

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Hildegard Wester, Christel Hanewinckel,  
Dr. Ulrich Böhme (Unna), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
— Drucksache 12/6441 —**

### Bundesperziehungsgeldgesetz

Das Bundeserziehungsgeldgesetz (BERZGG) ist seit seiner Einführung im Jahr 1986 mehrfach geändert worden. Der letzte grundsätzliche Bericht über die Erfahrungen mit dem Gesetz stammt aus dem Jahr 1990 und beschränkt sich auf Erfahrungen, die in den Jahren 1986 bis 1988 gemacht worden sind.

Seit dieser Zeit haben sich die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland dramatisch geändert. Die Auswirkungen des Gesetzes im Bereich der neuen Bundesländer sind noch nie hinterfragt worden. Lebenshaltungskosten sowie Löhne und Gehälter haben sich deutlich erhöht. Im Gegensatz dazu sind sowohl die Leistungen des Gesetzes wie auch die Einkommensgrenzen und die Kinderfreibeträge seit 1986 nicht verändert worden. Ausweislich der Inanspruchnahme des Erziehungsgeldes besaß das BERZGG von Beginn an eine hohe Akzeptanz. Wenn dennoch der Anteil der Anspruchsberechtigten kontinuierlich sinkt, muß dies auf die Nichtanpassung der Einkommensgrenzen zurückgeführt werden.

Auch die Höhe der Leistung ist seit 1986 unverändert geblieben. Bei deutlich gestiegenen Lebenshaltungskosten ist also die Entlastungsfunktion des Erziehungsgeldes von Jahr zu Jahr geringer geworden.

Diese Entwicklung legt die Vermutung nahe, daß das Gesetz die mit seiner Einführung formulierten Ziele nicht mehr erfüllen kann. Schon dieser Umstand gebietet eine neuerliche wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Bundeserziehungsgeldgesetz.

Auch die systematische Stellung des Erziehungsgeldes ist seit 1986 umstritten. Wurde bei Einführung des Gesetzes noch gehofft, daß die neue Leistung eine gerechtere Aufteilung von Erwerbs- und Erziehungsarbeit zwischen Mann und Frau begünstige, scheint inzwischen deutlich zu sein, daß die Ausgestaltung der Leistung als Sozialleistung statt als Lohnersatzleistung eine Verfestigung der hergebrachten Rollenverteilung bewirkt hat.

Die neuerlichen Einschränkungsvorschläge seitens der Bundesregierung im 2. SKWPG machen eine aktuelle Auseinandersetzung mit Grundlagen und Reichweite des BERZGG nötig. Diese Große Anfrage soll die für die Aufarbeitung notwendigen Grundlagen schaffen.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie und Senioren vom 1. Juni 1994 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

### Vorbemerkung

Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub sind seit ihrer Einführung 1986 ständig ausgebaut worden. Anfangs hatten die Mutter oder der Vater einen Anspruch auf Erziehungsgeld bis zum zehnten Lebensmonat eines Kindes. Ebenso lange konnte Erziehungsurlaub genommen werden. Die Obergrenze für das monatliche Erziehungsgeld war 600 DM, auch bei Mehrlingen und bei kurzer Geburtenfolge erhöhte sich der Betrag nicht.

Inzwischen haben Eltern einen Anspruch auf Erziehungsurlaub bis zum Ende des dritten Lebensjahres ihres Kindes und auf Erziehungsgeld bis zum Ende seines zweiten Lebensjahres. Wer mehr als ein Kind zu betreuen hat, erhält für jedes Kind 600 DM, soweit die Einkommensgrenze nicht überschritten ist.

Angesichts der nicht uneingeschränkt verfügbaren Mittel haben Bundesregierung und Gesetzgeber einer mehrmaligen Verlängerung der Bezugsdauer Vorrang vor einer Anhebung des monatlichen Betrages gegeben. Während Eltern mit Einkommen unterhalb der maßgebenden Einkommensgrenze für ein 1986 geborenes Kind insgesamt 6 000 DM erhielten, haben sie für ein 1993 oder danach geborenes Kind Anspruch auf insgesamt 14 400 DM. Dies bedeutet eine Steigerung um 140 %. Dementsprechend haben sich die Ausgaben für Erziehungsgeld von 1 664 Mio. DM im Jahr 1986 auf 6 823 Mio. DM im Jahr 1993 erhöht. Der Entlastungseffekt des Erziehungsgeldes hat sich so – auch unter Berücksichtigung gestiegener Lebenshaltungskosten – insgesamt gesehen mehr als verdoppelt. Und der Anteil derjenigen, die ab dem siebten Lebensmonat ihres Kindes weiter Anspruch auf Erziehungsgeld haben, hat sich in der Zeit, für die statistische Daten vorliegen, nur wenig verändert (in den alten Bundesländern 1987 89,5 %, 1988 91,7 %, 1989 91,9 %, 1990 91,7 %, 1991 90,5 % und 1992 87,5 %; in den neuen Bundesländern 1991 98,9 % und 1992 96,9 %).

Das Bundeserziehungsgeldgesetz soll auch dazu beitragen, daß Erwerbsarbeit und Erziehungsarbeit gerechter zwischen Mann und Frau aufgeteilt werden können. Deshalb bedauert die Bundesregierung, daß sich der Anteil der Väter an den Erziehungsgeldbeziehern nicht über die 1,5 % der ersten Jahre hinaus entwickelt hat. Doch die Veränderung der traditionellen Rollenverteilung setzt eine Veränderung vieler gesellschaftlicher Faktoren voraus. Erforderlich ist insbesondere ein Umdenkungsprozeß bei Männern und Frauen. Selbst ein Teil der Frauen kann sich nicht vorstellen, daß ein Vater Erziehungsurlaub nimmt, während die Mutter erwerbstätig bleibt. Die Vorstellungen über die Aufteilung von Erwerbsarbeit und Kindererziehung zwischen Mutter und Vater wandeln sich langsam. Gesetze können hier nur Rahmenbedingungen schaffen. Selbst bei Ausgestaltung des Erziehungsgeldes als Lohnersatzleistung wäre kein entscheidender Durchbruch zu erwarten. In diesem Zusammenhang unterstreicht die Bundesregierung, daß die Aufgabenverteilung bei der Erziehung in den Familien selbst entschieden werden muß.

Hauptsächliche Zielsetzung des Bundeserziehungsgeldgesetzes war und ist es, die Erziehungsleistung von Eltern anzuerkennen

und es ihnen zu erleichtern, ihre Lebensplanung in Familie und Arbeitswelt zu verwirklichen. Die Bundesregierung beobachtet ständig, wieweit die Ausgestaltung des Gesetzes diese Zielsetzung verwirklicht. Deshalb ist Ende 1992 eine Untersuchung zur Wirksamkeit von Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld in den neuen Bundesländern in Auftrag gegeben worden, die noch im Mai 1994 abgeschlossen sein wird. Außerdem ist das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik mit einer Studie zum Einkommensbegriff beauftragt worden, um die Prüfung einer Weiterentwicklung des Einkommensbegriffes vorzubereiten, mit der Vereinfachungen bei der Durchführung erreicht werden können.

1. *Demographische Entwicklung*

- 1.1 Wie ist die Geburtenentwicklung seit Einführung des BErzGG in den einzelnen Bundesländern verlaufen?

Geburten 1986 bis 1993 nach Bundesländern

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1)</sup>
Baden-Württemberg	101 616	103 590	110 627	111 600	118 579	117 528	117 559	117 458
Bayern	118 439	119 623	126 409	127 029	136 122	134 400	133 946	132 378
Berlin (West)	18 688	19 554	20 980	21 159	22 150	21 850	21 888	21 274
Bremen	5 745	5 773	6 420	6 513	6 895	6 789	6 757	8 770
Hamburg	13 404	14 259	15 359	15 335	16 693	16 503	16 497	18 400
Hessen	52 587	54 814	57 643	58 803	62 026	61 324	61 146	61 533
Niedersachsen	71 226	73 037	76 036	76 696	82 452	83 122	83 669	80 792
Nordrhein-Westfalen	171 891	177 109	185 877	186 714	199 294	198 436	196 899	194 919
Rheinland-Pfalz	37 181	37 778	39 850	39 650	42 732	42 311	42 722	41 314
Saarland	10 493	10 517	10 748	10 661	11 210	11 053	10 954	10 793
Schleswig-Holstein	24 693	25 956	27 310	27 377	29 046	28 935	28 757	27 393
Alte Bundesländer	625 963	642 010	677 259	681 537	727 199	722 250	720 794	715 024
Berlin (Ost)			17 880	16 937	15 446	8 712	7 779	7 674
Brandenburg			35 872	32 997	29 238	17 215	13 469	11 669
Mecklenburg-Vorp.			28 495	26 403	23 503	13 635	10 875	9 446
Sachsen			60 156	55 857	49 672	31 278	25 298	23 490
Sachsen-Anhalt			38 462	35 128	31 837	19 459	16 284	14 534
Thüringen			34 869	31 600	28 780	17 470	14 615	13 113
Neue Bundesländer	222 269 <sup>2)</sup>	225 959 <sup>2)</sup>	215 734	198 922	178 476	107 769	88 320	79 926

1) Vorläufiges Ergebnis.

2) Eine Zuordnung zu Ländern liegt nicht vor.

1.2 Wie haben sich in den letzten Jahren die Zahlen der Familien

- a) mit vier und mehr Kindern,
- b) mit drei Kindern,
- c) mit zwei Kindern,
- d) mit einem Kind,
- e) ohne Kinder

entwickelt?

Wie hoch ist jeweils der Anteil der Alleinerziehenden?

### Familien mit Kindern unter 18 Jahren

	Familien mit 4 und mehr Kindern unter 18 Jahren		Familien mit 3 Kindern unter 18 Jahren		Familien mit 2 Kindern unter 18 Jahren		Familien mit 1 Kind unter 18 Jahren	
	Anteil Alleinerziehende		Anteil Alleinerziehende		Anteil Alleinerziehende		Anteil Alleinerziehende	
	Alte Bundesländer							
1986	164 000	6,7 %	583 000	6,5 %	2 497 000	8,8 %	3 973 000	17,5 %
1987	161 000	6,8 %	585 000	6,2 %	2 404 000	8,8 %	3 856 000	18,0 %
1988	152 000	7,2 %	595 000	6,6 %	2 408 000	8,6 %	3 756 000	18,5 %
1989	161 000	7,5 %	604 000	7,0 %	2 452 000	8,2 %	3 697 000	18,5 %
1990	189 000	6,3 %	629 000	6,7 %	2 527 000	8,4 %	3 694 000	18,3 %
1991	193 000	6,7 %	660 000	6,7 %	2 610 000	8,3 %	3 663 000	19,4 %
1992	191 000	7,9 %	700 000	7,1 %	2 662 000	8,8 %	3 655 000	19,6 %
	Neue Bundesländer <sup>1)</sup>							
1991	36 000	16,7 %	152 000	14,5 %	929 000	13,5 %	1 160 000	29,1 %
1992	36 000	16,7 %	147 000	15,6 %	893 000	13,8 %	1 149 000	30,5 %

1) Für frühere Jahre liegen keine Angaben vor.

In den alten Bundesländern ist die Zahl der Familien mit Kindern unter 18 Jahren zwischen 1986 und 1992 mit 7,2 Mio. konstant geblieben. Die Zahl der Familien, in denen ein Kind unter 18 Jahren lebt, hat sich verringert, die Zahl der Familien mit zwei und mehr Kindern dagegen erhöht. Am stärksten war die Steigerung bei den Familien mit drei Kindern, sie betrug 20 %. Dieser Entwicklung entspricht, daß sich die Zahl der Familien mit Kindern unter drei Jahren in demselben Zeitraum von 1,6 auf 1,93 Mio. erhöhte.

Der Anteil der Alleinerziehenden hat sich in den alten Bundesländern zwischen 1986 und 1992 von 13,4 % auf 14,1 % erhöht. Unter Alleinerziehenden werden hier die ledigen, geschiedenen, verwitweten und dauernd getrennt lebenden Mütter und Väter verstanden, und zwar auch diejenigen, die mit einem Partner zusammenleben. Bei den Familien mit einem Kind stieg der Anteil der Alleinerziehenden von 17,5 % auf 19,6 %, bei den Familien mit drei Kindern von 6,5 % auf 7,1 % und den Familien mit vier und mehr Kindern von 6,7 % auf 7,9 %. Bei den Familien mit zwei Kin-

dern ist der Anteil der Alleinerziehenden konstant geblieben (8,8 %).

In den neuen Bundesländern gab es 1992 2,2 Mio. Familien mit Kindern unter 18 Jahren. Die Verteilung der Familiengrößen entspricht der in den alten Bundesländern. So betrug der Anteil der Familien mit einem Kind in den neuen Bundesländern 51,6 % und in den alten Bundesländern 50,7 %. Der Anteil der Alleinerziehenden lag in den neuen Bundesländern bei 22,1 %. Er wird sich wahrscheinlich erhöhen, da 41,8 % der Geburten nichtehelich waren, gegenüber 11,6 % in den alten Bundesländern.

Die Zahl der Ehepaare und der eheähnlichen Gemeinschaften ohne Kinder ist nicht bekannt. Es liegen nur Daten über Ehepaare und eheähnliche Gemeinschaften vor, in deren Haushalt kein Kind lebt.

Die Zahl der Ehepaare, in deren Haushalt kein Kind gemeldet ist, hat sich in den alten Bundesländern von 6,1 Mio. im Jahr 1986 auf 6,9 Mio. im Jahr 1992 erhöht. Für die neuen Bundesländer fehlen Daten für die Zeit vor 1991; 1992 lebten dort 1,7 Mio. Ehepaare ohne Kinder in ihrem Haushalt. Die Zahl der eheähnlichen Gemeinschaften, in deren Haushalt kein Kind lebt, hat sich in den alten Bundesländern von 0,7 Mio. im Jahr 1986 auf 0,9 Mio. im Jahr 1992 erhöht.

- 1.3 Zu welchem Prozentsatz wird für Kinder von Eltern aus EG-Ländern und Kinder von Eltern aus Ländern außerhalb der Europäischen Gemeinschaft Anspruch auf Erziehungsurlaub geltend gemacht?

Die Eltern, die Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, werden nicht nach der Staatsangehörigkeit aufgeschlüsselt.

- 1.4 Wie hoch ist der Anteil ausländischer Eltern, denen Erziehungsgeld auch nach Ablauf des sechsten Lebensmonates in voller Höhe gewährt wird?

Die Statistik schlüsselt die Daten nach der Staatsangehörigkeit nur in bezug auf die Bewilligungen auf, nicht in bezug auf die Leistungsdauer. Bei den Eltern, denen Erziehungsgeld bewilligt wurde, betrug der Anteil mit ausländischer Staatsangehörigkeit 1992 11,8 %.

- 1.5 Welche Gründe sieht die Bundesregierung für die stark gesunkene Geburtenzahl in den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung?

Die Bundesregierung führt den Geburtenrückgang im wesentlichen auf den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbruch zurück. Es ist zu vermuten, daß die Verwirklichung von Kinderwünschen auch wegen der damit verbundenen Unsicherheiten

und Ängste zurückgestellt wird. Dieser Rückgang trifft zusammen mit einer überproportionalen Abwanderung junger Menschen in den Westen. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß gegenwärtig die geburtenschwächeren Jahrgänge in das Familiengründungsalter aufrücken.

1.6 Wie wird diese Entwicklung von Verbänden und Organisationen beurteilt?

Nach Einschätzung der Familienverbände handelt es sich bei dem gegenwärtig zu konstatierenden Geburtenrückgang in den neuen Bundesländern in den meisten Fällen nicht um einen Kinderverzicht, sondern um ein Hinausschieben des Kinderwunsches. Der durch die Wiedervereinigung ausgelöste wirtschaftliche und gesellschaftliche Umbruch habe zu Verunsicherung, Existenzängsten und Problemen bei der Neuorientierung geführt, so daß der durchaus vorhandene Kinderwunsch vertagt oder unterdrückt werde. In diesem Zusammenhang wird von den Verbänden als Ursache die Arbeitsmarktsituation, insbesondere die Frauenarbeitslosigkeit, sowie teilweise auch die Wohnsituation besonders hervorgehoben. Nach einer Stabilisierung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse rechnen die Familienverbände in den neuen Ländern auf längere Sicht mit einer Angleichung an die Entwicklung im alten Bundesgebiet.

2. Aufwendungen für das BErzGG

2.1 Wie haben sich die Aufwendungen für das BErzGG im Bund und für die Länder mit LaErzGGen seit Einführung entwickelt?

Aufwendungen für Erziehungsgeld aufgrund des Bundeserziehungsgeldgesetzes  
und für Landeserziehungsgeld in fünf Bundesländern

Mio. DM

Jahr	Bund	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin	Rheinland- Pfalz	Sachsen
1986	1 664	3	–	23	5	–
1987	3 121	140	–	56	10	–
1988	3 322	240	–	83	16	–
1989	4 042	221	–	77	16	–
1990	4 590	210	22	105	18	–
1991	5 906	155	231	83	20	–
1992	7 222	142	236	62	25	–
1993	6 823	166	271	71	25	12

2.2 Wie hätten sich die Aufwendungen entwickelt, wenn Einkommensgrenzen und Leistungshöhe an die Lohnentwicklung angeglichen worden wären?

Die Abschätzung der Aufwendungen für Erziehungsgeld unter der Voraussetzung, daß Einkommensgrenzen und Leistungshöhe der Lohnentwicklung angeglichen worden wären, setzt die Annahme ergänzender Modellkomponenten voraus. Für die Analyse zur Abschätzung der Kosten ist das Modell hypothetisch um folgende Komponenten ergänzt worden:

- Der Erziehungsgeld-Satz und die Einkommensgrenzen wären an die Entwicklung der Nettolohn- und Nettogehaltssumme seit 1986 angepaßt worden.
- Die Anpassung wäre zum Anfang eines jeden Jahres in Kraft getreten. Dabei wäre die Entwicklung bis zum Ende des vorletzten Jahres zugrunde gelegt worden. Solch eine zeitliche Versetzung wäre nötig, um den erforderlichen Vorlauf für die Umsetzung einer entsprechenden Verordnung und die Umstellung in den Erziehungsgeldverwaltungen der Länder sicherzustellen.
- Die Anpassung des Erziehungsgeld-Satzes hätte sich sowohl auf die neuen Bewilligungen wie für die laufenden Erziehungsgeld-Zahlungen ausgewirkt. Sie wäre mit Beginn des ersten Lebensmonates, der in das neue Jahr fällt, wirksam geworden.
- Die Anpassung der Einkommensgrenzen hätte sich auf alle Ansprüche ausgewirkt, die ab Beginn des Jahres geborene Kinder betreffen.

Für mehrere Faktoren, die für die Schätzung der Kosten erforderlich sind, lassen sich keine Daten aus der Statistik ableiten. Dies gilt insbesondere im Rahmen der Analyse, wie sich eine Anpassung der Einkommensgrenzen ausgewirkt hätte. Deshalb sind dazu Annahmen erforderlich, die sich nur aufgrund eines komplizierten Näherungsverfahrens entwickeln lassen. Aus diesem Grund ist die Kostenschätzung auf das Jahr 1992 beschränkt worden.

Unter den genannten Voraussetzungen werden die Aufwendungen des Jahres 1992 für Erziehungsgeld bei einer Anpassung der Leistungshöhe und der Einkommensgrenzen an die Entwicklung der Nettolohn- und Nettogehaltssumme auf etwa 8,5 Mrd. DM geschätzt.

2.3 Wie hätten sich die Aufwendungen entwickelt, wenn die Steigerung der Lebenshaltungskosten eingerechnet worden wäre?

Für eine Schätzung der Erziehungsgeld-Ausgaben bei Anpassung der Leistungshöhe und der Einkommensgrenzen an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten sind dieselben Annahmen erforderlich, wie sie in der Antwort zur Frage 2.2 dargestellt sind. Es stellen sich außerdem dieselben Probleme für die Analyse einzelner Faktoren. Deshalb mußte die Schätzung auch hier auf das Jahr 1992 beschränkt werden.

Für die Anpassung ist der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte zugrunde gelegt worden. Unter den genannten Voraussetzungen werden die Aufwendungen des Jahres 1992 bei einer Anpassung der Leistungshöhe und der Einkommensgrenzen an die Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte auf etwa 7,7 Mrd. DM geschätzt.

2.4 Wie hoch wären die gegenwärtigen Aufwendungen für das BErzGG, wenn das Erziehungsgeld als Lohnersatzleistung in Höhe des Arbeitslosengeldes gezahlt würde?

Die Abschätzung der Aufwendungen für Erziehungsgeld unter der Voraussetzung, daß Erziehungsgeld als Lohnersatzleistung in Höhe des Arbeitslosengeldes gezahlt würde, setzt die Annahme ergänzender Modellkomponenten voraus. Für die Analyse zur Abschätzung der Kosten ist das Modell hypothetisch um folgende Komponenten ergänzt worden:

- Ein Anspruch würde Arbeitnehmern, Empfängern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe und Selbständigen, soweit sie einen Anspruch auf Krankengeld in der gesetzlichen Krankenversicherung haben, zustehen, dagegen nicht den übrigen Selbständigen, Hausfrauen, Studenten und Schülern. Die Leistung würde in der Regel 67 % der Nettobezüge betragen, bei Beamten 50 % und bei Arbeitnehmern, deren Entgelt nach Steuerklasse V versteuert wird, 80 %.
- Der Anspruch wäre nicht von der Höhe anderer Einkünfte des Arbeitnehmers und nicht von den Einkünften seines Ehepartners abhängig. Andererseits würde die Nichtanrechnung von Erziehungsgeld in der Sozialhilfe entfallen.
- Teilzeitarbeit während des Leistungsbezugs wäre nicht zulässig.

Da statistische Daten zum Erziehungsgeld nur für 1992 vorliegen und um den Vergleich mit der Antwort zu den Fragen 2.2 und 2.3 zu ermöglichen, wird die Analyse auf das Jahr 1992 bezogen. Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß Daten über die Höhe des Nettoentgelts von Erziehungsgeldbeziehern nicht vorliegen. Annahmen über deren durchschnittliches Einkommen mußten daher aus dem durchschnittlichen Einkommen von vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmerinnen abgeleitet werden. Es ist möglich, daß solch eine Leistung einen höheren Anteil von Vätern zur Entscheidung veranlaßt, Erziehungsurlaub zu nehmen. Die Auswirkungen einer möglichen Verhaltensänderung konnten jedoch in die Analyse nicht einbezogen werden.

Es wird davon ausgegangen, daß das durchschnittliche Nettoeinkommen der 372 888 Empfängerinnen von 25 DM Mutterschaftsgeld täglich bei 1 900 DM monatlich und das Nettoeinkommen der 52 422 Erziehungsgeldempfängerinnen, die Mutterschaftsgeld von weniger als 25 DM täglich bezogen, bei 600 DM monatlich lag.

Unter den genannten Voraussetzungen werden die Aufwendungen des Jahres 1992 für ein als Lohnersatzleistung gezahltes



Erziehungsgeld auf etwa 7,0 Mrd. DM geschätzt. Bei diesem Modell hätten diejenigen, die keine Arbeitnehmer sind, keinen Anspruch auf Erziehungsgeld.

- 2.5 Wie hoch wären die gegenwärtigen Aufwendungen für das BErzGG, wenn das Erziehungsgeld
- a) den tatsächlichen finanziellen Aufwand (Unterhaltsaufwendungen),
  - b) darüber hinaus die Erziehungsleistung (Produkt aus zeitlichem Aufwand in Stunden und dem durchschnittlichen Einkommen einer Erzieherin pro Stunde) der Erziehenden finanziell ersetzen würde?

Eine Abschätzung der Ausgaben unter der Voraussetzung, daß Erziehungsgeld die Aufwendungen der Eltern für den Unterhalt entgelten soll, setzt die Annahme ergänzender Modellkomponenten voraus. Für die Analyse von Erziehungsgeld als Ersatz der Unterhaltsaufwendungen ist das Modell hypothetisch um folgende Komponenten ergänzt worden:

- Einkommensabhängigkeit von Anfang an, da die Leistung dem Kindergeld entspricht;
- keine Anrechnung von Mutterschaftsgeld, weil die Zielsetzung beider Leistungen nicht kongruent ist;
- Berücksichtigung von Lohnersatzleistungen als Einkommen, da die Unterhaltsverpflichtung gegenüber Kindern bei der Höhe der Lohnersatzleistungen berücksichtigt wird;
- Export der Leistung in andere EG-Staaten nach der VO-EWG Nr. 1408/71;
- Anrechnung von Erziehungsgeld in der Sozialhilfe;
- keine Anknüpfung des Anspruchs auf Erziehungsgeld an die Personensorge;
- Bezug von Erziehungsgeld schränkt die Möglichkeit, erwerbstätig zu werden, nicht ein.

Erziehungsgeld als Ersatz für Unterhaltsaufwendungen wäre eine Leistung, die dem Kindergeld entspricht. Letztendlich könnten solch eine Leistung und Kindergeld nicht nebeneinander bestehen.

Bei der Analyse von Erziehungsgeld als Vergütung der Erziehungsleistung war es nicht erforderlich, für das Modell von den geltenden Regelungen abweichende Annahmen zu treffen.

Für die Faktoren, die zur Schätzung der Kosten erforderlich sind, wurden – soweit sie nicht in der Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Erziehungsgeld für 1992 enthalten sind – Daten aus Untersuchungen am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg durch Prof. Dr. H. Lampert zugrunde gelegt.

- a) Abschätzung der Kosten von Erziehungsgeld als Ersatz von Unterhaltsaufwendungen

Aus den Untersuchungen von Prof. Lampert ergeben sich als monetäre Aufwendungen der Eltern im ersten Lebensjahr eines Kindes 8 616 DM.

Der Anteil der staatlichen Transfers an den monetären Aufwendungen und dem Betreuungsaufwand für einen Arbeitnehmerhaushalt wird mit 17,6 % bzw. 15,6 % beziffert, je nachdem, ob für die Bewertung der Betreuungsleistung der durchschnittliche Verdienst einer Arbeitnehmerin oder einer Erzieherin als maßgebend angenommen wird. Hier ist der Durchschnitt beider Varianten (16,6 %) zugrunde gelegt worden. Davon ausgehend wird ein monatlicher Aufwand der Eltern im ersten Lebensjahr eines Kindes von durchschnittlich 596 DM angenommen.

Unter den genannten Voraussetzungen werden die Ausgaben des Jahres 1992 für Erziehungsgeld als Ersatz der Unterhaltsaufwendungen auf 7,2 Mrd. DM geschätzt.

b) Schätzung der Kosten für Erziehungsgeld als Vergütung der Betreuungsleistung

Aus den Untersuchungen von Prof. Lampert ergibt sich ein jährlicher Betreuungsaufwand in den ersten beiden Lebensjahren eines Kindes von 1 296 Stunden und ein Betreuungsaufwand bei zwei Kindern von 1 369 Stunden. Monatlich werden danach im Durchschnitt 108 Stunden für die Betreuung des ersten Kindes zugrunde gelegt.

Zur Ermittlung der Kosten wird von dem Verdienst einer ledigen Erzieherin in Gehaltsstufe Vc BAT, niedrigste Lebensaltersstufe, ausgegangen. Auf dieser Basis ergibt sich ein Betrag von 1 482 DM. Für jedes weitere Kind im Alter bis zu 18 Monaten, das zur gleichen Zeit betreut wird, wäre ein Aufschlag von 100 DM vorzusehen.

Unter den genannten Voraussetzungen werden die Ausgaben des Jahres 1995 für ein Erziehungsgeld als Vergütung für die Erziehungsleistung auf 17,3 Mrd. DM geschätzt.

2.6 Wie bewertet die Bundesregierung den Umstand, daß die Mittel für Erziehungsgeld nicht in vollem Umfang abfließen?

Die Bundesregierung führt den Umstand, daß die für Erziehungsgeld im Haushalt 1994 veranschlagten Mittel voraussichtlich nicht voll ausgeschöpft werden, auf die Wirkung der Einkommensentwicklung in den Jahren 1989 bis 1991, auf die Geburtenentwicklung und auf die mit dem FKPG eingeführten Sparmaßnahmen zurück.

2.7 Teilt die Bundesregierung die Auffassung zahlreicher Fachleute der Leistungsverwaltung, daß der Verwaltungsaufwand bei der Durchführung des BErzGG durch die im 2. SKWPG vorgesehenen Änderungen (Bewilligung für ein Jahr, danach Neubeantragung; Zugrundelegung des aktuellen Einkommens) erheblich steigt?

Die jährliche Bewilligung und die Umstellung auf das aktuelle Einkommen sind durch das FKPG eingeführt worden. Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß die jährliche Bewilligung, die

ebenfalls neu eingeführte Überprüfung im zweiten Jahr des Bezugs und die Ermittlung von Werbungskosten einen höheren Verwaltungsaufwand als bisher erfordern.

- 2.8 Ist die Bundesregierung in der Lage, den Verwaltungsmehraufwand durch die im 2. SKWPG vorgesehenen Änderungen hinsichtlich seiner finanziellen Auswirkungen zu beziffern?

Der Bundesregierung liegt noch keine Übersicht über die Auswirkungen der mit dem FKPG eingeführten Änderungen auf den Verwaltungsaufwand vor. Der Verwaltungsmehraufwand aufgrund der durch das 1. SKWPG eingeführten Änderungen ist im Gesetzgebungsverfahren von den Ländern mit 16 Mio. DM jährlich beziffert worden.

### 3. Einkommensgrenzen

- 3.1 Wie hoch müßten die Einkommensgrenzen für Alleinerziehende und Ehepaare mit einem, zwei, drei und vier Kindern sein, wenn sie an die Lohnentwicklung angeglichen worden wären?

Für den Anspruch auf volles Erziehungsgeld hätten sich bei Anpassung an die Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter rein rechnerisch folgende Einkommensgrenzen ergeben:

	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	4 Kinder
Verheiratete	34 075 DM	38 942 DM	43 810 DM	48 678 DM
Alleinerziehende	27 468 DM	32 336 DM	37 204 DM	42 072 DM

Die Daten beziehen sich – entsprechend der Antwort zur Frage 2.2 – auf das Jahr 1992. Die Grenzen für Verheiratete gelten auch für diejenigen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben.

- 3.2 Wie hoch müßte die Aufstockung der Einkommensgrenze pro Kind sein, wenn sie an die Preisentwicklung angeglichen worden wäre?

Für den Anspruch auf volles Erziehungsgeld ab siebten Lebensmonat hätten sich bei Anpassung an die Preisentwicklung für die Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte rein rechnerisch folgende Einkommensgrenzen ergeben:

	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	4 Kinder
Verheiratete	31 487 DM	35 986 DM	39 627 DM	44 892 DM
Alleinerziehende	25 383 DM	29 881 DM	34 379 DM	38 877 DM

Die Daten beziehen sich – entsprechend der Antwort zur Frage 2.3 – auf das Jahr 1992. Die Grenzen für Verheiratete gelten auch für diejenigen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben.

- 3.3 Wie hat sich durch die Nichtanpassung der Einkommensgrenzen der Anteil der Berechtigten verringert, die nach Ablauf von sechs Monaten
- kein Erziehungsgeld mehr erhalten,
  - ein gemindertes Erziehungsgeld erhalten?

Der Anteil derjenigen, die ab dem siebten Lebensmonat ihres Kindes kein Erziehungsgeld mehr erhalten, betrug in den alten Bundesländern insgesamt 10,5 % im Jahr 1987 (erstes Jahr, für das verwertbare statistische Daten vorliegen) und 12,5 % im Jahr 1992. In den neuen Bundesländern betrug der Anteil 1992 3,1 %.

Der Anteil derjenigen, die ab siebten Lebensmonat ihres Kindes gemindertes Erziehungsgeld erhalten, betrug in den alten Bundesländern insgesamt 8,6 % im Jahr 1987 und 16,5 % im Jahr 1992. In den neuen Bundesländern betrug der Anteil 1992 1,3 %.

- 3.4 Wie hat sich von 1986 jährlich bis heute die Zahl der Familien (Alleinerziehende bitte gesondert aufführen) mit Kindern bis zu 18 Monaten, die Leistungen nach dem BSHG (Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen) bezogen haben, entwickelt?
- 3.5 Wie hat sich von 1986 jährlich bis heute die Zahl der Familien (Alleinerziehende bitte gesondert aufführen) mit Kindern bis zu sieben Jahren, die Leistungen nach dem BSHG (Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen) bezogen haben, entwickelt?

Die amtliche Statistik enthält keine Angaben über die Zahl der Familien mit Kindern einer bestimmten Altersgruppe, sondern nur Angaben über die Zahl der Kinder in Familien, die Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten. Diese Angaben sind nicht soweit untergliedert, daß sich daraus die Zahl der Kinder bis zu 18 Monaten ergibt. Sie enthalten aber die Zahl der Kinder bis unter zwei Jahren. Bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen ist die Zahl der Empfänger nicht nach Familien und Alter der Kinder gegliedert.

Kinder unter 2 und unter 7 Jahren  
in Familien als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt  
außerhalb von Einrichtungen (alte Bundesländer)

Jahres- ende	Kinder unter 2 Jahren		Kinder unter 7 Jahren	
		davon bei Allein- erziehenden		davon bei Allein- erziehenden
1896	45 385	24 234	171 638	100 827
1987	52 863	27 775	188 012	108 816
1988	57 765	29 627	201 507	111 117
1989	64 932	33 230	224 199	119 939
1990	68 468	35 436	237 536	128 050
1991	73 644	39 596	257 634	143 074

Die Zahl der Kinder unter zwei Jahren hat von 1986 bis 1991 um 28 259 zugenommen; 56 % der Zunahmen entfielen auf Kinder aus Familien mit ausländischem Haushaltsvorstand. Bei Kindern unter sieben Jahren hat von 1986 bis 1991 die Zahl um 85 996 zugenommen. Davon entfielen 61 % auf Kinder aus Familien mit ausländischem Haushaltsvorstand.

In den neuen Bundesländern erhielten 1991 15 847 Kinder unter zwei Jahren Hilfe zum Lebensunterhalt, darunter 10 018, die bei Alleinerziehenden lebten. Die Zahl der Kinder unter sieben Jahren war 44 384, darunter 16 653 bei Alleinerziehenden.

4. *Wechselnde und gleichzeitige Geltendmachung von Erziehungsurlaub durch beide Elternteile*
- 4.1 Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie hoch der Anteil der Erziehenden ist, die abwechselnd Erziehungsurlaub geltend machen?

Die Eltern, die sich beim Erziehungsurlaub abwechseln, erfaßt die Statistik nicht. Aus ihr ergibt sich jedoch die Zahl der Eltern, die abwechselnd Erziehungsgeld beziehen. 1992 waren es 3 505 Eltern, das sind 0,5 % aller Empfänger von Erziehungsgeld.

- 4.2 Wie hoch ist der Anteil der Eltern, die sich die Erziehungsarbeit teilen, indem beide einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen?

Diese Angaben erfaßt die Statistik bei Empfängerinnen und Empfängern von Erziehungsgeld nicht.

- 4.3 Wie viele Fälle sind der Bundesregierung bekannt, in denen die Eltern wegen der Festlegung der Höchststundenzahl für Teilzeitbeschäftigung auf 19 Wochenstunden sich nicht völlig gleichberechtigt in Erziehung und Erwerbsarbeit teilen können?

Hier handelt es sich um Fälle, in denen beide Eltern Teilzeitarbeit von mehr als 19 Stunden geleistet haben, die sie nach der Geburt ihres Kindes fortsetzen wollten. Entweder waren die Eltern nicht bereit, die Teilzeitarbeit zu reduzieren, oder der Arbeitgeber lehnte eine Reduzierung ab. Bisher haben drei Petitionen mit dieser Problematik vorgelegen (1. Fall: Jobsharing der Eltern mit jeweils 19,25 Stunden. 2. Fall: 20 Stunden Teilzeitarbeit von Vater und Mutter. 3. Fall: 24 Stunden Erwerbstätigkeit beider Eltern im Wechseldienst).

- 4.4 Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, beiden Elternteilen eine völlig gleiche Aufteilung der Erziehungsarbeit zu ermöglichen?

Für erwerbstätige Eltern besteht bereits die rechtlich abgesicherte Möglichkeit, die Erziehungsarbeit in den ersten drei Lebensjahren ihres Kindes völlig gleich aufzuteilen. Das Budget von drei Jahren Erziehungsurlaub steht ihnen gemeinsam zu. Sie können sich dreimal abwechseln und so den Erziehungsurlaub in vier Abschnitte aufteilen.

Wenn Eltern die Erziehungsarbeit jedoch nicht in dieser Form aufteilen, sondern beide drei Jahre Teilzeitarbeit leisten wollen, hat nur einer von ihnen das Recht, Erziehungsurlaub zu nehmen und in dieser Zeit Teilzeitarbeit bis zu 19 Wochenstunden zu leisten. Voraussetzung ist allerdings, daß der Arbeitgeber Teilzeitarbeit anbietet oder woanders Teilzeitarbeit möglich ist. Teilzeitarbeit für beide läßt sich nur verwirklichen, wenn einer von ihnen schon vorher eine Arbeitszeit von 19 Stunden oder weniger hatte; dann kann der andere das Recht auf Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen und – sofern angeboten – Teilzeitarbeit leisten.

Die Rechtsposition von Eltern in diesen Fällen läßt sich nur durch einen Anspruch auf Teilzeitarbeit, der beiden zusteht, verstärken. Dann könnte der Vater auch in den Fällen, in denen die Mutter nicht erwerbstätig ist, seine Erwerbstätigkeit einschränken. Die Bundesregierung hält jedoch die Einführung eines Anspruchs auf Teilzeitarbeit nicht für vertretbar.

- 4.5 Wie stellt sich die Bundesregierung zum Vorschlag einer „Budgetierung“ des Erziehungsurlaubs in der Weise,
- a) daß jeder Elternteil den Anspruch auf jeweils 24 Monate Elternurlaub hat, der von beiden Elternteilen während der ersten drei Lebensjahre nacheinander (im Wechsel) oder gleichzeitig im Rahmen von Teilzeitarbeit bei verdoppelter Dauer in Anspruch genommen wird und ein jeweils sechsmonatiger „Resturlaub“ entsprechend der Lebensplanung der Eltern oder in besonderen Problemsituationen bis zum 14. Lebensjahr in Anspruch genommen werden kann,
  - b) daß die Eltern insgesamt einen Anspruch von 36 Monaten Erziehungsurlaub haben, den sie während der ersten sechs Lebensjahre im Wechsel nacheinander oder gleichzeitig im Rahmen von Teilzeitarbeit bei verdoppelter Dauer in Anspruch nehmen können?

Anfang 1992 ist das Recht der Eltern, Erziehungsurlaub zu nehmen, von eineinhalb auf drei Jahre ausgedehnt worden. Die Ver-

längerung gilt für Eltern, deren Kind ab Anfang 1992 geboren ist. Noch niemand hat daher den dreijährigen Erziehungsurlaub abgeschlossen. Die Bundesregierung hält es für erforderlich, zunächst die Erfahrungen von Eltern und Arbeitgebern mit der geltenden Regelung auszuwerten. Bei der Auswertung, die erst 1995 möglich ist, sollten auch die Erfahrungen mit Betriebsvereinbarungen für eine Freistellung über den Erziehungsurlaub hinaus einbezogen werden.

##### 5. Soziale Situation von Familien mit Kindern

- 5.1 Ist die Tatsache, daß drei Viertel aller Eltern auch nach Ablauf des sechsten Lebensmonats Anspruch auf volles Erziehungsgeld haben, nach Ansicht der Bundesregierung ein Indiz für die Verarmung von jungen Familien mit Kindern, und wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung?

Der Anteil der Eltern, die nach dem sechsten Lebensmonat ihres Kindes volles Erziehungsgeld erhielten, lag 1987 bei 78 % und sank bis 1992 in den alten Bundesländern auf 71 %. In den neuen Bundesländern erhielten 1992 95,6 % volles Erziehungsgeld. Aufgrund dieser Daten der Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Erziehungsgeld lassen sich keine unmittelbaren Schlüsse auf die wirtschaftliche Lage junger Familien ziehen. Dafür sind zwei Gründe maßgebend:

Zum einen war vor der Neuregelung durch das FKPG für den Anspruch auf Erziehungsgeld das im zweiten, dritten oder sogar vierten Kalenderjahr vorher erzielte Einkommen maßgebend. Das Erziehungsgeld, das zum Beispiel die Mutter eines am 1. Juni 1993 geborenen Kindes bis Mai 1995 erhält, basiert in der Regel auf dem Einkommen des Vaters im Jahr 1991. In vielen Fällen sind Väter, die während des Erziehungsgeldbezugs der Mutter ein Erwerbseinkommen haben, in dem Jahr, das bisher maßgebend war, noch in der Ausbildung gewesen.

Zum anderen ist für den Anspruch auf Erziehungsgeld nicht das verfügbare Einkommen maßgebend, vielmehr verwendet das BErzGG einen besonderen Einkommenbegriff, der erhebliche Teile des verfügbaren Einkommens nicht berücksichtigt, zum Beispiel vom Arbeitgeber pauschal versteuerte Löhne und Gehälter, Lohnersatzleistungen, Ausbildungsförderung, Unterhaltszahlungen in den meisten Fällen, Wohngeld und Erziehungsgeld selbst.

- 5.2 Hat sich seit Inkrafttreten der 2. Novelle zum BErzGG der Anteil der Männer erhöht, die Erziehungsurlaub beanspruchen?  
Wie hoch ist der Anteil heute?

Die Zahl der Männer unter den Erziehungsgeldbeziehern, die Erziehungsurlaub genommen oder eine Teilzeitbeschäftigung oder die Ausbildung ohne Erziehungsurlaub fortgesetzt haben, erhöhte sich 1992 gegenüber 1991 um 575 auf 3 589. Damit stieg der Anteil der Väter von 0,97 % auf 1,13 %. Die Zahlen für 1993 liegen noch nicht vor.

- 5.3 Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß sich durch eine volle Anerkennung des Erziehungsurlaubes für die Rentenabrechnung (statt der Anrechnung als Ausfallzeit) der Anteil der Familien steigern würde, die sich während der Anspruchsfrist die Erwerbsarbeit und die Kindererziehung teilen?

Durch das Rentenreformgesetz 1992 wurde die Anerkennung der Kindererziehungszeit bei Geburten ab 1992 von einem Jahr auf drei Jahre ausgedehnt und die Möglichkeit geschaffen, die anerkannte Erziehungszeit zwischen Mutter und Vater aufzuteilen. Damit bestehen heute bessere Voraussetzungen als früher, Erwerbsarbeit und Kindererziehung zu teilen. Informationen darüber, wieweit dieses Angebot des Gesetzgebers von den Eltern genutzt wird und ob sich die Inanspruchnahme von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung durch männliche Versicherte seit 1992 gesteigert hat, liegen den Rentenversicherungsträgern noch nicht vor.

- 5.4 Wie beurteilt die Bundesregierung den Widerspruch, daß für die Erziehung eines Pflegekindes, für das den Pflegeeltern die Personensorge nicht zusteht, zwar Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung anerkannt werden, aber aufgrund der Bindung an das formale Kriterium der Personensorge kein Erziehungsgeld und kein Erziehungsurlaub gewährt werden?

Da Pflegeeltern Pflegegeld erhalten, das erheblich höher als Erziehungsgeld ist und auch als Entgelt für die Betreuungsleistung gilt, wäre die Zahlung von Erziehungsgeld zusätzlich nicht gerechtfertigt. Die Bundesregierung wird jedoch prüfen, ob Pflegeeltern in den Personenkreis, der Anspruch auf Erziehungsurlaub hat, einbezogen werden können.

#### 6. *Erziehung und Berufsleben*

- 6.1 Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß durch Änderungen im Arbeitsförderungsgesetz (Kürzung der Mittel für Qualifikation und Fortbildung, Wegfall der Einarbeitungszuschüsse) die Rückkehrchancen in den Beruf nach dem Erziehungsurlaub besonders für Frauen verschlechtert worden sind?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Da während des Erziehungsurlaubs Kündigungsschutz besteht, ist die Rückkehr in den Beruf im Anschluß daran in der weit überwiegenden Zahl der Fälle gesichert. Die Gewerbeaufsicht erteilt die Zustimmung zu einer Kündigung in der Regel nur, wenn der Betrieb oder ein Teil des Betriebs eingestellt worden ist. Nur bei denjenigen, die wirksam gekündigt worden sind, hätten sich Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes auswirken können.

Doch weder ist die Möglichkeit der Gewährung von Einarbeitungszuschüssen weggefallen, noch sind die Förderungsmöglichkeiten der Teilnahme an beruflichen Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen für arbeitslose Arbeitnehmer wesentlich eingeschränkt worden. Es trifft zwar zu, daß die in den Jahren 1991 und 1992 infolge des Strukturwandels in den neuen Bundesländern stark angestiegenen Eintrittszahlen in berufliche Weiterbildungs-



maßnahmen von jeweils mehr als 1,4 Mio. Neueintritten aus finanziellen Gründen und wegen einer arbeitsmarktpolitisch notwendigen quantitativen und qualitativen Konsolidierung des Fördervolumens reduziert wurden. Trotzdem wurden 1993 aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit rund 17,2 Mrd. DM für die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung ausgegeben und 1994 fast 15 Mrd. DM allein für die Förderung der beruflichen Weiterbildung zur Verfügung gestellt. Im übrigen sind die Sonderregelungen für die Wiedereingliederung in das Erwerbsleben in den letzten Jahren noch verbessert worden (Wegfall der Befristung für die Möglichkeit der Gewährung von Teilunterhaltsgeld bei Teilnahme an einer Teilzeitbildungsmaßnahme; Aufstockung der Kinderbetreuungskosten auf bis zu 120 DM je Kind und Monat; Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Einarbeitungszuschuß in Höhe von 30 %, maximal 50 % des Arbeitsentgelts für längstens sechs Monate).

- 6.2 Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, durch Einrichtung besonderer Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote während des Erziehungsurlaubs die Rückkehrchancen zu verbessern und den „Karriereknick“ infolge der Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubes zu vermindern?

Die Rückkehr in den Beruf ist durch den umfassenden Kündigungsschutz während des Erziehungsurlaubs gesichert. Seit der Verlängerung des Erziehungsurlaubes auf drei Jahre stellt sich jedoch die Aufgabe, die Qualifikation von Müttern und Vätern im Erziehungsurlaub zu erhalten und ihre Weiterbildung zu unterstützen. Die beste Möglichkeit, die bisher erworbene Qualifizierung zu erhalten, ist – neben der Übernahme von Vertretungen – die betriebsinterne und betriebsnahe Weiterbildung. Viele große Unternehmen bieten sie bereits an. Mittlere und kleine Unternehmen sind dazu auf Kooperation angewiesen. Hier sollten sowohl Industrie- und Handelskammern wie Handwerkskammern eine Aufgabe sehen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß Müttern und Vätern im Erziehungsurlaub die Teilnahme an den vorhandenen Weiterbildungsmaßnahmen angeboten wird und daß verstärkt für sie Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt werden.

- 6.3 Welche zusätzlichen Anreize für die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen hält die Bundesregierung für möglich, um möglichst vielen Eltern zu ermöglichen, sich Erwerbsarbeit und Kindererziehung zu teilen?

Die Bundesregierung befürwortet die Absicht, Arbeitnehmern, die von Vollzeit- auf Teilzeitbeschäftigung wechseln, bis zu drei Jahren Bestandsschutz für die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu geben. Eine entsprechende Vorschrift enthält das vom Deutschen Bundestag bereits verabschiedete Beschäftigungsförderungsgesetz 1994.

Für den Bereich des öffentlichen Dienstes hat die Bundesregierung ein Programm zur Einrichtung von zusätzlichen Teilzeit-

arbeitsplätzen beschlossen. Neben einer Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Teilzeitbeschäftigung durch bereits laufende Gesetzgebungsvorhaben (Elftes Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften; Zweites Gleichberechtigungsgesetz) sieht das Programm auch vor, daß die Bundesressorts zusätzliche Teilzeitarbeitsplätze einrichten und alle dafür geeigneten Stellen als Teilzeitbeschäftigung anbieten.

Da das Fehlen von Teilzeitarbeitsplätzen und von anderen familienfreundlichen Gestaltungen der Arbeitszeit vor allem bei Klein- und Mittelbetrieben häufig auf Informationsdefizite zurückzuführen ist, hat die Bundesregierung ein Modellprojekt „Beratungsangebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Klein- und Mittelbetriebe“ initiiert. Dabei sollen Beratungsstellen auf lokaler Ebene bei Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern eingerichtet werden. Thematischer Schwerpunkt dieses Projekts ist die Beratung in allen Fragen der Teilzeitarbeit und der flexiblen Arbeitszeiten. Um vorhandene Informationsdefizite bei Betrieben abzubauen, werden die Beratungsangebote praktische Handlungsleitfäden für Arbeitgeber vermitteln. Damit werden von diesem Projekt neue Impulse für familienfreundliche Teilzeitarbeitsplätze ausgehen.

Die Bundesregierung mißt einer Erhöhung des Angebots an Teilzeitarbeitsplätzen große Bedeutung zu. Der Bundeskanzler hat deshalb Wirtschaft und Sozialpartner zu einer Teilzeit-Offensive aufgerufen, um vorhandene Vorurteile abzubauen und die große Nachfrage nach Teilarbeitsplätzen besser befriedigen zu können. Die Bundesregierung begrüßt die Bereitschaft von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, gemeinsame Anstrengungen zur Erweiterung des Angebots an Teilzeitarbeitsplätzen zu unternehmen.

- 6.4 Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag, durch Einführung eines umfassenden Kündigungsschutzes und einer Arbeitsplatzgarantie für Eltern, die Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, die Akzeptanz des Erziehungsurlaubes insbesondere für Alleinerziehende zu erhöhen?

Nach § 18 BErzGG darf der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer ab dem Zeitpunkt, an dem der Arbeitnehmer Erziehungsurlaub verlangt – frühestens jedoch sechs Wochen vor Beginn des Erziehungsurlaubs – und während des Erziehungsurlaubs nicht kündigen. Darüber hinaus darf der Arbeitgeber auch nach Beendigung des Erziehungsurlaubs das Arbeitsverhältnis nicht deshalb kündigen, weil der Arbeitnehmer Erziehungsurlaub in Anspruch genommen hatte (Verstoß gegen das Maßregelungsverbot des § 612 a BGB). Nur in besonderen Fällen kann ausnahmsweise eine Kündigung von der Gewerbeaufsicht für zulässig erklärt werden, z. B. bei Betriebsstillegung. Die Voraussetzungen, unter denen eine Kündigung für zulässig erklärt werden kann, sind in Allgemeinen Verwaltungsvorschriften genau geregelt, zu deren Erlaß das Gesetz das Bundesministerium für Familie und Senioren ermächtigt hat. Dieser Kündigungsschutz besteht auch, wenn der

Arbeitnehmer während des Erziehungsurlaubs mit Einverständnis seines Arbeitgebers bei diesem oder einem anderen Arbeitgeber Teilzeitarbeit leistet. Der Kündigungsschutz gilt sogar dann, wenn Eltern eine Teilzeitbeschäftigung bis zu 19 Wochenstunden, ohne Erziehungsurlaub zu nehmen, fortsetzen; Voraussetzung ist, daß Anspruch auf Erziehungsgeld besteht oder nur wegen Überschreiten der Einkommensgrenze nicht besteht.

Soweit möglich besteht auch eine Arbeitsplatzgarantie. Sie richtet sich nach dem einzelnen Arbeitsvertrag und dem allgemeinen Arbeitsrecht. Nach dem Ende des Erziehungsurlaubs ist eine Umsetzung auf einen anderen Arbeitsplatz nur zulässig, wenn eine gleichwertige und gleichbezahlte Arbeit angeboten wird.

Kündigungsschutz und Arbeitsplatzgarantie für Eltern im Erziehungsurlaub müssen also nicht erst eingeführt werden, sie bestehen bereits in praxisgerechter Weise.

- 6.5 Wie beurteilt die Bundesregierung Vorschläge, durch die Einrichtung einer Ausgleichskasse entsprechend der Regelung beim Mutterschutz die für kleine Betriebe entstehenden Probleme bei der Einführung eines Kündigungsschutzes im Erziehungsurlaub aufzufangen?

Neue Probleme für kleinere Betriebe sind durch den seit 1986 bestehenden umfassenden Kündigungsschutz nicht zu erwarten. Im Unterschied zum Mutterschutzgesetz, das den Arbeitgeber zur Zahlung eines Zuschusses zum Mutterschaftsgeld und im Falle von Beschäftigungsverboten zur Fortzahlung des Arbeitsentgelts verpflichtet, hat der Arbeitgeber an den Arbeitnehmer, der Erziehungsurlaub in Anspruch nimmt, keine Zahlungen zu leisten, die in ein Ausgleichsverfahren einbezogen werden könnten.

- 6.6 Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, nach denen die Inanspruchnahme von Erziehungsgeld und -urlaub die Bereitschaft von Frauen fördert, im Anschluß an den Erziehungsurlaub längerfristig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden?

Die Bundesregierung geht davon aus, daß das Recht, in den ersten drei Lebensjahren des Kindes Erziehungsurlaub zu nehmen, mehr Frauen als früher veranlaßt, nicht längerfristig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Schon der kürzere Erziehungsurlaub – vor der Verlängerung auf drei Jahre für die ab 1992 geborenen Kinder – hat zu einem Anstieg des Anteils von Müttern geführt, die nach der Geburt eines Kindes nicht aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Das läßt sich aus der Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Erziehungsgeld ableiten. 1987 waren nämlich 45 % der Mütter, die Erziehungsgeld in Anspruch nahmen, vor der Geburt ihres Kindes Arbeitnehmerinnen. Bis 1992 ist ihr Anteil um 9 % auf 54 % gestiegen.

## 7. *Europäischer Vergleich*

- 7.1 In welchen Staaten der Europäischen Union gibt es staatliche Leistungen, die dem Erziehungsgeld/Elternurlaub vergleichbar sind?

Als dem Erziehungsgeld/Erziehungsurlaub vergleichbare staatliche Leistungen können Regelungen angesehen werden, die erwerbstätigen Eltern nach dem Mutterschutz für eine erhebliche Zeit, mindestens bis zum Ende des ersten Lebensjahres eines Kindes, einen Anspruch auf Freistellung geben und eine monetäre Leistung für diese Zeit vorsehen. Unter diesem Gesichtspunkt gibt es nur in Luxemburg vergleichbare Regelungen mit Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld bis zum Ende des zweiten Lebensjahres eines Kindes. In Frankreich besteht zwar ein Anspruch auf Elternurlaub bis zum Ende des dritten Lebensjahres eines Kindes, Erziehungsgeld wird jedoch beim ersten und beim zweiten Kind nicht gezahlt, vielmehr nur ab dem dritten Kind und zwar für zwei Jahre. Monetäre Leistungen nach dem Ende des Mutterschutzes gibt es darüber hinaus nur in Italien, und zwar für sechs Monate.

Einen Überblick über Regelungen in EG-Ländern, die die Betreuung und Erziehung kleiner Kinder erleichtern sollen, gibt die folgende Tabelle, die der vom Bundesministerium für Familie und Senioren in Auftrag gegebenen Studie „Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten“ der Gesellschaft für Familienforschung e. V. (GEFAM) entnommen ist. Auf sie stützen sich auch die Antworten zu den Fragen 7.2 bis 7.7.

## Elternurlaub in den EG-Ländern 1992

Land	Art und Anspruchsberechtigung	Dauer in Monaten	Monetäre Leistung	Wiedereinstellungsgarantie
B	kein Elternurlaub, aber Laufbahnunterbrechung für Arbeitnehmer/-innen im öffentlichen Dienst	normalerweise 6 bis 60; bei familiären Gründen Verkürzung auf 3 möglich	je nach Kinderzahl 248,6 bis 343,4 ECU/Mo. aus Arbeitslosenversicherung	Arbeitsplatzgarantie
DK	Elternurlaub im Rahmen des Mutterschaftsurlaubs für erwerbstätige Mütter und Väter	2,5 für Mutter und Vater, wahlweise beide Elternteile je zur Hälfte	öffentlicher und teilweise privater Sektor 100 % des Arbeitsentgelts, ansonsten 90 %	Arbeitsplatzgarantie
D	Erziehungsurlaub für erwerbstätige Mütter und Väter	36; dreimaliger Wechsel zwischen Elternteilen möglich	18 Monate Erziehungsgeld; 6 Mo. 292,6 ECU/Mo. danach einkommensabhängig	Beschäftigungsgarantie
F	Elternurlaub für erwerbstätige Mütter und Väter	max. 33 bzw. bis das letzte Kind drei Jahre alt ist	nur bei 3 und mehr Kindern, bei Aufgabe der Berufstätigkeit 389 und bei Teilzeitarbeit 195 ECU/Mo.	bei 3 und mehr Kindern Arbeitsplatzgarantie, ansonsten bevorzugte Einstellung
GR	Elternurlaub für beamtete Mütter und Väter und Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten	3 für Mutter und 3 für Vater (individuelles Recht); 6 Mo. für Alleinerziehende; bis Kind 2½ Jahre ist	keine	ja
IRL	kein Elternurlaub, zum Teil tarifvertragliche Vereinbarungen	entfällt	entfällt	entfällt
I	a) Erziehungsurlaub für Arbeitnehmer/-innen (auf Väter übertragbar) b) Erziehungsurlaub im öffentlichen Dienst	a) max. 6 bis zum 1. Geburtstag des Kindes b) 12	a) Verlängertes Mutterschaftsgeld (30 % des Arbeitsentgelts) b) keine	a) ja b) ja
L	Erziehungsurlaub für erwerbstätige Mütter und Väter	max. 24 bzw. bis zum 2. Geburtstag des Kindes	Erziehungszulage 230 ECU/Mo. für alle Mütter oder Väter, die sich der Betreuung ihres Kindes widmen, und für einkommensschwache Familien	nur im öffentlichen Dienst
NL	Elternurlaub in Teilzeitform für erwerbstätige Mütter und Väter	6	normalerweise keine, für Beamte 75 % des entfallenen Arbeitsentgelts	ja
P	Elternurlaub für erwerbstätige Mütter und Väter	6, Verlängerung auf max. 24 möglich	keine	ja
SP	a) Elternurlaub innerhalb Mutterschaftsurlaub für erwerbstätige Mütter und Väter b) Elternurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter	a) 1 für Mutter oder Vater b) 36 ab Entbindung	a) 75 % des Arbeitsentgelts b) keine	a) Arbeitsplatzgarantie b) 1 Jahr Arbeitsplatzgarantie, danach bevorzugte Einstellung
VK	kein Elternurlaub, zum Teil tarifvertragliche Vereinbarungen	entfällt	entfällt	entfällt

- 7.2 Welche Maßnahmen werden in den übrigen Staaten der Europäischen Union ergriffen, um Familien zu ermöglichen, Kinder zu haben und gleichzeitig berufstätig zu sein?

Belgien ermöglicht vor allem durch eine hohe Dichte an Kinderbetreuungseinrichtungen die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Die Versorgungsquote mit öffentlich finanzierten Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren liegt dort bei 25 %, für Kinder zwischen drei und sechs Jahren bei 95 %. In der Regel wird eine ganztägige Betreuung angeboten. Der Schultag für Kinder im Grundschulalter dauert acht Stunden.

Vergleichbare Zahlen weisen Dänemark (48 %/85 %/7 Stunden) und Frankreich (20 %/95 bis 100 %/8 Stunden) auf, wobei in Frankreich regelmäßig auch eine Betreuung außerhalb der Schulstunden angeboten wird.

In Italien ist die Versorgungsquote ähnlich hoch wie in Deutschland, in den sonstigen EU-Mitgliedstaaten niedriger.

Im übrigen gibt es in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union – wenngleich auf unterschiedlich hohem Niveau – Möglichkeiten zur Freistellung von der Arbeit bei Krankheit eines Kindes und sonstige Maßnahmen zur familienfreundlichen Gestaltung der Arbeitswelt (z. B. Teilzeitarbeit, Wiedereingliederungshilfen).

- 7.3 Welche anderen Förderungsinstrumente werden in den übrigen Staaten der Europäischen Gemeinschaft ergriffen, um Eltern die Erziehung von Kindern finanziell zu erleichtern?

Eine den Elternurlaub ergänzende Maßnahme stellt die Anrechnung von Erziehungszeiten in der Altersversorgung dar. Während Erwerbstätige über ihre Beiträge zur Rentenversicherung einen Anspruch auf Alterssicherung erwerben, werden den Personen (Müttern), die Kinder erziehen, zumeist erst seit wenigen Jahren Erziehungsjahre in der Rentenversicherung anerkannt. Mittlerweile sind jedoch in fast allen EU-Ländern entsprechende Maßnahmen vorgesehen. Ausnahmen bilden lediglich Irland, Italien und Luxemburg. Zwar existieren auch in Dänemark und den Niederlanden keine diesbezüglichen Regelungen, in diesen Ländern wird die Altersversorgung jedoch über die staatliche Volksrente bzw. Volksversicherung gewährleistet, so daß zusätzliche Anrechnungen zumindest für den Anspruch auf eine Mindestrente nicht notwendig sind.

Die in den restlichen EU-Ländern vorhandenen Ansätze zu einer eigenständigen sozialen Sicherung der Familienmitglieder, die Familienpflichten übernehmen, sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Im Vereinigten Königreich wird den Personen, die wegen der Versorgung von Kindern nicht erwerbstätig sind, lediglich ein bereits bestehender Rentenanspruch aufrechterhalten. Portugal gewährt eine Anrechnung für die Zeit des Elternurlaubs (6 bis maximal 24 Monate). In Spanien wird den Müttern oder Vätern, die die Erziehung ihrer Kinder übernommen haben, ein Jahr pro

Kind angerechnet. In Belgien werden drei Jahre von den insgesamt maximal fünf Jahren der Laufbahnunterbrechung im öffentlichen Dienst angerechnet und Frankreich gewährt Frauen, die mindestens ein Kind großgezogen haben, pauschal zwei Versicherungsjahre. Bei niedrigem Einkommen des Ehegatten und Nicht-Erwerbstätigkeit der Ehefrau erfolgt in Frankreich eine Anrechnung, bis das erste oder zweite Kind das Alter von drei Jahren erreicht hat oder solange, wie die Frau drei oder mehr Kinder zu versorgen hat. In Griechenland schließlich erhalten alle Mütter mit vier und mehr Kindern eine Rente, die sich am Mindestlohn orientiert.

- 7.4 Welchen Einfluß hat die Kinderzahl auf die Höhe der jeweiligen staatlichen Leistungen in den übrigen Staaten der Europäischen Gemeinschaft?

Soweit die Kinderzahl Einfluß auf die jeweiligen staatlichen Leistungen hat, ist dies bei den Antworten zu den vorstehenden Fragen vermerkt.

- 7.5 Wie hoch ist jeweils die Summe der Transferleistungen, die von Kinderlosen für Familien mit Kindern erbracht werden?

Zu dieser Frage liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

- 7.6 Gibt es in den übrigen Staaten der Europäischen Gemeinschaft Finanzierungsmodelle, bei denen die Kosten für Leistungen des Familienlastenausgleichs nicht ausschließlich aus Steuermitteln getragen werden?  
Ja.

- 7.7 Wie sehen die Finanzierungsmodelle aus?

Im Unterschied zu den nördlichen EU-Ländern Dänemark, Irland, dem Vereinigten Königreich sowie Deutschland und den Niederlanden, wo die Finanzierung der Leistungen des Familienlastenausgleichs aus Steuermitteln dominiert, erfolgt die Finanzierung von Familienleistungen in den südlichen EU-Staaten Italien, Griechenland, Spanien und Portugal sowie in Frankreich, Belgien und Luxemburg vorwiegend über die Sozialversicherung. Hier werden die Beiträge entweder von den Arbeitgebern allein (Belgien, Italien, Luxemburg) oder von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam (Frankreich, Griechenland, Portugal, Spanien) gezahlt. Hinzu kommen in den meisten Ländern (außer Frankreich und Belgien) noch staatliche Zuschüsse.

In Frankreich wurde bis zum 31. Januar 1991 für jeden sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer ein Beitrag in Höhe von 7 % des vereinbarten Lohnes an die Beitragseinzugskasse abgeführt. Am 1. Februar 1991 wurde ein allgemeiner Sozialbeitrag in Höhe von 1,1 % eingeführt, der wie die übrigen Sozialabgaben der Arbeitnehmer im Lohnabzugsverfahren vom Arbeitgeber an die

Beitragseinzugskasse überwiesen wird. Gleichzeitig wurde die „Kindergeldumlage“ der Arbeitgeber um 1,6 % auf 5,4 % gesenkt.

In Belgien beträgt der Beitrag der Arbeitgeber 7 % des sozialversicherungspflichtigen Entgelts, in Italien 6,2 %, in Luxemburg 1,8 %, wobei in Luxemburg 50 % der Kosten der Familienbeihilfen vom Staat aus Steuermitteln getragen werden. In Griechenland zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Beiträge für Familienleistungen jeweils 1 % des Gehalts. Das verbleibende Defizit wird auch hier durch Steuermittel gedeckt.

#### 8. Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs

- 8.1 Ist im Rahmen einer Vereinfachung der unterschiedlichen Leistungen des Familienlastenausgleichs an eine Lösung gedacht, die, wie in Frankreich, alle derzeitigen Leistungen oder zumindest einen Teil zu einem überschaubaren System zusammenführt?

Die Bundesregierung hält es bei der Ausgestaltung der Familienförderung für notwendig, unter Beachtung der Finanzierungsmöglichkeiten unterschiedliche Förderungsschwerpunkte, unterschiedliche Ausgangslagen und unterschiedliche Bedarfe von Familien zu berücksichtigen. Das erfordert ein differenziertes Förderungssystem mit unterschiedlichen Leistungen, was jedoch nicht ausschließt, daß innerhalb des Systems des Familienlastenausgleichs einzelne Leistungen einfacher gestaltet oder auch einzelne Leistungen zusammengefaßt werden können.

- 8.2 Welche Leistungen kämen für eine solche Vereinheitlichung in Betracht?

Der Kindergeldzuschlag könnte in das Kindergeld integriert werden.

- 8.3 Gibt es Überlegungen, Leistungen für den Familienlastenausgleich, wie in Frankreich, aus einer „Caisse Familiale“ zu zahlen, die nicht oder nicht ausschließlich aus Steuermitteln gespeist wird?

Die Bundesregierung verfolgt solche Überlegungen nicht, weil sie die Finanzierung des Familienlastenausgleichs aus Steuermitteln für zweckmäßiger hält.

- 8.4 Kann ein Interesse der Wirtschaft angenommen werden, auch während der Familienphase nicht auf die Mitarbeit eingearbeiteter, leistungsfähiger, junger Menschen zu verzichten?

Aus Sicht der Bundesregierung kann grundsätzlich solch ein Interesse der Wirtschaft angenommen werden. Beleg hierfür sind die Angebote, die Betriebe für die Erziehungsphase ihrer Mitarbeiter vorsehen. Sie reichen vom reinen „Kontakthalten“ über sporadische Aushilfs- und Vertretungstätigkeiten bis hin zu



Weiterbildungsangeboten. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang auch alle Formen der betrieblichen und betriebsnahen Kinderbetreuung. Während bei Großbetrieben solche Angebote häufig in Betriebsvereinbarungen verankert sind, dominiert bei Klein- und Mittelbetrieben eher der persönliche und individuelle Zuschnitt. Auch diese Unternehmen versuchen aber, ihre Mitarbeiter auch während der Familienphasen verstärkt ins betriebliche Geschehen einzubinden. Aus diesem Grund sind hier Aus Hilfs- und Vertretungstätigkeiten, aber auch die phasenweise Erledigung von Arbeiten zu Hause durchaus erwünscht und liegen im wirtschaftlichen Eigeninteresse dieser Betriebe.

- 8.5 Wäre eine Familienabgabe der Arbeitgeber, analog der Finanzierungsregelung in Frankreich, eine Möglichkeit, die Wirtschaft an der Finanzierung des Familienlastenausgleichs zu beteiligen?

Die Bundesregierung lehnt eine Familienabgabe der Arbeitgeber ab, weil sich dadurch die Lohnnebenkosten erhöhen würden.





