

Haushaltsausschuss  
15. Wahlperiode

Ausschuss-  
drucksache: 803

Stellungnahmen zum Themenbereich 6  
– Familie –

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses  
am 8. Oktober 2003 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004  
(Haushaltsbegleitgesetz 2004 - HBegIG 2004)**

BT-Drucksache 15/1502



---

Institut für Arbeitsmarkt- und  
Berufsforschung

---

VI/3  
Gerhard Engelbrech

Nürnberg, den 6. Oktober 2003

**Anhörung des Deutschen Bundestages  
zum Haushaltsbegleitgesetzes 2004  
am 8. Oktober 2003 in Berlin**

**Themenbereich 6:**

Familien betreffende Maßnahmen

(u.a. Absenkung der Einkommensgrenzen beim Erziehungsgeld)

## **1. Auswirkungen unterschiedlicher „Familien betreffender Maßnahmen“ auf die Einkommensverteilung zwischen Familien mit und ohne Kinder, die Beschäftigung von Frauen, Chancengleichheit von Frauen und Männern, Fertilität und Arbeitskräftenachfrage**

Die Schwerpunktsetzung gegenwärtiger Familienpolitik auf individuelle Kinderbetreuung entlastet zumindest kurzfristig über finanzielle Transfers Familien mit Kindern. Die erwarteten positiven Auswirkungen dieser Familienpolitik auf andere Politikbereiche sind aber auf mittel- und längerfristige Sicht nicht unumstritten bzw. wirken zum Teil kontraproduktiv.

### **Finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern**

Mit Transferzahlungen (einschl. Freibeträge etc.) zur Erleichterung der Kinderbetreuung kann eine Einkommensumverteilung von kinderlosen Familien zu Familien mit Kindern erreicht werden. Dabei kommt dem Kinder- und Erziehungsgeld besondere Bedeutung vor allem für die Existenzsicherung einkommenschwacher Familien zu. Es besteht aber die Gefahr, dass Frauen aus haushaltsökonomischen Überlegungen ihre Berufstätigkeit länger unterbrechen, es zu diskontinuierlichen Berufsverläufe kommt, eigenes Erwerbseinkommen von Frauen verhindert und sich bei längeren Unterbrechungen das Familieneinkommen mittel- und längerfristig verringern wird. Damit hängt die Einkommensdiskrepanz zwischen kinderlosen Familien und Familien mit Kindern weniger von den eigenen Verdienstmöglichkeiten, sondern von haushaltspolitischen Freiräumen oder Restriktionen ab.

### **Wahlfreiheit der Kinderbetreuung und Erwerbswünsche von Müttern**

Die durch Transferzahlungen gebundenen Gelder belasten weiterhin den Bundeshaushalt nicht unerheblich. Diese Mittel könnten über kostenneutrale Ressortpolitik anders verteilt werden und würden z.B. bei der Verbesserung außerhäuslicher Betreuungseinrichtungen die Interessen von Frauen stärker berücksichtigen. Für die Realisierung der hohen Erwerbsorientierung auch von Frauen mit Kleinkindern würden sich damit die Rahmenbedingungen verbessern und zu mehr Wahlfreiheit bei der Kinderbetreuung führen.

Auf Grund der gegenwärtigen Betreuungssituation mit einer Versorgung von ca. 5% der westdeutschen Kleinkinder können Mütter einerseits häufig ihre Wünsche nach Teilhabe am Erwerbsleben nicht realisieren und müssen Brüche im Berufsverlauf in Kauf nehmen. Andererseits führt ein defizitäres Betreuungsumfeld vor allem bei qualifizierten Frauen dazu, dass ihre latent vorhandenen Kinderwünsche aufgeschoben und damit überdurchschnittlich häufig aufgehoben werden.

### **Auswirkungen auf die Fertilität**

Die mit der Familienpolitik häufig verbundenen Erwartungen der Politik durch finanzielle Entlastungen der Familien mit Kindern dem demographischen Wandel entgegenzusteuern, müssen relativiert und überdacht werden. Erfahrungen aus der bundesrepublikanischen Vergangenheit wie auch aus anderen EU-Ländern über staatliche Transferzahlungen an Familien lassen keinen signifikanten Einfluss auf eine höhere Geburtenrate erwarten. Vielmehr kommt es insbesondere bei finanziell besser ausgestatteten Familien zu Mitnahmeeffekten. Damit wird die Chance nicht genutzt, durch erfolgversprechende Maßnahmen, wie umfassendere Betreuungsangebote, der spätestens ab 2020 erwarteten dramatischen demographischen Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials entgegenzuwirken.

### **Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt**

Mit einem - auch temporären - Rückzug aus dem Erwerbsleben können Frauen zwar der aktuell schlechten Arbeitsmarktsituation durch individuelle Kinderbetreuung kurzfristig entgehen und es findet eine Entlastung des Arbeitsmarktes statt. Mittel- und längerfristig verschärft sich aber die Situation der Frauen am Arbeitsmarkt durch diskontinuierliche Berufsverläufe und den damit verbundenen beruflichen Dequalifizierungsprozessen. Denn bei schlechter Arbeitsmarktsituation wird die Reintegration nach längerer Unterbrechung in den ersten Arbeitsmarkt immer schwieriger. Das führt wiederum dazu, dass sich tradiertes geschlechtsspezifisches Rollenverhalten verfestigt und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt behindert wird.

### **Anforderungen des Arbeitsmarkts**

Mit den unterbrechungs- bzw. teilzeitbedingten Dequalifizierungsprozessen besteht aber auch die Gefahr, dass als Folge der Förderung individueller Kinderbetreuung dem Arbeitsmarkt kurz- und längerfristig Fachkräfte verloren gehen. Bereits gegenwärtig wird auf Teilarbeitsmärkten ein Fachkräftemangel reklamiert. Darunter fallen in zunehmendem Maße auch Tätigkeiten, für die Frauen qualifiziert sind. Durch die erwartete demographische Entwicklung wird sich diese Situation weiter verschärfen. Mit der Folge, dass den Betrieben zunehmend besser qualifizierte Frauen fehlen. Der Mangel umfassender Kinderbetreuungsmöglichkeiten wirkt somit für die wirtschaftliche Entwicklung kontraproduktiv.

### **Auswirkungen auf staatliche Ausgaben und Einnahmen**

Zwar kostet ein umfassendes Betreuungsangebot zusätzlich Geld. Würde es dadurch aber gelingen, mehr Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu halten, blieben dem Staat Einnahmeverluste erspart. Denn verzichten Familien auf Grund fehlender Betreuungseinrichtungen auf ein

zweites Gehalt, entgehen dem Staat Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, wo durch längere Unterbrechungszeiten Vakanzen am Arbeitsmarkt entstehen. Hinzu kommt, dass bei der alternativen Ausweitung außerhäuslicher Kinderversorgung zusätzliche Arbeitsplätze im Betreuungsbereich entstehen und damit auch Steuereinnahmen erzielt würden. Dies könnte auch dazu beitragen, dass Arbeitslosigkeit abgebaut und staatliche Kosten verringert werden.

## **2. Auswirkungen der Absenkung von Einkommensgrenzen beim Erziehungsgeld**

Die Auswirkungen einer Absenkung der Einkommensgrenzen beim Erziehungsgeld sind gegenwärtig noch schwer absehbar. Für den zukünftig vom Anspruch auf Erziehungsgeld ausgegrenzten Personenkreis fehlen verlässliche empirische Grundlagen im Hinblick auf die Zahl der Haushalte mit über der vorgesehenen Grenze liegendem Einkommen im Jahr vor der Geburt, der Erwerbsorientierung von Müttern ohne Anspruch auf Erziehungsgeld nach der Geburt und damit über die tatsächlichen staatlichen Einsparungen bzw. individuellen Belastungen.

Festzuhalten ist, dass bei der gegenwärtigen Einkommensgrenze die überwiegende Mehrzahl der Familien nach der Geburt des Kindes einen Erziehungsgeldanspruch hatte. Bei einer Absenkung der Einkommensgrenze, z.B. bei Ehepaaren auf 30.000 EURO, wird die Zahl der Anspruchsberechtigten deutlich sinken. So würden nach den im Haushaltsbegleitgesetz zu Grunde liegenden Einsparungen von 400 Mio. EURO ab 2005 jährlich ca. 220.000 Familien und damit etwa jede dritte Familie ihren Anspruch auf Erziehungsgeld in den ersten 6 Monaten nach der Geburt des Kindes verlieren.

Inwieweit die dann nicht mehr anspruchsberechtigten Familien auf zusätzliches Einkommen angewiesen sind und dies durch eine Berufstätigkeit der Mütter erzielen können, ist schwer abschätzbar. Selbst bei einer hohen Erwerbsorientierung von Müttern unmittelbar nach der Geburt des Kindes könnte der potenzielle Wunsch nach einer (Teilzeit-)Beschäftigung auf Grund des gegenwärtig unzureichenden Angebots an Kinderkrippenplätzen nur im begrenzten Umfang realisiert werden. Erst mit einer Verbesserung der Betreuungssituation kann davon ausgegangen werden, dass ökonomischer Druck und berufliche Orientierung früher als bisher zur Erwerbstätigkeit führen, ohne dass die Intensität der Kinderbetreuung darunter leidet. Dies liegt einerseits im Interesse der meisten Frauen, die überwiegend anstreben Beruf und Familie zu vereinbaren. Andererseits würden kontinuierliche

Berufsverläufe auch Betrieben entgegengekommen, von denen gegenwärtig etwa jeder zweite während der Elternzeit eine Ersatzkraft - überwiegend befristet - beschäftigt.

Die Absenkung der Einkommensgrenze beim Erziehungsgeld führt also bei einem nicht unerheblichen Teil der Familien zum Wegfall von Transfereinkommen nach der Geburt eines Kindes. Diese Einschnitte könnten aber zumindest mittelfristig ausgeglichen werden, wenn seitens des Staates eine finanzielle Umschichtung zur Verbesserung außerhäuslicher Kinderbetreuung erfolgt und es damit Frauen früher ermöglicht wird, ihren Wunsch nach eigener Berufstätigkeit zu realisieren.

### **Literatur:**

- Bertram H., in: Das erste Kind kommt spät oder gar nicht (J. Wille), Frankfurter Rundschau, S. 32 vom 28.3.2003.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, Berlin, 2003.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Abschätzung der (Brutto-) Einnahmefeffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertagungseinrichtungen, Gutachten für das BMFSFJ, Berlin, 2003.
- Engelbrech G., Jungkunst M., Die Zukunft der Frauenbeschäftigung, IAB-Werkstattbericht Nr.20, 1999.
- Engelbrech G., Jungkunst M., Wie bringt man Beruf und Kinder unter einen Hut, IAB-Kurzbericht Nr.7, 2001a.
- Engelbrech G., Jungkunst M., Erziehungsurlaub – Hilfe zur Wiedereingliederung oder Karrierehemmnis? IAB-Kurzbericht Nr.11, 2001b.
- Fuchs J., Thon M., Potentialprojektion bis 2040 – Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften, IAB-Kurzbericht Nr.4, 1999.
- Lutz H., Auswirkungen der Kindergeldregelung auf die Beschäftigung von Frauen mit Kleinkindern, in: WIFO - Monatsberichte des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Monatsheft 3, 2003.
- Münz R., Kinderbetreuung statt Kindergeld, Die Welt vom 24.4.2001.
- Niehjahr E., Die Zeit vom 11.1.2001.
- Schmidt R., SOS Familie. Ohne Kinder sehen wir alt aus!, 2002.
- Schmidt R., Pressemitteilung Nr. 31 vom 20.2.2003a.
- Schmidt R., Pressemitteilung Nr. 33 vom 24.2.2003b.
- Schmidt R., „Jeder soll sein Lebensmodell wählen“, Interview in der FAZ vom 5.4.2003c.
- Spieß K., Bach S., Familienförderung – Hintergründe, Instrumente und Bewertungen aus ökonomischer Sicht, DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1/2002.

*pUnivProf. Dr. Joachim Mitschke*

*Bergstrasse 32  
66130 Saarbrücken- Güdingen  
Telefon 0681/ 873344  
Fax 0681/ 873345*

*e-mail:  
[mail@prof-mitschke.de](mailto:mail@prof-mitschke.de)  
internet:  
[www.prof-mitschke.de](http://www.prof-mitschke.de)*

*30. September 2003*

**Öffentliche Anhörung**  
zum Entwurf der Bundesregierung eines  
**Haushaltsbegleitgesetzes 2004**  
(Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode,  
27.Sitzung des Haushaltsausschusses am 8.Oktober 2003)

**Themenkreis Familie**

**I. Familienbezogene Vorschriften des HBeglG 2004**

Familien sind durch folgende Vorschriften des HBeglG 2004 unmittelbar betroffen:

- (1) Liste für jugendgefährdende Medien  
Art. 2 Nr.1 und 2: Änderung des Jugendschutzgesetzes
- (2) Wegfall der Wohnungsbauprämien  
Art. 3 Nr. 1 und 2, Art. 4: Änderung des Wohnungsbau-Prämiengesetzes und der entsprechenden VO
- (3) Wegfall der Eigenheimzulage  
Art.5 Nr. 1 und 2: Änderung des Eigenheimzulagegesetzes
- (4) Wegfall des Haushaltsfreibetrags und der Lohnsteuer-Klasse II  
Art. 8 Nr. 1 bis 3, 6, 7 Buchstabe a und c, 12 Buchstabe a und b, 14, 15, 16, Buchstabe a und c : Änderung des Einkommensteuergesetzes und Art. 7 Nr. 1 und 2 : Änderung des Solidarzuschlaggesetzes
- (5) Kürzung der Entfernungspauschale für Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte  
Art. 8 Nr. 5 Buchstabe a : Änderung des Einkommensteuergesetzes
- (6) Anhebung der Kinder-Einkünftegrenze beim Kinderfreibetrag für Kinder über 18 Jahre und der Einkünftegrenze bei Freibeträgen für Leistungen an sonstige unterhaltsberechtignte Personen  
Art. 8 Nr. 7 Buchstabe b und 9 : Änderung des Einkommensteuergesetzes
- (7) Herabsetzung der Einkommensgrenzen und Änderung sonstiger Anspruchsmodalitäten beim Erziehungsgeld  
Art. 14 Nr. 1 bis 11, Art.17 : Änderung und Neufassung des Bundeserziehungsgeldgesetzes
- (8) Kürzung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung  
Art.15 Nr. 1 und 2 : Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch

**II. Zu den familienbezogenen Kürzungen des EStG**

Es ist unbestritten, daß die Familie - ob als Ehe oder als eheähnliche, nicht nur temporäre Lebenspartnerschaft - nicht zuletzt aufgrund ihrer Sozialisierungsfunktion das Kernelement

jeder Gesellschaft bildet. Nicht von ungefähr ist ihre Förderung auch in der Verfassung verankert (Art. 6 Abs. 1 GG). Es ist weiterhin bekannt, daß die demographische Entwicklung und die „Reproduktionsrate“ in Deutschland zu ernststen gesellschaftlichen und ökonomischen Bedenken Anlaß geben. Familien, auch dies ist durch eine Fülle von Untersuchungen belegt, gehören zu den bundesdeutschen Wohlstandsverlierern. Insbesondere steigen durch die Reduzierung staatlicher Bildungs-, Ausbildungs- und Betreuungsangebote die von der Familie selbst zu finanzierenden Kinderausbildungs- und -betreuungskosten.

Umso mehr erstaunt, daß der Gesetzgeber auch bei den Familien (und nicht nur bei ihnen) die behauptete Entlastung eines niedrigeren Steuertarifs wieder einsammelt.

Die familienfeindlichste Maßnahme ist wohl die Kürzung der Entfernungspauschale für Arbeitnehmer. Nicht nur, dass durch diese Maßnahme beschäftigungsfördernde Mobilität eingeschränkt wird, fiskalisch die Steuerabzüge für doppelte Haushaltsführung (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 EStG) steigen werden (nicht berücksichtigt), es werden auch Familienbindungen zerschnitten, weil auswärts beschäftigte Ehegatten aus finanziellen Gründen eine Unterkunft am Arbeitsort einrichten werden. Nah- und Fernpendler mit einer Arbeitsstättenentfernung über 20 km verlieren im Jahr rund 1700 € an absetzbaren Werbungskosten. Der Arbeitnehmerfreibetrag deckt andere, tatsächlich anfallende, aber nicht einzeln nachgewiesene Werbungskosten. Der Gesetzgeber übersieht, daß der Familienwohnsitz wegen Erwerbstätigkeit des Ehegatten oder Partners, Schulausbildung der Kinder, Grundbesitz und nicht zuletzt wegen Heimat- und Freundesbindungen nicht ohne weiteres aufgegeben wird. Es bedarf keiner tieferen psychologisch-pädagogischen oder familientherapeutischen Begründung, was es für Partnerbeziehung und Kindererziehung bedeutet, wenn Ehepartner, Vater oder Mutter nur noch über ein verkürztes Wochenende heimkehren.

Die Zahl der Alleinerziehenden nimmt wegen Anstieg der Scheidungen, Auflösung von Lebenspartnerschaften und wegen Todesfällen erheblich zu. Gerichtliche oder außergerichtliche vereinbarte Unterhaltszahlungen für den alleinerziehenden Elternteil und die bei ihm aufgenommenen Kinder sind regelmäßig knapp bemessen. Der steuerliche Abzug beim Unterhaltsverpflichteten ist stark begrenzt (§ 10 Abs.1 Nr. 1 EStG). Ehegatten mit Kindern profitieren zusätzlich zu den Kinderfreibeträgen oder Kindergeldern vom Splittingtarif. Es ist daher kaum einsichtig, warum den regelmäßig einkommensschwachen und stärker betreuungsbelasteten Alleinerziehenden der zur Kompensation des Splittingverzichts eingeführte Haushaltsfreibetrag genommen werden soll. Der (bescheidene) Abzug der Kinderbetreuungskosten nach § 33 c EStG kann zur Begründung nicht herhalten, weil er auch für nicht getrennt lebende Ehegatten gilt. Der Entwurf des HBeglG 2004 versucht es dann gar nicht erst mit einer Begründung.

Die Anhebung der Einküftgrenzen nach § 32 Abs. 4 Satz 2 und § 33 a Abs. 1 Sätze 1 und 4 EStG gleicht gerade mal den Kaufkraftverlust aus.



### **III. Zum Wegfall von Wohnungsbauprämie und Eigenheimzulage**

Es steht dahin, wie in der Begründung des Gesetzentwurfs festgestellt, ob sich auch der Durchschnittsverdiener aufgrund der Zinssenkungen ein Eigenheim ohne staatliche Förderung leisten kann. Es ist dies insbesondere bei Familien mit Kindern zu bezweifeln. Das anvisierte, die Eigenheimzulage ersetzende Zuschußprogramm des Bundes steht auf tönernen Füßen, wenn es an die Bedingung der Kofinanzierung aus den defizitären Länder - und Gemeindehaushalten geknüpft ist. Der Bau eines Eigenheims oder die Anschaffung einer Eigentumswohnung ist ein stark familienbindendes Ereignis. Es kann aus Gründen der Landschaftszierrückbildung und Bodenversiegelung durchaus sinnvoll sein, das gesamtwirtschaftliche Bauvolumen einzuschränken. Aber hier sollte die öffentliche Hand mit ihren ausufernden, die Infrastruktur häufig nicht verbessernden Hoch - und Tiefbauprojekten vorangehen.

### **IV. Zur Begrenzung des Erziehungsgelds**

Die Einengung der Anspruchsvoraussetzungen wird zweifellos die Kindererziehung und -betreuung finanziell erschweren. Daß dies gesellschaftlich und ökonomisch nicht erstrebenswert ist, wurde unter II bereits begründet.

### **V. Zur Kürzung der Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)**

Es ist abzusehen, daß die Zuschußkürzung auch bei einer vorangegangenen Rentenreform den demographisch bedingten Beitragsanstieg verstärken und die Arbeitskosten erhöhen wird. Das verfügbare Familieneinkommen wird in der aktiven Arbeitsphase sinken, die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung gebremst. Der Gesetzgeber hätte guten Grund, die von ihm in die GRV eingebrachten Umverteilungselemente statt über Beiträge über Steuern zu finanzieren.

### **VI. Zur Haushaltskonsolidierung**

Wenn die Begründung des Gesetzentwurfs einleitend "enorme Steuermindereinnahmen" beklagt und damit auch die meisten Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Tarifsenkung als „Haushaltskonsolidierung“ rechtfertigt, so ist zunächst festzuhalten, daß die Mindereinnahmen durchaus nicht nur konjunkturbedingt sind, sondern dass sich die Regierung insbesondere durch einen gravierenden Mangel der Körperschaftsteuerreform selbst um enorme Steuereinnahmen gebracht hat. Aber statt die Tarifentlastung bei den angeblich Begünstigten weitgehend wieder punktuell einzusammeln (woher soll dann die Belebung der privaten Investitions - und konsumtiven Binnennachfrage kommen?), wäre die Regierung gut beraten, die gesamtwirtschaftliche ESt - Bemessungsbasis ohne Wachstums - und Beschäftigungseinbußen zu erweitern (Einkünfte aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung, Sonstige Einkünfte u.a. Renten). Bekanntlich erfaßt die Einkommens - und Körperschaftsbesteuerung allenfalls 60 % des in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nachgewiesenen Volkseinkommens, ein guter Teil ist legal steuerbefreit.



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

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>

## Stellungnahme

### zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004 – HBeglG 2004)

Der vorgelegte Entwurf verbindet die beabsichtigte Entlastung von Bürgern und Unternehmen durch das Vorziehen der Steuerreform mit erheblichen Kürzungen bei Steuerentlastungen, von denen bisher vor allem Familien profitiert haben. In der Konsequenz werden Eltern mit Kindern nicht oder nicht in gleicher Weise von der Steuerentlastung profitieren wie Kinderlose. Vor allem allein Erziehende sind durch den Wegfall des Haushaltsfreibetrags und die Kürzung des Erziehungsgeldes besonders belastet. Die geplanten Maßnahmen benachteiligen diese Eltern sowohl gegenüber Kinderlosen als auch gegenüber Eheleuten. Es bestehen erhebliche Bedenken, ob die Veränderungen mit dem Familienschutzgebot des Art. 6 Abs. 1 GG und dem Gleichheitsverbot des Art. 3 Abs. 1 GG noch zu vereinbaren sind.

Indem der Gesetzgeber mit dieser Reform das sozial- und steuerrechtliche Netz nicht enger knüpft, sondern sogar lockert, setzt er außerdem negative Akzente für die demografische Entwicklung. Im europäischen Vergleich ist die Geburtenrate dort am kleinsten, wo Familienförderung selbst klein geschrieben wird und ein traditionelles Familienleitbild vorherrscht. Die Kürzungen zu Lasten der Familien wiegen um so schwerer, als nicht gleichzeitig die eingesparten Mittel für den Ausbau einer für Eltern und Kinder bedarfsgerechten außerhäuslichen Kinderbetreuung verwendet werden, sondern der allgemeinen Haushaltskonsolidierung dienen.

Zu den wichtigsten Aspekten der die Familie betreffenden Regelungen nimmt der djB im Einzelnen wie folgt Stellung:

## I. Änderungen des Steuerrechts

### 1. Wegfall des Haushaltsfreibetrags zum Ende des Jahres 2003

(Art. 8 Nr. 7c HBegIG-E 2004)

Das Bundesverfassungsgericht hat den Haushaltsfreibetrag für allein Erziehende in den Gründen seiner Kinderbetreuungs-Entscheidung (BVerfGE 99, 216, 238 f.) – deshalb für verfassungswidrig erklärt, weil er unverheirateten Eltern auch dann gewährt wird, wenn sie eine Erziehungsgemeinschaft bilden und beide steuerpflichtig sind. Der Gesetzgeber ist also keineswegs gehalten, den Haushaltsfreibetrag auch für diejenigen Eltern abzuschaffen, die ihre Kinder im eigenen Haushalt allein aufziehen. Vielmehr bleibt er an die ältere Entscheidung zur Besteuerung allein Erziehender (BVerfGE 61, 319, 321 und 342 ff.) gebunden, wonach allein erziehende Eltern bei der Besteuerung nicht stärker belastet werden dürfen als verheiratete Eltern, denen das Ehegattensplitting zu Gute kommt.

Der djb hält an seiner Forderung fest, dass in erster Linie die Ehebesteuerung einer Reform bedarf. Nicht nur diskriminiert das Ehegattensplitting allein erziehende Eltern; es fördert in seiner bestehenden Form auch die „Hausfrauenehe“ ohne Rücksicht darauf, ob in der Ehe Kinder aufwachsen oder nicht.

So lange jedoch der Gesetzgeber an dieser besonderen, in Europa zudem seltenen Form der Ehebesteuerung festhält, ist er gehalten, die Benachteiligung allein erziehender Eltern durch einen besonderen Freibetrag auszugleichen und diesen, wie bisher, in einer gesonderten Lohnsteuerklasse (im Rahmen von § 38b Abs. 1 Satz 2 EStG) zur Anrechnung zu bringen.

Auch die Bundesregierung hat offenbar die Notwendigkeit einer fortdauernden Entlastung erkannt und in den Medien einen Freibetrag für solche Eltern in Höhe von 1300 Euro angekündigt. Dass diese Ankündigung im vorliegenden Gesetzentwurf nicht umgesetzt wird, ist inakzeptabel. Auch lässt sich nicht sachlich begründen, warum der Wegfall des Haushaltsfreibetrags mit der Vorziehung der Steuerreform verbunden werden muss.

Der Haushaltsfreibetrag sollte daher beibehalten werden, bis eine schlüssige Lösung für die Besteuerung von Eheleuten einerseits und die Besteuerung allein Erziehender andererseits erarbeitet ist.

### 2. Wegfall der Eigenheimzulage und der Wohnungsbauprämie

Familien werden außerdem durch die Abschaffung der Eigenheimzulage und der Wohnungsbauprämie empfindlich belastet, weil wegen der Betreuung von Kindern oft ein geringeres Familieneinkommen zur Verfügung steht und größerer Wohnraum benötigt wird. Ähnlich wie bei der Abschaffung des Haushaltsfreibetrags (oben 1.) und dem Ausschluss vom Bezug des Erziehungsgeldes (unten II. 2.) sind hiervon Familien betroffen, die weder ein hohes Einkommen aufweisen noch an der Grenze der Sozialbedürftigkeit leben.

Statt der völligen Streichung der Eigenheimzulage und der Wohnungsbauprämie sollte eine Förderung daher auf Familien mit minderjährigen Kindern begrenzt werden.

## II. Änderung des Erziehungsgeldrechts

Erstmals seit der Einführung des Erziehungsgeldes im Jahre 1986 führt eine Reform zu einer drastischen Kürzung dieser Sozialleistung. Die Einschnitte ergeben sich aus der absoluten Absenkung des Erziehungsgeldes (1.), der Absenkung und Neuberechnung der Einkommensgrenzen in der 1. Phase bis zum sechsten Lebensmonat (2.) und der neuen Stufenregelung für die 2. Phase des Erziehungsgeldbezugs ab dem siebten Lebensmonat (3.). Verschlechterungen bringen auch die Einkommensberechnung durch Verschiebung des Berechnungszeitraums und die Änderung der Anrechnungspauschalen (4.) mit sich. Einer näheren Betrachtung bedürfen schließlich Regelungen zum Berechtigten- und Verpflichtetenkreis (5.) sowie zur rückwirkenden Geltung des Gesetzes (6.).

## 1. Absenkung der Höhe des Erziehungsgeldes

### (Art. 14 Ziff. 3 i.V.m. § 5 Abs. 1 BErzGG)

Die Höhe des Erziehungsgeldes blieb seit der Einführung im Jahre 1986 trotz gestiegener Löhne und Gehälter unverändert. Bei kontinuierlicher Anpassung hätte das Erziehungsgeld jedoch bereits im Jahr 2000 fast 1000 DM betragen müssen.<sup>1</sup> Die kontinuierliche reale Absenkung des Erziehungsgeldes wird im vorliegenden Gesetzentwurf nicht nur fortgesetzt, sondern durch eine summenmäßige Kürzung zusätzlich beschleunigt. In einer Zeit dramatischen Geburtenrückgangs ist diese Kürzung rechtlich und rechtspolitisch mehr als zweifelhaft.

Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich aus dem Umstand, dass sich die Kürzung im Verhältnis zu dem sonstigen Einkommen am deutlichsten bei Eltern mit niedrigen Einkommen auswirken und das Armutsrisiko solcher Familien weiter steigern wird. Zwar belässt Art. 6 Abs. 1 GG, der den Schutz der Familie gebietet, dem Gesetzgeber einen großen Gestaltungsspielraum. Doch ist das Armutsrisiko vor allem für allein erziehende Mütter und ihre Kinder mittlerweile auch statistisch so offenkundig, dass ein weiterer Rückbau der staatlichen Transferleistungen für diese Gruppe nicht mehr mit dem verfassungsrechtlichen Förderungsgebot zu vereinbaren ist. Dieser Gruppe gegenüber ist der Gesetzgeber in der Ausgestaltung seiner Familienförderung nicht länger frei.

Rechtspolitisch deutet die Kürzung des Erziehungsgeldes auf eine Missachtung der Erziehungsleistungen der Familie und auf ein grundlegendes staatliches Versagen bei der Familienförderung. Erziehungsgeld stellt nicht nur eine Leistung zur Verbesserung der finanziellen Situation von Familien dar. Seine Einführung wurde vielmehr mit der Anerkennung der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung des Aufziehens von Kindern verbunden. Die Kürzung dieser Familienleistung signalisiert in einer Situation drastischen Geburtenrückgangs und steigender Anforderungen an die Erziehung von Kindern den Rückzug des Bundes aus der Familienförderung. Dies wäre allenfalls vertretbar, wenn deutlich würde, ob und wie der Bund sich in anderer Weise an der Förderung und Entlastung von Familien beteiligt.

Auf die Kürzung des Erziehungsgeldes sollte deshalb verzichtet und dessen Höhe vielmehr dynamisiert werden.

## 2. Absenkung der Einkommensgrenzen in der 1. Phase

### (Art. 14 Ziff. 3 i.V.m. § 5 Abs. 3 BErzGG)

Ein ebenso zweifelhaftes politisches Signal stellt die Absenkung der Einkommensgrenzen für das Erziehungsgeld um ca. 41 % für nicht dauernd getrennt lebende Eheleute und um ca. 40 % für andere Berechtigte dar. Das Erziehungsgeld verliert damit den ursprünglichen Zweck einer Anerkennung der gesamtgesellschaftlichen Funktion der Erziehungsleistung und dient nur noch zur Aufbesserung der finanziellen Situation von Familien im unteren Einkommensspektrum.

Dies wird auch durch die Erhöhung des Kinderzuschlags bei der Einkommensberechnung nicht aufgefangen, vielmehr verfehlt das Erziehungsgeld in der Gruppe der kinderreichen Familien sogar seinen sozialen Zweck. Zwar verringert sich die Differenz zwischen der alten und der neuen Einkommensgrenze durch den erhöhten Kinderzuschlag mit zunehmender Kinderzahl. Doch würde durch Art. 14 Nr. 3 HBegIG-E 2004 diese Einkommensgrenze gegenüber dem bisherigen Recht für Familien mit drei Kindern noch immer um 35 % (Eheleute) bzw. 32,3 % (andere Berechtigte) und für Familien mit sechs Kindern um 27,9 % (Eheleute) bzw. 23,5 % (andere Berechtigte) abgesenkt.<sup>2</sup> Damit verfehlt das Erziehungsgeld sogar das Ziel, die finanzielle Situation kinderreicher Familien in einer besonders schwierigen Phase, in der zumeist auf ein Einkommen verzichtet werden muss, aufzubessern.

Ebenfalls nicht ausreichend ist es, dass zum 1. Juli 2004 in anderen Sozialgesetzen besondere Zuschläge für Kinder vorgesehen werden (Änderung des Bundeskindergeldgesetzes durch Art. 46 des Entwurfs eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drs 15/1516). Diese Zuschläge sollen Sozialhilfebedürftigkeit verhindern, beziehen sich auf andere Personengruppen und sind erst deshalb erforderlich geworden, weil die übrigen Sozialleistungen nicht armutsfest sind.

Der djb schlägt vor, die bisherigen Einkommensgrenzen beizubehalten und den Kinderzuschlag zur Einkommensberechnung moderat zu erhöhen. Eine mögliche Alternative sieht der djb darin, die neuen Ein-

<sup>1</sup> Vortrag des djb in der Stellungnahme zum Dritten Änderungsgesetz zum Bundeserziehungsgeldgesetz, Stand 1. Februar 2000, Ziff. 1.

<sup>2</sup> Siehe Tabelle I im Anhang.

kommensgrenzen in Kraft zu setzen und den Kinderzuschlag so zu erhöhen, dass Familien mit drei und mehr Kindern, in denen überwiegend auf ein Einkommen verzichtet werden muss, in gleicher Weise wie bisher erziehungsgeldberechtigt sind. Dies wäre erst mit einer Anhebung des Kinderzuschlags auf mehr als das Doppelte des vorgesehenen Betrags zu erreichen.

### 3. Stufenregelung für die 2. Phase

(Art. 14 Ziff. 3 i.V.m. § 5 Abs. 4, 5 BErzGG)

Die für die zweite Phase geplante stufenweise Berechnung der Auszahlungsbeträge führt bei der überwiegenden Zahl der betroffenen Familien zu Kürzungen des Erziehungsgeldes gegenüber der bestehenden Rechtslage. Die Differenz zwischen alter und neuer Regelung reicht in der Einkommenszone der einzelnen Stufen bis an die Beträge von 75 Euro (Budget) bzw. 50 Euro (Regelbetrag) heran.

Die neue Berechnungsweise, die zu gravierenden Ungleichbehandlungen in der betroffenen Einkommenszone führt,<sup>3</sup> lässt sich in Zeiten moderner Datenverarbeitung nicht mit einer Senkung des Verwaltungsaufwandes rechtfertigen, wie die Begründung des Gesetzentwurfs mit Hinweis auf die Absicht der „Glättung“ nahe legt. Auf die Einführung der stufenweisen Minderung sollte deshalb verzichtet werden.

### 4. Änderung der Berechnung relevanten Einkommens

(Art. 14 Ziff. 4 i.V.m. § 6 Abs. 1, 2 BErzGG)

Die in Art. 14 Ziff. 4 entworfene Neuregelung des § 6 Abs. 1 BErzGG vermindert die pauschalen Abschläge von bisher 27 % auf 24 %, bei Personen im Sinne von § 10c Abs. 3 EStG von 22 % auf 19 %. Auch bei gleichbleibender Einkommensgrenze würden damit mehr Familien aus der Erziehungsgeldberechtigung fallen als bisher. Um dies zu verhindern, sollten die ursprünglichen Abschläge beibehalten werden.

Eine gravierende Verschlechterung bewirkt auch die Neufassung von § 6 Abs. 2 BErzG in Art. 14 Nr. 4 HBeglG-E 2004. Wird das Erziehungsgeld auf der Basis der Kalenderjahrs vor der Geburt des Kindes berechnet, so bleibt die mit der Geburt und Erziehung eines Kindes zumeist verbundene Einkommenseinbuße der Erziehungsperson außer Betracht. § 6 Abs. 7 BErzGG i.d.F. des HBeglG-E 2004 sieht zwar auf Antrag die Möglichkeit der Neuermittlung vor, wenn das Einkommen während der tatsächlichen Erziehungszeit um mindestens 20 % unter dem Einkommen im Kalenderjahr vor der Geburt lag. Doch ist diese Neuberechnung erstens an einen Antrag der Erziehungsperson gebunden, obwohl die Absenkung des Einkommens den Regelfall bilden dürfte. Zweitens verlieren auch Erziehungspersonen, die unter den relevanten Einkommensgrenzen liegen, den Anspruch auf Erziehungsgeld. Und drittens wird angesichts der abgesenkten Einkommensgrenzen eine Auszahlung des Erziehungsgeldes in vielen Fällen erst nach Ablauf der jeweiligen Erziehungszeit, für die Erziehungsgeldberechtigung besteht, in Betracht kommen.

Die Bindung der Neuermittlung an eine Differenz von 20 % und mehr zwischen dem Einkommen im Kalenderjahr vor der Geburt und dem tatsächlich erzielten Einkommen ist mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) schwerlich vereinbar. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist zwar im Bereich einseitiger staatlicher Sozialleistungen besonders groß. Doch ist der Gesetzgeber auch in diesem Bereich gehalten, keine Differenzierungen vorzunehmen, die sich unter keinem denkbaren sachlichen Aspekt rechtfertigen lassen. Ob der geplante Einsatz der „JobCard“ eine Berechnung des Erziehungsgeldes auf der Grundlage des der Geburt vorausgehenden Kalenderjahrs erfordert, kann dahin stehen. Jedenfalls rechtfertigt er nicht, die Neuermittlung trotz Unterschreitung der ursprünglichen Veranlagung während der Erziehungszeit auszuschließen.

Der djb regt deshalb an, das Verfahren zur Ermittlung des relevanten Einkommens so zu gestalten, dass die Erziehenden keine Nachteile erleiden. Auch die alte Rechtslage, die das voraussichtliche Einkommen im Kalenderjahr der Geburt zugrunde legte, konnte hier nicht überzeugen, weil die Berücksichtigung der Erziehungszeit auch hier vom Geburtsdatum des Kindes abhing. Die Einkommensermittlung sollte vielmehr für den Zeitraum erfolgen, der mit der Erziehungszeit übereinstimmt. Wird das Einkommen auf der Grundlage eines Zeitraums vor der Geburt ermittelt, so ist das Einkommen nach der Erziehungszeit in allen Fällen von Amts wegen neu zu ermitteln.

<sup>3</sup> Siehe Tabelle 2 im Anhang für die Stufen 0 bis 2.

## 5. Rückwirkende Geltung der Neuregelung für die 2. Phase des Erziehungsgeldbezugs (Art. 14 Nr. 11 zur Einfügung von § 24 Abs. 2 BErzGG)

Da sowohl die geplante Stufenregelung (oben 3.) als auch die Regelungen zur Ermittlung des relevanten Einkommens (oben 4.) die Rechtslage für die Erziehungsgeldberechtigung in 2. Phase des Erziehungsgeldbezugs ab dem siebten Lebensmonat des Kindes verschlechtern, kann eine rückwirkende Geltung der Regelungen frühestens für Geburten vor dem 1. Juli 2003 in Betracht kommen. Träte das Gesetz in der geplanten Fassung zum 1. Januar 2004 in Kraft (Art. 18 HBeglG-E 2004), so wären von der Rückwirkung auch Erziehende betroffen, deren Kinder bereits am 31. Oktober 2003 den sechsten Lebensmonat vollendet hätten. Die Neuregelungen würden für Erziehende, deren Kinder zwischen dem 1. Juni und dem 30. Juli 2003 geboren sind, eine echte Rückwirkung bedeuten, die wegen der belastenden Wirkungen mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar wäre.

## III. Gestaltungsoptionen der Eltern während der Elternzeit (Art. 14 Nr. 7 HBeglG-E zur Änderung von § 16 BErzGG)

Der djb hat stets gefordert, die volle Erwerbstätigkeit der Eltern neben dem Bezug von Erziehungsgeld zuzulassen. Auch wer in vollem Umfang erwerbstätig ist, leistet daneben Erziehungsarbeit. Angesichts der fortlaufenden Kürzung und Marginalisierung des Erziehungsgeldes gewinnt die Forderung nach Flexibilität der Eltern in der Frage der Erwerbstätigkeit und des Erziehungsgeldbezugs an zusätzlichem Gewicht. Der Gesetzentwurf reduziert dem gegenüber die Gestaltungsmöglichkeiten von Eltern zur Vereinbarung von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit im Zeitraum der Elternzeit, indem es insbesondere die Gestaltungsoptionen der Eltern für die Elternzeit nach der Geburt von vier auf zwei Zeitabschnitte verringert.

Der djb regt an, auf diese Einschränkung der elterlichen Gestaltungsoptionen in der Aufteilung der Elternzeit zu verzichten.

06. Oktober 2003

Margret Diwell  
Präsidentin

Dr. Christine Fuchsloch  
Vorsitzende der Kommission  
Recht der sozialen Sicherung,  
Familienlastenausgleich

Dr. Margarete Schuler-Harms  
Mitglied der Kommission  
Recht der sozialen Sicherung,  
Familienlastenausgleich

Anhang:

Tabelle 1: Änderung der Einkommensgrenzen nach § 5 Abs. 2 Satz 1 BErzGG in der 1. Phase des Erziehungsgeldbezugs (1.-6. Lebensmonat des Kindes) unter Berücksichtigung des Kinderzuschlags

Kinderzahl	Eheleute		andere Berechtigte		Absenk- quote (%)
	Altregelung Eheleute	Neuregelung Eheleute	Altregelung andere Be- rechtigte	Neuregelung andere Berechtigte	
1	51 130 Euro	30 000 Euro	38 350 Euro	23 000 Euro	41 / 40
2	53 584 Euro	33 140 Euro	40 804 Euro	26 140 Euro	38 / 36
3	56 038 Euro	36 280 Euro	43 258 Euro	29 280 Euro	35 / 32
4	58 492 Euro	39 420 Euro	45 712 Euro	32 420 Euro	33 / 29
5	60 946 Euro	42 560 Euro	48 116 Euro	35 560 Euro	30 / 26
6	63 400 Euro	45 700 Euro	50 620 Euro	38 700 Euro	28 / 24

Tabelle 2: Minderung des Erziehungsgeldes jenseits der Einkommensgrenze des § 5 Abs. 3 BErzGG in der 2. Phase des Erziehungsgeldbezugs (7.-24. Lebensmonat des Kindes)

Differenz zur Einkommens- grenze (Euro)	Altregelung*		HBegIG-E 2004		Stufen
	6,2 % (Budget in Euro)	4,2 % (Regelbetrag in Euro)	75 Euro/Stufe (Budget in Euro)	50 Euro/Stufe (Regelbetrag in Euro)	
0	450	300	450	300	0
100	443,80	295,80	375	250	1
500	419	279	375	250	1
1200	375,96	249,60	375	250	1
1300	369,40	245,40	300	200	2
2000	326	216	300	200	2
2400	301,20	199,20	300	200	2

\* Basis: Erziehungsgeld in Höhe des HBegIG-E 2004

# Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004 – HbeglG 2004)

**Schriftliche Stellungnahme** zu den Familien betreffenden Maßnahmen des Gesetzes, insbesondere zu den Veränderungen beim Erziehungsgeld von **Diplom-Volkswirtin Eva M. Welskop-Deffaa**, Zentralkomitee der deutschen Katholiken  
vorgelegt zur Öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss am 8. Oktober 2003

I. Der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 sieht drastische Einschnitte beim Erziehungsgeld vor. Ehepaare, die mehr als 30.000 Euro Jahreseinkommen beziehen, sollen in den ersten 6 Monaten nach der Geburt des Kindes kein Erziehungsgeld mehr erhalten; bei den anderen Berechtigten ist die Einkommensgrenze auf 23.000 Euro gesenkt. Gleichzeitig werden die monatlichen Höchstzahlbeträge von 307 auf 300 Euro beim Regelbetrag und von 460 auf 450 Euro beim Budget „geglättet“. Bei der Berechnung des zu berücksichtigenden Nettoeinkommens soll in Zukunft die Gesamtsteuer- und Abgabenbelastung pauschal nur noch mit 24 (statt bisher 27) Prozent (bei Beamten 19 statt 22 Prozent) geltend gemacht werden können, obwohl die faktische Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsbelastung - gerade der höheren Einkommen - deutlich darüber liegt. Mit diesen Neuregelungen verändert sich das Erziehungsgeld von einem eigenständigen familienpolitischen Instrument zu einer rein flankierenden sozialpolitischen Leistung. Seine Bedeutung wird damit erheblich gemindert.

II. Bei Einführung des Erziehungsgeldes vor 18 Jahren hieß es in der Begründung des Gesetzes (BT-Drucksache 10/3792): „Erziehungsgeld fördert die Betreuung und Erziehung eines Kindes in der ersten Lebensphase. Seit Jahren ist anerkannt, wie sehr die ganze spätere Entwicklung eines Kindes von der ersten Lebensphase abhängt und wie wichtig es ist, dass die Mutter oder der Vater in dieser Zeit für das Kind da sein kann.“ Um Vätern und Müttern, sozial schwachen ebenso wie finanziell bessergestellten Eltern mit dem Erziehungsgeld gleichermaßen die Entscheidung zu erleichtern, während der ersten Lebensmonate der Betreuung des Kindes eine hohe zeitliche Priorität einzuräumen, sah der Entwurf von 1985 folgerichtig vor

- dass beide Eltern - Vater oder Mutter - anspruchsberechtigt sein konnten, wenn er oder sie einer Erwerbstätigkeit von weniger als 20 Stunden nachging;
- dass das Erziehungsgeld zusätzlich zu anderen Sozialleistungen gewährt und auf diese nicht angerechnet wird; und
- dass das Erziehungsgeld für die ersten 6 Lebensmonate des Kindes unabhängig von der Höhe des Einkommens gewährt werden sollte.

III. Die Erkenntnisse über die Bedeutung der ersten Lebensmonate und der frühen Entwicklungsphasen sind durch Forschungen verschiedener Disziplinen in den letzten Jahren weiter bekräftigt worden (vgl. etwa die neurobiologischen Arbeiten des Göttinger Hirnforschers Gerald Hüther oder die entwicklungspsychologischen und (sozial-)pädagogischen Arbeiten von Klaus Großmann (Regensburg) oder Johanna Graf (München)).

Es ist daher in jedem Fall sachlich weiter geboten, zwischen verschiedenen Zielen und daher auch zwischen verschiedenen monetären Leistungen für Familien zu unterscheiden:



- a) Kindergeld, Steuerfreibeträge für Kinder und einkommensbezogene Transferzahlungen („Kinderzuschlag“) an Familien berücksichtigen die Unterhaltskosten für Kinder adäquat und tragen dazu bei, dass Kinder nicht zum Armutsrisiko werden;
- b) Mutterschutzleistungen (Mutterschutzgeld, Entbindungsgeld und Freistellungsregelungen während der Schwangerschaft bzw. rund um die Geburt) fördern präventiv die Gesundheit von Mutter und Kind und schützen die Arbeitnehmerin und ihr Kind vor Gesundheitsgefahren; und
- c) **Transferzahlungen an Familien in der Familiengründungsphase** ermutigen die Eltern, in dieser für die Entwicklung der Kinder und für die Stabilität der Partnerschaft kritischen Phase u.U. zulasten der Erwerbsarbeit auch bei einer Opportunitätskostenberechnung ein ausreichendes Zeitbudget für die Bewältigung der Familiengründung zu reservieren.

Ihren unterschiedlichen Zielen entsprechend müssen die verschiedenen Transfers unterschiedlichen Kriterien bei ihrer Ausgestaltung genügen (vgl. dazu Gisela Bock/Pat Thane (Hg.) *Maternity and gender policies. Women and the rise of European Welfare States*, London/N.Y. 1991 und Ute Gerhard (Hg.), *Frauen in der Geschichte des Rechts*, München 1997).

Eine Umdefinition des Erziehungsgeldes zu einem Sonder-Transfer für einkommensschwache Familien (wie es das Haushaltsbegleitgesetz 2004 vornimmt – vgl. die Erläuterungen zu Nummer 3 (§ 5), Absatz 3 auf S. 65 der elektronischen Vorab-Fassung) ist dabei ebenso wenig hilfreich wie eine Um-Interpretation der Mutterschutzleistungen zu einem Kurzzeit-Erziehungsgeld auf Lohnersatzniveau, wie es in der Gesundheitsreform 2003 erfolgt ist.

IV. Für die langfristige Belebung der Wirtschaft und für Impulse für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland ist eine Umkehr der demographischen Entwicklung, namentlich eine Beendigung der Talfahrt bei den Geburtenraten unverzichtbar. Eine alternde Gesellschaft führt zu sklerotischen Beeinträchtigungen der Wirtschaft, die weder durch Steuersenkungen noch durch Wirtschaftsförderungsprogramme auszugleichen sind. Der vorliegende Gesetzentwurf ist nicht geeignet dazu beizutragen, das Klima für Familiengründung und damit das Entwicklungsklima in Deutschland positiv zu beeinflussen. Er verschlechtert im Gegenteil die Voraussetzung für junge Frauen und Männer, Beruf und Familie im Lebensplan zu vereinbaren. Auch wenn es empirisch nicht als ausreichend gesichert angesehen werden kann, dass finanzielle Transfers die Geburtenrate kurzfristig beeinflussen, ist doch unbestritten, dass die (ökonomischen) Rahmenbedingungen für das Gelingen stabiler Partnerschaften in Ehe und Familie stimmen müssen, damit junge Menschen sich die Entscheidung für ein Kind zutrauen (vgl. dazu die familienpolitische Erklärung der Vollversammlung des ZdK, Mai 2002).

V. Familienpolitisch sind die Verschlechterungen beim Erziehungsgeld, wie sie das Haushaltsbegleitgesetz vorsieht, eine Bankrotterklärung. Zurecht betonen die Informationsbroschüren von Sozial- und Familienministerium bis in den Sommer 2003 einmütig, dass Erziehungsgeld, Elternzeit und Mutterschutz gemeinsam „einen wichtigen Beitrag zur Familien- und Gesellschaftspolitik“ bilden. Diese Einschätzung wird von allen großen Familienverbänden geteilt. Viele von ihnen haben in den letzten Jahren konkrete Forderungen erhoben, das Erziehungsgeld auszubauen. Die *Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (EAF)* etwa betonte in ihrem Familienpolitischen Programm 2001: „Die Höhe des Erziehungsgeldes sollte so weiterentwickelt werden, dass es dem durchschnittlichen Einkommen einer hälftigen

Erwerbstätigkeit nahe kommt. Eine deutliche Anhebung der Einkommensgrenzen ist erforderlich, um die Berechtigung auf volles Erziehungsgeld wieder der früheren Quote anzunähern.“ Durch die mangelnde Anpassung der Einkommensgrenzen hat sich seit Einführung des Erziehungsgeldes ja längst eine ungünstige Entwicklung vollzogen: 1987 erhielten 83,6 Prozent der Anspruchsberechtigten auch nach dem 6. Lebensmonat ihres Kindes das volle Erziehungsgeld, jetzt sind es nur noch 51,3 Prozent in Ost und West - 46,6 Prozent im Westen (vgl. dazu Heribert Engstler, und Sonja Menning, „Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik“, Berlin 2003, S. 115).

Die *Arbeitsgemeinschaft Interessenvertretung Alleinerziehender (AGIA)* spricht sich in ihrem Forderungskatalog 2003 für eine Anhebung des vollen Erziehungsgeldes auf 500 Euro monatlich aus; gleichzeitig sollte der Bezugszeitraum auf 3 Jahre pro Kind verlängert werden. Und aus der *Studie „Väter und Erziehungsurlaub“ (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 179), Berlin 2002 von Laszlo A. Vaskovics und Harald Rost* folgert, dass die weiter geringe Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs durch Väter vor allem auf finanzielle Gründe zurückgeführt werden kann: Da  $\frac{3}{4}$  der Männer vor der Geburt des ersten Kindes deutlich mehr verdienen als ihre Ehefrau, ist es für die Familie finanziell nicht gut zu verkraften, wenn das Einkommen des Ehemanns in der Familiengründungsphase ausfällt. Diese Ergebnisse sprechen - skandinavischem Vorbild folgend - in den ersten 6 Monaten für eine Fortentwicklung des Erziehungsgeldes zu einer Lohnfortzahlung/Lohnersatzleistung, wie sie von zahlreichen Frauenverbänden schon seit Jahren gefordert wird.

Alle Fachleute sind sich einig: Familien brauchen Ermutigung in der Familiengründungsphase. So wie ein unternehmerfreundliches Klima sich durch die Bereitstellung von Risikokapital für junge Start-ups auszeichnet, gehört zu nachhaltiger familienfreundlicher Politik die Förderung der Familiengründung. Das Erziehungsgeld darf nicht zu einer Unterstützung für sozial schwache Familien mutieren. Es soll allen Eltern helfen, sich in den ersten Monaten nach der Geburt auf die neue Situation einzustellen. Mutter und Vater sollen ermutigt und in die Lage versetzt werden, ihre Erwerbstätigkeit zu reduzieren, um sich ihrem Kind zu widmen. Der Einkommensausfall, der sich ergibt, wenn Erwerbszeit zugunsten von Familienzeit reduziert wird, soll durch das Erziehungsgeld abgedeckt werden.

VI. Die Zahlen des Statistischen Bundesamtes belegen nicht nur, dass weiter überwiegend Frauen die Elternzeit in Anspruch nehmen. Sie zeigen auch, dass in Deutschland Kinderlosigkeit zu einem gesellschaftlichen Phänomen geworden ist, das ökonomische und politische Beachtung verdient. Viele Menschen, die sich Kinder wünschen, verschieben diesen Wunsch, weil sie die Rahmenbedingungen für Familiengründung als ungenügend empfinden – bis er sich nicht mehr realisieren lässt. Männer häufiger als Frauen, Deutsche häufiger als Ausländerinnen, Ledige und Geschiedene häufiger als Verheiratete und höher Gebildete häufiger als Personen mit niedrigem Bildungsniveau bleiben kinderlos, so die amtliche Statistik.

**Das Erziehungsgeld muss zu einer echten Start-up-Hilfe zur Familiengründung ausgebaut werden, um die aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden ökonomischen Schwierigkeiten nachhaltig zu überwinden. Das Haushaltsbegleitgesetz 2004 setzt die falschen Signale.**