternativ der Ausbau der Erziehungszeitenanrechnung im Rentenrecht oder eine Sozialversicherungspflicht des Gehaltes (bei entsprechend höherem Bruttobetrag) vorgeschlagen.

Das Erziehungsgehalt ersetzt das Bundes- und Landeserziehungsgeld und wird auf die Sozialhilfe und weitere Sozialtransfers angerechnet. Neben diesen Einsparungen sollen die Kosten von ca. 27 Mrd. Euro pro Jahr vor allem durch die Umlage der Betriebskosten von Kindertagesstätten auf die Elternbeiträge finanziert werden. Für das Kindergartenalter soll die staatliche Förderung von vierstündigen festen Vormittags- oder Nachmittagsgruppen erhalten bleiben. Dafür wird die Umwandlung eines Teils des Erziehungsgehaltes in einen

Betreuungsgutschein vorgeschlagen. Damit will das Modell zugleich die Umstellung der Förderung außerhäuslicher Kinderbetreuung von der Objektförderung (also der öffentlichen Förderung von Betreuungseinrichtungen) auf die Subjektförderung (Auszahlung an die Eltern) erreichen und die Wahl zwischen Betreuungsformen erleichtern.

Ein ähnliches Erziehungsgehaltsmodell hat 1999 auch die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft (CDA) vorgelegt.

Auswirkungen für Familien:

Da das sächsische Erziehungsgehalt als Nettobetrag ausgestaltet ist, ist es in seinen realen Wirkungen für Familien wesentlich überschaubarer als das steuerpflichtige „Erziehungsgehalt 2000“ oder das steuer- und sozialversicherungspflichtige „Weidener Modell“. Während der ersten drei Lebensjahre des Kindes stellen die 550 Euro pro Kind und Monat für Familien, die ihre kleinen Kinder zu Hause betreuen, eine deutliche Verbesserung gegenüber dem zu niedrigen, scharf einkommensabhängigen und auf zwei Jahre begrenzten Erziehungsgeld dar. Für einkommensschwache Familien ergeben sich allerdings aufgrund der Anrechnung auf die Sozialhilfe und weitere Transfers keine entsprechenden Verbesserungen. Im Vorschulalter wird das Erziehungsgehalt durch die erhöhten Elternbeiträge für Kindergärten bzw. die Umwandlung in einen Betreuungsgutschein mehr oder weniger aufgezehrt. (Gleiches gilt bereits in der ersten Phase für Eltern, die sich für eine Krippenbetreuung ihrer Kinder entscheiden.)

Eine Verbesserung der sozialen Absicherung von Erziehenden im Alter bietet das Erziehungsgehalt für sich genommen nicht. Das gilt auch, wenn eine Sozialversicherungspflicht vorgesehen wird, da anzunehmen ist, dass der Bruttobetrag pro Kind unter dem bereits jetzt bei der Erziehungszeitenanrechnung zugrunde gelegten Durchschnittseinkommen von 2.452 Euro im Monat liegen würde.

Insgesamt betrachtet handelt es sich beim sächsischen Erziehungsgehaltsmodell nicht um ein Gehalt, sondern um ein verbessertes Erziehungsgeld. Losgelöst von der Gehaltskonzeption bietet die vorgeschlagene Umstellung von der Objektförderung auf die Subjektförderung Eltern mit Kleinkindern unter drei Jahren mehr Wahlfreiheit zwischen Betreuungsformen (Betreuung in der Familie, Tagespflege, Krippenplatz). Angesichts der pädagogischen Bedeutung des Kindergartens als Teil der vorschulischen Bildung ist die Umstellung auf eine Subjektförderung mit entsprechend hohen Elternbeiträgen im Vorschulalter allerdings kritischer zu beurteilen. Hier besteht die Gefahr, dass gerade

einkommensschwache Eltern aus finanziellen Gründen auf einen Kindergartenplatz für ihre Kinder verzichten.

3. Weidener Modell (Kath. Arbeitnehmerbewegung)

Das 2002 vorgestellte, innerhalb der Katholischen Arbeitnehmerbewegung Süddeutschlands u.a. von Hans Ludwig erarbeitete Modell sieht die Schaffung eines haushaltsbezogenen Erziehungseinkommens vor. Das Erziehungseinkommen soll unabhängig von der Höhe des Familieneinkommens und der Kinderzahl an Haushalte mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren gezahlt werden. Vorgeschlagen wird ein steuer- und sozialversicherungspflichtiger monatlicher Bruttobetrag von ca. 2.000 Euro, der regelmäßig dynamisiert werden soll. Der Betrag orientiert sich am Durchschnittseinkommen sowie an der Vergütung von Tätigkeiten, die der Familienarbeit vergleichbar sind.

Neben familienpolitischen Zielsetzungen versteht sich das Weidener Modell vor allem als beschäftigungspolitisch ausgerichtetes Instrument zur Überwindung der Arbeitslosigkeit. Ziel ist es, zum einen die Bereitschaft von Erziehenden zu steigern, vorhandene Arbeitsplätze zeitweise freizumachen und zum anderen Arbeitsplätze im Haushalt zu schaffen. Vorgegeben wird daher, dass Bezieher von Erziehungseinkommen insgesamt nicht mehr als einen Vollzeitarbeitsplatz besetzen dürfen. Bei außerhäuslicher Erwerbstätigkeit kann das Erziehungseinkommen wahlweise zur Schaffung eines Arbeitsplatzes (z.B. Anstellung einer Kinderfrau) verwendet werden.

Die Kosten von ca. 90 Mrd. Euro im Jahr sollen durch die Refinanzierung via Steuern und Sozialabgaben und vor allem durch die angestrebten beschäftigungspolitischen und gesamtwirtschaftlichen Effekte aufgebracht werden. Einbezogen werden außerdem das wegfallende Erziehungsgeld sowie Einsparungen bei Sozialhilfe und anderen Transfers, auf die das Erziehungseinkommen angerechnet wird.

Auswirkungen für Familien

Weil das Erziehungseinkommen unabhängig von der Kinderzahl gezahlt werden soll, profitieren Familien mit ein oder zwei Kindern generell stärker als kinderreiche Familien. Zur Abschätzung der Nettoeffekte des Erziehungseinkommens wurde eine im Auftrag der Katholischen Erwachsenenbildung Saarlouis erstellte makroökonomische Simulationsstudie (MAKSIME-Gutachten, Bonn 2002) herangezogen, die die realen Auswirkungen für die Familien zwar nicht thematisiert, dafür aber Anhaltspunkte liefert. Angenommen wird in der Studie eine Steuer- und Abgabenquote von 40 %. Das Erziehungseinkommen von brutto 2.000 Euro entspricht unter dieser Annahme einem Nettoeinkommen von 1.200 Euro monatlich pro Haushalt, also z.B. bei einer Familie mit zwei Kindern unter 15 einem Betrag

von 600 Euro pro Kind. Dies setzt allerdings bei verheirateten Beziehern rechnerisch die Einstufung in Lohnsteuerklasse IV voraus, also gegebenenfalls auch den mit steuerlichen Mehrbelastungen verbundenen Wechsel des erwerbstätigen Partners von Klasse III zu Klasse IV. Wird die Lohnsteuerklasse V gewählt, liegt der Nettobetrag mit insgesamt 980 Euro monatlich deutlich niedriger (Schätzwerte für 2004 laut BMF-Steuerrechner ohne Berücksichtigung von Kindergeld). Ähnlich wie beim „Erziehungsgehalt 2000“ werden also auch hier die Familien in hohem Maße zur Finanzierung des Erziehungseinkommens herangezogen. Die hohen Bruttobeträge lassen weitere familienschädliche Gegenfinanzierungen erwarten. So enthält die erwähnte Modellstudie Hinweise auf Kürzungspotential bei Kindergeld/Kinderfreibeträgen, Nahverkehr, Sportstätten sowie bei Kindergärten und Kindertagesstätten bis hin zur Abschaffung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz.

Die Rentenansprüche aus dem Erziehungseinkommen sind aufgrund der langen Laufzeit höher als die geltenden Regelungen. Allerdings wird nicht spezifiziert, ob wie bei der Erziehungszeitenanrechnung auch ein Arbeitgeberbeitrag berücksichtigt wird. Eine Durchschnittsrente für die Erziehung mehrerer Kinder, wie sie der DFV perspektivisch fordert, ist durch das Erziehungseinkommen aber kaum zu erwerben.

Gerade mit Blick auf die beschäftigungspolitische Ausrichtung des Weidener Modells müssen außerdem mögliche Folgen für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit berücksichtigt werden. Wenn sich eine Erziehende entscheidet, mindestens 15 Jahre lang die Erwerbstätigkeit zu unterbrechen, kann das zu einem lebenslangen beruflichen Ausführen, wenn die Bedingungen für den beruflichen Wiedereinstieg nicht deutlich verbessert werden. Da das Weidener Modell nach den vorliegenden Informationen keine Rückkehr- oder Wiedereinstellungsgarantie vorsieht, riskieren Erziehende daher nach dem Wegfall des Erziehungseinkommens mit dem 15. Lebensjahr des jüngsten Kindes einen massiven finanziellen Einbruch und eine Abkoppelung vom Arbeitsmarkt.

4. Familiengeld (CDU/CSU)

Das Familiengeld wurde von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion während der Bundestagswahl 2002 gefordert und sollte ab 2003/2004 schrittweise eingeführt werden. Es entspricht weiterhin der Beschlusslage, gehört derzeit aber nicht zu den offensiv vertretenen Positionen der CDU/CSU. Obwohl das Modell teilweise aus dem CDA-Erziehungsgehaltsvorschlag hervorging, unterscheidet sich das Familiengeld nicht nur im

Namen von der Idee eines Erziehungs- oder Familiengeldes. Vorgesehen ist eine steuer- und sozialabgabenfreie Leistung für junge Familien, die Kindergeld bzw. Kinderfreibeträge und Erziehungsgeld sowie die Landeserziehungsgelder zusammenfasst.

Das Familiengeld soll unabhängig vom Umfang der Erwerbsarbeit und vom Familieneinkommen 600 Euro für jedes Kind unter drei Jahren betragen. Für Kinder von drei bis 18 Jahren sind 300 Euro vorgesehen. Kinder ab 18 Jahren, die sich noch in Ausbildung befinden, sollen 150 Euro (175 Euro ab dem 4. Kind) erhalten. Das Familiengeld wird mit der Steuerfreistellung des Existenzminimums verbunden und auf die Sozialhilfe angerechnet. Die Leistung soll regelmäßig dynamisiert und über eine Familienkasse ausgezahlt werden, die auch weitere Leistungen für Familien übernimmt. Die Kosten von rd. 25 Mrd. Euro sollen durch den Wegfall von Kindergeld und Erziehungsgeld, Einsparungen bei Sozialhilfe und Wohngeld, Reformen in der Steuer-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe erfolgen.

Die soziale Absicherung ist kein Teil des Familiengeldes. Für Erziehende, deren Erwerbsverläufe aufgrund von Kindererziehung unterbrochen sind und die deshalb keine ausreichende Altersversorgung aufbauen können, sollen Kindererziehungszeiten für einen Übergangszeitraum besser als bisher in der Rentenversicherung berücksichtigt werden.

Auswirkungen für Familien:

Das Familiengeld ist eine Nettzahlung, anders als bei einigen Erziehungsgehaltsmodellen entsteht hier also kein hoher Abzug durch Steuern oder Sozialabgaben. Gegenüber dem jetzigen Erziehungsgeld und Kindergeld stellt das Familiengeld für die Familien eine deutliche Verbesserung dar – zumal eine große Zahl von Familien das Erziehungsgeld derzeit gar nicht oder nur stark gekürzt erhält. In den ersten zwei Jahren liegt das Familiengeld ca. 150 Euro pro Kind über dem vollen Erziehungsgeld und dem Kindergeld. Es wird allerdings anders als das Erziehungsgeld auf die Sozialhilfe angerechnet, so dass sich für einkommensarme Familien keine entsprechenden Verbesserungen ergeben. Im dritten Lebensjahr, in dem es bislang kein Erziehungsgeld gibt, stehen sich Familien pro Kind um rund 450 Euro besser, ab dem vierten Lebensjahr des Kindes liegt das Familiengeld um ca. 150 Euro über dem jetzigen Kindergeld. Für Familien mit Kindern ab 18 Jahren ergeben sich keine Verbesserungen, obwohl in dieser Phase die Kosten durchaus steigen können.

Insgesamt bleibt die Höhe des Familiengeldes insbesondere in den ersten Lebensjahren und für volljährige Kinder in Ausbildung jedoch hinter den Forderungen des Deutschen

Familienverbandes zurück. Berücksichtigt werden müssen außerdem Mehrbelastungen der Familien durch steigende Gebühren zum Beispiel für die außerhäusliche Kinderbetreuung aufgrund der gestiegenen Einkommen. Dies gilt um so mehr, wenn – wie im CDA-Modell angedacht und auch im Zusammenhang mit dem Familiengeld gelegentlich gefordert – öffentliche Zuschüsse an Kindergärten und Tagesstätten zur Finanzierung herangezogen und die Betriebskosten auf die Eltern umgelegt werden.

Ein mögliches Problem für die familienpolitische Argumentation ist die Mischfunktion des Familiengeldes als Steuerkompensation und Familienförderung. Obwohl das Familiengeld-Modell vorsieht, die Aufteilung zwischen Steuerrückerstattung und Familienförderanteil jährlich zu veröffentlichen, besteht die Gefahr, dass die tatsächliche Höhe der echten Förderung im Vergleich zur hohen nominalen Summe unklar bleibt – die Erfahrung mit dem Kindergeld/Kinderfreibetrag zeigt, dass entsprechende Missverständnisse berechtigten familienpolitische Anliegen durchaus abträglich sein können.

5. Elterngeld-Vorschlag des Bundesfamilienministeriums

Der Elterngeld-Vorschlag wurde von der Bundesfamilienministerin im September 2004 als Perspektive für die nächste Legislaturperiode vorgelegt. Die genaue Ausgestaltung wird zur Zeit noch geprüft. Ziel ist es, durch die Umwandlung des Erziehungsgeldes in eine Lohnersatzleistung insbesondere für gut qualifizierte Eltern den Einkommensausfall nach der Geburt eines Kindes besser aufzufangen.

Das Elterngeld soll für ca. 12 Monate gezahlt werden und in Anlehnung an die Höhe des Arbeitslosengeldes ungefähr 67 % des Nettoeinkommens vor der Geburt des Kindes betragen. Als Lohnersatzleistung wird das Elterngeld anders als das Erziehungsgeld auf die Sozialhilfe angerechnet. Für Niedrigverdiener und Erziehende, die vor der Geburt nicht erwerbstätig waren, ist ein Sockelbetrag geplant, voraussichtlich in der Höhe des jetzigen Erziehungsgeldes von 300 Euro. Diskutiert wird außerdem, das Elterngeld auf einen Sockelbetrag zu senken, wenn der Vater nicht einen Teil der Elternzeit übernimmt.

Die Umstellung vom zweijährigen Erziehungsgeld auf das einjährige Elterngeld soll in Schritten bis 2010 erfolgen. Für den Übergangszeitraum sind nach Informationen des Bundesfamilienministerium Übergangsregelungen (Wahlrecht zwischen Erziehungsgeld und Elterngeld o.ä.) in der Diskussion.

Auswirkungen für Familien

Die finanziellen Auswirkungen für Familien sind aufgrund der fehlenden Detailplanung noch schwierig zu beurteilen. Generell handelt es sich beim Elterngeld um eine einkommensbezogene Leistung, die an das vor der Geburt erzielte Einkommen anknüpft und bis zu einer bestimmten Grenze mit steigendem Einkommen steigt. Für Erziehende, die vor der Geburt des Kindes ein mittleres bis hohes Einkommen bezogen haben, bedeutet der Vorschlag für das erste Jahr auf jeden Fall eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Erziehungsgeld. Allerdings ist der Zeitraum von einem Jahr (im Vergleich zur dreijährigen Elternzeit) zu knapp bemessen.

Weniger positiv rechnet sich das Modell dagegen für nicht erwerbstätige oder gering bezahlte Erziehende, zum Beispiel für junge Mutter, die nach der Ausbildung noch keinen angemessen bezahlten Arbeitsplatz gefunden haben. Liegt der geplante Sockelbetrag in Höhe des jetzigen Erziehungsgeldes von 300 Euro und wird er auf ein Jahr beschränkt, dann ergibt sich für das erste Jahr keine Verbesserung, und das zweite Jahr würde ganz entfallen. Auch für Alleinerziehende, die bislang Erziehungsgeld und Sozialhilfe erhalten, kann die Anrechnung des Elterngeldes auf Sozialleistungen zur Schlechterstellung führen. Um diese Wirkungen zu verhindern, ist zumindest eine deutlich verbesserte Ausgestaltung des Sockelbetrages (Höhe, Dauer, Anrechnung auf Sozialhilfe) erforderlich. Ungeklärt sind bislang die Wirkungen für Familien mit mehreren Kindern, bei denen die Erziehende aufgrund der Geburt eines weiteren Kindes nach Ablauf des Elterngeldes nicht wieder erwerbstätig wird.

Problematisch ist die im Modell angedachte Verpflichtung des Vaters, einen Teil der Elternzeit zu übernehmen. Hier würden Anreize oder Bonusregelungen für partnerschaftliche Teilung der Erziehungsarbeit der Wahlfreiheit der Eltern eher entsprechen als eine „Strafe durch Kürzung“.

Die Gesamtbetrachtung zeigt, dass das geplante Elterngeld in hohem Maße am Modell einer möglichst kurzen Erziehungsphase und einer außerhäuslichen Kinderbetreuung ab dem 1. Lebensjahr ausgerichtet ist. Damit Familien mit mehreren Kindern und Eltern, die ihr Kind länger zu Hause betreuen wollen, nicht leer ausgehen, ist eine Verlängerung des Elterngeldes oder eine Ergänzung durch weitere Leistungen erforderlich, die zumindest die dreijährige Dauer der Elternzeit finanziell absichern. Denkbar ist dabei zum Beispiel ein Wahlrecht mit einem verbesserten Erziehungsgeld oder die Einführung eines

Betreuungsgeldes im Anschluss an das Elterngeld, wie es in Norwegen existiert (siehe unten).

6. Norwegen: Elterngeld und Betreuungsgeld

Das norwegische Elterngeld wird im Rahmen einer obligatorischen Sozialversicherung für Arbeitnehmer und Selbständige als steuer- und sozialabgabenpflichtige Lohnersatzleistung gezahlt. Die Leistung wird maximal 42 Wochen zum vollen Satz oder 52 Wochen lang zu 80 % des versicherten Einkommens gezahlt. Vier Wochen stehen dem Vater zu und sind nicht auf die Mutter übertragbar. Das Elterngeld kann auch über ein Zeitkonto genutzt werden, das Teilzeitarbeit in verschiedener Form über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren erlaubt. Nicht erwerbstätige Mütter haben Anspruch auf einen einmaligen pauschalen Betrag von 33.584 NOK (ca. 4.200 Euro). Dieser Pauschalbetrag ist steuer- und sozialabgabenfrei.

Im Anschluss an das Elterngeld wird für Eltern mit Kindern zwischen einem und drei Jahren, die ihre Kinder zu Hause betreuen und staatlich geförderte Kindertageseinrichtungen nicht oder nur eingeschränkt in Anspruch nehmen, 24 Monate lang ein Betreuungsgeld (Kinderbetreuungshilfe) gezahlt. Die Leistung beträgt pro Kind maximal 3.657 NOK (ca. 450 Euro) monatlich. Besucht das Kind zeitweise eine Betreuungseinrichtung, verringert sich der Betrag, so dass auch die Kombination eines Teil-Betreuungsgeldes mit einer Teilzeit-Krippenbetreuung möglich ist. Bei einer außerhäuslichen Betreuung von mehr als 33 Stunden in der Woche entfällt das Betreuungsgeld. Der Betrag orientiert sich an den staatlichen Zuschüssen für Krippenplätze. Das Betreuungsgeld ist steuer- und sozialabgabenfrei und unabhängig vom Einkommen der Familie und vom Umfang der Erwerbstätigkeit. Erwerbstätige Alleinerziehende erhalten bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze zusätzlich einen kinderzahlabhängigen Zuschuss zu den Kosten der Kinderbetreuung.

Auswirkungen für Familien:

Das Betreuungsgeld wurde nach einer intensiven öffentlichen Diskussion 1998 eingeführt, um die Benachteiligung von Familien zu überwinden, die nach dem Auslaufen des Elterngeldes keinen Krippenplatz beanspruchen wollten oder (wegen zu geringen Angebots) keinen Platz fanden. Es soll sicherstellen, dass der Staat jede Form der Betreuung von Kleinkindern, auch die häusliche Betreuung, finanziell fördert. Laut einer 1999 durchgeführten Evaluierung erhalten etwa 80 Prozent aller Eltern von Kindern im Alter

zwischen ein und drei Jahren Betreuungsgeld. Der größte Teil erhält die Leistung ungekürzt, für eine Teilsumme haben sich 15 Prozent entschieden. Entgegen den Erwartungen waren es die am besten qualifizierten Mütter, die ihre Arbeitszeit am stärksten eingeschränkt haben. In 96 Prozent der Familien, die vom Betreuungsgeld profitieren, haben sich die Eltern dafür entschieden, dass das Geld an die Mutter ausgezahlt werden soll.

II. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

- Sowohl das „Erziehungsgehalt 2000“ als auch das „Weidener Modell“ weisen hohe Bruttobeträge auf, denen wesentlich niedrigere Nettowirkungen gegenüberstehen. Die Familien finanzieren aufgrund der Abgabepflicht und der in den Modellen vorgesehenen Gegenfinanzierungsvorschläge die Leistung zu einem großen Teil selber.
- Der Gehaltsbegriff ist missverständlich. Er suggeriert ein Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis zwischen weisungsbefugtem Staat und weisungsgebundenen Eltern. Und er ist mit der Vorstellung eines durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommens samt entsprechender Altersabsicherung verbunden, die in den allermeisten Fällen aber nicht erreicht werden. Solange keine verbindlichen Kündigungsschutz- und Wiedereinstiegsregelungen vorgesehen sind, gefährdet die Gehaltskonzeption zudem die berufliche Integration von Eltern nach der Erziehungsphase.
- Das sächsische Erziehungsgehalt löst sich inhaltlich von der Gehaltsidee und bietet für die ersten drei Lebensjahre eine Nettoleistung, die für Familien durchschaubar ist und eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Erziehungsgeld darstellt. Gleiches gilt für das Familiengeld; hier sind die Verbesserungen für Familien aufgrund der Verrechnung mit Kindergeld und Kinderfreibeträgen allerdings etwas niedriger und weniger transparent. Ab dem vierten Lebensjahr entspricht das Familiengeld einer Kindergelderhöhung und erreicht näherungsweise die vom DFV geforderte Höhe, allerdings nur für minderjährige Kinder.
- Die in mehreren Modellen vorgeschlagene Umstellung der Förderung von Betreuungseinrichtungen von einer Objektförderung auf eine Subjektförderung ist für die Kleinkindphase ein möglicher Weg, um Eltern die Wahl zwischen Betreuungsformen zu erleichtern und eine größere Vielfalt von Betreuungsangeboten zu unterstützen. Im Vorschulalter kann die Subjektförderung (Geldbetrag bei gleichzeitiger Erhöhung der Kindergartengebühren durch Umlage der Betriebskosten) sich allerdings negativ auf die

Infrastruktur von Vorschuleinrichtungen und auf den Kindergartenbesuch auswirken. Weil der Kindergartenplatz nicht nur Betreuungsangebot, sondern vor allem Bildungselement ist, scheint in dieser Altersstufe ein Verzicht auf Kindergartengebühren, der ja zugleich das verfügbare Einkommen der Familien erhöht, der sinnvollere Weg.

- Das vom Bundesfamilienministerium vorgeschlagene Elterngeld als Lohnersatzleistung bietet Verbesserungen für Erziehende, die vor der Geburt erwerbstätig waren. Allerdings ist die Laufzeit von einem Jahr zu kurz; gleichzeitig sind die für geringverdienende oder nicht erwerbstätige Erziehende vorgesehenen Leistungen deutlich zu niedrig. Als Konzept für die künftige Förderung junger Familien ist eine zeitliche Verlängerung der Leistung oder eine Ergänzung um ein Betreuungsgeld o.ä. erforderlich, die die ersten drei Lebensjahre des Kindes in den Blick nimmt.
- In allen Modellen soll die neue Leistung anders als das Erziehungsgeld auf die Sozialhilfe, das Wohngeld etc. angerechnet werden. Wenn es sich dabei um eine wirklich existenzsichernde Leistung handelt, lassen sich dafür Argumente finden – nicht zuletzt die psychologische Wirkung einer Unabhängigkeit vom Sozialamt. Der Ehrlichkeit halber muss aber gesagt werden, dass sich je nach Modellausgestaltung für einkommensschwache Familien (zum Beispiel Alleinerziehende mit kleinen Kindern) nur ein geringes oder gar kein Plus ergibt.

III. Zum Vergleich: Forderungen des Deutschen Familienverbandes

- Steuer- und Abgabengerechtigkeit: Die Kinderfreibeträge in der Einkommensteuer müssen auf insgesamt 8.000 Euro/Jahr erhöht werden. Dieser Betrag muss auch von Sozialversicherungsbeiträgen freigestellt werden. Die auf das Existenzminimum des Kindes entfallenden Verbrauchsteuern müssen den Eltern pauschal zurück erstattet werden.
- Kindergeld: Das Kindergeld ist auf 330 Euro zu erhöhen. Dieser Betrag enthält die Berücksichtigung des steuerlichen Existenzminimums (Verrechnung mit Kinderfreibeträgen) und die pauschale Rückerstattung der Verbrauchsteuern. Er garantiert damit Steuergerechtigkeit für alle Familien und schützt Kinder vor Sozialhilfeabhängigkeit.

- Ausbau des Erziehungsgeldes als echte Nettoleistung: Erhöhung des Betrages auf 600 Euro pro Kind, Ausweitung auf drei Jahre (in Übereinstimmung mit der dreijährigen Elternzeit) und Anhebung der Einkommensgrenzen mindestens auf das Durchschnittseinkommen. Dadurch wird Eltern mit Kleinkindern die Betreuung ihrer Kinder zu Hause ermöglicht und finanziell abgesichert.
- Kostenfreie Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes: Der Kindergartenplatz muss als Teil der vorschulischen Bildung für Eltern gebührenfrei sein. Dies wird der pädagogischen Bedeutung des Kindergartens gerecht und stellt zugleich eine finanzielle Entlastung für Eltern ab dem 3. Lebensjahr ihres Kindes dar.
- Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit: Eltern müssen ohne Angst und aus freiem Willen entscheiden können, wie sie Familie, Kinder und Beruf miteinander vereinbaren. Die wichtigsten Voraussetzungen dafür sind bessere Betreuungsangebote, ein Recht auf Elternteilzeit und eine aktive und gezielte Unterstützung beim beruflichen Wiedereinstieg.
- Gleichwertige Rente für Kindererziehung: Als erster Schritt sind die rentenrechtlichen Kindererziehungszeiten unabhängig vom Geburtszeitpunkt von jetzt ein bzw. drei Jahren auf sechs Jahre zu erweitern. Im Zuge einer grundsätzlichen Reform der Rentenversicherung muss eine kinderzahlabhängige Elternrente als zweite gleichwertige Säule der Altersrente aufgebaut werden. Damit die bessere Rente für Eltern nicht zu einer unbezahlbaren Rentenlast für die Kindergeneration wird, muss die verbesserte Anerkennung der Erziehungsleistung mit einer Abschmelzung der Rentenansprüche aus Geldbeitragsleistungen einhergehen.
- Keine Gegenfinanzierung auf Kosten der Familie: Leistungen für Familien müssen bei diesen auch „netto“ ankommen. Finanzierungsvorschläge, die Familien besonders belasten und auf eine Umverteilung innerhalb der Familie setzen, mindern diesen Effekt, erhöhen die bereits jetzt hohe Selbstfinanzierungsquote weiter und tragen zur künstlichen „Aufblähung“ der Familienleistungen bei, ohne eine Entsprechung in der Realität zu haben.

27.10.2004