

**Deutscher
Juristinnenbund e.V.**

Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und
Betriebswirtinnen

Berlin, 26. Juli 2010

STELLUNGNAHME

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>

**zum Entwurf eines Beitrages zum Haushaltsbegleitgesetz 2011
(Referentenentwurf) – Änderungen des BEEG (Stand des Entwurfs: 9.7.2010)**

anlässlich der Verbändebeteiligung gemäß § 47 Abs. 3 GGO am 28. Juli 2010

Grundsätzliches

Der vorliegende Gesetzentwurf wirft grundsätzliche Fragen zum gesellschaftlichen Stellenwert von Betreuungsarbeit auf und ist gleichstellungspolitisch problematisch. Die mit dem Argument der Erwerbsanreize für Paarelternfamilien vorgeschlagenen Veränderungen bei der Anrechnung des Mindestelterngeldes auf Leistungen des SGB II und § 6a BKGG machen Wertungswidersprüche offenkundig, die einer Systematisierung durch den Gesetzgeber bedürfen. Dies gilt vor allem bei der Frage, welches gesetzliche Leitbild hinsichtlich der Anforderungen an die Erwerbsbeteiligung von Eltern nach der Geburt eines Kindes gelten soll. Die Einführung verschiedener Maßstäbe für Eltern mit unterschiedlichen Einkommenssituationen und/oder Modellen der Aufteilung von Familienarbeit lehnt der Deutsche Juristinnenbund (djB) aus verfassungsrechtlichen Gründen ab.

Der djB warnt nachdrücklich vor der vorgeschlagenen Nichteinbeziehung pauschal besteuerten Einkommen bei der Berechnung des Elterngeldes. Von dieser Neuregelung wären überwiegend Frauen betroffen, welche in den sogenannten Mini-Jobs stark überrepräsentiert sind.

Der djB sieht eine wichtige familien- und gleichstellungspolitische Priorität beim weiteren Ausbau der Kinderbetreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren bis zum Inkrafttreten des Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres im Oktober 2013 und begrüßt deshalb ausdrücklich das Bekenntnis der Bundesregierung zu diesem Ziel. Grundsätzlich erkennt der djB die Notwendigkeit an, im Zuge der Haushaltskonsolidierung auch familien- bzw. ehebezogene Leistungen zu überprüfen und vorhandene Einsparpotenziale zu nutzen. Es gilt jedoch, diese Einsparpotenziale mit Augenmaß und unter Berücksichtigung der gleichstellungspolitischen und sozialpolitischen Auswirkungen von Reformen, verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen wie des Grundsatzes der Gleichbehandlung und der Systematik der familienbezogenen Regelungen insgesamt zu nutzen.

Konkrete Forderungen

1. Beibehaltung der bisherigen Regelung zur Anrechnungsfreiheit des Mindestelterngeldes von 300 Euro in allen Transferleistungssystemen.

a) Mindestelterngeld: Anrechnung der Erziehungsleistung oder bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung?

Bei der Einführung des Elterngeldes zum 1. Januar 2007 stand die damalige Bundesregierung vor dem Dilemma, dass bestimmte Gruppen von Eltern von der Einführung einer Lohnersatzleistung nicht profitieren würden. Dazu gehören neben arbeitslosen Eltern noch andere Gruppen ohne eigene Einkünfte, zum Beispiel Studierende oder Hausfrauen/männer. Ein Elterngeld in Höhe von 300 Euro erhalten außerdem Personen, die vor der Geburt des Kindes extrem niedrige Einkünfte hatten, vor der Geburt des Kindes keine volle Erwerbstätigkeit ausgeübt haben und/oder deren Einkommen sich nicht vermindert hat. Um auch diesen Gruppen eine Anerkennung der Erziehungsleistung zu gewähren und einen Beitrag zum Familieneinkommen nach der Geburt eines Kindes zu leisten (vgl. BT-Drs. 16/1889, S. 15), entschied man sich damals für die Einführung eines Sockelbetrages von 300 Euro. Dieser Sockel sollte, der Systematik des Elterngeldes folgend, ohne eine Bedürftigkeitsprüfung auf individueller Ebene oder unter Einbeziehung des Partnereinkommens gewährt werden. Auch für Eltern im SGB II-Bezug sollte diese Anerkennung ihrer Erziehungsleistung spürbar werden, deshalb entschied sich der Gesetzgeber gegen eine Anrechnung des Elterngeldes in Höhe von 300 Euro auf Leistungen des SGB II (vgl. BT-Drs. 16/1889, S. 18).

Im Zuge der im Bundeshaushalt notwendigen Sparmaßnahmen soll in Zukunft auch das Mindestelterngeld auf SGB II-Leistungen und Leistungen des Kinderzuschlages angerechnet werden. Damit werden Eltern im SGB II-Bezug oder mit Anspruch auf den Kinderzuschlag im Vergleich zu allen anderen Gruppen mit Anspruch auf das Mindestelterngeld faktisch finanziell schlechter gestellt. Denn die Anrechnung soll beispielsweise nicht erfolgen in den Bereichen BAFöG, Stipendien und der Grundsicherung wegen Erwerbsminderung. Wegen der Gleichartigkeit der Leistungssysteme des SGB II und SGB XII dürfte eine unterschiedliche Behandlung des Elterngeldbezuges gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen. Familien, in denen ein Partner freiwillig keiner Erwerbstätigkeit nachgeht und deren Bedarf im Sinne des SGB II bereits durch das Einkommen des Alleinernährers gedeckt ist, erhalten ebenfalls weiterhin das Mindestelterngeld.

Der geplanten Regelung fehlt es aufgrund dieser einseitigen Auswahl in Bezug auf den betroffenen Personenkreis und der Kostenträgerschaft an Systematik. Mit Verweis auf das Kriterium der Bedarfsdeckung und der Erwerbsanreize „*bei Paarelternfamilien*“ (vgl. dazu 1.b.) wird eine Leistung, welche explizit der Anerkennung der Leistung betreuender Elternteile unabhängig von deren finanzieller Bedürftigkeit dient, willkürlich nur einer einzigen von vielen denkbaren Gruppen faktisch entzogen. Möchte man statt der Zahlung eines Sockelbetrages für alle das Kriterium der Bedarfsdeckung beim Mindestelterngeld einführen, müsste dieses auch bei allen möglichen anderen Fallgruppen Anwendung finden.

b) Arbeitsanreize für betreuende Eltern im Bereich des SGB II

Die Argumentation, durch die Nichtanrechnung des Elterngeldes auf SGB II-Leistungen betreuender Eltern werde der Lohnabstand verringert und würden damit Anreize gegen die

Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesetzt, steht im Widerspruch zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erwerbspflichten von betreuenden Eltern im Bereich des SGB II. Im ersten Lebensjahr des Kindes hat die weit überwiegende Mehrheit der betreuenden Eltern nicht die Möglichkeit oder den Wunsch, eine Erwerbstätigkeit (wieder) aufzunehmen. Während dieser intensiven ersten Betreuungsphase finanzielle Sicherheit und Freiräume für die Betreuungsleistung in der Familie zu bieten, war eines der erklärten Ziele des Elterngeldes.

Dieser Entscheidung von Müttern und Vätern für eine intensive Betreuungsphase direkt nach der Geburt eines Kindes entspricht auch das Konzept der Erwerbsobliegenheiten für Eltern mit Betreuungsaufgaben im SGB II (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 3). Danach ist es den betreuenden Eltern im ersten Jahr nach der Geburt eines Kindes „unzumutbar“, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dem SGB II liegt die Vorstellung zugrunde, dass erst ab dem dritten Lebensjahr des Kindes bei gesicherter Betreuung die Erziehung nicht gefährdet und damit die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zumutbar ist. Da das Elterngeld überwiegend in diesen ersten Lebensjahren der Kinder bezogen wird, überzeugt es nicht, Arbeitsanreize trotz Unzumutbarkeit setzen zu wollen.

Des Weiteren ist zu beachten, dass Arbeitsuchende im Alg-II-Bezug derzeit nicht ausreichend mit Kinderbetreuungsplätzen versorgt werden, wie die Wirkungsforschung zeigt.¹ Auch deshalb ist es sowohl normativ als auch faktisch fragwürdig, mit Arbeitsanreizwirkungen zu argumentieren, wenn gerade für betreuende Eltern weiterhin beträchtliche Hürden für die Arbeitsaufnahme bestehen.

Der Referentenentwurf argumentiert vermutlich aus diesen Gründen mit Erwerbsanreizen „in Paarelternfamilien“. Diese Argumentation folgt dem Muster, dass nur ein Elternteil für die Betreuung des Kindes zuständig ist und der andere dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen kann und sollte. Aus gleichstellungspolitischen Gründen setzt sich der djb für die Überwindung solcher gesetzlicher Festschreibungen von Rollenmodellen ein. Dies muss auch für Paare gelten, welche ihr Existenzminimum nicht (vollständig) durch Erwerbseinkommen sichern können.

2. Streichung von Nr. 1 c) bb) des Gesetzentwurfes zur Einkommensanrechnung und Beibehaltung der ursprünglichen Formulierung des § 2 Abs. 7 S. 2 BEEG.

Der Entwurf der Neufassung des § 2 Abs. 7 S. 2 BEEG sieht die Nichtberücksichtigung pauschal besteufter Einnahmen vor („Im Lohnsteuerabzugsverfahren als sonstige Bezüge behandelte oder pauschal besteuerte Einnahmen werden nicht berücksichtigt.“).

Der Begriff „sonstige Bezüge“ geht über die bisherige Formulierung des § 2 Abs. 7 S. 2 BEEG, welche sonstige Bezüge im Sinne von § 38a Abs. 1 Satz 3 EStG erfasst, hinaus. Nach Auffassung des djb ist die Formulierung zu weit und zu unbestimmt gefasst. Sie ermöglicht der Verwaltung die Subsumtion einer Vielzahl von Lohnbestandteilen, die kein „normaler Arbeitslohn“ sind unter „sonstige Bezüge“ und ist deshalb sehr streitanfällig. Das Ziel des Gesetzgebers, welches sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, regelmäßige Umsatzbeteiligungen aus der Berechnung des Elterngeldes auszublenden, sieht der djb kritisch. Denn es besteht in der Sache

¹ Evaluationsbericht im Auftrag des BMAS, Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht, S. 112 ff.; http://www.bmas.de/portal/40200/property=pdf/f396__forschungsbericht.pdf.

kein Unterschied zwischen einem Elternteil, welcher durch (tarif)vertraglich festgelegten Lohn den Lebensunterhalt vor der Geburt des Kindes bestritten, und einem Elternteil, welcher einen hohen Anteil des Gehaltes durch Umsatzbeteiligungen erwirtschaftet hat.

Einnahmen, die nach dieser Neuregelung nicht mehr für die Berechnung des Elterngeldes relevant sind, sind neben Zuschüssen des Arbeitgebers zum Aufbau einer nichtkapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung (vgl. § 40 b EStG) außerdem Einnahmen von geringfügig Beschäftigten sowie von kurzfristig oder vorübergehend Teilzeitbeschäftigten (vgl. § 40 a EStG).

Der djb ist der Überzeugung, dass vor allem Frauen aufgrund dieser Neuregelung niedrigere Ansprüche auf Elterngeld zu befürchten haben und/oder die Anreize erhöht werden, während des Elterngeldbezuges pauschal versteuerte Beschäftigungsverhältnisse einzugehen. Denn die sogenannten Mini-Jobs werden überwiegend von Frauen ausgeübt – über drei Viertel (76%) aller ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind weiblichen Geschlechts.² Der djb sieht insgesamt Mini-Jobs kritisch, weil sie den Ausübenden kaum eigenständige Sozialversicherungsansprüche ermöglichen und generell zur eigenständigen Existenzsicherung nicht geeignet sind. Leitbildgebend sollte nach Auffassung des djb das Modell des existenzsichernden, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses sein. Stattdessen ist eine gegenteilige Entwicklung zu verzeichnen: Zwischen 2001 und 2006 hat die Zahl der ausschließlichen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Ostdeutschland um 87,7 Prozent und in Westdeutschland um 42,1 Prozent zugenommen.³

Die unterschiedlichen Einkommen und Erwerbssituationen von Müttern und Vätern spiegeln sich bereits jetzt deutlich in der Elterngeldstatistik – während über die Hälfte der Mütter (55,9 Prozent) ein Elterngeld unter 500 Euro erhält, sind es bei Vätern nur 26,1 Prozent. Bei der Prüfung der gleichstellungspolitischen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben ist der Gesetzgeber nach Auffassung des djb in der Pflicht, auch die Auswirkungen dieser Unterschiede in den Lebensumständen von Frauen und Männern in den Blick zu nehmen. Eine Nichtberücksichtigung von pauschal besteuerten Einnahmen führt vor allem zu geringeren Elterngeldansprüchen von Müttern in niedrigsten Einkommensbereichen. Darüber hinaus würden sich die Einnahmen aus einem Mini-Job auch nach der Geburt des Kindes – anders als nahezu alle anderen Einnahmen aus Erwerbstätigkeit – nicht mindernd auf die Elterngeldhöhe auswirken. Es bestünde also ein finanzieller Anreiz für den betreuenden Elternteil, während des Elterngeldbezuges ein pauschal besteuertes Arbeitsverhältnis einzugehen. Die Schaffung eines solchen Anreizmechanismus lehnt der djb aus gleichstellungspolitischen Gründen ab. Er kann einerseits für Mütter in der Falle enden, dass eine Rückkehr in ein sozialversicherungspflichtiges (Teilzeit)Beschäftigungsverhältnis faktisch erschwert wird. Andererseits kann mit dem Argument der Bedarfsdeckung der Druck auf junge Eltern steigen, durch einen Mini-Job das Familieneinkommen zu steigern und so mit der Kombination aus Elterngeld, Mini-Job-Einkommen und Einkommen des Partners eine eventuelle Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II zu überwinden. Aus Sicht des djb sollte der Gesetzgeber die Überwindung prekärer

² Daten des Mikrozensus 2004, vgl. Gender Datenreport 2005 im Auftrag des BMFSFJ, <http://www.bmfsfj.de/Publikationen/genderreport/2-Erwerbstaetigkeit-arbeitsmarktintegration-von-frauen-und-maenner/2-7-Erwerbstaetigkeit-in-atypischen-beschaef-tigungsverhaeltnissen/2-7-3-geringfuegige-erwerbstaetigkeit.html>.

³ Vgl. IAQ-Report 2009-3; <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2009/report2009-03.pdf>.

Arbeitsverhältnisse für Frauen anstreben und nicht neue Anreize schaffen, solche Arbeitsverhältnisse einzugehen.

3. Stärkung des Leitbildes gleicher Beteiligung der Eltern an der Betreuungsarbeit

Darüber hinaus regt der djb an, auch in Zeiten knapper Kassen die Möglichkeiten zu prüfen, wie die ersten positiven Auswirkungen des Elterngeldes auf das Engagement von Vätern bei der Betreuungsarbeit weiter verstärkt werden können.

Eine Verbesserung der Möglichkeiten des gleichzeitigen Teilelterngeldbezuges in Paarelternfamilien würde die finanzielle Schlechterstellung der gemeinsamen Teilzeit beenden und Eltern flexiblere Möglichkeiten eröffnen, sich Beruf und Betreuung zu teilen. Der djb sieht gerade an diesem Punkt Möglichkeiten, die Ziele des Koalitionsvertrages kostenneutral umzusetzen. Auch eine Ausweitung der Partnermonate ohne Erhöhung des Gesamtbezugsrahmens des Elterngeldes böte Möglichkeiten, Väter in ihrer Rolle als Betreuende weiter zu stärken.

Die weitere Verankerung eines Leitbildes partnerschaftlicher Betreuung im BEEG ist auch vor dem Hintergrund erster Erkenntnisse zu den Auswirkungen des Elterngeldes von Bedeutung. Die Wirkungsforschung zum BEEG im Auftrag des BMFSFJ hat gezeigt, dass Veränderungen der geschlechtsspezifischen Rollenverteilung bei der Familienarbeit durch das Elterngeld zwar vorangekommen sind, aber der Weg zur gleichen Verteilung der Familienarbeit zwischen Müttern und Vätern noch weit ist.⁴ Die Hauptzuständigkeit für die Kinderbetreuung nach der Geburt eines Kindes liegt trotz gestiegener Inanspruchnahme der Partnermonate durch Väter ganz offensichtlich weiter bei den Müttern: In 89 Prozent der Familien übernimmt die Mutter mehr als die Hälfte der Betreuungszeit. Auch wenn die Partnermonate in Anspruch genommen werden, übernehmen 60 Prozent der Mütter mehr als drei Viertel der Betreuungszeit.⁵

Für Väter ist weiterhin das Modell der Vollzeiterwerbstätigkeit bei lediglich kurzen Erwerbsunterbrechungen direkt nach der Geburt der Normalfall. Eine aktuelle Befragung von Vätern hat gezeigt, dass viele Väter berufliche Nachteile durch die Elternzeit befürchten und deshalb die Unterbrechung ihrer Berufstätigkeit möglichst kurz halten wollen.⁶ Verschiedene Studien zeigen andererseits, dass Väter sich mehr Zeit für ihre Kinder und die partnerschaftliche Übernahme der Betreuung wünschen. Die institutionellen Rahmenbedingungen müssen deshalb so verändert werden, dass individuelle Entscheidungen von Vätern für Elternzeit und Kinderbetreuung ermöglicht werden. Längere berufliche Unterbrechungen aufgrund der Kinderbetreuung sollten nach Auffassung des djb für beide Geschlechter an Akzeptanz gewinnen und den Makel der „Illoyalität“ gegenüber dem Arbeitgeber verlieren. Die Ausweitung der Partnermonate legitimiert den Wunsch der Väter, die Betreuung ihrer Kinder zu übernehmen und dafür auch beruflich kürzer zu treten, durch handfeste ökonomische Argumente und ist deshalb geeignet, längerfristig auf einen Wandel in der Organisationskultur in Unternehmen und Dienststellen hinzuwirken. Damit würden sowohl individueller

⁴ RIW, Evaluation des BEEG Endbericht 2008, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/beeg-evaluation-endbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.

⁵ Ebd. S. 61.

⁶ Svenja Pfahl, Stefan Reuyß „Das neue Elterngeld. Erfahrungen und betriebliche Nutzungsbedingungen von Vätern“, Düsseldorf 2009.

Einstellungswandel begünstigt als auch institutionelle Hemmnisse für die Übernahme von Betreuungsaufgaben durch Väter abgebaut.

Jutta Wagner

Präsidentin

Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms

Vorsitzende der Kommission

Recht der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich